

Dr hab. Marcin Kamiński, prof. UJ
Katedra Postępowania Administracyjnego
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej **mgra Łukasza Młynarkiewicza**

pt. *„Decyzja zasadnicza jako forma działania administracji publicznej w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej”*

(Olsztyn 2018, ss. 384),

przygotowanej w Katedrze Postępowania Administracyjnego i
Sądowoadministracyjnego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
pod kierunkiem **dr hab. Agnieszki Skóry, prof. UWM**

Na podstawie art. 30 ust. 1 i art. 31 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki w związku z § 6 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora, w wykonaniu uchwały nr 6/2018/BiR Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 9 lutego 2018 r. o powołaniu recenzentów w przewodzie doktorskim mgra Łukasza Młynarkiewicza, uprzejmie przedkładam Wysokiej Radzie recenzję sporządzoną w powyższym przewodzie.

I. Ocena zasadności wyboru tematu rozprawy, sposobu sformułowania jej tytułu oraz identyfikacji problemu badawczego.

1. Wybór problematyki będącej przedmiotem rozważań w recenzowanej rozprawie oceniam jako uzasadniony w świetle aktualnego stanu badań na gruncie nauki prawa i postępowania administracyjnego.

2. Rozprawa stanowi studium z zakresu teorii prawa i postępowania administracyjnego, którego przedmiotem jest decyzja zasadnicza jako szczególna instytucja prawna uregulowana w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (u.i.e.j.). Wzajemnie przeplatające się zagadnienia teorii prawa i postępowania administracyjnego zostały poddane analizie na gruncie materialnoprawnej i proceduralnej regulacji szeroko rozumianego prawa atomowego.
3. Zagadnienia charakteru, konstrukcji oraz skutków prawnych decyzji zasadniczej nie były przedmiotem szerszych rozważań naukowych w polskim piśmiennictwie prawniczym. Przede wszystkim w dotychczasowym dorobku polskiej nauki prawa nie dokonano pogłębionej i odpowiednio rozbudowanej analizy materialnoprawnej i procesowej w zakresie kwalifikacji decyzji zasadniczej na tle systematyki form prawnych działania organów administracji publicznej w celu udzielenia odpowiedzi na fundamentalne pytania o istotę nowej konstrukcji normatywnej. Niezależnie bowiem od użycia przez ustawodawcę terminu „decyzja” nie jest jasne, czy i w jakim zakresie rozważana konstrukcja może i powinna być kwalifikowana jedynie jako typowa decyzja administracyjna rozstrzygająca specyficzną sprawę administracyjną z zakresu inwestycji infrastrukturalnych, czy też bardziej uzasadniony jest pogląd o wyłącznie formalnym zastosowaniu konstrukcji decyzji administracyjnej dla zachowania kompetencyjnego naczelnego organu administracji publicznej, które ma charakter zindywidualizowanego i skonkretyzowanego aktu polityki państwa w zakresie energetyki jądrowej.
4. Wstępnie należy wskazać, że akt będący „decyzją zasadniczą” niewątpliwie rozgranicza postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej (etap przygotowawczy w postępowaniu inwestycyjnym) oraz postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej (właściwy etap realizacyjny inwestycji) lub – wyjątkowo poprzedzające to ostatnie postępowanie – postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na prace przygotowawcze na terenie realizacji inwestycji. Akt ten stanowi konieczny warunek nie tylko uzyskania, lecz także ubiegania się przez inwestora o pozwolenie na budowę obiektu energetyki jądrowej lub pozwolenie na prace przygotowawcze (art. 22 ust. 1 u.i.e.j.), co oznacza, że bez jego uzyskania postępowania w sprawach powyższych pozwoleń nie mogą zostać

wszczęte (por. art. 61a ust. 1 k.p.a.). Jednocześnie samo uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej (którą organ wydający pozwolenie na budowę jest związany zgodnie z art. 15 ust. 2 u.i.e.j.) oraz decyzji zasadniczej nie przesądza o spełnieniu wymagań z zakresu bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej, ochrony fizycznej, zabezpieczenia materiałów jądrowych, zdolności finansowej i zasobów kadrowych. Ocena spełnienia powyższych wymagań jest dokonywana w decyzji w sprawie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego, wydawanej na podstawie art. 38f-39k w zw. z art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (pr.atom.), której wydanie jest z kolei warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej (art. 15 ust. 4 pkt 1 u.i.e.j. w zw. z art. 39k pr.atom.). Uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej i decyzji o zezwoleniu na budowę obiektu jądrowego musi być ponadto poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji (art. 72 ust. 1 pkt. 18 i pkt 19 w zw. z art. 72 ust. 5a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, oraz w zw. z art. 20 ust. 1 u.i.e.j. i art. 39i ust. 1 pkt. 1 pr.atom.).

