

Olsztyn, 10.05.2023 r.

**dr hab. Michał Mariański**

*Katedra Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego*

*Wydział Prawa i Administracji*

*Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie*

E-mail : [michal.marianski@uwm.edu.pl](mailto:michal.marianski@uwm.edu.pl)

ORCID : <https://orcid.org/0000-0001-6212-914X>

## **RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ**

### **Pana Sebastiana Skuzy**

pt. „Status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju”, Białystok 2023, ss. 239 maszynopisu, napisanej pod kierunkiem opiekuna naukowego – dr hab. Dominika Gajewskiego, prof. SGH.

Niniejszą recenzję przedkładałam w związku z powołaniem mnie przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu w Białymstoku uchwałą z dnia 21.04.2023 roku wydaną na podstawie art. 190 ust.2 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz 574 z późn.zm.) w związku z § 4 ust. 2 pkt. 3 Uchwały nr 2538 Senatu Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 13 września 2019 r., do pełnienia funkcji recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora Panu Sebastianowi Skuzie.

Niniejsza recenzja została sporządzona w oparciu o niżej przedstawioną strukturę:

- I. Ocena ogólna tematu oraz oryginalności rozprawy doktorskiej
- II. Ocena zastosowanej metodologii badawczej
- III. Ocena formalnej struktury rozprawy doktorskiej
- IV. Ocena wniosków rozprawy doktorskiej
- V. Uwagi szczególne
- VI. Konkluzja

## I. OCENA OGÓLNA TEMATU ORAZ ORYGINALNOŚCI ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Na wstępie warto zaznaczyć, iż problematyka poruszona przez Autora w ramach przedłożonej do recenzji rozprawy doktorskiej jest nie tylko bardzo aktualna, ale również oryginalna, zarówno w aspekcie teoretycznym jak i również praktycznym.

W mojej ocenie Autor bardzo dobrze zrealizował postawione przed sobą zadanie, a zaproponowane w rozprawie ujęcie problemu jest nie tylko interesujące i stwarzające nowe perspektywy badawcze, co przede wszystkim bardzo praktyczne. W rozprawie z jednej strony uwzględniono ogólne zagadnienia teoretyczne w zakresie badanej problematyki, a z drugiej dokonano analizy wielu zagadnień szczegółowych, wymagających od Autora ponadprzeciętnej wiedzy tak teoretycznej jak i praktycznej. W ocenie recenzenta bardzo dużym walorem pracy jest ukazanie znaczenia prezentowanych rozważań przez pryzmat wielu gałęzi prawa (w tym w szczególności prawa finansowego, prawa rynku finansowego), ale również i ekonomii, a zatem zaprezentowanie interdyscyplinarnego podejścia do analizowanego problemu.

Wartością dodaną pracy, wyróżniająca ją spośród innych rozpraw doktorskich jest również umiejętność krytycznej analizy i oceny oraz formułowania uzasadnionych wniosków - których efektem jest autorski projekt ustawy o BGK wraz z uzasadnieniem. Ten praktyczny aspekt niniejszej pracy świadczy nie tylko o bardzo dobrym opanowaniu warsztatu pisarskiego przez Autora, ale również o posiadaniu zdolności analizy i formułowania konkretnych postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*, będących bardzo istotną wskazówką dla polskiego ustawodawcy w tym zakresie.

W ocenie recenzenta, w nauce prawa finansowego, w tym jej nowej specjalności badawczej w postaci prawa rynku finansowego, brakuje tak kompleksowych i mających walor praktyczny opracowań poświęconych statusowi prawnemu Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju. Brak takich kompletnych opracowań dotyczy zwłaszcza aspektu praktycznego i potencjalnych zmian w sposobie funkcjonowania tej szczególnie ważnej instytucji w krajowym systemie finansowym.

Podjęta w rozprawie tematyka nie jest łatwa, wymaga bowiem od autora nie tylko wiedzy teoretycznej, ale również i praktycznej, w tym wynikającej z pewnego poziomu doświadczenia zawodowego. Bardzo istotnym i podnoszącym wartość pracy elementem jest fakt, iż ma ona charakter prawno-porównawczy. Podjęte zagadnienie jest wieloaspektowe, dlatego też Autor prezentuje swoje rozważania i badania wielopłaszczyznowo. Przedmiotowa rozprawa stanowi bardzo ważną pracę naukową, której problematyka oraz wnioski są

w ocenie recenzenta oryginalne i cenne zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Zasadność pogłębionej analizy otoczenia regulacyjnego Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju, przejawia się w szczególności w fakcie, iż po 1989 roku, a zatem po przejściu z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej, instytucja ta ponownie zaczęła nabierać znaczenia systemowego. Znaczenie to było na tyle istotne, iż polski ustawodawca uznał za zasadne uregulowanie niektórych zagadnień związanych z funkcjonowaniem BGK w trybie odrębnej ustawy, której wiele zapisów miało charakter *lex specialis* w stosunku do banków działających na zasadach rynkowych. W tym zakresie, warto zaznaczyć, iż problematyka ta była już w innych aspektach poruszana i sygnalizowana przez Autora w licznych jego publikacjach, które dotyczyły jednak głównie dyscypliny naukowej ekonomia i finanse oraz ekonomicznej analizy prawa. Tym samym, kwestia systemu prawnego Banku Gospodarstwa Krajowego, pozostawała do momentu napisania niniejszej rozprawy doktorskiej swoistą luką badawczą, którą Autor z powodzeniem wypełnił.

