

Prof. zw. dr hab. Andrzej Drwiłło
Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu
Im. E. Kwiatkowskiego
W Gdyni

Recenzja

rozprawy doktorskiej Ewy Mirosławy Kowalewskiej pt., Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski. Promotor prof. zw. dr hab. Zbigniew Ofiarski, Szczecin 2015, s. 308.

I

Autorka recenzowanej rozprawy doktorskiej podjęła interesujący, trafnie dobrany i prawidłowo sformułowany temat. Jest on zwięzły i jednoznaczny. Jest to praca z dziedziny publicznego prawa finansowego, a ściślej rzecz biorąc z dziedziny prawa dewizowego i publicznego prawa bankowego. Jej opracowanie wymagało dużej wiedzy zarówno z prawa dewizowego, jak i prawa bankowego. Ponadto niezbędne stało się sięgnięcie do innych dziedzin prawa, takich zwłaszcza jak prawo gospodarcze i prawo karne skarbowe. Autorka poradziła sobie z tym znakomicie. W literaturze z zakresu prawa dewizowego spotykamy liczne opracowania, w których zagadnienia kontroli dewizowej stanowią niezbyt eksponowany fragment problematyki prawnodewizowej. Stąd dobrze się stało, że doktorantka podjęła się opracowania tematu wyjątkowo wąsko sformułowanego z zakresu kontroli dewizowej przeprowadzanej przez polski bank centralny. Wśród liczących się autorów zajmujących się prawem dewizowym i bankowym wymienić należy prof. Z. Ofiarskiego. Podjęcie się roli promotora tej wartościowej rozprawy przez prof. Z. Ofiarskiego należy traktować jako rękojmię właściwego jej poprowadzenia i stawiania wysokich wymagań przed doktorantką.

II

Zaletą recenzowanej pracy doktorskiej jest też poprawna konstrukcja, która w pełni została podporządkowana celowi badawczemu. Konstrukcja pracy jest precyzyjna,

uporządkowana i logiczna. Każdy z jej fragmentów nawiązuje do tematu rozprawy doktorskiej. Świadczy to o doskonałej znajomości zagadnień kontroli dewizowej, umiejętności jej porządkowania i formułowania właściwych ocen mechanizmów kontroli sprawowanej przez centralną dewizową instytucję bankową. Celem dysertacji doktorskiej jest analiza obowiązujących przepisów prawnych wyznaczających szczególną pozycję Narodowego Banku Polskiego w dziedzinie obrotu dewizowego. Zamierzony cel został w pełni osiągnięty. Narodowy Bank Polski jest centralną bankową instytucją dewizową mającą oryginalny status prawnodewizowy. NBP został ustawowo zobowiązany do gromadzenia rezerw dewizowych, zarządzania owymi rezerwami oraz podejmowania czynności bankowych w celu zapewnienia bezpieczeństwa obrotu dewizowego i płynności płatniczej państwa polskiego. Realizacja celu badawczego skłoniła Autorkę do wyjaśnienia takich podstawowych pojęć jak działalność dewizowa i centralna instytucja dewizowa. Jednocześnie wiodącą tezę dysertacji doktorskiej jest twierdzenie o bezpośrednim związku kontroli dewizowej Prezesa Narodowego Banku Polskiego z prawną kategorią centralnej instytucji dewizowej. Teza ta została w pełni potwierdzona wywodami autorskimi w tekście rozprawy. Prezes NBP jest ustawowo odpowiedzialny za wykonywanie kontroli dewizowej.

Na uwagę zasługują również przyjęte przez Autorkę metody badawcze. W pracy dostrzec można posługiwanie się głównie dwoma metodami: dogmatyczno-egzegetyczną i analityczną. Po części wykorzystywana jest też metoda prawno-porównawcza, ponieważ obszerny fragment pracy poświęcony jest bankowej kontroli dewizowej w wybranych państwach Unii Europejskiej (Niemiec, Republiki Czeskiej i Wielkiej Brytanii). Prowadzone rozważania historyczne skłaniają do twierdzenia, że metoda historyczna odgrywa również pewną rolę w przedstawianiu przez doktorantkę zagadnień bankowej kontroli dewizowej. W całej rozprawie doktorskiej największą rolę odgrywa jednak metoda opisowa. Pragnę podkreślić, że strona metodologiczna każdej pracy naukowej i świadomość zastosowania odpowiednich metod naukowych odgrywa istotną rolę. Pozwala na ocenę warsztatu naukowego.

