

## **Problem przystąpienia Polski do strefy euro z punktu widzenia prawa finansowego**

1. Prawo finansowe jest częścią prawa publicznego, obejmującą ogół norm prawnych regulujących funkcjonowanie finansów publicznych, a jego normy mają charakter bezwzględnie obowiązujący i są obwarowane sankcjami. Zgodnie z ujęciem encyklopedycznym nie istnieje jedna, ogólna część tego prawa.<sup>1</sup> Występują odrębne, wydzielone przedmiotowo gałęzie, do których powszechnie zalicza się:

- prawo budżetowe, obejmujące prawo o dochodach i wydatkach;
- prawo podatkowe;
- prawo długu publicznego, regulujące zasady zaciągania oraz spłaty pożyczek i kredytów publicznych;
- prawo finansowe samorządu terytorialnego, zawierające elementy prawa budżetowego i prawa długu publicznego;
- prawo finansowe publicznych podmiotów gospodarczych;
- prawo finansowe ubezpieczeń społecznych;
- prawo bankowe;
- prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi;
- prawo karno-skarbowe;
- prawo dewizowe i walutowe.

W prawie walutowym w XX wieku zaszły poważne zmiany; obok walut narodowych pojawiły się waluty międzynarodowe. Taką właśnie walutą jest euro. Jego wprowadzenie zostało uznane za wydarzenie

---

<sup>1</sup> A. Huchla, *Prawo finansowe*, w: *Wielka encyklopedia PWN*, Warszawa 2004, t. 22, s. 254.

---

epokowe. Raz jeden w dziejach ludzkości, za panowania cesarza Justyniana, zaistniał wspólny pieniądź. Cesarz ów zaordynował mianowicie, aby na terenie wszystkich podległych mu ziem, była w obiegu wyłącznie moneta rzymska. A ponieważ ówczesny cywilizowany świat można było utożsamiać z cesarstwem rzymskim, to zaistniała sytuacja przypominała obecną w Europie.

Z prawnego-finansowego punktu widzenia na podkreślenie zasługuje fakt, że wprowadzenie euro miało charakter stopniowy. W publikacjach unijnych (m.in. „Kierunek: wzrost”) wyodrębniono trzy etapy.

Uznano, że projekt Jednolitego Aktu Europejskiego wymaga skoordynowania gospodarek krajów członkowskich. Celem tego procesu było wspólne i pełne wykorzystanie potencjału gospodarczego krajów członkowskich. Uznano, że warunkiem osiągnięcia tego zamierzenia będzie unia gospodarczo-walutowa. Unia Europejska przyjęła w 1969 r., iż unia gospodarczo-walutowa (UGW) będzie wdrożona w 1980 r. Rzeczywistość okazała się trudniejszą. Zły stan gospodarki w latach siedemdziesiątych spowodował wstrzymanie prac nad UGW i związaną z nią wspólną walutą. Dopiero w 1988 r. podjęto intensywne działania, które zakończyły się w 1990 r. i oznaczały osiągnięcie pierwszego z trzech etapów tworzenia Europejskiej Unii Walutowej.

Wówczas to Unia Europejska zlikwidowała ostatnie utrudnienia w przepływie kapitału z jednego kraju do drugiego oraz inwestycjach w innych państwach unijnych. W następnych latach jednoznacznie rozdzielono politykę finansową rządów od działalności banków centralnych. Oznaczało to koniec procedury (występującego również w Polsce pod nazwą kredytu otwartego w instytucji emisyjnej) polegającego na zwracaniu się do banków centralnych z prośbą o zwiększenie emisji pieniądza, potrzebne do pokrycia deficytu budżetowego. Równocześnie wraz z utworzeniem Europejskiego Instytutu Walutowego (którego następcą stał się Europejski Bank Centralny) rozpoczęło się w 1994 r. wdrażanie drugiego etapu UGW.

---

W drugim etapie rządy krajów unijnych zobowiązały się, że będą prowadzić zrównoważoną gospodarkę finansową i unikać deficytu. Zgodziły się też na system wielostronnej kontroli, zwanej monitorin-  
giem. Jej celem jest zapobieżenie sytuacjom, w których decyzje budżetowe jednego z krajów unijnych mogłyby mieć ujemny wpływ na gospodarkę innego państwa członkowskiego.

