

Andrzej Buczek

WPŁYW REFORMY GOSPODARCZEJ
NA KSZTAŁT PRAWA DEWIZOWEGO

Potrzeba zasadniczych zmian ustawodawstwa dewizowego dostrzeżona była już w połowie lat siedemdziesiątych. Podjęte w tym okresie prace nie zostały jednakże uwieńczone rozwiązaniami ustawodawczymi. Sytuacja taka była m. in. efektem braku przejrzystych koncepcji i dalece woluntarystycznej polityki rządu w dziedzinie gospodarki dewizowej. Wynikiem tej polityki było rosnące zadłużenie za granicą, przy ograniczonych możliwościach eksportowych naszej gospodarki.

Rola gospodarki dewizowej w funkcjonowaniu gospodarki narodowej wzbudzała znaczne zainteresowanie od samego początku podjęcia prac nad reformą gospodarczą. Stąd też kwestie związane z gospodarką dewizową znalazły swe odbicie w pochodzącym ze stycznia 1981 r. projekcie *Podstawowych założeń reformy gospodarczej*¹. Kwestie te uwzględnione zostały także w opracowanym przez Komisję do Spraw Reformy Gospodarczej — na podstawie trwającej blisko pół roku społecznej dyskusji nad wspomnianym dokumentem — projekcie *Kierunków reformy gospodarczej*².

Uwzględnienie problemów związanych z gospodarką dewizową znalazło swój wyraz zarówno w тезach ogólnych dotyczących struktury ustrojowo-organizacyjnej oraz podstawowych zasad funkcjonowania gospodarki, jak też w proponowanych rozwiązaniach szczegółowych dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw, handlu zagranicznego, bądź też systemu bankowego. Na szczególną uwagę zasługuje teza ogólna, stwierdzająca „że zapewnienie porządku prawnego i praworządności w gospodarce narodowej wymaga prawidłowej legislacji oraz spójności między systemem prawnym, a systemem ekonomicz-

¹ Por. Komisja do Spraw Reformy Gospodarczej. *Podstawowe założenia reformy gospodarczej (projekt)*, nakład „Trybuny Ludu”, Warszawa, styczeń 1981.

² Por. *Kierunki reformy gospodarczej. Projekt*, Warszawa 1981.

nym [...]” Dalsze sformułowania w tym zakresie zwróciły uwagę na potrzebę ścisłego uregulowania wydawania normatywnych aktów wykonawczych oraz na konieczność ustawowego określenia kompetencji naczelných, centralnych i terenowych organów państwowych. Podkreślono także konieczność wprowadzenia bezwzględnego obowiązku publikowania wszelkich aktów normatywnych, regulujących sprawę gospodarki narodowej³. Można zauważyć, że przedstawione postulaty odnosiły się z całą rozciągłością do potrzeby zreformowania ustawodawstwa dewizowego.

Obowiązująca od 28 III 1952 r. ustawa dewizowa⁴ była aktem prawnym o charakterze blankietowym, przyznającym szczególnie szerokie kompetencje ministrowi finansów. Kompetencje te sięgały tak daleko, że właściwie minister finansów, w drodze zwolnień wydawanych w formie rozporządzenia, władny był nawet całkowicie wyeliminować wszelkie zakazy i ograniczenia dewizowe. Ustawa dewizowa określała bowiem jedynie maksymalny zakres reglamentacji, pozostawiając jego kształtowanie przede wszystkim w rękach ministra finansów, a w nieco innym zakresie i formie także w rękach ministra handlu zagranicznego. Rozwiązanie takie zapewniało bardzo dużą elastyczność reglamentacji dewizowej⁵, z drugiej jednak strony doprowadziło do nadmiernego ilościowo rozbudowania wykonawczych aktów normatywnych⁶. Sytuacja taka stwarzała dalece nieprzejrzysty obraz ustawodawstwa dewizowego. Warto nadto zauważyć, że tym sposobem kształtowanie reglamentacji dewizowej przebiegało całkowicie poza kontrolą Sejmu. Poza tym przepisy wykonawcze regulujące zasady reglamentacji dewizowej w odniesieniu do sfery gospodarki narodowej, a w szczególności dotyczące handlu zagranicznego, często były nie publikowane.

Pozostawienie tak dużej swobody w dziedzinie gospodarki dewizowej okazało się, przede wszystkim w latach siedemdziesiątych, dalece szkodliwe dla gospodarki narodowej poprzez doprowadzenie, w wyniku nieskrępowanych działań rządu, do nadmiernego zadłużenia Polski. Równocześnie stan ten przyczynił się w dużej mierze do powstania sytuacji kryzysowej w całej gospodarce narodowej.

³ Postulat taki zawiera teza 32 *Podstawowych założeń...* oraz teza 23 *Kierunków reformy...*

⁴ Dz. U. nr 21, poz. 133. Ustawa ta dalej zwana będzie w skrócie ustawą dewizową.

⁵ Rozróżnienie takich odmian reglamentacji dewizowej jak elastyczna i sztywna występuje już w literaturze francuskiej w latach trzydziestych. Por. M. Orłowski, *Kursy walutowe — pieniąż kapital*, Warszawa 1972, s. 152.

⁶ Por. C. Kosikowski, *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976, s. 159.

