

## RECENZJA

### **rozprawy doktorskiej mgr Marty Sobczuk-Gil pt. *Ewolucja regulacji prawnych dotyczących procesu inwestycyjnego związanego z budową elektrowni jądrowych w Polsce (s. 299 )***

W związku z uchwałą Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego z dnia 20 czerwca 2017 r. powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim **mgr Marty Sobczuk-Gil** przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. *„Ewolucja regulacji prawnych dotyczących procesu inwestycyjnego związanego z budową elektrowni jądrowych w Polsce”*.

Po zapoznaniu się z treścią rozprawy stwierdzam jednoznacznie, że :

- 1/ rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego;
- 2/ Autorka wykazała w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną szczególnie w dziedzinie nauk prawnych, dyscyplinie naukowej nauki o administracji, ale też prawa i innych dyscyplin w obszarze nauk społecznych;
- 3/ przedstawioną rozprawą Doktorantka potwierdziła posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oznacza to, że oceniana rozprawa doktorska odpowiada w pełni kryteriom określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 822 ze zm.).

Mając powyższe na uwadze wypowiadam się za dopuszczeniem mgr Marty Sobczuk-Gil do publicznej obrony rozprawy doktorskiej. Poniżej przedstawiam szczegółowe uzasadnienie swojego stanowiska.

#### **Wybór tematu, cel i zastosowane metody badawcze**

Energetyka jądrowa w Polsce z różnych powodów nie budzi dobrych skojarzeń. Zaniechanie rozpoczętej budowy elektrowni w Żarnowcu, na co niewątpliwie wpływ miała awaria i likwidacja elektrowni w Czarnobylu na Ukrainie w 1986 r. oraz podjęty w ostatnim

czasie nowy projekt budowy elektrowni jądrowej, mają tyle samo zwolenników co i przeciwników. Narosłe mity o zagrożeniach jakie wiążą się z funkcjonowaniem elektrowni jądrowych tworzą w otoczeniu społecznym duże przeszkody dla realizacji tego typu przedsięwzięć inwestycyjnych.

W tej sytuacji dobrze należy ocenić podjęcie przez Doktorantkę tej tematyki w kontekście historyczno-prawnym w Polsce. Temat rozprawy doktorskiej, może nie w pełni obejmuje zakres rozważań Autorki dysertacji, które są znacznie szersze i obejmują społeczne tło związane z szeroko rozumianą energetyką jądrową w Polsce. O trafności wyboru tematu świadczy też deficyt opracowań monograficznych odnoszących się do energetyki jądrowej w kontekście prawno-administracyjnym. Problematyka energetyki jądrowej, jak słusznie zauważa Autorka, jest poruszana najczęściej w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz jej wpływu na ochronę środowiska. Mało albo wcale nie ma opracowań na temat roli prawa w historycznym procesie budownictwa jądrowych elektrowni w Polsce. Niewiele aktualnie wiadomo, w tym kontekście, o budowie pierwszej elektrowni jądrowej w Żarnowcu. Mało jest też pogłębionego dyskursu na temat planowej budowy elektrowni jądrowej przy wykorzystaniu kilkakrotnie zmienianej ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących ( t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 552). Recenzowana rozprawa po publikacji w znacznym stopniu może tę lukę wypełnić.

Zasadniczym celem rozprawy doktorskiej jak wynika ze wstępu jest „wskazanie ewolucji regulacji prawnych dotyczących budowy elektrowni jądrowych w Polsce, ich zalet i wad, a przede wszystkim próba dokonania oceny ich rzeczywistego wpływu na działania dotyczące budowy elektrowni jądrowych w Polsce”. Słusznie przy tej okazji Autorka zauważa, że obok czynników natury prawnej, skuteczne zrealizowanie tego typu inwestycji jądrowej możliwe jest przy dużej determinacji organów władzy państwowej.

Dla realizacji założonych celów badawczych Doktorantka posłużyła się głównie metodą historyczno-prawną i dogmatyczno-prawną. Sporadycznie też stosowała metody właściwe dla innych dyscyplin naukowych z obszaru nauk społecznych. Takie podejście do badanego problemu pozwoliło jej dostrzec szerszy kontekst społeczny w zakresie rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. Autorka wskazuje na fobie towarzyszące dyskusji o przyszłości energetyki w Polsce opartej na energii jądrowej. Rozważania z tym związane oparte są na wiarygodnych danych statystycznych oraz doświadczeniach państw będących potęgami w zakresie wykorzystania energii atomowej.

## **Struktura i systematyka rozprawy**

Struktura recenzowanej rozprawy jest na ogół poprawna i odpowiada przyjętym w tym przedmiocie standardom. Praca składa się 5 rozdziałów podzielonych na mniejsze jednostki redakcyjne. Poszczególne zagadnienia przedstawione zostały we właściwej kolejności i logicznym oraz spójnym powiązaniu .

Zasadnicze rozważania poprzedzone zostały obszernym wstępem (16 s.), który jest w zasadzie wprowadzeniem do merytorycznej części pracy i zawiera istotne treści dotyczące charakterystyki polskiej energetyki, bezpieczeństwa energetycznego, surowców energetycznych oraz źródeł prawa energetycznego. W końcowej części wstępu zasygnalizowane są treści dotyczące metodyki badawczej, systematyki pracy oraz określony został zakres przedmiotowy dysertacji. Ostatnim merytorycznym elementem pracy jest zakończenie zawierające konkluzje Autorki w kwestii koniecznych perspektyw rozwojowych polskiej energetyki jądrowej i wpływu regulacji prawnych na inwestycje w tym zakresie. Na bazie przeprowadzonych badań Autorka precyzuje swoje stanowisko wyrażające się w konieczności rozwoju energetyki jądrowej w Polsce jako alternatywnego w stosunku do węgla i gazu źródła energii. Wykorzystanie energii jądrowej zapewni też wywiązanie się z zobowiązań międzynarodowych w sferze ochrony środowiska i ograniczenia emisji gazów.

Godnym podkreślenia jest precyzowanie na końcu każdego podrozdziału wniosków końcowych. Takie syntetyczne ujęcie końcowych konkluzji znacznie poprawia czytelność i komunikatywność opracowania.

Załączony na końcu pracy bogaty wykaz bibliografii (60 s.) obejmuje : źródła prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego (161 pozycji); wykaz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego , Sądu Najwyższego, Naczelnego Sadu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (74 orzeczenia); wykaz materiałów archiwalnych (59 pozycji); wykaz literatury obejmujący 418 pozycji; wykaz źródeł internetowych (19); wykaz dokumentów z prac legislacyjnych (26 pozycji) i 43 pozycje innych materiałów źródłowych. Potwierdzeniem wykorzystania tak bogatej bazy źródłowej w treści pracy jest liczba odsyłaczy do wymienionych źródeł, która wynosi 1306. Kwerenda i wykorzystanie przez Doktorantkę tak licznych źródeł świadczy o dużej wnikliwości i sumienności badawczej.

Do pracy zgodnie z obowiązującymi aktualnie zasadami dołączone jest też angielskojęzyczne streszczenie.

## **Treść rozprawy**

Treść pracy koresponduje z jej główną tezą i założonymi hipotezami badawczymi. Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający do problematyki energetyki jądrowej. Obejmuje podstawowe zagadnienia terminologiczne, w tym pojęcie elektrowni jądrowej, inwestycji celu publicznego i pojęcie procesu inwestycyjnego. W drugiej części tego rozdziału Autorka przedstawia genezę aktów normatywnych regulujących sferę energetyki jądrowej na świecie i w Unii Europejskiej. Dużo uwagi poświęca działalności Międzynarodowej Agencji Atomowej, na rzecz rozwoju międzynarodowego prawa jądrowego oraz systemu kontroli bezpieczeństwa jądrowego. Doktorantka pozytywnie ocenia działalność EURATOMU oraz system prawa unijnego w sferze bezpieczeństwa jądrowego. Liczne uwagi krytyczne kieruje pod adresem krajowych regulacji prawnych, które są mniej szczegółowe niż akty prawa międzynarodowego i unijnego. Dowodem tego jest brak legalnej definicji elektrowni jądrowej oraz niepełny i niespójny system norm regulujących proces inwestycyjno-budowlany.

Ważną częścią rozprawy w płaszczyźnie historycznej jest rozdział drugi, w którym przedstawiono sytuacje sektora energetycznego w okresie PRL oraz wpływ budowy pierwszej elektrowni jądrowej w latach 1982 - 1989 na rozwój regulacji prawa jądrowego. Autorka w oparciu o dobrze dobrane źródła przedstawia sytuację sektora energetycznego w okresie PRL wskazując na liczne pozytywne działania ówczesnych władz, dostrzega również wiele błędów, które głównie wynikały z sytuacji politycznej i dominacji ZSRR. Słusznie Autorka podkreśla, że z decyzją o rozpoczęciu budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Żarnowcu oraz jej kontynuacją związany jest rozwój prawa jądrowego i całej infrastruktury administracyjnej, naukowej i wykonawczej związanej z tym przedsięwzięciem. Szczególne zasługi ma tu powołanie Państwowej Agencji Atomistyki, która była prekursorem w tworzeniu polskiego prawa jądrowego, w tym pierwszej polskiej ustawy Prawo atomowe uchwalonej 10 kwietnia 1986 r. Niezwykle cenne są rozważania dotyczące przyczyn i okoliczności podjęcia decyzji o likwidacji elektrowni w budowie w 1989 roku. Autorka bazując na dokumentach źródłowych i statystycznych opowiada się po stronie tych, którzy decyzje tą oceniają negatywnie. Aktem tym bezpowrotnie stracono szansę na modernizację i rozwój technologiczny polskiej energetyki.

Rozdział trzeci „Podstawy oraz przygotowanie regulacji prawnych w zakresie rozwoju energetyki jądrowej w Polsce” w pewnym stopniu wykazuje asocjacje z treścią rozdziału drugiego i czwartego. Autorka winna była bardziej precyzyjnie sformułować tytuł tego

rozdziału akcentując, że chodzi tu o aktualną sytuację polskiej energetyki. W rozdziale tym scharakteryzowano podstawy oraz proces przygotowania aktów normatywnych umożliwiających aktualny i przyszły rozwój energetyki jądrowej, w tym rozwiązań prawnych stanowiących podstawę prawną do rozpoczęcia budowy elektrowni jądrowej. Aktualnie w Polsce obowiązuje kilkadziesiąt aktów normatywnych rangi ustawowej i podustawowej oraz aktów prawa wewnętrznego dotyczących atomistyki. Jak wynika z treści rozprawy, to nie względy prawne są przeszkodą w rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, lecz brakuje tu woli i determinacji władz w podjęciu decyzji o planie budowy siłowni jądrowych. Autorka, jak daje się zauważyć, jest entuzjastką programu budowy elektrowni jądrowych w Polsce, przy czym jak wynika to z treści pracy, stanowisko swoje opiera na solidnych argumentach formalnych i merytorycznych.

Bardzo istotnym z prawnego punktu widzenia jest rozdział czwarty zatytułowany „Specustawa jądrowa jako instrument usprawniający proces inwestycyjny dotyczący budowy elektrowni jądrowej w Polsce”, chodzi tu o ustawę z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji z zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Autorka rozprawy dokonuje tu krytycznej oceny specustaw w polskim systemie prawnym, wskazując też pozytywne strony tych aktów. Specustawy jak zauważa, służą najczęściej usuwaniu barier inwestycyjnych w postaci przewlekłości postępowania oraz obowiązku uzyskiwania wielu rodzajów decyzji w kilku postępowaniach administracyjnych. Jest to wynikiem niespójnego prawa inwestycyjnego. Główny akcent w tej części pracy obejmuje charakterystykę specustawy jądrowej ze szczególnym uwzględnieniem przesłanek jej wprowadzenia, zakresu stosowania ustawy oraz wpływu specustawy jądrowej na inne dziedziny prawa. Chodzi tu przede wszystkim o zmiany w postępowaniu administracyjnym, modyfikacje procedur z zakresu ochrony środowiska i zmiany w procedurze udzielania zamówień publicznych. Zdaniem Autorki rozprawy, specustawa jądrowa zawiera wiele wartościowych rozwiązań, które mogłyby sprawdzić się w praktyce. Dotyczy to głównie postępowania administracyjnego czy prawa ochrony środowiska. W ogólnej jednak ocenie specustawa ze względu na swoją istotę i incydentalność nie stanowi stabilnych ram prawnych dla rozwoju energetyki jądrowej. Doktorantka sugeruje, że obecna stagnacja w realizacji budowy elektrowni jądrowej, jest dobrą okazją do podjęcia prac legislacyjnych nad nową ustawą regulującą kompleksowo funkcjonowanie energetyki jądrowej w Polsce.

Ostatni rozdział pracy ma charakter analityczno-syntetyczny, w którym Autorka na bazie analizowanych wcześniej źródeł prawa jądrowego rysuje przebieg modelowego

procesu inwestycyjno-budowlanego związanego z budową elektrowni jądrowej. Jest to szczególnie cenne dla przyszłych planów budowy siłowni jądrowych w Polsce i stanowić może pogładowe źródło wiedzy dla uczestniczących w tym procesie. W pierwszej części tego rozdziału Doktorantka przedstawia zagadnienia ustrojowo-instytucjonalne wprowadzając pojęcie „administracji nukleonicznej” wywiedzione poprzez parafrazę definicji administracji publicznej autorstwa prof. Stanisława Wrzoska. Administracja nukleoniczna to według Autorki „system organów i ich aparatu pomocniczego działających w strukturach państwa odpowiedzialnych za prawidłową realizację spraw związanych z energetyką jądrową”. W tej części wymienia organy i instytucje działające na etapie opracowywania oraz wdrażania programu jądrowego, organy właściwe na etapie przygotowania i realizacji budowy elektrowni jądrowej oraz organy dozoru jądrowego. W podrozdziale 5.2. zatytułowanym „Reglamentacja inwestycji w zakresie budowy elektrowni jądrowej” (s.215) Autorka analizuje tu zakres prawnych ograniczeń związanych z budową i pracą siłowni jądrowej. Moim zdaniem tytuł tego podrozdziału powinien być bardziej precyzyjny.

W płaszczyźnie poprawności merytorycznej podkreślić należy, że podjęcie się przez Doktorantkę tej trudnej i złożonej problematyki było przedsięwzięciem udanym zarówno w sferze teoretycznej ale i w pewnym stopniu praktycznej. Wywody Autorki są poparte analizą wielu materiałów źródłowych, częstymi odniesieniami do źródeł prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego ale też orzecznictwa i poglądów doktryny.

Wskazać należy, że założony cel rozprawy w postaci ukazania historycznego procesu ewolucji regulacji prawnych związanych z procesem inwestycyjnym budowy elektrowni jądrowych w Polsce został przez Doktorantkę osiągnięty. Częste stosowanie obok metody historyczno-prawnej, metody dogmatyczno-prawnej oraz trafne wnioski *de lege ferenda* wskazują na dużą wiedzę Doktorantki nie tylko w zakresie nauki administracji ale też prawa.

Pod względem formalno-edytorskim rozprawa jest poprawna. Doktorantka w treści pracy posługuje się poprawną terminologią. We właściwym kontekście używa pojęć języka prawnego, prawniczego i pojęć naukowych. Korekta tekstu pracy staranna.

### **Ocena pracy**

W podsumowaniu uwag recenzyjnych z przekonaniem stwierdzam raz jeszcze, że oceniana rozprawa doktorska jest dojrzałym i rzetelnym opracowaniem trudnego i jednocześnie bardzo aktualnego zagadnienia naukowego. Jej lektura pobudza do refleksji

i wywołuje pytania. Praca jest bogatym źródłem wiedzy historyczno-prawnej o niezbyt szczęśliwym losie polskiej energetyki jądrowej. Rozprawa ujawnia też talent badawczy Doktorantki, która jak to już wspomniano okazuje się badaczem dociekliwym i sumiennym o czym świadczy kwerenda tak wielu źródeł. Liczne wnioski i konkluzje Autorki są przemyślane, ale też odważne a czasami kontrowersyjne.

### **Wniosek końcowy**

Rozprawa doktorska mgr Marty Sobczuk-Gil pt. „*Ewolucja regulacji prawnych dotyczących procesu inwestycyjnego związanego z budową elektrowni jądrowych w Polsce*” jest poprawnym i oryginalnym opracowaniem aktualnego zagadnienia naukowego. Autorka wykazała się dużym zasobem wiedzy teoretycznej z zakresu nauk prawnych. Zakres prac badawczych, zastosowana metodologia oraz sprecyzowane wnioski końcowe i konkluzje potwierdzają umiejętność Doktorantki w zakresie samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Praca odpowiada ustawowym wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim.

Wnoszę o dopuszczenie Doktorantki do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Rzeszów, dnia 18 sierpnia 2017 r.

Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny

