

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Aleksandry Kluczewskiej-Rupki
pt. *Reforma nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej w reakcji na kryzys*
gospodarczy. Problematyka prawna
przygotowanej pod kierunkiem naukowym Prof. dra hab. Sławomira Dudzika

1. Waga i aktualność problematyki, zgodność tytułu z treścią pracy

Pani mgr Aleksandra Kluczewska-Rupka przedstawiła pracę doktorską pt. *Reforma nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej w reakcji na kryzys gospodarczy. Problematyka prawna* dotyczącą prawnych i instytucjonalnych aspektów funkcjonowania nadzoru bankowego w Unii Europejskiej. Jest to problematyka związana z aktualnym i wciąż niezakończonym procesem reformowania unijnego nadzoru finansowego, którego wagę uwypuklił ostatni kryzys finansowy i gospodarczy. Konieczność zwiększania bezpieczeństwa ekonomicznego państw UE oraz samej Unii, w tym zagwarantowania stabilności unijnego systemu finansowego, wynika również z faktu, iż kryzys gospodarczy ma nie tylko wymiar ekonomiczny, ale stanowi katalizator problemów związanych z deficytem zaufania obywateli UE do unijnych i z brakiem identyfikowania się z „projektem europejskim”. Nie do przecenienia są więc badania nad reformami podjętymi w UE dla zapobiegania kryzysom finansowym w przyszłości oraz przeciwdziałania ich skutkom.

Tytuł recenzowanej pracy odpowiada zawartym w niej treściom. Rozprawa zawiera przede wszystkim analizę prawnych uwarunkowań funkcjonowania nadzoru finansowego w Unii Europejskiej. Praca przedstawia w szczególności dogłębną i wnikliwą analizę obecnej i funkcjonującej przed kryzysem struktury instytucjonalnej i charakteru prawnego nadzoru finansowego w Unii Europejskiej i państwach członkowskich. Charakteryzuje również unijny projekt utworzenia unii bankowej i przedstawia konsekwencje przystąpienia do niej Polski.

2. Poprawność metodologiczna, sformułowanie problemu badawczego, hipotez

Zastosowana w pracy metodologia została przedstawiona w rozdziale I zatytułowanym „Wprowadzenie” (s. 18-19). Zgodnie z tą charakterystyką w rozprawie

zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz komparatystyczną. Autorka zaznacza, że „porównano rozwiązania istniejące w prawie polskim” (s. 19) nie wskazuje jednak, z jakimi innymi rozwiązaniami dokonano tego porównania. Praca ma natomiast charakter analityczno-opisowy i poprawnie zastosowano w niej, takie techniki badawcze jak: analiza literatury przedmiotu (nie tylko prawniczej, ale również z zakresu ekonomii), aktów prawnych, w tym aktów prawa miękkiego. Szczególnie ciekawe są rozważania, których podstawą jest analiza najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W pracy wykorzystano również metodę prawnoporównawczą. Właściwe zastosowanie tych metod badawczych pozwoliło na wyciągnięcie poprawnych wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*. Szczególnie ciekawe są sformułowane w zakończeniu postulaty dotyczące wprowadzenia odpowiedniego mechanizmu ochrony prawnej jednostek wobec aktów o charakterze prawa miękkiego oraz zmian Traktatów niezbędnych dla zachowania zgodności konstrukcji unijnego nadzoru finansowego z zasadą równowagi instytucjonalnej.

We Wprowadzeniu (s.17) sformułowano cel pracy. Jest nim „ocena unijnej reformy nadzoru finansowego z punktu widzenia możliwości realizacji celów, dla których reforma została wprowadzona oraz jej zgodności z prawem pierwotnym UE”. Tak sformułowany cel badawczy nie zgadza się w pełni z dalszymi rozważaniami zawartymi we Wprowadzeniu oraz z treścią pracy. Autorka zauważa bowiem, że „celem niniejszej pracy nie jest jednak analiza skuteczności przyjętych rozwiązań [w zakresie nadzoru finansowego w UE]...”. To w jakiej mierze reforma prowadzi do realizacji celów, dla których została wprowadzona jest właśnie oceną jej skuteczności. Rzeczywiście rozprawa przede wszystkim koncentruje się na ocenie reformy nadzoru finansowego pod kątem jej legalności, w szczególności zgodności z prawem pierwotnym UE a nie na tym, czy zreformowany nadzór finansowy jest w stanie zapewnić Unii stabilność. Wskazano również błędnie, iż przyjęty „temat” rozprawy jest „przedmiotem badawczym” (s. 20). Wydaje się, że jest to jedynie skrót myślowy. Nie powinny się one jednak pojawiać w pracy doktorskiej.