Realizacja założeń reformy gospodarczej w znacznej mierze pozwoliła na wyeliminowanie niekorzystnych rozwiązań systemowych w dziedzinie gospodarki dewizowej. Wyrazem działań legislacyjnych realizujących postulaty zawarte w założeniach reformy gospodarczej było m. in. uchwalenie w dniu 22 XI 1983 r. ustawy — *Prawo dewizowe*⁷. Stwierdzić można, że podstawowym osiągnięciem nowego rozwiązania legislacyjnego było zrezygnowanie z blankietowości przepisów prawnych podstawowego dla gospodarki dewizowej aktu prawnego. Efekt ten został osiągnięty m. in. poprzez ograniczenie i konkretyzację kompetencji organów wykonawczych. Uległy przede wszystkim likwidacji kompetencje ministra finansów do wydawania rozporządzeń, w drodze których na gruncie przepisów ustawy dewizowej, mógł on zwalniać od poszczególnych ograniczeń i obowiązków w tejże ustawie przewidzianych. Prawo dewizowe, w przeciwieństwie do ustawy dewizowej, nie jest już aktem prawnym określającym jedynie maksymalny zakres obowiązków i ograniczeń. Ustawa — *Prawo dewizowe*, bliżej konkretyzuje zarówno obowiązki, jak i ograniczenia dewizowe, a nadto w art. 20 określa także dozwolone czynności z zakresu obrotu dewizowego.

W omawianej ustawie zostały również bliżej skonkretyzowane kompetencje ministra finansów, ministra handlu zagranicznego i Narodowego Banku Polskiego w zakresie udzielania zwolnień dewizowych⁸. Sprawa ta jest o tyle istotna, iż przy usztywnieniu reglamentacji poprzez likwidację blankietowości przepisów ustawy, zachowany został tą drogą konieczny margines jej elastyczności. Elastyczność ta nie pozostaje w sprzeczności z założeniami reformy gospodarczej, a będąc efektem specyfiki gospodarki dewizowej, służy zapewnieniu spójności systemu prawnego z systemem ekonomicznym. Nie jest bowiem możliwe zapewnienie tej spójności przy często zmieniających się czynnikach ekonomicznych, kształtujących się pod wpływem zagranicy i równoczesnym braku odpowiedniej elastyczności krajowych rozwiązań prawnych. Chodzi jednakże o to, aby margines elastyczności nie pozostawał nieograniczony i aby podmioty kształtujące ten margines podlegały kontroli Sejmu⁹.

Ustawa — *Prawo dewizowe* jest również wyrazem realizacji postulatów dotyczących doskonalenia procesu legislacyjnego. Przeja-

⁷ Dz. U. nr 63, poz. 288. Ustawa dalej zwana będzie ustawą — *Prawo dewizowe*.

⁸ Instytucji tej obszerną monografię poświęciła E. Fojcik-Mastalska, *Zwolnienie dewizowe w polskim prawie dewizowym*, Wrocław 1975.

⁹ Aktualnie wyrazem kontroli Sejmu w tej dziedzinie jest, zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz. U. nr 7, poz. 51) uchwalenie przez Sejm bilansu płatniczego Państwa oraz ocenianie jego wykonania.

wem tego jest m. in. pełne i ostre określenie w art. 1 przedmiotu reglamentacji¹⁰. Jest to wyraźny postęp w stosunku do rozwiązań ustawy dewizowej, która sugerowała w art. 1, jakoby przedmiotem regulacji były jedynie kwestie związane z obrotem wartościami dewizowymi, podczas gdy faktycznie ustalony przez nią zakres reglamentacji był znacznie szerszy. Pozostałe elementy zakresu przedmiotowego nie znajdowały jednakże swego wyrazu w przepisach ogólnych, a wyartykułowane zostały dopiero w rozdziale czwartym poświęconym ograniczeniom i obowiązkom. Rozwiązanie takie, z punktu widzenia techniki legislacyjnej uważać należało za dalece ułomne.

Można jednakże dostrzec, że dążenie do doskonalenia techniki legislacyjnej, w przepisach ustawy — *Prawo dewizowe*, w pewnych przypadkach posunięte zostało za daleko. Przykładem tego jest m. in. nieuzasadniona zmiana nazewnictwa pojęć podmiotów obowiązków dewizowych. Zauważyć należy, że określenie krajowca i cudzoziemca dewizowego stworzone przez przepisy ustawy dewizowej zostało przejęte do przepisów prawnych spoza zakresu prawa dewizowego. Powstają w związku z tym liczne wątpliwości co do tego, czy określenia te występujące w tych właśnie poza prawnodewizowych przepisach, należy rozumieć w znaczeniu nowych określeń stworzonych przez ustawę — *Prawo dewizowe*, czy też w znaczeniu występującym w nieobowiązującej ustawie dewizowej. Sądzić należy, że kwestie te rozstrzygnięte winny być w przepisach końcowych i przejściowych ustawy — *Prawo dewizowe*, czego niestety nie uczyniono. Sprawa jest o tyle ważna, że aczkolwiek zakres tych pojęć uległ niewielkim zmianom, lecz tym nie mniej istotnym. Sens tych zmian sprowadza się do tego, że oddziały i przedstawicielstwa w kraju osób prawnych, organizacji i instytucji nie będących osobami prawnymi mające siedzibę za granicą, o ile prowadzą działalność zarobkową są osobami krajowymi, a jeżeli działalności takiej nie prowadzą, są osobami zagranicznymi. Wątpliwości są tak dalekie, że nawet przepisy spoza zakresu prawa dewizowego, wydane po uchwaleniu ustawy — *Prawo dewizowe*, posługują się nadal pojęciami krajowca i cudzoziemca dewizowego¹¹.

