

OPINIA

o pracy doktorskiej mgr. Wiktora Oziębały WSPÓŁCZESNE TENDENCJE KSZTAŁTOWANIA SIĘ MODELU NADZORU BANKOWEGO, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, stron 414.

1. Problemy rynku finansowego czy zwłaszcza rynku kapitałowego znajdują się stopniowo w polu uwagi różnych dziedzin nauki prawa, zaliczanych do publicznoprawnej sfery regulacji. Tendencja ta widoczna jest także w nauce publicznego prawa gospodarczego. Pogląd ten odnoszę m.in. do prac M. Wierzbowskiego, C. Kosikowskiego, a specjalne miejsce w odpowiednich badaniach zajmują dokumentujące je prace Pawła Wajdy czy Marcina Dyla. Znajdujemy w nich także analizy, których przedmiotem są szczegółowe, podstawowe czy wreszcie systemowe rozwiązania, ujmujące problemy nadzoru w odpowiednich segmentach rynku finansowego. Pogląd ten odnoszę także do problematyki, której poświęcił swoje badania Autor ocenianej rozprawy doktorskiej. Należą do niej ogólne i szczegółowe zagadnienia publicznoprawne, zwłaszcza lokowane w zakresie właściwości regulacyjnej, zaliczanym do publicznego prawa gospodarczego, a kształtujące nadzór bankowy w ujęciach wyróżnionych w treści właściwych regulacji prawnych, orzecznictwie sądowym oraz nauce publicznego prawa gospodarczego.

Tak zarysowany przedmiot badań wymagał oczywiście prowadzenia analiz przede wszystkim ze zwróceniem uwagi na relacje między systemem bankowym (jego podmiotami operującymi na rynku) a uprawnionymi instytucjami – przede wszystkim publicznymi, uprawnionymi do wykonywania władztwa publicznego wobec podmiotów rynku finansowego – zwłaszcza banków, ale także posługującymi się przewidzianymi prawem formami wpływu na banki, które mają charakter perswazyjno-doradczy (niewładcze formy działania). Tym samym istnieją relacje szczególne między bankami (podmiotami rynku finansowego) a podmiotami odpowiedzialnymi za tworzenie odpowiednich warunków ich działania oraz odpowiedzialnymi za egzekwowanie zgodnego z oczekiwaniami prawodawcy zachowania banków.

Wyróżnione w opracowaniu relacje organizacyjno-funkcjonalne między dwoma układami podmiotów (banki i inne podmioty operujące na rynku finansowym oraz podmioty odpowiedzialne za właściwe zachowania banków z uwzględnieniem kryteriów i przesłanek wskazanych w prawie) tworzą specjalny system (układ) ustroju rynku finansowego – ze szczególnym udziałem banków. Autor słusznie klasyfikuje w tak wyróżnionym systemie ujęcia, determinowane prawem Unii Europejskiej oraz wyróżnianych relacjami między bankami należącymi do podmiotów krajowych, pozostających w trwałych i okazjonalnych układach z władzami o kompetencjach urzeczywistnianych wyłącznie wobec owych banków operujących na terytorium państwa – Polski.

Słusznie Autor przyjął, że praktyka działania banków i instytucji publicznych, odpowiedzialnych za właściwe funkcjonowanie instytucji na rynkach finansowych, wyrażona zwłaszcza w skutkach ich działalności dla samego rynku i innych jego uczestników (np. klienci – deponenci banków), a także powiązania rynku finansowego z innymi segmentami gospodarki rynkowej wymagają przyjęcia ze strony państwa (UE) odpowiedniej postawy, którą materializują zwłaszcza działania zaliczane do różnych przejawów nadzoru. Podzielam pogląd, że tak ujmowany system organizacyjno-instytucjonalny rynku finansowego (kapitałowego) prowadzi winien uwagę władz publicznych na ocenę zachowań poszczególnych grup podmiotów działających w charakterystycznych dla tego rynku segmentach nie tylko przez uwzględnianie swoistej dla nich aktywności.

Systemowe podejście przy sporządzaniu tych ocen wymaga skierowaniu uwagi także na wzajemne powiązania między działalnością poszczególnymi kategoriami podmiotów. Pozwala ono bowiem na przyjmowanie ustaleń o charakterze kompleksowym w związku z występowaniem zjawisk negatywnych na rynku oraz w ich następstwie wyzwała inicjatywy, które w swoich skutkach mają stanowić remedia wobec ujawnionych problemów w systemie instytucjonalnym rynku finansowego – ze szczególnym zwróceniem uwagi na system bankowy.

Innym wyzwaniem dla instytucji publicznych, które są uprawnione i zobowiązane do wiązania swoich zadań z podmiotami rynku finansowego i ich działalnością jest aktywność poszczególnych „[i]nstytucji funkcjonujących na rynku finansowym z osobn[a]”. Ich działalność także jest związana z różnego rodzajami ryzyka, które niesie dla innych podmiotów rynku finansowego, generalnie dla rynku finansowego czy wreszcie dla systemu gospodarki rynkowej państwa.

