

WANDA WÓJTOWICZ
Lublin

ZEZWOLENIA DEWIZOWE JAKO INSTRUMENT PRAWNEJ REGULACJI OBROTU DEWIZOWEGO

Treść artykułu koncentruje się wokół znaczenia zezwoleń dewizowych, ich rodzajów i trybu udzielania. Zezwolenia dewizowe zarówno ogólne, jak i indywidualne są istotnym elementem regulacji obrotu dewizowego w prawie polskim. Temat został przedstawiony przy uwzględnieniu podstawowych rozwiązań w tym zakresie i zmian, jakie miały miejsce na przestrzeni kilkudziesięciu powojennych lat, ze szczególnym uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego. Odrębnym zagadnieniem przedstawionym w artykule są następstwa dokonania obrotu dewizowego bez wymaganego zezwolenia. Następstwa takie są zróżnicowane dla umownych i pozaumownych czynności obrotu dewizowego.

I. UWAGI OGÓLNE

Konstrukcja wydawanych po II wojnie światowej kolejnych ustaw z zakresu prawa dewizowego przesądzała o bardzo istotnym znaczeniu zezwoleń dewizowych. Zezwolenia te były – i nadal są – niezbędnym warunkiem dla zgodnego z prawem, ważnego i skutecznego dokonania wielu czynności obrotu dewizowego. Charakter i znaczenie tych zezwoleń, ich rodzaje i tryb wydawania ulegały wprawdzie poważnym zmianom w ciągu kilkudziesięcioletniego powojennego okresu, ale sama istota zezwoleń okazała się trwała i niezbędna w polskim ustawodawstwie dewizowym.

Także w obecnym – znacznie zliberalizowanym – prawie dewizowym, zezwolenia dewizowe zachowały swoją istotną pozycję, w dużym stopniu decydując o faktycznym kształcie przewidzianych w ustawie ograniczeń dewizowych i wpływając na prawną regulację obrotu dewizowego.

Upraszczając sprawę, można zaryzykować twierdzenie, że rola zezwoleń dewizowych była proporcjonalna do stopnia ograniczeń reglamentacyjnych,

zawartych w kolejnych ustawach dewizowych. Przy restrykcyjnej ustawie, o kształcie polskiego prawa dewizowego w praktyce decydowały zezwolenia dewizowe. W miarę ustawowej liberalizacji prawa dewizowego malało znaczenie zezwoleń dewizowych – zwłaszcza indywidualnych – gdyż wiele czynności obrotu dewizowego było dopuszczonych już przez samą ustawę lub przez zezwolenia ogólne wydawane z jej upoważnienia.

II. REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE ZEZWOLEŃ DEWIZOWYCH W POPRZEDNICH USTAWACH DEWIZOWYCH (1952, 1983, 1989)

1. Ustawa dewizowa z 1952 r.¹ – oparta na podstawowej zasadzie, że w prawie dewizowym zarówno posiadanie wartości dewizowych, jak i obrót tymi wartościami jest bez zezwolenia zabroniony, o ile sama ustawa lub przepisy wydane na jej podstawie nie przewidują wyjątków w tym zakresie – przyznawała zezwoleniom dewizowym istotną rolę. To nie ogólnikowa ustawa dewizowa, lecz przepisy wykonawcze i zezwolenia dewizowe nadawały w praktyce kształt polskiemu prawu dewizowemu i decydowały o stopniu ostrości reglamentacji dewizowej. W takiej sytuacji ustawa dewizowa mogła obowiązywać bez zmian ponad 30 lat, mimo że warunki polityczne i gospodarcze w kraju, a także sytuacja międzynarodowa ulegały w tym okresie istotnym przeobrażeniom.

Ustawa z 1952 r. zakładała dwie odrębne grupy zezwoleń dewizowych. Jedna grupa zezwoleń miała zastosowanie do obrotu dewizowego wynikającego z narodowych planów gospodarczych, druga – o zupełnie odmiennym charakterze – odnosiła się do obrotów zaplanowanych.

Zezwolenia dewizowe udzielone na czynności o b r o t u w a r t o ś c i a m i d e w i z o w y m i w ramach wykonywania narodowych planów gospodarczych, stanowiły integralną część rozwiązań prawnych o charakterze kontrolnym, przewidzianych dla takich obrotów², i były ściśle związane z realizacją państwowego monopolu w dziedzinie handlu zagranicznego.

Zawarcie umowy w ramach wykonania narodowych planów gospodarczych, w wyniku której miał być dokonany obrót wartościami dewizowymi, podlegało przede wszystkim zatwierdzeniu przez ministra handlu zagranicznego lub właściwego ministra w porozumieniu z ministrem finansów. Był to I etap badania zgodności umów z obowiązującymi planami.

¹ Ustawa z dnia 28 marca 1952 roku, DzU., nr 21, poz. 133.

² Ustawa dewizowa z 1952 r., art. 14-18.

Drugi etap kontroli stanowiły z e z w o l e n i a na realizację rozliczeń w stosunkach z zagranicą. Rozliczenia mogły być dokonane tylko w ramach wykonywania narodowych planów gospodarczych i na podstawie ogólnego lub indywidualnego zezwolenia. Zezwoleń takich udzielał bądź minister handlu zagranicznego – gdy rozliczenie wynikało z zawartych umów dotyczących obrotu towarowego lub usługowego – bądź minister finansów – w zakresie rozliczeń wynikających z innych umów, a także z tytułów pozaumownych.

Zezwolenia udzielane w ramach obrotu wartościami dewizowymi, który wynikał z realizacji planów gospodarczych, mogły mieć charakter zarówno zezwoleń ogólnych, jak i indywidualnych, warunkowych lub bezwarunkowych. We wszystkich sytuacjach były udzielane albo przez ministra handlu zagranicznego albo przez ministra finansów. Kwestie szczegółowe (np. dotyczące rozgraniczenia kompetencji obu ministrów) określała Rada Ministrów.