¹⁰ Zgodnie z art. 1 ustawa reguluje: 1) uprawnienia do posiadania przez osoby krajowe i zagraniczne wartości dewizowych w kraju oraz uprawnienia do posiadania przez osoby krajowe tych wartości za granicą, 2) obrót dewizowy oraz zasady ustalania i realizowania należności i zobowiązań pieniężnych w tym obrocie, 3) obowiązek zgłaszania mienia osób krajowych znajdującego się za granicą i mienia osób zagranicznych znajdującego się w kraju oraz ograniczenia niektórych czynności nie stanowiących obrotu dewizowego, 4) właściwość organów w sprawach dewizowych oraz zakres i zasady kontroli dewizowej.

¹¹ Przykładem tego jest chociażby rozporządzenie Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej z dnia 18 XII 1984 r. w sprawie warunków najmu budyn-

Warto również wspomnieć, że pojęcie krajowca i cudzoziemca dewizowego przyjęte zostało na wzór rozwiązań polskich w niektórych państwach socjalistycznych i mimo mających tam miejsce zmian ustawodawstwa dewizowego pozostało nie zmienione¹².

Podobnie przedstawia się sprawa zastąpienia występującego w ustawie dewizowej pojęcia obrotu wartościami dewizowymi, pojęciem obrotu dewizowego w ustawie — *Prawo dewizowe*. Również i w tym przypadku trudno dopatrzeć się głębszej motywacji dokonanej zmiany. Podkreślić natomiast należy, że wspomniane nazwy pojęć pojawiły się już w projekcie omawianej ustawy pochodzącym z drugiej połowy lat siedemdziesiątych¹³. Zauważyć należy, że wspomniany projekt nie miał oczywiście nic wspólnego z założeniami reformy gospodarczej. Stąd też wprowadzone przez tę ustawę zmiany pojęć nie powinny być w żaden sposób kojarzone z reformą gospodarczą. Można natomiast dojść do wniosku w oparciu o przedstawioną sytuację, że balast przyzwyczajenia stanowi dość znaczną przeszkodę we wprowadzaniu nowych zasad z dziedziny techniki tworzenia prawa.

Należy jednakże przyznać, że twórcy projektu ustawy — *Prawo dewizowe* z drugiej połowy lat siedemdziesiątych w wielu przypadkach wyprzedzili postulaty zawarte w założeniach reformy gospodarczej. Dążeniem ich było m. in. takie uregulowanie gospodarki dewizowej, które w sposób optymalny prowadziłoby, zwłaszcza poprzez działalność państwa w zakresie monopolu handlu zagranicznego, do najbardziej korzystnego kształtowania bilansu płatniczego państwa. Dzisiaj stwierdzić można, że dążenie to było w pełni zgodne z duchem podjętej kilka lat później reformy gospodarczej. Być może, że proponowane przez twórców projektu ustawy — *Prawo dewizowe* w drugiej połowie lat siedemdziesiątych rozwiązania były zbyt śmiałe w stosunku do koniunkturalnie realizowanej wówczas polityki gospodarczej. Za wnioskiem takim przemawia fakt, iż proponowany wówczas kilkumiesięczny okres *vacatio legis* przekształcił się w okres kilkuletni. Stąd

ków i lokali przez cudzoziemców dewizowych (Dz. U. nr 58, poz. 302). Mimo, iż jest to rozporządzenie zmieniające, to posługuje się nadal pojęciem cudzoziemca dewizowego a nie osoby zagranicznej, chociaż obowiązywała już ustawa — *Prawo dewizowe*.

¹² Przykładowo sytuacja taka występuje w Czechosłowacji. Pojęcie cudzoziemca i krajowca dewizowego wprowadzone zostało tam na wzór określeń polskich w zakonie o devizovem gospodarstve z 1953 r. („Zbierka zakonov” 1953(107)) utrzymana została po zmianie dokonanej w 1958 r. („Zbierka zakonov” 1958(64)) i występuje nadal w nowym akcie z 21 XII 1970 r. („Zbierka zakonov” 1970(43)).

¹³ Krytykę pojawiających się wówczas propozycji zmian nazewnictwa przedstawił J. Skoczylas w pracy *Dopuszczalność czynności dewizowych w prawie PRL*, Warszawa 1979.

też można mieć wątpliwości czy właściwe jest mówić o ustawie — *Prawo dewizowe* z listopada 1983 r. jako o nowym prawie dewizowym.