Wyróżnione wyżej hipotezy i założenia badawcze pozwoliły Doktorantowi na wyróżnienie dwóch podstawowych dla rozprawy zagadnień, które wyzwalają uwagę badawczą: instytucje publiczne polskie i Unii Europejskiej wobec układów (systemów) podmiotów obecnych na krajowym i unijnym rynku finansowym i środki publiczno-prawne, które są przez nie wykorzystywane – zwłaszcza wobec banków (nadzór makroostrożnościowy); instytucje publiczne wobec poszczególnych podmiotów rynku finansowego – ze szczególnym zwróceniem na zachowania banków (nadzór mikroostrożnościowy).

Uznaję tak zakreślone pole badawcze za właściwe, jeżeli uwzględnimy główny cel rozprawy. Zamiarem Autora było bowiem nie tylko przedstawienie cech znamienych dla wyróżnionych wyżej obszarów analiz. Swoją uwagę skierował w istocie na doświadczenia prawodawcze oraz tendencje, widoczne w treści odpowiednich regulacji prawnych, co inspirowało do podjęcia istotnego wyzwania naukowego, jakim jest uporządkowanie podstawowych i szczegółowych instytucji prawnych, wyróżnionych przez prawodawcę krajowego oraz unijnego i odniesionych do nadzoru nad systemem bankowym w Polsce oraz ujęcie ich w kategoriach właściwych dla modelu nadzoru bankowego. W istocie chodziło więc w ocenianej pracy o ustalenie nie tylko, czy owe instytucje są spójnie powiązane ze sobą, ale jednocześnie kompletne (zupełne) dla realizacji zamiaru ustawodawcy ustanowienia nadzoru bankowego, co oznaczałoby, że tworzą specyficzny system, charakteryzujący odrębny i tożsamy w swoich elementach znamienych model nadzoru odnoszony do banków.

Autor słusznie przyjął założenie, że badania nad nadzorem bankowym wymagają przede wszystkim spojrzenia na odpowiednie regulacje prawne z perspektywy nie tylko prawa polskiego. W istotnym stopniu są one determinowane przez odpowiednie rozwiązania prawa unijnego. Uwzględniono w rozprawie także rozwiązania, które znajdujemy w prawnomiędzynarodowym porządku prawnym, kształtowanym przez akty instytucji usytuowanych poza Unią Europejską. Niewątpliwie dzisiaj zamykanie się w badaniach nad instytucjami publicznego prawa gospodarczego w kręgu rozwiązań normatywnych krajowego systemu prawa nie pozwala na osiągnięcie wartościowych merytorycznie wyników badawczych. Pogląd ten odnoszę zwłaszcza do zamiaru ustalenia nie tylko regulacji prawnych, które przesądzają o istocie analizowanych zagadnień.

Nie ma potrzeby rozwijania w tej opinii poglądu o istotnym, a nawet przesądzającym w wielu wymiarach wpływie prawa Unii Europejskiej na polski system prawa. Oceniana rozprawa doktorska niewątpliwie spełnia wskazany

wyżej postulat, odnoszony do metody badawczej. Autor kompetentnie i ze znajomością zawłości specyficznej przeciw problematyki nadzoru bankowego, co odnoszę zarówno do zagadnień podstawowych, jak też wyróżnianych z uwzględnieniem praktyki operacjonalizującej stanowisko prawodawcy, wyróżnił odpowiednie regulacje prawno-międzynarodowe oraz przyjęte w polskim porządku prawnym. W polu uwagi badawczej znalazły się tym samym rozwiązania prawne, które charakteryzują ujęcia publicznoprawne oraz o statusie wyznaczonym przez unormowania, należące do prywatnoprawnej sfery regulacyjnej.

Każdy, kto zajmuje się badaniami nad instytucjami rynku finansowego wie, jak specyficzne treści przywiązane są do nich i jak szczególnej wiedzy, nie tylko o prawie i jego elementach treściowych wymagają badania nad odpowiednimi unormowaniami. Wiedzę tę kształtuje bowiem także znajomość zjawisk rynku finansowego (kapitałowego), oceniana z uwzględnieniem szczegółowych i wysoce specjalistycznych w analizach zagadnień z różnych dziedzin nauk ekonomicznych – nie tylko zaliczanych do finansów publicznych. Doktorant niewątpliwie pokazał w treści swoich rozważań, że dobrze – ze swobodą wyniesioną także z doświadczeń praktyki stosowania prawa, porusza się w doborze odpowiedniego dla przedmiotu badań materiału prawnego oraz analizach wyróżnionych regulacji prawnych. Czytelnik wywodzi z ocenianych analiz uprawnione wrażenie o wysokiej specjalizacji Autora w publicznoprawnych problemach, odnoszących się do sektora bankowego, badaniach nad jego instytucjami, co widać także w języku analiz – niekiedy nawet ujmującym formułowane poglądy w sposób, który wymaga szczególnej uwagi czytelnika dla właściwego odczytania myśli Autora. Usprawiedliwieniem dla tak prowadzonych w rozważaniach analiz jest jednak także język prawny, którym posługuje się prawodawca unijny czy polski. Ujęcia normodawcze w sferze finansów publicznych czy tak specyficznych dziedzinach jak sektor bankowy wymagają właśnie wysłowienia normatywnego ich treści z uwzględnieniem specyficznej dla nawet szczegółowych nauk ekonomicznych ornamentyki słownej oraz przekazanych w niej instytucji, właściwych dla tych nauk.

