

Warszawa, 28 listopada 2019 r.

Dr hab. Marcin Olszak

Centrum Europejskie

Uniwersytet Warszawski

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Doroty Sowińskiej-Kobelak pt. *"Opinia biegłego rewidenta jako narzędzie nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego i dowód w postępowaniu administracyjnym"* (Olsztyn 2019, ss. 295)

**przygotowana w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, pod kierunkiem Pani prof. dr hab. Marioli
Lemmonier**

I. Wybór problemu badawczego, sformułowanie tematu i celu pracy, wybór tez badawczych.

W recenzowanej dysertacji Doktorantka rozważa problematykę opinii biegłego rewidenta i jej roli w praktyce wykonywania przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi, sprawowanego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Lektura Wstępu pozwala na zidentyfikowanie problemów badawczych, z którymi mierzy się Autorka w pracy. W tym katalogu odnaleźć można następujące grupy pytań problemowych, cel główny, tematy do analizy, hipotezę i cele cząstkowe:

I. s. 6:

1) *"wskazanie roli, jaką w (...) procesach ... (przemian w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych - uw. M.O.) ... odgrywała Komisja Nadzoru Finansowego i stosowane przez nią narzędzia nadzorcze będące w gestii tego organu."* (s. 6);

2) *"w jaki sposób organ nadzoru zareagował na skutki kryzysu w tym sektorze rynku finansowego ...";*

II. s. 7 - 8:

1) *"cel główny pracy, którym jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego (...) posłużenie się dowodem uzyskanym poza tym postępowaniem, tj. opinią biegłego rewidenta powoływanego w trybie art. 62 d ustawy o skok, jest konieczne dla ustalenia stanu faktycznego przez organ."*

- 2) "Czy Komisja może posłużyć się dowodem pozyskanym poza postępowaniem administracyjnym?";
- 3) "Czy organ nadzoru, prowadząc postępowanie administracyjne, powinien zastosować się do normy wynikającej z art. 84 Kpa i uzyskać opinię przez powołanego biegłego, w trybie przewidzianym w tym przepisie, w celu ustalenia stanu faktycznego?";
- 4) "Jakie względy kierują organem i jakie względy przy tym przeważają w procesie ustalania stanu faktycznego za powołaniem biegłego zgodnie z art. 62d ustawy o skok?";
- 5) "jakie przesłanki stanowią o wszczęciu postępowania naprawczego i czy organ może samodzielnie ustalić, iż mamy do czynienia z ich ziszczeniem?";
- 6) " czy warunkiem niezbędnym i koniecznym podjęcia przez Komisję decyzji o nałożeniu na kasę obowiązku wszczęcia postępowania naprawczego kasy, było zlecenie przez Komisję, będącą wyspecjalizowanym organem władzy publicznej, zbadania historycznych danych finansowych kasy przez biegłego rewidenta w trybie art. 62d ustawy o skok, czy też Komisja Nadzoru Finansowego ma wystarczające kompetencje i narzędzia do ustalenia w sposób samodzielny tego stanu, a jedynie w wyjątkowych przypadkach powinna zastosować tryb przewidziany w art. 84 Kpa, w którym to przepisie przewidziano prawną możliwość powołania przez organ administracji publicznej biegłego w toczącym się postępowaniu administracyjnym?";