Dążenie twórców projektu, z drugiej połowy lat siedemdziesiątych, do uregulowania możliwie w ustawie, wszystkich dziedzin mających istotne znaczenie dla dopływu do gospodarki narodowej środków dewizowych oraz racjonalnego gospodarowania nimi, nic nie straciło na aktualności w okresie realizacji reformy gospodarczej. Czy dążenie to faktycznie zostało zrealizowane można mieć duże wątpliwości — o kwestiach tych krytyczne uwagi zasygnalizowane zostały w dalszej części rozważań. W tym miejscu zaznaczyć należy że w uchwalonej w listopadzie 1983 r. ustawie — *Prawo dewizowe*, wyrazem tych dążeń jest m. in. zawarcie — określonych poprzednio w przepisach wykonawczych — zasad dotyczących ustalania i realizowania należności i zobowiązań pieniężnych w obrocie dewizowym z zagranicą. Zamieszczenie tych zasad bezpośrednio w ustawie nadało im charakteru bardziej trwałego, przyczyniając się tym samym do ich upowszechnienia, a przez to także do zwiększenia ich przestrzegania.

Jak wcześniej wspomniano, efektem blankietowości ustawy dewizowej było nadmierne rozbudowanie ilościowe przepisów wykonawczych. Łącznie w okresie obowiązywania ustawy dewizowej wydanych zostało ponad sto wykonawczych aktów normatywnych¹⁴. Oczywiście liczba obowiązujących w danym czasie aktów wykonawczych była znacznie mniejsza. Znaczna poprawa sytuacji w tym zakresie nastąpiła w roku 1973 po dokonanej kodyfikacji ogólnych zezwoleń dewizowych ministra finansów¹⁵. Od tego czasu liczba aktów wykonawczych oscylowała wokół dwudziestu.

Na podstawie ustawy — *Prawo dewizowe* wydanych zostało do tej pory dwanaście aktów wykonawczych¹⁶. Liczba ta nie obejmuje przepisów wykonawczych wydanych w wykonaniu innych ustaw a nawiązujących pośrednio do ustawy — *Prawo dewizowe*. Wydawać się może, że liczba obowiązujących aktualnie wykonawczych aktów norma-

¹⁴ Przykładowo ogólna liczba aktów wykonawczych wydanych przez ministra finansów w roku 1969 wynosiła 129, a w roku 1973 spadła do 84. Por. Kosikowski, *op. cit.*, s. 159.

¹⁵ Zarządzenie ministra finansów z dnia 6 VII 1973 r. w sprawie zezwolenia na niektóre czynności obrotu wartościami dewizowymi oraz granicznej kontroli dewizowej (Mon. Pol. nr 29, poz. 184). Zarządzenie to uchwaliło 28 aktów wykonawczych ministra finansów.

¹⁶ W liczbie tej mieści się: 1 rozporządzenie Rady Ministrów, 3 rozporządzenia ministra finansów, 1 rozporządzenie ministrów finansów i handlu zagranicznego, 3 zarządzenia ministra finansów, 1 zarządzenie ministra finansów i prezesa NBP, 2 zarządzenia ministra handlu zagranicznego i 1 zarządzenie ministrów finansów i handlu zagranicznego.

tywnych wydanych na podstawie ustawy — *Prawo dewizowe*, jest i tak znaczna. Fakt ten spowodowany jest przede wszystkim przez dwie szczególnie istotne przesłanki. Pierwsza z nich — to rezygnacja z koncepcji ogólnego rozporządzenia wykonawczego. Przesłanka ta jest efektem ścisłego określenia przez ustawę — *Prawo dewizowe* przypadków, w których określone kwestie winny być skonkretyzowane przez określone podmioty. Tym sposobem odrzucona została zasada generalnej klauzuli wykonawczej dla ministra finansów zawarta w ustawie dewizowej. Efektem tego jest rozwiązywanie różnych kwestii przez różne akty wykonawcze, co oczywiście powoduje ich rozbudowę ilościową.

Przesłanka druga związana jest z wspomnianą wcześniej potrzebą zachowania odpowiedniej elastyczności reglamentacji dewizowej. Kwestia ta jest szczególnie istotna w odniesieniu do ogólnych zezwoleń dewizowych. Zakres i liczba tych zezwoleń pozostają w bezpośredniej zależności od warunków kształtujących gospodarkę dewizową. Stąd też liczba aktów wykonawczych wydawanych w tym zakresie może różnie kształtować się w różnym czasie. Możliwość wyeliminowania tej sytuacji istnieje jedynie w drodze usztywnienia zasad reglamentacji dewizowej, co pozostawałoby w rażącej sprzeczności z założeniami reformy gospodarczej.

Szczególnie cennym osiągnięciem ustawy — *Prawo dewizowe* jest realizacja zasad równoprawności podmiotów gospodarczych. W zakresie tym nastąpiła pełna realizacja założeń reformy gospodarczej. Realizacja tej zasady pozostaje w ścisłym związku ze zmianą koncepcji modelu zasady państwowego monopolu handlu zagranicznego w Polsce¹⁷. Wyrazem tej zmiany było uchwalenie 26 II 1982 r. ustawy o uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego¹⁸. Odejście od rygorystycznego pojmowania zasady państwowego monopolu handlu zagranicznego, co proponowano w Polsce już w roku 1956¹⁹, stworzyło możliwość uczestniczenia w tym handlu poza przedsiębiorstwami handlu zagranicznego również przedsiębiorstwom przemysłowym oraz innym osobom prawnym i fizycznym na podstawie koncesji udzielanych przez ministra handlu zagranicznego. Konsekwencją tego była rezygnacja z wyodrębnioną w ustawie — *Prawo dewizowe* kategorią wykonaw-

¹⁷ Por. J. Okolski, *Z problematyki obrotu związanego z handlem międzynarodowym (Uwagi na tle ustawy o uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego)*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 4.