Do trzeciego etapu doszło w końcu XX w. Od 1 stycznia 1999 r. na terenie Unii Gospodarczej i Walutowej pojawiła się nowa waluta – euro. Z tą datą stało się ono prawnie uznaną walutą Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Luksemburga, Niemiec, Portugalii i Włoch. Podstawą prawną funkcjonowania euro są:

- Rozporządzenie Rady Europejskiej Nr 1163/97 z dnia 16 czerwca 1997 r., oparte na art. 235 Traktatu z Maastricht,
- Postanowienie Rady Europejskiej z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie ram prawnych do wprowadzenia euro oraz opracowane na tej podstawie rozporządzenie w sprawie euro, oparte na art. 1091 (4) Traktatu z Maastricht.

Podstawowym wykonawczym wobec art. 1091 (4) Traktatu z Maastricht aktem prawnym Rady odnoszącym się do wprowadzenia euro jest rozporządzenie 974/98/WE wydane 3.5.1998 r. Jest ono zespołem norm określających podstawowe zasady prawa pieniężnego państw, które w dniu 1.1.1999 r. przyjęły euro, a więc prawa Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburga, Niemiec, Portugalii oraz Włoch. W związku z przejściem Grecji do trzeciego etapu EMU, od 1.1.2001 r. rozporządzenie jest także bezpośrednio stosowane w tymże kraju,

Zgodnie z przepisami części drugiej rozporządzenia (art. 2-4) euro, dzielący się na 100 centów, 1.1.1999 r. stał się walutą tych Państw Członkowskich. Zgodnie z przyjętą w Polsce nomenklaturą, przez to sformułowanie należy rozumieć, że euro stało się w tych krajach legalnym środkiem płatniczym.

---

Do stosowania euro jako jednostki rozrachunkowej zobowiązane są Europejski Bank Centralny oraz narodowe banki centralne państw uczestniczących w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Zobowiązanie to dotyczy więc Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Przepis art. 3 wyznacza każdemu państwu z osobna obowiązek wprowadzenia do obiegu euro oraz zapewnienia pełnej i nieograniczonej substytucyjności swojej własnej waluty narodowej wobec niego.

Część przepisów rozporządzenia 974/98 stanowi wiążącą prawnie implementację dyspozytywnych postanowień Scenariusza Madryckiego z 1995 r. zawierającego harmonogram przejścia do jednolitej waluty europejskiej.

W myśl drugiego zdania art. 10 rozporządzenia, jedynie nowe banknoty denominowane w nowej walucie europejskiej będą *ex lege* miały status prawnego środka płatniczego. Warto zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do art. 3, który przewidywał skutek równoległy i jednoczesny, ale nie jednolity wobec wszystkich państw uczestniczących w trzecim etapie EMU, art. 10 wskazuje już wyraźnie na konieczność zapewnienia jednolitego skutku zastosowania tego przepisu (ściślej – jednolicie wyznaczony jest zakres jego normowania). Nie mówi on bowiem o „każdym z państw”, ale raczej o „wszystkich państwach”.

Jeżeli chodzi o monety euro, to normy rozporządzenia 974/98 zawarte w art. 11 są wyraźnie adresowane nie tyle do banków centralnych, co do Państw Członkowskich jako takich. Wynika to z różnej praktyki Państw Członkowskich w zakresie rozdziału kompetencji do emisji monet. W niektórych państwach ma ją bank centralny, w innych, jak np. w Niemczech, rząd. Stąd, jak się wydaje, w rozporządzeniu przyjęto praktyczne rozwiązanie polegające na rozszerzeniu zakresu podmiotowego tego aktu poprzez określenie kręgu zobowiązanych do wypełnienia dyspozycji art. 11 jako „Państwa Członkowskie”, a nie – jakby to było również możliwe – jako „banki centralne” lub „rządy” Państw Członkowskich.

---

Materialne treść normy zawartej w art. 11 i odnoszącej się do monet jest podobna do normy tego samego przepisu dotyczącej banknotów. Przewiduje ona bowiem jednolicie określony obowiązek adresatów tego przepisu do wprowadzenia do obiegu monet euro oraz centowych na terytoriach państw zakwalifikowanych do trzeciego etapu EMU w dniu 1.1.2002 r. Ponadto nadaje tym monetom status jedyne go prawnego środka płatniczego w tych krajach. Jedno z postanowień przepisu mówi o ograniczeniu zakresu obowiązku przyjmowania monet euro przez uczestników obrotu do 50 monet przy jednej płatności.