5. Powyższe zależności pomiędzy sprawami administracyjnymi z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz sprawami im towarzyszącymi (np. sprawami z zakresu wydania zezwolenia na budowę obiektu jądrowego lub wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji) nie mogą jednak przesłaniać kluczowego zadania badawczego, przed którym stanął Autor recenzowanego opracowania. Zadanie to było związane dostrzeżeniem i przedstawieniem próby prawnonaukowego wyjaśnienia problemu specyfiki i swoistości „sprawy o wydanie decyzji zasadniczej” oraz aktu rozstrzygającego tę sprawę. W dalszej kolejności konieczne było rozważenie charakteru i treści skutków prawnych decyzji zasadniczej na tle prawnopolitycznej genezy oraz natury tego rodzaju aktu.
6. Autor rozprawy dokonał trafnej i prawidłowej identyfikacji powyższego problemu oraz podjął próbę jego rozwiązania za pomocą uznanych w nauce prawa metod badawczych, w sposób i na poziomie oczekiwanym od osób ubiegających się o nadanie stopnia doktora nauk prawnych w zakresie prawa.

7. Sposób sformułowania tytułu rozprawy nie budzi wątpliwości. Autor dysertacji prawidłowo wyeksponował w tytule pracy, że jej głównym przedmiotem są rozważania na temat kategoryzacji decyzji zasadniczej na tle form działania organów administracji publicznej. Tak ujęty tytuł odpowiada zakresowi treściowemu opracowania, obejmując wszystkie omówione w nim zagadnienia.

II. Ocena wyznaczenia celów, konkretyzacji przedmiotu i zakresu rozważań.

1. Cele badawcze zostały wyznaczone w sposób właściwy i adekwatny do przedmiotu i zakresu rozważań. Określono je w sposób jasny i precyzyjny.
2. Zasadniczym celem dysertacji była kompleksowa analiza teoretyczna i praktyczno-normatywna tytułowej instytucji prawnej przede wszystkim na tle systematyki prawnych form działania organów administracji publicznej, z uwzględnieniem dorobku teorii prawa i postępowania administracyjnego. Z tak wyodrębnionym celem przewodnim (ogólnym) korespondują cele szczegółowe, wśród których na czoło wysuwają się (zob. i por. s. 15-16): 1) wyjaśnienie charakteru prawnego decyzji zasadniczej; 2) umiejscowienie decyzji zasadniczej na tle systematyki kategoryzacji form działania administracji publicznej; 3) rekonstrukcja celów normatywnych wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji decyzji zasadniczej; 4) określenie przedmiotu i treści rozstrzygnięcia decyzji zasadniczej; 5) analiza przesłanek wydania decyzji zasadniczej; 6) wyjaśnienie odrębności proceduralnych postępowania w sprawie o wydanie decyzji zasadniczej; 7) prezentacja instytucji decyzji zasadniczej na tle porównawczym w zakresie przydatnym do wysunięcia wniosków *de lege ferenda*.
3. Wyznaczony tytułem rozprawy przedmiot rozważań został poddany prawidłowej konkretyzacji. W pracy poddano analizie wszystkie podstawowe zagadnienia, które są istotne z punktu widzenia kompleksowego omówienia tytułowej instytucji prawnej. Kryterium wyczerpującej i pełnej charakterystyki problemu naukowego będącego przedmiotem dysertacji zostało więc zasadniczo spełnione.
4. Autor zadeklarował w części wstępnej dysertacji, że poza zakresem rozważań znajdują się szczegółowe zagadnienia dotyczące związków decyzji zasadniczej z postępowaniem lokalizacyjnym, postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, postępowaniami w sprawach udzielenia

pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie obiektu energetyki jądrowej oraz postępowaniami w sprawach udzielenia zezwolenia na budowę, rozruch, eksploatację lub likwidację obiektu jądrowego (zob. i por. s. 13 i n, s. 18). Ograniczenie zakresu rozważań w tym zakresie należy uznać za uzasadnione.