¹⁸ Dz. U. nr 7, poz. 59.

¹⁹ O propozycjach takich pisali m. in. S. Długosz, *Czy decentralizacja w handlu zagranicznym (artykuł dyskusyjny)*, „Handel Zagraniczny” 1958, z. 2 oraz J. Giedwiż, *Czy decentralizacja w handlu zagranicznym (głos w dyskusji)*, „Handel Zagraniczny” 1958, nr 7.

ców narodowych planów gospodarczych oraz szczególnych zasad realizowanego przez nich obrotu dewizowego.

Przy okazji zwraca się uwagę, że uległa likwidacji instytucja następczego zatwierdzania umów²⁰, jako zbędna i niepotrzebnie krępująca podmioty uczestniczące w handlu zagranicznym²¹. Stwierdzenie to nie do końca zgodne jest z prawdą. Prawdą jest, że instytucja ta zniknęła z ustawy — *Prawo dewizowe*. Nie jest natomiast prawdą, że instytucja ta została zlikwidowana w odniesieniu do handlu zagranicznego. Zauważyć mianowicie należy, że najpowszechniej stosowaną w praktyce formą następczego zatwierdzania umów była forma pozwolenia na przywóz lub wywóz²². Forma ta została przejęta przez przepisy ustawy — *Prawo celne*²³ i tam zyskała prawo obywatelstwa. Ogólne zezwolenie dewizowe w zakresie handlu zagranicznego i usług związanych z tym handlem²⁴ ma charakter zezwolenia warunkowego. Zezwala się bowiem jednostkom handlu zagranicznego²⁵ na zawieranie umów w zakresie obrotu towarami i usługami z zagranicą, pod warunkiem uzyskania zezwolenia na przywóz lub wywóz. Równocześnie przepisy wykonawcze z zakresu prawa celnego w sprawie pozwoleń na przywóz i wywóz w handlowym obrocie z zagranicą²⁶ zobowiązują jednostki handlu zagranicznego do zamieszczania w kontraktach eksportowych i importowych klauzuli uzależniającej ważność kontraktu od uzyskania pozwolenia na wywóz lub przywóz. Tak więc uzyskanie pozwolenia na przywóz lub wywóz stanowi równocześnie spełnienie warunku do korzystania z ogólnego zezwolenia dewizowego, co jest równoznaczne z zezwoleniem na pobranie należności z zagranicy lub dokonanie płatności na rzecz zagranicy.

²⁰ Szerzej na ten temat Skoczyła, *op. cit.*, s. 124—135.

²¹ Uzasadnienie projektu ustawy — *Prawo dewizowe*, Druk Sejmowy nr 357.

²² Wynika to z § 9 zarządzenia nr 42 ministra handlu zagranicznego z dnia 30 VI 1956 r. w sprawie wykonania przepisów dewizowych w zakresie obrotu towarowego z zagranicą i usług z tym obrotem związanych (nie publikowane) zmienione zarządzeniem nr 66 ministra handlu zagranicznego z dnia 2 VII 1964 r. (Dz. Urz. MHZ nr 17, poz. 119).

²³ Ustawa z dnia 26 III 1975 r. — *Prawo celne* (Dz. U. 1984, nr 57, poz. 290).

²⁴ Zarządzenie nr 6 ministra handlu zagranicznego z dnia 4 II 1985 r. w sprawie ogólnego zezwolenia dewizowego w zakresie handlu zagranicznego i usług związanych z tym handlem (Dz. Urz. nr 4, poz. 7).

²⁵ Jednostkami handlu zagranicznego, zgodnie z § 1 powołanego wyżej zarządzenia nr 6 MHZ są: a) państwowe przedsiębiorstwa, których organem założycielskim jest minister handlu zagranicznego, b) inne niż wymienione w pkt. a osoby prawne oraz osoby fizyczne uprawnione do prowadzenia handlu zagranicznego.

²⁶ Zarządzenie nr 55 ministra handlu zagranicznego z dnia 31 XII 1984 r. w sprawie pozwoleń na wywóz i przywóz w handlowym obrocie towarowym z zagranicą (Dz. Urz. MHZ 1985, nr 1, poz. 1).

Łatwo więc dostrzec, że instytucja następczego zatwierdzania umów w formie pozwolenia na przywóz lub wywóz, funkcjonuje nadal w polskim prawie i to jeszcze przy rozszerzonym aktualnie zakresie podmiotowym. Obejmuje mianowicie wszystkie jednostki handlu zagranicznego, w tym także nie będące jednostkami gospodarki społeczno-nej osoby prawne oraz osoby fizyczne. Na gruncie natomiast przepisów ustawy dewizowej instytucja następczego zatwierdzania umów dotyczyła jedynie jednostek gospodarki społeczno-nej. Rozwiązanie to jest z jednej strony konsekwencją przyjęcia zasady równouprawności podmiotów uczestniczących w handlu zagranicznym, z drugiej natomiast strony jest efektem realizacji funkcji kontrolnych wynikających z zasady państwowego monopolu handlu zagranicznego.

