

dr hab. Magdalena Fedorowicz, prof. UAM
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa i Administracji
UAM w Poznaniu

Poznań, dnia 22 maja 2019 r.

RECENZJA

pracy doktorskiej

mgr Anny Szepietowskiej,

Wpływ unijnych instrumentów makroostrożnościowych na działalność gospodarczą banków.

Warszawa, 2019 r., ss. 312

I. Uwagi ogólne – założenia metodologiczne, układ i struktura pracy

1.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że rozprawa doktorska Pani mgr Anny Szepietowskiej *Wpływ unijnych instrumentów makroostrożnościowych na działalność gospodarczą banków*, Warszawa, 2019 r., ss. 312 wypełnia wymogi stawiane pracom doktorskim. Wybór oraz sposób sformułowania tematu, a także jego realizację należy ocenić pozytywnie. Praca – choć niepozbawiona całkowicie usterek – jest przykładem prawniczej rozprawy naukowej, analizującej wątki prawa finansowego UE czy bardziej poprawnie – prawa rynku finansowego UE, ze szczególnym uwzględnieniem prawa bankowego, w tym stosunkowo nowych, normatywnych rozwiązań makroostrożnościowych.

Z racji uprawianej przez recenzentkę finansowej i finansowo-rynkowej problematyki badawczej, uwagi i ocena rozprawy skoncentrowane zostały właśnie na wyżej wspomnianych aspektach rozważań.

Doktorantkę należy pochwalić za wybór tematu rozprawy. Postanowienia makroostrożnościowe *sensu largo*, w tym instrumenty makroostrożnościowego *sensu stricto*, to stosunkowo nowe zagadnienie badawcze, choć pojawia się już w zagranicznej i krajowej literaturze przedmiotu sporo prac na ten temat. Temat rozprawy jest ważny zarówno dla teorii, jak i praktyki prawa rynku finansowego UE w odniesieniu do działalności bankowej.

Układ pracy jest zasadniczo logiczny i pozwala zrealizować cele badawcze, jakie stawia przed sobą Autorka, a struktura pracy, ponownie zasadniczo, odzwierciedla przyjętą

przez Autorkę metodologię stosowaną dla realizacji zamierzeń badawczych sformułowanych w pracy. Trzeba jednak zaznaczyć, że – zasadniczo – sformułowane pytania badawcze ujęte powinny zostać we Wstępie przed wskazaniem treści, opisywanej w poszczególnych rozdziałach pracy.

Autorka, przedstawiając metodologię rozprawy, wskazuje, że jest to analiza dokonywana za pomocą metody formalno-dogmatycznej, z elementami metody historycznej i porównawczej (s. 11 i 12). W pracy nie została jednak wykorzystana metoda empiryczna, która mogłaby posłużyć do przeprowadzenia oceny efektywności mechanizmów makroostrożnościowych dla ukazania, jak wskazuje i deklaruje w zamierzeniach sama Doktorantka „realnego wpływu przepisów na wykonywanie działalności gospodarczej” (s. 11). Trzeba również odnotować, że mimo iż Autorka zapowiada analizę poprzez pryzmat zagadnień ekonomicznych (s. 11), to koncentruje się w rozprawie głównie na metodach badawczych właściwych ujęciu normatywnemu.

Wartością rozprawy doktorskiej jest wybór tematu, który jakkolwiek podejmowany już w literaturze i obecny w dyskursie naukowym, zwłaszcza w doktrynie prawa finansowego i prawa rynku finansowego, to w recenzowanej pracy uzyskał w kilku fragmentach pogłębiony wymiar. Chodzi tu zwłaszcza o analizy dotyczące wpływu instrumentów makroostrożnościowych na działalność gospodarczą banków. Autorka mierzy się niewątpliwie z zagadnieniem trudnym, poddawany w literaturze wielu analizom i ocenom tak prawnym, jak i pozaprawnym, dokonywanym z różnych punktów widzenia: jurydycznego, ekonomicznego, gospodarczego.

Należy zauważyć, że regulacja instrumentów makroostrożnościowych wywiera wielorakie konsekwencje w obszarze skutków prawnych i ekonomiczno-gospodarczych, co tworzy szerokie spektrum problemów badawczych. Autorka zarejestrowała te konsekwencje i wydzieliła z nich, nie bez trudności, o czym poniżej, swój obszar badawczy, wskazując na potrzebę przekrojowego omówienia zagadnień (s. 12), choć szkoda, że nie koncentrowała się bardziej na analizie aniżeli przekrojowym omówieniu wybranych zagadnień, znanych już przecież z literatury.

Zastosowana technika i sposób prowadzenia wywodu prawniczego w recenzowanej rozprawie, choć mogłyby bardziej koncentrować się na analizie, aniżeli na opisie, zasługują na aprobatę, a podkreślenia w tym kontekście wymaga również i to, że przedmiot rozprawy doktorskiej w sensie normatywnym, łączy zarówno zagadnienia teorii, jak i praktyki w aspekcie zagadnień makroostrożnościowych.

Należy zatem stwierdzić, że Autorka dokonała uzasadnionego wyboru bardzo aktualnego tematu dysertacji, ważnego z punktu widzenia prawa UE (i takie ujęcie problematyki jest dominujące w pracy, ale wskazać trzeba również – że słusznie, choć w znikomym stopniu – analizie poddano także elementy krajowej regulacji makroostrożnościowej).