Innym przepisem natury praktycznej jest art. 12 rozporządzenia 974/98, który nakłada na Państwa Członkowskie przyjęcie odpowiednich przepisów karnych mających na celu zapobieganie fałszowaniu banknotów i monet euro. Postanowienie tego przepisu jest wyrazem pewnej ostrożności pracodawcy unijnego w odniesieniu do tej kwestii. Istniejące już prawa Państw Członkowskich zawierają przecież przepisy, które spełniają dyspozycję art. 12. Poza tym wszystkie kraje są stronami konwencji genewskiej z 1929 r. o zwalczaniu fałszowania pieniędzy.

Przystąpienie do euro nie zależy wyłącznie od woli zainteresowanego kraju. Unia Europejska ustaliła w 1992 r., że każde państwo, które pragnie przystąpić do wspólnej waluty, musi spełnić pięć kryteriów. Są to tzw. „Kryteria z Maastricht”, a ich nazwa wiąże się z miejscem podpisania traktatu, w którym zostały wymienione. A oto one.

Po pierwsze, stabilność cen – stopa inflacji nie powinna być wyższa o więcej niż 1,5 punktu procentowego od poziomu odnotowanego w trzech krajach, w których była ona najniższa w roku poprzednim.

Po drugie, deficyt budżetowy (różnica między wydatkami a dochodami państwa) – nie powinien on przekroczyć 3% produktu krajowego brutto (PKB).

Po trzecie, dług publiczny – jego dopuszczalna granica została ustalona na 60% PKB, jednakże kraj o wyższym zadłużeniu może mimo to

---

przystąpić do wspólnej waluty pod warunkiem, że poziom długu stale się obniża.

Po czwarte długoterminowe stopy procentowe – ich poziom nie powinien być wyższy o więcej niż dwa punkty procentowe od średniego poziomu odnotowanego w trzech państwach o najniższej stopie inflacji w poprzednim roku.

Po piąte stabilność kursu wymiany walut – kurs waluty powinien pozostawać w obrębie ustalonych wahań kursów w ciągu ostatnich dwóch lat. Te ustalone wahania kursów stanowią jednocześnie europejski mechanizm kursowy – system alternatywny dla państw, które zamierzają związać swoją walutę z euro.

Z punktu widzenia prawa finansowego należy stwierdzić, że euro ma wszelkie atrybuty pieniądza: jest miernikiem wartości, środkiem płatniczym i środkiem tezauryzacji (gromadzenia skarbu). Atrybut miernika wartości polega na tym, że za pośrednictwem pieniądza wyraża się w cenach wartość wszystkich towarów w jednoimiennych wielkościach, jednakowych pod względem jakości i porównywalnych pod względem ilości. Pieniądz może pełnić funkcję miernika wartości tylko jako jednostka określonej wielkości. Wielkość jednostki pieniężnej ustala uprawniony podmiot publiczny.

Funkcja środka płatniczego oznacza zdolność pieniądza do regulowania zobowiązań, które mogą wynikać z różnych tytułów, takich jak: obrót towarowy, umowy o pracę, podatków, opłat, kredytów czy ubezpieczeń. Zobowiązania mogą być regulowane pieniądzem gotówkowym lub bezgotówkowym, gdy mamy do czynienia z transakcjami kredytowymi, opartymi na zapłacie czekami lub kartami kredytowymi.

I wreszcie atrybut tezauryzacji oznacza gromadzenie i przechowywanie wartości w formie pieniężnej. Tezauryzacja może być celem samym w sobie, kiedy chodzi o zawładnięcie bogactwem w jego ogólnej formie. Pieniądz jest wyłączony wówczas z cyrkulacji, staje się bierny i przyjmuje postać skarbu. Przemieszczanie masy pieniądza od postaci

---

czynnej do biernej i odwrotnie ma ważne znaczenie dla regulowania rozmiarów obiegu pieniężnego.