Warto także zauważyć, że przedstawione rozwiązania są równocześnie wyrazem realizacji zasady spójności systemu prawa. W tym przypadku uzyskana została spójność rozwiązań z zakresu prawa dewizowego z rozwiązaniami prawa celnego. Osiągnięcie tej spójności nastąpiło poprzez rezygnację ze strony prawa dewizowego z unormowań dotyczących instytucji w tej dziedzinie wykształconej, która z czasem stała się instytucją bardziej właściwą prawu celnemu.

W związku z przedstawionymi powyżej rozwiązaniami można dojść do wniosku, że ustawa — *Prawo dewizowe* charakteryzuje się daleko idącą odpornością na przejmowanie wykształconych w innych dziedzinach prawa instytucji prawodewizowych. Za stwierdzeniem takim przemawia pominięcie milczeniem przyjętej w ustawie z dnia 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych²⁷ zasady samofinansowania dewizowego. Ustawa ta stwierdza bowiem w art. 30, ust. 1, że przedsiębiorstwo ma prawo do dysponowania częścią wpływów dewizowych uzyskanych ze zrealizowanej przez siebie sprzedaży towarów i usług. Natomiast ustawa — *Prawo dewizowe*, która weszła w życie przeszło dwa lata później, przyjęła za zasadę akurat rozwiązanie odwrotne. Zgodnie bowiem z art. 24 waluty obce przekazane z zagranicy na pokrycie należności powinny być niezwłocznie po zawiadomieniu o ich przekazaniu odprzedane polskiemu bankowi dewizowemu. Od zasady tej dopuszczony został co prawda wyjątek, iż istnieje możliwość wpłaty otrzymanych należności na rachunek bankowy prowadzony w walutach obcych na podstawie zezwolenia dewizowego lub przepisów ustawy.

Rzecz jednakże w tym, że rachunki bankowe prowadzone w walutach obcych dla przedsiębiorstw państwowych lub ich zrzeczeń, zwią-

²⁷ Tekst jednolity. Dz. U. 1986, nr 8, poz. 41.

zane bezpośrednio z instytucją odpisów dewizowych²⁸, prowadzone są na podstawie uchwał Rady Ministrów²⁹. Uchwały te konsekwentnie nie nawiązują do przepisów z zakresu prawa dewizowego. Zauważyć można, że instytucja odpisów dewizowych, której poprzedniczką była instytucja funduszy dewizowych³⁰, nie tylko nazwą jest związana z prawem dewizowym pojmowanym jako ogół przepisów regulujących reglamentację i gospodarkę dewizową. Chodzi przecież o to, że pojęcie reglamentacji obejmuje swym zakresem, nie tylko ograniczenia i obowiązki, ale także zasady rozdziału dóbr występujących w ograniczonej ilości³¹. Dobrami takimi w tym przypadku są środki dewizowe.

Wydaje się, że waga zasad rozdziału środków dewizowych dla gospodarki dewizowej jest szczególnie istotna. W ramach tych zasad, poza instytucją odpisów dewizowych, mieszczą się również kwestie związane ze sprzedażą przedsiębiorstwom państwowym środków dewizowych, zarówno po obowiązującym kursie, jak też w drodze przetargów dewizowych. Występujące w tym zakresie rozwiązania prawne stwarzają równocześnie pole do funkcjonowania bodźców, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, w dziedzinie rozwoju eksportu, którego rola dla gospodarki dewizowej ma charakter zasadniczy. Pominięcie w ustawie — *Prawo dewizowe*, tych szczególnie istotnych dla gospodarki narodowej kwestii, uznać należy za pozostawienie tego aktu prawnego w dużej sprzeczności z założeniami reformy gospodarczej.

Podobny zarzut odnieść można co do pominięcia w ustawie — *Prawo dewizowe*, zasad dotyczących przekazywania za granicą części dochodu zagranicznych osób prawnych i fizycznych prowadzących w Polsce działalność gospodarczą. Zasady te zostały ściśle określone w art. 33 ustawy z dnia 6 VII 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium

²⁸ Por. Z. Ofiarski, *Zmodyfikowane zasady funkcjonowania odpisów dewizowych w walutach wymiennalnych*, cz. I, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1986, nr 6 i cz. II, nr 7.

²⁹ Uchwała nr 134 Rady Ministrów z 28 VI 1982 r. w sprawie dysponowania przez przedsiębiorstwa państwowe częścią wpływów dewizowych ze zrealizowanej sprzedaży towarów i usług w eksporcie (Mon. Pol. nr 18, poz. 157), zastąpiona uchwałą nr 152 Rady Ministrów z dnia 4 X 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i wykorzystywania odpisów dewizowych w walutach wymiennalnych (Mon. Pol. nr 32, poz. 218).