III

W rozdziale I rozprawy doktorskiej Autorka zajęła się przede wszystkim przedstawieniem istoty kontroli oznaczającej porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, etapów kontroli i kryteriów kontroli. Cenne są też rozważania dotyczące przedstawienia podobieństw i różnic między kontrolą a nadzorem. Słusznie Autorka stwierdza, że pojęcie nadzoru jest pojęciem szerszym, aniżeli pojęcie kontroli. Nadzór występuje między

podmiotami powiązаныmi organizacyjnie, a podmiot nadzorujący dysponuje środkami egzekucyjnymi w stosunku do podmiotu nadzorowanego. Nie pomija też takich określeń jak lustracja i rewizja, aczkolwiek rewizja jest przez doktorantkę wąsko rozumiana, ponieważ sprowadza ją wyłącznie do rewizji typu finansowego. Tymczasem ma ona znacznie szerszy zakres. Dotyczyć może ona osób (rewizja osobista) i rzeczy (rewizja mieszkania, bagaży itp). Sporo miejsca Autorka poświęca również kontroli finansowej, jej kryteriom i celom. Ponadto wskazuje na podobieństwa i różnice zachodzące między kontrolą finansową a controllingiem finansowym oraz kontrolą zarządczą a audytem wewnętrznym. Rozważania na ten temat są o tyle istotne, że na gruncie normatywnym odstępiono od pojęcia kontroli finansowej na rzecz szerszego pojęcia kontroli zarządczej. Wreszcie analizuje kontrolę podatkową będącą rodzajem kontroli finansowej oraz kontrolę dewizową. W świetle przyjętego tematu pracy doktorskiej rozważania na temat kontroli podatkowej uważam za całkowicie zbędne. Należałoby je wyeliminować z tekstu. Rozważania na temat takich pojęć jak kontrola, nadzór, kontrola finansowa, controlling finansowy, kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny poparte zostały odpowiednio dobraną literaturą z zakresu prawa administracyjnego, zarządzania i prawa finansowego. Rozdział I kończy się podpunktem zatytułowanym „Konkluzje”, w którym Autorka w sposób syntetyczny ujmuje ustalenia dotyczące kontroli i pojęć zbliżonych do kontroli.

W rozdziale drugim rozprawy doktorskiej Autorka przedstawia i poddaje analizie zagadnienia dotyczące reglamentacji obrotu dewizowego. Po przedstawieniu ogólnym reglamentacji koncentruje się na treści reglamentacji obrotu dewizowego, zezwoleniach dewizowych i relacji między swobodą obrotu dewizowego a swobodą działalności gospodarczej. W rozdziale tym omawia też, w pierwszej kolejności, istotę obrotu dewizowego, a także przedstawia, w zarysie, historię polskiego ustawodawstwa dewizowego. Dostrzegam pewne powtórzenia w prezentowaniu istoty obrotu dewizowego, ponieważ obrót dewizowy został przedstawiony po części w rozdziale I (s.39 – 40), a następnie (s. 43 – 46) w rozdziale II. W celu eliminacji owego powtórzenia należałoby zrezygnować z wywodów na temat istoty obrotu dewizowego zawartych w rozdziale I. Zastrzeżenia budzą też wywody przywoływane z literatury na temat reglamentacji dewizowej. Nie podzielam poglądu, że reglamentacja dewizowa to zespół przepisów o charakterze administracyjnym, które regulują zasady posiadania wartości uważanych za dewizowe oraz dokonywania czynności przy użyciu tych wartości (s. 46- 47). Jest to pogląd zaczerpnięty z polskiej literatury, do którego Autorka dysertacji w ogóle się nie odnosi. Nie wiadomo, czy go podziela, czy nie. W późniejszych fragmentach pracy przytacza słownikowe definicje reglamentacji, jako pewnego rodzaju