Autor wykazał się nie tylko szczególną znajomością regulacji prawnych, które Konstytucja RP uznaje za źródła prawa – w szczególności kształtujące prawa i wolności podmiotów, objętych ochroną konstytucyjną z tej perspektywy. Współczesne spojrzenie na sytuację podmiotów, które uczestniczą w przedsiębiorczości (działalności gospodarczej) inspirowane i w pewnym sensie obliguje do uwzględniania przy sporządzaniu ocen o sytuacji podmiotów gospodarki rynkowej także przez uwzględnianie aktów, które nie znajdują swojego miejsca w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Pogląd ten odnosi

do aktów, zaliczanych do pomocniczych źródeł prawa (soft law). Akty ten w istotny sposób wyznaczają zwłaszcza kierunki materializowania prawa konstytucyjnie ukształtowanego.

Doktorant pokazał w swoich analizach, że nie wystarczy dla wyjaśniania zawiłych regulacyjnie oraz skomplikowanych w urzeczywistnianiu treści normatywnych, nawet znajomość kompletna właściwych źródeł prawa, uznawanych za takowe w Konstytucji i charakteryzowanych odnośnie wzajemnych zależności między nimi w doktrynie oraz w judykatach. Oceniana rozprawa zawiera w zestawieniach aktów regulacyjnych, także czynności, których charakter prawny co najmniej może budzić wątpliwości, jeżeli podlegają one ocenom z uwzględnieniem stanowiska ustrojodawcy. Rozprawa dokumentuje także liczne akty regulacyjne, które – jak wykazano – nie tylko stanowią formę przekazywania informacji, opiniowania praktyki stosowania klasycznych źródeł prawa czy też rekomendowania określonego zachowania przez ich adresatów. W opracowaniu zwrócono uwagę na rolę tych ujęć regulacyjnych, którą należy uznać za istotną. Autor wykazał przy tym nie tylko ich obecność w praktyce regulacyjnej instytucji Unii Europejskiej oraz właściwych organów publicznych w Polsce. Wskazano zarazem na ich afirmatywne znaczenie w aktywności podmiotów, które kierują się nimi w swojej aktywności – o czym w części szczegółowej opinii. W istocie – omawiana grupa aktów w sposób istotny i akceptowalny także przez unijną i polską judykaturę, co najmniej wspiera obowiązywanie właściwych i nie budzących wątpliwości konstytucyjnych, aktów normatywnych. Inną rzeczą jest dopuszczalność, a zwłaszcza ustalenie akceptowalnych konstytucyjnie granic takiej praktyki normowania sytuacji podmiotów systemu bankowego wobec organów nadzoru nad tym systemem.

Autor słusznie – moim zdaniem – wspiera ingerencję w system regulacji prawnej właściwych instytucji, odpowiedzialnych za nadzór nad systemem bankowym, kierując się w swoich poglądach celami owego systemu, określonymi normatywnie, szukając w nich zakorzenienia dla soft law. Nie jest jednak bezrefleksyjny w swoich poglądach wskazując na dylematy w ocenach takiej praktyki regulacyjnej, jeżeli uwzględniamy w badaniach wymogi konstytucyjne ochrony praw i wolności jednostki – w tym podmiotów działalności gospodarczej. Można zarazem czuć pewien niedosyt w ocenach roli soft law odnoszonego do regulacji nadzoru w systemie bankowym, jeżeli oczekiwania czytelnika kierują jego uwagę właśnie na charakterystykę konstytucyjności omawianej grupy aktów. Nie jest to oczywiście zarzut o szczególnej wadze dla wniosków o wartości ocenianej rozprawy. Raczej formułuję powyższą uwagę dla wywołania nowego wyzwania badawczego, które może zostać przywołane w przyszłości przez

Doktoranta. Niewątpliwie ma on szczególne kompetencje dla podjęcia tak sformułowanego problemu badawczego.

W narracji o poruszanych w rozprawie problemach ustroju i funkcjonowaniu systemu bankowego i przynależnego do niego nadzoru ważne miejsce nadano usprawiedliwieniom przy wyborze kierunków badań także nad społecznymi korzeniami oraz skutkami funkcjonowania banków i instytucji nadzoru. Takie swego rodzaju prospołeczne podejście w metodzie badawczej uznaję za wartość rozprawy. W końcu chodzi nie tylko o czystość regulacji prawnej, weryfikowanej od strony nakazanych normatywnie czy przyjmowanych w dogmatyce reguł poprawnej legislacji, ale także o uwzględnianie w ocenach odpowiedniej wrażliwości na cele i skutki społeczne reakcji normodawczych. W tych aspektach rozprawa zawiera wartościowe i odpowiednie co do przyjętej metody analizy nad treściami unormowań unijnych i polskich.

