UNIWERSYTET GDANSKI
RPW/37738/2022 N
Data:2022-09-29

Warszawa, 23 września 2022 roku

Dr hab. Marcin Asłanowicz, prof. Uniwersytetu SWPS

Katedra Prawa Prywatnego

SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny

Wydział Prawa

Recenzja pracy habilitacyjnej oraz dorobku naukowego dr Aleksandry Nadolskiej sporządzona w ramach postępowania habilitacyjnego

I. Przedmiot oceny – monografia pt. *„Soft law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF"*

Przedmiotem poniższej oceny jest sporządzona przez dr Aleksandrę Nadolską monografia pt. *„Soft law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF"*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2021, ss. 313 (przedstawiona w pkt I niniejszej recenzji), jak również pozostałe osiągnięcia naukowe dr Aleksandry Nadolskiej (przedstawione w pkt II – III niniejszej recenzji). Recenzja została sporządzona w ramach prowadzonego postępowania habilitacyjnego, na podstawie art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym (tj. Dz. U. 2022, poz. 574 z późn. zm.), w wykonaniu postanowienia Rady Doskonałości Naukowej z dnia 4 czerwca 2022 roku (DRKN.Z5.400.21.2022) oraz uchwały nr 81/2022 Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 27 czerwca 2022 roku.

I.1. Rozprawa habilitacyjna (wybór tematu)

Habilitantka dokonała trafnego wyboru tematu rozprawy habilitacyjnej. Temat jej monografii pozostaje bowiem aktualny, a jednocześnie nie został on dotychczas wystarczająco zbadany w piśmiennictwie. Poruszona przez Habilitantkę problematyka jest niewątpliwie doniosła zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia.

Jak zasadnie zasygnalizowała sama Habilitantka (s. 2 Autoreferatu), specyfika krajowego prawa rynku finansowego sprowadza się do tego, że poza dyrektywami, ustawami czy rozporządzeniami obejmuje wiele aktów *soft law* tworzonych przez organy sieci bezpieczeństwa finansowego. Co za tym idzie, kompleksowe zbadanie tych aktów (w tym w szczególności

rekomendacji, wytycznych i listy ostrzeżeń publicznych) uznać należy za wyjątkowo cenne dla nauki prawa finansowego.

I.2. Konstrukcja rozprawy (strona warsztatowa i redakcyjna)

Przyjęta konstrukcja monografii jest właściwie dobrana do tematu pracy, a treść koresponduje z tytułem. Rozprawa obejmuje: uwagi ogólne, wprowadzenie, cztery rozdziały oraz wnioski. Wykaz literatury odnosi się do większości relewantnych prac polskich autorów, a także do szeregu opracowań zagranicznych (choć w zasadzie wyłącznie anglojęzycznych). Rozdziały monografii są podzielone w sposób przejrzysty, zaś obszerne wnioski (przedstawione na 32 stronach) zawierają podsumowanie przeprowadzonych w rozprawie rozważań. Za prawidłowy uznać należy sposób prezentacji poszczególnych zagadnień w przypisach (w stosunku do głównego nurtu prowadzonych rozważań).

Stronę redakcyjną i warsztatową rozprawy także należy ocenić pozytywnie. Źródła prawa zostały wykorzystane i zebrane prawidłowo, co zważywszy na przedmiot rozprawy (odnoszący się do zasad *soft law*) niewątpliwie mogło stanowić dla Habilitantki pewne wyzwanie. Przedstawiony wywód jest zrozumiały zarówno w części głównej pracy (tj. w rozdziałach I-IV), jak i w uwagach ogólnych, wprowadzeniu oraz wnioskach.

Rozprawa została opublikowana przez uznane wydawnictwo naukowe, a redakcja jest bardzo staranna. Podział materii pomiędzy poszczególne jednostki redakcyjne monografii został dokonany w sposób przejrzysty i logiczny, co sprawia, że prezentacja objętej opracowaniem treści jest spójna i konsekwentna.

I.3. Metody badawcze

Habilitantka zastosowała w rozprawie następujące metody badawcze:

1. ogólno-teoretyczną (w celu wyjaśnienia i stworzenia własnych definicji z zakresu prawa rynku finansowego i administracyjnego, w związku z czym zdefiniowała ona m.in. pojęcie „prawo rynku finansowego", „soft law rynku finansowego", „nadzór sensu stricto i sensu largo", „rekomendacje KNF", „wytyczne KNF", „bezprawność działania lub zaniechania KNF");

2. formalno-dogmatyczną (w celu analizy przepisów prawnych oraz orzeczeń TSUE, TK, SN, a także sądów powszechnych i sądów administracyjnych), przy czym Habilitantka przede wszystkim zinterpretowała przepisy Konstytucji RP, ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, prawa bankowego, ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz kodeksu cywilnego. Ponadto wykorzystała kilkanaście wybranych rozstrzygnięć TSUE oraz kilkadziesiąt kluczowych orzeczeń sądów krajowych;

3. historyczną (w celu odtworzenia przyczyn autonomizacji prawa rynku finansowego oraz wyodrębnienia aktów miękkich do regulacji sektora bankowego i ubezpieczeniowego rynku finansowego, przedstawienia głównych założeń dotyczących wyposażenia KNF w instrument nadzorczy o charakterze informacyjnym), przy czym – jak wskazuje

Habilitantka – metoda ta była kluczowa przy weryfikacji statusu prawnego KNF, a także służyła wyjaśnieniu podstaw szerokiego rozumienia pojęcia „bezprawność działania lub zaniechania organu władzy publicznej";

4. aksjologiczną (która była użyteczna zwłaszcza przy rozważaniach poświęconych bieżącym problemom interpretacyjnym): zastosowanie teorii wartości było niezbędne m.in. w celu weryfikacji przedmiotu ochrony rynku finansowego (interes publiczny *versus* interes prywatny) czy kwalifikacji aktów nadzoru finansowego (wiążące i niewiążące środki nadzoru);

5. funkcjonalną (opartą na pragmatycznym kierowaniu się w niej punktem widzenia, tj. analizowaniu instytucji prawnych pod kątem funkcji, jakie mogą w istocie pełnić z uwagi na występujące potrzeby): została ona zastosowana w rozdziale III, dotyczącym kwalifikacji organu nadzoru jako organu władzy publicznej, oraz rozdziale IV co do badania przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej KNF; oraz

6. socjologiczną (choć w ograniczonym zakresie – przede wszystkim do ustalenia modelu zachowania nieprofesjonalnego uczestnika rynku finansowego).

Jak wskazała Habilitantka w Autoreferacie (s. 8), najważniejsze dla niej, z punktu widzenia postawionych w pracy celów i problemów badawczych, było podejście interdyscyplinarne – umożliwiające analizę instytucji prawnych właściwych prawu rynku finansowego z punktu widzenia ekonomii, teorii i filozofii prawa, prawa cywilnego, prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego oraz prawa unijnego. Wykorzystanie tego podejścia było konieczne i miarodajne m.in. do właściwego ustalenia definicji i zakresu prawa rynku finansowego, przypisania KNF statusu organu władzy publicznej czy weryfikacji podstaw odpowiedzialności KNF w związku z wydaniem lub zaniechaniem wydania aktów *soft law*.

Przyjętą przez Habilitantkę metodologię badań uznać należy za prawidłową oraz uzasadnioną przedmiotem rozprawy. Mnogość metod badawczych wykorzystanych przez dr Aleksandrę Nadolską niewątpliwie stanowi znaczącą wartość pracy.

I.4. Treść pracy habilitacyjnej (ocena merytoryczna)

Rozważania merytoryczne recenzowanej monografii poprzedzają krótkie uwagi ogólne (zawarte na 5 stronach) oraz obszerne, trzydziestostronicowe wprowadzenie.

W uwagach ogólnych Habilitantka określiła następujące 9 (choć w Autoreferacie mylnie wskazuje na 10) problemów badawczych, uznając je za cele pracy:

1. Czy oddziaływanie aktów prawa miękkiego na prawo rynku finansowego (prawo specyficzne ze względu na sposób, szybkość i formy jego tworzenia) zdezaktualizowało w tym obszarze podział na *hard law* i *soft law*?