Zezwolenia o g ó l n e były wydawane na określone rodzaje czynności lub dla określonych kategorii osób. O ogólnym charakterze zezwoleń dewizowych decydował ich zakres przedmiotowy lub podmiotowy.

Zezwolenia i n d y w i d u a l n e były udzielane dla konkretnych osób na konkretne czynności.

Zarówno zezwolenia ogólne, jak i indywidualne mogły być udzielane bezwarunkowo lub też przy zachowaniu ściśle wskazanych w samym zezwoleniu warunków, czyli dodatkowych wymagań stawianych adresatowi czy adresatom zezwolenia.

Ogólne zezwolenia dewizowe miały charakter aktów normatywnych administracji i były wydawane w formie zarządzeń. Zezwolenia indywidualne przybierały postać indywidualnych decyzji administracyjnych³.

Warto jednak zwrócić uwagę, iż na gruncie ustawy z 1952 r. rozróżnienie tych dwóch typów zezwoleń nie zawsze było klarowne. Minister handlu zagranicznego mógł bowiem wydawać ogólne zezwolenia dewizowe dla konkretnych (imiennie wskazanych) podmiotów na rodzajowo określone czynności. Na podstawie takiego zezwolenia wskazany (uprawniony) podmiot mógł wielokrotnie dokonywać czynności objętych zezwoleniem.

Zezwolenia dewizowe udzielane w zakresie czynności obrotu wartościami dewizowymi w ramach realizacji narodowych planów gospodarczych w istotny sposób różniły się od zezwoleń dotyczących p o z a p l a n o w e g o o b r o t u w a r t o ś c i a m i d e w i z o w y m i. Na dokonanie takiego obrotu mogły być także udzielone zezwolenia ogólne lub indywidualne, bez-

³ Por. szerokie i wielowątkowe rozważania na temat formy prawnej i charakteru zezwolenia dewizowego zawarte w pracy E. Fojcik-Mastalskiej pt. *Zezwolenia dewizowe w polskim prawie dewizowym* (Wrocław 1975, s. 101-127).

warunkowe lub uzależnione od spełnienia konkretnego warunku. Nie miały one jednak charakteru kontrolnego. Ich celem było łagodzenie lub ograniczanie przewidzianej w ustawie reglamentacji dewizowej poprzez dopuszczanie wykonania czynności obrotu dewizowego, która bez takiego zezwolenia nie mogła być ważnie i legalnie dokonana.

Do wydawania wszystkich zezwoleń dewizowych w zakresie pozaplanowego obrotu wartościami dewizowymi uprawniony był minister finansów. Ogólne zezwolenia miały formę zarządzeń, a indywidualne – decyzji administracyjnych⁴. Minister finansów mógł jednak scedować na rzecz Narodowego Banku Polskiego uprawnienie do udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych na posiadanie wartości dewizowych i obrót takimi wartościami. Narodowy Bank Polski działał wówczas w granicach przyznanych mu uprawnień. Jego kompetencje nie miały charakteru samodzielnego, lecz były wydzielone z uprawnień ministra finansów⁵.

Decyzje administracyjne w przedmiocie udzielenia indywidualnych zezwoleń dewizowych były wydawane wprawdzie w formie pisemnej z powiadomieniem zainteresowanych, ale nawet nie wymagały uzasadnienia. Wydawano je w wyniku postępowania jednoinstancyjnego, a tym samym nie dawano możliwości zaskarżenia decyzji w zwykłym trybie. Tego typu rozwiązanie prawne sprzyjało nadużyciom i nie zapewniało nawet minimalnej ochrony podmiotowi ubiegającemu się o zezwolenie dewizowe, stawiając organ administracji w uprzywilejowanej i niczym nie ograniczonej pozycji.

Mimo zmieniających się warunków gospodarczych i przejawów pewnej demokratyzacji w Polsce po 1956 r. forma i tryb udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych nie uległy zmianie przez cały okres obowiązywania ustawy dewizowej z 1952 r.

2. Kwestie związane z udzielaniem zezwoleń dewizowych miały istotne znaczenie także w okresie obowiązywania ustawy z 1983 r.⁶ i stanowiły przedmiot regulacji w tej ustawie. Podobnie jak w czasie obowiązywania ustawy z 1952 r., zezwolenie dewizowe było wymagane dla ważnego dokonania wielu czynności dewizowych. Zezwoleń nie wymagano tylko w sytuacjach imiennie wskazanych w samej ustawie dewizowej.

Nadal zezwolenia dewizowe mogły mieć charakter ogólny lub indywidualny, przy czym obu rodzajów zezwoleń można było udzielać bezwarunkowo lub pod

⁴ *Ustawa dewizowa z 1952 r.*, art. 10.

⁵ *Ustawa dewizowa z 1952 r.*, art. 11. Uprawnienia takie NBP otrzymał na podstawie zarządzenia ministra finansów z dnia 27 maja 1952 r. w sprawie uprawnień Narodowego Banku Polskiego do udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych, „Monitor Polski”, nr A-47, poz. 647.

⁶ *Ustawa z dnia 22 listopada 1983 roku – prawo dewizowe*, DzU., nr 63, poz. 288.

pewnymi określonymi warunkami⁷. Dla odróżnienia zezwoleń ogólnych i indywidualnych korzystano jedynie z kryterium podmiotowego, podczas gdy poprzednia ustawa posługiwała się kryterium mieszanym podmiotowo-przedmiotowym. Zezwoleń ogólnych udzielano nadal w postaci zarządzeń, a indywidualnych – w formie decyzji administracyjnej.

