

FINANSE I PRAWO FINANSOWE UNII EUROPEJSKIEJ

Cezary Kosikowski

SERIA AKADEMICKA



LEX

a Wolters Kluwer business

FINANSE I PRAWO FINANSOWE UNII EUROPEJSKIEJ

Cezary Kosikowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 15 grudnia 2013 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne
„Littera” Maria Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Łamanie
Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

The logo for 'prawolubni' features the word in a lowercase, serif font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, wave-like pattern.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3117-3

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluger.pl

www.wolterskluger.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	15
Część I	
USTRÓJ WALUTOWY I FINANSE UNII EUROPEJSKIEJ	
Rozdział I	
Ustrój walutowy Unii Europejskiej	19
1. Pojęcie i zakres oraz podstawy prawne ustroju walutowego Unii Europejskiej	19
2. Euro jako waluta Unii Europejskiej	23
3. Strefa euro	25
3.1. Warunki wejścia do strefy euro – kryteria konwergencji określone w Traktacie z Maastricht	25
3.2. Pakt Stabilności i Wzrostu	29
3.3. Status gospodarczy i finansowy państw członkowskich należących do strefy euro	33
3.4. Status gospodarczy i finansowy państw członkowskich objętych derogacją ..	35
3.5. Dalszy rozwój strefy euro – nowe warunki oraz tryb i procedura	40
4. Instytucjonalizacja ustroju walutowego Unii Europejskiej	44
4.1. Europejski System Banków Centralnych	44
4.1.1. Podstawy prawne powołania i organizacji ESBC	44
4.1.2. Cel i zadania ESBC	44
4.1.3. Sytuacja prawna narodowych banków centralnych przed wejściem i po wejściu do ESBC	45
4.2. Europejski Bank Centralny	46
4.2.1. Status prawny EBC	46
4.2.1.1. Organy EBC	48
4.2.1.2. Zadania EBC i rodzaje kompetencji	50
4.2.1.3. Kompetencje prawotwórcze oraz konsultacyjne i opiniotwórcze EBC	51
4.2.1.4. Kompetencje monetarne (polityka pieniężna) i dewizowe EBC	52
4.2.1.5. Kompetencje EBC w zakresie nadzoru bankowego	55

5. Pozostałe instytucje zarządzające w zakresie ustroju walutowego Unii Europejskiej	56
5.1. Komitet Ekonomiczno-Finansowy (Komitet Walutowy)	56
5.2. Europejski Komitet Bankowy	57
5.3. Europejski Komitet Kontrolerów Bankowych	57
5.4. Komitet ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego	58
6. Banki inwestycyjne Unii Europejskiej	59
6.1. Europejski Bank Inwestycyjny	59
6.2. Europejski Fundusz Inwestycyjny	60
6.3. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju	60
7. Obowiązywanie jednolitych instytucji prawa walutowego Unii Europejskiej realizujących zasadę swobody przepływu kapitału i płatności	62
7.1. Unijna zasada swobody przepływu kapitału i płatności a obrót dewizowy w Polsce	62
7.2. Usługi płatnicze	65
7.3. Stosowanie elektronicznych instrumentów płatniczych	70
7.4. Zastosowanie rozwiązań prawa unijnego dotyczących płatności transgranicznych	73
7.5. Regulacja prawna rozwiązań dotyczących świadczenia usług finansowych na odległość	74
7.6. Zwalczanie zjawiska tzw. prania brudnych pieniędzy według unijnych regulacji prawnych	75

