

dr hab. Anna Zalcewicz, profesor PW

Warszawa, 29 maja 2023 r.

Zakład Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Politechnika Warszawska

## **RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ**

**doktoranta Sebastiana Skuzy**

pt. „Status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju”

**Warszawa 2023 r. (maszynopis), ss. 279**

### **I. Podstawa sporządzenia recenzji**

Recenzja została sporządzona w związku z powołaniem w dniu 21 kwietnia 2023 r. przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku na recenzenta rozprawy doktorskiej doktoranta Sebastiana Skuzy pt. „Status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju” napisanej pod kierunkiem dr. hab. Dominika Gajewskiego, prof. SGH.

Głównym celem sporządzenia niniejszej recenzji, w świetle art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jest rozstrzygnięcie czy przygotowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta w dyscyplinie naukowej nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

## II. Ocena oryginalności rozwiązania problemu naukowego

Ocenę twórczego, oryginalnego charakteru dysertacji, oprócz należy na kilku kryteriach, zwłaszcza wyboru tematu pracy, jak również postawienia oraz rozwiązania problemu badawczego. W pierwszym obszarze uznać bez wątpienia należy, że podjęcie się rozważań dotyczących statusu Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju zasługuje na uznanie. Wynika to co najmniej z kilku powodów. Po pierwsze, aktualnie odczuwalny jest brak dyskusji na temat współczesnej koncepcji roli i zadań banków państwowych w Polsce, a tym samym ustaleń, mogących być podstawą do tworzenia modelowych i efektywnych rozwiązań. Po okresie przekształceń systemu chrakteryzującego się istnieniem banków państwowych czy z przewagą kapitału państwowego, nie podjęto bowiem przez prawie 30 lat szerszej i pogłębionej debaty na ten temat, w tym w szczególności odnośnie normatywnej koncepcji banku państwowego realizującego zleczone zadania publiczne. Uchwalenia w 2003 roku ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, nie można uznać za wynik szerszej dyskusji w tym obszarze, gdyż normowana materia ma charakter wycinkowy, a przyjęcie ustawy było w dużym stopniu konsekwencją potrzeby unormowania kwestii istotnych dla działalności tego banku w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, wiązało się z potrzebą uregulowania sytuacji formalno-prawnej BGK oraz zwiększenia kontroli nad środkami publicznymi. Po drugie, jak słusznie wskazał Autor rozprawy, brak jest „zainteresowania badaczy problematyką dotyczącą statusu prawnego Banku Gospodarstwa Krajowego” (s. 4). Po trzecie, na gruncie doktryny prawa nie prowadzono analiz charakteru publicznej finansowej instytucji rozwoju. Tymczasem finansowe instytucje rozwoju współcześnie odgrywają kluczową rolę w finansowaniu inwestycji m.in. związanych z celami zrównoważonego rozwoju oraz w innych sferach istotnych dla społeczeństw. Wypełnienie luki doktrynalnej, przy połączeniu obu tych zagadnień, stanowi argument za właściwym wyborem i ujęciem tematu dysertacji. W mojej ocenie Doktorant uczynił przedmiotem swojej rozprawy doktorskiej istotny, a jednocześnie nieprzedstawiony dotychczas, w takim ujęciu, problem badawczy w obszarze nauk prawnych.

dr hab. Anna Zalcewicz, profesor PW

Recenzja rozprawy doktorskiej pt. „Status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju”

Oceniając umiejętności postawienia oraz rozwiązania problemu naukowego zauważyć należy, że Autor słusznie dostrzega potrzebę wyjaśnienia i rozstrzygnięcia pozycji prawnej Banku Gospodarstwa Krajowego i odniesienia do jego zadań z perspektywy publicznej finansowej instytucji rozwoju. Mając to na uwadze stawia sobie za cel analizę przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ich ocenę z punktu widzenia stosowania prawa i zachowania koncepcji *lex specialis* względem przepisów ustawy – Prawo bankowe. Tak ujęty, ma walor poznawczy, a jednocześnie określa zamierzenia badawcze mające być realizowane w całej dysertacji. Konkluzją przedmiotu badania jest potrzeba zmian przepisów normujących status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego. Podstawowe założenia i koncepcja rozprawy zakładają zatem wkład do nauki w sensie teoretycznym, choć przede wszystkim recenzowana rozprawa doktorska ma silnie podkreślany walor użyteczności praktycznej.