ograniczenia i takie rozumienie tego pojęcia jest prawidłowe. Rozważania na temat prawnych ograniczeń w podejmowaniu różnej działalności oraz odstępstw od tych ograniczeń prowadzone są szeroko. Odnoszę wrażenie, że Autorka niekiedy idzie zbyt daleko w zakresie analizowania pozwoleń publicznoprawnych. Naraża się na zarzut omawiania zagadnień wykraczających poza temat rozprawy doktorskiej. Do tego rodzaju zagadnień zaliczyć należy koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej. Taką samą ocenę można odnieść do innych rodzajów pozwoleń gospodarczych (zezwolenia, licencje, pozwolenia, zgody, uprawnienia, upoważnienia i zatwierdzenia). Zupełnie inne są podstawy prawne owych pozwoleń gospodarczych. Ponadto wywody z tego zakresu wykraczają poza temat paragrafu 2 rozdziału II (Ogólna charakterystyka reglamentacji dewizowej). W moim przekonaniu praca zyskałaby na wartości, gdyby wspomniane wywody na temat innych rodzajów pozwoleń gospodarczych, poza tymi, które występują na gruncie prawa dewizowego, zupełnie pominąć.

Część rozważań rozdziału II poświęcona jest ewolucji polskiego ustawodawstwa dewizowego. Nie są to jednak wyłącznie wywody o charakterze historycznym, ponieważ Autorka ukazuje tendencję zmian w dziedzinie prawa dewizowego, ze szczególnym uwzględnieniem reglamentacji dewizowej. Wywody na ten temat są uporządkowane, przejrzyste i rzetelne. Analiza historyczna reglamentacji dewizowej obejmuje zarówno okres przedwojenny, jak i powojenny. Należy w pełni podzielić pogląd Autorki, że ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (tekst jedn. z 2012 r. Nr 826 ze zm.) była swego rodzaju zwieńczeniem procesu ewolucyjnego polskiego ustawodawstwa dewizowego. Ten ważny akt prawny określił, między innymi, zasady prowadzenia działalności kantorowej, kontrolę dewizową i właściwość organów w sprawach dewizowych. Pewny drobnym mankamentem jest powrót do wątków historycznych we fragmentach pracy, które dotyczą zupełnie innych kwestii (na przykład Autorka odwołuje się do ustawy z dnia 15 II 1989 r. Prawo dewizowe (Dz. U. Nr 6, poz. 33 ze zm.) we fragmencie pracy dotyczącym pojęcia czynności obrotu dewizowego (s.69). To samo dotyczy powoływania się na ustawę dewizową z 1952 r. i ustawę dewizową z 1983 r. (s.71). Wartościowym fragmentem rozprawy doktorskiej jest również ten, który określa granice swobody obrotu dewizowego. Autorka wskazuje na fundamentalną zasadę swobody dokonywania czynności obrotu dewizowego i charakter ograniczeń dewizowych. Występowanie pewnych ograniczeń dewizowych jest niezbędne z uwagi na konieczność zapewnienia stabilności finansowej państwa. Ograniczenia te łączą się z kategorią obrotu dewizowego, czyli obrotem dewizowym z zagranicą i obrotem dewizowym w kraju. Zaletą recenzowanej rozprawy doktorskiej jest również to, że wyraźnie wskazuje na inne akty prawne, poza ustawą prawo dewizowe, regulujące obrót dewizowy, co więcej Autorka słusznie twierdzi,

