

Warszawa, 10 września 2023 r.

Dr hab. Piotr Bogdanowicz, prof. ucz.

Katedra Prawa Europejskiego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Piotra Gałązki "Polityka regulacyjna Unii Europejskiej z zakresu ochrony konsumenta na rynku usług finansowych w świetle zasady proporcjonalności"

I. Wybór tematu

Wybór tematu należy uznać ze wszech miar za trafny. Jak sama Autor wskazuje już na drugiej stronie Wstępu, "rynek usług finansowych – zwłaszcza bankowych, ubezpieczeniowych i kapitałowych – musi być traktowany szczególnie, podobnie jak ochrona konsumentów na nim", co wynika ze "szczególnej roli i istotnego znaczenia rynku finansowego dla całej gospodarki" (s. 10). Gdy weźmie się do tego, że zgodnie z art. 12 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ("TFUE"), "wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Unii", a zasada proporcjonalności, w świetle której Autor ocenia politykę regulacyjną Unii z zakresu ochrony konsumenta na rynku usług finansowych, jest ustrojową i ogólną zasadą prawa unijnego, nie ulega wątpliwości, że temat rozprawy dotyczy kwestii istotnych zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Chociaż zasada proporcjonalności jest zasadą ogólną prawa Unii Europejskiej, warto podkreślić, że – zgodnie z moją najlepszą wiedzą – jak dotąd nie ukazała się na rynku polskim pozycja, która omawiałaby kompleksowo zasadę proporcjonalności w kontekście rynku usług finansowych. Wydaje się, że Autor mógł mocniej zaakcentować to we Wstępie (punkt 3.), pokazując stan nauki w analizowanym zakresie i uzasadniając przy okazji potrzebę nowego spojrzenia na zasadę proporcjonalności.

II. Hipoteza i pytania badawcze

Autor wskazuje, że "celem niniejszej pracy jest przeprowadzenie analizy wybranych i mających istotne znaczenie z perspektywy zasady proporcjonalności i budowania rynku wewnętrznego UE, przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących ochrony konsumenta usług finansowych w celu dokonania ich oceny pod kątem proporcjonalności nakładanych obowiązków w stosunku do korzyści dla konsumenta, które stanowią cel legislacji" (s. 23). Abstrahując od nieco niefortunnego sformułowania ("celem niniejszej pracy jest [...] w celu" czy "mających istotne znaczenie z perspektywy zasady proporcjonalności [...] w celu dokonania ich oceny pod kątem proporcjonalności"), to należy uznać, że cel badawczy został określony prawidłowo. Towarzyszy dziewięć pytań badawczych, od bardziej ogólnych, takich jak dotyczących m.in. definicji i treści zasady proporcjonalności czy definicji rynku usług finansowych w Unii, po bardziej szczegółowe, np. o obowiązki informacyjne dostawców usług finansowych i ich ocenę przez pryzmat zasady proporcjonalności (s. 23-24). Formuła pracy, zgodnie z którą cele / pytania badawcze towarzyszą hipotezie (o której niżej) jest często stosowana w pracach naukowych, pozwalając, między innymi, na ukierunkowanie prowadzonych badań. Zastosowanie tej formuły w recenzowanej pracy należy zatem ocenić pozytywnie.

Rozważania podjęte w rozprawie zmierzać mają do zweryfikowania następującej hipotezy badawczej: "przepisy prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do ochrony konsumenta usług finansowych nie są w pełni zgodne z zasadą proporcjonalności" (s. 24). Tak postawiona hipoteza badawcza budzi pewne wątpliwości. W kontekście instytucji unijnych zasada proporcjonalności pełni dwojaką rolę, o czym zresztą Autor zdaje się wspominać chwilę wcześniej we Wstępie (s. 22-23, gdy pisze o "aspekcie formalno-instytucjonalnym" oraz "aspekcie materialno-prawnym"). Może więc służyć ocenie dopuszczalności określonej interwencji legislacyjnej (potrzeba przyjęcia danego środka, sposób, etc.) oraz ocenie legalności konkretnego już rozwiązania (a nie aktu jako takiego) względem praw jednostek. Nie jest do końca jasne, którą rolę zasadę proporcjonalności Autor miał na myśli, formułując hipotezę (którą zresztą nieprawidłowo nazywa w kolejnym akapicie "tezą"). Skoro wspomina o "przepisach prawnych", to wydaje się, że chodzić może o ocenę legalności konkretnych rozwiązań przewidzianych w aktach prawnych (aspekt materialno-prawny). Jak rozumiem, w ramach tej hipotezy Autor zmierzałby do wykazania, że niektóre przepisy prawne

analizowanych przez niego wybranych aktów prawa wtórnego (s. 27) dotyczących ochrony konsumenta na rynku usług finansowych nie są proporcjonalne.

