

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Pawła Sebastiana Bafii
„Instytucjonalna konstrukcja systemu gwarantowanych
depozytów w Unii Europejskiej”, Gdańsk 2017, ss. 301

I

Należy podzielić pogląd, że w ujęciu podmiotowym system gwarantowania depozytów często bywa utożsamiany z organem lub organami, których zadaniem jest ich wypłata w sytuacji, gdy z uwagi na problemy finansowe nie może tego uczynić bank. Na gruncie unijnym problematyka ta dopiero przed trzema laty doczekała się uregulowania w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 14 kwietnia 2014r. Owa regulacja wiąże się z prawem rynku finansowego, które na gruncie rodzimym doczekało się opracowań teoretycznych dopiero w ostatnim czasie, a których autorkami są przede wszystkim Eugenia Fojcik -Mastalska i Anna Jurkowska – Zeidler.

Równocześnie system gwarantowanych depozytów jest jednym z zasadniczych elementów bezpiecznego i stabilnego rynku finansowego. Jego wagę i znaczenie uzmysłowił i ujawnił globalny kryzys finansowy z końca poprzedniej dekady.

Teoretyczne znaczenie wymienionych zagadnień oraz ich praktyczne następstwa znalazły ograniczone odbicie w rodzimej literaturze przedmiotu. Można tu wymienić przyczynkarską publikację H. Polaniuka „System gwarantowania depozytów w krajach Unii Europejskiej” czy pracę zbiorową pod red. W. Baki „System

gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie”. Zaistniała sytuacja uzasadnia podjęcie badań z tego zakresu w dysertacji doktorskiej, co pozwala stwierdzić, że wybór tematu przez Doktoranta był trafny.

II

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i podsumowania.

W rozdziale pierwszym przedstawiono teoretyczne aspekty gwarantowania depozytów. W kolejności skoncentrowano uwagę na: podstawowych zagadnieniach instytucjonalnej konstrukcji systemów gwarantowania depozytów, systemie gwarantowania depozytów jako instytucji uregulowanej prawnie (lepiej byłoby użyć sformułowania „prawna regulacja systemu gwarantowania depozytów”), systemie gwarancyjnym jako instrumencie stabilizacyjnym oraz elemencie zarządzania kryzysowego.

W tytule tego rozdziału i w nazwach paragrafów nie zaakcentowano aspektów jurydycznych gwarantowania depozytów, czego należałoby oczekiwać od dysertacji prawniczej. Na szczęście zostały one uwzględnione w treści i ujęte zasadnie w sposób analityczny. Między innymi na s. 30 zaznaczono fakt, że system gwarantowania depozytów może być badany zarówno z punktu widzenia prawodawstwa, jak i stosowania prawa. Zwrócono przy tym uwagę, że wpływ orzecznictwa na funkcjonowanie systemów gwarantowanych jest mały. W rezultacie dociekania, jaki powinien być ich pożądany kształt, który by gwarantował najskuteczniejszy sposób realizacji celów, odbywają się głównie w formie badań eksperckich, zwieńczonych sporządzeniem raportów. Wiąże się z tym niewielka ilość orzeczeń sądowych, dotyczących norm ustanawiających te systemy (zwrot „aktów prawodawczych” jest w tym kontekście zbędny).

W rozdziale drugim omówiono system gwarantowania depozytów w Stanach Zjednoczonych jako pierwowzór regulacji

unijnych. Jest to o tyle zasadne, że to właśnie w tym kraju rozpoczął się w 2008r. globalny kryzys finansowy i tam właśnie ustawodawcy zostali zmuszeni do stworzenia nowych ram prawnych dla rynku finansowego.

Punktem wyjścia rozważań stała się prezentacja amerykańskiego otoczenia prawnego i ekonomicznego, które kształtowały model ochrony depozytów. Trzy dalsze kwestie to: próby stabilizacji systemu bankowego bez wykorzystania gwarancyjnych systemów depozytowych, systemy gwarantowania depozytów przed wielkim kryzysem, ostateczna instytucjonalna konstrukcja systemu gwarantowania depozytów w USA.

