

Bronisław Koch

"Ustawodawstwo dewizowe", Z.
Bidziński, K. Sosnowski, Warszawa
1969 : [recenzja]

Palestra 14/3(147), 79-83

1970

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Przy osiągnięciu zarobków z dwóch lub więcej zatrudnień oraz dochodu z dwóch lub więcej źródeł tego samego rodzaju przyjmuje się przy zawieszaniu prawa do renty lub emerytury łączną kwotę tych zarobków lub dochodów. Przy osiągnięciu zarobków i dochodów z innych źródeł (np. dochód adwokata z tytułu prac zleconych) prawo do renty lub emerytury nie ulega zawieszeniu, jeżeli wysokość zarobku oraz wysokość dochodu wzięte oddzielnie nie uzasadniają zawieszenia prawa do emerytury lub renty (np. adwokat jest zatrudniony jako radca prawny na podstawie umowy o pracę z wynagrodzeniem 750 zł miesięcznie oraz w innym zakładzie pracy ma radcostwo na podstawie umowy zlecenia z wynagrodzeniem 750 zł; prawo do emerytury lub renty nie ulega wtedy zawieszeniu).

Jeśli więc dochód adwokata rencisty w zespole adwokackim nie przekracza miesięcznie 750 zł, to prawo do renty lub emerytury nie ulegnie zawieszeniu. Jeżeli dochód ten przekracza 750 zł, lecz jest mniejszy niż 1 500 zł, to prawo do renty lub emerytury ulega zawieszeniu za te miesiące, w których dochód przekroczył 750 zł; przywrócenie prawa do renty lub emerytury może nastąpić w takim wypadku, gdy dochód roczny nie przekracza 9 000 zł, przy czym tylko za te miesiące, w których dochód ten nie przekracza 1 500 zł.

Paragraf 7 tego rozporządzenia, dotyczący wypłaty renty lub emerytury w połowie, nie ma zastosowania do adwokatów-członków zespołów adwokackich lub radców prawnych. Ma on zastosowanie do rzemieślników oraz właścicieli, posiadaczy, użytkowników lub dzierżawców gospodarstw rolnych.

Zenon Kosiński
adwokat

RECENZJE

1.

Z. Bidziński i K. Sosnowski: *Ustawodawstwo dewizowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1969, s. 392.

Ukazanie się czwartego już wydania tego komentarza jest najlepszym dowodem jego przydatności i popularności wśród prawników. W dziedzinie prawa dewizowego, na które poza tekstem ustawy składają się liczne, hierarchicznie rozbudowane przepisy wykonawcze, recenzowana praca stała się nieodzownym informatorem stosunkowo mało znanych ogółowi prawników i ciągle zmieniających się zagadnień. Obecne wydanie oddaje do rąk czytelnika opracowanie całości tego działu prawa według stanu na dzień 1 maja 1969 r.

1. Praca Z. Bidzińskiego i K. Sosnowskiego składa się z dwóch zasadniczych części: z komentarza do ustawy dewizowej i do przepisów części ogólnej ustawy karnej skarbowej, traktujących o przestępstwach dewizowych, oraz z pełnego zbioru opublikowanych przepisów normujących bezpośrednio lub choćby pośrednio gospodarkę dewizową w Polsce.

Najważniejszym, najbardziej wartościowym działem jest obszerny komentarz do ustawy dewizowej z dnia 28 marca 1952 r. (s. 30—220), poprzedzony ogólnym wprowadzeniem hi-

storycznym i ekonomicznym do zagadnień prawa dewizowego (s. 13—29). Przy poszczególnych artykułach ustawy dewizowej komentarz omawia lub choćby tylko przytacza akty prawne wykonawcze, łączące się z daną partią ustawy. Czytelnik zaś w miarę potrzeby może sięgnąć do ich tekstów zawartych w drugiej części pracy.

Komentowanie przepisów dewizowych nie jest ani łatwe, ani proste. Ustawa dewizowa zawiera postanowienia ramowe, w pewnej części blankietowe, których obowiązywanie i zakres aktualnego stosowania zależne są od istnienia i treści przepisów wykonawczych. Te ostatnie zaś są wielostopniowe, począwszy od rozporządzeń ministerialnych — poprzez zarządzenia będące bądź normami techniczno-wykonawczymi, bądź ogólnymi zezwoleniami dewizowymi, które w praktyce też kształtują zakres obowiązującej w danej chwili reglamentacji dewizowej — aż do instrukcji i okólników włącznie. Wszystkie te akty prawne są równie ważne, jeśli się weźmie pod uwagę, że np. okólniki stanowią niejednokrotnie autentyczną interpretację (art. 9 u.d.) obowiązujących przepisów nadrzędnych. Dla rozstrzygnięcia konkretnego zagadnienia trzeba zatem znać nie tylko tekst ustawy, ale także treść odpowiednich przepisów wykonawczych i instrukcyjnych oraz ewentualnie treść istniejących ogólnych zezwoleń dewizowych. Recenzowany komentarz czyni zadość tym trudnym wymaganiom w sposób wyczerpujący i przejrzysty, łącząc całość norm syntetycznie w jedną całość. Jest to jego szczególna zaleta.