2. Czy obecnie możliwe jest efektywne nadzorowanie rynku finansowego, w tym utrzymywanie zaufania do tego rynku, przez wszystkich jego uczestników bez wydawania *soft law*?

3. Czy KNF jest jedynym organem w Polsce, który ma kompetencje do regulowania rynku finansowego za pośrednictwem aktów prawa miękkiego w przyjętym w pracy znaczeniu?

4. W jaki sposób specyfika prawa rynku finansowego, zwłaszcza w kontekście źródeł prawa, wpływa na kwalifikację prawną rekomendacji i wytycznych KNF?

5. Dlaczego nieujawnienie informacji na liście ostrzeżeń publicznych KNF godzi w należyte wypełnianie celów nadzoru finansowego?

6. Czy działania (zaniechania) KNF co do regulowania rynku finansowego poprzez *soft law* są objęte pojęciem „wykonywania władzy publicznej"?

7. Jakie znaczenie dla odpowiedzialności odszkodowawczej KNF ma fakt, że od 1.01.2019 r. stała się ona organem państwowej osoby prawnej?

8. W jaki sposób na gruncie prawa rynku finansowego powinno kształtować się pojęcie „bezprawności"?

9. Czy prawo dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w związku ze szkodą poniesioną na rynku finansowym w wyniku działań (zaniechań) organu nadzoru co do wprowadzenia *soft law* wymaga poczynienia nowych założeń w tej materii?

Jak wskazała Habilitantka (s. 10-11 Autoreferatu), udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania pozwoliło jej na: zweryfikowanie wpływu *soft law* na strukturę prawa rynku finansowego, ustalenie zakresu aktów prawa rynku finansowego, wyodrębnienie regulatora krajowego rynku finansowego, w obowiązkach którego leży wypełnianie ustawowych celów nadzoru finansowego, wykazanie wpływu funkcji regulacyjnej nadzorcy na efektywność nadzoru finansowego, scharakteryzowanie i szczegółowe omówienie przesłanek odpowiedzialności KNF wobec instytucji finansowych *sensu largo* oraz konsumentów (klientów) usług finansowych za działania nadzorcze o charakterze „miękkim".

Przedstawiona powyżej problematyka ujęta w pytania badawcze stała się podstawą sformułowania przez Habilitantkę następujących tez pracy:

1. *Soft law* rynku finansowego odgrywają kluczową rolę w jego regulacji, co nie pozostaje bez znaczenia dla ich kwalifikacji jako środków nadzorczych sensu largo, najpełniej urzeczywistniających wartości nadzorcze.

2. Nienormatywne akty nadzorcze (rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych) są źródłem praw lub obowiązków uczestników rynku finansowego (zarówno profesjonalnych, jak i nieprofesjonalnych) oraz mają – poza listą ostrzeżeń publicznych, która jest czynnością materialno-techniczną wykonywaną na mocy ustawowego obowiązku nadzorcy – charakter wiążący co do oznaczonego w ich treści skutku, dlatego wszystkie one podlegają kontroli sądowej.

3. Komisja Nadzoru Finansowego jako organ władzy publicznej ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą *ex delicto* na zasadach wynikających z art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417 ust. 1 k.c. wobec wszystkich uczestników rynku finansowego z uwagi na działanie lub zaniechanie dotyczące wydania nienormatywnych aktów nadzorczych, będących źródłem ich szkody.

4. Aby możliwa była realizacja prawa uczestników rynku finansowego do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przed sądem cywilnym konieczne jest, by przesłanka „związku przyczynowego" w ramach odpowiedzialności deliktowej KNF została zobiektywizowana.

Za cel rozprawy Habilitantka uznała (uwagi ogólne, s. 1) udzielenie odpowiedzi na pytanie: jaką rolę w osiąganiu celów nadzoru finansowego pełnią akty *soft law* KNF i czy KNF może – jako organ władzy publicznej – ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za działanie bądź zaniechanie w przedmiocie regulowania rynku finansowego za pomocą tego rodzaju aktów? Postawienie tak zredagowanego pytania było – zdaniem Habilitantki – konieczne w obliczu coraz większej regulacji rynku finansowego bazującej na aktach prawa miękkiego, których status nie został dotychczas zbadany w prawie rynku finansowego. Dr Aleksandra Nadolska podkreśliła przy tym, iż rozbudowanie regulacji w tej materii nie jest zjawiskiem niepożądanym, a wręcz przeciwnie, gdyż rynek finansowy musi być przede wszystkim regulowany specyficznymi źródłami prawa dla ograniczenia kosztów społecznych, wynikających z konieczności właściwej ochrony rynku finansowego. Niemniej luka w tym zakresie budzi, zdaniem Autorki, uzasadnione wątpliwości co do tego, czy krajowy organ nadzoru ponosi wobec uczestników rynku finansowego odpowiedzialność za szkody wynikłe z wydania (lub niewydania) rekomendacji bądź wytycznych oraz prowadzenia (lub nieprowadzenia) listy ostrzeżeń publicznych. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie umożliwiło Habilitantce sformułowanie uwag *de lege lata* oraz *de lege ferenda* w odniesieniu do metod tworzenia i skutków stosowania aktów prawa miękkiego, jakie wydaje krajowy organ nadzoru, a także w przedmiocie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej KNF za działania bądź zaniechania wynikające z podjętych przez nią uchwał (rekomendacji i wytycznych) oraz czynności faktycznych.

W rozdziale pierwszym znajdują się szeroko rozumiane rozważania wstępne (choć rozdział ten ma niemal 1/5 objętości całej rozprawy), zawierające analizę współczesnej koncepcji prawa rynku finansowego. Ten fragment wywodu ma w pewnym stopniu charakter analizy filozoficzno-prawnej, która pozwala przedstawić badane instytucje w szerszym kontekście systemowym. Habilitantka stawia tutaj ważką tezę o autonomizacji prawa rynku finansowego, której przyczyną jest powstanie i postępujące zintegrowanie się jednolitego rynku finansowego w Unii

Europejskiej, którego zakres przedmiotowy należy w pierwszej kolejności konstruować w oparciu o definicję tego rynku. Jak przy tym wywodzi dr Aleksandra Nadolska, w obecnym kształcie jednolity rynek finansowy Unii Europejskiej jest najbardziej znaczącym efektem europejskiej integracji gospodarczej, aczkolwiek wciąż nie jest projektem ukończonym. Stanowi on natomiast hybrydową konstrukcję z wieloma instytucjonalnymi asymetriami, przy czym te nieproporcjonalności we wspólnej architekturze nie doprowadziły – jak na razie – do poważnych napięć. Zgodzić się przy tym należy z tezą Habilitantki, iż jednolity rynek finansowy Unii Europejskiej stanowi w wymiarze światowym „najbardziej zaawansowaną formę integracji gospodarczej państw (s. 63 *in princ.*), zwłaszcza gdy uwzględni się specyficzne metody i sposoby jego regulacji. Finansowa działalność legislacyjna unijnego prawodawcy opiera się bowiem na zharmonizowanym zbiorze podstawowych przepisów i jest skoncentrowana na regulacjach publicznoprawnych (w ich ramach – prowadzona niemalże na dwóch płaszczyznach: w unijnym systemie regulacji, którym podlegając instytucje finansowe i w unijnym nadzorze nad przestrzeganiem przez nie tychże regulacji).

Drugi rozdział recenzowanej rozprawy stanowi – w mojej opinii – najważniejszą jej część (choć rozważaniom zawartym w trym rozdziale poświęconych zostało zaledwie 70 stron, co uznać można za nadmiernie zdawkowe potraktowanie problematyki nienormatywnych aktów nadzoru finansowego). W tym fragmencie książki Habilitantka dokonała bowiem badania nadzoru finansowego *sensu stricto* oraz *sensu largo*, jak również przeprowadziła szczegółową analizę instytucji rekomendacji, wytycznych oraz listy ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego, a więc określonych przez siebie w tytule pracy *soft law* w regulacji rynku finansowego w Polsce.