Waga problemu i tematu poruszonego przez Autora jest tym większa, że w literaturze przedmiotu oraz w aktach prawnych mających zastosowanie do analizowanej problematyki istnieją różne definicje w zakresie instytucji prowadzących działalność zbliżoną do działalności GBK. Tym samym, Autor słusznie przyjął, iż zasadnym będzie posługiwanie się określeniem mającym najszerszy zakres tzn. określeniem publicznej finansowej instytucji rozwoju. Instytucje takie, jak słusznie zauważono w ramach recenzowanej rozprawy, występują dość powszechnie w państwach Europy zachodniej, w tym w państwach założycielskich Unii Europejskiej (Kreditanstalt für Wiederaufbau w Niemczech, Caisse des Dépôts et Consignations we Francji, czy Cassa Depositi e Prestiti we Włoszech).

Za główny cel w ramach recenzowanej rozprawy doktorskiej Autor przyjął analizę i ocenę regulacji prawnych ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego o charakterze *lex specialis* pod kątem zasadności ich funkcjonowania, zarówno przez pryzmat przepisów prawa krajowego (jak np. ustawy – Prawo bankowe) oraz regulacji prawnych innych państw oraz prawa Unii Europejskiej. Dodatkowo, w ramach recenzowanej dysertacji Autor wskazał również cel szczególny w postaci upracticznienia rozprawy poprzez sporządzenie autorskiego projektu ustawy o BGK wraz z uzasadnieniem. Co istotne, ten bardzo ambitny i znacznie podwyższający wartość rezonowanej pracy cel – został w pełni przez Autora zrealizowany.

Autor w sposób właściwy wyodrębnił również tezę rozprawy, poprzez stwierdzenie, iż w celu zapewnienia możliwości optymalnego funkcjonowania Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju istnieje konieczność zmiany obecnie obowiązujących w ustawie o BGK rozwiązań o charakterze *lex specialis*.

W tym miejscu recenzent pragnie dodatkowo zaznaczyć, iż wstęp do pracy oraz sposób wprowadzenia do analizowanej problematyki jest miejscem głębokiej refleksji teoretycznej, ale może być także traktowany jako zapowiedź materii przedstawianych w kolejnych rozdziałach rozprawy. Autor w sposób trafny wskazuje na cel rozprawy, jej podstawową tezę oraz wprowadza w czytelnika w temat swojej dysertacji, który bez wątplenia nosi znamiona oryginalności, będąc jednocześnie wypełnieniem swego rodzaju luki badawczej o doniosłym znaczeniu tak teoretycznym jak i praktycznym.

## II. OCENA ZASTOSOWANEJ METODOLOGII BADAWCZEJ

Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej zastosował odpowiednią, tzn. właściwą dla przyjętego zakresu badań, metodologię badawczą.

W niniejszej rozprawie wykorzystano przede wszystkim metodę prawnodogmatyczną. Proces badawczy polegał głównie na analizie aktów prawnych obowiązujących w Polsce, jak i w innych systemach prawnych, a także źródeł prawa o charakterze historycznym (s. 8 rozprawy).

Bardzo ważnym aspektem pracy jest ponadto skorzystanie z metody prawnoporównawczej, która dominuje zwłaszcza w rozdziale 2 pracy. W ocenie recenzenta powyższe w sposób znaczny podnosi i tak już wysoki walor recenzowanej pracy, gdyż metoda prawnoporównawcza może być postrzegana nie tylko w ujęciu teoretycznym jako wskazówka *ex-post* dla ustawodawcy, ale przede wszystkim w ujęciu praktycznym jako element stosowania prawa. Autor bardzo sprawnie posługuje się tą szczegółowo opisaną przez R. Tokarczyka metodologią (R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008), jednak uwydatnia ten fakt w pracy w sposób bardzo oszczędny. Prawo porównawcze, będące efektem dosłownego tłumaczenia anglojęzycznego sformułowania *comparative law*, stanowi zarówno naukę, metodę badawczą oraz efekty badań uzyskanych z zastosowania metody komparatystycznej. W nauce polskiej, czasami sugeruje się, iż znacznie lepiej ww. koncepcję oddawałyby określenia: prawoznawstwo porównawcze, porównawcza nauka prawa czy też komparatystyka prawnicza.