Rozdział II

Finanse Unii Europejskiej oraz ich planowanie i ochrona	77
1. Specyfika finansów Unii Europejskiej	77
2. Wydatki Unii Europejskiej	79
2.1. Ewolucja wydatków unijnych na tle zmieniających się form instytucjonalnych oraz celów i zadań integracji europejskiej	79
2.2. Rodzaje wydatków	81
2.3. Formy prawne wydatków	83
2.4. Struktura wydatków	85
3. Dochody Unii Europejskiej	88
3.1. Zasada koncentracji dochodów w budżecie ogólnym Unii Europejskiej	88
3.2. Katalog dochodów budżetu ogólnego UE oraz ich struktura	88
3.3. Problem zasobów własnych a autonomia finansowa Unii Europejskiej	89
4. Wieloletnie programowanie i planowanie finansowe w Unii Europejskiej	95
4.1. Dotychczasowe rozwiązania i doświadczenia (Agenda 2000, Strategia Lizbońska, Perspektywa Finansowa na lata 2000–2006)	95
4.2. Nowe podstawy prawne wieloletniego planowania finansowego (Ramy finansowe i Nowa Perspektywa Finansowa na lata 2007–2013)	97
4.3. Ramy finansowe na lata 2014–2020	100
5. Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej	103

Rozdział III

Budżet ogólny Unii Europejskiej	107
1. Pojęcie budżetu ogólnego Unii Europejskiej i jego charakter prawny	107
2. Podstawy prawne budżetu ogólnego Unii Europejskiej	110
3. Zasady budżetowe w prawie Unii Europejskiej	112
3.1. Pojęcie i funkcje zasad budżetowych	112
3.2. Zasady budżetowe wynikające z postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	113
3.3. Zasady budżetowe wynikające z rozporządzenia wykonawczego Rady	119
4. Procedura tworzenia, wykonywania i kontroli budżetu ogólnego Unii Europejskiej	120
4.1. Przygotowanie projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej	120
4.2. Ostateczne przyjęcie budżetu ogólnego przez Parlament Europejski	122
4.3. Zmiany budżetu ogólnego UE w ciągu roku budżetowego	123
4.4. Wykonywanie budżetu ogólnego Unii Europejskiej	127
4.5. Kontrola wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej	131
4.6. Absolutorium budżetowe	134

Rozdział IV

Fundusze, inicjatywy wspólnotowe i instrumenty finansowe oraz mechanizmy finansowe w Unii Europejskiej	135
1. Pojęcie i zadania oraz klasyfikacja funduszy tworzonych w Unii Europejskiej	135
2. Fundusze strukturalne	140
2.1. Cele funduszy strukturalnych	140
2.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	141
2.3. Europejski Fundusz Społeczny	142
2.4. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Wsparcia Obszarów Wiejskich	142
2.5. Europejski Fundusz Rybacki	143
2.6. Wspólnotowy Fundusz Tytoniowy	144
3. Fundusz Spójności	146
4. Pozostałe fundusze niestrukturalne	147
4.1. Europejski Fundusz Inwestycyjny	147
4.2. Fundusz Solidarności Unii Europejskiej	150
4.3. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	153
4.4. Europejski Fundusz Rozwoju	155
5. Środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych	158
6. Inicjatywy wspólnotowe	159
7. Instrumenty Finansowe	160
7.1. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	160
7.2. Instrument na rzecz Stabilności	161
7.3. Instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju	161
7.4. Instrument Finansowy Ochrony Ludności	162
7.5. Inne instrumenty finansowe	162
8. Mechanizmy Finansowe EOG	162

Część II

PRAWO FINANSOWE UNII EUROPEJSKIEJ

Rozdział V

Charakterystyka ogólna prawa finansowego Unii Europejskiej	167
1. Władztwo finansowe Unii Europejskiej a suwerenność finansowa państw członkowskich	167
2. Pojęcie i zakres oraz źródła prawa finansowego Unii Europejskiej	172
3. Obowiązki prawa finansowego Unii Europejskiej w państwach członkowskich i wynikające stąd ich obowiązki	174
3.1. Zasady obowiązywania prawa finansowego Unii Europejskiej w państwach członkowskich	174
3.2. Obowiązki państw członkowskich wynikające z faktu obowiązywania prawa unijnego w krajowym systemie prawnym	179