iż przepisy prawa dewizowego korespondują z przepisami innych ustaw. Ponadto słuszna jest autorska teza o rozproszeniu regulacji polskiego prawa dewizowego. Wprawdzie stopień owego rozproszenia nie przybiera zbyt dużych rozmiarów, jednakże jego całkowita eliminacja nie jest łatwa do przeprowadzenia. Autorka twierdzi wręcz, że eliminacja tego zjawiska jest niemożliwa. Rozproszenie regulacji prawnodewizowych w różnych aktach prawnych związane jest, między innymi, ze stosowaniem różnych pojęć (na przykład takich elementarnych pojęć jak podmioty dokonujące czynności obrotu dewizowego: rezydent, przedsiębiorca zagraniczny, oddział zagraniczny), którym różne akty ustawowe nadają różne znaczenia. Postulat o ujednoczeniu pojęć ustawowych możliwy jest tylko wówczas, gdy regulacje dotyczące obrotu dewizowego ujęte są w jednym akcie prawnym.

Część wywodów istotnych dla tematu pracy doktorskiej poświęcona jest zezwoleniom dewizowym. Wywody te są poprawne. Charakteryzuje je świetna znajomość literatury i obowiązującego prawa dewizowego. W świetle obowiązującego ustawodawstwa dewizowego rozróżnia się zezwolenia ogólne i indywidualne. Opis owych zezwoleń jest przejrzysty i wyczerpujący. Autorka powinna jednak wykazać większą staranność przy pisaniu ostatecznej wersji pracy doktorskiej. Zdarzają się takie błędy: „Ogólne zezwolenia dewizowe udzielane są w formie ministra właściwego do spraw finansów publicznych” (s.86). Pominęto wyraz „rozporządzenia”.

Rozdział II, podobne rozwiązanie zastosowano na zakończenie każdego z rozdziałów, kończy się „Konkluzjami”, w których Autorka syntetycznie ujęła kilka zagadnień: pojęcie obrotu dewizowego i jego rodzaje, z podkreśleniem, że obrót dewizowy z zagranicą jest podstawową formą owego obrotu, reglamentację dewizową z zaznaczeniem, że nie jest ona zdefiniowana w przepisach ustawowych, lecz oznacza zespół przepisów regulujących zasady posiadania wartości dewizowych i ograniczenia w tym zakresie (z takim określeniem reglamentacji dewizowej nie zgadzam się, dałem temu wyraz we wcześniejszych fragmentach recenzji) oraz swobodę obrotu dewizowego i ograniczenia dewizowe.

Dwie pierwsze części (rozdziały) pracy doktorskiej są pewnego rodzaju wprowadzeniem do zagadnień zakreślonych tematem tej rozprawy. Następne części (kolejne dwa rozdziały) dotyczą kontroli dewizowej Narodowego Banku Polskiego w układzie przedmiotowym, czyli kontroli działalności kantorowej, indywidualnych zezwoleń dewizowych i wypełniania obowiązku sprawozdawczego w zakresie obrotu dewizowego. W strukturze recenzowanej pracy doktorskiej wspomniane części odgrywają kluczową rolę.

Rozdział III pracy doktorskiej stanowi udaną próbę przedstawienia działalności kantorów walutowych, celów i zakresu kontroli kantorów walutowych, organizacji kontroli

kantorów walutowych oraz współpracy NBP i innymi organami w zakresie przeprowadzania kontroli kantorów walutowych. Przedstawiając działalność kantorów walutowych Doktorantka określa, na podstawie przepisów obowiązującego prawa dewizowego, kto (jakie podmioty) może wykonywać działalność kantorową i jaki jest zakres działalności kantorowej. Słusznie stwierdza, że jest to rodzaj działalności gospodarczej podlegającej wpisowi do rejestru (działalność regulowana). Rygory podejmowania działalności kantorowej zostały złagodzone w wyniku odstąpienia od zezwolenia na prowadzenie działalności kantorowej i zastąpienia owego zezwolenia wpisem do rejestru. Organem prowadzącym rejestr kantorów jest Prezes Narodowego Banku Polskiego. Rejestr działalności kantorowej jest najłatwiejszą formą reglamentacji odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności kantorowej. W opisie działalności kantorowej dostrzegam dwa mankamenty: brak tabelarycznych danych statystycznych dotyczących ilości kantorów walutowych w ostatnich 5 latach i zmian w tym zakresie (są tylko dane fragmentaryczne), zbędne rozważania o charakterze historycznym (zawarte na s. 92 -95) dotyczące, między innymi, reglamentacji dewizowej i wartości dewizowych.

W recenzowanej rozprawie doktorskiej poprawnie zostały przedstawione wymogi obowiązującego prawa w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności kantorowej (wymogi: złożenia wniosku o wpis do rejestru działalności kantorowej, niekaralności, posiadania fachowego przygotowania, przedstawienia dowodu wpłaty opłaty skarbowej). Drobną usterką jest rozpoczęte i niedokończone ostatnie zdanie na s. 108. Nie koresponduje ono z częścią zdania zawartego na początku s. 109. Rozwinięciem opisu dotyczącego działalności kantorowej są jasne i zgodne z obowiązującym prawem dewizowym wywody na temat zawieszenia działalności kantorowej i kontroli owego zawieszenia. Nie budzą żadnych wątpliwości również opisy warunków technicznych wykonywania działalności kantorowej. W tym celu zostały poddane analizie przepisy wykonawcze do ustawy prawo dewizowe. Nie ulega wątpliwości, że wywody na temat podejmowania i prowadzenia działalności kantorowej stanowią podstawę rozważań dotyczących kontroli kantorów walutowych. Obie te sfery stanowią pewną całość.

Przeważająca część rozdziału III dotyczy kontroli działalności kantorów walutowych przeprowadzanej przez Narodowy Bank Polski. Wywody na ten temat zostały uporządkowane. Przede wszystkim doktorantka przedstawiła cele i zakres kontroli kantorów walutowych. Podpunkt 2.1. został zatytułowany Ogólne zasady wykonywania kontroli dewizowej NBP. W treści tego podpunktu nie zostały sformułowane żadne zasady związane z wykonywaniem

kontroli dewizowej. Są to ogólne uwagi dotyczące tej kontroli. Należałoby dostosować tytuł tego podpunktu do jego treści.

Dużą wagę Autorka recenzowanej rozprawy doktorskiej przywiązuje do kryterium legalności przeprowadzania kontroli dewizowej, czyli do sprawdzenia, czy podmiot prowadzący działalność kantorową spełnia wymogi obowiązującego prawa dewizowego. Kryterium legalności stanowi podstawę kontroli dewizowej dokonywanej przez NBP. Kontroli dewizowej poddawani są zarówno rezydenci dokonujący obrotu dewizowego, jak i przedsiębiorcy prowadzący działalność kantorową. We fragmencie pracy doktorskiej poświęconym kontroli działalności kantorowej, a w szczególności dotyczącym zakresowi podmiotowemu tej kontroli, Autorka zupełnie niepotrzebnie wprowadza wątki historyczne (s. 131). Pominięcie tych rozważań byłoby korzystne dla przejrzystości tego fragmentu doktoratu. Część wywodów poświęcona została organizacji kontroli dewizowej NBP. W ramach tej organizacji Autorka omawia zagadnienia dotyczące planu kontroli, praw kontrolerów, czynności przygotowawczych, upoważnienia do przeprowadzania kontroli, przebiegu czynności kontrolnych, obowiązków kontrolerów, warunków technicznych i organizacyjnych działalności kantorowej, protokołu z kontroli, postępowania pokontrolnego, a także współpracy NBP z innymi organami (urzędem skarbowym, prokuraturą i Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej). Zagadnienia z zakresu organizacji kontroli dewizowej są jasno i precyzyjnie przedstawione. Świadczy to o doskonałej znajomości całego procesu kontroli dewizowej i umiejętności właściwego przedstawiania owego procesu. Autorka nie pominęła żadnego ważnego zagadnienia dotyczącego organizacji kontroli dewizowej przeprowadzanej przez NBP. Konkluzje zamykające rozważania III rozdziału w przeważającej części są powtórzeniem ustaleń zawartych we wcześniejszych fragmentach rozdziału III, z jednym wyjątkiem, czyli postawieniem autorskiego pytania, czy kontrola wykonywana przez Prezesa NBP jest, w sensie merytorycznym, nadal kontrolą, czy nadzorem. Szkoda, że Autorka nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie.

Struktura rozprawy doktorskiej oparta jest na kryterium przedmiotowym. Rozdział IV poświęcony jest zasadniczo kontroli indywidualnych zezwoleń dewizowych i wypełniania obowiązku sprawozdawczego przez podmioty prawa dewizowego. Opis kontroli indywidualnych zezwoleń dewizowych poprzedzony został rozważaniami na temat udzielania indywidualnych zezwoleń dewizowych, które są formą uchylania niektórych przepisów prawa dewizowego. Autorka słusznie twierdzi, że ogólne zezwolenia dewizowe są jednym ze źródeł praw i obowiązków dewizowych w sprawach indywidualnych. Poprawnie jest też przedstawiona forma prawna owych zezwoleń dewizowych. Ogólna charakterystyka

indywidualnych zezwoleń dewizowych nie budzi uwag krytycznych, przeciwnie jest jasno i wyczerpująco przedstawiona. Szkoda tylko, że doktorantka jest skromna w dokonywaniu własnych ocen, opinii i komentarzy. Przykładem tego jest brak autorskiej oceny dotyczącej nieprzechodzenia zezwoleń dewizowych ze spółki na spółkę (art. 6 ust. 4 ustawy prawo dewizowe). Autorka ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że jest to istotny problem (s. 170). Część rozważań z zakresu indywidualnych zezwoleń dewizowych Doktorantka poświęca skutkom prawnym indywidualnych zezwoleń dewizowych. Tak został zatytułowany podpunkt 1.2. rozdziału IV. Treść owego podpunktu dotyczy różnych zagadnień, mianowicie:

1. istoty indywidualnego zezwolenia dewizowego (konstytutywnego charakteru zezwoleń dewizowych),
2. opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia dewizowego oraz promesy zezwolenia,
3. kompetencji Prezesa NBP w sprawach związanych z udzieleniem indywidualnego zezwolenia dewizowego,
4. pojęcia „sprawa” i pojęcia „sprawa indywidualna” (decyzja administracyjna),
5. decyzji Prezesa NBP jako aktów ostatecznych, od których służy prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (środek zaskarżenia).

Wnikliwy czytelnik zauważy, że tylko niewielki fragment z owych zagadnień dotyczy skutków prawnych indywidualnych zezwoleń dewizowych (punkt 5). Zagadnienia dotyczące przedstawienia procesu wykonywania kontroli indywidualnych zezwoleń dewizowych zostały przedstawione poprawnie. Szkoda tylko, że Autorka nie posługuje się danymi statystycznymi dotyczącymi owej kontroli wykonywanej przez NBP.

Obowiązek przekazywania danych o obrocie dewizowym został uregulowany przepisami prawa dewizowego stosunkowo niedawno. Obowiązkiem tym objęci są rezydenci dokonujący obrotu dewizowego i przedsiębiorcy prowadzący kantory. Tego rodzaju dane są niezbędne do sporządzenia bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej. Autorka słusznie przywołuje wytyczne Europejskiego Banku Centralnego w sprawie zbierania i wykorzystywania informacji statystycznych koniecznych do wykonywania zadań przez Europejski System Banków Centralnych. Obowiązek przekazywania danych o obrocie dewizowym ustanowiony został przez „prawodawcę”, a nie jak to jest w tekście przez „pracodawcę” (s. 184). Autorka rozprawy doktorskiej zobowiązana jest do wnikliwego przeczytania ostatecznej redakcji pracy i wyeliminowania wszystkich, nawet tych najdrobniejszych, błędów. W przeciwnym wypadku może się narazić na zarzut niestaranności w opracowaniu tekstu rozprawy doktorskiej. Jest to niezwykle ważne zwłaszcza wówczas, gdy tego rodzaju praca, a do tego gorąco zachęcam, ukaze się w formie drukowanej.

Zamiarem Autorki było również ukazanie kontroli dewizowej z punktu widzenia uprawnień innych banków. Dywagacje na ten temat poprzedzone zostały wywodami dotyczącymi historii pośrednictwa banków w obrocie dewizowym (s. 200 – 202). Obowiązek prawny korzystania z pośrednictwa banków w obrocie dewizowym dotyczy zarówno rezydentów, jak i nierezydentów, jeśli przekaz lub rozliczenie pieniężne przekracza równowartość 15 000 euro. W omawianym fragmencie rozprawy doktorskiej Autorka podejmuje próbę wyjaśnienia takich pojęć jak przekaz pieniężny, rozliczenie pieniężne i pośrednictwo. Ponadto przedstawia i analizuje przepisy prawne będące podstawą kontroli dewizowej przeprowadzanej przez NBP w związku z pośrednictwem banków w dokonywaniu przekazów pieniężnych za granicę, rozliczeń w kraju z nierezydentami, dokonywaniu przez nierezydentów przekazów gotówkowych za granicę oraz wpłat gotówkowych na ich własne rachunki bankowe.

Pewne fragmenty rozprawy doktorskiej wykraczają nieco poza temat dysertacji, ponieważ Doktorantka omawia podejmowanie czynności kontrolnych przez organy celne, organy straży granicznej i organy skarbowe. Nie można jednak z tego faktu czynić Autorce poważniejszego zarzutu, gdyż rozważania te dotyczą kontroli dewizowej, która jest w pewnym stopniu rozproszona.

Rozdział IV kończy się podpunktem „Konkluzje”. W tej części rozprawy doktorskiej Autorka formułuje postulat pozbawienia NBP uprawnień do przeprowadzania kontroli dewizowej banków w zakresie pośrednictwa w sprawach dewizowych i przekazanie tych uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem, według Doktorantki, jest konieczność zapewnienia spójności całego sektora finansowego i przyznanie KNF wyłącznych kompetencji nadzorczych nad tym rynkiem. W podpunkcie Konkluzje umieszczone zostały też dane statystyczne dotyczące kontroli dewizowej w latach 2004 – 2013 oraz nieprawidłowości stwierdzone w toku wykonywania obowiązku dewizowego w latach 2004 – 2013. Dane statystyczne powinny być umieszczone we wcześniejszych fragmentach rozprawy doktorskiej, a nie w części wnioskowej. Ponadto powinny one obejmować poszczególne „segmenty” kontroli dewizowej dokonywanej przez NBP, czyli kontroli działalności kantorowej, indywidualnych zezwoleń dewizowych, wypełniania obowiązku sprawozdawczego i działalności banków w zakresie pośrednictwa w obrocie dewizowym.

Część rozprawy doktorskiej poświęcona jest roli banku centralnego w zakresie kontroli dewizowej w Niemczech, Republice Czeskiej i Wielkiej Brytanii. Wywody na ten temat poprzedzone są rozważaniami ogólnymi dotyczącymi zadań banków centralnych Unii

Europejskiej. Analizując niemieckie rozwiązania prawne w zakresie roli banku centralnego odnoszącej się do kontroli dewizowej Autorka podkreśla rolę Federalnej Finansowej Władzy Nadzorczej, która, między innymi, czuwa nad stabilnością i wypłacalnością banków i współpracuje z bankiem centralnym w zakresie nadzoru nad instytucjami dokonującymi operacji bankowych i walutowych. Pozwolenia na prowadzenie kantorów walutowych wydaje Federalna Finansowa Władza Nadzorcza, a bieżącą kontrolę dewizową sprawuje *Bundesbank*. Na gruncie prawodawstwa Republiki Czeskiej organem nadzoru nad rynkiem finansowym jest Narodowy Bank Czech. Jest on zobowiązany, między innymi, do przeprowadzania kontroli podmiotów dokonujących obrotu walutą krajową, a także jest podmiotem mającym kompetencje w sprawach dewizowych (kontrola dewizowa rezydentów i nierezydentów). W świetle przepisów obowiązujących w Wielkiej Brytanii *Financial Conduct Authority* został powołany w celu zapewnienia prawidłowego działania rynku finansowego. Obok tej instytucji działa też urząd podatkowy kontrolujący przestrzeganie przepisów prawnych przeciwdziałających „praniu pieniędzy”. Działalność kantorowa podlega rejestracji prowadzonej przez urząd podatkowy. W „Konkluzjach” do ostatniego rozdziału pracy doktorskiej Autorka podkreśla istnienie różnych rozwiązań prawnych w omawianych państwach dotyczących kontroli dewizowej. Porównując polską kontrolę dewizową z kontrolą dewizową Wielkiej Brytanii dochodzi do wniosku, że rozwiązania prawne stosowane w tych państwach są diametralnie różne. Polską kontrolę dewizową banku centralnego uznaje za szeroką i restrykcyjną. Natomiast stwierdza zupełny brak tego rodzaju kontroli dewizowej w Wielkiej Brytanii. Ponadto dostrzega pewne podobieństwa między polskim i czeskim ustawodawstwem dewizowym.

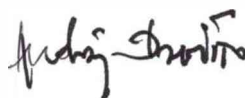
W „Zakończeniu” rozprawy doktorskiej Doktorantka podkreśla szczególną pozycję Narodowego Banku Polskiego jako instytucji dewizowej (gromadzenie rezerw dewizowych, zarządzanie rezerwami dewizowymi, podejmowanie czynności zapewniających bezpieczeństwo obrotu dewizowego i płynności płatniczej). Uznaje sfery kontroli dewizowej banku centralnego (kontrolę działalności kantorowej, kontrolę indywidualnych zezwoleń dewizowych i kontrolę spełniania obowiązku przekazywania danych dotyczących sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej) za pewną całość funkcjonalną. W rozważaniach końcowych Autorka jeszcze raz proponuje rozważenie poddania kantorów walutowych nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego oraz przekazanie owej komisji uprawnień do wydawania indywidualnych zezwoleń dewizowych. Propozycje Autorki idą w kierunku przesunięcia niektórych kompetencji w sprawach dewizowych z banku centralnego do KNF. Jest to propozycja oryginalna i dyskusyjna. Szkoda, że nie zajmuje w tej

sprawie zdecydowanego stanowiska i nie przytacza argumentów przemawiających za takimi rozwiązaniami. Nie bez znaczenia są również wywody dotyczące kantorów internetowych, a zwłaszcza trudności w określeniu prawnego ich charakteru. Autorka odnosi się do zupełnie nowych sytuacji związanych z działalnością kantorową i proponuje prawne uregulowanie nowej formy działalności kantorowej. Wartościowe są również refleksje Doktorantki dotyczące zmniejszenia się roli kontroli dewizowej. Dostrzega ona powiązanie roli kontroli dewizowej z obowiązkami i ograniczeniami dewizowymi. W miarę spadku ilości obowiązków i ograniczeń dewizowych słabnie znaczenie kontroli dewizowej.

IV

Rozprawę doktorską mgr Ewy Mirosławy Kowalewskiej pt.: Kontrola dewizowa wykonywana przez Narodowy Bank Polski oceniam jednoznacznie pozytywnie. Jest to wartościowe, uporządkowane i komunikatywne opracowanie. Spełnia wymogi stawiane dysertacjom doktorskim w całej rozciągłości. Stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu prawa dewizowego. Autorka rzetelnie przeprowadziła badania naukowe z zakresu kontroli dewizowej banku centralnego, wnikliwie podeszła do pojęć i poglądów reprezentowanych w polskiej literaturze, dokonała trafnej interpretacji przepisów prawa dewizowego, ukazała rolę banków centralnych w zakresie kontroli dewizowej niektórych państw europejskich, sformułowała cenne, aczkolwiek niekiedy dyskusyjne, wnioski de lege ferenda. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595) wnoszę o dopuszczenie jej do publicznej obrony.

16.11.2011



Prof. zw. dr hab. Andrzej Drwiłło