Komparatystyka prawnicza, dzięki której niniejsza praca zyskuje dodatkowy walor porównawczy, jako nauka o badaniu wybranych aspektów różnych systemów prawnych ma za zadanie poznanie i zrozumienie prawa w znacznie szerszym kontekście, gdyż na poziomie ponadnarodowym. Co istotne Autor porównuje porządki prawne znajdujące się zasadniczo na jednakowym poziomie stanowienia prawa i na zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego. Dodatkowo, podstawowym celem komparatystycznej analizy jest dążenie do ustalenia roli, jaką spełnia prawo traktowane, jako element składowy większej całości - systemu społecznego. Przy tego typu analizie, uregulowań w danej materii (w tym przypadku w zakresie publicznej finansowej instytucji rozwoju) w dwóch lub więcej systemach prawnych, istotne jest, aby właściwie sformułować pytanie badawcze, uwalniając się od dogmatyki własnego systemu prawnego i jego koncepcji – co niewątpliwie Autor niniejszej rozprawy uczynił.

Reasumując, zaprezentowany problem badawczy oraz hipoteza badawcza główna i szczegółowe bezsprzecznie wskazują na zasadniczy cel prowadzonych badań naukowych, a wykorzystana przez Autora metodologia badawcza jest odpowiednia. Powyższe determinuje również strukturę recenzowanej rozprawy doktorskiej, która jest im podporządkowana. W konsekwencji właściwie dobrana metodologia pozwoliła na stworzenie spójnej i logicznej dysertacji stanowiącej usystematyzowany ciąg rozważań teoretycznych i praktycznych opartych na własnych bardzo interesujących i inspirujących przemyśleniach Autora. Zastosowane metody badawcze nie tylko pomogły we właściwej redakcji pracy, ale również w sposób istotny podniosły jej wartości merytoryczną. Praca jest więc bardzo dobrze przygotowana pod względem metodologicznym, a jej koncepcja jest przemyślana i konsekwentnie podporządkowana właściwie dobranym celom badawczym.

### **III. OCENA FORMALNEJ STRUKTURY ROZPRAWY DOKTORSKIEJ**

Pod względem formalnej struktury, poszczególne rozdziały recenzowanej rozprawy są spójne i dobrze przemyślane, a ich kolejność jest właściwa. Cenne jest dostrzeżenie tendencji międzynarodowych, wartościowe są także wnioski stawiane przez Autora rozprawy, które pojawiają się nie tylko w podsumowaniu całej pracy, ale również w podsumowaniu każdego z rozdziałów. W ocenie recenzenta, praca jest wzorcowa pod względem logicznego przeprowadzenia wywodów, co pozwala na pełne osiągnięcie celu badawczego i udowodnienie postawionej tezy. Dodatkowo stosowane przez Autora, bardzo urozmaicone

i bogate, słownictwo świadczy o jego dojrzałości naukowej i o bardzo dobrej znajomości analizowanej problematyki. Pracę czyta się z niewątpliwą przyjemnością, a kolejne przeanalizowane strony, poruszone zagadnienia oraz wypracowane przez Autora wnioski zachęcają do wnikliwego przeczytania całości rozprawy.

Podkreślenia wymaga, iż zarówno układ całej pracy jak i kompozycja poszczególnych rozdziałów jest prawidłowa, logiczna i konsekwentna. Struktura rozprawy doktorskiej jest ściśle związana z przyjętymi tezami, celami i metodami badawczymi. Poszczególne części pracy zachowują właściwe proporcje i układają się w racjonalnie ułożone treści, co wpływa również na klarowność wyводу, na poparcie którego wykorzystano wystarczającą literaturę przedmiotu.

W aspekcie szczegółowym struktury formalnej pracy, rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, załączników, bibliografii oraz spisu tabel.

W rozdziale pierwszym intencją Autora było wprowadzenie czytelnika do zagadnienia istoty funkcjonowania publicznych finansowych instytucji rozwoju. Autor dokonał w tym fragmencie rozprawy przeglądu aktów prawa krajowego oraz aktów prawa UE, poszukując rozwiązań prawnych umożliwiających prowadzenie działalności oraz definiujących i charakteryzujących publiczne finansowe instytucje rozwoju. Poruszono również kwestie związane z konstytucyjnymi podstawami dla funkcjonowania w Polsce publicznych finansowych instytucji rozwoju oraz przeprowadzono analizę znaczenia pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa”. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w konstrukcji czterech podrozdziałów: (1.1) Konstytucyjne podstawy funkcjonowania publicznych finansowych instytucji rozwoju w Polsce; (1.2) Publiczne finansowe instytucje rozwoju w źródłach prawa Unii Europejskiej, (1.3) Działalność publicznych finansowych instytucji rozwoju w kontekście problematyki pomocy publicznej oraz klasyfikacji statystycznej; oraz (1.4) Podsumowanie i wnioski.