Patrząc z perspektywy całości rozprawy, nie sposób jednak nie dostrzec, że Autor prowadzi analizę proporcjonalności również z perspektywy formalnej (por. rozdział 3., gdzie Autor pisze tak: "Obowiązki przedstawione w tym rozdziale będą poddawane ocenie przez pryzmat zasady proporcjonalności jako zasady ogólnej prawa Unii Europejskiej, która występuje tutaj w dwóch aspektach. Po pierwsze, w aspekcie formalno-instytucjonalnym, a po drugie w aspekcie materialno-prawnym. Oba mają istotne znaczenie." – s. 142-143; ale też na s. 172, 189, 198, 210, 231 oraz 248 i n.). Problem polega na tym, że perspektywa ta, co zostanie pokazane poniżej, jest dużo trudniejsza do oceny pod kątem wyłącznie prawnym.

Mając na uwadze, że hipoteza badawcza powinna być postawiona w sposób niebudzący wątpliwości, wydaje się, że powinna być ona inaczej sformułowana, zwłaszcza w odniesieniu do tytułu pracy (przykładowo "polityka regulacyjna Unii Europejskiej z zakresu ochrony konsumenta na rynku usług finansowych nie zawsze odzwierciedla zasadę proporcjonalności" czy "polityka regulacyjna Unii Europejskiej z zakresu ochrony konsumenta na rynku usług finansowych prowadzi do przyjmowania nieproporcjonalnych rozwiązań", etc.)

III. Metody badawcze

Doktorant wskazuje, że posługuje się kilkoma metodami badawczymi: metodą formalno-dogmatyczną oraz prawno-teoretyczną (s. 28), uzupełnioną o metodę ekonomicznej analizy prawa (s. 29). To metody często wykorzystywane w pracach z zakresu prawa, w szczególności (różnie nazywana) metoda dogmatyczno-prawna¹. Podejście Autora jest więc słuszne.

IV. Struktura pracy

Praca składa się ze Wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia w postaci "Konkluzji i postulatów de lege ferenda". Sam Autor wskazuje, z czym należy się zgodzić, że w ramach tych pięciu merytorycznych rozdziałów można wyróżnić dwie części: pierwsze dwa dotyczą

¹ Por. D. van Kędziński, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, "Transformacje Nauk Prawnych" 2018, nr 3, s. 5-59.

zagadnień bardziej teoretycznych, zaś kolejne trzy rozdziały opisują już konkretne akty prawne dotyczące ochrony konsumenta usług finansowych.

Uważam, że struktura ta jest prawidłowa. Poniżej wskazuję pokrótce, czego dotyczy każdy rozdział i przedstawiam nieliczne uwagi dotyczące głównie tego, czego mi w nich brakowało.

Rozdział 1. Autor poświęca przybliżeniu zasady proporcjonalności oraz rynkowi usług finansowych. Biorąc pod uwagę temat pracy, jak się wydaje, Autor mógł wyodrębnić również w ramach osobnej jednostki redakcyjnej kwestie dotyczące ochrony konsumenta (w tej chwili są one "wbudowane" w rozważania dotyczące rynku usług finansowych, zob. np. s. 69-72, gdzie mowa jest o definicji konsumenta na rynku usług finansowych), w tym rozwinąć kwestię standardu "przeciętnego" czy też "uśrednionego" konsumenta w prawie unijnym.

Rozdział 2. omawia zagadnienia dotyczące kwestii proceduralnych w zakresie uchwalania przepisów prawa regulujących funkcjonowanie rynku usług finansowych. Biorąc pod uwagę, że w rozdziale tym Autor przedstawia proces tworzenia projektów aktów legislacyjnych przez Komisję Europejską i jakie wymogi musi ona spełnić, by dochować zasady proporcjonalności, należy jednak żałować, że rozdział (ani żadna inna część rozprawy) nie zawiera jakiegokolwiek oceny możliwych sankcji w przypadku naruszenia prawa w tym zakresie przez Komisję lub Radę i Parlament Europejski (w szczególności w kontekście art. 263 TFUE i skargi na nieważność).