Gwoli wypełnienia obowiązków recenzenckich należy odnotować, że szkoda, iż we Wstępie brak wyjaśnienia pojęcia używanego w tytule rozprawy „wpływ” i co Doktorantka rozumie pod pojęciem „działalności gospodarczej” oraz nie wyjaśnia, jak ten „wpływ” ma być mierzony, nie wyjaśnia też pojęcia „unijnych instrumentów makroostrożnościowych”. Uważać trzeba, że poszczególne części tematu powinny być wyjaśnione we Wstępie i precyzyjnie dookreślone, aby lepiej porządkować i zagospodarować pole do rozważań. Jest i powinien to być standard w pracach doktorskich. Ponownie szkoda, że Doktorantka nie uwzględniła również w pracy bankowego sektora spółdzielczego, bo właśnie w tym istotnym obszarze występują problemy o charakterze makroostrożnościowym (tak w ujęciu normatywnym, jak i ekonomicznym) czy również podmiotów parabankowych, gdyż i to zagadnienie uznawane jest za szczególnie istotne dla analiz makroostrożnościowych i dotyczące spraw wpływu na generowanie ryzyka systemowego w sektorze bankowym. I jakkolwiek ze względów formalnoprawnych można usprawiedliwić wyłączenie z rozważań instytucji parabankowych, to jednak wyłączenie z rozważań bankowości spółdzielczej pozostawia pewien niedosyt. Dalsza lektura pracy uprawnia również do sformułowania uwagi, że Autorka poszerza temat swojej pracy, dotyczący unijnych instrumentów polityki makroostrożnościowej w kolejnych wywodach i rozdziałach (np. V) pisząc już o polityce makroostrożnościowej, czy czasem również o nadzorze makroostrożnościowym, a przecież Jej temat dotyczy unijnych instrumentów makroostrożnościowych, czyli pewnego fragmentu polityki makroostrożnościowej.

2.

We Wstępie do rozprawy na s. 11 sformułowano główne cele badawcze rozprawy, kolejne zamierzenia badawcze w formie pytajnej wskazano na s. 15.

We Wstępie pracy przyjęto raczej technikę stawiania pytań badawczych, niż formułowania hipotez czy od razu – tez badawczych, co z teoretycznego, metodologicznego i konstrukcyjnego punktu widzenia jest dopuszczalne i możliwe. Odnotować należy na s. 15 przyjęcie ogólnej hipotezy badawczej w pracy o „pozytywnym wpływie podwyższonych

wymogów makroostrożnościowych i szerszej strategii – nowej architektury finansowej na bezpieczeństwo unijnego systemu bankowego”. Oprócz wyartykułowanej tezy wydaje się jednak, że również na s. 15 Autorka wyraziła główną tezę swoich rozważań, zastanawiając się nad prawdziwością twierdzenia, głoszącego, czy: „w bankowości swoboda działalności gospodarczej wciąż występuje”, co zestawiała z zagadnieniem liberalizacji i deregulacji jako zjawisk istotnych dla działalności gospodarczej odnoszonej tu do bankowości. Ten wątek rozważań w pracy wydaje się być głównym i funkcjonalnie sprzężonym z tematem pracy doktorskiej oraz powracającym w prowadzonych w rozprawie wywodach.

Z kolei wśród postawionych pytań badawczych bezpośrednio i funkcjonalnie sprzężonych z tematem pracy, na szczególną uwagę zasługują: pytanie badawcze nr 3: „na ile efektywne w kontekście zagrożeń o charakterze systemowym są przyjęte instrumenty regulacyjne i konkretne narzędzia makroostrożnościowe oraz pytanie badawcze nr 5: „jaką rolę pełnią banki jako element sieci bezpieczeństwa finansowego”, choć koncepcja sieci bezpieczeństwa finansowego traktuje bardziej o bankach centralnych jako ogniwach tej sieci, a nie bankach komercyjnych. W odniesieniu do pytania badawczego nr 3 konstruować można uwagi, że powstała tu potrzeba określenia pojęcia „efektywności”, ale także co Doktorantka rozumie pod pojęciem „instrumentu regulacyjnego” i co ma odróżniać instrument regulacyjny od „konkretnego narzędzia makroostrożnościowego”. Przy tym ważnym dla całej rozprawy pytaniu badawczym nie nastąpiło niestety ustosunkowanie się Autorki do wskazanych treści terminologicznych, a są one kluczowe tak dla rozważań, jak i kluczowego dla poprawnego posługiwania się językiem prawniczym i powinny podlegać wyjaśnieniu już we Wstępie.

Gwoli porządku wspomnieć należy o pozostałych, nazbyt ogólnych w mojej ocenie i rodzących ryzyko opisowej narracji, zamierzeniach badawczych: nr 1: „na ile liczne – w porównaniu do innych rodzajów działalności – bariery o charakterze legislacyjnym ograniczają swobodę prowadzenia działalności bankowej” (w dalszej części wywodów brak wnikliwych odniesień do wskazywanych innych rodzajów działalności jako bazy porównawczej); niezwykle ogólne pytanie badawcze nr 2: „na ile globalizacja i digitalizacja stanowią szansę albo zagrożenie dla utrzymania bezpieczeństwa sektora bankowego”; pytanie badawcze nr 4: „jaką rolę odgrywa polityka makrostabilizacyjna w krótko- i długookresowej strategii zarządzania ryzykiem w banku i zarządzania bankiem”.

Założenia, na których oparta została recenzowana rozprawa, mimo braków i niedoskonałości terminologicznych, są logiczne.

Biorąc powyższe pod uwagę, podkreślenia raz jeszcze wymaga, że zakreślone przez Autorkę pole badawcze, przy poczynionych zastrzeżeniach, zasadniczo odpowiada zarówno postawionym problemom badawczym, celom, jak i przyjętym założeniom rozprawy doktorskiej, choć razi tu trochę brak precyzji terminologicznej i bardziej problemowego określenia zamierzeń badawczych.

3.