Wprawdzie zachowanie schematu rozprawy nie przesądza o kwalifikacji pracy jako dysertacji, to ma ono znaczenie dla całości oceny, w tym weryfikacji elementu twórczego. Należy więc podkreślić, że kompozycja pracy jest autorska oraz właściwa i twierdzenie to odnosi się do prawie wszystkich aspektów skonstruowanej poprawnie rozprawy (układu, przyjętej hierarchii, uporządkowanej logicznie kolejności poszczególnych części w powiązaniu ze sformułowanym problemem naukowym), choć od strony formalnej zmian wymagałby, w mojej ocenie, sposób przyporządkowania części tekstu w poszczególnych rozdziałach, gdyż Autor pozostawia części wprowadzające do poszczególnych rozdziałów bez nadania im tytułów i poza strukturą numeracyjną (strony: 11, 22, 81, 94, 110).

Na koniec wskazać trzeba, że w swojej rozprawie Doktorant twórczo opracowuje badany problem stosując metodologię właściwą dla nauk prawnych. Jako dominującą Autor przyjął metodę dogmatyczno-prawną analizując treść obowiązującego prawa oraz pomocniczo, inne metody, jak historyczno-opisową oraz opisu publicznych finansowych instytucji rozwoju w wybranych państwach.

Reasumując, rozprawa ma charakter autorski, wartości poznawcze i aplikacyjne.

### **III. Ogólna wiedza teoretyczna Doktoranta w dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej**

Recenzowana rozprawa pozwala uznać, że została ona przygotowana w sposób świadczący o kwalifikacjach Doktoranta do prowadzenia badań naukowych i prezentowania ich wyników. Doktorant wykazał umiejętności właściwego stosowania metod badawczych oraz formułowania wniosków poprzedzonych krytyczną analizą stanu prawnego. Niewątpliwie potrafi wnioskować na podstawie wyników badań naukowych. Pozytywnie oceniam metody systematyzacji wiedzy, zarówno mając na uwadze uporządkowanie z zachowaniem podziału logicznego prac, jak również struktury tekstu.

Podstawa źródłowa dysertacji doktorskiej jest właściwa. W zakresie dokonania odpowiedniej selekcji pozycji literatury wskazać należy, że dobór nie budzi zastrzeżeń w zakresie powiązania z tematyką dysertacji oraz odniesienia się do nurtu badań krajowych oraz wypowiedzi przedstawicieli doktryny z innych państw. Przy ocenie źródeł podnieść jednak trzeba fakt ograniczonej liczby przywoływanych pozycji (łącznie 66, w tym publikacje własne Autora), co jest nie tylko wynikiem specyfiki tematu, ale też, założyć należy, świadomej decyzji Doktoranta. W konsekwencji w tej sferze powstaje niedosyt w odniesieniu się do dyskursu przedstawicieli nauk prawnych i oceny stopnia zapoznania się Doktoranta z istniejącym dorobkiem doktryny.

Wysoko oceniam dokonany wybór materiału normatywnego, który jest prawidłowy i obejmuje akty prawa krajowego państw UE (101, w tym 60 polskich) oraz unijnego (12).

Poparta analizą źródłową podnoszona argumentacja świadczy o właściwym poziomie wiedzy teoretycznej w obszarze prowadzonych badań.

Podsumowując pozytywnie oceniam ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie nauki prawne i w zakresie analizowanych zagadnień oraz przygotowanie do pracy naukowej. Autor wykazuje umiejętności naukowe wymagane od doktora nauk prawnych.

### **IV. Pozostałe uwagi**

Recenzowana dysertacja składa się z wstępu, części zawierającej całościowe wnioski oraz pięciu rozdziałów zasadniczych (rozdział I. Możliwość prowadzenia

działalności „publicznej finansowej instytucji rozwoju” w aspekcie regulacji prawa krajowego oraz Unii Europejskiej, rozdział II. Przykłady funkcjonowania publicznych finansowych instytucji rozwoju w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, rozdział III. Uwarunkowania i podstawy prawne funkcjonowania banków państwowych w Polsce, rozdział IV. Pierwotne rozwiązania prawne tworzące Bank Gospodarstwa Krajowego, rozdział V. Analiza obowiązujących przepisów regulujących działalność Banku Gospodarstwa Krajowego). Każdy z rozdziałów kończy podsumowanie i wnioski, co nie tylko porządkuje wywody i ustalenia, ale stanowi cenną część pracy.