Ustawa z 1983 r. przyznała prawo do udzielania zezwoleń dewizowych trzem organom. Kompetencje w tym zakresie przysługiwały przede wszystkim ministrowi finansów. Obok tego ministra zezwoleń takich udzielał minister handlu zagranicznego, a także Narodowy Bank Polski, który otrzymał własne uprawnienia w tym zakresie. W rozwiązaniach przewidzianych w poprzedniej ustawie Narodowy Bank Polski korzystał jedynie z uprawnień przekazanych przez ministra finansów i wydzielonych z jego kompetencji.

Podział kompetencji w zakresie udzielania zezwoleń dewizowych między poszczególne organy był oparty na kryterium przedmiotowym.

Minister finansów udzielał wszystkich zezwoleń ogólnych (z wyjątkiem należących do kompetencji ministra handlu zagranicznego, które dotyczyły czynności obrotu dewizowego i wynikały z międzynarodowego obrotu towarowego i usługowego). Zezwolenia ogólne wydawane przez ministra handlu zagranicznego wymagały porozumienia z ministrem finansów.

Szczególna procedura – zakładająca ścisłe współdziałanie obu ministrów – była stosowana przy wydawaniu zezwoleń indywidualnych na czynności obrotu dewizowego wynikające z międzynarodowego handlu i usług z nim związanych. Zezwoleń takich udzielał minister handlu zagranicznego, ale mógł to uczynić tylko w stosunku do czynności objętych wykazem ustalonym przez ministra finansów w porozumieniu z tym ministrem.

Ustawa szczegółowo ustalała kompetencje zezwoleniowe Narodowego Banku Polskiego, który udzielał jedynie zezwoleń indywidualnych w formie decyzji administracyjnej, i to na podstawie wytycznych ustalonych przez ministra finansów w porozumieniu z prezesem Narodowego Banku Polskiego. Zezwolenia takie mogły dotyczyć: czynności obrotu dewizowego w zakresie objętym właściwością ministra finansów; czynności nie będących obrotem, a odnoszących się do: a) mienia posiadanego za granicą⁸, b) realizacji wymiany bezdewizowej i przyjmowania darowizn⁹.

⁷ Kwestie związane z udzielaniem zezwoleń dewizowych i rozgraniczeniem kompetencji w tym zakresie były uregulowane w art. 33-35 ustawy dewizowej z 1983 r.

⁸ Dotyczyło to rozporządzenia mieniem posiadanym za granicą, udzielania pełnomocnictw do odbioru mienia za granicą i stwierdzenia nabycia spadku otwartego za granicą.

⁹ Chodziło o realizowanie wymiany bezdewizowej z zagranicą (o nieodpłatne świadczenie rzeczy i usług) oraz przyjmowanie darowizn rzeczy nie będących wartościami dewizowymi przez osoby krajowe od osób zagranicznych mających siedzibę w Polsce lub przebywających w kraju.

Niezależnie od tego Narodowy Bank Polski sprawował ogólny nadzór nad posiadaniem wartości dewizowych i obrotem dewizowym z punktu widzenia ich zgodności z udzielonymi zezwoleniami.

Tak określone w samej ustawie kompetencje organów udzielających zezwoleń dewizowych dawały w istocie ministrowi finansów pozycję pierwszoplanową i decydującą, mimo że pozostałe dwa organy miały własne – a nie wydzielone – i ustawowo zagwarantowane kompetencje.

Istotną i cenną zmianą w ustawie dewizowej z 1983 r. było wprowadzenie z a s k a r ż a l n o ś c i decyzji dotyczących udzielania zezwoleń dewizowych. Przewidziana w poprzedniej ustawie jednoinstancyjność postępowania w sprawach o udzielenie zezwoleń dewizowych i brak obligatoryjnego uzasadnienia decyzji odmownych były powszechnie krytykowane jako niezgodne z zasadami kodeksu postępowania administracyjnego i dające duże możliwości różnego rodzaju nadużyć.

Zaskarżalność decyzji dewizowych odnosiła się także do rozstrzygnięć ministra finansów dotyczących wątpliwości powstających na tle statusu dewizowego podmiotów prawa dewizowego. W obu przypadkach instancją odwoławczą był Naczelny Sąd Administracyjny.

Przewidziana w ustawie dewizowej z 1983 r. zaskarżalność decyzji dewizowych nie miała jednak charakteru powszechnego. Dotyczyła tylko tych decyzji, które były wyraźnie w ustawie objęte możliwością zaskarżenia¹⁰. Warto dodać, iż kwestie dotyczące zaskarżalności decyzji dewizowych były uregulowane w przepisach przejściowych i końcowych ustawy, co mogło sugerować, iż rozwiązanie to nie miało charakteru trwałego.

3. W ustawie dewizowej z 1989 r.¹¹ ujednolicono i uproszczono kompetencje dewizowe dotyczące udzielania zezwoleń dewizowych¹². Udzielane zezwolenia mogły nadal mieć charakter ogólny lub indywidualny, przy czym oba rodzaje zezwoleń mogły być bezwarunkowe lub obwarowane określonymi warunkami. Dla odróżnienia zezwoleń ogólnych od indywidualnych korzystano wyłącznie z kryterium podmiotowego. Za ogólne były uznawane takie zezwolenia, które zostały udzielone ogółowi lub określonym kręgom osób krajowych lub zagranicznych.

¹⁰ *Ustawa dewizowa z 1983 r.*, art. 42.

¹¹ *Ustawa z dnia 15 lutego 1989 roku – prawo dewizowe*, DzU., nr 6, poz. 33 (wersja pierwotna ustawy), zm. DzU., nr 74, poz. 441 (wersja znowelizowana ustawy), dalsze zmiany DzU., z 1991 r., nr 35, poz. 155; nr 60, poz. 253, nr 100, poz. 442; miały one charakter szczegółowy i dotyczyły pojedynczych rozwiązań prawnych.

¹² Art. 20-22 pierwotnej wersji ustawy dewizowej z 1989 i art. 20-22 znowelizowanej wersji ustawy dewizowej z 1989 r.

Formą właściwą dla wydania zezwolenia ogólnego było nadal zarządzenie, a dla indywidualnego – decyzja administracyjna. Zmniejszono jednak krąg podmiotów uprawnionych do udzielania zezwoleń dewizowych. Kompetencje do udzielania ogólnych zezwoleń dewizowych zostały zastrzeżone wyłącznie dla ministra finansów. Po nowelizacji ustawy nałożono na niego obowiązek porozumiewania się przy wydawaniu takich zezwoleń z Prezesem Narodowego Banku Polskiego.

Prawo do udzielania dewizowych zezwoleń indywidualnych przyznano wyłącznie Narodowemu Bankowi Polskiemu. Dotyczyło to wszelkich zezwoleń indywidualnych – zarówno związanych z obrotem handlowym, jak i poza-handlowym. Tym samym minister współpracy gospodarczej z zagranicą nie miał już żadnych uprawnień w zakresie udzielania zezwoleń dewizowych – ani ogólnych, ani indywidualnych.

Po nowelizacji ustawy Narodowy Bank Polski otrzymał także wyraźnie ustawowo określone uprawnienia do uchylania indywidualnych zezwoleń dewizowych wówczas, gdy zostały naruszone warunki, pod którymi ich udzielono.

Jeżeli zezwolenie dotyczyło obrotu dewizowego w postaci zawarcia umowy, to udzielenie zezwolenia jednej ze stron umowy oznaczało także zezwolenie dla drugiej strony, a także dla osoby trzeciej, której taka umowa dotyczyła. Inny podmiotowy zakres zezwolenia dewizowego mógł wynikać jedynie z zastrzeżeń zawartych w treści zezwolenia.

W ustawie z 1989 r. przewidziano pełną zaskarżalność decyzji w sprawach dewizowych i przeprowadzono ją konsekwentnie. Oznaczało to, że wszystkie decyzje dotyczące indywidualnych zezwoleń dewizowych – po wyczerpaniu zwykłej drogi instancyjnej, przewidzianej w kodeksie postępowania administracyjnego – mogły być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a nie tylko te, które w poprzedniej ustawie były wyraźnie wskazane¹³. Warto przy tym podkreślić, iż zaskarżalność decyzji dewizowych w ustawie z 1989 r. została uznana za trwały element regulacji prawnej, co wyraziło się także w zamieszczeniu odpowiedniego przepisu w zasadniczej części ustawy, a nie w przepisach przejściowych, jak było to w poprzedniej ustawie.

Przyznanie prawa do wydawania wszystkich indywidualnych zezwoleń dewizowych Narodowemu Bankowi Polskiemu bez wskazania uprawnień konkretnych organów w ramach tego banku, przy jednoczesnym poddaniu procedury udzielania zezwoleń dewizowych przepisom kodeksu postępowania administracyjnego, budziło jednak pewne wątpliwości. Dotyczyły one tego, czy zwykłe postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia dewizowego miało charakter

¹³ Por. art. 22 ustawy dewizowej z 1989 r. w obu jej wersjach z art. 42 ustawy dewizowej z 1983 r.

jedno czy dwuinstancyjny, a tym samym, czy zaskarżenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługiwało po wydaniu pierwszej i jedynej decyzji odmownej, czy dopiero po odmowie ze strony organu odwoławczego.

Wydaje się, iż ogólne ustawowe sformułowanie uprawnienia Narodowego Banku Polskiego w zakresie udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych było wprawdzie mało precyzyjne, ale nie wykluczało dwuinstancyjności postępowania w ramach samego banku. W każdej sytuacji można bowiem uznać prezesa Narodowego Banku Polskiego za instancję odwoławczą od decyzji wydanej przez uprawniony organ na niższym szczeblu.

III. REGULACJA PRAWA DOTYCZĄCA ZEZWOLEŃ DEWIZOWYCH W AKTUALNYM POLSKIM PRAWIE DEWIZOWYM

1. Mimo wyraźnego ograniczenia reglamentacji dewizowej, co znalazło swój wyraz w liberalizacji treści ustawy dewizowej z 1994 r.¹⁴, zezwolenia dewizowe pełnią nadal bardzo istotną rolę w polskim prawie dewizowym. Można nawet zaryzykować twierdzenie, iż w pewnym sensie ich rola nawet zwiększa się. Ma to miejsce w odniesieniu do tych ograniczeń dewizowych – przewidzianych wprawdzie w samej ustawie – ale których zakres jest kształtowany poprzez zezwolenia ogólne. Dotyczy to np. dopuszczalności transferu walut obcych za granicę, możliwości udzielania i zaciągania pożyczek i kredytów w stosunkach z osobami zagranicznymi czy pozostawiania za granicą uzyskanych tam wartości dewizowych.

W obecnej ustawie utrzymano bowiem kilka bardzo istotnych reglamentacyjnych ograniczeń dewizowych (nakazów i zakazów), ale ich obowiązujący kształt i zakres określany jest w drodze ogólnych zezwoleń dewizowych.

Liberalizacja prawa dewizowego – tak samej ustawy, jak i treści zezwoleń ogólnych – powoduje zmniejszenie się roli zezwoleń indywidualnych. Znaczenie takich zezwoleń jest bowiem tym mniejsze, im większa jest swoboda dokonywania obrotu dewizowego wynikająca z samej ustawy dewizowej lub z udzielonych ogólnych zezwoleń dewizowych.

2. Ustawa dewizowa z 1994 r.¹⁵ nadal przewiduje możliwość udzielania dewizowych zezwoleń ogólnych i indywidualnych. W obu sytuacjach mogą to

¹⁴ Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. – prawo dewizowe, DzU., nr 136, poz. 703, zm. DzU., z 1995 r., nr 132, poz. 641; DzU. z 1996 r., nr 106, poz. 496.

¹⁵ Kwestie dotyczące udzielania zezwoleń dewizowych są uregulowane w art. 18-20 ustawy dewizowej z 1994 r. w jej obu wersjach.

być zezwolenia bezwarunkowe lub uzależnione od spełnienia określonych warunków.

Kompetencje w zakresie udzielania zezwoleń ogólnych przysługują wyłącznie ministrowi finansów, który wydaje je w formie zarządzenia po porozumieniu z prezesem Narodowego Banku Polskiego i po zasięgnięciu opinii ministra gospodarki. Aktualne rozwiązanie prawne nie uległo w tej kwestii większym zmianom w stosunku do obowiązującego poprzednio.

Nadal też kryterium odróżniania zezwoleń ogólnych od indywidualnych ma wyłącznie charakter podmiotowy. Zezwolenia ogólne są udzielane albo dla ogółu, albo dla określonego kręgu osób krajowych lub zagranicznych. W pozostałych wypadkach, czyli dla konkretnych, imiennie wskazanych podmiotów, może być udzielone zezwolenie indywidualne.

Pewnej korekcie poddano w nowej ustawie **t r y b u d z i e l a n i a z e z w o l e ń i n d y w i d u a l n y c h**. W poprzedniej ustawie uprawnienia takie przysługiwały Narodowemu Bankowi Polskiemu bez wskazania, kto personalnie był uprawniony do wydawania w I instancji zezwoleń indywidualnych. Obecna ustawa wyraźnie wskazała, iż uprawnienia takie przysługują prezesowi Narodowego Banku Polskiego. Może on upoważnić do wydania decyzji w przedmiocie indywidualnych zezwoleń dewizowych dyrektorów departamentów centrali NBP, a także dyrektorów oddziałów tego banku lub innych równorzędnych jednostek. W przypadku udzielenia takiego upoważnienia podmiot udzielający zezwolenia działa w imieniu i w zastępstwie prezesa Narodowego Banku Polskiego. Przyjęte rozwiązanie kładzie kres wątpliwościom powstałym na gruncie poprzedniej ustawy, kto personalnie powinien udzielać zezwoleń dewizowych, czy zwykłe postępowanie w sprawie udzielania takich zezwoleń powinno być jedno czy dwuinstancyjne i jaką rolę pełni w nim prezes Narodowego Banku Polskiego.

Aktualne rozwiązanie nie budzi wątpliwości, że jest to postępowanie **j e d n o i n s t a n c y j n e**, a uprawnieni w tym zakresie dyrektorzy centrali czy oddziałów Narodowego Banku Polskiego działają nie w swoim imieniu, lecz i imieniu prezesa banku. Tym samym niemożliwe jest obecnie dwustopniowe postępowanie, gdyż nie ma organu nadrzędnego, który mógłby taką funkcję pełnić¹⁶. Oczywiście taką instancją nie może być minister finansów, gdyż mimo że sprawuje on ogólny nadzór w sprawach dewizowych i zapewnia jednolite stosowanie przepisów ustawy dewizowej, nie jest on organem nadrzędnym w stosunku do prezesa Narodowego Banku Polskiego. Nadzorcze kompetencje

¹⁶ Art. 19 ustawy dewizowej z 1994 r. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z art. 15 k.p.a., który wyraźnie stanowi, że postępowanie administracyjne ma charakter dwuinstancyjny.

ministra finansów mają tu właśnie charakter „ogólny”, a nie „indywidualny” ingerujący w konkretną decyzję administracyjną¹⁷.

Ustawowe uprawnienia prezesa Narodowego Banku Polskiego w kwestiach indywidualnych zezwoleń dewizowych dotyczą nie tylko ich udzielania, ale także odmowy i uchylecia indywidualnych zezwoleń dewizowych. Uchylenie zezwolenia może nastąpić w razie naruszenia warunków określonych w tym zezwoleniu.

Tak jak w poprzedniej ustawie, udzielenie jednej ze stron zezwolenia na zawarcie i wykonanie umowy oznacza także zezwolenie dla drugiej strony umowy, a także dla osoby trzeciej, której ta umowa dotyczy. Odmienny zakres udzielonego zezwolenia dewizowego musiałby wyraźnie być zastrzeżony w samym zezwoleniu.

Kontrowersyjne wydaje się nowe sformułowanie zawarte w ustawie, dopuszczające odmowę udzielenia indywidualnego zezwolenia dewizowego ze względu na ochronę bilansu płatniczego¹⁸. Jest to bardzo ogólne sformułowanie, budzące wiele wątpliwości, dające możliwość różnej interpretacji, a nawet możliwość nadużyć, zwłaszcza że ustawa nie wymaga w tej kwestii odrębnego uzasadnienia. Brakuje także wyraźnego ustawowego wskazania, kto i w jakim trybie miałby przesądzać, iż w konkretnej sprawie wydanie indywidualnej decyzji administracyjnej związanej z udzieleniem zezwolenia dewizowego stanowiłoby zagrożenie dla takiego bilansu. Wydaje się, że i to ustawa pozostawia w kompetencji prezesa Narodowego Banku Polskiego, ale czy uprawnienie udzielone dyrektorom departamentów centrali lub oddziałów tego banku mogłoby obejmować rozstrzygnięcia w takiej podstawowej i w gruncie rzeczy bardziej ogólnej kwestii? Ustawa nie podaje żadnych rozwiązań w tej sprawie.

