

Wrocław, dnia 26 lutego 2021 r.

Prof. dr hab. Patrycja Zawadzka
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Chojeckiej
pt. „Bankowy Fundusz Gwarancyjny w sieci bezpieczeństwa bankowego
– aspekty administracyjnoprawne”
przygotowanej pod kierunkiem Prof. nadzw. UW dr hab. Pawła Wajdy

I. Podstawa prawna i kryteria sporządzenia recenzji

Podstawą prawną sporządzenia niniejszej recenzji jest uchwała z dnia 18 grudnia 2020 r. Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Przedmiotem recenzji jest dysertacja Pani mgr Katarzyny Chojeckiej pt. „Bankowy Fundusz Gwarancyjny w sieci bezpieczeństwa bankowego – aspekty administracyjnoprawne” (licząca 407 stron maszynopisu) przygotowana pod kierunkiem Prof. nadzw. KUL dr hab. Pawła Wajdy.

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.; zwana dalej u.s.n.t.n.) w zw. z art. 179 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669) rozprawa doktorska, przygotowywana pod opieką promotora, powinna stanowić oryginalne rozwiązanie

problemu naukowego, wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Przy ocenie rozprawy doktorskiej Pani mgr Katarzyny Chojeckiej przyjęto następujące kryteria: wybór i znaczenie podjętej tematyki; poprawność w zakresie sformułowania tytułu pracy, celów i tez badawczych; sposób ukształtowania struktury przedłożonej dysertacji; ocena merytoryczna treści dysertacji; zastosowana metodologia badań naukowych; styl i warsztat naukowy; sposób doboru i wykorzystania źródeł, w tym aktów prawnych, orzecznictwa, literatury przedmiotu oraz innych materiałów.

II. Wybór tematu pracy, poprawność sformułowania tytułu, przyjęty cel badawczy i tezy

Podjęta w przedłożonej do recenzji dysertacji tematyka Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w sieci bezpieczeństwa bankowego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów administracyjnoprawnych to temat ważny i aktualny.

Tytułowy Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG, Fundusz), obok banku centralnego, nadzoru nad rynkiem finansowym oraz rządu (reprezentowanego w Polsce w obszarze rynku finansowego przez Ministra Finansów), stanowi jeden z filarów sieci bezpieczeństwa finansowego. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1937; dalej ustawa o BFG), w przeważającej części przepisów weszła w życie z dniem 9 października 2016 r., zastępując dotychczasową ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1866 ze zm.). W zasadniczy sposób rozszerzyła ona zakres zadań i rolę BFG w sieci bezpieczeństwa bankowego na polskim rynku finansowym. Wprowadzono bowiem istotne zmiany w przedmiocie zasad gwarantowania depozytów, a także określono zakres nowych kompetencji BFG jako krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (ang. *resolution*), o którym mowa na gruncie prawa UE. Ustawodawca wyznaczył zatem dwa podstawowe zakresy działalności BFG. Pierwszy to gwarantowanie depozytów, drugi zaś – restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków. Fundusz wykonuje zadania związane z dążeniem do utrzymania stabilnego oraz bezpiecznego systemu finansowego, przyczyniając się do wzmocnienia wiarygodności banków na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ingerencja ze strony podmiotów tworzących sieć bezpieczeństwa bankowego (a nawet szerzej: finansowego) ma za zadanie

przeciwdziałanie destabilizacji na rynku finansowym, w tym przeciwdziałanie upadłości nadzorowanych podmiotów, zwłaszcza tych o istotnej pozycji na rynku.

Charakter prawny Funduszu, którego zakres działalności został w sposób istotny poszerzony na mocy ustawy o BFG, do chwili obecnej nie został jeszcze w tak wieloaspektowy i kompleksowy sposób omówiony w literaturze przedmiotu. Oznacza to więc możliwość poszukiwania dla niego nowego sposobu określenia charakteru prawnego oraz dostosowania i uprecyzyjnienia terminologii prawa administracyjnego na potrzeby rozwijających się podmiotów administrujących. Odniesienie do tego typu badań z pewnością powinien stanowić dorobek doktryny (wśród najbardziej kompleksowych monografii z tej tematyki przywołać wypada: W. Baka (red.), *Systemy gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, Warszawa 2005; R. Sura, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący*, Lublin 2013; P. Szczęśniak, *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Warszawa 2018), co też Autorka uczyniła w różnych fragmentach dysertacji.

