



UNIwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Prof. UKSW dr hab. Piotr Zapadka
Kierownik Katedry Prawa Finansowego
Wydział Prawa i Administracji

Warszawa, dnia 26 lutego 2021 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pani magister Katarzyny Chojeckiej

pt. *„Bankowy Fundusz Gwarancyjny w sieci bezpieczeństwa bankowego –
aspekty administracyjnoprawne”*

(maszynopis), s. 409

Dla oceny pracy doktorskiej szczególnie ważne jest zwrócenie uwagi na dobór właściwego tematu i jego sformułowanie, znaczenie zawartej w nim treści i doniosłość oraz sposób realizacji celów rozprawy. W pierwszej kolejności chcę podkreślić, że temat rozprawy doktorskiej Pani mgr Katarzyny Chojeckiej *„Bankowy Fundusz Gwarancyjny w sieci bezpieczeństwa bankowego – aspekty administracyjnoprawne”* **został trafnie dobrany i dobrze sformułowany.**

Temat jakiego podjęła się Doktorantka dotyczy niezmiernie aktualnego zagadnienia, jakim jest **nowa pozycja ustrojowa i nowe zadania BFG**, które są wynikiem uchwalenia Dyrektywy PE i Rady nr 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (*„Dyrektywa BRR”*). Można przyznać, iż po dłuższym okresie ugruntowanych już badań naukowych na temat roli BFG jako uczestnika sieci bezpieczeństwa finansowego (dalej *„Safety Net”*), rozprawa ta zawiera nowe spojrzenie na zasadniczo rozszerzony zakres kompetencji BFG, który powoduje, iż w realiach współczesnego obrotu

prawnego BFG musi być postrzegany jako jeszcze bardziej istotny element współtworzący instytucjonalną konstrukcję polskiego rynku finansowego. Powyższe skutkuje okolicznością, iż (jako to trafnie ujmuje Doktorantka) BFG nie jest już tylko częścią polskiego Safety Net, lecz stał się „autonomiczną częścią składową aparatu administracyjnego dysponującego władztwem administracyjnym” – który realizuje istotne z punktu widzenia stabilności rynku finansowego **zadania organu resolution.**

Do tej pory przyjmowało się bowiem, iż polski Safety Net zasadza się przede wszystkim na skoordynowanym działaniu (w ramach *Komitetu Stabilności Finansowej*) banku centralnego, który realizował zadania „pożyczkodawcy ostatniej szansy”, ministra finansów, który miał możliwość inicjowania procesów prawodawczych, a także organu nadzoru finansowego, który posiadał najbardziej aktualne dane z instytucji nadzorowanych, a które (jakkolwiek obejmowały informacje w ujęciu *miko*) dawały podstawę do przeprowadzania systemowych i zagregowanych analiz w ujęciu *makro*. W tymże tradycyjnym ujęciu BFG postrzegany był przede wszystkim jako fundusz gwarancyjny zapewniający swoistą pieczę nad depozytami powierzonymi przez klientów bankom krajowym, co było postrzegane jako główny „wkład” BFG w funkcjonowanie Komitetu Stabilności Finansowej. Tymczasem nowe kompetencje wynikające z Dyrektywy BRR powodują konieczność **przedefiniowania roli BFG** jako uczestnika polskiego Safety Net.

Nie budzi przy tym wątpliwości, iż Doktorantka w trafny sposób tę **nową rolę BFG** zidentyfikowała i właściwie przedstawiła.

W konsekwencji do ww. zmian regulacyjnych, Doktorantka opiera swoje badania na interesującej hipotezie, iż BFG nie ma cech typowych dla organu administracji publicznej lub zakładu administracyjnego, co powoduje, iż koniecznością staje się poszukiwanie **nowego sposobu określenie charakteru ustrojowego BFG.**



Doktorantka (poza *Wstępem* i *Zakończeniem*) formułuje pięć rozdziałów dysertacji, niezbędnych dla prawidłowego przeprowadzenia wywodu, które są czytelne, jasne, i wewnętrznie spójne.

Rozdział I ma na celu swoiste wprowadzenie do analiz w zakresie pozycji administracyjnoprawnej BFG, poprzez syntetyczne przywołanie i omówienie przez Doktorantkę węzłowej dla badanego zagadnienia siatki pojęciowej dotyczącej polskiego aparatu administrującego.

Rozdział II dotyczy organizacji Safety Net, **przy czym świadome zawężenie przez Doktorantkę pojęcia „sieci bezpieczeństwa finansowego” do „sieci bezpieczeństwa bankowego”, chyba nie jest do końca zabiegiem trafnym.** W tym miejscu przypomnę, iż na tym m.in. polega rola recenzenta, aby nawet w bardzo dobrych pracach naukowych dostrzegać pewne obszary, które być może wymagają jeszcze refleksji przed skierowaniem pracy do druku, do czego Doktorantkę zachęcam. Otóż Safety Net, rozumiane jako sieć bezpieczeństwa finansowego, jest pojęciem ugruntowanym w literaturze polskiej i zagranicznej. W istocie cel zapewnienie koordynacji pomiędzy instytucjonalnymi komponentami Safety Net ma chronić cały rynek finansowy przed zagrożeniami systemowymi w ujęciu makro – dla wszystkich uczestników tego rynku. Oczywiście prawdą jest, że ze swojej istoty aktywność BFG nakierowany jest na oddziaływanie na sektor przedsiębiorstw bankowych, nie mniej, sensem powoływania Safety Net była dostrzeżona potrzeba wspólnego przeciwdziałania zdarzeniom (turbulencjom) jakie potencjalnie mogą występować na całym rynku finansowym – przy założeniu wzajemnego oddziaływania i „przenikania się” wszystkich rodzajów instytucji finansowych, w tym także niebankowych. Zatem dokonane przez Doktorantkę „zawężenie” Safety Net wyłącznie do sektora bankowego, jakkolwiek dopuszczalne, nie opiera się na przekonujących argumentach przywołanych w treści dysertacji. Pozostaje zatem pewien niedosyt w zakresie ukazania przez Doktorantkę argumentacji dla korzystania z pojęć nowych, nieznanych w szerokim ujęciu badawczym.



W rozdziale III Doktorantka omówiła, a w zasadzie przypomniała główną kompetencję BFG, jaką jest gwarantowanie depozytów. Jeśli miałbym wykazywać pewne niedoskonałości pracy (a taka jest rola recenzenta), to najpewniej albo ten rozdział bym zmniejszył albo w ogóle pominął. Przyjmuję bowiem, iż wartość tej dysertacji opiera się w znacznej mierze na ukazaniu nowej kompetencji BFG w zakresie *resolution*, a tym samym, poszukiwanie nowego „definiowania” roli BFG w systemie prawa rynku finansowego, a także w nauce prawa administracyjnego. Dlatego też, **przypominanie (jakkolwiek nienaganne w swoje treści) o tradycyjnym postrzeganiu BFG jako funduszu gwarancyjnego, może powodować „rozproszenie” i „zahamowanie dynamiki” wywodu, prowadzonego w znakomitej zresztą dysertacji.**

Następnie w rozdziale IV zawarta jest analiza stanowiąca **niekwestionowaną wartość** tej rozprawy doktorskiej, za jaką uznać należy badanie ram regulacyjnych i kompetencji BFG w obszarze przymusowej restrukturyzacji – czyli działania BFG jako organu *resolution*. Szczególnie ważne są dokonane w tej części pracy badania trybu przymusowej restrukturyzacji z punktu widzenia reguł postępowania administracyjnego (k.p.a.) i pozycji prawnej BFG jako organu prowadzącego postępowanie. Doktoranta wykazuje m.in. iż celem przymusowej restrukturyzacji jest „(...) *utrzymanie stabilności finansowej, w szczególności przez ochronę zaufania do sektora finansowego*” (str. 201), co dodatkowo przywołuje pytania o celowość zawężania w tej pracy pojęcia Safety Net wyłącznie do „sieci bezpieczeństwa bankowego”. Interesującymi analizami (dokonanymi w tej części pracy) są badania dotyczące np. pojęcia przedsiębiorstwa bankowego (przejmowanego w ramach restrukturyzacji), tzw. instytucji pomostowej, wzajemnych relacji pomiędzy BFG i KNF, czy też kwestii odbierania (w ramach przymusowej restrukturyzacji i władztwa administracyjnego) prywatnych uprawnień majątkowych w formule tzw. ingerencji wywłaszczającej. Osobiście podzielam pogląd Doktorantki, iż omawiane uprawnienia BFG w zakresie *resolution* są potwierdzeniem rosnącej



idei interwencjonizmu państwowego w obszarze regulacji rynku finansowego
(str. 295).

W konsekwencji do powyższego, w Rozdziale V pracy, Doktorantka dokonuje analizy cech podmiotowości administracyjnoprawnej BFG – co stanowi zwieńczenie wszystkich przeprowadzonych uprzednio (w poprzednich rozdziałach) badań – i jest nakierunkowane na ustalenie klasyfikacji BFG jako nietypowego podmiotu administrującego. **Doktoranta wyprowadza trafny wniosek, iż BFG powinien być określony jako nietypowy podmiot administrujący** (str. 335).

Bardzo interesującym zabiegiem zastosowanym przez Doktorantkę jest podsumowanie każdego z rozdziałów – wraz z sekwencyjnym ukazaniem – jakie zagadnienia będą analizowane w kolejnym rozdziale. Takie podsumowanie rozważań i zapowiedź w jakim kierunku rozważania te będą kontynuowane w kolejnym rozdziale, pozwalają na lekturę niezwykle klarownej w swojej treści dysertacji, a nadto pozwalają nabrać przekonania o pełnej koncentracji Doktorantki i znakomitym „panowaniu” nad rozległą dysertacją – jako całością.

W zakończeniu rozprawy Doktorantka wykazuje, iż BFG, jako nietypowy podmiot administrujący, uzyskał **istotne instrumenty ingerencji w sferę właścicielską i prywatnoprawną, które łącznie można określić jako władztwo administracyjne realizowane w trybie przymusowej restrukturyzacji**. Nie jest to bowiem typowy organ administracji publicznej, choć z tej racji, że prawodawca wyposaża BFG w instrumenty stosowania władztwa administracyjnego, można przypisać BFG przymioty właściwe dla szeroko rozumianego aparatu administracyjnego. Należy przy tym uznać, iż przeprowadzone w całej dysertacji badania w pełni uprawniają do przyjęcia przez Doktorantkę takiego wniosku.



Reasumując, z **tokiem rozumowania Doktorantki**, wynikającym z analiz przeprowadzonych w treści dysertacji, należy się **zasadniczo zgodzić**.

Jednak trafność wyboru tematu, prawidłowe zakreślenie obszaru badawczego i celów rozprawy jeszcze nie gwarantują ostatecznego sukcesu. Ten bowiem zależy w ogromnym stopniu od bazy źródłowej jaką Doktorantka wykorzystwała w toku prowadzonych studiów i badań. W przypadku ocenianej rozprawy doktorskiej należy stwierdzić, że literatura ta została zgromadzona w rozmiarze jak sądzę - co najmniej optymalnym. Zarówno ilość przywołanych w rozprawie pozycji literatury naukowej oraz staranna selekcja autorów i ich dzieł zasługuje na uznanie.

Należy również podkreślić, że założonemu celowi pracy towarzyszyły adekwatne metody badawcze. W ocenianej pracy Doktorantka wykorzystwała przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną, uzupełnioną metodą opisową. Zastosowane techniki badawcze to głównie badania literaturowe, analiza i krytyka piśmiennictwa oraz badania dokumentów. Nadto, dodać należy, iż praca jest znakomicie udokumentowana, a przypisy - zwłaszcza ich sporządzenie - nie budzą wątpliwości. Konstrukcja pracy jest prawidłowa i podporządkowana wymogom płynącym ze sformułowania tematu, jak i celom stawianym sobie przez Doktorantkę.

Reasumując, jako jeden z pierwszorzędnych walorów rozprawy Pani mgr Katarzyny Chojeckiej należy wskazać solidność prezentacji, ukazywanie zjawisk, procesów i instytucji w ich pełnej złożoności. W znakomitej większości ustalenia Doktorantki są rzetelne, dobrze uzasadnione, oparte na optymalnej bazie bibliograficznej i merytorycznie trafne.

Należy podkreślić również, że rozprawa napisana została z dużą kulturą słowa, językiem komunikatywnym, z wyraźnym dążeniem do jasności prezentacji. W pracy występują niewielkie uchybienia edytorskie, które jednak w żadnej mierze nie wpływają na jej walory naukowe.



Zauważalną i bardzo cenną cechą Doktoranta jest generalna umiejętność dokonywania syntetycznego przybliżania zagadnień, które ze swojej istoty są bardzo rozległe zakresowo. Doktorantka, co do zasady, nie uległa pokusie „opisywania wszystkiego” co bardzo dobrze świadczy o wewnętrznej dyscyplinie naukowej i bardzo dobrym warsztacie prawniczym. Umiejętności prawnicze w obszarze przybliżania i analizy aktów prawnych, dokonywania wykładni prawa oraz korzystania z dorobku orzecznictwa i doktryny przedmiotu, także nie budzą wątpliwości.

Na koniec pragnę podkreślić, iż przedłożona rozprawa doktorska Pani mgr Katarzyny Chojeckiej zasługuje na w pełni pozytywną ocenę. Odpowiada ona wymogom stawianym pracom doktorskim, gdyż Doktorantka dowiodła znajomości regulacji prawnych, i literatury przedmiotu.

Reasumując swoją recenzję, oceniam przedstawioną mi rozprawę doktorską Pani mgr Katarzyny Chojeckiej pozytywnie, i wnoszę o dopuszczenie Pani mgr Katarzyny Chojeckiej do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.



Prof. UKSW dr hab. Piotr Zapadka