Trudności stosowania przepisów dewizowych nie ograniczają się przy tym tylko do konieczności zestawienia obowiązujących aktów prawnych wszystkich szczebli hierarchicznych. Zakazy i nakazy dewizowe są z natury rzeczy reglamentacją obrotu cywilnoprawnego. Operując pojęciami

prawa cywilnego, gospodarczego lub administracyjnego, ustawa bądź automatycznie odsyła do danych dziedzin prawa, bądź też nadaje niektórym z tych pojęć treść odrębną, obowiązującą tylko w ramach ustawodawstwa dewizowego. I tak np. pojęcia krajowca i cudzoziemca dewizowego, a zwłaszcza pojęcie obrotu wartościami dewizowymi lub dysponowania nimi, są unormowane w sposób specyficzny, umowny, tylko na potrzeby prawa dewizowego. Komentarz nie ogranicza się do wyjaśnienia przepisów i pojęć wprowadzonych przez ustawodawstwo dewizowe, ale przytacza i opisuje w sposób zwięzły także instytucje i przepisy innych działów prawa, zwłaszcza cywilnego, jeżeli tymi pojęciami operują (a zatem do ich unormowania odsyłają) przepisy dewizowe.

Komentarz wyczerpuje zatem całość łączących się z przepisami dewizowymi zagadnień i dlatego jest szczególnie przydatny dla praktyki.

2. Ogromnych zalet pracy nie przekreślają pewne uwagi, które nasuwają się przy jej czytaniu.

Recenzowany komentarz był w chwili jego pierwszego ukazania się w roku 1954 pracą pionierską, a sama ustawa dewizowa miała charakter nowatorski. Autorzy dysponowali wówczas tylko materiałami ustawodawczymi oraz swoją wiedzą i doświadczeniem. Czas jednak, który upłynął od daty pierwszej edycji, zmienił szereg poruszanych w pracy zagadnień, i to nie tylko treść niektórych przepisów.

Od roku 1954 nastąpiły poważne zmiany w dziedzinie walutowej w szeregu krajów (perturbacje jednych walut i umacniania się innych). Rozwojowi i zmianom uległy też sposoby rozwiązywania problemów walutowych w wymianie międzynarodowej jeśli nie w skali ogólnoświatowej, to przynajmniej w ramach poszczególnych bloków państw. Wydaje się za-

tem, że uwagi natury ekonomicznej i wzmianki historyczne o rozwoju reglamentacji dewizowej poza Polską wymagałyby już pewnych uzupełnień.

Obowiązywanie ustawy dewizowej przez 17 lat bez nowelizacji jest najlepszym dowodem, że zdała ona egzamin. Nie jest już ona nowością w polskim ustawodawstwie; można raczej powiedzieć, iż zdobyła ona swoją rangę w rządzie tekstów ustawodawczych. Stąd też pozostawione przez Autorów wzmianki z pierwszego jeszcze wydania o nowatorstwie ustawy dewizowej bądź zestawiające ją z przepisami uchylonymi w roku 1952 (np. na s. 22, 82, 195) stały się bezprzedmiotowe i należało je chyba w tak skrupulatnie aktualizowanej pracy pominąć albo zmienić.

Tajemnica długiego obowiązywania ustawy dewizowej bez potrzeby jej nowelizowania polega na jej elastyczności, której istotą jest blankietowość przepisów reglamentacyjnych (zakazów i nakazów dewizowych). Potrzebie bowiem ewentualnej zmiany treści reglamentacji czyni w zupełności zadość zmiana lub uzupełnienie przepisów wykonawczych, wypełniających blankiet ustawy. Z biegiem lat narastające też coraz liczniej postulaty, które zmierzały do uproszczenia czy liberalizacji nakazów lub zakazów dewizowych, zwłaszcza w dziedzinie obrotu codziennego (ruch podróży, coraz liczniejsze kontakty z zagranicą), powodowały między innymi ich kształtowanie w drodze instrukcyjnych przepisów bankowych.