Rozdział VI

Prawo sektora finansów publicznych w Unii Europejskiej	184
1. Formy i instrumenty oddziaływania Unii Europejskiej na finanse publiczne państw członkowskich w okresie poprzedzającym wystąpienie światowego kryzysu finansowego w 2008 r.	184
1.1. System rachunków narodowych i regionalnych (ESA'95) oraz jego znaczenie dla określenia pojęcia sektora finansów publicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej	184
1.2. Harmonizacja obliczania produktu krajowego brutto (dochodu narodowego brutto) oraz wysokości inflacji, deficytu i długu publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej	187
1.3. Przeciwdziałanie nadmiernemu deficytowi budżetowemu i zadłużeniu publicznemu państw członkowskich Unii Europejskiej w okresie do kryzysu finansowego	188
2. Zmiana postawy Unii Europejskiej w dziedzinie finansów publicznych ze względu na pojawienie się światowego kryzysu finansowego	194
2.1. Kryzys finansowy w Unii Europejskiej	194
2.2. Stabilność finansowa i równowaga makroekonomiczna jako nowe zasady ingerencji Unii Europejskiej w dziedzinie finansów publicznych państw członkowskich	195
2.3. Dyscyplinowanie państw członkowskich do przestrzegania jednolitej rachunkowości i sprawozdawczości	199
2.4. Nowe podstawy planowania budżetowego (prognozy) i średniookresowe ramy budżetowe	201
2.5. Wzmocnienie nadzoru budżetowego i dyscypliny finansów publicznych	210
2.5.1. Zmiany Paktu Stabilności i Wzrostu – nowe działania prewencyjne (zapobiegawcze) i korygujące (naprawcze)	210
2.5.2. Zmiany w zakresie nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych – Semestr Europejski i Dialog Gospodarczy	213

2.5.3. Zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie	222
2.6. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (Pakt Fiskalny)	223
2.7. Wprowadzenie nowych form pomocy finansowej Unii Europejskiej dla państw członkowskich – Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej i Europejski Mechanizm Stabilności	229
2.7.1. Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej	229
2.7.2. Europejski Mechanizm Stabilności	230
Rozdział VII	
Prawo podatkowe Unii Europejskiej	233
1. Pojęcie i zakres oraz podstawy prawne i kierunki rozwoju prawa podatkowego Unii Europejskiej	233
2. Harmonizacja opodatkowania pośredniego	238
2.1. Podatek od wartości dodanej	238
2.2. Podatek akcyzowy	240
2.3. Podatek od gromadzenia kapitału	250
3. Harmonizacja opodatkowania bezpośredniego	253
3.1. Uwagi ogólne	253
3.2. Opodatkowanie dochodów spółek dominujących i spółek zależnych	260
3.3. Unikanie podwójnego opodatkowania zysków przedsiębiorstw powiązanych (Konwencja Arbitrażowa)	263
3.4. Opodatkowanie w przypadku łączenia, podziałów, wydzielenia, wnoszenia majątku i zamiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby spółki europejskiej lub spółdzielni europejskiej z jednego państwa do drugiego państwa członkowskiego	263
3.5. Opodatkowanie dochodów z oszczędności w postaci odsetek	264
3.6. Opodatkowanie przychodów spółek powiązanych w postaci odsetek oraz należności licencyjnych	264
4. Współpraca administracyjna państw członkowskich w sferze podatkowej	265
4.1. Podstawy prawne i zakres współpracy	265
4.2. Szczegółowe zasady współpracy administracyjnej w zakresie opodatkowania	267
Rozdział VIII	
Prawo rynku finansowego Unii Europejskiej	270
1. Wewnętrzny rynek finansowy Unii Europejskiej i nadzór nad jego funkcjonowaniem	270
1.1. Pojęcie i zakres oraz organizacja wewnętrznego rynku finansowego Unii Europejskiej	270
1.2. Unia Europejska wobec kryzysu na wewnętrznym rynku finansowym	273
2. Instytucje kredytowe i nadzór nad ich funkcjonowaniem	282
2.1. Pojęcie instytucji kredytowej i jej formy organizacyjne	282