W ramach rozdziału pierwszego, autor słusznie wyodrębnił grupę najistotniejszych rozwiązań prawnych w obszarze działalności publicznych finansowych instytucji rozwoju. Autor również słusznie zauważył (s.11) iż pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” znane zarówno w ekonomii, jak i w naukach prawnych, nie ma jednoznacznej treści normatywnej. Ponadto Autor doprecyzował, iż koncepcja ta, wywodząca się z nauki niemieckiej z lat 20. XX wieku, za swoje podstawowe założenie przyjmuje wolny rynek, z jednoczesną możliwością ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Na uwagę zasługuje również wyrażenie poglądu, (s.14), iż podstawę prawną do możliwości funkcjonowania w Polsce publicznych finansowych instytucji rozwoju tworzy art. 20 Konstytucji RP. Za ciekawe

sposrozezenie, na stronie 15 rozprawy, recenzent uznaje rowniez odniesienie sie do regulacji zawartych w art. 429a ust. 2 rozporzadzenia CRR. Nastepnie Autor stwierdza, iz tworzenie w panstwie będacym czlonkiem Unii Europejskiej publicznej finansowej instytucji rozwoju oraz jej forma prawna jest suwerenna decyzja danego panstwa czlonkowskiego (s.16). Uwage recenzenta zwrócilo rowniez bardzo trafne stwierdzenie Autora pojawiajace sie na kolejnej stronie rozprawy, iz zasoby publicznych finansowych instytucji rozwoju stanowia zasoby panstwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a dodatkowo dzialalnosc takich podmiotow moze byc klasyfikowana jako pomoc publiczna, po spehleniu przytoczonych w pracy odpowiednich warunkow. Za zasadny uwazam rowniez wyrazony na s. 21 wniosek Autora, iz rozwiazania w zakresie tworzenia i funkcjonowania analizowanych instytucji, celem unikniecia watpliwosci w zasadach ich funkcjonowania, w szczegolnosci w zakresie pomocy publicznej, powinna regulowac odrębna dyrektywa.

W rozdziale drugim rozprawy, majacym najbardziej uwidoczniony aspekt prawno-porownawczy, Autor przedstawil przyklady funkcjonowania publicznych finansowych instytucji rozwoju w innych panstwach Europy Środkowo-Wschodniej, będacymi czlonkami Unii Europejskiej. Dobor osmiu panstw do analizy byl przez Autora celowy i przemyślany, gdzy dotyczy on panstw bloku postkomunistycznego, ktore zmuszone byly przejść z gospodarki nakazowo-rozdzielczej do gospodarki rynkowej, niemniej jednak ich wybor moglyby zostac jeszcze bardziej uzasadniony i wyeksponowany w pracy. W ocenie recenzenta, przyjeta przez Autora dosc rozbudowana proba badawcza (tj. Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia i Węgry) byla wystarczajaca do przeprowadzenia analizy porownawczej, a takze sformulowania wynikajacych z niej wnioskow. W tym zakresie bardzo trafne i wnoszace dosc istotny wkład do nauki prawa rynku finansowego sa wnioski Autora, ktory (s. 79 i n) zauwaza, iz w analizowanych przez niego systemach prawnych przyjeta zgoła odmienne rozwiazania prawne – poczawszy od kompleksowego uregulowania przepisow dla całkiem nowej instytucji niebędaczej bankiem czy tez zakladem ubezpieczen (Słowacja), poprzez przepisy o charakterze *lex specialis* odnoszace sie do funkcjonujacych na rynku licencjonowanych instytucji finansowych (Węgry, Chorwacja, Czechy, Bułgaria, Słowenia) czy przepisy kierunkowe dotyczace odrębnych zasad funkcjonowania finansowych instytucji rozwoju (Łotwa). W ocenie recenzenta, bardzo interesujacym przypadkiem jest tez opisany w rozprawie doktorskiej model przyjeta na Litwie – gdzie utworzenie instytucji rozwoju oparto na istniejacych juz regulacjach prawa handlowego. Bardzo doceniam rowniez fakt, iz Autor nie rekomendowal przyjecia jednego z rozwiazan jakie opisal w ramach analizy porownawczej, lecz wybral znacznie trudniejsza droge polegajaca na wypracowaniu nowego

modelu regulacyjnego dla Banku Gospodarstwa Krajowego – czego efektem jest Załącznik nr 1. do niniejszej rozprawy w postaci autorskiego projektu ustawy o BGK wraz z uzasadnieniem (s. 176). W tym zakresie do przygotowania optymalnych rozwiązań Autor oparł się na modelach wdrożonych w Bułgarii, Chorwacji, Słowenii i na Węgrzech. Co istotne, uzasadnieniem dla takiego działania było nakierowanie głównej działalności publicznych finansowych instytucji rozwoju w tych państwach na działalność bankową – co wykazuje zbieżność z obecną formą działalności BGK w Polsce.