Łącznie ze Wstępem i Zakończeniem recenzowana rozprawa składa się z pięciu rozdziałów. Obejmuje swoim zakresem: *Wstęp* (s. 9-15), *Rozdział I. Zagadnienia ogólne z zakresu prowadzenia działalności bankowej* (s. 16-68), *Rozdział II. Kapitał i adekwatność kapitałowa w ujęciu teoretyczno-prawnym i ekonomicznym* (s. 69-114), *Rozdział III. Ramy instytucjonalne i założenia polityki makroostrożnościowej* (s. 115-174), *Rozdział IV. Analiza instrumentów makroostrożnościowych* (s. 175-229), *Rozdział V. Ocena wpływu wdrożenia unijnej polityki makroostrożnościowej* (s. 230-277), *Zakończenie* (s. 278-285). Łącznie z bibliografią, wykazem aktów prawnych, wykazem orzecznictwa i streszczeniem praca zawiera 312 stron. Na uwagę zasługuje niezwykle szczegółowa (czasami nazbyt) technika konstrukcji rozdziałów, stosowana konsekwentnie przez Autorkę w całej pracy. Pochwalić należy natomiast Autorkę za konsekwentne i zdyscyplinowane stosowanie w każdym rozdziale uwag wprowadzających i podsumowań, co stanowi od strony formalnej o uporządkowanym w tym elemencie warsztacie naukowym, a od strony merytorycznej tworzy możliwość i szansę wzbogacenia analiz oraz zastosowania w każdym rozdziale podsumowania pozwalającego na odzwierciedlenie przyjętych zamierzeń badawczych.

We Wstępie przedstawione zostały cele, w mojej ocenie dwie hipotezy badawcze, założenia badawcze i zakreślono pole badawcze pracy. W rozdziałach od pierwszego do piątego znajdują się rozważania szczegółowe obejmujące problem badawczy oraz przedstawiające wyniki przeprowadzonych przez Autorkę rozważań i ustaleń. Ostatni rozdział stanowi formę podsumowania rozważań oraz ocenę rozwiązań i postanowień makroostrożnościowych oraz odnosi się do oddziaływania unijnych instrumentów polityki makroostrożnościowej na sektor bankowy. Uznać zatem można, że struktura recenzowanej rozprawy pozwala na zaprezentowanie wyników przeprowadzonych badań i realizację większości zamierzeń badawczych postawionych w pracy.

4.

Strona formalna recenzowanej rozprawy zasługuje na zasadniczo pozytywną ocenę, jednak miejscami praca wydaje się niedopracowana tak pod względem językowym (np. s. 16 „których aktów prawnych podlega przedsiębiorca jakim jest bank” i dalej zdanie rozpoczynające się: „Wprost odpowiedzią także na pytanie...”), jak i interpunkcyjnym, tworząc wrażenie przypadkowości wywodu. Autorka ma miejscami problem ze stosowaniem prawidłowej i odpowiedniej terminologii prawniczej, miejscami wymagane byłoby albo doprecyzowanie, wprowadzające uporządkowanie terminologiczne, a więc również merytoryczne (np. pojęcie „unijnego instrumentu makroostrożnościowego”, „narzędzia makroostrożnościowego”, „instrumentu regulacyjnego”, pojęcie „efektywności” – pojęcie to pojawia się dopiero od koniec dysertacji! – a innym razem przejawiać się ma w „realności wpływu”, pojęcie „unijnego sektora bankowego”, pojęcie „polityki makroostrożnościowej”, zbyt lapidarny jest wywód dotyczący tej istotnej materii na s. 13, nie wskazano również na czym polega „podejście makrostabilizacyjne”, a tylko, że pojęcia „polityka makroostrożnościowa” i „podejście makrostabilizacyjne” będą w pracy stosowane zamiennie) albo rezygnacja z publicystki prawniczej i przyjęcie bardziej prawniczych sformułowań oraz rezygnację ze skrótów myślowych i sformułowań języka potocznego (np. „przeanalizowanie zasadności generalnej zmiany optyki z mikro-na makrostabilizacyjną”, s. 15 czy też traktowanie architektury finansowej jako strategii, s. 283). Język rozprawy zasadniczo nie utrudnia jednak rozumienia pracy. Przedmiot dysertacji nie należy do zagadnień prostych i zakłada konieczność posługiwania się w rozważaniach obok języka prawniczego, również językiem ekonomicznym. W pracy uwzględniono również fundamentalne dla prowadzonych analiz akty prawne, czyli regulację CRR/CRD IV. Szkoda jednak, że w tak niewielkim zakresie dokonano analizy rozporządzenia o ERRS nr 1092/2010 w powiązaniu z krajową ustawą o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym z 2015 r. W pracy wykorzystano także orzecznictwo TSUE. Wątpliwości nie budzi udokumentowanie pracy, co znajduje swoje odzwierciedlenie w znacznej liczbie przypisów, dobrze zestawionej literatury i piśmiennictwa.

Trzeba jednak sformułować uwagę, że wykaz aktów prawnych i wykaz orzeczeń formalnie nie przynależą do bibliografii, a zatem powinny być ujęte w spisie treści w taki sposób, aby podlegać wyodrębnieniu z bibliografii. Pojawiają się również niedoskonałości w zakresie przywoływania aktów prawnych w przypisach. Tytułem przykładu jedynie trzeba wskazać na niewłaściwy Dziennik Ustaw podany dla ustawy Prawo bankowe (brak tekstu

jednolitego), przypis nr 34, i ta sama uwaga dotycząca przypisu nr 173 oraz wadliwie podanego Dziennika Ustaw dla Kodeksu postępowania administracyjnego czy np. wadliwie przywołana „ustawa z 12 lutego 2010 r. o dekapitalizacji (sic!) niektórych instrumentów finansowych z 2010 r.” zamiast poprawnie: ustawa z 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych z 2010 r., w przypisie nr 35.

5.

Mimo, że ogólna ocena pracy jest pozytywna nie jest ona jednak – w mojej ocenie – wolna od uwag i zastrzeżeń.