Stwierdzam wreszcie, że praca dokumentuje także dobrą znajomość orzecznictwa sądownictwa polskiego oraz unijnego. Autor wprawdzie nie sporządził – poza wybranymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego – szczegółowych charakterystyk odnośnie kierunków stanowiska judykatury w sprawach analizowanych; raczej przywołuje wybrane judykaty dla ilustrowania poglądów nauki – w tym oczywiście własnych ocen i wniosków. Takie podejście w badaniach do roli orzecznictwa sądowego broni się jednak, zwłaszcza że Autor trafnie dobiera i wskazuje na odpowiednie orzeczenia co oznacza, że z jednej strony wspierają one poglądy Autora, a zarazem stanowią ilustrację dla ustalonej linii orzeczniczej.

2. Sprostanie wyzwaniu badawczemu, wyżej omówionemu, wymagało prezentacji przez Autora swoich ocen i opinii na tematy szczegółowe, a zarazem prowadzące do istoty rozważań nad modelem nadzoru bankowego (rozdz. I: system finansowy, sektor bankowy, stabilność finansowa, istota nadzoru w publicznym prawie gospodarczym, bankowa norma ostrożnościowa; rozdz. II – ryzyko w działalności bankowej, jego istota i zarządzanie nim). Tak ujęty układ rozprawy pozwolił Autorowi na sekwencję badań, które w swoich owocach postępująco prowadziły do udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie o możliwość rozpatrywania nadzoru nad sektorem bankowym przez prowadzenie analiz nad jego organizacją podmiotową oraz funkcjami nadzorczymi wobec poszczególnych podmiotów sektora bankowego, całego sektora oraz odnośnie systemu finansowego, w którym istotne miejsce wyznaczono dla sektora bankowego.

Rozdział I rozprawy ma w intencji Autora przede wszystkim wprowadzać do właściwych dla tematu pracy analiz. Przywołano w nim terminy, określenia i

instytucje – zwłaszcza z regulacji prawnych zaliczanych do publicznego prawa gospodarczego oraz ujmowane w jego nauce. Autor nie tylko omówił ich znaczenie czy kryjące się w nich treści. Wskazał zarazem na ich użyteczność w badaniach nad regulacjami prawnymi problemów (s. 46 i n.), poruszanych w rozprawie przez ich „doprecyzowanie” (s. 16, s. 18) – zwłaszcza przez wskazanie na kontekst społeczny (s. 33) analizowanych przy pomocy zastanych w nauce prawa – zwłaszcza publicznego prawa gospodarczego, narzędzi badawczych. Zarazem wiąże te pojęcia i instytucje ze sobą (np. pojęcie stabilności finansowej z ryzykiem systemowym (s. 36). Przyjmując nadane przez siebie znaczenie treściom pojęć i instytucji zastanych, przywołuje stanowisko doktryny, kiedy odchodzi od jej utrwalonej linii interpretacyjnej (zwłaszcza przy omawianiu nadzoru, kierownictwa i kontroli – s. 42 i nast.). Wreszcie w rozdz. I opracowania znajdujemy własne i oryginalne ujęcia definiujące rozważane zagadnienia normatywnie, charakteryzowane czy znajdujące swój byt w rzeczywistości społecznej, co np. odnoszę do normy ostrożnościowej (s. 57).

W rozważaniach rozdz. I Autor precyzuje zamiary badawcze, wskazując zarazem na płaszczyznę projektowanych badań. Wskazuje przede wszystkim na sektor bankowy, rozumiany jako zbiór podmiotów oraz przypisane do nich zadania i funkcje (s. 23) jako główny przedmiot zainteresowania w analizach, które – w zamiarach badawczych Autora – wskażą na istotę nadzoru nad tym sektorem, który funkcjonuje w polu aktywności odnoszonej do systemu finansowego. (s. 18). Tym samym rozważania nad szczegółowymi problemami nadzoru bankowego wymagają osadzenia w analizach nad właściwościami krajowego systemu finansowego. Autor wskazuje zwłaszcza na potrzebę uwzględniania w dalszych analizach kontekstu ekonomicznego i społecznego, który w istotnym stopniu determinuje stanowisko prawodawcy krajowego oraz unijnego w kształtowaniu treści unormowań prawnych, odnoszonych do nadzoru bankowego (s. 18 i n.). Stanowisko to wyzwała zarazem pogląd o szczególnej roli państwa wobec systemu bankowego, usprawiedliwione zwłaszcza społecznym znaczeniem funkcjonowania systemu bankowego. Usprawiedliwienie to znajduje – jak słusznie podkreślono (s. 31 i n) – w szczególnej roli banków jako instytucji zaufania publicznego, co należy kojarzyć zwłaszcza z relacjami banków z deponentami i bezpieczeństwem ich depozytów. Pogląd ten wiedzie ku ujmowaniu działalności systemu bankowego także z uwzględnieniem czynnika zaufania do banku jako instytucji zaufania publicznego, co wymaga szczególnej pieczy ze strony państwa. Zaufanie do systemu bankowego wzmacnia stabilność systemu finansowego, którego istotnym elementem konstrukcyjnym jest system bankowy. Pogląd ten staje się zarazem głównym punktem wyjścia dla uzasadnień przyjmowania nadzoru - w tym nadzoru ostrożnościowego wobec systemu

bankowego – także w kontekście jego europeizacji (s. 41) oraz o przejęciu przez państwo szczególnej roli wobec banków (s. 51, s. 53).