Należy wskazać, że w polskiej literaturze nie ukazało się opracowanie monograficzne, które w sposób kompleksowy zostałoby poświęcone badaniom BFG przez pryzmat instytucji wypracowanych na gruncie prawa administracyjnego, w szczególności z badaniami doktryny. Dostępne opracowania mają charakter jedynie fragmentaryczny. Zostały w nich omówione wybrane aspekty tej problematyki. Warto bowiem wskazać, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie jest tylko częścią sieci bezpieczeństwa bankowego odpowiedzialnej za funkcjonowanie systemu gwarantowania depozytów, lecz stał się autonomicznym podmiotem dysponującym władztwem administracyjnym. Uważam, że przedłożona do recenzji dysertacja w oryginalny sposób uzupełnia lukę w literaturze przedmiotu.

Podstawowy cel i założenia badawcze zostały twórczo określone we wstępie. Jako tezę dysertacji zasadnie przyjęto założenie, że „Bankowy Fundusz Gwarancyjny nie ma cech typowych dla organu administracji publicznej lub zakładu publicznego. Oznacza to więc konieczność poszukiwania dla niego nowego sposobu określenia jego charakteru oraz dostosowania i uprecyzyjnienia terminologii prawa administracyjnego na potrzeby rozwijających się podmiotów administrujących (str. 9)”. Tezy szczegółowe stawiane są w poszczególnych rozdziałach problemowych.

III. Struktura pracy i metodologia badawcza

Praca składa się z pięciu rozdziałów opatrzonych wstępem i zakończeniem. Zamieszczono w niej wykaz aktów prawnych, orzecznictwa, literatury, streszczenie w języku angielskim. Struktura pracy jest przemyślana i prawidłowa. Kolejność rozdziałów logicznie wynika z celu badawczego i umożliwia jego realizację.

Rozdział pierwszy zawiera omówienie siatki pojęciowej dotyczącej polskiego aparatu administrującego. Na pełną aprobatę zasługuje konceptualizacja podstawowych pojęć, które składają się na jego elementy: pojęcie podmiotu administrującego, organu administracji publicznej, zakładu publicznego. Stanowią one rzetelną podstawę do badań administracyjnoprawnych przeprowadzonych w kolejnych rozdziałach pracy. Autorka w pracy posługuje się pojęciem „sieć bezpieczeństwa bankowego”. Termin ten jest mało popularny w dotychczasowej literaturze przedmiotu, ale w pełni uzasadniony jako węższy zakresowo odpowiednik określenia „sieć bezpieczeństwa finansowego”, w sytuacji, gdy odnosi się do istotnej roli BFG w części rynku finansowego – tj. w sektorze bankowym.

Rozdział drugi koncentruje się na pojęciu sieci bezpieczeństwa bankowego, stabilności finansowej, ryzyku systemowym oraz nadzorze jako metodzie oddziaływania na banki w obrębie polityki makroostrożnościowej. Autorka do zagadnień tych podchodzi w innowacyjny sposób – jak sama zaznacza – „mimo typowo prawnofinansowego charakteru tych pojęć, w niniejszej pracy osadzone one zostają wyłącznie w siatce teoretycznej prawa administracyjnego, co ma na celu wykazanie atypowości regulowanych instytucji prawnych” (str. 10). Z pełną aprobatą należy odnieść się do takiego ujęcia problematyki. Stanowi ono nowe spojrzenie na poruszane zagadnienia, odpowiadające tytułowi dysertacji.

W ramach rozdziału trzeciego przeprowadzone zostały badanie w odniesieniu do pierwszej, podstawowej kompetencji BFG, tj. gwarantowania depozytów. Szczegółowej analizie podano nie tylko genezę i istotę systemu gwarantowania depozytów, ale również charakter prawny ochrony gwarancyjnej, obowiązek składkowy, ustalanie wysokości składek, wypłatę środków gwarantowanych oraz system wyliczania i kontrola prawidłowości danych.

Rozdział czwarty stanowi logiczne dopełnienie rozdziału trzeciego: to obszerne badania dotyczące BFG jako organu przymusowej restrukturyzacji. Autorka skupia się nad cechami szczególnego postępowania w sprawie przymusowej restrukturyzacji, kompetencjach z zakresu opracowywania planów przymusowej restrukturyzacji, administracyjnoprawnych aspektach instrumentów stosowanych przez BFG w ramach przymusowej restrukturyzacji oraz na uprawnieniach Funduszu.