Po pierwsze, szkoda, że Autorka nie dokonała własnej, autorskiej interpretacji kluczowych dla pracy pojęć (użytych w tytule dysertacji) „wpływ” oraz „unijny instrument makroostrożnościowy”, a także nie uściśliła pojęcia „działalność gospodarcza”, „polityka makroostrożnościowa”, którymi posługuje się przecież w całej rozprawie. Być może ustalenie definicyjne tych pojęć np. w wąskim i szerokim rozumieniu pomogłoby Autorce w doprecyzowaniu i rozgraniczeniu oraz wytłumaczeniu powiązań między regulacjami makroostrożnościowymi i ich oddziaływaniem na sferę działalności gospodarczej banków.

W rozprawie w mojej ocenie wcale lub niewystarczająco zaakcentowano rolę i znaczenie NBP i EBC w ramach polityki makroostrożnościowej, i jakkolwiek Autorka zaznacza ten fakt we Wstępie, iż nie będzie odnosiła się do tych kwestii, to takie ograniczenie materii rozważań o kwestie bardzo istotne z makroostrożnościowego punktu widzenia budzi niedosyt. Tym bardziej, że to właśnie banki centralne w sposób niejako naturalny zajmowały się przed wprowadzeniem nadzoru makroostrożnościowego polityką makroostrożnościową, co zostało również podkreślone w zaleceniu ERRS w sprawie mandatu makroostrożnościowego.

Ponadto, można również zachęcić Autorkę do rozważenia umieszczenia w rozprawie bardziej pogłębionych, niż tylko utrzymanych w narracji opisowej, rozważań z zakresu prawa rynku finansowego dotyczących regulacji Europejskiej Unii Bankowej (EUB), Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) i zmian kompetencji EBC związanych z SSM i SRM w EUB, co stanowiłoby interesujące i ważne dla pracy powiązanie kwestii makroostrożnościowych z ograniczeniem zasady swobody działalności gospodarczej, jako głównego nurtu rozważań i służyłoby ukazaniu istotnego otoczenia normatywnego dla podejmowanych w pracy zagadnień oraz postawienia pytań o istnienie ewentualnych różnic (na jakim polu, zarządzania?; wytyczania głównych kierunków? Diagnozowania problemów

makroostrożnościowych?) w polityce makroostrożnościowej w państwach strefy wspólnej waluty *euro* i EUB oraz w państwach objętych derogacją. Tym bardziej, że przeciw materiom makroostrożnościowym jako materiom wpływającym na bezpieczeństwo finansowe były już przedmiotem rozważań, również i w tym aspekcie, iż ich uchwalenie, wdrożenie i stosowanie jest potrzebne dla zapewnienia stabilności finansowej właśnie.

Mimo przedstawienia uwag i sugestii do recenzowanej rozprawy (w tym miejscu ogólnych), należy podkreślić, że pracę ogólnie oceniam pozytywnie. W większości przypadków wymienione powyżej uwagi mają bądź to charakter merytoryczny wiązany z terminologią, bądź to polemiczny, czy zwłaszcza metodologiczny, wiązany ze sposobem prowadzenia argumentacji w rozprawie przez Autorkę i ogólną konstatacją oraz apelem prowadzenia rozważań bardziej w narracji analitycznej, aniżeli opisowej, zwłaszcza w obszarach rozważań, które są na tyle w doktrynie rozpoznane i znane, iż wystarczyłoby tylko ich wykorzystanie do prowadzenia własnych wywodów, tak jak to właściwie zostało przedstawione głównie w dobrym rozdziale V pracy.

II. Uwagi szczegółowe – ocena poszczególnych rozdziałów

Wstęp (s. 9-15)

Autorka trafnie i interesująco we Wstępie identyfikuje problemy związane z analizowanymi zagadnieniami makroostrożnościowymi. Zakres pracy obejmuje podstawowe materie, choć – jak wspomniano powyżej w uwagach ogólnych – można by jeszcze zasugerować szersze niż dokonane w rozprawie objęcie szczegółowszymi rozważaniami bankowości spółdzielczej oraz bankowości centralnej, tak krajowej, jak i unijnej oraz ich znaczeniem dla prowadzonych w pracy analiz makroostrożnościowych, w tym zwłaszcza w odniesieniu do bankowości spółdzielczej w zakresie postanowień buforowych czy innych makroostrożnościowych oraz roli bankowości centralnej w polityce makroostrożnościowej. Trzeba jednak podkreślić, że Autorka szczegółowo wskazuje, choć nie uzasadnia dlaczego, co pozostaje poza zakresem Jej rozważań. Wydaje się to jednak zrozumiałe z uwagi na bogactwo materii, która w sprawach makroostrożnościowych w sektorze bankowym może być objęta rozważaniami.

Podsumowując ocenę Wstępu, należy podkreślić, że Autorka przedstawia, z poczynionymi powyżej sugestiami i zastrzeżeniami, logiczny układ materii, który odpowiada tematowi dysertacji. Gwoli jednak ustalenia precyzji terminologicznej, rzutującej wszakże na metodologiczne uporządkowanie i merytorykę wyvodu, warto postawić Autorce pytania o

zawartość treściową fundamentalnych przecież dla Jej pracy pojęć takich jak: „polityka makroostrożnościowa”, „polityka makrostabilizacyjna”, „unijne instrumenty makroostrożnościowe”, „makroostrożnościowe instrumenty regulacyjne”, „narzędzia makroostrożnościowe”, „nadzór makroostrożnościowy”, „wpływ” oraz „działalność gospodarcza”.

