Cezary Kosikowski

PRAWO FINANSOWE UNII EUROPEJSKIEJ W SYSTEMIE POLSKIEGO PRAWA FINANSOWEGO

Temida 2, Białystok 2010, ss. 249

Z satysfakcją należy odnotować, że niedawno ukazała się w wydawnictwie uniwersyteckim (Temida 2) istotna praca, która mogłaby pojawić się w fachowym wydawnictwie centralnym. Zasady wydawnicze, kwestie rozliczeń i inne sprawy techniczne skłaniają jednak poważnych twórców do wydawania swoich prac w wydawnictwach o mniejszym zasięgu i randze – istotą działania jest jednak sama praca. Tak jest właśnie z recenzowaną pozycją autorstwa C. Kosikowskiego: *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*.

Celem recenzowanej rozprawy jest prezentacja zewnętrznego, unijnego prawa finansowego oraz jego odzwierciedlenie w polskim, wewnętrznym prawie finansowym. Sam Autor stwierdza zresztą, że przedmiotowa praca „…odróżnia się od innych, wcześniejszych podręczników na temat wspólnotowego prawa finansowego. Ma on bowiem na celu jednoczesne przedstawienie regulacji prawa unijnego odnoszących się do poszczególnych obszarów prawa finansowego oraz ich zastosowania (recepcji, implementacji, wykładni) w systemie polskiego prawa finansowego W innych podręcznikach zwykle opisuje się tylko ten pierwszy aspekt, natomiast o drugim pisze się jedynie w kontekście opisu polskiego prawa finansowego. Tymczasem prawo UE ma wyznaczone miejsce w krajowym porządku prawnym państw członkowskich UE. Problem leży jednak w tym, czy to miejsce jest zajęte właściwie i czy fakt ten jest respektowany w praktyce tworzenia, wykładni i stosowania prawa finansowego w Polsce", s. 16–17.

Recenzowana pozycja składa się z wykazu skrótów, wstępu, sześciu rozdziałów merytorycznych, bibliografii oraz wykazu źródeł polskiego i unijnego prawa finansowego. Rozdział I pracy poświęcony został pojęciu i zakresowi prawa finansowego UE oraz zasadom jego obowiązywania i stosowania w Polsce. W poszczególnych jego podrozdziałach przedstawiono kolejno: pojęcie i zakres prawa finansowego UE, podstawy prawne oraz zakres obowiązywania prawa finansowego UE w Polsce

w okresie od stowarzyszenia do uzyskania członkostwa w UE oraz zasady obowiązywania prawa finansowego UE w państwie członkowskim i jego obowiązki stąd wynikające.

Rozdział II pracy dotyczy prawa walutowego i dewizowego UE w systemie polskiego prawa finansowego. Autor omawia w nim: ustrój walutowy UE i jego obowiązywanie, odrębność reżimu walutowego państw członkowskich UE objętych derogacją i ich drogę do strefy euro, obowiązywanie jednolitych instytucji prawa walutowego UE w Polsce realizujących zasadę swobody przepływu kapitału i płatności.

Rozdział III poświęcony jest instytucjom kredytowym w prawie wewnętrznego rynku finansowego UE. Przedstawiono w nim pojęcie wewnętrznego rynku finansowego UE oraz jego szczególny reżim prawny, instytucje kredytowe na wewnętrznym rynku finansowym UE, nadzór nad instytucjami kredytowymi i spółkami holdingowymi w sektorze bankowo–inwestycyjnym według prawa UE i prawa polskiego, a także system gwarancji i odpowiedzialności instytucji kredytowych wobec klientów w prawie UE i prawie polskim.

W rozdz. IV Autor omawia instytucje finansowe w prawie rynku finansowego UE. Przedstawione zostały w nim kolejno: pojęcie instytucji finansowych i ich formy organizacyjne, zasady tworzenia i funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych oraz nadzoru nad nimi, instytucje publicznego obrotu papierami wartościowymi oraz nadzór nad nimi, fundusze inwestycyjne oraz nadzór nad nimi, fundusze emerytalne oraz nadzór nad ich funkcjonowaniem, konglomeraty finansowe i nadzór uzupełniający.

Rozdział V dotyczy prawa sektora finansów publicznych UE. W kolejnych częściach tego rozdziału przedstawiono: regulacje prawne UE ujednolicające pojęcie i zakres sektora finansów publicznych w państwach członkowskich, unijną regulację prawną dotyczącą przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi budżetowemu i zadłużeniu publicznemu państw członkowskich UE oraz problem koordynacji planowania finansowego w UE i w państwach członkowskich.

Rozdział VI poświęcony został prawu podatkowemu UE. Omówiono w nim ideę harmonizacji krajowych systemów podatkowych w ramach Wspólnot i Unii Europejskiej, harmonizację opodatkowania pośredniego, harmonizację opodatkowania bezpośredniego oraz współpracę administracyjną państw członkowskich w sferze podatkowej.

Nawiązując do powyższej struktury pracy, można wyeksponować pewne istotne kwestie i jej myśli przewodnie. Mają one charakter przykładowych uwag autora niniejszej recenzji do kwestii podniesionych w pracy, a ich celem jest podkreślenie poszczególnych problemów lub próba ich nieco innego potraktowania.

1) Recenzowana praca ma charakter podręcznika, z typowymi cechami dla tej formy opracowania (definicje, wyposażenie w bibliografię, wykaz aktów prawnych itp.). Z drugiej jednak strony jest to dzieło twórcze, zawierające nowe ujęcie i liczne własne oceny Autora, charakterystyczne dla opracowań monograficznych. Wynika z nich, że można już mówić o zewnętrznym prawie finansowym Unii Europejskiej oraz o jego roli w systemach prawa finansowego poszczególnych krajów członkowskich, w tym także polskiego prawa finansowego.

2) Autor recenzowanej rozprawy pokazuje nam, jak bardzo rozwinęło się zewnętrzne prawo finansowe Unii Europejskiej w ostatnich latach. Wiąże się to zarówno z rozszerzaniem UE, rozszerzaniem strefy euro, jak i z nowymi wymogami i regułami dla krajów objętych derogacją. Wydaje się, że tendencja ta będzie się dalej utrzymywała. Rozwijający się, już po napisaniu niniejszego dzieła, „grecki kryzys" oraz środki jego zwalczania, są najlepszym tego potwierdzeniem. Z drugiej strony nie zahamowało to zjawiska dalszego rozszerzania strefy euro, i od dnia 1 stycznia 2011 r. Łotwa stanie się jej kolejnym członkiem. Oznacza to istotne, nowe wyzwania i rozważenie nowych instrumentów i okoliczności dla krajów, które są przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu wspólnej waluty.

3) Interesujące są uwagi Autora dotyczące periodyzacji okresu wprowadzenia w Polsce rozwiązań unijnych (wcześniej wspólnotowych), s. 25 i nast. Autor wyróżnia tu 4 etapy rozwojowe: lata 1989–1994, czyli okres zmiany ustroju do wejścia w życie Układu Europejskiego; lata 1994–1998, związany z okresem obowiązywania Układu Europejskiego i wejściem w życie Konstytucji RP; lata 1998–2004, obejmujący okres negocjacji Polski z UE oraz od 2004 r. – obejmujący członkostwo Polski w UE. Recenzowana praca koncentruje się głównie na czwartym z wymienionych okresów, jednak poprzednie etapy odgrywają także ważną rolę w dzisiejszym stanie polskiego prawa finansowego. Jedne z nich wyznaczają działania na dzisiaj i w przyszłości (np. Konstytucja RP), często prowadząc do rozwiązywania nowych problemów, inne muszą być ciągle aktualizowane i harmonizowane (np. prawo podatkowe i prawo finansowe sektora finansów publicznych), zaś w zakresie kolejnych muszą następować nowe rozwiązania lub uzupełnienia (dotyczy to głównie prawa rynku finansowego i prawa walutowego).