³⁰ Por. W. Kawałkowski, *Uwagi o tworzeniu i wykorzystaniu funduszu dewizowego przedsiębiorstw*, „Bank i Kredyt” 1970, nr 2, T. Pawłowski, *Fundusze dewizowe jako stymulatory eksportu*, „Finanse” 1979, nr 4 oraz B. Mucha, *Rozwój instytucji funduszy dewizowych przedsiębiorstw i organizacji gospodarczych*, „Zeszyty Naukowe UJ” 1983, Prace Prawnicze, z. 106.

³¹ Por. M. Madey, A. Stelmachowski, *Zarys prawa gospodarczego*, Warszawa 1980, s. 258—259.

Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne³². Również i w tym przypadku nie można mieć wątpliwości, że kwestie związane z transferem środków dewizowych pozostają w bezpośrednim związku z kształtem gospodarki dewizowej. W związku z przedstawionymi kwestiami można odnieść wrażenie, że ustawa — *Prawo dewizowe* reguluje sprawy drugorzędne, a czasem i marginalne dla gospodarki dewizowej.

Stąd też, leżąca rzekomo u podstaw projektu teza — takiego uregulowania gospodarki dewizowej, które w sposób optymalny prowadziłoby, zwłaszcza poprzez działalność państwa w zakresie monopolu handlu zagranicznego, do najbardziej korzystnego kształtowania bilansu płatniczego państwa³³, wydaje się nie znajdować swego odbicia w uchwalonej na podstawie wspomnianego projektu ustawy — *Prawo dewizowe*. Można również stwierdzić, że w tym zakresie ustawa — *Prawo dewizowe*, nie realizuje postulatu założeń reformy gospodarczej o dążeniu do spójności systemu prawnego z systemem ekonomicznym. Za wnioskiem takim przemawia przede wszystkim brak spójności rozwiązań prawnych regulujących, w różnych aktach prawnych, gospodarkę dewizową.

Niewłaściwe byłoby jednakże stwierdzenie, że kwestie związane z nowymi warunkami funkcjonowania gospodarki narodowej, w tym przede wszystkim handlu zagranicznego, zostały w pełni pominięte w przepisach ustawy — *Prawo dewizowe*. Dostrzec mianowicie należy, że znalazły swe odbicie kwestie związane ze współpracą i kooperacją osób krajowych z osobami zagranicznymi. Znalazły także swe odbicie zasady tworzenia spółek lub przedsiębiorstw z udziałem kapitału obcego. W tym ostatnim przypadku z zasadami tymi pozostaje w bezpośredniej korelacji uchwalona 23 IV 1986 r. ustawa o spółkach z udziałem zagranicznym³⁴.

Ogólnie można stwierdzić, że reforma gospodarcza miała raczej pośredni wpływ na kształt ustawy — *Prawo dewizowe*. Wpływ ten sprowadzał się w zasadzie do stworzenia warunków do uchwalenia nowej ustawy, których to warunków brak było w drugiej połowie lat siedemdziesiątych. Faktycznie jednakże w zasadzie nadany został kształt ustawodawczy rozwiązaniom pochodzącym z tamtego okresu. Nowe rozwiązania związane z reformowaną gospodarką narodową w ustawie — *Prawo dewizowe* w zasadzie nie znalazły swego odbicia. Fakt ten związany jest z uprzednio obowiązującą koncepcją wyłączności

³² Dz. U. nr 19, poz. 146.

³³ Uzasadnienie projektu ustawy — *Prawo dewizowe*, Druk Sejmowy nr 357.

³⁴ Dz. U. nr 17, poz. 88.

regulowania tej dziedziny w drodze normatywnej działalności Rady Ministrów³⁵.

Odmienne natomiast ocenić można wpływ reformy gospodarczej na całokształt rozwiązań prawnych regulujących gospodarkę dewizową, tj. prawo dewizowe szeroko rozumiane. W tej dziedzinie nastąpiły daleko idące przeobrażenia — związane w dużej mierze ze zmianą koncepcji modelu zasady państwowego monopolu handlu zagranicznego. Można powiedzieć, że nowe podejście do zasady państwowego monopolu handlu zagranicznego w istotny sposób wpłynęło na aktualny kształt zasady monopolu walutowego państwa. Rozwiązania te, jak wyżej podkreślono, nie znalazły swego wyrazu w ustawie — *Prawo dewizowe*. Faktu tego nie należy jednakże zbyt pochopnie oceniać negatywnie. Szereg bowiem nowych rozwiązań, jak chociażby związanych z funkcjonowaniem odpisów i przetargów dewizowych, funkcjonuje nadal na zasadach nie do końca dopracowanego eksperymentu i wzbudza szereg różnorodnych kontrowersji³⁶. Można stwierdzić, że aktualnie występuje dopiero faza tworzenia nowych zasad gospodarki dewizowej nawiązujących do nowych warunków funkcjonowania gospodarki narodowej.

Wydaje się, iż po zakończeniu fazy eksperymentowania i dopracowaniu nowych zasad zaistnieją warunki do dokonania unormowań ustawowych chociażby w akcie prawnym o gospodarce dewizowej. Ustawa taka obejmowałaby wówczas nie tylko te rozwiązania, które aktualnie zawiera ustawa — *Prawo dewizowe*, ale również te, które wykształciły się w aktach prawnych przedmiotowo związanych z funkcjonowaniem innych dziedzin gospodarki narodowej. Przyjmując takie stanowisko ustawę — *Prawo dewizowe* traktować należy jako rozwiązanie przejściowe. Sądzić, można, że skoro zgodnie z przyjętymi założeniami reforma gospodarcza winna być procesem ciągłym, to proces doskonalenia prawa dewizowego powinien jej towarzyszyć.