2.2. Warunki podejmowania i wykonywania działalności przez instytucje kredytowe według prawa Unii Europejskiej	285
2.3. Nadzór nad instytucjami kredytowymi i spółkami holdingowymi w sektorze bankowo-inwestycyjnym według prawa Unii Europejskiej	289
2.3.1. Zasady i organizacja nadzoru nad instytucjami kredytowymi	289
2.3.2. Instrumenty indywidualnego nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi	294
2.3.3. Nadzór skonsolidowany w sektorze bankowo-inwestycyjnym	295
3. System gwarancji i odpowiedzialności instytucji kredytowych wobec klientów w prawie Unii Europejskiej	298
4. Instytucje finansowe i nadzór nad ich funkcjonowaniem	300
4.1. Pojęcie instytucji finansowych i ich formy organizacyjne	300
4.2. Zasady tworzenia i funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych oraz nadzoru nad nimi	301
4.2.1. Uwagi ogólne	301
4.2.2. Zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji oraz nadzór finansowy nad ich działalnością	302
4.2.3. Pośrednictwo ubezpieczeniowe i nadzór nad jego wykonywaniem	317
5. Instytucje publicznego obrotu papierami wartościowymi oraz nadzór nad nimi ..	317
6. Fundusze inwestycyjne oraz nadzór nad nimi	326
7. Fundusze emerytalne i nadzór nad ich funkcjonowaniem	336
8. Konglomeraty finansowe oraz nadzór uzupełniający	337
Bibliografia	339
Wykaz powoływanych aktów prawa Unii Europejskiej	349

WYKAZ SKRÓTÓW

AFI	–	alternatywne fundusze inwestycyjne
DNB UE	–	dochód narodowy brutto Unii Europejskiej
Dz. Urz.	–	Dziennik Urzędowy
EBC	–	Europejski Bank Centralny
EBI	–	Europejski Bank Inwestycyjny
ECU	–	European Currency Unit (europejska waluta rozliczeniowa obowiązująca we Wspólnotach Europejskich do 1 stycznia 2002 r.)
EFG	–	Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji
EFI	–	Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFOiGR	–	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej
EFR	–	Europejski Fundusz Rybacki
EFRR	–	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	–	Europejski Fundusz Społeczny
EFSF	–	European Financial Stability Facility (Europejski Instrument Stabilności Finansowej)
EFSM	–	European Financial Stabilisation Mechanism (Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej)
EIW	–	Europejski Instytut Walutowy (zastąpiony przez Europejski Bank Centralny)
EKB	–	Europejski Komitet Bankowy
EKKB	–	Europejski Komitet Kontrolerów Bankowych
EOG	–	Europejski Obszar Gospodarczy
EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy
ERM II	–	Exchange Rate Mechanism II (Mechanizm Stabilizowania Kursów II)
ESA'95	–	European system of national and regional accounts (Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych)
ESBC	–	Europejski System Banków Centralnych, obejmujący Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne państw członkowskich
ESM	–	European Stability Mechanism (Europejski Mechanizm Stabilności)
ESRB	–	European Systemic Risk Board (Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego)

ETS/TS UE	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości (po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego – TS UE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
EUNB	–	Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
Euratom/EWEA	–	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
Eurosystem	–	Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne państw członkowskich, których walutą jest euro
EWG	–	Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	–	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
Karta praw podstawowych UE	–	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/02 z 26.10.2012, s. 391)
k.c.	–	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
NBP	–	Narodowy Bank Polski
OLAF	–	L'Office européen de lutte antifraude (Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych)
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy (seria A)
PiP	–	Państwo i Prawo
PKB	–	produkt krajowy brutto
TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wprowadzony na mocy Traktatu z dnia 17 grudnia 2005 r. zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010, s. 47)
TO	–	Trybunał Obrachunkowy
Traktat Euratom	–	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C 84 z 30.3.2010, s. 1)
Traktat Lizboński	–	Traktat z dnia 17 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1)
Traktat Rzymski	–	Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (w polskiej wersji językowej opubl. w Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.)
TWE	–	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37) [zastąpiony na mocy Traktatu Lizbońskiego przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej]
UGW	–	Unia Gospodarcza i Walutowa