Rozdział I. Zagadnienia ogólne z zakresu prowadzenia działalności bankowej (s. 16-68)

Jak wyjaśnia Autorka, rozdział ten prezentuje zagadnienia ogólne z odniesieniami do problematyki będącej przedmiotem rozprawy, w którym omawia znane już w literaturze zagadnienia charakteru norm ostrożnościowych, zasadę jednolitej licencji bankowej oraz formy wykonywania działalności gospodarczej przez banki, w tym usługi transgraniczne z wykorzystaniem Internetu. Rozdział ten zawiera opis wyszczególnionych znanych już i wielokrotnie w doktrynie komentowanych zagadnień i brak w nim jeszcze znaczących odniesień do makroostrożnościowych problemów badawczych postawionych w pracy. Uważać zatem można, że umieszczenie tego rozdziału w rozprawie nie było potrzebne, a z pewnością nie w tak opisowym ujęciu, w którym Autorka nie odnosi się do fundamentalnych pojęć i nie wykazuje problemów definicyjnych czy „potknięć” legislacyjnych, które mogłyby być i są powiązane z Jej rozważaniami. Uważać trzeba, że chronologicznie już w tym rozdziale analizie powinny podlegać: pojęcie „banku”, „stosownej firmy inwestycyjnej”, do których przecież odnoszone są postanowienia makroostrożnościowe, dalej: „instytucja”, „instytucja kredytowa”, „instytucja finansowa” w świetle regulacji CRR/CRD IV, a na końcu pojęcia „bank krajowy” w rozumieniu art. 2 i art. 4 ustawy Prawo bankowe z 1997 r. Takie ujęcie pozwoliłoby Autorce na lepsze uporządkowanie rozważań w kontekście poruszanego w rozprawie „wpływu” postanowień makroostrożnościowych na działalność gospodarczą banków. Gwoli porządku należy odnotować, że pojęcia te są wyjaśniane w dalszych częściach pracy, ale ze względów metodologicznych powinny zostać ujęte znacznie wcześniej.

Normy ostrożnościowe jako problematyka poruszana w tym rozdziale jest powszechnie znana i świetnie oraz precyzyjnie opisana w literaturze przedmiotu (m. in. M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Białystok 2011). Warto byłoby, aby Autorka pokusiła się o lepsze nawiązanie w ramach tej problematyki i w tym miejscu pracy, uzasadnionym tokiem wywodu, do zagadnień makroostrożnościowych właśnie, podając, czy i które normy ostrożnościowe lub też kiedy otrzymują charakter makroostrożnościowy, czy z

natury rzeczy mogą być uznawane za makroostrożnościowe, gdyż taki zabieg, w ocenie recenzentki, pozwalałby na dalsze rozważanie wpływu postanowień makroostrożnościowych związanych z przepisami buforowymi na działalność gospodarczą banków. Potraktowanie tej materii analizą w dalszych rozdziałach pozwalałoby bowiem na jej prowadzenie już w sposób ukierunkowany, bezpośrednio nawiązujący do tematu rozprawy i na udowodnienie lub zaprzeczenie postawionym zamierzeniom badawczym, co pozwoliłoby na uniknięcie niepotrzebnych powtórzeń.

Cenne są natomiast rozważania Autorki dotyczące form wykonywania działalności bankowej w świetle dyrektywy CRD IV z niezbędnymi odniesieniami do regulacji traktatowych i odnośnego orzecznictwa, ukazane jako niezbędne tło dla dalszych analiz podejmowanych w dysertacji.

Podsumowując ocenę rozdziału I należy podkreślić, że uwagi czy sugestie, które pojawiają się po jego lekturze nie przysłaniają jego znaczenia dla całości rozprawy. Wypadałoby jednak w tym rozdziale większą uwagę zwrócić na powiązania opisywanych treści do postawionych hipotez badawczych i makroostrożnościowego celu pracy. Dokonane jednak zestawienie treści w tym rozdziale można uznać za ważne dla dalszych rozważań prowadzonych w dysertacji.

Rozdział II. *Kapitał i adekwatność kapitałowa w ujęciu teoretyczno-prawnym i ekonomicznym* (s. 69-114)

Komentowany rozdział II rozprawy uznać należy za potrzebny z punktu widzenia celów stawianych w rozprawie. Dotyczy on bowiem analizy ujęcia ryzyka i zarządzania ryzykiem w systemie bankowym oraz także problematyki odnoszącej się do adekwatności kapitałowej. Słusznie, że materie te stały się przedmiotem rozważań Autorki, należy jednak zwrócić uwagę, że adekwatność kapitałowa i poszczególne rodzaje ryzyka bankowego nie stanowią jeszcze *per se* zagadnień makroostrożnościowych. Brak w mojej ocenie w uwagach wprowadzających do tego rozdziału ustaleń dla modelu dowodzenia, odpowiednio przyjętej metody dla prowadzonych rozważań i nawiązań do problematyki makroostrożnościowej, w tym zwłaszcza wskazania, co, kiedy, w jakich okolicznościach odróżnia materie makroostrożnościowe od materii mikroostrożnościowych (takie rozróżnienie przeprowadzone jest w zasadzie pod koniec rozważań prowadzonych w dysertacji). Nie wskazano też, co Autorka zalicza do instrumentów makroostrożnościowych. Materie te powinny znaleźć się już we Wstępie i założeniach do analizowanego rozdziału.

W rozdziale II rozprawy zawarto jednak słuszne i potrzebne rozważania dotyczące stabilności finansowej. W tej grupie rozważań warto byłoby również szerzej zaprezentować dorobek doktryny dotyczący stabilności finansowej w jej różnych wymiarach. Pochwalić należy natomiast Autorkę za analizę źródeł kryzysu finansowego (s. 73-76) oraz uwagi dotyczące kapitału własnego i funduszy własnych, które rozpatrywane są już w większym stopniu niż wcześniej w kontekście regulacji czy instrumentów makroostrożnościowych, czy też przygotowania do podjęcia głębszych analiz instrumentów makroostrożnościowych. Do tej grupy interesujących rozważań zaliczyć trzeba również analizę czynników-determinantów prawnych decydujących o niespełnieniu przez fundusze własne banków roli gwarancyjnej, s. 88-91, czy przedstawienie poszczególnych rodzajów ryzyka w działalności bankowej, s. 93-99, w tym ryzyka systemowego, s. 107-114.