4) Jednym z podstawowych obowiązków państw członkowskich UE jest doprowadzanie do niesprzeczności (raczej pełnej zgodności) brzmienia i stosowania prawa krajowego z prawem unijnym oraz pełne włączenie tego ostatniego do źródeł prawa krajowego (s. 40 i nast.). W tym zakresie stosuje się różne koncepcje, metody i techniki. Generalnie, należy zgodzić się z C. Kosikowskim, że zastosowanie instytucjonalnego systemu stałych analiz i sygnalizacji, na podstawie których właściwe organy powinny podjąć działania legislacyjne prowadzące do usunięcia istniejących lub powstających sprzeczności prawa krajowego z prawem unijnym, jest

metodą lepszą niż przyjęcie założenia, że wobec obowiązywania zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym w wypadku kolizji między ich normami, prowadzenie odrębnego monitoringu nie jest konieczne. „Nie ulega wątpliwości, że przewaga leży po stronie pierwszej metody, ponieważ ona daje gwarancję, że w prawie krajowym nie będzie norm sprzecznych z normami prawa unijnego. Wobec ograniczonej wciąż znajomości prawa unijnego nie należy natomiast opierać się na wyborze drugiej metody" (s. 45). Do przedmiotowych argumentów można dodać fakt specyfiki prawa unijnego, w ramach którego obowiązują zarówno normy prawa stanowionego, jak i *acquis communataire*. O ile można dość szybko poprawić znajomość unijnego prawa stanowionego, o tyle z *acquis communataire* będzie nieustanny problem, gdyż trudno będzie wymagać, aby polski urzędnik skarbowy z małego urzędu skarbowego rozstrzygał prawidłowo sprawy, stosując *acquis communataire*. To sprawa raczej dla stałego, zinstytucjonalizowanego monitoringu fachowców oraz przedmiot badań i dyskusji dla środowiska nauki.

5) Słuszny jest pogląd Autora recenzowanej książki, że realnie o wprowadzeniu euro w Polsce można mówić w latach 2015–2016 (s. 69). Czas przygotowania do wprowadzenia euro wynosi bowiem 4–5 lat, zaś Polska nie wykonała w tym zakresie jeszcze żadnych, konkretnych działań. Nie można bowiem uznać za nie tzw. Mapy drogowej przyjęcia euro przez Polskę, negatywnie ocenionej przez NBP. Dokument ten nie ma bowiem żadnego charakteru prawnego. Natomiast niezbędne są w tym zakresie istotne zmiany polskiego systemu prawnego, które powinny zaczynać się od zmiany Konstytucji RP. Po nich powinny nastąpić zasadnicze zmiany w ustawie o NBP, ustawie o BFG oraz kolejne zmiany w innych ustawach (zwłaszcza w ustawie – Prawo bankowe, w ustawie Prawo dewizowe i in.).

6) Dobrze się stało, że w pracy naukowej C. Kosikowski zajął się także kwestiami pośrednio związanymi z systemem prawa, np. kwestią racjonalności przeprowadzenia referendum w sprawie wprowadzenia euro (s. 74–75). To właśnie fachowcy powinni bowiem odwieść społeczeństwo od populistycznych złudzeń, że w każdej, ważnej społecznie sprawie społeczeństwo powinno wypowiadać się w formie referendum. Wprowadzenie w Polsce euro jest z jednej strony sprawą już przesądzoną (ze względu na treść podpisanych Traktatów), a z drugiej strony powinno dać rządzącym możliwość dokonania tej operacji w optymalnych dla Polski warunkach. W tych okolicznościach wynik referendum społecznego (cały czas bardzo kontrowersyjnego i nieprzewidywalnego) może tylko utrudnić rządzącym podjęcie optymalnych dla Polski decyzji. Należy bowiem pamiętać, że aktualni rządzący są wykonawcami społecznych decyzji, wcześniej wybranymi w wyborach powszechnych przez społeczeństwo.