Pierwszy rozdział obejmuje swoim zakresem rozważania wprowadzające, które odnoszą się przede wszystkim do zagadnień podstaw normatywnych działalności publicznych finansowych instytucji rozwoju.

W pierwszej kolejności poszukiwane są argumenty świadczące, że w wizji udziału państwa w gospodarce mieści się koncepcja funkcjonowania publicznych finansowych instytucji rozwoju. Autor słusznie uznaje, że w świetle postanowień Konstytucji RP możliwe jest, w granicach prawa, ingerowanie w gospodarkę, co uzasadnia przyjęty model gospodarczy, w którym element rynkowości gospodarki i wiązanych z tym zasad, współgra z jej elementem społecznym. Pozwala to na kreowanie instytucji realizujących istotne cele publicznej polityki (finansowej, społecznej, gospodarczej). Następnie Doktorant rozpatruje zagadnienie zakresu unormowania publicznych finansowych instytucji rozwoju w przepisach unijnych odnosząc się zarówno do płaszczyzny definicyjnej (odpowiedź na pytanie o istnienie definicji legalnej), jak również wybranych aspektach uwarunkowań ich funkcjonowania.

Z punktu widzenia analiz prawnych i ustaleń terminologicznych odczuwa się brak podjęcia próby usystematyzowania w obszarze pojęciowym oraz pogłębionej analizy znaczeń określeń w obrębie siatki pojęciowej. Autor swoje poszukiwania badawcze koncentruje na języku prawnym dokonując analizy tekstów aktów prawa unijnego w celu ustalenia czy i w jakim zakresie definiowane jest w nich pojęcie „publiczna finansowa instytucja rozwoju” i wprawdzie zasadnie w toku rozważań przywołuje określenia w nich ujęte, jak „publiczna kredytowa instytucja wspierająca rozwój” (art. 429a ust. 2 CRR) oraz „krajowy bank lub instytucja prorozwojowa” (art. 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25

czerwca 2015 r.) jednak ostatecznie nie decyduje się na określenie relacji między nimi ani nie udziela odpowiedzi na rodzące się pytanie o relacje pojęcia „publiczna kredytowa instytucja wspierająca rozwój” i „publiczna finansowa instytucja rozwoju”. Takie rozstrzygnięcie o rezygnacji z pogłębionych analiz i ich ograniczonym zakresie wpływa na wartość warstwy teoretycznej rozprawy, gdyż dokonanie takich ustaleń byłoby niewątpliwie cenne. Zachęcałabym do szerszej analizy tych aspektów przy odniesieniu się zarówno do aktów prawnych, jak również poglądów doktryny czy dokumentów instytucji międzynarodowych. Ciekawa byłabym ustaleń dokonanych przez Doktoranta w tym obszarze.

W kolejnym rozdziale rozważania koncentrują się na analizach rozwiązań prawnych określających status i zasady funkcjonowania publicznych finansowych instytucji rozwoju w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Doktorant właściwie i przekonująco objaśnia ich dobór, który należy uznać za trafny. W tej części dysertacji Autor prezentuje przepisy zawarte w aktach prawnych ośmiu państw (Republiki Bułgarii, Republiki Chorwacji, Republiki Czeskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotwy, Republiki Słowackiej, Republiki Słowenii, Republiki Węgierskiej) dając pogląd na istniejące rozwiązania dotyczące zakresu działalności tego typu instytucji, ich organizacji oraz nadzoru nad nimi. Z dużym znanstwem wydobywa właściwe treści z systemów prawnych poszczególnych państw. Należy jednak wskazać, że wartościowa, ze względu na zakres przedmiotowy, część porównawcza rozprawy zyskałaby dodatkowy walor przy odniesieniu się Autora do stanowiska doktryny poszczególnych państw i ukazaniu analizowanych rozwiązań dotyczących publicznych finansowych instytucji rozwoju w perspektywie różnych ujęć teoretycznych i poglądów wyrażanych przez środowisko naukowe. Część analityczna relacji rozwiązań przyjętych w poszczególnych porządkach prawnych, określenia wzajemnych podobieństw i różnic ujęta została w części „Podsumowania i wnioski” i jest skromna w warstwie prawno-porównawczej.