„unijny”	-	dotyczący Unii Europejskiej [termin ten zastąpił wyraz „wspólnotowy” po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego]
WE/Wspólnoty/Wspólnoty Europejskie	-	Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej [zastąpione na mocy Traktatu Lizbońskiego przez Unię Europejską]
WRF	-	wieloletnie ramy finansowe
„wspólnotowy”	-	dotyczący Wspólnot lub Wspólnoty Europejskiej [po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego oznacza „unijny”]
wspólny rynek	-	po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego – rynek wewnętrzny Unii Europejskiej
ZAFI	-	zarządzający alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi

WPROWADZENIE

Od maja 2004 r. Polska jest członkiem Unii Europejskiej. Nie należy natomiast jeszcze do strefy euro. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz brak członkostwa w unii walutowej i gospodarczej w istotny sposób wpływają na kształt polskiego prawa finansowego oraz na funkcjonowanie państwa na podstawie obowiązującego prawa finansowego Polski i Unii Europejskiej. W tym celu niezbędna jest znajomość jednego i drugiego, a to zarówno na potrzeby tworzenia, jak i wykładni oraz stosowania prawa.

Z tych to powodów w polskich uczelniach dawno już pojawiły się przedmioty nauczania dotyczące szeroko rozumianej problematyki Unii Europejskiej. Wyłonił się też odrębny kierunek studiów pod nazwą „europeistyka”. W tych ramach wykłada się też prawo europejskie oraz jego szczegółowe działy, jak europejskie prawo gospodarcze i europejskie prawo finansowe. W związku z tym powstały też pierwsze polskie podręczniki akademickie, przy czym w odniesieniu do prawa finansowego Unii Europejskiej jako całości były to moje opracowania, w tym: *Prawo finansowe w Unii Europejskiej* (Bydgoszcz–Warszawa 2008), a także *Financial Law of the European Union* (Białystok 2009) oraz *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego* (Białystok 2010). W niniejszej publikacji wykorzystuję ich fragmenty.

W związku ze światowym kryzysem finansowym funkcjonowanie Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich zostało poważnie zagrożone. Podjęto więc szereg działań zaradczych i ochronnych. Zmieniły się regulacje prawne dotyczące finansów i prawa finansowego Unii Europejskiej. Sam proces zmian nie jest zresztą jeszcze w pełni zakończony. Sprawia to, że nauczanie prawa finansowego Unii Europejskiej należy oprzeć na nowych opracowaniach. Temu celowi ma służyć niniejszy podręcznik. Jest on przeznaczony dla wszystkich, którzy studiują europeistykę, prawo, administrację, finanse, ekonomię, zarządzanie itd. Jest to pierwsze, nowe i całościowe opracowanie tematu w Polsce i w Europie.

Opracowanie zostało podzielone na dwie części. Pierwsza z nich odnosi się do ustroju walutowego i finansów Unii Europejskiej. Natomiast druga część dotyczy prawa finansowego Unii Europejskiej, które jest adresowane do państw członkowskich i wyraża interwencjonizm unijny w dziedzinie finansów publicznych państw członkowskich.

Podręcznik uwzględnia stan prawny na dzień 15 grudnia 2013 r. oraz wskazuje na projekty aktów unijnych, które mają być przyjęte w najbliższym czasie. Zawiera przy tym bardzo szczegółową dokumentację tego stanu wraz z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE. Na końcu jest podana bibliografia przedmiotu oraz wykaz powoływanych aktów normatywnych w dziedzinie finansów i prawa finansowego Unii Europejskiej.