We Wprowadzeniu sformułowano także hipotezy badawcze, które następnie mają podlegać weryfikacji. Wyszczególnia ona trzy hipotezy główne oraz trzy założenia pomocnicze dla trzeciej hipotezy. Zgodnie z pierwszą hipotezą kryzys gospodarczy wykazał, że „poprzedni, unijny model nadzoru był niewystarczający dla realizacji celów, dla których został ustanowiony” (s.17). Druga hipoteza zakłada, że „nowa instytucjonalna architektura nadzoru finansowego w Unii Europejskiej jest nowatorskim i oryginalnym projektem, zmieniającym wcześniejsze podejście do pojęcia unijnego nadzoru”. Zgodnie z trzecia

hipotezą: „nowe podejście unijnego ustawodawcy w zakresie nadzoru finansowego powoduje zagrożenie naruszenia przepisów unijnego prawa pierwotnego”. Sprecyzowano również trzy założenia dodatkowe, na których opiera się ta hipoteza, takie jak: 1. „w większości przypadków podstawy prawne do powołania nowych instytucji nadzoru finansowego są niewystarczające”, 2. „w ostatnich latach wzrasta rola tzw. „prawa miękkiego”, które wprawdzie nie ma mocy wiążącej dla adresatów, ale jego tworzenie niesie ze sobą specyficzne i doniosłe skutki prawne”, 3. „istnieje zagrożenie w powierzaniu agencjom unijnym szerokich kompetencji dyskrecjonalnych, gdyż taki zabieg może zaburzać zasadę równowagi instytucjonalnej”.

Jeśli chodzi o pierwszą hipotezę, jej potwierdzenie - biorąc pod uwagę skutki kryzysu finansowego - jest oczywiste. W przypadku drugiej hipotezy ukazano przede wszystkim „nowość” zreformowanego systemu unijnego nadzoru z porównaniem z rozwiązaniami obowiązującymi przed zmianami. Ciekawe byłoby również wskazanie różnic między strukturą instytucjonalną przyjętą w przypadku unijnej polityki w dziedzinie usług finansowych a rozwiązaniami przyjmowanymi w przypadku innych polityk rynku wewnętrznego. W rozprawie pojawiają się porównania z dziedziną unijnego prawa ochrony konkurencji, ale nie są one do końca przekonujące, gdyż ten obszar działania UE należy do jej kompetencji wyłącznych, a za wyznaczanie głównych kierunków prowadzenia tej polityki odpowiada tylko Komisja Europejska, a nie państwa członkowskie.

W pracy znacznie więcej miejsca poświęcono weryfikacji trzeciej hipotezy i nie tylko ją potwierdzono, ale również wskazano na podstawowe aspekty niezgodności nowej architektury unijnego nadzoru finansowego z prawem pierwotnym, takie jak: niepewne podstawy prawne dla wprowadzanych reform, niekontrolowane powierzanie kompetencji agencjom regulacyjnym, brak transparentnej ochrony prawnej jednostek (s. 395). Zaproponowano również wprowadzenie niezbędnych zmian w prawie unijnym, tak aby zwiększyć legitymację działań unijnych organów nadzorczych. Swoje postulaty autorka dzieli na dwie grupy: związane z kwestiami systemowymi i ustrojowymi oraz dotyczące szczegółowych rozwiązań zawartych w poszczególnych rozporządzeniach. Między innymi słusznie wskazuje, że aby zwiększyć legitymację działania unijnych organów nadzoru finansowego konieczna jest zmiana Traktatów i postuluje zastosowanie w tej kwestii „procedury kładki”.

4. Struktura pracy

Praca liczy 421 stron. Składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów, zakończenia i bibliografii. Układ i konstrukcja pracy nie budzą zastrzeżeń. Wykazując dbałość o precyzję terminologiczną, we wprowadzeniu zdefiniowano dwa najważniejsze dla pracy terminy: „europejski rynek finansowy” i „stabilność finansowa”. Słusznie wskazuje, że „stabilność finansowa jest dobrem publicznym lub wartością społeczną”. W rozważaniach tych brakuje bardzo istotnej dla tego pojęcia stabilności finansowej definicji „ryzyka systemowego” oraz opisu zagrożeń dla stabilności finansowej UE w szczególności tych o charakterze ponadnarodowym.

Tytuł rozdziału drugiego rozprawy wymaga doprecyzowania. Brzmi on „Teoretyczne rozważania nad instytucją nadzoru”, a poświęcony jest nie tylko temu pojęciu, ale również nadzorowi finansowemu, modelom tego nadzoru w państwach członkowskich oraz zmianom tych modeli w reakcji na kryzys gospodarczy. Warto byłoby choć wskazać w tytule rozdziału, że głównym przedmiotem rozważań teoretycznych jest nadzór finansowy. Rozdział ten rozpoczęto od zdefiniowania pojęcia nadzoru w prawie administracyjnym. Scharakteryzowano to pojęcie wskazując na jego najważniejsze cechy. Przedstawiono również nadzór finansowy jako szczególny rodzaj nadzoru administracyjnego. Należało zaznaczyć, że specyfika ta wynika przede wszystkim z połączenia nadzoru, jako instytucji typowej dla prawa administracyjnego, z obrotem instrumentami finansowymi, dokonującym się według zasad prawa cywilnego. Wskazano również, że pojęcie nadzoru jest autonomicznym pojęciem prawa unijnego. Nie podano jednak definicji wynikającej z tego prawa. W dalszej części rozdziału przedstawiono różne rodzaje i modele nadzoru finansowego. Brakuje uporządkowania rozważań na samym początku tej części pracy i wskazania jasno określonych kryteriów przedstawionej klasyfikacji. Scharakteryzowanie na początku pracy we Wprowadzeniu i pierwszym rozdziale założeń teoretycznych i zdefiniowanie najważniejszych pojęć należy ocenić pozytywnie. W rozdziale drugim przedstawiono również różne modele instytucjonalne nadzoru finansowego w 28 państwach UE. W podsumowaniu rozdziału zastanawia się, czy zróżnicowanie modeli nadzoru w poszczególnych państwach członkowskich może stanowić trudność w stosowaniu unijnych norm i stwierdza, że trudność ta „pojawi się w państwach członkowskich, które do tej pory charakteryzowały się zupełnie odmiennym niż unijny system nadzorczy”. Nie można zgodzić się z tą tezą. Przyjmowanie norm prawa unijnego powierzających kompetencje podmiotom, które państwa członkowskie muszą wyznaczyć, nie prowadzi automatycznie do

zmian w strukturze administracji krajowej. Najczęściej określane przez prawo UE funkcje, czy zespoły funkcji powierzane są już istniejącym organom administracji publicznej.

Rozdział trzeci pracy przedstawia strukturę unijnego nadzoru finansowego przed wybuchem kryzysu gospodarczego. Pozwala to zweryfikować pozytywnie hipotezę o konieczności wprowadzenia reformy unijnego nadzoru finansowego. Rozdział czwarty przedstawia zreformowaną architekturę nadzoru finansowego ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji przyznanych nowym organom. Ukazano europejskie organy nadzoru finansowego (s. 121) jako przykład unijnych agencji. Słusznie podkreślono ich nietypowy charakter. Z jedną z tez autorki nie sposób się zgodzić. Stwierdza ona, że „agencje unijne są w swoim działaniu niezależne od Komisji” (s. 125). Powoływanie agencji umożliwia powierzenie zadań organom zewnętrznym w stosunku do Komisji pozostającym jednak pod pewnym jej oddziaływaniem. Na przykład pośrednio Komisja może ingerować w działalność agencji, opiniując program jej prac, a bezpośrednio przez swoich przedstawicieli w jej zarządzie. Tworzenie agencji europejskich stanowi zatem, możliwy do zaakceptowania z punktu widzenia politycznego, kompromis między Komisją i państwami członkowskimi a niezależność agencji od Komisji nie jest całkowita. W następnych częściach rozdziału przedstawiono pozycję ustrojową i kompetencje Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego oraz jednostki organizacyjne UE, którym powierzono nadzór mikroostrożnościowy: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. Szczególnie ciekawe są rozważania dotyczące charakteru prawnego wydawanych przez te organy aktów prawnych i ochrona prawna ich adresatów. W podsumowaniu tego rozdziału warto byłoby zauważyć, że w przypadku nowej architektury nadzoru finansowego w UE ustawodawca unijny odszedł od typowego dla wdrażania niektórych polityk unijnych sieciowości i wielopoziomowego zarządzania (*multilevel governance*) oraz stosowania prawa miękkiego na rzecz hierarchizacji struktur administracyjnych typowej w warunkach kryzysu i koncentracji kompetencji nadzorczych w rękach podmiotów wyższego stopnia, w przypadku UE podmiotów ponadnarodowych.

Rozdział piąty pracy ukazuje unijne dążenia do utworzenia unii bankowej i dotychczasowe osiągnięcia w tym zakresie. W tej części pracy przeanalizowano nowe uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego oraz legalność przyjmowanych w ramach unii bankowej rozwiązań prawnych, w szczególności kwestię, czy unijny ustawodawca ma kompetencję do ich ustanawiania.

Układ pracy jest przemyślany i właściwy dla obranego tematu badań. Dodatkowo odbiór rozprawy ułatwia fakt, iż każdy rozdział zakończony jest podsumowaniem.

5. Źródła informacji

Praca jest bardzo dobrze udokumentowana. Przedmiotem badań była bardzo bogata polska i anglojęzyczna literatura przedmiotu (167 pozycji). Na pokreślenie zasługuje fakt, iż przedstawiono poglądy prezentowane nie tylko w literaturze prawniczej, ale także ekonomicznej. Analizie w rozprawie poddano również akty prawne, przede wszystkim prawa unijnego, w tym również akty prawa miękkiego, dokumenty i orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz informacje zaczerpnięte ze stron internetowych.

Wszystkie poczynione w pracy ustalenia są oparte na wiarygodnych i podanych do informacji czytelnika źródłach. Doktorantka w rozprawie rzetelnie przedstawia stanowiska innych badaczy, sprawnie posługując się warsztatem naukowym oraz specjalistycznym językiem i właściwą terminologią.

Analizując kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za niezastosowanie się do aktów prawa miękkiego wydawanych przez organy nadzoru (s. 198-200) należało uwzględnić książkę N. Półtorak, „Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich”, Kraków 2002 oraz artykuł tej samej autorki pt. „Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa UE po 20 latach od orzeczenia w sprawie *Francovich*”, Europejski Przegląd Sądowy 2014(1), s. 76-83.

6. Ocena wyników badań

Wyniki badań zostały przedstawione w pracy w sposób jasny w zakończeniu w postaci wniosków dotyczących aktualnych problemów powstających w praktyce stosowania prawa unijnego dotyczącego kompetencji organów sprawujących nadzór na unijnym rynku finansowym. Słusznie zidentyfikowano prawne mankamenty unijnego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym oraz poprawnie sformułowano postulaty zmian strukturalno-ustrojowych możliwych do wprowadzenia w Traktatach oraz zmian szczegółowych, co do treści niektórych aktów unijnego prawa wtórnego.

7. Ocena redakcji pracy

Od strony graficznej praca jest poprawna. Waler poznawczy pracy zwiększają zamieszczone w niej tabele i wykresy. Od strony edytorskiej i językowej praca wymaga korekty. Format zapisu bibliograficznego i przypisów jest stosowany niekonsekwentnie (np. w przypisach na stronie 38 tytuły niektórych książek podano kursywą, w dalszych przypisach tytuły są najczęściej antykwą, choć pojawiają się też kursywą, np. przypis 408 s. 243). Praca zawiera bardzo liczne błędy redakcyjne, np. na stronach 177, 178 powtarza się dwa razy pod rząd to samo zdanie, s. 50 fragment tekstu jest mniejszą czcionką niż całość pracy i językowe (np. s. 19 sformułowanie „okres czasu”, s. 35 „prawo pedagogiczne” zamiast oświatowe) oraz nieliczne błędy ortograficzne np. s. 198 Unia Europejska napisano małymi literami, w bibliografii nie wszystkie wyrazy w nazwach czasopism napisano dużymi literami np. Prawo Bankowe, Finansowy Kwartalnik Internetowy) lub wszystkie wyrazy napisano dużymi literami w tytułach dokumentów np. s. 80. Ponadto wyraz rozporządzenie jako nazwa rodzaju aktu, a nie nazwa własna powinien być pisany małą, a nie dużą literą. W rozprawie należy poprawić również błędy interpunkcyjne, np. wstawić przecinki przez wyrazem „jaki”.

W bibliografii podano obok pozycji literatury akty unijnego prawa miękkiego, np. komunikaty i sprawozdania Komisji oraz inne dokumenty, np. raport NBP. Należy wyszczególnić je jako akty prawa miękkiego i dokumenty.

Konkluzja recenzji

Stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Aleksandry Kluczewskiej-Rupki, pt. *Reforma nadzoru nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej w reakcji na kryzys gospodarczy. Problematyka prawna* przygotowana pod kierunkiem naukowym Prof. dra hab. Sławomira Dudzika, spełnia wszystkie wymagania stawiane w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym z dnia 14 marca 2003 roku (Dz. U. 2003 r. nr 65, poz. 595 z późn zm.), wnoszę o przyjęcie rozprawy i dopuszczenie do publicznej obrony.