III. s. 9 - 10:

- 1) "...hipoteza, zgodnie z którą regulacje prawne, dotyczące możliwości zlecenia przez KNF przeprowadzenia przez biegłego rewidenta badania prawidłowości i rzetelności sprawozdania finansowego kasy, przyjęte w ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, na podstawie których wydawana jest opinia przez biegłego rewidenta, stanowią w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez KNF, którego przedmiotem jest nałożenie na kasę obowiązku wszczęcia postępowania naprawczego kasy, niezbędny dowód oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej kasy, ze względu na konieczność ustalenia stanu faktycznego, w tym przesłanek wszczęcia postępowania naprawczego oraz mając na względzie, iż to ustalenie dokonywane jest poprzez sformalizowaną, ekspercką analizę kondycji kasy przez niezależny i obiektywny podmiot, którego opinia jest wydawana podczas szczególnej procedury, która ma na celu zapewnienie niezależności oraz obiektywizmu osądu."
- 2) "(...) czy regulacje prawne przyjęte w ustawie o skok mające zapewnić posiadanie przez Komisję Nadzoru Finansowego odpowiednich narzędzi prawnych w celu minimalizacji ryzyka prawnego związanego z wydawanymi przez ten organ decyzjami administracyjnymi, są wystarczające, gdyż mają doniosły one wpływ na sytuację prawną kasy, w tym sytuację prawną jej organów, a w skrajnych przypadkach na ustanie bytu prawnego kasy, jako podmiotu prawa w związku z możliwością złożenia przez Komisję wniosku o upadłość kasy.";
- 3) "(...) czy Komisja będąc wyspecjalizowanym organem administracji publicznej może posłużyć się dowodami, których źródłem jest wyłącznie kasa, czy jednakże konieczne jest

zasięgnięcie wiedzy biegłych w danej dziedzinie wiedzy powoływanych w ramach postępowania administracyjnego."

4) "(...) czy badanie sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 62d ustawy o skok jest badaniem ustawowym w rozumieniu ustawy o biegłych rewidentach."

IV. s. 13 - 14: "(...) cele cząstkowe (...):

- usystematyzowanie wiedzy o kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego przypisanych ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawą o skok w zakresie oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej kasy;

- usystematyzowanie wiedzy o instytucji opinii biegłego, w tym zlecenia przez Komisję sporządzenia przez biegłego rewidenta opinii rewidenta jako *sui generis* narzędzia nadzorczego oraz opinii biegłego jako środka dowodowego w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego;

- zaprezentowanie zakresu pojęć dotyczących danych finansowych kas, jakie są ujawniane przez kasy i które podlegają ocenie biegłego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w celu wyjaśnienia istoty przesłanek, a następnie ustalenia ich ziszczenia w przypadku wszczęcia postępowania naprawczego."

Wybór problematyki badawczej należy zdecydowanie uznać za trafny. Podjęta problematyka ma walor bardzo ważnej i aktualnej. Praca Autorki stanowi wszechstronne (nie tylko prawne) i aktualne ujęcie zagadnienia. Ma bardzo istotny wymiar praktyczny.

Tytuł rozprawy można uznać, z zastrzeżeniami, za sformułowany właściwie. Rozważania prowadzone w pracy zawierają się w jej temacie. Alternatywnie można było jednak rozważyć inny tytuł, w pełniejszym zakresie odpowiadający podejmowanym zagadnieniom, który mógłby brzmieć: "Rola opinii biegłego rewidenta w sprawowaniu nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi".

Wybór tez badawczych (choć nie zostały one w ten sposób określone) należy uznać za trafny i kompletny. Można mieć jedynie zastrzeżenia o charakterze metodologicznym do wskazywania jako celów cząstkowych "usystematyzowania wiedzy" czy "zaprezentowania zakresu pojęć (...) w celu wyjaśnienia."

II. Struktura i treść rozprawy

Celowi pracy (szeroko określonym zamierzeniom badawczym) została podporządkowana struktura i treść rozprawy. Tworzy ją Wstęp, pięć rozdziałów, część oznaczona jako "Zakończenie" oraz Bibliografia. Strukturę tę oceniam, co do zasady, pozytywnie. Pozwala ostatecznie na przedstawienie badanej problematyki w sposób spójny, w korespondencji z rozpatrywanymi tezami i pytaniami badawczymi. Pozytywnie należy także ocenić interdyscyplinarne podejście do analizowanej problematyki. Pewne dywagacje można jednak uznać za nieprzybliżające do rozwiązania rozpatrywanych problemów, a w sposób istotny wpływające na obszerność pracy.