Kolejny trzeci rozdział dysertacji poświęcony jest analizie obecnie obowiązujących przepisów ustawy – Prawo bankowe wraz z ich interpretacją w odniesieniu do funkcjonowania banków państwowych. W tej części pracy Autor poddaje analizie prawnej zasady funkcjonowania banku państwowego, jakim jest BGK, określone w ustawie Prawo bankowe. W tym aspekcie w pełni popieram uwagi Autora dotyczące prowadzenia działalności o charakterze komercyjnym przez bank państwowy (s. 82). Ważnym aspektem jest również dostrzeżenie i odniesienie się do zaobserwowanych w doktrynie wątpliwości (Fojcik-Mastalska, 2009; Tereszkiewicz, 2005) co do charakteru opinii Komisji Nadzoru Finansowego w przedmiocie utworzenia banku państwowego, zwłaszcza, że przepisy ustawy – Prawo bankowe, w tym zakresie nie są nadmiernie rozbudowane. Autor słusznie zauważa, iż odrębne regulacje w obszarze banków państwowych dotyczące spraw korporacyjnych wynikają z braku uregulowania tych obszarów w innych przepisach (jak w szczególności w Kodeksie spółek handlowych czy prawie spółdzielczym). Bardzo interesującym i uzasadnionym postulatem Autora jest nadto wykreślenie lub znowelizowanie art. 128b oraz art. 14a ustawy – Prawo bankowe (s. 92-93).

W rozdziale czwartym rozprawy przedstawiono regulacje prawne, na podstawie których BGK został utworzony i prowadził działalność przed II wojną światową. Ten rozdział historyczny pozwala na poznanie szerszego kontekstu funkcjonowania tej instytucji oraz wyprowadzenie w konsekwencji wniosków opartych o znajomość nie tylko obecnego stanu regulacji w tej materii, ale również ich ewolucji. Dość powiedzieć, iż korzenie regulacji Banku Gospodarstwa Krajowego sięgają 1924 roku. W toku analizy pierwotnych regulacji w tym zakresie Autor szczególną uwagę zwraca na problematykę zakresu zadań, źródeł i warunków ich finansowania, a także związków organizacyjnych i finansowych tego podmiotu z państwem. Na szczególną uwagę, w ocenie recenzenta, zasługuje uregulowanie w przepisach rozporządzenia z 1924 roku rozwiązań cenowych niektórych instrumentów (tzw. obsługa po kosztach), kwestia priorytetu realizacji zadań i interesów państwa, a także sprawy związane z zarządzaniem konfliktem interesów kierownictwa oraz sprawy



pracownicze osób zatrudnionych w Banku Gospodarstwa Krajowego (s. 109). Trafna jest w tym miejscu diagnoza Autora, który stwierdza, iż celem stworzenia BGK było od początku powołanie go jako publicznej finansowej instytucji rozwoju wspierającej politykę gospodarczą państwa. Analiza poczyniona w ramach niniejszego rozdziału bez wątpienia okazała się bardzo przydatna przy tworzeniu autorskiego projektu ustawy o BGK, który stanowi załącznik nr 1 do niniejszej rozprawy.

Rozdział piąty, który obok rozdziału 2 jest najbardziej rozbudowanym fragmentem pracy, zawiera pogłębioną analizę obowiązujących przepisów ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego w kontekście zasadności regulacji o charakterze *lex specialis*. Bardzo wysoko należy ocenić fakt, iż Autor w swoich rozważaniach wyprowadza zarówno argumenty o charakterze pozytywnym, tzn. potwierdzające zasadność takich regulacji, jak i argumenty o charakterze negatywnym, tzn. kwestionujące taką zasadność. Powyższe świadczy o bardzo wysokim poziomie rozważań Autora, który przed napisaniem autorskiego projektu ustawy przeanalizował i poddał pod rozwagę wiele potencjalnych rozwiązań i argumentów. W konsekwencji, trudno jest nie zgodzić się ze stwierdzeniem, iż obecna treść przepisów ustawy o BGK wskazuje na znaczne rozbudowanie przepisów o charakterze *lex specialis* w stosunku do jej pierwotnej wersji. Autor zauważa również, iż ustawa o BGK zawiera pewne rozwiązania dotyczące odpowiedzialności państwa za wypłacalność i płynność Banku Gospodarstwa Krajowego, które jednak nie regulują kwestii ich objęcia nieodwołanymi gwarancjami ze strony państwa (s. 169). W tym kontekście Autor słusznie postuluje, iż kluczowym aspektem tego typu regulacji winno być odpowiednie określenie celu funkcjonowania publicznej finansowej instytucji rozwoju, jako elementu pozwalającego na definitywne odróżnienie takiej instytucji od instytucji finansowych nastawionych na zysk i prowadzących działalność wyłącznie na zasadach rynkowych. Za bardzo wartościowe należy również uznać rozważania w zakresie konieczności uregulowania prowadzenia działalności w obszarze zidentyfikowanej luki rynkowej, w taki sposób, aby działalność BGK nie wykluczała z rynku instytucji prowadzących działalność na zasadach rynkowych. Interesujące są również rozważania w zakresie zwiększenia roli ministra właściwego do spraw gospodarki, w miejsce ministra właściwego do spraw aktywów państwowych (s. 170). Z wielką uwagą oraz zainteresowaniem czyta się spostrzeżenia Autora dotyczące wzmocnienia BGK poprzez możliwość dokapitalizowania tej instytucji skarbowymi papierami wartościowymi –niezależnie od limitu zadłużenia ustalonego w ustawie budżetowej. Interesującym postulatem jest również niezasadność wprowadzania rozwiązań o charakterze *lex specialis* w obszarze norm ostrożnościowych, a także możliwości