Zdaniem Habilitantki, aby działania nadzorcze były efektywne i prowadziły do realizacji jego celów, organ nadzoru wyposażono w odpowiednie środki nadzoru, które standardowo dzieli się na dwie grupy: 1) środki nadzoru preferencyjnego, którymi są normatywne akty administracyjne, najczęściej w formie rozporządzeń lub zarządzeń oraz 2) środki nadzoru bieżącego, które służyć mają aktualnemu i elastycznemu nadzorowi, przy wykorzystaniu indywidualnych aktów administracyjnych, w zakresie których wyróżnia się środki *ad personam* (w stosunku do podmiotu nadzorowanego) oraz środki *ad rem* (w stosunku do przejawów działania tego organu albo działania podmiotu jako całości). W tym kontekście wskazuje się na typowe funkcje nadzorcy, czyli: licencyjną, nadzorczą i regulacyjną (s. 101).

Badając instytucję rekomendacji KNF (par. 2 rozdziału II), Habilitantka wskazuje przede wszystkim na uchwały KNF, określone jako „jedną z prawnych form realizacji kompetencji przez KNF" (s. 113). Pewien niedosyt pozostawiać może niezbyt precyzyjne wskazanie relacji pomiędzy uchwałami KNF, a rekomendacjami KNF, którym poświęcony miał zostać ten fragment rozważań, a które stanowią – jak twierdzi sama Habilitantka – główną formę realizacji swoich kompetencji przez KNF wyrażaną w ramach *soft law.* Przyznać jednak jednocześnie należy, iż – jak wskazuje Autorka (s. 117) – „właśnie w drodze uchwał o charakterze generalno – abstrakcyjnym, niestanowiących przepisów wewnętrznych, KNF zatwierdza m.in. rekomendacje kierowane przede wszystkim do banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych, zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji, które poprzez swoją działalność silnie oddziałują na rynek finansowy".

Badając instytucję wytycznych KNF (par. 3 rozdziału II), Habilitantka wywodzi, iż ich źródeł należy poszukiwać w rekomendacjach organu nadzoru bankowego obecnych na rynku finansowym w Polsce od 1996 roku. W dotychczasowej praktyce wykształciła się zaś tendencja polegająca na tym, że wytyczne – związane głównie z sektorem ubezpieczeniowym – są

szczególnego rodzaju reakcją instytucji nadzorczej na zidentyfikowane na rynku finansowym zjawiska mające lub mogące mieć wpływ na prawidłowość funkcjonowania tego rynku, jego stabilność, bezpieczeństwo oraz przejrzystość, zaufanie oraz zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również przez udostępnienie rzetelnych informacji dotyczących jego nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce, zwłaszcza że wydawane są przez KNF (s. 135 – 136). Jak słusznie zauważa przy tym dr Aleksandra Nadolska, wytyczne stanowią uzupełnienie rekomendacji KNF i w tym sensie wiążą adresatów również co do celów tam wyznaczonych. Nie dziwi zatem fakt, że w ich treści KNF wskazuje na oczekiwania nadzorcze dotyczące ostrożnego i stabilnego zarządzania określonym, zidentyfikowanym obszarem, w tym ryzykiem z nim związanym (s. 138).

Badając instytucję listy ostrzeżeń publicznych KNF (par. 4 rozdziału II), Habilitantka zasadnie wskazała, iż – w wyniku wprowadzenia do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym art. 6b, na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 października 2013 roku o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw – doszło do kategorialnej zmiany w sferze prawnej w zakresie prowadzenia przez KNF listy ostrzeżeń publicznych. KNF została wyposażona w prawnie ukształtowany instrument działania w tej materii, dzięki któremu może skutecznie chronić uzasadnione interesy wszystkich (w tym też nieprofesjonalnych) uczestników rynku finansowego. Zgodzić się przy tym należy z Autorką, iż dzięki temu usunięta została luka w prawie, gdyż obecnie KNF, podejmując działania edukacyjne i informacyjnie w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń i podmiotów na nim funkcjonujących, może publikować – w formie i czasie przez siebie określonym, nieodpłatnie – ostrzeżenia i komunikaty w publicznym radiu i telewizji bądź innych środkach masowego przekazu w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników tego rynku (s. 149).

Rozdział trzeci recenzowanej monografii potraktować można jako uzupełnienie rozważań przedstawionych przez Habilitantkę w rozdziale drugim (choć zastrzeżenie budzi kolejność tych rozdziałów – wydaje się bowiem, iż rozważania zawarte obecnie w rozdziale trzecim powinny zostać raczej przedstawione przed rozważaniami zawartymi w rozdziale drugim): zawiera on bowiem analizę statusu prawnego KNF (w kontekście zmian ustawowych obowiązujących od 1 stycznia 2019 roku).

W tym zakresie Autorka dokonała oceny Komisji Nadzoru Finansowego jako szczególnego organu administracji publicznej (par. 1), jako organu państwowej osoby prawnej (par. 2) oraz jako organu władzy publicznej (par. 3). Jak wskazuje Habilitantka, podstawowy cel działania administracji publicznej sprowadza się do wykonywania zadań publicznych określonych w Konstytucji i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego: działanie administracji publicznej jest zatem funkcją zdeterminowaną prawnie (administracja publiczna jest przeznaczona do wykonywania zadań publicznych określonych prawnie, por. s. 171). Pomimo zmian w zakresie organizacji nadzoru nad rynkiem finansowym (nadania UKNF statusu państwowej osoby prawnej) oraz składu KNF nie doszło do zreformowania organizacji pracy polskiej instytucji nadzorczej: UKNF w dalszym ciągu świadczy jedynie techniczną i merytoryczną pomoc organowi nadzoru finansowego, zaś KNF pozostała wyłącznie właściwa do sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym (s. 184). Jak słusznie sygnalizuje to również Habilitantka, KNF, będąca szczególnym organem administracji publicznej, jest jednocześnie podmiotem wykonującym władzę publiczną na mocy i w granicach obowiązującego prawa. Pojęcie organu władzy publicznej jest przy tym szersze od pojęcia organu państwowego i poza tym drugim obejmuje jeszcze organy samorządu terytorialnego oraz inne instytucje wykonujące funkcje władzy publicznej na różnych podstawach (s. 197).

Za bardzo interesujące uznać należy rozważania przedstawione przez Habilitantkę w rozdziale czwartym, odnoszącym się do ram prawnych odpowiedzialności odszkodowawczej KNF, choć można mieć zastrzeżenia co do bezpośredniego związku tych rozważań z tematem przedstawionej monografii (który nie zawiera odniesienia do kwestii zasad odpowiedzialności KNF). Za prawidłowe uznać należy stanowisko dr Aleksandry Nadolskiej wskazujące na dominujący pogląd, że przesłanką odpowiedzialności władz publicznych na podstawie art. 417 KC jest bezprawność w wąskim tego słowa znaczeniu, rozumiana jako niezgodność z prawem (s. 237). Warte szczególnej uwagi są przedstawione dalej rozważania Autorki odnoszące się do podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej KNF z tytułu wydania aktów *soft law* (s. 243 i nast.). Cenny wkład Habilitantki w naukę prawa stanowi też analiza problematyki odnoszącej się do ochrony rynku finansowego *vs* interesów uczestników rynku finansowego w kontekście odpowiedzialności władzy publicznej (par. 4 rozdziału IV), w którym Habilitantka dokonuje m.in. analizy orzecznictwa TSUE odnoszącego się do relacji interesu publicznego do interesów prywatnych.

W rozprawie sformułowane zostały (choć – trzeba przyznać – stosunkowo nieliczne, jak na przedmiot prowadzonych rozważań) wnioski *de lege ferenda*, aby do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym wprowadzić przepisy co do tego, że:

1. Komisja Nadzoru Finansowego ma obowiązek podać do publicznej wiadomości informację o złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wymienionego w art. 6b tego aktu w terminie 7 dni od złożenia zawiadomienia, chyba że istnieją przeciwko temu uzasadnione i poważne przeszkody natury obiektywnej. Wpis na listę musi być opatrzony datą;

2. uchwały KNF obejmujące rekomendacje i wytyczne stanowią środki nadzoru finansowego, które wywołują skutki prawne i mogą być źródłem praw oraz obowiązków ich adresatów i innych uczestników rynku finansowego;

3. Komisja Nadzoru Finansowego ponosi odpowiedzialność cywilnoprawną wobec uczestników rynku finansowego za szkody powstałe w wyniku działania bądź zaniechania niezgodnego z aktami prawnymi zastosowanymi do osiągnięcia celu nadzoru oznaczonego w art. 2 tego aktu;

4. Komisja Nadzoru Finansowego może uwolnić się od odpowiedzialności odszkodowawczej *ex delicto* jeżeli wykaże, że między tą szkodą a jej działaniem bądź zaniechaniem nie istnieje bezpośredni związek przyczynowy.