Zabrakło w tej części dysertacji niezbędnego omówienia sytuacji po 2008r., do czego wrócimy przy merytorycznej ocenie pracy.

Rozdział trzeci poświęcono unijnym systemom gwarantowania depozytów. W pięciu paragrafach skoncentrowano uwagę na: sposobie harmonizacji systemów prawnych w Unii Europejskiej, genezie obecnej oraz przyszłej instytucjonalnej konstrukcji europejskiego systemu gwarantowania depozytów, roli systemu gwarantowania depozytów w Unii bankowej, instytucjonalnej konstrukcji systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej, finansowaniu systemów gwarantujących depozyty w Unii Europejskiej. Wydaje się, że zasadnym byłoby rozdzielenie tematyki obecnego paragrafu 3.2. W tym miejscu powinna pozostać tylko tematyka dotycząca genezy, natomiast „...przyszła instytucjonalna konstrukcja europejskiego systemu gwarantowania depozytów” powinna zamykać rozdział.

W części czwartej zaprezentowano systemy gwarantowania depozytów w Niemczech i Polsce jako przykłady różnych konstrukcji instytucjonalnych. W części niemieckiej omówiono tamtejszy system bankowy (zasadnie skrótowo), ustawowy system gwarantowania depozytów, prywatny depozytowy system gwarancyjny.

Fragment poświęcony rodzimym rozwiązaniom obejmuje: rys historyczny, strukturę organizacyjną Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, jego status prawny, ewolucje celu i zadań BFG, uczestnictwo w krajowym systemie gwarantowania depozytów,

finansowanie krajowego systemu gwarantowania depozytów. Wydaje się zasadnym powiązanie punktów 4.2.2 i 4.2.3. Przy omawianiu struktury organizacyjnej nie można się oderwać od regulacji prawnych. Autor zresztą już w drugim zdaniu części 4.2.2. powołuje się na ustawę (s. 219).

Stwierdzam, że treść poszczególnych rozdziałów, z których każdy kończy się podsumowaniem, wiąże się z tematyką dysertacji. Sekwencja jest nieprawidłowa w przypadku dwu ostatnich. Wydaje się zasadnym najpierw omówienie przypadków dwu państw (Polski i Niemiec) a dopiero później unijnego systemu gwarantowania depozytów, czyli zmiany kolejności rozdziałów III i IV.

III

Merytoryczną ocenę pracy należy rozpocząć od jej celu i sformułowanych tez.

Autor jednoznacznie deklaruje, że celem rozprawy jest przedstawienie systemu gwarantowania depozytów we właściwej dla prawa rynku finansowego szerokiej perspektywie jednolitego europejskiego rynku finansowego i podmiotu zintegrowanego porządku prawnego. Sęk jednak w tym, że zabrakło wyczerpującej analizy samego pojęcia systemu gwarantowania depozytów. Co prawda, część 1.1.1. zapowiada w tytule „definicję” (s.15), ale do niej nie nawiązuje. Po przedstawieniu zadań i celów systemu – w pierwszym akapicie – przechodzi się do klasyfikacji *explicit deposit insurance systems i implicate deposit insurance systems*. O definicji nie ma mowy. Śladowo wrócono do tej kwestii jeszcze w drugim akapicie na s. 71 oraz w punkcie 2. na s. 253. W tej sytuacji jedynym nawiązaniem do definicji systemu gwarantowania depozytów są pobieżne refleksje w ostatnim akapicie na s. 9.

Autor sformułował też główną i poboczną (lepszym sformułowaniem byłoby „pomocniczą”) tezę badawczą. Pierwsza sprowadza się do stwierdzenia, że instytucjonalna konstrukcja systemu gwarantowania depozytów jest determinowana strukturą oraz celem sieci bezpieczeństwa finansowego. Druga – to konstatacja, że system gwarantowania depozytów pełni istotną funkcję stabilizacyjną na rynku finansowym poprzez wspieranie zaufania do instytucji kredytowych.