inwestycyjnych. Zgadzam się również z wyrażonym na s. 71 postulatem, stanowiącym, iż do dalszych zmian ustawy o BGK winno się wykorzystać wytyczne z Komunikatu Komisji Europejskiej oraz Rozporządzenie CRR.

Pracę wieńczą dodatkowo dwa załączniki. Pierwszym jest Autorski projekt ustawy o BGK wraz z uzasadnieniem (s. 176 i n.) natomiast drugim Porównanie pierwotnej i obecnej wersji ustawy o BGK (s. 207 i n.). W ocenie recenzenta załączniki te, a zwłaszcza autorski projekt ustawy, znacznie zwiększają praktyczny wymiar i zakres oddziaływania niniejszej rozprawy na funkcjonowanie polskiego rynku finansowego w analizowanym aspekcie.

#### **IV. OCENA WNIOSKÓW ROZPRAWY DOKTORSKIEJ**

Jak już wspomniano w ramach niniejszej recenzji, pracę wieńczy zakończenie, w którym Autor dokonuje podsumowania przeprowadzonych przez siebie rozważań oraz wniosków, które co istotne zawierane były systematycznie również na zakończenie każdego z rozdziałów pracy.

Za ważne, również w kontekście kompletności formułowanych wniosków, uznać należy dostrzeżenie w rozprawie dorobku wielu cenionych Autorów specjalizujących się między innymi w prawie rynku finansowego (jak w szczególności prof. A. Jurkowska – Zeidler, prof. M. Lemonnier, prof. E. Fojcik-Mastalska, czy prof. A. Zalcewicz,), ale co istotne również nie pomijanie swojego znacznego dorobku w omawianym zakresie. Dodać należy, że Autor, poza wskazywaniem znaczenia przepisów rangi ustawowej, dostrzega także rolę przepisów *soft-law*, jakże charakterystycznych dla regulacji współczesnego rynku finansowego. Autor słusznie zauważa, iż rynek finansowy stanowi specyficzne środowisko prawne, w ramach którego normy prawa prywatnego przenikają się z normami prawa publicznego, dlatego też analiza podjętego w ramach rozprawy tematu wymagała interdyscyplinarnego i kompleksowego podejścia. To samo dotyczy wniosków.

Konkluzje z przeprowadzonych badań zostały zaprezentowane w sposób syntetyczny, wypełniając tym samym wyrażony przez Autora postulat nadania rozprawie waloru aplikacyjnego. Powyższe zostało osiągnięte dzięki wprowadzaniu do pracy w ramach Załącznika nr 1 projektu ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego wraz z uzasadnieniem. Projekt ten jest wynikiem nie tylko własnych badań i analiz Autora, ale również analizy regulacji w omawianym zakresie tak w ujęciu historycznym, współczesnym jak i porównawczym.

W zakresie treści szczegółowych zakończenia Autor słusznie podkreśla, iż publiczne finansowe instytucje rozwoju nie zostały zdefiniowane w prawie UE w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie ich statusu. W konsekwencji istnieje potrzeba wprowadzenia regulacji o charakterze *lex specialis* w tym zakresie, co potwierdza analiza porównawcza w ramach niniejszej rozprawy przeprowadzona. Autor słusznie stwierdza na s. 173 pracy, iż poważnej refleksji oraz zmianom powinny ulec w pierwszej kolejności przepisy konstytuujące cel działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, aby zakres działalności tego podmiotu wyraźnie wskazywał na jej ograniczenia wyłącznie do obszarów o zidentyfikowanej luce rynkowej. Powyższe w sposób skuteczny wykluczałoby zaburzenia konkurencji na rynku oraz przeciwdziałałoby wypychaniu z rynku podmiotów prowadzących działalność na zasadach komercyjnych.

W ocenie Autora, aby zmiana sposobu regulacji BGK była kompletna, wymagane jest również drugie kluczowe działanie w postaci możliwości objęcia jego zobowiązań gwarancjami ze strony państwa. Dzięki przeprowadzonej analizie porównawczej Autor wykazał bowiem, iż wprowadzenie takiego rozwiązania jest w sensie prawnym możliwe. Za bardzo trafne spostrzeżenie uznać należy również stwierdzenie, iż gwarancje państwowe dla publicznych finansowych instytucji rozwoju należy ocenić przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 107 ust. 1 TFUE, tzn. dotyczących pomocy państwa. W przywoływanym wyżej kontekście bardzo interesujące są wnioski Autora, aby regulacje w zakresie gwarancji Skarbu Państwa dla Banku Gospodarstwa Krajowego były ograniczone do zobowiązań wynikających z działalności tego podmiotu w obszarach, gdzie istnieją lub mogą pojawić się niedoskonałości rynku, przy jednoczesnym wzięciu pod uwagę specyficznego dla prawa polskiego rozwiązania polegającego na możliwości dokapitalizowania BGK.

Kolejna grupa wniosków o bardzo wysokiej wartości merytorycznej, która pokazuje ponadprzeciętną wiedzę tak teoretyczną jak i praktyczną Autora, dotyczy spraw organizacyjno-korporacyjnych. W tym aspekcie Autor postuluje przyjęcie rozwiązań o charakterze *lex specialis* jedynie w minimalnym zakresie, tj. dotyczącym organu wydającego statut, określenia liczby członków czy kadencji zarządu. Bardzo wartościowe są również wnioski dotyczące sposobu regulacji zasad dysponowania zyskiem BGK, który powinien być przeznaczony wyłącznie na zasilenie funduszy własnych tej instytucji.

W opinii recenzenta, w wyniku przeprowadzonej w ramach niniejszej rozprawy analizy oraz na podstawie argumentów i wniosków Autora, udowodniona została teza o konieczności zmiany obecnie obowiązujących w ustawie o BGK rozwiązań o charakterze *lex specialis*, aby umożliwić optymalne funkcjonowanie tej instytucji jako formy publicznej

finansowej instytucji rozwoju. Najlepszym podsumowaniem i dowodem na praktyczny aspekt rozważań i wniosków zaprezentowanych w niniejszej pracy jest jej załącznik w postaci autorskiego projektu ustawy o BGK wraz z uzasadnieniem, którego treść i poziom merytoryczny powoduje, iż zasługuje on na uwzględnienie przez polskiego ustawodawcę w procesie zmian regulacyjnych w ramach prawa rynku finansowego.

Reasumując, lektura całości pracy, w połączeniu z jej zakończeniem oraz wnioskami, wskazuje, że mamy do czynienia z rozprawą bardzo dobrze przemyślaną, merytorycznie bardzo dobrze przygotowaną i będącą wynikiem wszechstronnej analizy ze strony Autora.

## **V. UWAGI SZCZEGÓLNE**

Mając na uwadze uprzednio przedstawione rozważania w zakresie oryginalnego charakteru rozprawy, jej struktury oraz metodologii badawczej stwierdzam jednoznacznie, że prowadzone w opiniowanej dysertacji naukowej analizy ukazują bardzo dużą i wielopłaszczyznową wiedzę Autora w zakresie podjętej tematyki i umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Autor bardzo jasno i poprawnie formułuje swoje poglądy i uzasadnia je w sposób w pełni zrozumiały dla odbiorcy. Treść pracy jest adekwatna do postawionej na wstępie hipotezy głównej oraz hipotez dodatkowych, i co najważniejsze nie ma w niej zbędnych rozważań, wykraczających poza obrany zakres badawczy, co niewątpliwie świadczy o dużej samodyscyplinie i doświadczeniu Autora w prowadzeniu badań naukowych.

Rolą recenzenta nie jest jednak tylko dostrzeżenie zalet rozprawy doktorskiej – które w tym wypadku są niewątpliwe – ale również wskazanie zaobserwowanych w jej ramach wad po to aby przy publikacji rozprawy w formie książkowej, na co rozprawa niewątpliwie zasługuje, móc dokonać jeszcze jej nieznacznej korekty.

W tym konkretnym przypadku, recenzowana dysertacja naukowa należy jednak do kategorii prac, w których trudno doszukać się istotnych błędów merytorycznych i metodologicznych. W tym zakresie praca została napisana na bardzo dobrym poziomie, a jej lektura była dla recenzenta wielką przyjemnością. Co istotne, wnioski przedstawione w recenzowanej rozprawie zasługują na to aby były dostrzeżone przez ustawodawcę na etapie stanowienia przepisów prawa z zakresu prawa rynku finansowego. Zdarzają się jednak nieliczne momenty, w których Autor mógłby swoją, słuszną i zrozumianą przez recenzenta argumentację bardziej doprecyzować przed oddaniem pracy do druku (jak np. s. 108, gdzie

Autor wskazuje, iż „Należy jednak zauważyć, że rozporządzenie z 1924 r. nie zawierało uregulowania, iż „do działalności Banku Gospodarstwa Krajowego stosuje się przepisy ... o ile ustawa .... nie stanowi inaczej”).

Dodatkowo, niejako z obowiązku recenzenta, wskazuję, iż w kontekście przyszłej publikacji rozprawy doktorskiej, być może wartym rozważenia byłoby zastosowanie w aspekcie formalnym pracy przypisów tylko i wyłącznie w formie przypisów dolnych, znacznie bardziej rozpowszechnionych w naukach prawnych. Powyższa wskazówka nie jest jednak zarzutem w stronę Autora, lecz wynika być może w większego przywiązania recenzenta do innej od zastosowanej w pracy formy redagowania przypisów i winna być traktowana jako sugestia warta rozważania na etapie publikacji książkowej rozprawy.

Być może warto byłoby również bardziej podkreślić i uwydatnić w treści pracy zastosowaną właściwie przez Autora metodę porównawczą (o czym szczegółowo w pkt III recenzji), gdyż w ocenie recenzenta jest to dodatkowy, lecz mało wyeksponowany walor recenzowanej pracy. W tym kontekście wartym rozważenia jest również szersze uzasadnienie dla wyłączenia z zakresu analizy niniejszego opracowania publicznych finansowych instytucji rozwoju z państw Europy Zachodniej (jak Kreditanstalt für Wiederaufbau w Niemczech, Caisse des Dépôts et Consignations we Francji) oraz rozwinięcie argumentów dla doboru takich a nie innych systemów prawny do analizy porównawczej.

Wyżej wskazane elementy stanowią *de facto* sugestie oraz element dyskusji naukowej z Autorem rozprawy i w żadnym wypadku nie wpływają na ogólną bardzo wysoką i ponadprzeciętną ocenę poziomu prezentowanej rozprawy doktorskiej.

## **VI. KONKLUZJA**

Mając na uwadze kwestie poruszone w poprzednich punktach niniejszej recenzji, jednoznacznie stwierdzam, że Pan Sebastian Skuza bez najmniejszych wątpliwości osiągnął zamierzony cel rozprawy. Recenzowana praca doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i chociażby z uwagi na załączony do niej autorski projekt ustawy o BGK wraz z uzasadnieniem, stanowi znaczny wkład nie tylko teoretyczny ale i praktyczny do nauki prawa finansowego. Koncepcja opracowania, przyjęty sposób argumentowania, zasługują na bezsprzecznie pozytywną ocenę. W konsekwencji w opinii recenzenta niniejsza praca odpowiada wszystkim wymaganiom ustawowym w zakresie rozpraw doktorskich. Sposób przedstawienia zagadnień i problemów badawczych w ramach niniejszej

rozprawy oraz bardzo interesujące wnioski wskazują na ponadprzeciętną wiedzę teoretyczną i praktyczną Autora w zakresie nauk prawnych oraz wyróżniającą umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Podkreślić należy również, iż rozważania Autora wykazują się znaczącą dojrzałością naukową, starannością warsztatu naukowego i trafnością wyboru istotnych problemów naukowych. W mojej ocenie największym atutem rozprawy jest udane skonfrontowanie wielopłaszczyznowej wiedzy teoretycznej (w tym pozyskanej w wyniku badań porównawczych) z wiedzą i doświadczeniem praktycznym Autora, a w konsekwencji możliwość wykorzystania efektów niniejszej pracy przez ustawodawcę.

Recenzowaną pracę należy uznać za opracowanie wyróżniające się oraz o bardzo wysokich walorach naukowych, która zarówno porządkuje dość złożoną i interdyscyplinarną problematykę, jak i inspiruje do głębszej refleksji.

Biorąc powyższe pod uwagę w pełni zasadne jest dopuszczenie Pana Sebastiana Skuzy do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne oraz rozważenie wyróżnienia przedmiotowej rozprawy,

Reasumując, rozprawa doktorska „*Status prawny Banku Gospodarstwa Krajowego jako publicznej finansowej instytucji rozwoju*”, której Autorem jest Pan dr hab. Sebastian Skuza, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego ukazujące ogólną wiedzę kandydata w dyscyplinie nauki prawne i tym samym spełnia wszelkie wymagania wynikające w szczególności z treści art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Olsztyn, 10.05.2023 r.

**dr hab. Michał Mariański**  
Katedra Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego  
Wydział Prawa i Administracji UWM w Olsztynie