Jak przyznała sama Habilitantka, zaproponowane regulacje nie zmienią istoty *soft law* rynku finansowego ani nie rozszerzą podstaw odpowiedzialności organu nadzoru, choć powinny przyczynić się do urzeczywistnienia na gruncie prawa rynku finansowego podstawowych zasad konstytucyjnych, a przede wszystkim powinny ułatwić poprawne odkodowanie charakteru aktów *soft law* i ich znaczenia w tworzeniu oraz stosowaniu prawa rynku finansowego.

Dr Aleksandra Nadolska dodatkowo zarekomendowała wyodrębnienie w strukturze wymiaru sprawiedliwości wyspecjalizowanego Sądu ds. Ochrony Stabilności Finansowej, który byłby właściwy rzeczowo do rozpoznawania sporów między uczestnikami rynku finansowego a KNF. Habilitantka wskazała w tym kontekście, że im większa władza, tym większa odpowiedzialność. Komisja Nadzoru Finansowego jest tymczasem jedyną instytucją nadzorczą w Polsce, która samodzielnie może wydawać rekomendacje i wytyczne oraz tworzyć listę ostrzeżeń publicznych kierowanych do wszystkich uczestników rynku finansowego. To doprowadziło autorkę do przekonującego wniosku, że na gruncie prawa rynku finansowego, w ramach którego powstała tendencja do tworzenia coraz większej liczby różnych aktów prawa miękkiego, adresaci tych aktów i czynności powinni mieć dostęp do sądów, aby móc reagować na zmiany nimi wywołane zwłaszcza, iż tego rodzaju akty i czynności mają coraz ważniejsze znaczenie. Takie ujęcie wymaga zaś od sądownictwa powszechnego i administracyjnego w Polsce elastyczności oraz zmiany podejścia do tradycyjnego rozumienia prawa i jego źródeł.

II. Ocena dorobku naukowego oraz aktywności naukowo – badawczej Habilitantki

Na podstawie przedstawionej rozprawy doktorskiej pt. „Komisja Nadzoru Finansowego jako element nowej instytucjonalnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej" oraz po złożeniu wymaganych egzaminów, na podstawie uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 16 grudnia 2013 roku, Habilitantka uzyskała stopień naukowy doktora nauk prawnych. Promotorem rozprawy doktorskiej była prof. UG dr hab. Anna Jurkowska-Zeidler, a recenzentami prof. dr hab. Zdzisław Brodecki oraz prof. UAM dr hab. Tomasz Nieborak.

Po obronie doktoratu, obok monografii (która została omówiona w pkt I powyżej, jako główne osiągnięcie naukowe na potrzeby postępowania habilitacyjnego), Habilitantka przedstawiła do oceny kilkadziesiąt opracowań stanowiących wynik prowadzonych przez nią badań, dotyczących kształtowania się współczesnego paradygmatu regulacyjno-nadzorczego na krajowym i unijnym rynku finansowym. Badania te dr A. Nadolska ujmuje w cztery podstawowe nurty badawcze, dotyczące:

(i) instytucji nadzoru finansowego w sieci bezpieczeństwa finansowego;

(ii) regulacji nadzorczej rynku finansowego;

(iii) prawa rynku finansowego jako odrębna gałąź prawa; oraz

(iv) ochrony konsumentów (klientów) na rynku finansowym.

Jak zasadnie podnosi Habilitantka (pkt 4.2 Autoreferatu), wszystkie wymienione obszary są immanentnie ze sobą powiązane i nie jest możliwe ich rozłączne traktowanie, dlatego że specyfika prawa rynku finansowego, w tym jego źródeł, determinuje uwzględnienie w badaniach zarówno przyczyn oraz skutków autonomizacji tego prawa, jak i regulacji oraz nadzoru na rynku finansowym. To z kolei wiąże się z koniecznością ochrony nieprofesjonalnych uczestników tego rynku, którzy nie są bezpośrednimi adresatami regulacji i aktów nadzorczych instytucji nadzoru finansowego.

Zestawienie publikacji Habilitantki według wskazanych powyżej obszarów badawczych zostało przez nią przedstawione w pkt 2 „Wykazu osiągnięć naukowych, stanowiących znaczący wkład w rozwój określonej dyscypliny" oraz w załączniku do tego wykazu.

Spośród opracowań wymienionych przez Habilitantkę należy zwrócić w szczególności uwagę na wskazane poniżej pozycje[1] (przy czym najbardziej wartościowe – zdaniem recenzenta – zostały skomentowane szerzej).

Ad. (i)

1. *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, Wolters Kluwer, ISBN 978-83-264-3337-5, Warszawa 2014.

Monografia ta niewątpliwie stanowi najbardziej wartościową (obok monografii habilitacyjnej) pozycję w dotychczasowym dorobku naukowym Habilitantki. Jej celem było dokonanie wszechstronnej analizy nowej instytucjonalnej architektury nadzoru nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem procesu przekształcania nadzorusektorowego w zintegrowany oraz statusu prawnego i aspektów niezależności Komisji Nadzoru Finansowego, w tym przedstawienie postulatów *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. Aby tego dokonać Autorka zweryfikowała aktualną strukturę i zakres funkcjonowania organów sprawujących nadzór w państwach członkowskich UE oraz, na przykładzie KNF, zbadała proces przekształcania nadzoru sektorowego w nadzór zintegrowany, przeanalizowała trzy podstawowe aspekty niezależności nadzorcy zintegrowanego oraz przy zastosowaniu metod prawniczych i ekonomicznych podjęła próbę oceny efektywności nadzoru zintegrowanego, rozumianej jako kwalifikowana skuteczność.

Z postanowionego przed sobą zadania Habilitantka wywiązała się w sposób należyty. Pewien niedosyt pozostawiać może niewielka liczba przedstawionych postulatów *de lege ferenda* (podobnie jak miało to miejsce w przypadku monografii habilitacyjnej), tym bardziej mając na względzie – na co wskazuje sama Habilitantka – że KNF i NBP składając się na krajowy system bezpieczeństwa finansowego, który, chociaż nie jest doskonały i występują w nim luki o charakterze instytucjonalnym i przedmiotowym, w przypadku kryzysu pojedynczej instytucji finansowej, jak i kryzysu systemowego powinien reagować szybko i skutecznie (s. 408). Jak trafnie przy tym zauważa dr Aleksandra Nadolska, o ile na etapie zapobiegania kryzysom obie te instytucje realizują działania wspierające sprawne funkcjonowanie rynku finansowego, o tyle na etapie zarządzania kryzysowego to bank centralny pełni funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji. Organ nadzoru nie dysponuje więc – *de lege lata* – mechanizmami, dzięki którym można poprawić zasilanie płynnościowe indywidualnych banków i innych instytucji finansowych.

2. *Miejsce i rola nadzoru makroostrożnościowego w europejskim i krajowym systemie nadzoru nad rynkiem finansowym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" 2014, nr 3(43)-2014, s. 9-27.

W opracowaniu tym Habilitantka dokonuje interesującej analizy uwarunkowań prowadzących do zmiany instytucjonalnej organizacji nadzoru makroostrożnościowego, powstałej w wyniku międzynarodowego kryzysu finansowego w latach 2007-2009. Jak wskazuje dr Aleksandra Nadolska, potrzeba interwencji pokryzysowych na rynkach finansowych podparta nowym paradygmatem bankowości centralnej doprowadziła do zmiany dotychczasowej filozofii

[1] W przedstawionym zestawieniu pominięte zostały publikacje Habilitantki, które ukazały się przed nadaniem jej stopnia doktora nauk prawnych.

nadzoru, opartej na separacji nadzoru bankowego, w tym ostrożnościowego, od instytucji banku centralnego. Rozważania Autorki zwieńczone są konkluzją o konieczności powierzenia NBP nadzoru makroostrożnościowego, który mógłby – zdaniem Habilitantki – działać efektywnie i skutecznie, stanowiąc przy tym modelowe rozwiązanie systemowe dla krajowego nadzoru finansowego.