Euro jako waluta międzynarodowa pełni funkcję pieniądza nie tylko na obszarze, gdzie jest emitowana, ale również w obrocie międzynarodowym, obejmującym transakcje między uczestnikami handlu międzynarodowego oraz między podmiotami uczestniczącymi w różnych międzynarodowych transakcjach finansowych<sup>2</sup>. Poza euro do walut międzynarodowych zalicza się: dolar amerykański, funt brytyjski, frank szwajcarski i jen japoński. Powszechnie uznaje się, że waluty te charakteryzują następujące cechy:

- są akceptowalne w rozliczeniach międzynarodowych jako środek płatniczy;
- są substytutem pieniądza światowego;
- powiązane są z państwami o największym udziale w światowym PKB i światowym eksporcie i są w obrocie poza krajem emisji;
- cieszą się zaufaniem uczestników obrotu narodowego.

Korzyści z istnienia jednej wspólnej waluty na określonym obszarze jako pierwszy sformułował Robert Mundell w 1961 roku. Jest on autorem teorii optymalnego obszaru walutowego. Wspólnie z Robertem Flemingiem stwierdzili, że światowa przestrzeń gospodarcza powinna być podzielona na kilka obszarów i na każdym z nich powinna obowiązywać jedna waluta. W określonej strefie znalazłyby się te państwa, które łączy nie tylko geografia ale również możliwość przepływu pracowników oraz zbieżny charakter gospodarki. W 1969 r. Mundell wezwał do wprowadzenia wspólnej waluty. W 1999 r. euro stało się faktem a Mundell otrzymał za swe prace nagrodę Nobla.

Wprowadzenie wspólnej waluty euro jest naturalnym dopełnieniem unijnego rynku wewnętrznego, którego częścią stała się Polska. Elimi-

---

<sup>2</sup> Por. *Euro od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2003, s. 172.

---

nuje ono bowiem przede wszystkim element niepewności we wzajemnych transakcjach, wynikający z istnienia różnych walut narodowych.

Wśród zasadniczych skutków wprowadzenia euro można przede wszystkim wymienić bezpośrednie korzyści, które odczułaby również Polska. Są to:

1. Eliminacja niestabilności i niepewności nominalnych kursów wymiany walut, co pozwoli na osiągnięcie większej skuteczności. Będzie to jednak możliwe tylko wtedy, gdy w dłuższej perspektywie uda się utrzymać w Unii jednakowy poziom inflacji. Szacuje się, że średnia roczna premia dla całej Unii powinna wynosić około 1-1,5% PKB. Obniżenie premii za ryzyko, która jest jednym z trzech składników stopy procentowej (obok stopy inflacji i stopy zysku), oznaczać więc będzie jednocześnie spadek o owe 1-1,5% stóp procentowych, co przyczyni się do wzrostu aktywności inwestycyjnej.

Wraz z wyeliminowaniem niestabilności i niepewności nominalnych kursów wymiany walut zniknie konieczność zabezpieczania się przed ich wahaniami, co oznacza dla firm ogromne oszczędności. Same fluktuacje walut na początku 1995 r. kosztowały Europę dwa punkty procentowe wzrostu gospodarczego i 1,5 mln miejsc pracy. Poza tym nagłe odchylenia kursów na rynkach dewizowych mogą w ciągu zaledwie kilku godzin zniweczyć wynik wieloletnich wysiłków o zdobycie lepszej pozycji konkurencyjnej.

Zniknięcie ryzyka, związanego z kursami wymiany i wzrost pewności przy kalkulacjach i planowaniu najbardziej odczują firmy eksportowe, wystawione na ostrą konkurencję ze strony krajów z tendencją do dewaluacji walut oraz te firmy, które ze względu na wysokie nakłady nie podejmowały się dotychczas współpracy zagranicznej.

2. Oszczędności płynące z mniejszych kosztów konwersji walutowej i innych kosztów transakcyjnych. Odpadną koszty powstające obecnie w wyniku zamiany jednej waluty na drugą w transakcjach handlowych czy też koszty informacyjne, jako skutek prowadzenia bieżących obserwacji i prognoz fluktuacji walut. Oczekuje się, iż wraz z po-



---

stępującą integracją systemów bankowych i polepszeniem więzów między krajowymi systemami płatności w Europie, jak również wprowadzeniem wspólnego systemu płatniczego TARGET, nastąpi znaczna poprawa zarówno w odniesieniu do kosztów, jak i czasu rozliczeń międzynarodowych. Szczególnie powinny na tym zyskać małe firmy.