Konkludując ocenę rozdziału II rozprawy należy podkreślić, że jest ona ważną częścią recenzowanego opracowania. Na kanwie recenzowanego rozdziału rodzą się także pytania: jaka jest granica między normami ostrożnościowymi mikroostrożnościowymi i makroostrożnościowymi i w jaki sposób można takie rozróżnienie przeprowadzać, co będzie tutaj stanowiło w ocenie Doktorantki *differentia specifica*? Które postanowienia makroostrożnościowe w regulacji CRR/CRD IV uważa Doktorantka za dające największą gwarancję dla stabilności sektora bankowego, a które w ocenie Doktorantki nie będą się cieszyć przymiotem efektywności, które natomiast, czy i kiedy będą tak mocno wpływać na działalność gospodarczą sektora bankowego, iż doprowadzać – być może – do pytań o swobodę działalności gospodarczej? W tym też kontekście, które unijne i również krajowe zasady wiązane z prowadzeniem i podejmowaniem działalności bankowej, a także swobody działalności gospodarczej mogą stanowić swoisty probierz normatywny dla wskazanego problemu?

Rozdział III. Ramy instytucjonalne i założenia unijnej polityki makroostrożnościowej (s. 115-174)

W tym rozdziale Autorka poddaje analizie przede wszystkim ramy instytucjonalne i założenia unijnej polityki makroostrożnościowej. Rozdział ten uznać trzeba za właściwie referujący ustalenia poczynione na ten temat w literaturze przedmiotu. Autorka odwołuje się w tym rozdziale do zróżnicowanej i dobrze dobranej literatury przedmiotu. Prawem polemiki trzeba jednak zauważyć, że nie do końca wyczerpujące jest ujęcie polityki makroostrożnościowej, która przecież realizowana jest również przez banki

centralne, tymczasem na s. 115 Autorka ogranicza zakres definicyjny tej polityki wyłącznie do regulacji CRR/CRD IV. Pokutuje jednak w tym miejscu brak zdefiniowania na początku dysertacji podstawowych pojęć i poszerzanie rozważań na całą politykę makroostrożnościową, a przecież tematem rozprawy jest tylko jej pewien wycinek, czyli unijne instrumenty makroostrożnościowe (te jednak również nie zostały zdefiniowane na początku rozprawy).

Szczególnie interesującym fragmentem rozważań zawartych w tej części pracy jest szczegółowa analiza elementów sieci bezpieczeństwa finansowego ze szczególnym uwzględnieniem rozważań makroostrożnościowych, s. 117-19 oraz materii polityki makroostrożnościowej jako odpowiedzi na ryzyka systemowe, s. 120-129.

Trzeba jednak zauważyć, podobnie jak we wcześniejszych rozdziałach, że niektóre wątki rozważań prezentowane w rozprawie są niejako przypadkowe i ich opis w pracy nie był niezbędny, bowiem nie wnosił czy też nie nawiązywał do postanowień makroostrożnościowych w nowatorski sposób lub też był już dostatecznie przedstawiony w literaturze przedmiotu (m in. np. kwestia uwag ogólnych na temat metod integracji, s. 151 czy harmonizacji jako metody integracji, s. 154 i n., jak i oczywistych uwag zawartych w rozdziale dotyczących rozporządzeń i dyrektyw).

Podsumowując ocenę rozdziału III pracy uznać trzeba, że właściwie przedstawiono w nim problematykę związaną z siecią stabilnościową i jej wymiarem makroostrożnościowym, w tym, co należy zauważyć, również w odniesieniu do krajowej ustawy o nadzorze makroostrożnościowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym z 2015 r., choć jak już wspomniano zasadne byłoby jeszcze bardziej wnikliwe odniesienie się do analizy aktów prawnych dotyczących nadzoru makroostrożnościowego takich jak rozporządzenie o EERS nr 1092/2010 oraz ustawa makroostrożnościowa.

Rozdział IV. *Analiza instrumentów makroostrożnościowych* (s. 175--229)

Przedmiotem Rozdziału IV pracy jest analiza instrumentów makroostrożnościowych, a więc rozważań najistotniejszych dla pracy. Rozdział ten, obok rozdziału V stanowi, w mojej ocenie, najważniejszą i najbardziej interesującą część recenzowanej rozprawy.

W tej części pracy Autorka dokonuje analizy instrumentów makroostrożnościowych, zajmują się także poszczególnymi elementami polityki makroostrożnościowej, takimi jak obowiązki informacyjne czy ujawnienia, zaliczając te elementy do strategii makroostrożnościowej. Na s. 175 Autorka podaje, że „za wyjątkiem bufora antycyklicznego,

charakterystycznego wyłącznie dla polityki makroostrożnościowej, trudno wskazać jednoznaczny podział na instrumenty mikro- i makroostrożnościowe”, nie zawierając pogłębionej argumentacji uzasadniającej taki pogląd, ani formalnoprawnej ani merytorycznej, nie precyzując też wcześniej pojęcia „instrument makroostrożnościowy” czy pojęcia „polityka makroostrożnościowa”, co zasadniczo, jak już przybliżono wcześniej w niniejszej recenzji, powinno nastąpić we Wstępie. Choćby tylko ze względów formalnoprawnych (uregulowanie tych instrumentów w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym z 2015 r.) czy również związanych z makroostrożnościową istotą tych instrumentów, trudno zgodzić się z tym poglądem.

Interesujące są natomiast wywody Autorki dotyczące klasyfikacji narzędzi makroostrożnościowych (*notabene* również nie przedstawiono ich definicji) oraz charakterystyki postanowień buforowych unormowanych w dyrektywie CRD IV. Na podkreślenie i aprobatę zasługuje również dobre i zasadne powiązanie postanowień buforowych z obowiązkami sprawozdawczymi oraz obowiązkami w zakresie polityki ujawnień w bankach w aspekcie zapewnienia stabilności finansowej i ograniczania ryzyka systemowego. Potrzebne dla realizacji celów pracy zagadnienia Autorka przybliżyła w punkcie dotyczącym nadzorczej współpracy informacyjnej, s. 207 i n., analizując przepisy kreujące te obowiązki właśnie z punktu widzenia realizacji celu stabilności finansowej. Pochwalić należy również Autorkę za ciekawy wywód dotyczący czynników uzasadniających odrębną politykę wobec bankowych grup kapitałowych, s. 220 i n.