3. *Europejska Unia Bankowa – początek europeizacji regulacji i nadzoru finansowego*, „Monitor Prawa Bankowego" 2016, nr 10(71), s. 68-79.

Opracowanie to uznać należy za ciekawy głos w dyskusji odnośnie koncepcji Europejskiej Unii Bankowej jako nowego mechanizmu przywracania długoterminowej równowagi w sektorze bankowym. Habilitantka wypowiedziała się tutaj za koniecznością utworzenia jednego nadzoru finansowego w Unii Europejskiej, a nawet jednego regulatora, który poprzez wprowadzane zmiany będzie dążył do obniżenia ryzyka w całym systemie i umożliwiał wykorzystanie pełnego potencjału w nim tkwiącego.

4. *Granice europeizacji regulacji i nadzoru nad rynkiem finansowym UE*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" 2016, nr 1(49)-2016, s. 44-55.

Opracowanie to stanowi kolejny głos Habilitantki (por. też publikacja wskazana w pkt 3 powyżej) w dyskusji odnośnie koncepcji Europejskiej Unii Bankowej. W tym kontekście – jak wykazuje Habilitantka – kluczowe znaczenie w zglobalizowanym systemie finansowym ma ustalenie właściwej równowagi między jurysdykcją kraju pochodzenia i kraju goszczącego oraz między nadzorem krajowym (europejskim) i międzynarodowym. Autorka próbuje za tym odpowiedzieć na pytanie, czy osiągnięto w UE poziom pełnej satysfakcji, jeżeli chodzi o budowę jednolitego rynku finansowego, czy też konieczne są inne zmiany regulacyjne i / lub nadzorcze, które umożliwią wykorzystanie pełnego potencjału tkwiącego w tym projekcie, mającym uczynić rynek europejski tak wydanym, jakby to był rynek narodowy pojedynczego kraju. Przeprowadzone rozważania Habilitantka konkluduje stwierdzeniem, iż idea pełnej integracji europejskiej (docelowe ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej) musi być traktowana jako logiczna konsekwencja swobodnego przepływu osób, usług, kapitału i przedsiębiorczości, ale też jako rozwiązanie umożliwiające eliminację konkurencji, zwłaszcza w zakresie ochrony klientów usług finansowych. Choć wniosek w tym zakresie uznać należy, za – co do zasady trafny – to można mieć wrażenie, że w przedmiotowym opracowaniu brakuje szerszego uzasadnienia przedstawionego stanowiska.

5. *Nakładanie przez Komisję Nadzoru Finansowego kary pieniężnej na podmioty rynku finansowego*, „Monitor Prawa Bankowego" 2020, nr 07-08(116-117), s. 45-63.

Jak słusznie zasygnalizowała w przedmiotowym opracowaniu dr Aleksandra Nadolska, problematyka wymierzania i nakładania administracyjnego kar pieniężnych przez KNF na podmioty rynku finansowego w praktyce obrotu jest przedmiotem wielu kontrowersji i dyskusji. Autorka podkreśliła przy tym, iż kary pieniężne nakładane przez KNF odgrywają coraz większą rolę w kontekście przestrzegania prawa rynku finansowego. Ważne jest zatem, aby

zagwarantować jednolite standardy traktowania karanych podmiotów oraz zapewniać wymierzanie kar sprawiedliwych, racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia. Habilitantka wystąpiła przy tym z przekonywującymi postulatami, aby zrewidować zakres pojęciowy „naruszenia prawa" (które jej zdaniem odnosi się nie tylko do tradycyjnie rozumianego prawa obowiązującego w sensie administracyjnym), jak również wyeliminować spośród podstaw nakładania kar pieniężnych w obrębie rynku finansowego klauzul generalnych, nieostrych i nieprecyzyjnych, które właściwie uniemożliwiają KNF ingerowanie w działalność podmiotu nadzorowanego bez względu na to, czy jest ona prowadzona legalnie i zgodnie z przyjętymi zasadami, regułami oraz praktykami.

6. *Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego a zaufanie do podmiotów rynku finansowego* [w:] „Manipulacje i oszustwa na rynku finansowym. Perspektywa konsumenta. Wykrywanie, przeciwdziałanie, zapobieganie" pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler, E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, A. Wiktorow, J. Monkiewicza, Warszawa 2020, s. 403-423.

W przedmiotowym opracowaniu Habilitantka dokonała szerokiej analizy wprowadzonego w 2014 roku do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym instrumentu działania (listy ostrzeżeń publicznych), dzięki któremu może skutecznie uchronić interesy zarówno klientów usług finansowych, jak i instytucji finansowych świadczących te usługi. Jak słusznie zauważyła przy tym autorka, w odróżnieniu od uchwał (*soft law*), ma ona wyłącznie charakter informacyjny, stanowiąc kierowany do osób trzecich przekaz o tym, że dany podmiot nie prowadzi określonej działalności zgodnie z obowiązującym prawem. Wprowadzoną przez ustawodawcę instytucję dr Aleksandra Nadolska oceniła wysoko zauważając przy tym, iż lista ostrzeżeń publicznych została ukształtowana jako sformalizowany (prawnie określony) administracyjny instrument informacyjny o charakterze generalnym (adresowanym *erga omnes*) związany z działaniem informacyjnym obligatoryjnym, podejmowanym z urzędu i wykonywanym w warunkach związania co do formy i treści.

7. *FinTech jako nowy paradygmat regulacji i nadzorowania jednolitego rynku finansowego UE* [w:] „E-sąd. E-finanse. E-praca" pod red. K. Flagi-Gieruszyńskiej, J. Gołaczyńskiego, D. Szostek, Warszawa 2020, s. 133-151.

8. *Źródła regulacji i nadzoru nad bankami funkcjonującymi na rynku finansowym Unii Europejskiej* – zagadnienia *prawnoporównawcze w kontekście analizy trylematu finansowego*, „Bezpieczny Bank" 2017, nr 1(66), s. 9-31.

Określonym przez Habilitantkę celem tego opracowania było wykazanie, że dla prawidłowego regulowania i nadzorowania sektora bankowego niewystarczające są reformy odnoszące się do otoczenia funkcjonowania oraz warunków podejmowania działalności przez instytucje kredytowe. Do skutecznej redukcji ryzyka systemowego może bowiem przyczynić się – zdaniem autorki – podział banków, który, w założeniu, ma wzmocnić odporność tych instytucji na wstrząsy wewnętrzne i zewnętrzne. W artykule autorka podjęła też próbę obrony hipotezy, że reformy instytucjonalne oraz strukturalne dotyczące prawidłowego funkcjonowania banków na rynku finansowym UE powinny być ze sobą skoordynowane, aby były skuteczne. Wysoka ocena merytoryczna komentowanego tutaj opracowania wynika zarówno z szeroko przeprowadzonej

przez Habilitantkę analizy (odnoszącej się m.in. do zagadnienia sprzężenia zwrotnego między regulacją i nadzorem nad jednolitym rynkiem finansowym UE, problemu trylematu finansowego, którego istota sprowadza się do właściwej definicji trzech niekompatybilnych celów rynku finansowego, reform instytucjonalno-unkcjonalnych europejskiego rynku finansowego, jakie miały miejsce w latach 2011-2015), ale przede wszystkim interesujących badań komparatystycznych, dotyczących amerykańskiej, brytyjskiej i europejskiej reformy strukturalnej sektora bankowego.

9. *Odpowiedzialność odszkodowawcza Komisji Nadzoru Finansowego – wstępna analiza na gruncie* art. *417 k.c.*, „Monitor Prawa Bankowego" 2021, nr 4(125), s. 68-82.