5. Należy zauważyć, że poza zakresem rozważań znalazły się zagadnienia związane z pojęciem i etapami kształtowania polityki publicznej (polityki państwa). Zagadnienia te są istotne z perspektywy kwalifikacji decyzji zasadniczej w płaszczyźnie materialnej (treściowej). Istnieją bowiem uzasadnione teoretycznie podstawy, aby uznać, że decyzja zasadnicza – będąca w sensie formalnym decyzją administracyjną – stanowi w sensie materialnym akt polityki państwa, którego kontrola legalnościowa w postępowaniach administracyjnych nadzwyczajnych lub w postępowaniu sądownoadministracyjnym może odbywać się w ograniczonym zakresie. Decyzja zasadnicza jako akt administracyjny o złożonym i podwójnym charakterze (zob. dalsze uwagi poniżej) jawi się zatem nie tylko akt stosowania prawa w atypowej sprawie administracyjnej, lecz przede wszystkim jako akt realizacji polityki państwa w dziedzinie energetyki jądrowej. W związku z powyższym zestawienie treści powyższego aktu na tle etapów kształtowania polityki państwa może być przydatnym elementem analizy teoretycznej. Autor rozprawy – przyjmując odmienne założenia wstępne – ograniczył zakres analizy w tym zakresie, eksponując płaszczyznę formalną analizowanej instytucji. Aspekty materialne (treściowe) zostały uwzględnione, jednak przede wszystkim na tle treści i skutków prawnych decyzji zasadniczej jako typowej decyzji administracyjnej. Takie ograniczone podejście można uznać za dopuszczalne i uzasadnione badawczo w świetle wyznaczonych celów rozważań.
6. Istotne jest również dostrzeżenie, że w związku z przyjętymi założeniami badawczymi Autor rozprawy wyłączył z zakresu rozważań analizę problematyki aktów planowania (stanowiących zasadniczy typ aktów polityki państwa lub aktów polityki administracyjnej). Decyzja zasadnicza może być kwalifikowana jako swoisty rodzaj aktu planowania (programowania) oraz kształtowania polityki państwa w dziedzinie energetyki jądrowej. Swoistość ta polega na tym, że akt ten – pomimo politycznego i planistycznego charakteru – jest następczy względem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Konstrukcja przyjęta przez polskiego ustawodawcę zaburza zatem teoretyczne kategoryzacje i utrudnia jednoznaczną kwalifikację decyzji

zasadniczej. Akt będący w sensie materialnym aktem polityki państwa jest wydawany nie tylko w formie decyzji administracyjnej, lecz dodatkowo jego wydanie następuje już po decyzyjnym ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Sekwencja normatywna aktów wydawanych w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej budzi zatem zasadnicze wątpliwości teoretyczne. Akt woli politycznej państwa powinien mieć miejsce przed uruchomieniem procesów jurysdykcji administracyjnej. Odwrócenie tej kolejności spowodowało, że akt polityki państwa przyjął ostatecznie formę decyzji administracyjnej, albowiem na wcześniejszym etapie wydano już względem indywidualnego podmiotu decyzję administracyjną o ustaleniu lokalizacji inwestycji jądrowej. Ustawodawca nie dostrzegł jednak, że dopuszczalne i bardziej uzasadnione (także ze względu na cele polityki energetycznej państwa) byłoby przesunięcie momentu podejmowania decyzji politycznej na etap poprzedzający wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach lokalizacji lub realizacji inwestycji z zakresu energetyki jądrowej. Odpowiedni akt polityki państwa (np. w formie uchwały Sejmu RP albo uchwały Rady Ministrów) mógłby zawierać wiążące ustalenia co do charakteru i lokalizacji inwestycji, sformułowane w taki sposób, że późniejsze rozstrzygnięcia jurysdykcyjne spraw administracyjnych o ustalenie lokalizacji inwestycji oraz o udzielenie pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej byłyby kształtowane przez tego rodzaju akt. Problem tzw. zewnętrznego oddziaływania (na indywidualną sytuację prawną podmiotów administrowanych) aktów administracyjnych o charakterze wewnętrznym (w tym aktów polityki państwa) jest szeroko analizowany w teorii prawa administracyjnego (zob. ostatnio – np. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 128 i n., s. 373 i n., s. 417 i n., s. 464 i n., s. 733 i n.). Ponieważ jednak konstrukcja normatywna decyzji zasadniczej w wersji obowiązującej *de lege lata* budzi poważne wątpliwości teoretyczne, dlatego podejście przyjęte przez Autora pracy jest akceptowalne z punktu widzenia wymagań dyskursu prawnonaukowego na poziomie rozprawy doktorskiej.