W rozdziale 3. Autor przedstawia regulacje obowiązków dostawców usług finansowych wobec konsumentów w świetle zasady proporcjonalności. Autor omawia w tym rozdziale szereg aktów prawa pochodnego, dzieląc je na te dotyczące usług płatniczych, usług ubezpieczeniowych konsumenckich usług kredytowych oraz usług inwestycyjnych. Należy podkreślić, że rozważania nie mają w ogóle charakteru opisowego, o czym może świadczyć choćby rozpoczęcie rozdziału obejmujące aksjologiczne podstawy obowiązków informacyjnych na rzecz konsumentów usług finansowych. Z kolei dalsza część rozdziału zawiera przede wszystkim solidną analizę prawną przepisów pod kątem zasady proporcjonalności w ujęciu materialnym.

Rozdział 4. poświęcony jest proporcjonalności regulacji odpłatności za usługi finansowe w Unii Europejskiej, a więc kosztów usług finansowych. Z aprobatą należy ocenić podejście

Autora, który nie poprzestaje na problematyce dotyczącej bezpośrednio kosztów, ale prowadzi analizę również w odniesieniu do takich kwestii jak obowiązek ujawniania kosztów czy przedstawiania zestawień faktycznie poniesionych kosztów.

Rozdział 5. różni się nieco od pozostałych, ponieważ, na co Autor sam wskazuje, zaprezentowane w nim zagadnienia mają znaczenie nie tyle dla konkretnego rodzaju usług finansowych, co dla całego rynku tych usług. W związku z tym rozdział ten dotyczy takich kwestii jak problem trwałego nośnika, za pomocą którego zapewnia się informacje konsumentowi, świadczenie usług opartych na technologii (*fintech*) czy też proponowanie konsumentom usług finansowych, które nie odpowiadają ich potrzebom (*misseling*).

Rozdziały zasadniczo są zbliżonej objętości (39-59 stron, z wyjątkiem zdecydowanie najbardziej rozbudowanego rozdziałem 3., który ma ich aż 109, a więc blisko jedną trzecią całej pracy, nie licząc spisu treści, wykazu skrótów oraz bibliografii i wykorzystanych w pracy materiałów źródłowych). Mając jednak na uwadze, że rozdział ten dotyczy fundamentalnej z perspektywy pracy kwestii, a więc obowiązków dostawców usług finansowych wobec konsumentów w świetle zasady proporcjonalności, taka objętość jest uzasadniona.

Bardzo dobrym pomysłem, porządkującym rozważania, jest umieszczenie na końcu każdego rozdziału "Podsumowania".

V. Uwagi do treści pracy

Niewątpliwie rozprawa stanowi ciekawą i wielowątkową analizę podejścia Unii Europejskiej do ochrony konsumenta na rynku usług finansowych z perspektywy zasady proporcjonalności. Pracę cechuje wszechstronna analiza prawna kwestii ustrojowych i materialnoprawnych. Pisząc to, muszę jednak przyznać, że po lekturze pracy nie do końca wiem, czy Autor zweryfikował hipotezę w sposób pozytywny czy negatywny. Jak wskazano powyżej, hipotezę rozprawy należy rozumieć w ten sposób, że polityka regulacyjna Unii Europejskiej w zakresie ochrony konsumenta na rynku usług finansowych może budzić wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności.

I tak, jeżeli chodzi o zakres obowiązków informacyjnych nakładanych na dostawców usług finansowych Autor pokazuje, że jest on za szeroki, przez co paradoksalnie może prowadzić do

sytuacji, w której korzyści dla konsumenta będą mniejsze niż powinny być (konsument będzie pogubiony, będzie miał problemy ze zrozumieniem zbyt wielu informacji, etc.). Niewątpliwie w tym zakresie można mówić o potencjalnym braku niezbędności i nie do końca odpowiednim podejściu ze strony Unii Europejskiej. Z drugiej strony, można się zastanawiać czy problem leży rzeczywiście w przepisach (zbyt szerokim zakresie informacji), czy też braku należytego wsparcia ze strony przedsiębiorców czy organów publicznych (nadzorczych). O czym zresztą Doktorant również wspomina w pracy. Podobnie jak o innym remedium na nadmierną ilość informacji niemożliwej do przetworzenia, tj. obowiązek notyfikacji organom nadzoru nowego produktu finansowego i związanych z nim materiałów informacyjnych w ustandaryzowanej formie. Rozważania w tym zakresie należą moim zdaniem do najciekawszych w pracy i dobrze ilustrują istniejący problem podejścia Unii Europejskiej i realizowanej przez nią polityki regulacyjnej do ochrony konsumenta na rynku usług finansowych.