Katedra Prawa Finansowego
Uniwersytet Jagielloński

Udział w dyskusji wzięli: doc. dr hab. Eugenia Fojcik-Mastalska (Uniwersytet Wrocławski), prof. dr hab. Apoloniusz Kostecki (Uniwersytet Jagielloński), doc. dr hab. Andrzej Borodo (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), dr Witold Olszowy (Uniwersytet Łódzki), dr Wanda Wójtowicz (UMCS w Lublinie), dr Andrzej Buczek (Uniwersytet Jagielloński).

³⁵ Por. W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 3—9, oraz C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1983, s. 42.

³⁶ Por. Ofiarski, *op. cit.*

Andrzej Buczek

THE INFLUENCE OF ECONOMIC REFORM ON THE SHAPE
OF THE FOREIGN CURRENCY LAW

The subject of this paper is an analysis of modifications of foreign currency legislation, from the point of view of principles of the economic reform. An assessment of the foreign currency legislation by the Act of 28th March 1952 revealed that those solutions were inadequate to the conditions of functioning of the national economy already in the 1970s. It was then proved by attempts of new legislative solutions in this field. Abandoning then the necessary modifications has led, among others, to an excessive debt of Poland, as a result of unrestricted and voluntaristic operations of the government, in this sphere of national economy.

The formal expression of realization of economic reform, in the sphere of foreign currency, was the passing on 22nd November 1983 of the Act „Foreign Currency Law”. The principal achievement of the new legislative solution was abandonment of leaving blanks in the legal regulations of the basic Act on foreign currency circulation. This effect was achieved, among others, through limitation and substantiation of the competence of executive organs. The Act „Foreign Currency Law”, unlike an Act fixing only the maximum range of restrictions and duties, substantiates both the duties and foreign currency limitations. In this way, the margin of flexibility, necessary in foreign currency operations, has been limited and brought under parliamentary control. Moreover, a substantial achievement of the Act „Foreign Currency Law” is a precise and full determination in art. 1 of the object of regulation.

Still, it should be remarked that the trend to perfection in the legislative technique of the Act „Foreign Currency Law” in some instances goes too far. One of them is the groundless modification in terminology of subjects of foreign currency obligations and foreign currency circulation. Besides, the modifications date back to the project of mid-1970s, when they were already objectively criticized. Unfortunately, the criticism did not reach the authors of the Bill „Foreign Currency Law”. It should be stressed that the intentions of the authors of the mid-1970s project were reduced to an aspiration for such a regulation of foreign currency circulation which would become the optimum way towards the most profitable formation of the balance of payments of the state. It is a pity that those intentions were declared as the motivation of the project, but were not reflected in the contents of the Act „Foreign Currency Law”.

The principle of substantial limitation of executive acts to the Act „Foreign Currency Law” was realized only partly. It was due to two reasons. The first of them was abandoning the conception of a general executive regulation and a general competence clause of the Minister of Finance. As a consequence, various questions to be concretized under the Act, are solved by various executive acts, which increases their number. The other reason was the need of necessary flexibility of foreign currency control. Consequently, in the course of time, it leads to modifications of executive solutions and results in a rise of their volume.

It should be noticed that the Act „Foreign Currency Law” accepted the principle of equality for all economic subjects. Realization of this principle is strictly connected with the modification of conception of state monopoly in foreign trade, expressed by the Act of 26th February 1982 on qualifications for foreign trade. However, it should not be understood that in consequence of adopting the prin-

principle of equality of subjects, the foreign currency law has abandoned the institution of accepting contracts *ex post*. This institutions, appearing mostly in form of import or export licence, has been earlier adopted by customs legislation, where it has been established, becoming an instrument of realization of the principle of foreign trade monopoly.

It is worth noticing that the Act „Foreign Currency Law” is characterized by strong resistance for adopting foreign currency institutions by other branches of law. For example, the principle of foreign currency self-financing, or the consequence of the principle, connected with gaining foreign currency means by enterprises, have not been expressed in the Foreign Currency Law, approved by the Act of 26th February 1982 on financial economy of enterprises. A similar objection refers to omission of principles of transfer abroad of a part of income of foreign legal and natural persons, engaged in economic activity in Poland. Thus, it can be stated that the Act „Foreign Currency Law” realises a narrow conception of foreign currency control, without securing consistency between the legal system and the economic system.

In general, it can be found that the economic reform had a rather indirect influence on the shape of the Act „Foreign Currency Law”. The new solutions of the reformed national economy have not found their reflection in the Act. However, the influence of economic reform on the whole of legal solutions, regulating the foreign currency economy, i.e. the law of foreign currency in broad sense, should be differently assessed. Here far reaching modifications have taken place, connected mostly with the change of conception of foreign trade monopoly, and the changes in financial system of state-owned enterprises. Thus the Act „Foreign Currency Law” should be considered to be a temporary solution, which should be replaced by a legal act covering the whole of solutions referring to foreign currency economy.