Wydaje się celowe odniesienie tak rysowanej koncepcji badawczej do rozumienia konstytucyjnego społecznej gospodarki rynkowej i miejsca w niej banków, co nie znalazło jednak szczególnego zainteresowania Autora. Pozytywnie natomiast oceniam zamiary badawcze Doktoranta w tej ich części, która do przedmiotu analiz zalicza regulacje prawa polskiego i prawa unijnego – w tym akty prawa miękkiego (soft law), określane w literaturze także jako pomocnicze źródła prawa. Rozdział kończą wstępnie zarysowane postulaty i koncepcje legislacyjne, odnoszone do nadzoru ostrożnościowego, zwłaszcza w ujęciu makro (s. 56 i n.). Ważna jest zwłaszcza teza o miarkowaniu ingerencji legislacyjnej przez stanowienie norm ostrożnościowych, by nie zniweczyć inicjatyw sektora bankowego, determinowanych impulsami rynkowymi – zwłaszcza przez nadmierne w swej intensywności dążenie do ograniczenia ryzyka, która to tendencja widoczna jest w ustaleniu normatywnym obowiązujących reguł wymuszających dyscyplinę rynkową.

Kierując się wyznaczonymi w rozdz. I przesłankami i założeniami badań nad nadzorem bankowym, Autor podjął wyzwanie wyznaczenia granic usprawiedliwionej i dopuszczalnej ingerencji w system bankowy. Słusznie wyróżnił przesłankę ryzyka w działalności banków jako wartość, która winna być brana pod uwagę przy weryfikowaniu inicjatyw nadzorczych. Wyróżniono zarazem rodzaje (postaci – s. 74) ryzyk bankowych (płynności i kredytowego), co stanowi determinantę dla dywersyfikacji oddziaływań nadzorczych w systemie bankowym. Wyróżnione w systemie bankowym kategorie ryzyk charakteryzują się bowiem swoją specyfiką, która wymaga przyjmowania przez prawodawcę środków oddziaływania, uwzględniających owe specyfiki ryzyk bankowych.

Słusznie zarazem wskazano na szczególną rolę państwa wobec banków kierujących się niekiedy nadmiernym ryzykiem w swojej aktywności. Ten sposób zarządzania ryzykiem prowadzić może nie tylko do skutków w relacjach banków z deponentami. Zagrozić może także stabilności finansowej czy wręcz może prowadzić do negatywnych skutków w systemie gospodarczym (s. 82), co usprawiedliwia uprawnienia organów sprawujących nadzór jako istotny element modelu nadzoru bankowego. Zgadzam się tym samym z poglądem i jego uzasadnieniami (s. 84 i n.) o szczególnej roli ustawodawcy, odpowiedzialnego nie tylko za właściwe reagowanie normatywne wobec negatywnych zjawisk w systemie bankowym. Model nadzoru bankowego winien mieścić w katalogu wypełniających go instytucji także właściwe dla monitorowania aktywności banków po zastosowaniu środków nadzoru, co zapobiegałoby zwłaszcza

wzrostowi ryzyka w systemie bankowym, determinowanego przez czynniki prowadzące do takiego stanu. Tendencja taka nieusprawiedliwia jednak podejmowania w sposób nadmierny inicjatyw legislacyjnych („pączkowanie regulacji” – s. 87).

Powyższe spostrzeżenia wspierają także analizy, odnoszące się do ryzyk w sytuacji parabanków, wykorzystywania nowych technik komunikacji elektronicznej w systemie bankowym czy też zjawiska „zarażania” nadmiernym ryzykiem (ryzyko systemowe - s. 125) i jego skutkami między podmiotami systemu bankowego.