Mam nadzieję, że lektura podręcznika ułatwi studiowanie przedmiotu, a jednocześnie zainteresuje tych, którzy problematyką finansową Unii Europejskiej interesują się z innych potrzeb (np. pracownicy organów administracji publicznej, legislatorzy, sędziowie, przedsiębiorcy, jednostki samorządu terytorialnego).

*Cezary Kosikowski
Mazury, grudzień 2013 r.*

Część I

USTRÓJ WALUTOWY I FINANSE UNII EUROPEJSKIEJ

USTRÓJ WALUTOWY UNII EUROPEJSKIEJ

1. Pojęcie i zakres oraz podstawy prawne ustroju walutowego Unii Europejskiej

Unia Europejska, mimo że nie jest państwem ani federacją państw, ma własny ustrój walutowy. Pojęcie ustroju walutowego UE obejmuje swoim zakresem zarówno regulacje odnoszące się do euro jako waluty, jak i regulacje dotyczące strefy euro (tworzenia i rozwoju) oraz instytucjonalizacji ustroju walutowego.

Droga do dzisiejszej Unii Gospodarczej i Walutowej, funkcjonującej w ramach UE, była długa i trudna¹. Przez wieki poszczególne państwa i państewka demonstrowały bowiem swoją suwerenność m.in. przez emisję własnej waluty oraz jej ochronę. Rozwój handlu międzynarodowego zapewniano głównie poprzez dwustronne umowy międzynarodowe, a później także w drodze ustanawiania wolnych stref handlu. Konieczność dokonywania rozliczeń pieniężnych zmuszała do ustanowienia parytetu walut i posługiwania się nim dla określenia wartości pieniądza w obiegu międzynarodowym. Prowadziło to do nadania szczególnego znaczenia kursom walut obcych oraz do wyznaczania niektórym walutom funkcji pieniądza światowego. Później pojawiły się także waluty rozliczeniowe, które pełniły tę funkcję. W XIX wieku pojawiały się także próby tworzenia unii monetarnych (np. w Niemczech *Zollverein*, Łacińska Unia Monetarna, Skandynawska Unia Monetarna). W pierwszej połowie XX wieku powstała zaś unia walutowa Belgii i Luksemburga (1921 r.), a w czasie II wojny światowej wysunięto koncepcję unii walutowej Rzeszy Niemieckiej z niektórymi państwami, których terytoria znajdowały się pod wpływami Niemiec (1940 r.)².

Załamanie się systemu walutowego opartego na parytecie złota sprawiło, że pełna wymienialność większości walut na złoto stała się niemożliwa, co doprowadziło do znacznych wahań kursów walut. Kolejną próbę utrzymania systemu stabilizacji kursów podjęto w 1944 r. w tzw. układzie z Bretton Woods. Przyjęto w nim, że kursy walut państw uczestniczących w układzie mogły wahać się jedynie w granicach „plus minus 1%” w stosunku do kursu odniesienia wyznaczonego wobec złota (praktycznie także wobec dolara USA).

¹ A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, s. 13 i n.

² A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Pieniężna (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 135–136.

Europa nie rezygnowała z idei utworzenia ściślejszej integracji walutowej. Idea taka pojawiła się w planie Schumana z 1950 r., mającym na celu połączenie europejskich zasobów węgla i stali³. W traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali nie zawarto jednak żadnych postanowień na temat integracji walutowej. Powstała natomiast Europejska Unia Płatnicza (1950 r.), w ramach której następowało wyrównywanie nadwyżek lub deficytów obrotów bieżących państw członkowskich Unii.