Za szczególnie wartościowe uznać można opracowanie Habilitantki odnoszące się do problematyki ponoszenia przez KNF odpowiedzialności na podstawie art. 417 KC. Autorka trafnie wskazuje, iż krajowy organ nadzoru ponosi deliktową odpowiedzialność odszkodowawczą za sprawowanie nadzoru finansowego w sposób niezgodny z prawem. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy nie podejmuje adekwatnych środków nadzoru dla zapobieżenia stwierdzonemu ryzyku czy zagrożeniu, odgrywającemu istotną rolę w polityce gospodarczej państwa, co może doprowadzić do destabilizacji całego rynku finansowego. Nie może więc ulegać wątpliwości, iż państwo ponosi odpowiedzialność za nadzór nieskuteczny, czyli taki, który nie prowadzi do osiągniecia założonych w ustawie celów. Działalność lub postępowanie organu nadzoru (organu władzy publicznej) jest więc przyczyną szkody zawsze wtedy, gdy jego działanie (zaniechanie) wpływa (bezpośrednio lub pośrednio) na funkcjonowanie uczestników (zarówno profesjonalnych, jak i nieprofesjonalnych) rynku finansowego, a działanie takie – zdaniem Habilitantki – należy definiować szeroko.

10. *Europejski nadzór finansowy* [w:] „Wielka encyklopedia prawa. Tom III – Prawo Unii Europejskiej" pod red. Z. Brodeckiego, ISBN tomu: 978-83-64556-02-9, Warszawa 2014.

11. *Nowa rola Europejskiego Banku Centralnego w sieci ochrony finansowej*, „Bezpieczny Bank" 2014, nr 4(57), s. 54-82, współautor W. Nadolski.

12. *Nałożenie kary pieniężnej na dostawcę usług w zakresie udostępniania informacji,* „Monitor Prawa Bankowego" 2022, nr 04(137), s. 60-69.

W opracowaniu tym Habilitantka dokonała analizy instytucji kary pieniężnej z tytułu naruszenia przez dostawcę usług wymogów w zakresie udostępniania danych transakcyjnych w związku z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2022 roku art. 167ba ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, co stanowiło implementację art. 70 ust. 6 MiFID II oraz art. 27f, art. 27g i art. 27i MiFIR. Jak słusznie zauważyła dr Aleksandra Nadolska, w związku z wejściem w życie wskazanego przepisu rola KNF w nakładaniu kar pieniężnych na dostawców omawianych usług znacznie zmalała, gdyż zasady, przesłanki i warunki nakładania kary pieniężnej na podmioty publikujące i mechanizmy sprawozdawcze zostały w całości zdeterminowane prawem UE. Autorka jednocześnie postawiła też tezę, iż sankcje przewidziane w art. 167ba ustawy o obrocie instrumentami finansowymi będą stosowane przez KNF, skoro obowiązki nałożone na

dostawców usług w zakresie udostępniania informacji określone w MiFIR mają na celu zwiększenie przejrzystości rynków finansowych, a tym samy doprowadzenie do poprawy funkcjonowania jednolitego rynku finansowego przez utrzymywanie jego stabilności, ochronę klientów oraz podniesienie poziomu ich zaufania do rynku.

Ad. (ii)

Wskazane przez Habilitantkę opracowania dotyczące regulacji nadzorczej rynku finansowego pokrywają się niemal w całości z opracowaniami dotyczącymi problematyki instytucji nadzoru finansowego w sieci bezpieczeństwa finansowego (por. pkt (i) powyżej), z wyłączeniem następujących 2 pozycji:

1. *Nowa rola kontroli w systemie zarządzania organizacją na przykładzie analizy kompetencji Prezesa Rady Ministrów wobec Komisji Nadzoru Finansowego,* „Monitor Prawa Bankowego" 2012, nr 3(16), s. 78-87.

2. *O „fałszywych" wytycznych EBA i prawdziwym celu nadzorczego soft law w sprawie POG* (*artykuł* – jak wskazuje Habilitantka – został przyjęty do publikacji w PUG).

Celem tego opracowania, wskazanym przez Habilitantkę, było zwrócenie uwagi, że unijne akty *soft law*, obejmujące materię nadzoru finansowego, mogą być różnie stosowane i interpretowane nie tylko przez adresatów, ale również przez sądy (trybunały) krajowe, instytucje administracji publicznej czy organy wchodzące w skład krajowych sieci bezpieczeństwa finansowego. Jak w konsekwencji starała się to wykazać Autorka, pożądane jest, aby na poziomie unijnym kształtował się jednolity, współczesny pogląd w tym przedmiocie, do czego skłaniać może uzasadnienie opinii rzecznika generalnego przedstawione 15 kwietnia 2021 roku w sprawie C-911 / 19 (tym bardziej, iż sam fakt zaskarżenia wytycznych EBA stanowił *novum* w prawie finansowym).

Ad. (iii)

1. *Wstęp do ekonomicznej analizy prawa rynku finansowego* [w:] „Zmiany na rynku finansowym w dobie kryzysu" pod red. M. Lemonnier, S. Kisiela, M. Mariańskiego, Olsztyn 2016, s. 33-46.

W przedmiotowym opracowaniu Habilitantka pokusiła się o przeprowadzenie systemowych rozważań o charakterze częściowo filozoficzno-prawnym, na styku prawa i ekonomii. Autorka przedstawiła tu „prawo" jako cześć składową porządku społecznego, który z kolei stanowi fragment ładu kulturowego. Prawo można też – zdaniem dr Aleksandry Nadolskiej – prezentować w modelu triady, jako układ rynku i kultury scalony przez prawo właśnie, które w związku z tym ma być efektywne, funkcjonalne, stabilne, spójne, komunikatywne, słuszne, sprawiedliwe, legitymowane aksjologicznie, etc. Za szczególnie wartościowe można przy tym uznać rozważania Habilitantki, w których dokonuje ona badania ekonomicznej analizy tworzenia i stosowania prawa podkreślając, że normy prawne powinny prowadzić do zwiększenia efektywności ekonomicznej odniesionej do kryterium przyjętego w ekonomii, (czyli do tzw. „ekonomii dobrobytu"). Autorka przyjmuje przy tym dwa dodatkowe założenia, że „tworzenie prawa jest efektywne" oraz „stosowanie prawa jest efektywne", w konsekwencji czego podkreśla

potrzebę położenia akcentu na sposób, metodę, koncepcję tworzenia i stosowania prawa – normy prawnej, która również ma być efektywna.

2. Stabilność *finansowa jako naczelna zasada prawa rynku finansowego Unii Europejskiej (rozważania na tle najnowszego orzecznictwa TSUE i TK)*, „Monitor Prawa Bankowego" 2015, nr 01(50), s. 84-95.

3. *Od prawa finansowego do prawa rynku finansowego (zarys zmian)*, „Monitor Prawa *Bankowego*" 2016, nr 01(62), s. 65-79.

4. *Faktyczna Unia Gospodarcza i Walutowa – dokąd zmierza europejska (dez)integracja poprzez prawo?*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance" 2017, nr 4, vol. 15, s. 61-85.

Za szczególnie interesujące uznać można rozważania dr Aleksandry Nadolskiej przedstawione w tym opracowaniu. Zawierają one bowiem analizę i ocenę europejskich procesów integracyjnych, dokonaną przez pryzmat Unii Gospodarczej i Walutowej, która stała się podstawą dla Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Jak wywodzi Habilitantka, brak jest możliwości przesądzenia czy tworzenie faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej stanowić będzie krok w kierunku pełnej integracji, czy całkowitej dezintegracji Unii Europejskiej. Autorka słusznie podkreśla przy tym, iż należy umożliwić pełną operatywność utworzonym jednolitym mechanizmom, gdyż idea ich powołania jest słuszna i celowa. W konsekwencji kwestia tworzenia tzw. Unii dwóch prędkości ma znaczenie drugorzędne, gdyż: po pierwsze – nie trzeba być członkiem Eurogrupy, aby przystąpić do Europejskiej Unii Bankowej, po drugie – państwa objęte derogacją pozostają jedynie w okresie przejściowym, zaś po trzecie – stworzenie faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej nie jest możliwe wśród państw negujących podstawowe wartości i zasady obowiązujące w UE.