Już jednak, jeżeli chodzi np. o kwestię opłat związanych z usługami płatniczymi, krytyczna ocena Autora rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1230 w sprawie płatności transgranicznych w Unii jest dla mnie nieprzekonująca. Autor wskazuje m.in., że "rozporządzenie prowadzi do istotnego rozwarstwienia rynku wewnętrznego między strefę euro a państwami poza strefą euro" oraz że prowadzi "fragmentaryzacji rynków usług płatniczych poza strefą euro" (s. 259), a w konsekwencji, że tworzy "konflikt interesów między strefą euro a państwami spoza strefy euro" (s. 260). Z tego powodu, w ocenie Autora, nie jest ono proporcjonalne. To oczywiście teza, która wydaje się atrakcyjna, brakowało mi jednak wyjaśnienia, dlaczego rozwiązanie to miałyby być nieproporcjonalne (niekonieczne, nieodpowiednie. Zbyt restrykcyjne?). Biorąc pod uwagę, że Unia Europejska ma wyłączną kompetencję w dziedzinie polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, trudno jest moim zdaniem postawić zarzut o rozwarstwieniu między strefą euro a państwami poza strefą euro, która jest po prostu faktem i co więcej ma traktatowe podstawy.

Z kolei w przypadku opłat związanych z konsumenckimi usługami kredytowymi czy opłaty związanych z usługami inwestycyjnymi nie jest dla mnie jasne, z której strony regulacje te miałyby być nieproporcjonalne. Przykładowo, w przypadku tych drugich opłat, Autor wspomina, że "transparentność informacji dotyczącej poziomu opłat (ze względu na ich mnogość), którymi obciążani są inwestorzy detaliczni, w tym konsumenci, jest

niewystarczająca" (s. 279). Potencjalny brak transparentności nie oznacza jednak, że mamy do czynienia z jednoczesnym naruszeniem zasady proporcjonalności.

Wreszcie, na przykładzie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2167 w sprawie podmiotów obsługujących kredyty i nabywców kredytów widać doskonale trudności związane z oceną proporcjonalności w kontekście formalno-instytucjonalnym i odniesieniem jej do hipotezy rozprawy. Autor odwołuje się w tym kontekście do preambuły tej dyrektywy, wskazując, że w motywie 61 *in fine* wprost ona podkreśla znaczenie zasady proporcjonalności, "którą przynajmniej formalnie wzięto pod uwagę. Zgodnie z tym motywem, „Zgodnie z zasadą proporcjonalności (...) niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów”. Wydaje się, że jest to słuszne podejście, wskazujące, że proporcjonalność była analizowana podczas prac legislacyjnych i stanowiła przedmiot dyskusji. Sama deklaracja nie sanuje ewentualnych uchybień co do urzeczywistnienia zasady w przepisach dyrektywy, lecz może stanowić o właściwym podejściu zarówno Komisji Europejskiej jako projektodawcy, jak i obu legislatorów - Parlamentu Europejskiego i Rady i wzmacniać znaczenie zasady, podnosząc świadomość jej istnienia" (s. 311). Nie do końca rozumiem, co Autor ma tu na myśli. To że w preambule dyrektywy znajduje się zwyczajowa formułka dotycząca uwzględnienia zasady proporcjonalności w zasadzie nic nie oznacza. Ani nie oznacza ona, jak Doktorant słusznie zauważa, że przyjęte rozwiązania są proporcjonalne, ani jej ewentualne pominięcie nie mogłoby automatycznie prowadzić do wniosku, że mamy do czynienia z naruszeniem zasady proporcjonalności. Dodając do tego, to o czym Autor pisze w zakończeniu, a z czym bezsprzecznie należy się zgodzić, że 'proporcjonalność jest trudna w badaniu na etapie tworzenia ram prawnych przez ustawodawcę, gdyż jej kryteria są w większym stopniu jakościowe niż ilościowe" (s. 339), można mieć wątpliwości, w jaki sposób ocenić czy przepisy prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do ochrony konsumenta usług finansowych są w pełni zgodne z zasadą proporcjonalności.