W rozdziale piątym uwagę poświęcono cech administracyjnoprawnej podmiotowości BFG, pozycji prawnoustrojowej Funduszu jako podmiotu administrującego oraz ustaleniu pozycji BFG w sieci bezpieczeństwa bankowego.

Całość dysertacji skonstruowana jest w sposób z góry przemyślany. Przyjęta struktura pracy w pierwszej kolejności umożliwia dokonanie systematyzacji siatki pojęciowej, stanowiąc podstawę do dalszych wnikliwych rozważań, których obszary w sposób logiczny i niebudzący wątpliwości wynikają z zakresu badań określonego tytułem pracy. Zastosowane na początku każdego rozdziału wprowadzenia do problematyki wskazują na najważniejsze cele poszczególnych rozdziałów. Zawarte na końcu każdego rozdziału podsumowania porządkują natomiast system wypowiedzi i stwarzają podstawy do analiz podejmowanych w kolejnych częściach pracy.

Rozprawa została opracowana poprawnie, przy zastosowaniu właściwych metodologii badań. Podstawowym narzędziem jest analiza dogmatycznoprawna, uzupełniona judykaturą. Przeprowadzono badania prawno porównawcze i historycznoprawne. Umożliwiło dokonanie niezbędnych porównań, w tym w zakresie zmian aktów prawnych. W niezbędnym zakresie sięgnięto do prawa konstytucyjnego, jak również prawa cywilnego.

IV. Ocena merytoryczna treści dysertacji, w tym rezultatów przeprowadzonych badań

Badania podjęte w dysertacji odzwierciedla też trud badawczy polegający na skrupulatnym przeanalizowaniu badanej tematyki. Zostały przeprowadzone w sposób

prawidłowy, przy zastosowaniu metod i technik badawczych spełniających wymagania metodologii nauk prawnych.

Formułując ocenę merytoryczną wskazać należy, że w rozdziale I Autorka prawidłowo przeprowadziła analizę dogmatyczno-prawną struktury aparatu administracyjnego. Rozdział pierwszy odzwierciedla wnikliwość i szerokie horyzonty badawcze Autorki. Z dużą wprawą zestawiała w tej części pracy poszczególne definicje i zagadnienia. Doktorantka potrafi w interesujący sposób przedstawiać sformułowane w doktrynie pojęcia (np. podmiotowość str. 18-21, tak też w dalszej części pracy, np. zakład administracyjny – str. 327-331; podmiot administrujący – str. 331-349). W pracy nierzadko wskazano na brak zgodności poglądów doktryny w określonym temacie (np. pojęcie „podmiot administrujący” – str. 23).

W rozdziale pierwszym w oryginalny sposób omówiono kompetencje BFG bazując na wypracowanych w doktrynie płaszczyznach kompetencji (J. Borkowski, *Kompetencja ogólna i szczegółowa w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1971 nr 31, s. 62; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 18-21; M. Jaroszyński, *Z problematyki teorii organów państwowych* [w:] *Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL*, Warszawa 1964, s. 183; str. 27-28 recenzowanej pracy). Autorka zasadnie zauważa, że kompetencje BFG należy rozpatrywać nie tylko w płaszczyźnie przedmiotowej – jako działania w zastrzeżonym dla BFG obszarze, ale również w płaszczyźnie funkcjonalnej przejawiającej się w przyznaniu BFG prawa do tworzenia (wydawania aktów o charakterze normatywnym) i stosowania prawa (wydawanie aktów administracyjnych).

W rozdziale II, poświęconym sieci bezpieczeństwa bankowego w ujęciu administracyjnoprawnym, omówione zostało m.in. ryzyko systemowe. W ramach analizy poszczególnych regulacji prawnych dotyczących tej kategorii ryzyka (str. 64-75) zabrakło bezpośredniego odniesienia do dyrektywy CRD V (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/878 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów zwolnionych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału; Dz.Urz. UE L 150, 7.6.2019, str. 253–295). Nie budzi jednak wątpliwości, że Doktorantka ma szczegółową wiedzę dotyczącą aktualnie obowiązującej dyrektywy CRD V, czego dowód stanowią chociażby rozważania zawarte w dalszej części pracy (na str. 88 i n.). W szczególności zaś Autorka wskazuje, że „7 czerwca 2019 r. w Dzienniku Urzędowym UE pojawiła się kolejna transza regulacji rynku finansowego, tj. rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 2019/876 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego

i Rady (UE) nr 2019/876 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów dotyczących sprawozdawczości i ujawniania informacji, a także rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 150, 7.6.2019, str. 1–225 – zwana dalej: CRR II) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/878 (zwana dalej: CRD V).