We Wstępie określone zostały pytania problemowe, cel główny, tematy do analizy, hipoteza i cele cząstkowe oraz przyjęta metodologia badań. Można mieć metodologiczne zastrzeżenia do sposobu określenia celu i zakresu prowadzonych badań. Zasadne wydawałoby się wskazanie jednego celu pracy, a następnie przyjętych założeń. Nie służy zwiększenia klarowności prowadzonego wywodu brak przypisania w tej części pracy każdemu z rozdziałów pytań badawczych, na które poszukiwane są w nich odpowiedzi. W mojej opinii, sformułowanie w taki sposób na s. 13 - 14 "*celów cząstkowych*" nie wydaje się najlepszym ujęciem, w szczególności "*usystematyzowanie wiedzy*" czy "*zaprezentowanie zakresu pojęć*" nie stanowi, z metodologicznego punktu widzenia, celów, ale środki do realizacji celów. Praca nie byłaby zubożona, gdyby zrezygnowano z takiego zabiegu.

Przedmiotem rozdziału I pracy stała się próba określenia specyfiki kas oszczędnościowo-kredytowych na rynku finansowym. Dokonuje się tego poprzez sprawne zarysowanie rozwoju historycznego kas oraz znaczenia tych podmiotów dla polskiej gospodarki, podstaw prawnych ich działania oraz ich cech normatywnych oraz rynkowych. W mojej opinii, można jednak było, bez uszczerbku dla kompletności wywodu i realizacji przyjętych celów badawczych, zrezygnować z sięgania aż do XIX wieku w prezentowaniu genezy spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (stanowi to też przykład wywodów, które wpłynęły na obszerność pracy, choć nie przybliżyły do rozwiązania rozpatrywanych problemów). Tym bardziej, że trudno uchwycić, jaki to ma związek z rozważaniami ma temat opinii biegłego opinii biegłego rewidenta w sprawowaniu nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi. Niewątpliwie jednak świadczy to o szerokiej interdyscyplinarnej wiedzy Doktorantki na temat kas. W odniesieniu do tego rozdziału można by było spodziewać się podziału jego treści na punkty, czego zasadnie dokonano w przypadku pozostałych rozdziałów.

Rozważania prowadzone w rozdziale II pt. "Komisja Nadzoru Finansowego. Narzędzia nadzorcze związane z sytuacją finansową kas" otwiera wywód dotyczących charakteru prawnego Komisji Nadzoru Finansowego. Autorka rozpatruje to zagadnienie zarówno w świetle wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zasadnie dostrzegając zmiany w tym zakresie, który zostały wprowadzone ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustawy w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku, dokonuje w sposób dojrzały jednej z pierwszych samodzielnych prób określenia charakteru prawnego organu nadzoru finansowego po tych zmianach i ich konsekwencji prawnych oraz finansowych. Następnie przedmiotem analizy stają się zagadnienia: celów nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi, środków nadzorczych (określanych mianem: "narzędzi") wobec kas w związku z sytuacją ekonomiczno-finansową tych podmiotów, środka nadzoru, o którym mowa w art. 62d ustawy o skok, a także sankcji nakładanych przez KNF.

W rozdziale III pt. "Biegły w świetle ustawy o skok" odnajdujemy wywody na temat: biegłego rewidenta w rozumieniu art. 62d ustawy o skok, rejestru biegłych rewidentów oraz listy form audytorskich, obowiązków biegłego rewidenta wynikających z ustawy o biegłych rewidentach oraz ustawy o skok, wymogów przeprowadzenia badania sprawozdania

finansowego oraz celu i zakresu tego badania, przedmiotu, treści i formy sprawozdania z badania, w tym opinii biegłego rewidenta, zakresu przedmiotowego czynności wykonywanych przez biegłego rewidenta wynikających z art. 62d ustawy o skok, a także odpowiedzialności biegłego rewidenta i formy audytorskiej.

Analiza prowadzona w rozdziale IV pt. "Dowód z opinii biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a. koncentruje się na pozostającej w tym zakresie problematyce: podmiotów spełniających wymogi biegłego, przedmiotu, treści i formy opinii biegłego, odpowiedzialności biegłego, celu opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym, praw przysługujących biegłemu, kosztów powołania biegłego i opinii biegłego w sprawie administracyjnej.