Ważne miejsce w katalogu środków, zapobiegających negatywnym konsekwencjom działań banków wyzwalanych przez nadmierne ryzyko, zajmują środki umożliwiające profilowanie klientów banków. Autor dokonał analizy tego zjawiska, uwzględniając – chociaż być może zbyt ostrożnie – regulacje, właściwe dla ochrony danych osobowych. Rozdział II zamykają rozważania, które w ocenach niosą także postulaty, kierowane do podmiotów systemu bankowego oraz władz publicznych odnośnie identyfikowania ryzyka- także przez określanie stopnia jego znaczenia także dla systemu bankowego, a w istocie dla państwa. Rozważania te charakteryzuje jednak zwracanie szczególnej uwagi na społeczne i organizacyjne determinanty nadzoru (przewidywanie, monitorowanie, wyważony wpływ państwa, przemyślane i długofalowe zarządzanie ryzykiem bankowym – s. 140), co raczej lokuje je w kategoriach charakteryzujących nauki o organizacji i zarządzaniu. Trudno nie zgadzać się z Autorem tak konstruowanych analiz, mają one bowiem charakter społecznie przydatnych i akceptowanych z uwzględnieniem postulatów racjonalnego działania, które znajdują swoje uzasadnienie także w systemie bankowym. Autor sformułował w końcowych analizach, poświęconych Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, ciekawe spostrzeżenie, że ustalone dla tej instytucji miejsce w systemie nadzoru bankowego może w pewnych sytuacjach wyzwać zachowania, które nie sprzyjają realizacji celów, odniesionych do nadzoru ostrożnościowego – (s. 147).

Rozdział III opracowania zawiera rozważania na temat nadzoru makroostrożnościowego. Prowadzone są one z uwzględnieniem odniesień do ustaleń, przyjętych w naukach ekonomicznych na temat rynku finansowego w ujęciu krajowym i międzynarodowym (unijnym), roli państw (władz publicznych) wobec podmiotów i zjawisk (cykle koniunkturalne) związanych z rynkami finansowymi – zwłaszcza z uwzględnieniem sektora bankowego. Przywoływanie owych ustaleń nauk ekonomicznych ma na celu przede wszystkim wyzwolenie analiz i wyznaczenie ich kierunków dla sporządzenia

ustaleń odnośnie przydatności obowiązujących krajowych i międzynarodowych regulacji prawnych.

Celem badań w tej części rozprawy jest także poddanie weryfikacji omawianych regulacji prawnych, a zwłaszcza przyjętych rozwiązań systemowych, charakteryzowanych w aspekcie podmiotowym (organizacja systemu organów nadzoru oraz ich ustrój wewnętrzny) – także przez uwzględnienie właściwych instrumentów oddziaływania na rynki finansowe. Doktorant konfrontuje stanowiska prawodawcy z ustaleniami o charakterze ekonomicznym, formułowanymi przez analizy zjawisk, które zachodzą na tych rynkach. Takie podejście do badań nad rolą nadzoru makroostrożnościowego nadaje wynikom badań charakter wszechstronnego ujęcia stanowiska Autora. Pozwala zarazem na ustalenie właściwych korzeni obowiązujących regulacji prawnych. Inspiruje zarazem Autora do zgłaszania postulatów legislacyjnych, formułowanych zwłaszcza w analizach na temat sytuacji unijnych i polskich instytucji związanych z wykonywaniem nadzoru. Uwzględnia przy tym systemowe podejście w tych analizach, kiedy dochodzi do ocen przydatności mechanizmów nadzoru z perspektywy układu organów (instytucji), uprawnionych i odpowiedzialnych za operacjonalizowanie na rynku finansowym przyjętych mechanizmów prawnych i ujętych w ich treści środków oddziaływania na podmioty działające na tych rynkach. Sformułowane wyżej założenie badawcze wymagało także dobrej znajomości praktyki działania omawianych instytucji – również w jej ujęciu historycznym. Autor spełnia w swoich rozważaniach postulaty badawcze tak ujmowane – także, kiedy wskazywał na doświadczenia wyróżnione w działaniach unijnych i polskich instytucji nadzoru makroostrożnościowego.

Wspieram podejście badawcze nad prawnymi aspektami nadzoru makroostrożnościowego, które inspiruje do zestawiania ukształtowanych w regulacjach prawnych elementów konstrukcyjnych, wyznaczających tożsamość owego nadzoru – z rolą nadzoru mikroostrożnościowego. Pozwoliło to Autorowi na wydobycie zwłaszcza pozytywnych dla skuteczności oddziaływania na system bankowy wartości, odniesionych przez prawodawcę do systemu nadzoru makro. Wskazał na cele nadzoru makro, które należy odnosić nie tylko do stabilności systemu bankowego. Widzi także nadzór makroostrożnościowy w perspektywie stabilizowania rynku finansowego - w tym polityki pieniężnej (s. 178) czy też gospodarki państwa (piramida szczeblowa celów – s. 178). Stara się zarazem wykazywać, że istnieją także zależności, w których np. względy polityki pieniężnej determinują ułożenie nadzoru na rynku finansowym czy w systemie bankowym.

Pozytywne nastawienie do nadzoru makro prowadzi Autora do rozważań nad prawnymi jego ujęciami nie tylko w regulacjach krajowych, ale także z uwzględnieniem perspektywy unijnej. Rzetelnie są uzasadnione ustalenia o potrzebie harmonizacji regulacji krajowej przez przyjmowanie rozwiązań w aktach unijnego prawa wtórnego – także soft law (Single European Rulebook – s. 175). Zarazem podtrzymuje pogląd wcześniej wyrażony, że interwencje ze strony prawa unijnego nie mogą ograniczać prawodawców krajowych w inicjatywach uwzględniania różnego rodzaju specyfik, charakterystycznych dla poszczególnych rynków.