7. Ze względu na zakres rozważań wyznaczony tytułem rozprawy można uznać za dopuszczalny zabieg wyłączenia ze szczegółowej analizy zagadnień na temat specyfiki weryfikacji w nadzwyczajnych trybach postępowania ostatecznych

decyzji zasadniczych prawidłowych lub dotkniętych wadami niekwalifikowanymi (art. 154, art. 155, art. 161, art. 162 k.p.a.). Ciekawym wątkiem analizy byłoby również rozważenie problematyki wpływu uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji lokalizacyjnej na trwałość decyzji zasadniczej oraz wpływu uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji zasadniczej na moc obowiązującą decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu energetyki jądrowej lub decyzji o pozwoleniu na prace przygotowawcze.

8. Na wysoką ocenę zasługuje wprowadzenie do rozprawy rozważań o charakterze interdyscyplinarnym i terminologicznym, stanowiących właściwą podbudowę teoretyczną i tło dla dalszych analiz ściśle związanych z procesem przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej. Szczególną uwagę zwracają rozważania na temat relacji pojęciowej pomiędzy „obiektem jądrowym” i „obiektem energetyki jądrowej” (s. 36 i n., s. 53 i n.) oraz jądrowego cyklu paliwowego (s. 38 i n.).
9. Uzasadnionym wyborem badawczym było włączenie do zakresu rozważań problematyki dotyczącej fińskich i węgierskich rozwiązań normatywnych w zakresie konstrukcji tzw. decyzji zasadniczej (*a decision-in-principle*). Rozwiązania te stanowią trafnie dobrany materiał prawno-porównawczy, który może z jednej strony być źródłem krytycznych ocen w odniesieniu do polskiej regulacji ustawowej, z drugiej zaś – źródłem konstruktywnych wniosków *de lege ferenda*.

III. Ocena zasadniczych założeń teoretycznych, tez i metod badawczych.

1. Zasadnicze założenia teoretyczne i powiązane z nimi tezy badawcze pracy należy ocenić pozytywnie. Przyjęta przez Autora konwencja rozważań oraz akcentowana dominacja analizy płaszczyzny formalno-procesowej decyzji zasadniczej stały się podstawą do sformułowania uzasadnionych twierdzeń teoretycznych i prawno-dogmatycznych. Zaprezentowane podejście, w granicach wyznaczonych przyjętymi założeniami i celami rozważań, jest więc prawidłowe z prawnonaukowego punktu widzenia. Uwagi krytyczne lub polemiczne w zakresie szczegółowej oceny merytorycznej przyjętych założeń lub tez pracy (zob. poniżej) w niczym nie umniejszają powyższej oceny. Na pozytywną ocenę zasługują również wybór i aplikacja metod analizy badawczej w obszarze nauk prawnych.

2. Generalnie należy podzielić mające podstawowe znaczenie dla problematyki poruszanej w pracy tezy Autora dotyczące kwalifikacji decyzji zasadniczej na tle typologii indywidualnych aktów administracyjnych. Zasadne są więc twierdzenia, że decyzja zasadnicza w płaszczyźnie stosowania prawa powinna być kwalifikowana jako indywidualny akt administracyjny uprawniający (s. 112 i n.) oraz decyzja administracyjna rozstrzygająca indywidualną sprawę administracyjną (s. 120 i n.). Na aprobatę zasługuje również pogląd o fakultatywnym charakterze normy kompetencyjnej upoważniającej właściwego ministra do wydania decyzji zasadniczej. Konstrukcja uznania administracyjnego musi być jednak w tym wypadku rekonstruowana na podstawie szerszego kontekstu normatywnego, uwzględniającego nie tylko językową treść przepisów kompetencyjnych i materialnych, lecz także – na co słusznie w pracy zwrócono uwagę (zob. s. 81 i n.) – cele regulacji ustawowej (u.i.e.j.) i funkcje zewnątrznormatywne instytucji decyzji zasadniczej w procesie realizacji polityki energetyczno-atomowej państwa.
3. Zastosowane metody badawcze są adekwatne i wystarczające do prawidłowego prowadzenia wywodu dysertacyjnego z zakresu nauki prawa i postępowania administracyjnego. Autor umiejętnie i sprawnie zastosował metodę analizy formalno-dogmatycznej w zakresie rekonstrukcji koniecznych elementów istoty, treści i skutków prawnych decyzji zasadniczej jako nowej i specyficznej instytucji prawa pozytywnego.
4. Analiza materiału normatywnego (w tym u.i.e.j. i pr. atom.) została przeprowadzona z wykorzystaniem uznanych i właściwie dobranych konstrukcji teoretycznych oraz aparatury pojęciowej nauki prawa administracyjnego. W szczególności uzasadnione badawczo i wartościowe okazały się rozważania na temat pozwalającego charakteru uprawnienia wynikającego z treści decyzji zasadniczej (s. 119 i n.), możliwości traktowania decyzji zasadniczej jako swoistej promesy akceptacji prawno-politycznej państwa dla planowanej inwestycji w zakresie obiektu energetyki jądrowej na dalszych etapach procesu inwestycyjnego (s. 118 i n.), podobieństwa decyzji zasadniczej do konstrukcji koncesji (s. 126 i n.), deficytu regulacyjnego i luki konstrukcyjnej w zakresie ustawowego wyznaczenia treści osnowy (rozstrzygnięcia) decyzji zasadniczej (s. 127 i n.), podstaw do kwalifikowania decyzji zasadniczej jako decyzji uznaniowej (s. 131 i n., s. 145 i n.). Istotne są uwagi prowadzące do wniosku, że decyzja zasadnicza – stanowiąc warunek ubiegania się przez inwestora o wydanie pozwolenia na budowę obiektu

energetyki jądrowej (art. 22 ust. 1 u.i.e.j.) – jest instrumentem prawnym „usuwający barierę prawną”, blokującą przejście do kolejnego etapu procesu inwestycyjnego (por. s. 118). Prymarny skutek prawny decyzji zasadniczej przyjmuje zatem postać nabycia przez inwestora prawa do ubiegania się o uzyskanie pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej lub pozwolenia na prace przygotowawcze. Skutek ten polega zatem na nabyciu prawa do skutecznego złożenia wniosku o nabycie innego – kluczowego z punktu widzenia procesu inwestycyjnego – prawa do realizacji inwestycji jądrowej. Formalno-procesowy charakter prawa wynikającego z decyzji zasadniczej jako decyzji administracyjnej zdaje się zatem dominować nad jego charakterem materialnoprawnym.

5. Uzupełniające lub pomocnicze zastosowanie elementów metodyki analizy historycznoprawnej (np. s. 23 i n.) lub prawnoporównawczej (np. s. 138 i n., s. 285 i n.) nie budzi wątpliwości i zasługuje na pozytywną ocenę.

IV. Struktura, układ i treść rozważań. Ogólna ocena merytoryczna rozważań.

1. Struktura pracy, układ podziału treści i kolejność rozważań są prawidłowe. Autor rozprawy w sposób logicznie i konstrukcyjnie poprawny oraz spójny merytorycznie poddał analizie podstawowe zagadnienia z zakresu materialnoprawnego i prawnoprocesowego wymiaru konstrukcji decyzji zasadniczej w polskim porządku prawnym. Podział treści na poszczególne jednostki redakcyjne znajduje uzasadnienie w wyznaczonych celach, zakresie i głębokości rozważań. Proporcje pomiędzy poszczególnymi częściami i jednostkami pracy zostały zachowane na właściwym poziomie. Porządek formalny i treściowy wywodu również został zachowany na wysokim poziomie w całej rozprawie. Intensywność związków merytorycznych pomiędzy kolejnymi fragmentami rozważań wykazuje wysoki stopień.
2. Warstwa merytoryczna rozprawy zasługuje na jednoznacznie pozytywną i wysoką ocenę. Recenzowane opracowanie jest wartościową próbą analizy teoretycznej i prawnodogmatycznej stanowiącej novum w polskim porządku prawnym instytucji decyzji zasadniczej. W pracy dokonano względnie całościowego, systematycznego i uporządkowanego omówienia i wyjaśnienia zasadniczych zagadnień, jakie powinny zostać w koniecznym zakresie objęte rozważaniami na poziomie dysertacji doktorskiej.