Interesujące z merytorycznego punktu widzenia są również rozważania dotyczące mocy prawnej aktów wydawanych przez Fundusz. W ramach badań zawartych w rozdziale drugim Autorka rozważa m.in. charakter prawny uchwał Rady Polityki Pieniężnej, co następnie stanowi jedną z podstaw ustaleń w przedmiocie charakteru prawnego uchwał BFG i czynności materialno-technicznych (str. 152 – 168). Przy omawianiu charakteru prawnego uchwał Rady Polityki Pieniężnej wydaje się za uzasadnione wskazanie także na problem, jaki miał miejsce w związku z klasyfikacją zarządzeń Prezesa NBP, które budziły zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Wykładnia przepisu art. 87 Konstytucji RP wskazuje, że Prezes NBP nie może wydawać aktów prawa powszechnie obowiązującego, a zatem rozporządzeń. Prezesowi NBP przysługuje natomiast prawo wydawania zarządzeń (art. 11 ust. 4 ustawy o NBP). Dyspozycja art. 93 Konstytucji RP nie budzi wątpliwości, że są one źródłem prawa wewnętrznie obowiązującego. Zarządzenia Prezesa NBP mogą być zatem adresowane wyłącznie do podmiotów organizacyjnie podporządkowanych organowi wydającemu dany akt. Wartościowe – dla uzupełnienia wyводу – mogłoby być zatem przywołanie także linii orzeczniczej z tego zakresu (w szczególności zaś orzeczenia TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK 2000/5/141, Dz.U. z 2000 r., Nr 53, poz. 648), jak i literatury przedmiotu (m.in. K. Działocha, *Czy luki w prawie*, „Biuletyn Bankowy” 1998, nr 1, s. 15 i n.; Fojcik-Mastalska, *Prawo bankowe w systemie prawa*, [w:] *Prawo bankowe*, E. Fojcik -Mastalska (red.), Wrocław 2009, str. 19-20; C. Kosikowski, *Akty wykonawcze w prawie bankowym jako problem konstytucyjny*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa, Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 384).

Autorka słusznie też zauważa, że rozpatrywana w kontekście wydawanych aktów normatywnych podległość banków względem BFG, rozumiana powinna być na trzy sposoby: jako hierarchiczne podporządkowanie, występujące pomiędzy organem wyższego i niższego stopnia; jako więź ustrojowo-prawna umożliwiająca ingerencję w prawa podmiotu podległego

organizacyjnie oraz jako podległość funkcjonalna, legitymizująca wydawanie aktów prawa wewnętrznego wobec podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych w konstytucyjnie wskazanych granicach (str. 157 i cyt. tam literatura i orzecznictwo TK). Zgodzić się należy z twierdzeniem, że „relacja pomiędzy bankami a Bankowym Funduszem Gwarancyjnym najbliższa jest tej trzeciej kategorii, choć nie oznacza to jeszcze, że Fundusz ma w rzeczywistości kompetencję do tego, by kierować do nich akty prawa wewnętrznego” (str. 157). Koncepcja podległości funkcjonalnej odzwierciedla istotę relacji BFG względem banków.

W rozdziale III Autorka stwierdza, że „w dotychczasowym piśmiennictwie nie uwzględnia się organu przymusowej restrukturyzacji jako nowej części składowej sieci bezpieczeństwa, na co szczególnie należy zwrócić uwagę w perspektywie implementacji Dyrektywy BRR w państwach członkowskich UE. Wydaje się więc, że sieć bezpieczeństwa bankowego powiększyła się o dodatkowe ogniwo, którym jest organ *resolution* – w Polsce w tym kontekście szczególnie wzrosła rola BFG, który do tej pory uczestniczył w sieci bezpieczeństwa wyłącznie jako podmiot odpowiedzialny za system gwarantowania depozytów” (art. 99). Zdaniem recenzentki warto zauważyć, że organ *resolution* nie ma instytucjonalnego wyodrębnienia w sieci bezpieczeństwa finansowego (bądź wężziej: sieci bezpieczeństwa bankowego). Warto poczynić uwagę, że w ramach jednego z filarów unii bankowej jakim jest jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (ang. *Single Resolution Mechanism*, SRM) poszczególne państwa członkowskie zostały zobligowane do wyznaczenia organu właściwego ds. przymusowej restrukturyzacji i kontrolowanej upadłości (organ ds. *resolution*). Może to być departament w banku centralnym, organ nadzoru, albo podmiot odpowiedzialnych za koordynowanie systemu gwarantowania depozytów. Organy właściwe ds. *resolution* w państwach członkowskich UE to banki centralne (m.in. Belgia, Republika Czeska, Grecja, Wielka Brytania, Włochy), organy nadzoru (m.in. Austria, Dania, Francja, Luksemburg, Niemcy), albo inne organy (w ramach całościowych kompetencji: Finlandia, Polska, Słowacja, Szwecja; czy też jedynie w ograniczonym zakresie: na Chorwacji, w Danii czy Estonii). Zastanawiające w świetle tych uwag jest jak Autorka ustosunkowałaby się do pytania, jakie zalety i wady można przypisać poszczególnym rozwiązaniom prawnym przyjętym w państwach członkowskich UE, gdzie kompetencje z zakresu *resolution* zostały przyznane trzem podstawowym wyżej wskazanym kategoriom podmiotów. Który model zdaniem Doktorantki wydaje się najbardziej optymalny?

Jedne ze szczególnie wartościowych ustaleń rozdziału czwartego dotyczą zagadnienia związanego z prowadzeniem postępowania administracyjnego – szczególnych odstępstw od regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), pozycji prawnej strony postępowania oraz Funduszu jako organu prowadzącego postępowanie.

Autorka prowadząc badania w przedmiocie systemu wyliczania i prawidłowości danych organizowanego przez BFG słusznie zauważa, że „wydanie niezgodnej z prawem decyzji o wykluczeniu banku z systemu gwarantowania depozytów może podlegać pod dwa nadzwyczajne tryby weryfikacji decyzji. Jeżeli BFG powiadomi bank o możliwości zastosowania sankcji bez uprzedniego zwrócenia się z wnioskiem do Komisji o wyrażenie zgody na podjęcie takiego działania, a w konsekwencji wyda decyzję o wykluczeniu banku z systemu gwarantowania depozytów, będzie to stanowiło podstawę do wznowienia postępowania na mocy art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Jeżeli natomiast BFG pominięte wiążące stanowisko Komisji i powiadomi bank o możliwości zastosowania sankcji, a następnie ją zastosuje – będzie to stanowiło przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co oznacza, że będzie to kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa, a w konsekwencji będzie stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji” (str. 187).

Na aprobatę zasługuje również pogląd Autorki (wyrażony na str. 189), że choć regulacja w ustawie o BFG opiera się na pojęciach znanych nauce prawa administracyjnego, takich jak władztwo administracyjne, stosunek administracyjnoprawny, współdziałanie, kontrola czy nadzór – żadna z tych konstrukcji, nie jest reprezentowana w ustawie o BFG w modelowej formie, lecz podlega szczególnym modyfikacjom – czy to na rzecz form nie władczych, czy też cywilnoprawnych. Podobnie dzieje się z instrumentami stosowanymi przez Fundusz, takimi jak uchwały jego organów – które trudno jednoznacznie zakwalifikować do kategorii aktów normatywnych, aktów administracyjnych, czy czynności materialno-technicznych, a badania mają na celu znalezienie siatki prawa administracyjnego w rzeczywistości formy, która będzie w jak największym stopniu zbliżona do tej, którą dysponuje Fundusz – lecz niekoniecznie będzie z nią całkowicie zrównana. Rozważania prowadzące do tego wniosku mają niewątpliwie wartościowy charakter i wypełniają lukę w literaturze przedmiotu.

W interesujący sposób przedstawiono także *Key Attributes of Effective Resolution for Financial Institutions* wydane przez Radę Stabilności Finansowej G20 (str. 195-199). Stanowiły one pierwszą próbę ujęcia potrzeby stworzenia krajowych systemów przymusowej restrukturyzacji z globalnego punktu widzenia. W rozważaniach dotyczących BFG jako organu

przymusowej restrukturyzacji można było poczynić szersze badania w przedmiocie przyjętych w państwach członkowskich rozwiązań prawnych, którym organom administracji publicznej lub organom, którym powierzono władztwo administracyjne, powierzono kompetencje z tego zakresu, na co już zwrócono uwagę w niniejszej recenzji.

W dysertacji wymieniono taksatywnie przesłanki wszczęcia przymusowej restrukturyzacji: podmiot krajowy zagrożony jest upadłością; brak przesłanek wskazujących, że możliwe działania nadzorcze lub działania podmiotu krajowego pozwolą we właściwym czasie usunąć zagrożenie upadłością; oraz działania podmiotu krajowego konieczne są w interesie publicznym (str. 207). Warto byłoby w tym zakresie wskazać *expressis verbis* konkretne przepisy prawa.

Cenne ustalenia rozdziału IV zostały zawarte m.in. w ramach omówienia procedury wszczęcia przymusowej restrukturyzacji (str. 207-215). Autorka, analizując pojęcie „interesu publicznego” i „interesu społecznego” wykazała się znajomością doktryny oraz orzecznictwa – i co należy podkreślić – nie tylko prawa administracyjnego, ale również z zakresu prawa konstytucyjnego, co pozwoliło sformułować wartościowe wnioski. Z szczególną aprobatą odnoszę się również do ustaleń w przedmiocie zasady dwuinstancyjności, która doznaje ograniczenia w postępowaniu w sprawie przymusowej restrukturyzacji (str. 221- 228). Zauważyć bowiem trzeba, że przepisy ustawy o BFG modyfikują niejako wiele przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nierzadko prowadzi to do osłabienia pozycji strony postępowania administracyjnego, bądź (potencjalnego) skarżącego.

Odnosząc się do sposobu omówienia tzw. instrumentów przymusowej restrukturyzacji (str. 241-285), które mogą być zastosowane przez BFG wskazać należy, że Autorka w tej części pracy także wyjątkowo nowatorsko spojrzała na wskazaną problematykę. Dobrano oraz wykorzystano interesujące pozycje literatury, ale – co najważniejsze – poczyniono wartościowe ustalenia. Podkreślić należy, że sposób omówienia ma zaś charakter uniwersalny i ponadczasowy.

W rozdziale piątym Doktorantka – rozważając charakter prawny BFG w kontekście zakładu administracyjnego – prowadzi interesujący wywód, przywołując poszczególne cechy i argumenty mające świadczyć o takim charakterze, bądź jego braku (str. 327- 331). Autorka prowadzi polemikę z przedstawicielami doktryny. Argumentacji trudno odmówić trafności

argumentów. Ostatecznie sformułowano wniosek, że *de lege lata* „w kontekście powyższych rozważań należy potraktować to zagadnienie jako uzupełnienie ostatecznych dowodów na to, że BFG zakładem publicznym nie jest, a nie zaś odrębność w jego zakładowym charakterze”. Ponadto wyrażony został pogląd, że: „Fundusz nie jest podmiotem administrującym, który zakwalifikować można jako zakład publiczny: nie wykonuje on zadań mających charakter usług zaspokajających szczególne potrzeby społeczeństwa, nie zawiera stosunków zakładowych z użytkownikami, nie ma struktury organizacyjnej typowej dla zakładu publicznego. Jednocześnie – mimo braku statusu organu administracji i zakładu publicznego – jest podmiotem administrującym wyposażonym we władztwo administracyjne” (str. 331). Autorka, w rozważaniach poświęconym prawnoustrojowej pozycji BFG jako podmiotu administrującego, słusznie uznaje natomiast, że wszystkie wskazane cechy BFG oraz wnioski wynikające z analizy sposobu ukształtowania procedur, które prowadzi Fundusz, jak też niemożliwość zakwalifikowania go do kategorii organów administracji publicznej oraz zakładów publicznych, pozwalają uznać Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako nietypowy podmiot administrujący (podmiot administrujący *sui generis*, „inny” podmiot administrujący – str. 335, tak też na str. 350).