Rozdział V pt. "Sanacja spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych" dotyczy zagadnień: postępowania naprawczego przeprowadzanego przez Komisję Nadzoru Finansowego, przesłanek wszczęcia postępowania naprawczego w kasie w świetle ustawy o skok, ponownego badania sprawozdania finansowego kasy jako przesłanki ustalenia sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz zakresu opinii biegłego powołanego zgodnie z art. 84 k.p.a. vs. zakres opinii biegłego rewidenta powołanego zgodnie z art. 62d ustawy o skok. Zasadność umiejscowienia tych rozważań dopiero w rozdziale V jest dyskusyjna. Uważam bowiem, że wywody zawarte w tym rozdziale (z wyjątkiem może rozważań na temat zakresu opinii biegłego powołanego zgodnie z art. 84 k.p.a. a zakres opinii biegłego rewidenta powołanego zgodnie z art. 62d ustawy o skok) powinny następować po rozdziale II.

Pracę wieńczy część zatytułowana "Zakończenie", przy czym spodziewać można byłoby się części określonej jako "Wnioski", w której zawarto by proponowane rozwiązania wszystkich rozpatrywanych w dysertacji problemów badawczych pytania badawcze. W tej części pracy Autorka formułuje również wnioski *de lege ferenda*.

Wśród nich uwagę zwraca postulat ustawowego uregulowania kwestii wynagrodzenia biegłego rewidenta, o którym mowa w art. 62d ustawy o skok, i towarzysząca temu postulatowi krytyka wyłączenia stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych do zlecenia biegłemu rewidentowi badania sprawozdania finansowego kasy albo Kasy Krajowej, o którym mowa w ust. 2 tego przepisu. Na tym tle można zatem postawić dwa pytania:

1) czy, zdaniem Autorki, wprowadzenie postulowanych ograniczeń w zakresie wynagrodzenia nie uniemożliwiłoby w praktyce w szczególnie złożonych przypadkach zlecenie takiego badanie ?

2) czy, zdaniem Autorki, postulowana rezygnacja z wyłączenia stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych do zlecenia biegłemu rewidentowi badania sprawozdania finansowego kasy albo Kasy Krajowej, o którym mowa w art. 62d ust. 2 ustawy o skok, a przez to zapewnienie transparentności wyboru biegłego nie niesie ze sobą zagrożenia ujawnienia problemów ekonomiczno-finansowych konkretnej kasy, a przez to ryzyka runu na tę kasę i potencjalnego negatywnego wpływu na stabilność krajowego systemu finansowego ?

W konsekwencji, stwierdzić trzeba, że w analizowanej pracy udzielono odpowiedzi na postawione pytania badawcze, co pozwoliło, z pewnymi, niewpływającymi na pozytywną jej ocenę, zastrzeżeniami, na weryfikację sformułowanych tez badawczych. Autorka zrealizowała ostatecznie cel stawiany w dysertacji.

III. Ocena strony formalnej pracy

Język pracy należy uznać za, co do zasady, poprawny. Autor nie ustrzegł się pewnych niedociągnięć, w tym w zakresie stosowania zasad interpunkcji, ale nie wpływają one w sposób negatywny na ocenę tej strony pracy. Odnotowania wymaga także przypadek nie odzwierciedlenia w spisie treści jednego z punktów rozdziału V, tj. pkt 4 "Zakres opinii biegłego powołanego zgodnie z art. 84 k.p.a. a zakres opinii biegłego rewidenta powołanego zgodnie z art. 62d ustawy o skok". Stronę formalną pracy oceniam jednak jako poprawną.

IV. Wnioski końcowe

Mimo sformułowanych w recenzji uwag stwierdzam, że rozprawa doktorska Pani mgr Doroty Sowińskiej-Kobelak pt. *"Opinia biegłego rewidenta jako narzędzie nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego i dowód w postępowaniu administracyjnym"* odpowiada warunkom określonym w art. 13 ust. 1 z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2016 r. poz. 882 z późn. zm.). Stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu badawczego. Autorka wykazała się w niej dobrą, ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie naukowej, w której zakresie pozostaje praca. W recenzowanej pracy Pani mgr Dorota Sowińska-Kobelak potwierdziła umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W konsekwencji, wnoszę o dopuszczenie Pani mgr Doroty Sowińskiej-Kobelak do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Z poważaniem,
Marek Olzak