5. *Nowy wymiar orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sferze prawa rynku finansowego (rozważania na przykładzie podstaw prawnych decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru)* [w:] „XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość" pod red. Z. Ofiarskiego, Szczecin 2014, s. 785-794.

6. *O charakterze prawnym decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru – rozważania w kontekście sprawy C-370/12 Pringle oraz sprawy C-270/12*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" 2014, nr 1(41) 2014, s. 11-26.

W przedmiotowym opracowaniu Habilitantka dokonała analizy przełomowego orzeczenia wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-370/12, w którym po raz pierwszy dokonano bezpośredniego zbadania zgodności z prawem zmian dotyczących Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jak zasadnie zwróciła uwagę dr Aleksandra Nadolska, orzeczenie to stanowi ważny zwrot w dotychczasowej linii orzeczniczej TSUE, gdyż sankcjonuje równoległe do TFUE obowiązywanie szczególnych traktatów, uzupełniających i rozwijających *acquis communautaire*, a jednocześnie podaje w wątpliwość obowiązywanie

dotychczasowego prymatu zasady solidarności finansowej państw członkowskich – zarówno tych należących do strefy euro, jak i nienależących do eurostrefy. Ponadto, wskazane orzeczenie po raz pierwszy w historii legalizuje rozwiązania ustrojowe przyjęte przez państwa członkowskie Unii w trakcie trwania ostatniego globalnego kryzysu finansowego, a utworzone w celu przywrócenia i utrzymania stabilności finansowej i bezpieczeństwa finansowego. Zgodzić się przy tym należy z Habilitantką, iż choć Europejskie Urzędu Nadzoru nie wydały jeszcze żadnej decyzji nadzorczej, to przyznane im kompetencje do wydawania prawnie wiążących instrumentów krajowym organom nadzoru bądź instytucjom finansowym stanowią przejaw rosnącej harmonizacji maksymalnej w prawie europejskim. Stanowi to wyraz zmiany filozofii myślenia o nadzorowaniu rynku finansowego Unii, która charakteryzuje się zwrotem od pojęcia części ku pojęciu całości, a to z kolei przesądza o konieczności uznania decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru (a nie krajowych) za prawnie wiążący, a przede wszystkim efektywny instrument organizacji wzorca normatywnego dla jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej.

7. *Rozdział 1-3* [w:] „Wykład prawa rynku finansowego" pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler, A. Nadolskiej, ISBN 978-83-7865-563-3, Gdańsk 2017, s. 13-87.

Skrypt pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler oraz A. Nadolskiej (przygotowany także z udziałem P. Bafia, P. Adamowicza i T. Knepka) stanowi opracowanie akademickie w formie podręcznika, w którym zaprezentowano instytucje polskiego i europejskiego rynku finansowego. Jego celem było uzupełnienie podręczników z zakresu prawa finansowego, prawa bankowego i prawa rynku finansowego, przy czym miało ono porządkować zagadnienia odnoszące się do instytucji zaufania publicznego prowadzących działalność na rynku finansowym, a także regulujących i nadzorujących ten rynek, jak również stanowić źródło wiedzy na temat regulacji krajowego rynku finansowego. Część pracy przygotowana przez Habilitantkę dotyczy analizy głównych pojęć i instytucji prawa rynku finansowego (rozdział 1), problematyki podejmowania i prowadzenia działalności na rynku finansowym (rozdział 2) oraz nadzoru finansowego (rozdział 3). Opracowanie dr A. Nadolskiej zostało niewątpliwie przygotowane w sposób przejrzysty i czytelny, zaś wywód zobrazowany został szeregiem schematów określających systematykę prawa finansowego, strukturę rynku finansowego, sieć bezpieczeństwa finansowego, podział banków ze względu na formę organizacyjno-prawną, strukturę rynku ubezpieczeń, zestawienie usług płatności najczęściej wykorzystywanych przez Polaków, mechanizmy stosunków finansowych, system nadzoru finansowego w Polsce, strukturę krajowego nadzoru finansowego w ujęciu historycznym oraz zakres podmiotowy nadzoru finansowego w Polsce. Sprawia to, że tenże skrypt stanowić może dobrą pomoc dydaktyczną dla studentów oraz doktorantów.

Ad. (iv)

1. *Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego a zaufanie do podmiotów rynku finansowego* [w:] „Manipulacje i oszustwa na rynku finansowym. Perspektywa konsumenta. Wykrywanie, przeciwdziałanie, zapobieganie" pod red. A. Jurkowskiej-Zeidler, E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, A. Wiktorow, J. Monkiewicza, Warszawa 2020, s. 403-423 (vide: pkt I.11).

2. *Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego a zaufanie do podmiotów rynku finansowego* [w:] „Nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta", Raport

Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym, Warszawa, wrzesień 2019, s. 233-250.

3. *Zakres ochrony zbiorowego interesu konsumentów na rynku usług bankowych (rozważania na tle nowych regulacji o kontroli klauzul stosowanych we wzorcach umów)* [w:] „Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych" pod red. E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, Warszawa 2017, s. 99-114.

Opracowanie poświęcone zostało nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczącej m.in. przekształcenia systemu kontroli postanowień wzorców umownych zawieranych z konsumentami (z sądowego na administracyjny), w tym modyfikacji polegającej na przesądzeniu skutków prawnych decyzji Prezesa UOKiK w tym zakresie oraz wprowadzeniu kar pieniężnych za wykorzystywanie przez przedsiębiorców niedozwolonych klauzul we wzorcach umów. Celem artykułu było wskazanie, że dla zapewnienia skutecznej ochrony interesów konsumentów usług bankowych (finansowych) nie jest wystarczająca zmiana systemu kontroli postanowień wzorców umów z sądowej na administracyjno-sądową i przyznaniu Prezesowi UOKiK kompetencji do określania kilku środków usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu stosowania klauzul abuzywnych. Zdaniem Habilitantki, ustawodawca zbagatelizował bowiem fakt, że podejście do kwestii ochrony konsumenta zmieniło się w kierunku przypisania przedsiębiorcy współodpowiedzialności za podjęte przez klienta decyzje. Za szczególnie interesujące należy uznać w tym kontekście przedstawione przez dr Aleksandrę Nadolską rozważania zmierzające do obrony tezy, iż ostatnie zmiany wprowadzone w przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie zapewnią skutecznej i efektywnej ochrony interesom konsumentów na rynku usług bankowych oraz nie przyczynią się do zwiększenia pewności prawnej.

4. *Konsument i klient na rynku usług finansowych. Problem zakresu podmiotowego ochrony na rynku finansowym* [w:] „Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym" pod red. J. Monkiewicza, E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej, Warszawa 2019, s. 52-71.

5. *Skuteczność prawna ochrony tzw. „frankowiczów" w kontekście terminów przedawnienia*, „*Finanse* i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law" 2020, vol. 2(26), s. 63-82.

6. *„Rozszerzenie" ochrony przedsiębiorców na gruncie umów bankowych zawierających klauzule abuzywne*, „PRAWO I WIĘŹ. LAW & SOCIAL BONDS" 2022, nr 1(39), wiosna 2022, s. 282-296.

W opracowaniu tym Habilitantka dokonała interesującej analizy ustawy z dnia 31 lipca 2019 roku o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. 2019, poz. 1495), na podstawie której dodano nowy art. 385^5 KC (zgodnie z którym przepisy dotyczące konsumenta, zawarte w art. 385^1-385^3 KC stosuje się do osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie posiada ona dla niej charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej). Rozważania przeprowadzone

przez Autorkę prowadzą ją do wniosku, iż wprowadzenie instrumentów normatywnych zmierzających do zmniejszenia czy wyeliminowania nierówności na rynku – zwłaszcza w zakresie nawiązywana stosunków zobowiązaniowych w sektorze bankowym, który opiera się na wzorcach umownych – było zabiegiem słusznym. W konsekwencji badane zmiany Habilitantka ocenia pozytywnie, nawet jeżeli w rzeczywistości nie wprowadziły one nowej kategorii podmiotu objętego ochroną prawną na gruncie art. 385^1 i nast. KC. Jak przekonywująco wywodzi bowiem dr Aleksandra Nadolska, ich zasadnym celem było bowiem wyeliminowanie nierówności kontrahentów na gruncie stosunków zobowiązaniowych, w ramach których naczelną zasadą jest zasad swobody umów (autonomii woli stron) uregulowana w art. 353^1 KC.