3. Wzrost wydajności rynku wewnętrznego, do czego przyczyni się większa przejrzystość cen. Obecnie konieczne jest uwzględnienie kursów wymiany, kosztów przelewów i opłat za wymianę, które wymagają skomplikowanych obliczeń. Ta brakująca przejrzystość cen wyjaśnia w dużej mierze istniejące dziś różnice cenowe, dotyczące tego samego produktu. Euro umożliwi więc konsumentom proste i szybkie porównywanie rzeczywistych cen towarów i usług, co w konsekwencji oznacza wzrost konkurencji między producentami jednorodnych towarów i usług, a dla konsumentów – bogatszą ofertę towarową, niższe ceny i wyższą jakość.

Problem zagrożeń, jakie niesie ze sobą jednolita waluta, powinien znaleźć się na samym szczycie listy priorytetów każdego podmiotu gospodarczego z dwóch powodów: potencjalnego ryzyka uszczuplenia jej obecnego kapitału oraz potencjalnej utraty pozycji konkurencyjnej. Nieprzewidziane straty, mogące wyniknąć z wprowadzenia euro, wpłyną na wartość rynkową dotkniętej nimi instytucji. W tej sytuacji konieczne jest opracowanie narzędzi prognostycznych, które ułatwią identyfikację zagrożeń, związanych z wprowadzeniem euro. Kluczowe znaczenie dla bezpiecznego monitorowania ryzyka podczas planowania oraz realizacji przejścia na euro odgrywać będą efektywna komunikacja i koordynacja, co pociąga za sobą konieczność zaangażowania i współpracy wszystkich działów przedsiębiorstwa.

Z punktu widzenia prawa finansowego należy pamiętać, że wchodząc do Unii Gospodarczej i Walutowej tracimy możliwość podejmowania decyzji we własnym imieniu. Będziemy reprezentowani w Europejskim Banku Centralnym przez prezesa NBP, ale decyzję podejmowane będą większością głosów. Wprowadzenie wspólnej waluty oznacza likwidację polskiej władzy monetarnej. Pozbycie się własnej waluty

---

wiąże się z utratą możliwości prowadzenia polityki kursowej oraz polityki zarządzania rezerwami walutowymi, o których decydować będzie Europejski Bank Centralny. Wprowadzenie wspólnego pieniądza uzależnia polską gospodarkę od cyklu koniunkturalnego Unii. Wprowadzenie wspólnej waluty pociągnie też za sobą podporządkowanie polskiej polityki finansowej i budżetowej Europejskiemu Bankowi Centralnemu<sup>3</sup>.

W połowie 2008 r. Polacy wykazywali znacznie większą rezerwę jeżeli chodzi o wprowadzenie euro, niż na początku tegoż roku. Według sondażu firmy GFK tylko 17% badanych życzyło sobie jak najszybszej zamiany złotego na euro. Reszta proponuje bądź to wstrzymanie się z taką decyzją, bądź też jest przeciwna wspólnej walucie. Tymczasem na przełomie roku zdecydowani zwolennicy wspólnego pieniądza stanowili 26%, a mniej zdecydowanie – 39%.

Tę zmianę stanowiska ekonomiści tłumaczą ogólną sytuacją makroekonomiczną w kraju i na świecie. Kryzys gospodarczy wydłużył polską drogę do euro. Zamiast roku 2012 wymienia się rok 2015. Ich zdaniem proces ten może się jeszcze bardziej wydłużyć. Według ekspertyzy Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH inaczej wyglądają odpowiedzi, gdy ankietowanie zwraca uwagę na swoją sytuację osobistą i nie patrzy z perspektywy makroekonomicznej. Indywidualni konsumenci, pytani o perspektywę przyjęcia euro w początku drugiego kwartału w ponad połowie chcieli przyjęcia euro, w tym jedna piąta – jak najszybciej. Byli wśród nich przede wszystkim ci, którzy zaciągnęli kredyty hipoteczne w obcych walutach i dla nich wspólna waluta oznacza mniejsze koszty rat. Z sondażu GFK wynika też, że największymi zwolennikami szybkiej drogi do euro są ludzie młodzi, do 39 roku życia oraz urzędnicy i pracownicy umysłowi.

---

<sup>3</sup> L. Oręziak, *Euro – nowy pieniądz*, Warszawa 2003, s. 19.