Ocenę merytoryczną pracy należy dokonywać w powiązaniu z celem pracy oraz przyjętymi tezami. Pozytywna ocena w tym zakresie, oprócz trafnie dobranego tematu, obejmuje również sposób jego realizacji. Reasumując należy stwierdzić, że badania zostały prawidłowo przeprowadzone. Zagadnienia przedstawiono w rzetelny sposób, logicznie i prawidłowo omówiono poszczególne zagadnienia – od bardziej ogólnych problemów do zagadnień szczegółowych. Jednym z niepodważalnych walorów pracy są zarówno wnikliwość i rzetelność, jak również towarzysząca im niezwykła lekkość prowadzenia wywodu. Uwagę zwraca umiejętność w zestawianiu poglądów doktryny z dobrze wyselekcjonowanego oraz wykorzystanego materiału badawczego. Poszczególne problemy badawcze omawiane są w sposób zdyscyplinowany i konsekwentny. Autorka konkluduje nie tylko całą pracę, ale i poszczególne rozdziały wartościowymi wnioskami.

Powyższe uwagi mają charakter polemiczny i nie rzutują na bardzo wysoką ocenę pracy. Zaprezentowanym badaniom oraz towarzyszącym komentarzom Autorki nie sposób odmówić naukowego charakteru. W pracy trafnie zdiagnozowano problemy i we właściwy sposób dokonano interpretacji obowiązujących przepisów prawnych. Wnioski znajdują w sobie element twórczy, a praca wypełnia lukę w dotychczasowej literaturze przedmiotu.

V. Ocena strony formalnej dysertacji

Praca nie budzi zastrzeżeń pod względem formalnym. Została oparta na bogatym materiale źródłowym, w tym na dobrze wyselekcjonowanych pozycjach literatury i judykatury. Dobór oraz sposób wykorzystania źródeł ma charakter problemowy, zgodny z wyznaczonym celem pracy. Doktorantka objęła przedmiotem swoich badań liczne akty prawne i przywołała obszerne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych. Dysertacja jest napisana przejrzysto, w dobrym stylu, w sposób komunikatywny, ładnym językiem. Odzwierciedla znajomość języka prawnego i prawniczego.


Zadaniem recenzenta jest także wskazanie niedociągnięć redakcyjnych. W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że są one niewielkie. Pojedyncze niedopatrzania w zakresie strony redakcyjnej tekstu, to m.in. jeżeli chodzi o wykaz orzecznictwa – przy niektórych orzeczeniach można mieć wrażenie, że oficjalnym publikatorem jest LEX albo Legalis, a tak przecież nie jest. Z formalnego punktu widzenia także należy podnieść, że w rozdziale II jest podpunkt 4.1, a nie dopatrzono 4.2. W wykazie źródeł (str. 5) w niektórych przypadkach wskazano na pierwotny tekst ustawy (Dz.U.) zamiast tekst jednolity, mimo, że w treści jest prawidłowy tekst jednolity. Przy omawianiu BFG jako instytucji zaufania publicznego można było odesłać także do popularnej w tym zakresie pozycji literatury – A. Janiak, *Bank jako instytucja zaufania publicznego*, „Glosa” 2003, nr 2.

Strona graficzna pracy, w tym estetyka rozmieszczenia tekstu, jego czytelność, nie budzą zastrzeżeń. Lektura dysertacji prowadzi do wniosku, że reguły redakcji pracy opanowane na dobrym poziomie. Dokumentacja prowadzonych badań w przypisach została sporządzona w sposób właściwy i konsekwentny. Praca zawiera zaledwie pojedyncze błędy interpunkcyjne i językowe. Drobne usterki redakcyjne nie mają wpływu na odbiór tekstu. Dysertacja z formalnego punktu widzenia jest naprawdę bardzo dobrze napisana i zredagowana.

VI. Konkluzja

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska Pani mgr Katarzyny Chojeckiej pt. „Bankowy Fundusz Gwarancyjny w sieci bezpieczeństwa bankowego – aspekty administracyjnoprawne” w mojej ocenie spełnia wszystkie wymogi przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki w zw. z art. 179 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wysoko oceniam podjętą w pracy dogłębną oraz kompleksową analizę, sposób realizacji założonych celów badawczych i rzetelny warsztat badawczy Autorki. Opracowanie stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, odzwierciedla ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki oraz potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W związku z powyższym wnoszę o dopuszczenie Pani mgr Katarzyny Chojeckiej do dalszych stadiów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk społecznych, dyscyplinie nauki prawne.


26.02.2021r.