Celem realizowanym w rozdziale trzecim rozprawy jest analiza rozwiązań prawnych przyjętych przez ustawodawcę polskiego w odniesieniu do banków działających w formie organizacyjno-prawnej banku państwowego. Autor rozpatruje charakter prawny tego typu banku, któremu nadano status państwowej osoby prawnej i którego działalność podlega szczególnym zasadom, uwarunkowania prawne jego

działalności, a także dokonuje krytycznej analizy przyjętych przez prawodawcę rozwiązań. Rozważania obejmujące w szczególności normatywny tryb tworzenia banków państwowych, charakter opinii KNF wydawanej zarówno przy utworzeniu, jak i likwidacji banku państwowego oraz ograniczenia roli KNF w całym procesie w porównaniu do innych typów banków, strukturę i kompetencje organów banku państwowego, są spójne i logicznie poprawne. Doktorant słusznie też podkreśla, że regulacje zawarte w ustawie – Prawo bankowe w znacznej mierze pozostają martwe.

W rozdziale kolejnym, poświęconym ujęciu historycznemu, ukazane zostały rozwiązania w zakresie funkcjonowania Banku Gospodarstwa Krajowego w pierwszym okresie jego działalności. Jest to w pełni uzasadnione zwłaszcza w kontekście podstaw prawnych jego utworzenia, gdyż bank ten został utworzony nie w trybie obecnie obowiązującej ustawy – Prawo bankowe, a rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.5.1924 r. o połączeniu (fuzji) państwowych instytucji kredytowych w Bank Gospodarstwa Krajowego. Przyjęty sposób przedstawienia tej części rozważań pozwala też na potwierdzenie tezy o całościowym odrębnym podejściu dotyczącym funkcjonowania nowoutworzonej instytucji (s. 108). Poddaję jednak pod rozagę Autora czy potrzebne jest aż tak szerokie przywoływanie obowiązujących niemalże wiek temu przepisów zamiast dokonania syntetycznej analizy historyczno-opisowej uwzględniającej ówczesne uwarunkowania. Drugą kwestią wartą rozważenia przez Autora jest odwołanie się do literatury przedmiotu. Jej brak jest niewątpliwie podyktowany świadomą decyzją Doktoranta i może mieć pewne uzasadnienie ze względu na nieobowiązujący charakter przywoływanych rozwiązań, mających jedynie ukazać pewną ewolucję instytucji. Wydaje się jednak, że byłoby ciekawe i wzbogacające sięgnięcie do ustaleń doktryny z okresu powołania i pierwszego okresu funkcjonowania BGK, w której podejmowano próby uchwycenia charakteru tego typu banków (przykładowo przywołać można pozycję Henryka Nowaka pt. *Bankowość w Polsce*, Warszawa, 1932, w której dokonano wyróżnienia „banków prawno-publicznych” i grupy „banków publicznych” wskazując właśnie na odrębne zasady polityki tych instytucji, czy Romana Góreckiego, *Poland and her Economic Development*, Londyn, 1935). Dałoby to pogląd na rozwój teoretycznego ujęcia instytucji, jaką jest instytucja kredytowa realizująca szczególne zadania państwa, a w konsekwencji również publicznej finansowej instytucji rozwoju. Współczesna konstrukcja normatywna jest bowiem

dr hab. Anna Zalcewicz, profesor PW

Recenzja rozprawy doktorskiej pt. „Status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju”

swego rodzaju kontynuacją myśli doktrynalnej w zakresie koncepcji wypracowanych w okresach wcześniejszych.

Po opisie kontekstu historycznego, mającego charakter dopełniający, dla pełnego ukazania omawianej w rozprawie instytucji przedmiotem ostatniego rozdziału Autor uczynił aktualne rozwiązania prawne wyznaczające zakres działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, jego zadania oraz organizację. Dokonuje On analiz obowiązujących przepisów i prezentuje własne stanowisko w kwestii ich unormowania. Słusznie wskazuje, że „odpowiednie określenie celu funkcjonowania publicznej finansowej instytucji rozwoju stanowić powinno podstawowy element regulacji prawnej odróżniający taką instytucję od instytucji finansowych prowadzących działalność wyłącznie na zasadach rynkowych z nastawieniem na maksymalizację zysku/wartości” (s. 169). Cenne jest wykazanie w toku prowadzonych analiz potrzeby kompleksowego podejścia do szczególnego rodzaju banku, jakim jest bank państwowy, a tym samym uporządkowania istniejącego stanu prawnego, który cechuje doraźność, a niejednokrotnie nieprzemyślane, by nie rzec przypadkowe, umiejscawianie niektórych przepisów, co nierzadko jest przyczyną nieczytelności i trudności w stosowaniu prawa.