7. *Decyzje interwencyjne ESMA jako efektywny środek ochrony dobra publicznego* (artykuł – jak *wskazuje* Habilitantka – został przyjęty do publikacji w „Studia Iuridica Toruniensia).

Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych Habilitantka przedstawiła następujące wystąpienia na krajowych konferencjach naukowych:

1. *Europejska Unia Bankowa – początek europeizacji regulacji i nadzoru finansowego*, cykliczna ogólnopolska konferencja naukowa „Rynek Finansowy", Nałęczów, 8-10.06.2015 r.

2. *Wstęp do ekonomicznej analizy prawa rynku finansowego*, II ogólnopolska konferencja *naukowa* nt. „Zmiany na rynku finansowym w dobie kryzysu", Olsztyn, 30.11.2015 r.

3. *Zakres ochrony zbiorowego interesu konsumentów na rynku usług bankowych (rozważania na tle nowych regulacji o kontroli klauzul stosowanych we wzorcach umów)*, ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Bezpieczeństwo i ochrona klienta na rynku usług finansowych. Prawo – praktyka – problemy – potrzeby - perspektywy", Wrocław, 19-20.05.2016 r.

4. *„Czynności bankowe" w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych – czyli o problemach w tworzeniu kompleksowych regulacji prawnych na pograniczu dwóch gałęzi prawa*, ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Prawo rynku finansowego jako odrębna gałąź prawa", Olsztyn, 24.10.2016 r.

5. *Ochrona aktywów niemajątkowych*, seminarium pt. „Wparcie dla przedsiębiorców. Majątek *przedsiębiorcy* – jak o niego zadbać?" zorganizowane przez Pracodawcy Pomorza oraz Stowarzyszenie Ekspertów Majątkowych, Gdańsk, 28.11.2018 r.

6. *Koncepcje odpowiedzialności odszkodowawczej Komisji Nadzoru Finansowego*, Ogólnopolskie *Seminarium* Naukowe „Prawo rynku Finansowego", Warszawa, 12.04.2019 r.

7. *Business model and social impact in parcel delivery service: sharing economy – JADEZABIORE.PL case*, Workshop on "Impact Assessment in the Sharing Economy", Rzym, 11-12.04.2019 r., współautor A. Łukasiewicz;

8. *Mechanizm ugody – konsekwencje dla konsumentów i banków, webinarium „Wyrok TSUE w sprawie kredytów „frankowych" – konsekwencje dla konsumentów, banków, gospodarki i dochodów państwa (kontynuacja)"*, European Financial Congress, 23.04.2020 r.

9. *Prawne uwarunkowania ochrony własności intelektualnej i nowych technologii – aktualne problemy i perspektywy zmian. Fin Tech jako nowy paradygmat jednolitego rynku finansowego UE*, 6. Forum Prawa Mediów Elektronicznych, Szczecin, 6-7.10.2020 r.

10. *Nadzór finansowy typu Twin Peaks*, VIII Kongres Regulacji rynków finansowych FinReg 2021 pod tytułem „Regulacje wzmacniające konkurencyjność gospodarki", Warszawa, 14.10.2021 r.

We wniosku Habilitantki brak jest informacji o jej wystąpieniach na międzynarodowych konferencjach naukowych choć można założyć, iż taki charakter mogło mieć wystąpienie pt. *Extending the protection of entrepreneurs on the basis of banking agreements*, International Seminar on Financial Law entitled: "The Financial Law towards Challenges of the XXI century", Gdańsk-Košice-Brno-Voronezh, 8.12.2020 roku.

Mając powyższe na względzie, aktywność konferencyjną Habilitantki uznać można za raczej niewielką, jednak w pewnym stopniu usprawiedliwiać ją może istotne ograniczenie liczby organizowanych konferencji naukowych (zarówno w Polsce jak i za granicą) w ostatnim 2,5 roku, ze względu na uwarunkowania związane z pandemią COVID-19.

III. Pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze i dydaktyczno-popularyzatorskie

III.1. Habilitantka jako swoje pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze wymienia następujące „pozostałe" publikacje naukowe (przy czym pomijam tu publikacje, które ukazały się przed nadaniem jej stopnia doktora nauk prawnych, jak również publikacje o charakterze *stricte* popularyzatorskim, które ukazały się wyłącznie w mediach internetowych):

1. *Lokaty terminowe – zarys* problemu *w świetle przepisów kodeksu cywilnego i prawa bankowego,* „Monitor Prawa Bankowego" 2014, nr 01(38), s. 63-73.

2. *O dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o zapłatę z tytułu niewypłaconej kwoty wolnych środków funduszu stabilizacyjnego z powództwa Bankowego Funduszu Gwarancyjnego przeciwko Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej,* „Bezpieczny Bank" 2017, nr 2(67), s. 7-37.

3. *Opłata sądowa w sprawach o roszczenia wynikające z czynności bankowych – glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2016 r., sygn. akt III CZP 59/16,* „Monitor Prawa Bankowego" *2017*, nr 04(77), s. 46-53.

W ramach oceny aktywności naukowej Habilitantki należy także zwrócić uwagę na jej uczestnictwo – w charakterze członka stałego zespołu recenzentów – w „Financial Law Review" (Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego) oraz – w charakterze recenzenta – w „Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law" (Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego). Pełniąc tę funkcję Habilitantka dokonała szeregu publikacji we wskazanych periodykach (por. pkt 13 „Wykazu osiągnięć naukowych, stanowiących znaczący wkład w rozwój określonej dyscypliny"), choć pewne zastrzeżenia budzić mogą przyczyny, dla których dla większości tych publikacji wskazane są jedynie 3 daty (4 maja 2021 roku, 7 sierpnia 2020 roku oraz 15 czerwca 2015 roku), co sugerować bowiem może faktycznie niewielką aktywność Habilitantki.

III.3. Jak wskazuje Habilitantka (pkt 3 autoreferatu), przez 6 miesięcy (od stycznia do czerwca 2013 roku) współpracowała ona z Wyższą Szkołą Zarządzania w Gdańsku na podstawie umowy o dzieło. Od października 2014 roku do 2021 roku współpracuje ona (na podstawie umowy zlecenia) z Wyższą Szkołą Administracji i Biznesu w Gdyni, choć nie jest jasne czy ta współpraca wciąż trwa, czy też zakończyła się w 2021 roku (Habilitantka mogła bowiem wskazać rok 2021 ze względu na wystąpienie wówczas z wnioskiem habilitacyjnym). Część publikacji Habilitantki wskazuje jej związek z Wyższą Szkołą Bankową w Gdyni, choć nie wskazuje ona tej jednostki naukowej w swoim autoreferacie.

IV. Ocena końcowa

Analiza monografii habilitacyjnej dr Alekandry Nadolskiej pt. „*Soft law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF*", jak również pozostałego dorobku naukowego Habilitantki po uzyskaniu stopnia dr nauk prawnych pozwala na uznanie, iż posiada ona osiągnięcia naukowe stanowiące znaczny wkład w rozwój nauki prawa (art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym (tj. Dz. U. 2022, poz. 574 z późn. zm.).

Choć aktywność naukowa dr Aleksandry Nadolskiej w dziedzinie nauk prawnych nie jest intensywna, zaś lista publikacji po uzyskaniu przez Habilitantkę stopnia dr nauk prawnych nie jest zbyt obszerna, to poziom naukowy tych publikacji (w tym w szczególności monografii habilitacyjnej, pomimo przedstawionych powyżej zastrzeżeń do niej) **pozwala na wystąpienie niniejszym z wnioskiem o dopuszczenie dr Aleksandry Nadolskiej do dalszych etapów przewodu habilitacyjnego**.

Warszawa, dnia 23 września 2022 roku

dr hab. Marcin Asłanowicz, prof. Uniwersytetu SWPS