Oceniając obie tezy należy stwierdzić, że o ile pierwsza ma ważkie znaczenie merytoryczne, to druga sprowadza się do powszechnie znanej kwestii.

W rozprawie przeprowadzono rzetelną analizę i sformułowano trafne wnioski w kluczowych czterech kwestiach związanych z tematem.

Po pierwsze, system gwarantowania depozytów dotyczy zarówno odpowiedzialności za ich wypłatę jak i zapewnienia stabilności systemu finansowego. Owa stabilność stała się celem priorytetowym. Równocześnie ważnym i paralelnym zadaniem stało się przeniesienie skutków finansowania kryzysów bankowych z państw na same systemy bankowe. W większości państw wdrożono systemy gwarancyjne oparte na modelu mieszanym. Sprowadza się on do tego, że część składek jest płacona przez banki *ex ante* i kumulowana w funduszu gwarantowania depozytów. Równocześnie istnieją możliwości wprowadzenia nadzwyczajnych składek oraz pozyskania okresowego wsparcia alternatywnego ze źródeł publicznych, na przykład z budżetu.

Po drugie, analizę rozwiązań amerykańskich powiązano z efektywnością realizacji celów sformułowanych przez prawodawcę. Przydatnym okazał się system gwarancyjny oparty na prawie prywatnym, którego głównym celem była ochrona banków przed upadłością a nie wypłacanie odszkodowań dla deponentów. Niemniej przydatny okazał się też publicznoprawny system o szerokich funkcjach nadzorczych. Mógł on decydować o zakończeniu działalności banku, regulować wysokość wypłacanych przez bank dywidend, ustalać obowiązkową do zachowania proporcję pomiędzy poziomem pożyczek i dyskont oraz o kapitale jednego lub wszystkich banków. Doświadczenia amerykańskie dowiodły, że pożądana

instytucjonalna konstrukcja systemu gwarantowania wkładów powinna prowadzić się do możliwie małej dyspersji krajowego systemu gwarancyjnego. Powinien on być oparty o silny organ, dysponujący wysokim kapitałem i wyposażony w szerokie kompetencje.

Po trzecie, na gruncie unijnym powiązania pomiędzy instytucjami finansowymi są tak głębokie, że minimalna harmonizacja jest niewystarczająca. Wiąże się z tym fakt, że wysokość aktywów ważnych systemów instytucji kredytowych jest tak duża, że powodzenie systemu gwarancyjnego można zapewnić jedynie w ramach europejskiego systemu gwarancyjnego, wymagającego współdziałania krajowych systemów gwarancyjnych państw unijnych.

Kryzys finansowy z końca poprzedniej dekady wymagał w państwach unijnych skrócenia terminu oraz uproszczenia procedury wypłaty świadczeń dla dysponentów, zniesienia udziału własnego dysponenta w stratach, podwyższenia oraz ujednoczenia limitu gwarancji, wysokiej kapitalizacji z równoczesnym określeniem jej docelowego poziomu.

Minimalna harmonizacja unijna okazała się niewystarczająca. Uznano, że rozbieżne elementy konstrukcji krajowych systemów depozytowych muszą być monitorowane przez organy unijne. Równocześnie przepisy dyrektywy stworzyły ustawodawcom krajowym swobodę wyboru sposobu zarządzania, instytucjonalnej konstrukcji oraz funkcji krajowych systemów gwarancyjnych. Wynika to z faktu, że w przepisach unijnych przyjęto założenie, że dopóki funkcje krytyczne systemów gwarancyjnych będą spełnione, dopóty istniejące różnicowanie nie stanowi problemu w realizacji wytyczonych celów. Autor słusznie zakwestionował ten pogląd.

Po czwarte, dobrze się stało, że uwzględniono w rozprawie przykładowe przypadki dwu państw unijnych, z których jednym jest Polska, pozwala to bowiem lepiej zrozumieć blankietowe stwierdzenie o różnicach krajowych funduszy gwarantowania depozytów. Przy prezentacji zasadnie uwzględniono dwa urzędowo wprowadzone obowiązkowe systemy ustawowe. Polski jest zarządzany wyłącznie publicznie, natomiast niemiecki jest w gestii związku BdB oraz tamtejszego SGD, utworzonego na mocy prawa prywatnego.