Podsumowując ocenę rozdziału IV rozprawy należy zauważyć, że Autorce udało się dokonać rzetelnej analizy postanowień buforowych unormowanych w dyrektywie CRD IV oraz analizy obowiązków informacyjnych i polityki ujawnień unormowanych głównie w rozporządzeniu CRR, prowadząc te wywody z perspektywy celów polityki makroostrożnościowej.

Rozdział V. Ocena wpływu wdrożenia unijnej polityki makroostrożnościowej (s. 230-277).

Rozważania w rozdziale V skupiają się przede wszystkim na ocenie unijnej konstrukcji polityki makroostrożnościowej, we fragmencie nadzoru makroostrożnościowego i jego instrumentów, a więc inaczej niż sugeruje to tytuł rozdziału. W założeniach do tego rozdziału, na s. 231 skonstruowane zostało pytanie o efektywność polityki

makroostrożnościowej, przy czym odnotować należy, że nie ujęto modelowych, treściowych komponentów tego pojęcia (nastąpiło to dopiero pod koniec dysertacji) oraz postawiono pytanie dotyczące konieczności poszerzenia w przyszłości kompetencji nadzorczych w ramach nowej architektury finansowej, w tym zwłaszcza w wymiarze transgranicznym.

Przedstawione w tym rozdziale rozważania są rzetelne i pozwalają na ocenę polityki makroostrożnościowej i jej instrumentów w aspekcie nadzorczym. Szkoda tylko, że Autorka nie zdecydowała się na równoległe prowadzenie rozważań ocennych w całej rozprawie. Trzeba też odnotować, że choć tytuł rozprawy dotyczy unijnych instrumentów makroostrożnościowych, to rozdział V został zatytułowany niezwykle szeroko, bo jako „Ocena wpływu wdrożenia unijnej polityki makroostrożnościowej”, czyli równie szeroko, jeśli nie szerzej niż tytuł całej rozprawy.

Niezależnie od powyższej uwagi, która wynika zapewne z przyjętej przez Autorkę organizacji badań nad rozprawą, rozdział ten ma dla oceny wartości przedstawionej rozprawy istotne znaczenie, bowiem przedstawione w dysertacji założenia badawcze rozprawy znalazły zasadniczo w tej części rozprawy swoje rozwiązanie. Autorka przedstawia w tej części pracy w dużym stopniu wyzwania stojące przed współczesną bankowością komercyjną, postawiła pytania o determinanty liberalizacji jej działalności, zestawiając te wywody ze zjawiskami deregulacji i globalizacji. Autorka przedstawiła też ciekawy choć nie bezdyskusyjny pogląd, zgodnie z którym „liberalizacja wiąże się ze wzrostem regulacji o charakterze standaryzacyjnym, i w tym właśnie kontekście należy umiejscowić unijną politykę makroostrożnościową i – szerzej nową architekturę finansową”. Warto byłoby jednak również pogłębić w tym kontekście rozważania o przybliżenie owej istoty standaryzacji i jej normatywnych warunków brzegowych, a także optymalnego modelu regulacyjnego dla analizowanego wycinka polityki makroostrożnościowej. Częściowo wywód na ten temat był jednak kontynuowany przez Doktorantkę w Zakończeniu rozprawy.

Na dobrą ocenę zasługują podejmowane w tej części rozprawy rozważania nad oddziaływaniem instrumentów polityki makroostrożnościowej w sektorze bankowym w perspektywie krótkoterminowej i długoterminowej, a także interesujące są uwagi na temat pożądanej teorii regulacyjnej w sektorze bankowym w zestawieniu ze zjawiskiem deregulacji, s. 245 i n. czy związane z modelem banku uniwersalnego, s. 255 i n.

Podsumowując ocenę rozdziału V pracy należy podkreślić, że jest to szczególnie ważna i twórcza część pracy dla prowadzonych w rozprawie rozważań, zasługująca na pozytywną ocenę, nie tylko ze względu na rzetelne przedstawienie materii instrumentów

polityki makroostrożnościowej w aspekcie nadzorczym, ale również z uwagi na umiejętne wykorzystanie analiz do uargumentowania odnośnych hipotez rozprawy.

Zakończenie (s. 278-285).

Zakończenie przedstawia ogólne zestawienie odpowiedzi na postawione w rozprawie pytania badawcze, a także prezentuje następnie wnioski ogólne płynące z rozprawy, co stanowi zasadniczo prawidłowe zakończenie recenzowanej dysertacji. Szkoda jednak, że Autorka nie wykazała bliżej, które metody badawcze służyły do uargumentowania Jej hipotez badawczych, tym bardziej, że w mojej ocenie, nie wszystkie hipotezy badawcze i pytania badawcze znalazły swoje proporcjonalne do rozważań ujęcie w Zakończeniu rozprawy.

Autorka na s. 280 wskazuje, że: „przeprowadzone w niniejszej pracy badania dowiodły zasadność generalnej zmiany unijnej optyki mikro- na makro stabilizacyjną”. Abstrahując od stylistyczno-gramatycznej strony powyższego stwierdzenia, trzeba tu jednak mocno doprecyzować, że przecież nadzór mikroostrożnościowy (jest to pojęcie prawnicze, w przeciwieństwie do niejasnej „optyki”) jest fundamentem i podstawą dla prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego, a wprowadzenie nadzoru makroostrożnościowego i koncentracja na polityce makroostrożnościowej nie oznaczają, że umniejszać można znaczenie nadzoru i wymogów mikroostrożnościowych. Cele nadzorcze wskazanych nadzorów warunkują się tu wzajemnie.