Przeprowadzone i zaprezentowane w rozprawie badania pozwoliły na sformułowanie wniosków zawartych w ostatniej części pracy. Przedstawione konkluzje są trafne, wynikają z przeprowadzonych badań i dowodzeń dokonanych na wcześniejszych etapach pracy. Część rozważań ma charakter kazuistyczny, co podyktowane jest jednym z celów, jaki postawił sobie Doktorant, gdyż drobiazgowo rozstrzygnięcie szczegółowych problemów pozwoliło na przygotowanie propozycji unormowania Banku Gospodarstwa Krajowego w postaci załączonego do rozprawy autorskiego projektu ustawy o BGK wraz z uzasadnieniem. Takie podejście nie jest konieczne z punktu widzenia tematu pracy i nie wpływa korzystnie na odbiór całego opracowania naukowego, ma natomiast uzasadnienie w związku z postawionym sobie przez Doktoranta zadaniem wskazanym we wstępie pracy.

Kończąc tę część recenzji chciałabym odnieść się do sposobu formułowania wypowiedzi przez Doktoranta i jego dbałości o stronę edycyjną opracowania.

Oceniając język rozprawy wskazać należy, że Autor przestrzega reguł stylistyczno-językowych, swoje poglądy wyraża precyzyjnie osiągając właściwą dla wymagań rozprawy biegłość językową. Z recenzenckiego obowiązku trzeba jednak



zgłosić pewne uwagi dotyczące zapewnienia większej dyscypliny w zakresie posługiwania się językiem prawnym i prawniczym, a w szczególności wyeliminowania sformułowań mu obcych (za przykład może posłużyć użyta konstrukcja językowa „prowadzić do wypychania z rynku podmiotów”, s. 173). Poza zgłoszoną uwagą dotyczącą wyżej wskazanych niedoskonałości, praca od strony edytorskiej przygotowana została z właściwym zachowaniem estetyki pracy, wymogów stawianych tego typu opracowaniom i z należyłą starannością.

W zakresie oceny strony formalnej dysertacji i warsztatu naukowego uzupełnić należy, że w pracy dokonano w sposób właściwy dokumentacji źródeł w bibliografii załącznikowej i w przypisach (cytowanie oraz zapis bibliografii według APA).

Podkreślić należy, że rozważania w całej rozprawie prowadzone są w sposób zdyscyplinowany. Świadczą o odpowiednim poziomie dojrzałości naukowej i umiejętności poprawnego wnioskowania. Język i styl pracy w zakresie logiki wywodów spełnia wymogi stawiane opracowaniom naukowym.

## **V. Konkluzje**

Ocena merytoryczna i formalna rozprawy doktorskiej obejmująca w szczególności znaczenie problematyki podjętej w recenzowanej dysertacji, metodykę badawczą, strukturę pracy, biegłość językową Doktoranta, umiejętność postawienia oraz rozwiązania problemu badawczego jest pozytywna. Wskazane sugestie i uwagi krytyczne nie zmieniają mojej opinii, że spełnia wymogi stawiane pracy doktorskiej.

Stwierdzam, że przedstawiona do recenzji rozprawa Sebastiana Skuzy pt. „Status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju” stanowi samodzielną analizę problemu naukowego, który nie był dotychczas w doktrynie badany odpowiadając wymogom, które stawiane są dysertacjom. Doktorant wykazał się zarówno wiedzą w dyscyplinie nauki prawne, jak również umiejętnościami potwierdzającymi jego kwalifikacje do samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Tym samym rozprawa doktorska odpowiada wymogom stawianym pracom doktorskim wskazanym w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742).

dr hab. Anna Zalcewicz, profesor PW

Recenzja rozprawy doktorskiej pt. „Status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju”

**Wnoszę w związku z tym o dopuszczenie Pana Sebastiana Skuzy do dalszych etapów zmierzających do nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.**

---

/---dr hab. Anna Zalcewicz---/

dr hab. Anna Zalcewicz, profesor PW

Recenzja rozprawy doktorskiej pt. „Status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju”