

Poznań, 3 stycznia 2025 r.

dr hab. Adam Szafrąński, prof. ucz
w Zakładzie Administracyjnego
Prawa Gospodarczego i Bankowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

**Recenzja rozprawy doktorskiej magister Anny Tomiczek
z tytułowanej
„Prawne aspekty wdrożenia i funkcjonowania systemu informowania o
nieprawidłowościach w działalności przedsiębiorstw energetycznych”**

1. Formalne aspekty recenzji

Recenzja została sporządzona w wyniku uchwały nr 146/2024 Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 29 października 2024 r., powołującej mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej magister Anny Tomiczek. W recenzji uwzględniono dyspozycję art. 187 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 742), zgodnie z którą rozprawa doktorska powinna prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydatki w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Ponadto, wspomniany przepis wymaga, by przedmiotem rozprawy doktorskiej było oryginalne rozwiązanie problemu naukowego albo oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej.

2. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy

Przygotowując recenzję, należy w pierwszej kolejności dokonać oceny wagi poruszanego tematu z punktu widzenia życia społecznego, politycznego i gospodarczego.

Wybrany przez Doktorantkę temat jest niewątpliwie aktualny, gdyż wiąże się z relatywnie nowymi rozwiązaniami na poziomie prawodawstwa UE oraz ustawodawstwa polskiego w odniesieniu do sygnalistów. Państwo dostrzega potrzebę stworzenia wewnętrznych i zewnętrznych dla przedsiębiorstw kanałów komunikacji umożliwiających zgłaszanie nieprawidłowości, rozumianych jako działania bądź zaniechania tak niezgodne z prawem

powszechnie obowiązującym, jak i dokumentami wewnętrznymi przedsiębiorstwa. Ponadto, przewiduje się ochronę sygnalistów jako osób potencjalnie narażonych na nieprzychylność wyrażaną na różny sposób przez przełożonych i osoby najbliższego otoczenia w pracy.

Temat jest więc aktualny, ale także kontrowersyjny. W debacie publicznej podnosi się kwestię trudnego do zaakceptowania z moralnego punktu widzenia zinstytucjonalizowanego „donosicielstwa”, które przy zmianie nomenklatury ma wywoływać pozytywne skojarzenia. Sygnalista to przecież zupełnie inne pojęcie niż donosiciel czy denuncjator. obrońcy regulacji i ich potrzeby wskazują na przypadki, w których nadużycia w przedsiębiorstwach pozostają niezauważone, niekiedy akceptowane, mimo że są znane. Nieprawidłowości mogą dotyczyć m.in. nieprzestrzegania praw pracowniczych, ale także procedur bezpieczeństwa produktów oferowanych przez przedsiębiorstwa czy czynności korupcyjnych.

Przedsiębiorstwo energetyczne pod wieloma względami nie różni się od innych przedsiębiorstw. Do podobieństw należy typowa forma prawna spółki prawa handlowego, często skomplikowana struktura organizacyjna grupy kapitałowej, konieczność przestrzegania reguł bezpieczeństwa i higieny pracy oraz praw pracowniczych. Z drugiej jednak strony, przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się wytwórstwem oraz sieciami należą do przedsiębiorstw, w których ryzyka awarii, brak dbałości o rozwój sieci, nieprzestrzeganie obowiązków zapasowych (itd.) mogą mieć dalej idące konsekwencje niż ograniczające się do samego przedsiębiorstwa. Istnieje zatem szczególna potrzeba przestrzegania w nich procedur bezpieczeństwa.

W dziedzinie energetyki, do jednej z większych awarii czasów bardziej nam współczesnych, doszło w 2014 r. w japońskiej Fukushima. Powszechnie dziś uznaje się, że awaria ta była spowodowana złą komunikacją i strukturalną niemocą w reagowaniu na potencjalne zagrożenia. Zjawisko to nazwano w literaturze „nuclear power village” („wioska energetyki jądrowej”), którą stanowi ściśle powiązana sieć kontaktów, na którą składały się grupa polityków z rządzącej partii, urzędników rządowych (zwłaszcza pracujących w organie nadzoru na energetyką jądrową), członków zarządu przedsiębiorstwa energetycznego TEPCO oraz innych pomniejszych grup. Wzajemne powiązania powodowały następujące zjawiska: łagodne regulacje rządowe, silne interesy ekonomiczne kosztem bezpieczeństwa oraz milczenie¹. Najwyraźniej zabrakło kogoś, kto byłby w stanie powiedzieć to, co wielu przypuszczało: elektrownia nie jest przygotowana na tsunami, które zdarza się raz na 100 lat w

¹ Por. Yoonho Kim, *Analyzing Accountability Relationships in a Crisis: Lessons From the Fukushima Disaster*, *The American Review of Public Administration*, vol. 48, issue 7, 2017.

Japonii. Waga zatem bezpieczeństwa w energetyce, także przyszłej energetyce jądrowej w Polsce nakazuje rozważyć poważnie potrzebę regulacji sygnalistów.

Nie ma wobec powyższego wątpliwości, że temat jest i znaczący gospodarczo i społecznie i prawnie.

Powaga tematu nakazuje podjęcie refleksji nad prawidłowym wdrożeniem regulacji dotyczącej nieprawidłowości w przedsiębiorstwie energetycznym z punktu widzenia oczekiwanych rezultatów przy uwzględnieniu wyżej wspomnianej kontrowersji, dla jednych o znaczeniu kulturowym, dla innych także moralnym.

3. Ocena sformułowania celu naukowego oraz postawionych celów badawczych

Cel pracy Doktorantka wyraziła już we wstępie, wskazując że jest nim udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przepisy prawa dotyczące systemów informowania o nieprawidłowościach wpływają na zmniejszenie ryzyka naruszeń prawa przez przedsiębiorstwa energetyczne, służąc tym samym realizacji interesu publicznego, w tym bezpieczeństwu energetycznemu państwa.

Odpowiedź na to pytanie jawi się jako dość oczywista, więc także i hipoteza badawcza, stanowiąca odpowiedź na pytanie, także ma ten sam walor. Szczęśliwie dla pracy, Doktorantka precyzuje pytania badawcze, które świadczą o znajomości przez nią problemu badawczego i każą go widzieć w innym świetle niż wydawało się to na pierwszy rzut oka. Pytania te (nie ma potrzeby ich przywoływania w tym miejscu) wyraźnie służą pogłębieniu tematu z punktu widzenia efektywności przewidzianych regulacjami mechanizmów. Doktorantka pomija zatem pytania „czy”, lecz skupia się na „jak”, do czego ma prawo i z pewnością pozostawia czytelnika przed intrygującą lekturą.

Doktorantka wskazuje, że rozprawa ma charakter wdrożeniowy, co oznacza że powinna mieć walor praktyczny z punktu widzenia przedsiębiorstw energetycznych. Można mieć zatem wątpliwość, czy cel badawczy nie został określony nazbyt teoretycznie i czy nie należało go odnieść bezpośrednio do praktyki przedsiębiorstwa. Zakreślony przez Doktorantkę cel badawczy wskazuje raczej na rozważania na poziomie większej ogólności.

4. Ocena przyjętych rozwiązań terminologicznych

Autorka biegle posługuje się terminologią prawniczą a praca napisana jest językiem prostym, czytelnym i zachęcającym do lektury. Jest też spójna co do stylu. Wszystko to sprawia, że czyta się ją z przyjemnością.

5. Ocena przyjętych metod badawczych

O metodach badawczych Doktorantka informuje pod koniec wstępu (s. 22), wyraźnie tematu nie pogłębiając. W większym zatem stopniu należy ocenić nie tyle deklarację o stosowanych metodach, co praktykę ich stosowania.

Jak wiadomo, prawidłowość doboru metody ocenia się w relacji do celu badawczego. Cel badawczy zaś wskazuje wyraźnie na konieczność zastosowania metody dogmatyczno-prawnej i to szeroko rozumianej – nakazuje on ustalenie treści obowiązującego prawa, a także jego oceny z perspektywy celu regulacji, niezależnie gdzie by się go poszukiwało (czy to w domniemanej woli ustawodawcy, czy motywach dyrektywy 2019/1937 czy jeszcze w ogólnym przekonaniu stosujących prawo). Przede wszystkim jednak kryterium oceny prawa Doktorantka przyjmuje własne i to w odniesieniu do celu, jakim jest interes publiczny oraz bezpieczeństwo energetyczne państwa. Metoda dogmatyczno-prawna winna zatem w przypadku omawianej pracy służyć ustaleniu treści prawa obowiązującego i jego oceny z perspektywy interesu publicznego. Dodać należy, że tak postawiony cel badawczy (także pytania pomocnicze) nakazują zastosowanie metody empirycznej w celu sprawdzenia np. czy ochrona sygnalistów jest niezbędna w praktyce (a więc czy stanowi zachętę do podejmowania przez nich działania).

Obie metody zostały przez Doktorantkę wskazane we wstępie pracy. Ponadto wymieniła ona jako właściwą, metodę historyczną, służącą zrozumieniu potrzeby regulacji, co należy przyjąć również z aprobatą. W sferze zatem deklaracji, Doktorantka, określiła prawidłowo metody badawcze.

W sferze realizacji, trzeba jednak przyznać, że metoda dogmatyczna była przez Doktorantkę wykorzystywana w niewielkim stopniu. W niewielu przypadkach Doktorantka rozważała możliwe interpretacje przepisów (jak w przypadku uwag o grupach kapitałowych w rozdziale 5). W pracy ograniczała się do przeglądu literatury (np. rozdziale 1) lub też ustalenia i streszczenia przepisów niezbędnych do uwzględnienia w projektowaniu w przedsiębiorstwie systemu informowania o nieprawidłowościach (rozdział 2 i 3 oraz zasadniczo 4). Szkoda zatem, że kryterium zewnętrzne oceny prawa a więc bezpieczeństwo energetyczne nie wykorzystano swojego potencjału.

Metoda empiryczna została wykorzystana w badaniach ankietowych pracowników Tauron S.A. Badania, jakkolwiek interesujące, poprzedzały wprowadzenie regulacji dotyczących informowania o nieprawidłowościach. Nie dawały zaś odpowiedzi na pytanie o cel badawczy pracy, a więc pytanie, czy przepisy prawa dotyczące systemów zgłaszania

nieprawidłowości wpływają na zmniejszenie ryzyka naruszeń przez przedsiębiorstwa energetyczne, służąc tym samym realizacji interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa energetycznego. Aby na to pytanie odpowiedzieć należałoby zapewne, poza ustaleniem prawa obowiązującego, opisać również jego efektywność. Być może badana, dzięki analizie zgłaszanych przypadków i to niestety w perspektywie czasowej, umożliwiającą posiadanie miarodajnych a więc wiarygodnych rezultatów.

6. Ocena konstrukcji rozprawy

Praca zawiera siedem rozdziałów. Pierwszy zawiera uwagi wstępne. Kolejne dwa rozdziały odnoszą się do treści prawa o ochronie sygnalistów oraz obowiązków przedsiębiorstw energetycznych. Kolejne rozdziały stanowią okazję dla Doktorantki połączenia tematyki prawa energetycznego oraz prawnej regulacji zgłaszania nieprawidłowości w przedsiębiorstwie. Rozdział 4 dotyczy więc obowiązku przedsiębiorstwa energetycznego wdrożenia regulacji wewnętrznych w omawianym obszarze, rozdział 5 specyfiki grupy kapitałowej, rozdział 6 zawiera analizę wdrożenia przepisów przez poszczególne grupy kapitałowe – przedsiębiorstwa energetyczne.

Wyżej opisana konstrukcja (także tytuły podrozdziałów) wskazuje na raczej opisowy charakter pracy. Brakuje w nim przede wszystkim wyraźnego odniesienia do celu badawczego i hipotezy badawczej a więc oceny przepisów z perspektywy interesu publicznego i bezpieczeństwa energetycznego państwa. W konstrukcji pracy również nie odzwierciedlono pytań pomocniczych. Nie ma więc wyraźnej odpowiedzi w schemacie podrozdziałów na pytania o prawidłowość zakresu przedmiotowego regulacji, czynniki ryzyka sprzyjające możliwości wystąpienia określonych naruszeń prawa. Brak również oceny ochrony prawnej jako zachęty do działania sygnalistów.

Należy zatem krytycznie odnieść się do wewnętrznej spójności pracy a więc relacji konstrukcji pracy do celu badawczego i pytań pomocniczych, choć pierwsze 3 rozdziały wyraźnie zmierzają w tym kierunku. Kolejne zaburzają jednak schemat określony przecież przez Doktorantkę we wstępie.

Dopiero we wnioskach Doktorantka odnosi się do hipotezy i pytań pomocniczych. One wprawdzie pozostają w związku z wyżej przedstawionymi rozważaniami, ale „korpus” pracy jest od nich oddzielony. Zwłaszcza temat bezpieczeństwa energetycznego, kluczowy dla celu badawczego pozostaje z boku rozważań. Odnosi się więc wrażenie, że praca jest właściwie o systemie zgłaszania nieprawidłowości w przedsiębiorstwie energetycznym na podstawie doświadczeń we wdrożeniu go w przedsiębiorstwie energetycznym Tauron. Cel zaś i pytania

badawcze stanowią dodatek do wcześniej powstałej pracy. Chętnie wysłucham podczas obrony wypowiedzi Doktorantki na ten temat.

7. Uwagi dotyczące treści rozprawy

Nie będę, jak to się niekiedy czyni, przedstawiał uwag do poszczególnych części pracy, analizując rozdział po rozdziale rozprawę doktorską, lecz przedstawiam poniższe uwagi o charakterze bardziej ogólnym.

Chciałbym wpiery wskazać na niewątpliwe atuty pracy, które świadczą o jej naukowości.

Po pierwsze, Doktorantka posiada biegłą znajomość prawa dotyczącego sygnalistów i to o charakterze sektorowym i uniwersalnym, włącznie z historią regulacji, jej ideowymi założeniami oraz odnoszącymi się do nich zastrzeżeniami.

Po drugie, Doktorantka potrafi formułować samodzielne wnioski de lege ferenda. Niektóre z nich mnie przekonały, inne nie. Do pierwszych zaliczyłbym np. wniosek sformułowany na str. 146, gdzie postuluje się rozszerzenie katalogu środków prawnych ochrony sygnalistów o roszczenia negatoryjne i restytucyjne. Postulat ten wypływa z porównania z regulacjami zagranicznymi, co jest przykładem trafnego zastosowania metody prawno-porównawczej. Do drugich zalicza się przykładowo wniosek ze strony 168, w którym Doktorantka wywodzi możliwość powstania wątpliwości prawnych czy spółka prawa prywatnego w rękach Skarbu Państwa jest podmiotem publicznym czy też. W moim przekonaniu takich wątpliwości nie ma i z tego względu niekoniecznie należałoby rozszerzać katalog podmiotów wskazanych w ustawie o sygnalistach.

Po trzecie, Doktorantka, choć mocno wspiera się na poglądach innych osób, to potrafi je samodzielnie porządkować, analizować i na ich podstawie formułować własne wnioski. Tego właśnie oczekuje się od badacza. Jako zasługujące na aprobatę należy wskazać dokonywanie przez Doktorantkę ekstrapolacji, które należą do szczególnych umiejętności: zastosowanie we własnym obszarze badawczym spostrzeżeń z innego obszaru badawczego. Ma to miejsce dla przykładu na str. 136, gdy następuje porównanie obowiązków informacyjnych dotyczących regulaminu pracy oraz systemu informowania o nieprawidłowościach.

Do uwag krytycznych należy to, co już zostało wyżej wypowiedziane, a co w tym miejscu można jedynie powtórzyć. Ma się wrażenie, że zasadniczym celem badawczym było

uporządkowanie wiedzy o treści i historii przepisów o sygnalistach (i to w zakresie wewnętrznych zgłoszeń w przedsiębiorstwie) oraz opisanie trudności w ich wdrożeniu w przedsiębiorstwie energetycznym na przykładzie kilku podmiotów ze szczególnym wyróżnieniem grupy kapitałowej Tauron (świadczy o tym przywołane badanie ankietowe oraz załączniki z grupy kapitałowej Tauron). Cel badawczy, który sugeruje przeprowadzenie badania przepisów o zgłaszaniu nieprawidłowości pod kątem konieczności zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego nie ma zaś wyraźnego i konsekwentnego odzwierciedlenia w treści i konstrukcji pracy.

8. Ocena źródeł wykorzystanych w rozprawie

W pracy został przedstawiony obfity materiał źródłowy. Nawet zadziwiająco, jak na materię dość nową. Nie jest jednak on sztucznie rozbudowany. Doktorantka umiejętnie posługuje się źródłami, co znaczy że cytuje je tylko wówczas, gdy jest to uzasadnione a walor cytatu jest istotny dla Jej rozważań.

9. Kwalifikacja rozprawy pod względem gałęzi prawa

Pracę należy zakwalifikować do prawa publicznego, w pewnej mierze do prawa publicznego gospodarczego.

10. Ocena końcowa rozprawy

Ocena rozprawy doktorskiej p. Anny Tomiczek wypada ostatecznie pomyślnie. Podstawowymi atutami są nakład pracy Autorki, samodzielność rozważań, bardzo dobra znajomości badanej materii i język bardzo zachęcający do lektury. Do uwag krytycznych należą połowiczność w udzieleniu odpowiedzi na cel badawczy pracy oraz brak spójności w udzielaniu odpowiedzi na zadane sobie we wstępie pytanie.

11. Wniosek końcowy

Stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez magister Annę Tomiczek pod tytułem „Prawne aspekty wdrożenia i funkcjonowania systemu informowania o nieprawidłowościach w działalności przedsiębiorstw energetycznych” spełnia warunki wymagane dla uzyskania stopnia doktora. Recenzowana praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz świadczy o ogólnej wiedzy teoretycznej Doktorantki w zakresie nauk prawnych.

Oceniając pozytywnie recenzowaną rozprawę wnoszę o kontynuację dalszego postępowania w sprawie nadania stopnia doktora nauk prawnych magister Annie Tomiczek.

Adam Szefcinski