Wszystkie wymienione kwestie zostały przedstawione poprawnie pod względem merytorycznym.

Wnioski wieńczące pracę kończą się udzieleniem odpowiedzi na cztery szczegółowe pytania, sformułowane na s. 10, będące w rzeczywistości zagadnieniami badawczymi, z których pierwsze ma charakter retoryczny. Odpowiedzi te należy uznać za wyczerpujące. Natomiast zabrakło analitycznego nawiązania do tezy głównej i pobocznej. Autor ograniczył się tylko do stwierdzenia, że „na podstawie przeprowadzonych, zgodnie z założoną metodologią, badań główna oraz poboczna teza niniejszej dysertacji zostały w całości zweryfikowane” (s. 251).

Merytoryczne zastrzeżenia budzi też nadmiernie rozbudowane omówienie systemu gwarantowania depozytów amerykańskich, któremu poświęcono cały rozdział i opisano okres ponad 200lat! Byłoby to zrozumiałe, gdyby praca dotyczyła **ewolucji** instytucjonalnej konstrukcji systemu gwarantowania depozytów Unii Europejskiej. Równocześnie zbyt lapidarnie potraktowano okres w USA po 2008r. Tymczasem wydaje się, że większą korzyść dla wartości merytorycznej pracy przyniosłoby ewentualne historyczne nawiązanie do rozwiązań gwarantowania depozytów w wiodących krajach Europy Zachodniej, jak Francja, Anglia, Niemcy czy Włochy.

IV

Praca oparta jest na miarodajnych, wyczerpujących i różnorodnych źródłach: aktach prawnych (85), orzecznictwie (12), książkach i artykułach (około 350) oraz innych dokumentach (87). Zgodnie z oczekiwaniem znaczna część tych źródeł jest anglojęzyczna. Wśród publikacji to ponad 150 pozycji ściśle związanych z tematem. Do wyjątków należą takie jak „Theory and History An Interpretation of Social and Economic Evolution”.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że Doktorant opublikował trzy prace dotyczące gwarantowania depozytów; jedną w

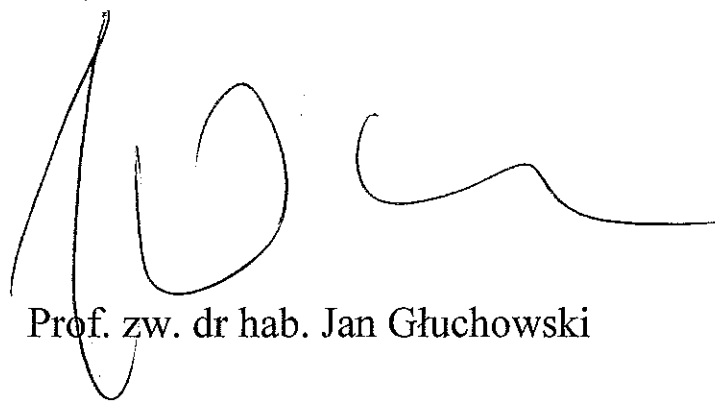
„Bezpiecznym Banku” oraz dwie w pracach zbiorowych, wydanych w Szczecinie i w Warszawie.

V

Generalnie stwierdzam, że ogólna koncepcja pracy, przyjęty sposób argumentowania oraz analiza szczegółowa w poszczególnych rozdziałach pracy zasługują na akceptację.

Rozprawa doktorska mgr Pawła Sebastiana Bafii spełnia wszystkie wymogi stawiane tego typu opracowaniom w art. 13 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003 o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U.Nr 65, poz. 595 z późn. zm.) gdyż **stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazując ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w zakresie prawa finansowego i prawa rynku finansowego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.** Na uwagę zasługuje umiejętność posługiwania się literaturą i terminologią anglojęzyczną oraz przepisami prawa obcego.

W związku z powyższym uzasadnione jest dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.



Prof. zw. dr hab. Jan Głuchowski