Wyjaśnieniu powyższych wątpliwości nie służy jednak wspomniane zakończenie, w którym Autor słusznie co prawda zauważa, że "zasada proporcjonalności na rynku usług finansowych jest istotna" (s. 335) czy też, że jest ona "nieodzownym elementem przepisów prawa UE, które mają prawidłowo realizować cel prawodawcy" (s. 352), niemniej trudno na jego podstawie jednoznacznie stwierdzić (nie licząc kwestii obowiązków informacyjnych), dlaczego – zgodnie z hipotezą rozprawy – przepisy prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do ochrony konsumenta usług finansowych nie są w pełni zgodne z zasadą proporcjonalności. Nie jest dla mnie również

jasne, co Autor ma na myśli, gdy pisze, że proporcjonalność w rozumieniu formalno-instytucjonalnym "ma na celu ochronę pozycji państw członkowskich i jest też sposobem prowadzenia polityki na forum Unii Europejskiej [przez kogo?], ograniczającym pozycję Komisji Europejskiej [...]" (s. 338).

Niezależnie od powyższych uwag, należy podkreślić, że przedstawiona do recenzji praca stanowi solidną rozprawę doktorską, w której rozważania Autora są bardzo dobrze umiejscowione w doktrynie prawa unijnego oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a wnioski są dobrze przemyślane (nawet jeżeli nie ze wszystkimi się zgadzam).

VI. Język i strona formalna pracy

Język pracy jest zasadniczo dobry. Praca napisana jest przejrzystym językiem, co powoduje, że – pomimo trudnej problematyki – generalnie dobrze się ją czyta. Czasami zdania są zbyt rozbudowane (por. przykładowo na s. 10-11, gdzie zajmuje ono 9 linijek), ale Autor stara się jednak trzymać zasady, aby jedno zdanie wyrażało jedną myśl.

Praca jest napisana starannie. Liczba literówek czy błędów interpunkcyjnych nie jest duża. To co mi nieco przeszkadzało, to niekonsekwentnie stosowane odstępy w pracy. Zazwyczaj był to jeden wiersz (co samo w sobie może budzić pewną wątpliwość, jeżeli kolejna linijka zaczyna się od akapitu), ale czasami odstęp ten był większy, a miejscami go z kolei brakowało.

VII. Bibliografia

Bibliografia liczy, zgodnie ze sporządzonym przez Doktoranta spisem, 319 pozycji (s. 353-376). Bibliografia jest zatem bogata i zawiera różne opracowania: monografie, artykuły naukowe, komentarze i glosy. Autor umiejętnie i licznie skorzystała ze źródeł obcojęzycznych (napisanych w języku angielskim).

Obok głosów doktryny, Autor poddał analizie źródła prawa, w tym akty unijnego prawa pierwotnego i pochodnego (uwzględniając tzw. akty prawa miękkiego), orzecznictwo TSUE (ponad 100 przytoczonych orzeczeń i 15 opinii Rzeczników Generalnych) oraz wiele innych dokumentów niemieszczących się w ww. kategoriach.

VIII. Konkluzja

Podsumowując, niezależnie od poczynionych uwag krytycznych, stwierdzam, że ogólna ocena rozprawy doktorskiej mgr. Piotra Gałązki jest pozytywna, a w szczególności, że spełnia ona wymogi określone w ustawie z dnia z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną doktoranta w dyscyplinie naukowej nauki prawnej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Opowiadam się za dopuszczeniem mgr. Piotra Gałązki do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

W przypadku dopuszczenia mgr. Piotra Gałązki do publicznej obrony rozprawy doktorskiej, chciałbym żeby w jej trakcie Doktorant odpowiedział na następujące pytania:

1. Czy w przypadku naruszenia zasady proporcjonalności przez przepisy prawa regulujące funkcjonowanie rynku usług finansowych w zakresie ochrony konsumenta możliwe jest zaskarżenie aktów prawnych zawierających te przepisy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 263 TFUE?
2. Czy pojawiający się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej standard "przeciętnego" czy też "uśrednionego" konsumenta ma znaczenie z perspektywy zasady proporcjonalności w kontekście rynku usług finansowych?

Piotr

Bogdanowicz

Digitally signed by
Piotr Bogdanowicz

Date: 2023.09.11
11:52:45 +02'00'