W Traktacie Rzymskim z 1957 r. ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) idea integracji monetarnej państw członkowskich (tj. „szóstki” państw, które wcześniej utworzyły Europejską Unię Płatniczą) została początkowo sprowadzona do następujących założeń i celów⁴:

- 1) celem państw członkowskich jest zapewnienie równowagi bilansu płatniczego, zachowanie zaufania do własnej waluty i dbałość o wysoki stopień zatrudnienia oraz stabilny poziom cen (art. 104);
- 2) środkami służącymi do osiągnięcia tych celów są koordynacja polityki gospodarczej i walutowej (utworzenie Doradczego Komitetu Walutowego) państw członkowskich i współpraca banków centralnych tych krajów (art. 105);
- 3) liberalizacja obrotu walutowego państw członkowskich jako niezbędny warunek wymiany towarów, usług i kapitału (art. 106);
- 4) wspólna polityka państw członkowskich w dziedzinie kształtowania kursów walutowych (art. 107);
- 5) kompetencje Komisji w dziedzinie kształtowania sytuacji płatniczej lub dewizowej państw członkowskich (art. 108);
- 6) kompetencje Rady do zmiany lub uchylenia środków podjętych przez państwa członkowskie, zakłócających funkcjonowanie wspólnego rynku (art. 109).

Z powyższego wynika, że początkowo nie przewidywano, aby EWG stała się także unią walutową, z jednolitą walutą obowiązującą na jej terytorium⁵. W latach 1958–1972 niewiele też uczyniono w tym kierunku, chociaż w 1961 r. zaproponowano utworzenie europejskiego systemu rezerw walutowych (Komitet pod przewodnictwem Jean Moneta). W 1962 r. opublikowano tzw. memorandum Marjolina, w którym sformułowano potrzebę powołania Komitetu Prezesów Banków Centralnych⁶. Pod koniec lat 60. w Hadze podjęto pierwsze ustalenia dotyczące wspólnej waluty, planując jej wprowadzenie w 1980 r. pod nazwą ECU (European Currency Unit). Planu tego jednak nie wdrożono, a ECU funkcjonowała krótko w formie waluty rozliczeniowej. Dopiero w 1970 r. podjęto dyskusję nad tzw. **planem Wenera**, który zawierał scenariusz dojścia do unii walutowej w 1980 r.⁷ Po pierwszych próbach (m.in. wprowadzenie w 1972 r. tzw. europejskiego węża walutowego) w połowie lat 70. realizację planu zarzucono.

³ K. Jakubiszyn, B. Karski, D. Rybińska, *Euro. Nowa waluta*, Warszawa 1999, s. 14.

⁴ Zob. szerzej A. Komar, *Europejska unia walutowa*, Warszawa 1993, s. 12 i n.

⁵ Zob. szerzej M. Olszak, *Europejskie prawo walutowe (w:) System prawa finansowego*, t. IV, *Prawo walutowe, prawo dewizowe, prawo rynku finansowego*, red. J. Gluchowski, Warszawa 2010, s. 24 i n.

⁶ J. Gluchowski, *Podstawy prawne oraz przygotowanie sektora finansowego i niefinansowego do wprowadzenia euro (w:) Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, Lublin 2011, s. 129 i n.

⁷ A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Pieniężna...*, s. 137–138.

W 1978 r. Rada Europejska podjęła uchwałę, w której sformułowała podstawowe założenia **Europejskiego Systemu Walutowego**. Obejmował on:

- 1) ECU jako walutę rezerwową oraz rozliczeniową;
- 2) Mechanizm Kursowy, stanowiący zabezpieczenie zakresu wahań kursu walut;
- 3) wsparcie kredytowe operacji interwencyjnych na rynkach walutowych, obsługiwane przez Bank Rozliczeń Międzynarodowych w Bazylei.

Doświadczenia związane z realizacją planu Wernera oraz z funkcjonowaniem Europejskiego Systemu Walutowego wykorzystano przy formułowaniu kolejnego planu, tj. planu Delorsa z 1989 r., a więc po upływie ponad 30-letniego okresu funkcjonowania EWG. **Plan Delorsa** przewidywał trzy etapy dochodzenia do unii walutowej⁸.

Tabela 1. Etapy dochodzenia do unii walutowej według planu Delorsa z 1989 r.