Możliwość odmowy udzielenia zezwolenia dewizowego ze względu na ochronę bilansu płatniczego, przy braku jasnych kryteriów, kiedy bilans taki może być zagrożony na skutek udzielenia indywidualnego zezwolenia dewizowego, budzi szczególnie niepokój. Wraz z wejściem w życie nowej ustawy pojawiły się bowiem poglądy, iż odmowa, nie wymagająca szczegółowego uzasadnienia, jest w praktyce ostateczna, a Naczelny Sąd Administracyjny nie jest władny uchylić takiej decyzji¹⁹.

¹⁷ Por. treść art. 17 ustawy dewizowej z 1994 r. w obu jej wersjach.

¹⁸ Art. 19 ust. 4 ustawy dewizowej z 1994 r. w obu jej wersjach. Podobnego rozwiązania nie zawierała ustawa z 1989 r., ani żadna z wcześniejszych, bardziej rygorystycznych ustaw.

¹⁹ Taki pogląd prezentuje R. Pyzel (*Zmiany w prawie dewizowym*, „Rachunkowość”, 1995, nr 1, s. 11).

Wprawdzie w nowej ustawie zrezygnowano z wyraźnego podkreślenia, iż od prawomocnej decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia dewizowego przysługuje odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie oznacza to jednak zamknięcia drogi sądowej w tym zakresie. Jest ona konsekwencją ogólnego założenia nowej ustawy, iż postępowanie w sprawach dewizowych – w tym także dotyczące indywidualnych zezwoleń dewizowych – ma charakter postępowania administracyjnego i tym samym podlega przepisom kodeksu postępowania administracyjnego²⁰.

Żaden z przepisów nowej ustawy dewizowej nie wyłącza zaskarżenia odmownej decyzji w kwestii udzielenia indywidualnego zezwolenia dewizowego wówczas, gdy powodem odmowy miałyby być „ochrona bilansu płatniczego”. Za niedopuszczalną należy uznać taką interpretację przepisów ustawy, która prowadziłaby do ograniczenia przysługujących podmiotom dewizowym praw zagwarantowanych w samej ustawie. Dodać także należy, że Naczelny Sąd Administracyjny nie może być związany ocenami i interpretacjami ani stanów faktycznych, ani przepisów prawa dokonanyymi przez organ wydający decyzje administracyjne. W całej rozciągłości odnosi się to także do oceny zagrożenia bilansu płatniczego.

Wskazane wyżej mankamenty nowego rozwiązania ustawowego dotyczącego udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych zasługują na bardzo krytyczną ocenę, zwłaszcza w kontekście oficjalnych deklaracji o państwie prawa i budowaniu zaufania społecznego, ale także ze względu na skutki w zakresie rozwijania współpracy międzynarodowej tak handlowej, jak i pozahandlowej.

Rezygnacja z dwuinstancyjności postępowania w sprawach o udzielenie indywidualnego zezwolenia dewizowego, a także możliwość odmowy udzielenia takiego zezwolenia ze względu na ogólnikowo sformułowaną „ochronę bilansu płatniczego” stanowią wyraźny dysonans w nowej ustawie dewizowej, która aspiruje do aktu prawnego, odpowiadającego wymaganiom współczesnej gospodarki i sprzyjającego rozwijaniu kontaktów międzynarodowych.

IV. SKUTKI DOKONANIA OBROTU DEWIZOWEGO BEZ WYMAGANEGO ZEZWOLENIA

1. Przeprowadzone rozważania wyraźnie wskazują, że zezwolenia dewizowe – tak ogólne, jak i indywidualne – pełnią nadal bardzo istotną rolę w prawie dewizowym. Mimo znacznej liberalizacji samej ustawy wiele czynności obrotu

²⁰ Kwestie te wyraźnie podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy „prawo dewizowe”, „Druk Sejmowy”, nr 621, s. 14.

dewizowego może być ważnie i legalnie dokonanych tylko za zezwoleniem dewizowym i przy zachowaniu jego warunków. W tym stanie rzeczy ważną kwestią są nastęstwa dokonania obrotu dewizowego bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom. Problem wydaje się ważny zarówno od strony teoretycznej, jak i przede wszystkim praktycznych skutków w zakresie poszczególnych czynności obrotu dewizowego. Jest przy tym na tyle skomplikowany, iż nie można ocenić go jednoznacznie.

Skutki dokonania obrotu dewizowego bez wymaganego zezwolenia dewizowego lub wbrew jego warunkom mogą być różne w zależności od rodzaju czynności, stanowiącej obrót dewizowy, i okoliczności, w których dokonano takich czynności.

2. Dość powszechnie przyjmuje się w doktrynie²¹, iż czynność umowna – będąca obrotem dewizowym – dokonana bez wymaganego zezwolenia dewizowego jest bezwzględnie nieważna²². Nie oznacza to oczywiście, iż taka sytuacja nie rodzi żadnych skutków. Dokonanie takiej nieważnej czynności obrotu dewizowego może być np. podstawą roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, a także roszczenia o odszkodowanie dla kontrahenta z racji niewykonania umowy itp. Czynność taka nie może jednak nigdy rodzić skutków prawnych, właściwych dla czynności dokonanej z zachowaniem warunków wymaganych dla jej ważności.

3. Skutki dokonania umownej czynności obrotu dewizowego – wbrew warunkom udzielonego zezwolenia dewizowego – mogą być różne, w zależności od rodzaju naruszonego warunku i okoliczności tego naruszenia.