Uprawnioną władzą do udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych jest z mocy art. 11 u.d. oraz z mocy zarządzenia Min. Finansów z dnia 27 maja 1952 r. (M.P. Nr A-47, poz. 647) Narodowy Bank Polski. Centralą tego Banku przeniosła z kolei swoje uprawnienia w określonych treściowo i kwotowo ramach na oddziały terenowe. Stąd też instrukcja Centrali

NBP w sprawie udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych stała się w pewnej mierze sama w sobie jakby ramowym, ogólnym zezwoleniem dewizowym. Opierając się na tej instrukcji, oddziały terenowe NBP na podstawie samego wniosku petenta (i to najczęściej złożonego tylko w formie dorozumianej, jaką jest przedstawienie paszportu lub innego dokumentu podróży) dokonują od razu czynności uwarunkowanych zezwoleniem dewizowym (np. sprzedaży określonych ilości walut obcych z zezwoleniem ich wywozu za granicę). Informacje o ułatwionych technicznie możliwościach uzyskania tego rodzaju zezwoleń dewizowych są niewątpliwie dla praktyki bardzo cenne, a jednocześnie są one mało znane. Jeżeli — co jest oczywiste — publikacja tekstu instrukcji nie jest możliwa, to jednak potrzebne chyba były wzmianki o jej istnieniu i jej zakresie treściowym w częściach interesujących uczestników obrotu dewizowego. Autorzy pominęli zupełnie informacje w tej dziedzinie.

Specyficzną cechą polskiego systemu dewizowego są zróżnicowane i administracyjnie ustalane kursy walut. Troska o ich stałość, będąca synonimem stabilności waluty, idzie w parze z dbałością o ich realność i dostosowanie do potrzeb kontaktów z zagranicą. Jednym ze środków godzących ze sobą te dwie często przeciwstawne tendencje było wprowadzenie swego czasu bonów Banku Polska Kasa Opieki, których nominalna wartość, stosunkowo wysoka, zwana jest popularnie kursem PeKaO. Autorzy, wychodząc z pierwotnych, słusznych założeń teoretycznych, stwierdzają konsekwentnie, że bony te mają charakter towarowy, a nie pieniężny, nie stanowią więc jakiegoś dodatkowego kursu walutowego (s. 94 i 158—159). Ten teoretycznie słuszny pogląd wymaga jednak obecnie skonfrontowania z licznymi, przytoczonymi w kome-

tarzu tekstami zarządzeń Ministra Finansów, zawierających zezwolenia właśnie dewizowe na realizację szeregu należności od zagranicy w postaci bonów PeKaO. Każdy krajowiec dewizowy może zresztą posiadaną w kraju walutę obcą także zamienić na bony PeKaO, uzyskując tym samym o wiele wyższy ekwiwalent od oficjalnego kursu walutowego. Problem ten znalazł nawet odbicie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, którego zdaniem w razie zagarnięcia walut obcych należy przyjąć ich wartość według cen płaconych przez PeKaO (OSPika zesz. 4/1969, poz. 76 i zamieszczona tam glosa).

Urealnienie kursów walut obcych w interesie turystów przyjeżdżających do Polski nastąpiło nadto w formie bonów (*coupons*) Polskiego Biura Podróży Orbis (PBP-V/1/6054/65). Bony te, stanowiąc faktyczne podwyższenie ekwiwalentu pieniężnego otrzymywanego przez cudzoziemców dewizowych wymieniających waluty krajów kapitalistycznych na złote polskie, są już zastępczą formą środków płatniczych, aczkolwiek o ograniczonym zasięgu.

Dlatego nie wydaje się słuszne, że komentarz nie zawiera nawet wzmianki o istnieniu bonów Orbisu, nie obojętnej chyba w praktyce dla problemu kursów dewizowych w Polsce. Obie zaś instytucje, mianowicie bony PeKaO oraz bony Orbisu, nasuwają nowe zagadnienie pomocniczego urealnienia kursów walutowych, pominięte niestety przez Autorów.

Nadbudową przepisów administracyjnych dewizowych są przepisy karne zawarte w u.k.s. Każdorazowy, aktualny zakres obowiązywania tych ostatnich uzależniony jest od zakresu treściowego przepisów administracyjnych dewizowych, tak ustawowych, jak i wykonawczych. Stąd też przy rozpatrywaniu spraw o przestępstwa dewizowe sądy automatycznie stosują i w miarę potrzeby interpretują

także przepisy administracyjne dewizowe. W okresie od daty pierwszej edycji komentarza narosło już w tej dziedzinie, stosunkowo pokaźne, publikowane orzecznictwo Sądu Najwyższego. Autorzy pominieli je, niestety, zupełnie. Wydaje się zaś, że nawet w razie zgodności treściowej poglądów prezentowanych w komentarzu ze stanowiskiem Sądu Najwyższego powołanie orzeczenia — choćby tylko w odsyłaczu — wzmocniałoby autorytet danej tezy i byłoby pomocne w pracy prawników-praktyków, którzy tak chętnie powołują się na orzecznictwo. Pamiętać przy tym należy, że recenzowana praca zawiera także komentarz do przepisów karnych, przy interpretacji których orzeczenia Sądu Najwyższego mają podstawowe znaczenie.