7) Słuszne są także liczne, krytyczne uwagi C. Kosikowskiego dotyczące niezgodności polskich rozwiązań prawnych z prawem sektora finansów publicznych

UE (s. 160 i nast.). Dotyczą one przykładowo samego pojęcia i zakresu sektora finansów publicznych, kasowej (a nie memoriałowej, jak w UE) metody prezentacji transakcji, odmienności w wykazywaniu zaległości z tytułu danin publicznych itp. Problem sprowadza się tu do faktu, że „sporządzanie rachunków według ESA 95 dla własnych celów nie jest obowiązkowe dla państw członkowskich. Brak takiego obowiązku sprawia, że w praktyce dochodzi do stosowania różnych sposobów ujmowania niektórych pojęć i liczenia niektórych wielkości ekonomicznych. Państwa członkowskie, które zdecydują się do sporządzania rachunków inaczej, niż to wynika z ESA 95, muszą *de facto* stosować podwójne obliczenia i posługiwać się nimi w sprawozdawczości i statystyce publicznej" (s. 164–165). Obliczenia i sprawozdania dla potrzeb organów UE muszą być bowiem wykonywane przez państwa członkowskie przy zastosowaniu metody wynikającej z ESA 95. Czas już więc, aby w Polsce wprowadzić w zakresie rachunkowości, sprawozdawczości i podstawowych pojęć sektora publicznego metodologię ESA 95, a nie stosować w tym zakresie kilku metodologii, co wiąże się ze zwiększaniem kosztów społecznych tych operacji, a jednocześnie źle służy jawności i transparentności finansów publicznych.

8) Dobrze się stało, że Polska – po części pod wpływem UE – podjęła próbę wprowadzenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP) oraz budżetu zadaniowego. Mimo krytycznych uwag C. Kosikowskiego pod adresem WPFP (s. 185–186), należy dać tej instytucji możliwość sprawdzenia się w praktyce tym bardziej, że w niektórych państwach (np. w Finlandii) identyczna instytucja przynosi dobre rezultaty.

9) W pełni należy zgodzić się z uwagami C. Kosikowskiego, że polska ustawa o podatku od towarów i usług z dnia 11 marca 2004 r. nie w pełni realizuje zasady Dyrektywy 2006/112. „Polska odmiana VAT różni się od klasycznej konstrukcji VAT przede wszystkim tym, że nie zapewnia każdemu podatnikowi możliwości odliczenia podatku zapłaconego w poprzedniej fazie. Nie sięga więc do wartości dodanej, lecz do wartości brutto, chyba że podatnik udowodni, że spełnił postawione w ustawie warunki i uzyskał prawo do odliczenia. Z tego, co jest istotą VAT, w Polsce uczyniono przywilej, odnoszący się tylko do niektórych (zamiast do wszystkich) czynności podlegających opodatkowaniu oraz nie do wszystkich podatników. Po uchwaleniu Dyrektywy 2006/112 polską ustawę o podatku od towarów i usług zmieniono już kilkanaście razy. W żadnej jednak nowelizacji nie doszło do nadania temu podatkowi klasycznej formuły VAT. Gdyby tak się stało, to wpływy z podatku od towarów i usług, stanowiące podstawową część dochodów budżetu państwa, spadłyby o ok. 1/3, czyli o ogromną kwotę. Wobec tego utrzymuje się stan niepełnej harmonizacji polskiej ustawy z Dyrektywą 2006/112. UE toleruje ten stan, ponieważ korzysta również z wpływów z podatku od towarów i usług. Konstrukcja polskiej ustawy o podatku od towarów i usług należy do najmniej czytelnych i wywo-

łuje liczne spory podatników z organami podatkowymi. Mimo to nie czyni się nic, aby ten stan zmienić" (s. 196).

10) Wypada też podkreślić stanowisko Autora recenzowanej pracy, że w zakresie podatków bezpośrednich w UE, bardzo ograniczonej w dzisiejszym kształcie, stan prawa Polski nie odbiega od standardów UE. Jest to zresztą dla Polski jedyna możliwość realizacji legalnej konkurencji podatkowej i z tych względów nie należy nadmiernie przyspieszać harmonizacji i utraty suwerenności podatkowej Polski.

Na zakończenie przedmiotowej recenzji warto przytoczyć jeszcze jeden pogląd Autora, odnoszący się do prawa unijnego jako całości. „Prawo unijne jest prawem dynamicznym. Nie można się go zatem nauczyć „raz na zawsze". Trzeba na bieżąco obserwować jego zmiany i uwzględniać je w procesie wykładni i stosowania" (s. 47). Z całą pewnością recenzowana praca bardzo dobrze służy tej idei.

prof. zw. dr hab. E. Ruśkowski

Białystok, dnia 9 czerwca 2010 r.