W aktualnym stanie prawnym, opartym na ustawie z 1994 r., naruszenie warunków udzielonego zezwolenia dewizowego może być przyczyną jego uchylenia przez prezesa Narodowego Banku Polskiego, co oznacza, że dokonanej czynności nie można uznać za bezwzględnie nieważną. Co najwyżej może ona – ale nie musi – być unieważniona poprzez cofnięcie zezwolenia dewizowego. Uchylenie zezwolenia indywidualnego może także mieć inne skutki, np. powodować nieważność dalszych – dokonanych przez konkretny pod-

²¹ Wiele uwagi skutkom czynności obrotu dewizowego dokonanych bez wymaganego zezwolenia poświęcił: J. Skoczylas, *Polskie prawo dewizowe*, Warszawa 1992, s. 200-207, a w odniesieniu do stanu prawnego opartego na ustawie z 1952 r. – Fojcik-Mastalska, dz. cyt., s. 136-139 oraz J. Skoczylas, *Dopuszczalność czynności dewizowych w prawie PRL*, Warszawa 1979, s. 136-175.

²² Na takim stanowisku stanął też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 grudnia 1985 r., I CR 198/85, OSP z 1988 r., nr 4, poz. 92 z głosem A. Mączyńskiego, s. 185-187. Pogląd ten nie stracił swej aktualności w obecnym stanie prawnym z tym, że zmniejszył się istotnie zakres czynności obrotu dewizowego wymagających zezwolenia.

miot w przyszłości – czynności obrotu dewizowego, objętych wcześniej udzielonym (a następnie uchylonym) zezwoleniem.

Można także wyobrazić sobie restrykcje ze strony prezesa Narodowego Banku Polskiego w postaci odmowy udzielenia dalszych zezwoleń indywidualnych dla podmiotu naruszającego warunki zezwolenia dewizowego bez uchylecia zezwolenia wcześniej udzielonego.

Tym samym każdy przypadek naruszenia warunków udzielonego indywidualnego zezwolenia dewizowego należy rozpatrywać odrębnie, a skutki naruszenia warunków zezwolenia są oceniane przez organ uprawniony tak do jego udzielania, jak i uchylania. Oczywiście decyzja uchylająca zezwolenie dewizowe – jak każda prawomocna decyzja administracyjna – także może podlegać zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Zupełnie inaczej należy oceniać dokonanie czynności p o z a u m o w n e j stanowiącej obrót dewizowy. Skutki dokonania takiej czynności bez wymaganego zezwolenia także mogą być różne w zależności od rodzaju czynności i okoliczności jej dokonania. Wydaje się, że niemożliwe byłoby ocenianie ich ważności lub nieważności na gruncie prawa cywilnego. Można raczej mówić o ich skuteczności lub nieskuteczności w świetle tego prawa. Trudno wyobrazić sobie ocenę ważności czynności obrotu dewizowego, polegającej np. na wypłaceniu przez osobę krajową (bez zezwolenia dewizowego) waluty obcej tytułem alimentów orzeczonych przez sąd na rzecz osoby zagranicznej przed terminem ich wymagalności. Dokonana zapłata alimentów byłaby skuteczna. Niezależnie od tego osoba krajowa mogłaby ewentualnie ponosić odpowiedzialność za przestępstwo skarbowe, polegające na dokonywaniu w kraju obrotu dewizowego bez zezwolenia z osobą zagraniczną²³.

5. W przypadku obrotu dewizowego polegającego na faktycznej czynności wywozu za granicę wartości dewizowych b e z w y m a g a n e g o z e z w o l e n i a d e w i z o w e g o czynność taka jest działaniem nielegalnym, stanowiącym naruszenie przepisów ustawy dewizowej i ustawy karnej skarbowej²⁴.

Trudno byłoby jednak mówić o ważności lub nieważności takiej czynności, gdyż ma ona charakter czynności faktycznej, a nie prawnej. Przy innych formach transferu, które także mają postać czynności faktycznych, sytuacja wyglądałaby analogicznie – można by było zastanawiać się nad karnoprawnymi skutkami dokonania transferu bez wymaganego zezwolenia, rozpatrywać kwestię

²³ Jest to przestępstwo dewizowe określone w art. 51 u.k.s., a naruszające zakaz dewizowy przewidziany w art. 9, ust. 1, pkt 2 ustawy dewizowej z 1994 r. w obu jej wersjach.

²⁴ Czyn taki narusza zakaz przewidziany w art. 9, ust. 1, pkt 1 ustawy dewizowej z 1994 r. i stanowi przestępstwo z art. 48 u.k.s.

jego skuteczności lub nieskuteczności, ale nie można byłoby mówić o ważności lub nieważności takiej czynności faktycznej.

6. W przypadku n a k a z u t r a n s f e r u d o k r a j u wartości dewizowych przez osobę krajową odstąpienie od takiego nakazu także wymaga zezwolenia dewizowego. Niezastosowanie się do nakazu – przy braku odpowiedniego zezwolenia – jest niewątpliwie naruszeniem (przez zaniechanie) ustawy dewizowej i ustawy karnej skarbowej²⁵ i stanowi przestępstwo dewizowe. W tej sytuacji nie można oczywiście mówić o ważności lub nieważności pozostawienia za granicą wartości dewizowych, chociaż zaistniały stan faktyczny może wywoływać określone skutki prawne – np. w postaci posiadania rachunku w banku za granicą.

*

Na przestrzeni kilkudziesięciu powojennych lat zezwolenia dewizowe były trwałym elementem regulacji prawnej w zakresie obrotu dewizowego. Instytucja zezwoleń dewizowych przeszła jednak w tym okresie dość istotne przeobrażenia.

W okresie obowiązywania ustawy z 1952 r. stosowano dwa różne tryby udzielania takich zezwoleń: dla dokonywania obrotów dewizowych w ramach realizacji narodowych planów gospodarczych oraz dla obrotów pozaplanowych. Jedynie zezwolenia wydawane dla podmiotów nie będących wykonawcami planów gospodarczych miały charakter łagodzący stosowaną reglamentację dewizową. Zezwolenia dla wykonawców narodowych planów gospodarczych miały jedynie znaczenie kontrolne, zapewniające realizację monopolu państwa w dziedzinie handlu zagranicznego.

Centralne zarządzanie gospodarką i rygorystycznie przestrzegany monopol dewizowy państwa przesądzały nie tylko o treści ustawy dewizowej, ale także o rodzajach, treści i trybie udzielanych zezwoleń dewizowych. Decydujące znaczenie w tym okresie miały zezwolenia indywidualne, a odmowa udzielenia takiego zezwolenia była ostateczna, nie podlegała instancyjnej kontroli, a nawet nie wymagała uzasadnienia.

W miarę liberalizacji życia politycznego i gospodarczego, polityka zezwoleńowa także ulegała procesowi demokratyzacji. Wprowadzono możliwość skarżenia decyzji w przedmiocie zezwoleń do Naczelnego Sądu Administracyj-

²⁵ Art. 5 ustawy dewizowej z 1994 r. zarówno w wersji pierwotnej, jak i znowelizowanej oraz art. 59 u.k.s.

nego. Początkowo zaskarżenie dopuszczalne było tylko w ściśle wskazanych sytuacjach, następnie nabrało ono charakteru powszechnego.

Ważnym rozwiązaniem prawnym było ujednoczenie trybu udzielania zezwoleń dewizowych. Dokonało się ono w dwóch etapach. Pierwszym była likwidacja odrębnych zezwoleń dla wykonawców narodowych planów gospodarczych i pozostałych podmiotów dewizowych, a zróżnicowanie trybu udzielania zezwoleń w obrocie handlowym i pozahandlowym. Drugi stanowiło ujednoczenie procedury wydawania zezwoleń bez względu na rodzaj obrotu dewizowego i wyraźne zwiększenie roli zezwoleń ogólnych, przy jednoczesnym zmniejszeniu znaczenia zezwoleń indywidualnych.

W obecnie obowiązującym prawie dewizowym zezwolenia nadal pełnią istotną rolę. Takie znaczenie mają przede wszystkim ogólne zezwolenia dewizowe²⁶. Mimo procesu liberalizacji samej ustawy dewizowej zachowano w niej kilka istotnych ograniczeń, dotyczących ważnych czynności obrotu dewizowego. Nie zdecydowano się – jak dotychczas – na ich ustawowe zniesienie. Jednocześnie wymagania współpracy międzynarodowej, rosnący ruch turystyczny, chęć pozyskania obcego kapitału dla polskiej gospodarki i umożliwienia osobom krajowym (zwłaszcza podmiotom gospodarującym) inwestycji zagranicznych, wymusiły złagodzenie istniejących zakazów i nakazów reglamentacyjnych w drodze ogólnych zezwoleń dewizowych. Tym samym rola takich zezwoleń w okresie transformacji gospodarczej wyraźnie wzrosła. Jednocześnie skurczył się przedmiotowy zasięg udzielania zezwoleń indywidualnych. Wiele czynności, które wymagały zezwoleń indywidualnych, zostało obecnie objętych zezwoleniami ogólnymi.

Mimo malejącego znaczenia dewizowych zezwoleń indywidualnych zastrzeżenie może budzić także nowe rozwiązanie dotyczące procedury ich udzielania, które eliminuje dwuinstancyjność zwykłego postępowania. Przyznanie uprawnień w tym zakresie prezesowi Narodowego Banku Polskiego powoduje, iż brakuje możliwości instancyjnego odwołania od decyzji w przedmiocie zezwoleń indywidualnych. Decyzja wydana w I instancji staje się prawomocna i jako taka może oczywiście być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydaje się, iż możliwość weryfikacji treści zezwolenia dewizowego w zwykłym trybie przewidzianym w kodeksie postępowania administracyjnego zapewniłaby większą kontrolę nad prawidłowym ich wydawaniem, zmniejszając tym samym ilość spraw z tego tytułu trafiających do sądu.

²⁶ Obecnie obowiązujące zezwolenie ogólne w postaci zarządzenia ministra finansów z dnia 16 stycznia 1996 r. w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych, „Monitor Polski”, nr 6, poz. 73, zm. „Monitor Polski”, nr 21, poz. 244.

Za niebezpieczną, antydemokratyczną i dającą okazję do nadużyć należy uznać możliwość odmowy udzielenia indywidualnego zezwolenia dewizowego ze względu na „ochronę bilansu płatniczego”, a zwłaszcza brak obowiązku szczegółowego uzasadnienia takiej odmowy. Rozwiązanie takie jest w swej istocie poważnym regresem – „nowocześniejszą” kopią rozwiązania ustawy z 1952 r., która uznawała odmowę decyzji w przedmiocie zezwolenia dewizowego za ostateczną i nie wymagającą uzasadnienia.

DIE DEISENGENEHMIGUNGEN ALS EIN INSTRUMENT FÜR DIE RECHTLICHE REGELUNG DES DEISENVERKEHRS

Z u s a m m e n f a s s u n g

Der Inhalt des Artikels konzentriert sich auf die Bedeutung der Devisengenehmigungen, ihre Arten und die Prozedur ihrer Erteilung. Die Devisengenehmigungen – sowohl die allgemeinen als auch die individuellen – bilden einen wesentlichen Bestandteil der Regelung des Devisenverkehrs im polnischen Recht. Dargelegt wird dieses Thema unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Lösungen auf diesem Gebiet sowie der im Verlauf der Nachkriegsjahrzehnte eingetretenen Veränderungen, wobei die aktuelle Rechtslage besonders berücksichtigt wird.

Ein im vorliegenden Artikel gesondert behandeltes Problem bilden die Folgen eines Devisenverkehrs ohne erforderliche Genehmigung. Diese Folgen sind für den vertraglichen und den außervertraglichen Devisenverkehr unterschiedlich.

Aus dem Polnischen übersetzt von Herbert Ulrich