3. Niektóre ze sformułowań i poglądów Autorów, najczęściej zresztą marginesowe, mogą być dyskusyjne.

I tak trudno jest zgodzić się ze sformułowaniem (s. 172), że artykuły 20 i 21 u.d. o zakazie posiadania i obowiązku zaofiarowania do skupu niektórych wartości dewizowych — po dopuszczeniu ich posiadania przez przepisy wykonawcze — stanowią „obecnie” przepisy blankietowe. Były one nimi zawsze, a tylko blankiet ustawy jest obecnie nie wypełniony i dlatego przepisy te nie są wprowadzone w życie.

Co najmniej dyskusyjny wydaje się też pogląd (s. 30), że przez określenie „kraj” należy rozumieć zarówno obszar objęty granicami Państwa Polskiego, jak i „podmioty po jego stronie działające”, a przez pojęcie „zagranicy” — także „podmioty działające po stronie tej gospodarki”. Wydaje się, że pojęcia kraju i zagranicy mają charakter ściśle terytorialny, a nie osobowo-podmiotowy. Stąd też transakcje krajowców dewizowych zawar-

te i wykonane w całości za granicą nie stanowią obrotu między krajem a zagranicą — tak jak nie są takim obrotem transakcje cudzoziemca dewizowego zawarte i w całości wykonane w kraju. Wydaje się też, że ten szczególnie istotny problem leżący u podstaw rozgraniczenia dwóch konstrukcji naszego prawa dewizowego: obrotu wartościami dewizowymi z zagranicą (art. 19 u.d., a zwłaszcza art. 49 u.k.s.) i dysponowania mieniem za granicą (art. 22 u.d. i art. 60 u.k.s.) — nie został, niestety, dostatecznie wyraźnie w recenzowanym komentarzu przedstawiony. W jednym bowiem miejscu (s. 32 oraz s. 129) mówi się, że obrotem z zagranicą są również transakcje zawierane za granicą przez obywateli polskich czasowo tam przebywających (kontrowersyjne), a w innych (s. 106), że cechą obrotu zagranicznego jest to, iż strony dokonujące wzajemnych świadczeń mają siedzibę po dwóch stronach granicy, przez którą przechodzi świadczenie, co powinno być właśnie cechą obrotu z zagranicą.

I jeszcze jedna kwestia. Wprawdzie w sprawach o udzielenie zezwolenia dewizowego postępowanie jest jednoinstancyjne i tezy komentarza w tym względzie nie nasuwają żadnych zastrzeżeń, jednakże wydaje się, że należałoby zwrócić uwagę na możliwość skorzystania przez petenta zawsze z prawa skargi w rozumieniu art. 151 i nast. k.p.a.

4. Druga część właściwego komentarza (s. 200—242) poświęcona jest przepisom o przestępstwach dewizowych, zawartym w art. od 45 do 63 u.k.s. Z natury rzeczy ta część pracy ma charakter bardziej skrótowy, odsyła do skomentowanych już przedtem przepisów administracyjnych dewizowych i do zawartych przy nich uwag. Dlatego ten dział stanowi jakby tylko powiązanie dyspozycji (sta-

nów faktycznych) przepisów karnych z przepisami administracyjnymi. Nie zawiera on natomiast rozważań natury karnoprawnej w ścisłym tego słowa znaczeniu, a to choćby wobec pominięcia przepisów części ogólnej u.k.s. oraz kwestii, które mogłyby się na ich tle nasuwać.

Informacyjny raczej charakter tej partii pracy jest jednak wystarczający. Przepisy karne o przestępstwach dewizowych zostały skomentowane szerzej (także z punktu widzenia czysto penalnego) właśnie przez jednego z Autorów (K. Sosnowskiego) w komentarzu do ustawy karnej skarbowej (J. Bafia i inni, Warszawa 1965). Obszerniejsze, ponowne ich omawianie byłoby chyba niewdzięczne i niecelowe, jeśli się zważy, że i tak należy się liczyć w najbliższym czasie ze zmianą ustawy karnej skarbowej i koniecznością dostosowania jej do nowego ustawodawstwa karnego.

Ostatnią częścią pracy jest zbiór wszystkich (dosłownie) obowiązujących i opublikowanych tekstów aktów prawnych z zakresu gospodarki i regulamentacji dewizowej. Czytelnik może z całym spokojem polegać na pełności tekstów zawartych w komentarzu bez obawy, że mógłby on coś pominać.

*

Na zakończenie wypada jeszcze raz podkreślić, że przedstawione uwagi natury polemicznej nie powinny w niczym umniejszać walorów całości komentarza. Ich celem jest przede wszystkim zasygnalizowanie Autorom możliwości ewentualnego ulepszenia jeszcze i tak już doskonałej pracy, której dalsze wydania na pewno okażą się potrzebne w przyszłości.

Bronisław Koch