Etap	Działania
Etap I (od 1 lipca 1990 r.)	Miało zostać zakończone tworzenie jednolitego rynku wewnętrznego, w tym rynku finansowego, ze swobodnym przepływem kapitałów i usług finansowych oraz miała nastąpić konsolidacja Mechanizmu Kursów Walutowych, w ramach której kraje członkowskie zobowiązane były utrzymywać kursy swych walut w przedziale dopuszczalnych wahań.
Etap II	Miało nastąpić przejście do sztywnych kursów oraz do utworzenia załączka europejskiego banku centralnego, koordynującego politykę monetarną i przygotowania do utworzenia unii walutowej.
Etap III	Miała zacząć funkcjonować unia gospodarcza i walutowa, w niezmiennymi kursami wymiennymi, jednolitą walutą i niezależnym europejskim systemem banków centralnych.

Źródło: opracowanie własne.

Europejski System Walutowy uległ likwidacji z mocy postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z dnia 31 grudnia 1998 r. Jego miejsce zajął Mechanizm Stabilizowania Kursów II (ERM II). Służy on stabilizowaniu kursów między euro a walutami państw członkowskich nienależących do unii gospodarczej i walutowej. Zasady funkcjonowania ERM II zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na szczycie w Amsterdamie w czerwcu 1997 r.⁹ W późniejszych latach ulegał on modyfikacji¹⁰.

Aktualnie zaś obowiązuje Porozumienie nr 2006/73/08 z dnia 16 marca 2006 r. pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym oraz krajowymi bankami centralnymi państw członkowskich spoza strefy euro określające procedury operacyjne mechanizmu kursów walutowych w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej¹¹. Przedmiotem Porozumienia są następujące zagadnienia:

- 1) dwustronne kursy centralne oraz kursy interwencji pomiędzy walutą euro a uczestniczącymi walutami spoza strefy euro,
- 2) interwencja,

⁸ K. Jakubiszyn, B. Karski, D. Rybińska, *Euro...*, s. 17.

⁹ Dz. Urz. WE C 345 z 13.11.1998, s. 6.

¹⁰ Ostatnio było zmieniane Porozumieniem pomiędzy EBC a narodowymi bankami centralnymi z dnia 16 września 2004 r., Dz. Urz. UE C 281 z 18.11.2004, s. 3.

¹¹ Dz. Urz. UE C 73 z 25.3.2006, s. 21.

FINANSE I PRAWO FINANSOWE UNII EUROPEJSKIEJ

Cezary Kosikowski – profesor zwyczajny nauk prawnych; doctor honoris causa Uniwersytetu w Koszycach; kierownik Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego na Uniwersytecie w Białymstoku.

■ Podręcznik stanowi pierwsze całościowe opracowanie tematu finansów i prawa finansowego Unii Europejskiej. Prezentowana problematyka jest niezwykle istotna dla prawidłowego zrozumienia zagadnień polskiego prawa finansowego i jego wpływu na kształt polskich regulacji prawnych. Publikacja przedstawia m.in. ostatnie zmiany w prawie unijnym podyktowane potrzebą modyfikacji finansów UE w związku ze światowym kryzysem ekonomicznym.

■ W części I podręcznika omówiono ustrój walutowy i finanse Unii, w tym:

- budżet ogólny UE,
- planowanie i ochronę finansów oraz
- fundusze, instrumenty i mechanizmy finansowe UE.

■ Część II obejmuje prawo finansowe Unii, w tym prawo sektora finansów publicznych, prawo podatkowe oraz prawo rynku finansowego.

■ Podręcznik jest przeznaczony dla studentów europeistyki, prawa, administracji, finansów, ekonomii oraz zarządzania. Opracowanie będzie również przydatne pracownikom organów administracji publicznej i samorządu terytorialnego, legislatorom, a także sędziom.

ISBN 978-83-264-3117-3



9 788326 431173

Cena 59 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9 788326 431173 W01P01