Wysoce specjalistyczne - odnośnie przywoływanej terminologii oraz ujęciach zagadnień szczegółowych - są rozważania na temat zjawiska procykliczności w sytuacji banków, kojarzonego z nadzorem makro i instrumentami zaznaczającymi jego szczególny charakter wobec nadzoru mikroostrożnościowego. Czytelnik nie obeznany ze specyficznymi treściami, które wyróżniają zjawisko procykliczności, nie ma łatwego zadania w przyswajaniu prezentowanych przez Autora analiz i ocen co do samej istoty procykliczności oraz jej odniesień tego zjawiska do nadzoru makro (s. 183). Przejście drogi rozumowania Autora i przyswojenie formuły ujęć myślowych, w których Doktorant przedstawił swoje poglądy – zwłaszcza odnośnie pożytków płynących z usytuowania prawnego nadzoru makro wobec niebezpieczeństw, które niesie zjawisko cykliczności dla systemu bankowego, wyzwała jednak stan świadomości o istocie i wadze poruszanego w tej części rozprawy problemu – także odnośnie wykazanego braku możliwości całkowitego usunięcia procykliczności z systemu bankowego.

Kolejny, ważny problem zajmujący uwagę Autora to nadzór makroostrożnościowy rozważany z perspektywy unijnej. Kanwą rozważań stanowi tutaj sytuacja Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego. Wykazano, że przypisane do niej instrumenty o charakterze soft law (zalecenia, ostrzeżenia) w istocie mogą prowadzić do uznawania przez ich adresatów sytuacji za wiążące dla nich (act or explain). Autor konsekwentnie dokumentuje pożytki płynące w harmonizowania polityk krajowych na rynku finansowym przez instytucje unijne. Konsekwencja w ocenach widoczna jest jednak zarazem w argumentach i wnioskach, które wykazują zasadność pozostawienia przy państwach uprawnień i wiązanych z nimi instrumentów, także w sferze nadzoru makroostrożnościowego. Pozwalają one państwom na elastyczne i odpowiednie czasowo, a więc skuteczne, reagowanie w sytuacjach, które wymagają ingerencji nadzorczej czy kierowniczej.

Za ważne uznaję analizy odnoszone do nadzoru makroostrożnościowego, formułowane z uwzględnieniem polskiego systemu prawa. Autor skupił uwagę na sytuacji podstawowych instytucji (podmiotów), które zostały uprawnione do wykonywania owego nadzoru (Komitet Stabilności Finansowej, Minister Finansów, Narodowy Bank Polski). Rozważania zawierają nie tylko opis sytuacji prawnej czy ustroju tych instytucji. Najważniejsze miejsce w tych analizach zajmują odniesienia do wzajemnych relacji między nimi. Autor wykazał, że obowiązujący układ polskich organów nadzoru makro zawiera w sobie wady wręcz o charakterze systemowym i instytucjonalnym, które nie znalazły się w polu uwagi ustawodawcy (dublowanie uprawnień, co wyzwała konkurencję zadaniowo-kompetencyjną, przenikanie do aktywności – zwłaszcza Komitetu Stabilności Finansowej - pierwiastków ze sfery polityki). Wniosek Doktoranta o potrzebie co najmniej wzmocnienia w tym systemie instytucji pozycji Narodowego Banku Polskiego może być uznawany za przedwczesny. Uważam jednak, że co najmniej nie należy przechodzić obok niego z obojętnością, charakteryzującą powierzchowną znajomość nie tylko problemów stosowania prawa, ale także związków instytucji organizacyjnych finansów publicznych (ryнку finansowego, systemu bankowego czy rynku kapitałowego) z praktyką owego stosowania regulacji prawnych.

Nadzór mikroostrożnościowy został w opracowaniu przedstawiony w rozważaniach, ułożonych – jak sam Autor zaznacza (s. 353) według systematyki, przyjętej w omówieniach systemu makroostrożnościowego. Treści zawarte w tych dwóch rozdziałach charakteryzuje jednak nie tylko podobny układ narracyjny, wyznaczony poruszonymi problemami. Oczywistą jest rzeczą, że przedmiot rozważań wprawdzie jest podobny. Występują natomiast istotne różnice w charakterze instrumentów, właściwych dla nadzoru mikro oraz układzie instytucji, odpowiedzialnych za realizację zadań zaliczanych do nadzoru makro.

Wprowadzeniem do prezentacji istoty problematyki są rozważania, poświęcone modelom organizacyjnym nadzoru mikro. Autor wyróżniając trzy podstawowe, opowiedział się – przy wsparciu swojego stanowiska argumentami ze sfery teorii organizacji, ale przede wszystkim uwzględniając przesłanki skuteczności oraz rolę banku w gospodarce i systemie finansowym – za modelem wykonywania nadzoru mikro przez jedną instytucję, wyspecjalizowaną dla realizacji zadań objętych tym modelem. Instytucją tą powinna być Komisja Nadzoru Finansowego. Podziela ten pogląd – zwłaszcza w świetle dalszych analiz, w których uwzględniono obowiązujący w Polsce układ kilku instytucji, zaangażowanych po stronie nadzoru mikro. Zwłaszcza analiza funkcji: licencyjnej, regulacyjnej i nadzorczej, realizowanych przez KNF wobec banków w sposób znaczący prowadzi do afirmatywnego odniesienia się do koncepcji Doktoranta.