Pochwalić należy natomiast Autorkę za przeprowadzenie analizy pakietu regulacyjnego CRR/CRD IV w zestawieniu z wcześniejszymi umowami bazylejskimi, co znalazło również swoje odzwierciedlenie w Zakończeniu rozprawy.

Nie można natomiast zgodzić się ze sformułowaniem użytym przez Autorkę na (s. 283), jakoby nowa architektura finansowa stanowiła „strategię”. Zwrot architektura finansowa ma w prawie rynku finansowego swoje ustalone już znaczenie i nie stanowi strategii, a pojęcie to ukonstytuowane zostało, głównie doktrynalnie, w oparciu o analizę zespołu przepisów statuujących zmiany organizacyjne, instytucjonalne i kompetencyjne na poziomie UE w sprawach rynku finansowego, w których na poziomie UE (i również krajowym) nastąpiła zmiana paradygmatu regulacyjnego na nadzorczy.

Słuszne są następnie uwagi końcowe Doktorantki dotyczące wyzwań polityki i nadzoru makroostrożnościowego, a także umiejscowienia rozważań makroostrożnościowych w prawie rynku finansowego.

Trzeba podkreślić, że zarówno Zakończenie, jak i wszędzie konsekwentnie stosowane w pracy uwagi wprowadzające i końcowe do poszczególnych rozdziałów dowodzą przygotowania Doktorantki do pracy badawczej, aczkolwiek należy apelować o większą precyzję i konsekwencję terminologiczną oraz metodologiczną. Jej wnioski są wyważone, a dokonana w rozdziale V ocena unijnej polityki makroostrożnościowej, kontynuowana dalej w Zakończeniu interesująco traktuje o szansach i zagrożeniach dla polityki makroostrożnościowej i jej instrumentów. Można stwierdzić, że jest to interesujące zakończenie recenzowanej rozprawy, choć dobrze byłoby, aby w zakończeniu Autorka jeszcze wnikliwiej odniosła się do postawionych we Wstępie zamierzeń i hipotez badawczych. Autorka posłużyła się tu bardziej metodą opisową, porządkując dokonane w pracy ustalenia i raz jeszcze należy podkreślić, że rozdziały IV, V oraz Zakończenie stanowią, w mojej ocenie, choć niepozbawione pewnych niedoskonałości, najbardziej cenne fragmenty rozprawy.

Warto jednak postawić pytanie o stanowisko Doktorantki dotyczące aktualnych tendencji regulacyjnych w sektorze bankowym, a następnie w odniesieniu do spraw makroostrożnościowych, zwłaszcza w kontekście dokonanej już przecież dawno zmiany paradygmatu regulacyjnego na rynku finansowym UE na nadzorczy, w swoistym zderzeniu ze zjawiskiem liberalizacji z jednej a przeregulowaniem rynku finansowego i potrzeby zapewnienia stabilności finansowej na tym rynku z drugiej strony, w nawiązaniu do wyводу Autorki zawartego na s. 279 i n.

III. Ogólna ocena rozprawy doktorskiej

Biorąc powyższe pod uwagę, mimo poczynionych zastrzeżeń i uwag należy stwierdzić, że ogólna ocena recenzowanej rozprawy jest pozytywna. Dostrzeżone niedostatki nie mogą ważyć na pozytywnej ocenie rozprawy, za którą przemawia:

1/ Wybór i realizacja tematu badawczego. Wybrane zagadnienia badawcze dotyczą niezwykle aktualnej problematyki odniesienia regulacji makroostrożnościowych do sektora bankowego, co jest oryginalnym wkładem Doktorantki w naukę prawa, tu w szczególności w odniesieniu instrumentów makroostrożnościowych, buforowych do działalności banków oraz ukazania szans i zagrożeń z tym związanych;

2/ Struktura pracy oraz prowadzenie wyводу były zasadniczo poprawne, a szczególnie ważne dla pracy i interesujące z naukowego i praktycznego punktu widzenia rozważania zawarte w rozdziałach: IV, V i Zakończeniu również stanowią o oryginalnym

wkładzie Doktorantki w naukę prawa. Pozwoliły one także na zrealizowanie odnośnych zamierzeń badawczych postawionych we Wstępie do pracy.

3/ Podkreślić również należy, że Autorka przedstawiła w rozdziale V rozprawy własną ocenę uregulowań makroostrożnościowych i polityki makroostrożnościowej, z których znaczna część nie była jeszcze w takim stopniu, jak zaprezentowany w rozprawie, odnoszona w literaturze do sektora bankowego.

4/ Autorka w Zakończeniu zawarła syntezę swoich zasadniczych wyników badań, która wykazuje pewien potencjał aplikacyjny.

IV. Konkluzja

Praca Pani mgr Anny Szepietowskiej, *Wpływ unijnych instrumentów makroostrożnościowych na działalność gospodarczą banków* jest pod względem formy, treści, sformułowanych hipotez i dokonanej oceny instrumentów makroostrożnościowych i polityki amkroostrożnościowej rozprawą, która zasługuje na pozytywną ocenę. Pomimo wykazanych powyżej uwag krytycznych czy polemicznych, uważam, że recenzowana praca odpowiada wymogom, które stawiane są rozprawom doktorskim, gdyż stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a także świadczy o dobrej wiedzy teoretycznej oraz umiejętności jej zastosowania w rozważaniach praktycznych, a także wskazuje na umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Tym samym rozprawa Pani mgr Anny Szepietowskiej spełnia wszystkie wymogi art. 13 ust. 1 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.) w zw. z art. 179 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.). Wnoszę zatem o dopuszczenie Pani mgr Anny Szepietowskiej do dalszych etapów zmierzających do nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Magdalena Fedorowicz
/---Magdalena Fedorowicz---/