Wsparciem dla realizacji zgłoszonej koncepcji winno być także wzmocnienie statusu KNF jako organu administracji publicznej – z odrzuceniem możliwości lokowania Komisji w strukturze administracji rządowej. Zgłoszono także szereg uwag szczegółowych odnośnie ustroju i form działania KNF. Niewątpliwie broni się zwłaszcza propozycja nadania Komisji statusu organu monokratycznego przez wzmocnienie sytuacji Przewodniczącego. Dzisiejsze zasady działania rozmywiają bowiem uprawnienia i odpowiedzialność za działania KNF między przewodniczącym i zastępcami, a także pozwalają przez układy dekoncentracji zadań i uprawnień przejmowania tej odpowiedzialności przez niższe struktury organizacyjne w ustroju Komisji. Wreszcie istotna rola Prezesa Rady Ministrów wobec Przewodniczącego, którego przecież powołuje i odwołuje, nie ułatwia zakorzenienia pierwiastka niezależności od bieżącej polityki.

Za ważne uznaję rozważania odnoszące się do form prawnych działania KNF w sferze nadzoru mikro. Zgadzam się zwłaszcza ze stwierdzeniem (s. 425), że rekomendacje nie mieszczą się w katalogu konstytucyjnych źródeł prawa. Autor zwraca zarazem uwagę, że akty KNF soft law (opinie) w istocie mogą wiązać adresatów czy podmiot, do którego zostały skierowane ze względu na potencjalne reakcje KNF w innych sprawach, jej autorytet czy treściowe wartości merytoryczne. Zwłaszcza jednak realizacja przez KNF zadań w formie decyzji administracyjnych sprawia, że staje się „[f]aktycznym zarządcą sektora bankoweg[o]” (s. 338). Za nie w pełni satysfakcjonujące uważam natomiast analizy na temat podstaw prawnych aktów KNF. Autor wprowadził wyróżnił pośród ujęć normatywnych uprawnień Komisji do działania także ich wysławianie przy pomocy pojęć ogólnych (s. 343) czy niedookreślonych. Raczej w rozważaniach zaznaczył tę problematykę, która wydaje się ważna dla relacji między podmiotami sektora bankowego i KNF.

W rozdziale IV powrócono także do wcześniejszych tez o roli prawa unijnego oraz przyjętych w nim usytuowań instytucji europejskich, które mają zadania i kompetencje w sferze nadzoru mikro (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego). Uznaję je za wartościowe także przez wyróżnienie w nich zagadnień, kształtowanych przez nadane prawem UE relacje EUNB z odpowiednimi instytucjami krajowymi w kontekście promowanej przez Doktoranta koncepcji usytuowania instytucji krajowych wobec EUNB w sposób zapewniający także państwom sferę do prowadzenia samodzielnej polityki wobec sektora bankowego, jeżeli oczywiście nie prowadzi ona do zaburzeń na europejskim runku finansowym.

4. W końcowej części mojej oceny rozprawy doktorskiej Wiktora Oziębały stanowczo stwierdzam, że rozprawa ta zawiera rozważania, w których ujęto wyniki badań nad problemami, które niewątpliwie mają rangę właściwą dla rozprawy doktorskiej. Autor samodzielnie i z wyróżniającą kompetencją badawczą poddał szczegółowym i wszechstronnym analizom instytucje nadzoru nad sektorem bankowym, wyróżniając ich specyfikę. Wskazał zarazem na zależności społeczne, ekonomiczne oraz przede wszystkim determinowane przez właściwe regulacje prawne, jakie wiążą działalność banków z innymi sektorami rynku finansowego oraz systemu gospodarczego Polski. Tak ułożona systematyka rozważań pozwoliła na osiągnięcie podstawowego celu badań, jaki był sporządzenie modelu nadzoru bankowego z uwzględnieniem właściwych rozwiązań prawnych. Autor przedstawił zarazem słabości, które są w nim widoczne – zwłaszcza z uwzględnieniem wyzwań, które prawodawca polski i unijny odniósł do niego oraz jego poszczególnych instytucji – podmiotów publicznych. Wskazano zarazem na postulaty legislacyjne. Ich uwzględnienie w prawodawstwie pozwoli na skuteczniejsze reakcje uprzedzające (prewencyjne i weryfikacyjne) oraz o charakterze represyjnym, co może zapewnić w stopniu korzystniejszym właściwą ochronę wartości wypełniających treść interesu publicznego. Oceniane opracowanie spełnia tym samym wymagania przyjęte w art. 13 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2017 r., poz. 1789), co uzasadnia sformułowanie wniosku o przejście do kolejnych stadiów w przewodzie doktorskim.