3. Praca została podzielona w istocie na cztery części.

W części pierwszej (rozdział 1.) zawarto uwagi wprowadzające oraz terminologiczne. Po omówieniu zarysu historycznego procesu rozwoju energetyki jądrowej w Polsce oraz podstaw prawnych powyższego procesu, analiza została skupiona na wyjaśnieniu podstawowych pojęć z zakresu energetyki jądrowej oraz prawa atomowego i ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Powyższa analiza terminologiczna była konieczna i uzasadniona ze względu na istotę i skutki decyzji zasadniczej. Szczególną uwagę poświęcono omówieniu definicji pojęć obiektu jądrowego, obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej inwestycji z zakresu budowy obiektu energetyki jądrowej.

4. W drugiej części rozprawy (rozdziały 2. i 3.) dominują zagadnienia związane z materialnoprawnym wymiarem decyzji zasadniczej.

Właściwa analiza charakteru prawnego decyzji zasadniczej została poprzedzona próbą rekonstrukcji celów prawodawczych oraz funkcji politycznych oraz społeczno-ekonomicznych związanych z wprowadzeniem tej konstrukcji do polskiego porządku prawnego. Celowościowo-funkcjonalna interpretacja nowej konstrukcji normatywnej jest niewątpliwie uzasadniona w świetle poważnych deficytów regulacji ustawowej (art. 22-23 u.i.e.j.). Analiza bazująca jedynie na językowym brzmieniu ustawy byłaby bowiem niewystarczająca.

Węzłowe znaczenie z perspektywy zakresu tematycznego rozprawy mają rozważania dotyczące kategoryzacji decyzji zasadniczej na tle systematyki typologicznej form prawnych działania administracji publicznej. Autor rozprawy przedstawił kolejno cechy decyzji zasadniczej uzasadniające jej kwalifikację jako aktu administracyjnego uprawniającego, decyzji administracyjnej i aktu uznaniowego. W dalszej kolejności analizie poddano przesłanki formalnoprawne i materialnoprawne uzyskania decyzji zasadniczej. Nawiązując do systematyki art. 22 ust. 3 oraz art. 23 u.i.e.j., dokonano podziału powyższych przesłanek na dwie grupy: przesłanki dotyczące inwestora (przesłanki podmiotowe) oraz przesłanki dotyczące inwestycji (przesłanki przedmiotowe). Podejście to jest uzasadnione na tle regulacji ustawowej.

5. Trzecia część rozprawy (rozdział 4.) została poświęcona prawonoprocesowej płaszczyźnie instytucji decyzji zasadniczej. Rozważania te koncentrują się na

strukturze podmiotowej oraz odrębnościach proceduralnych postępowania w sprawie o wydanie decyzji zasadniczej. Trafne i wartościowe są uwagi na temat kategorii stron oraz podmiotów na prawach strony, które mogą uczestniczyć w powyższym postępowaniu. Przede wszystkim należy zgodzić się z wyrażonym zapatrywaniem, że pomimo braku wyraźnego ograniczenia zakresu działania art. 28 k.p.a. w postępowaniu w sprawie o wydanie decyzji zasadniczej, jedyną stroną tego postępowania powinien być inwestor jako tzw. strona główna (s. 234-235). Uzasadnione i konieczne są fragmenty dotyczące wyjątkowych rozwiązań procesowych w postępowaniu w sprawie o wydanie decyzji zasadniczej. Postępowanie to jako postępowanie administracyjne szczególne (odrębne) z zakresu inwestycji infrastrukturalnych wykazuje określoną specyfikę, która została ukazana w wystarczającym zakresie.

6. Czwarta część rozprawy (rozdział 5.) ma charakter analizy prawnoporównawczej. Jako prawidłową i zasadną co do wyboru przedmiotu porównania oraz zakresu i szczegółowości analizy należy ocenić charakterystykę cech konstrukcyjnych decyzji zasadniczej w fińskim i węgierskim porządku prawnym. Rozwiązania prawne przyjęte w powyższych państwach właściwie uznano za miarodajne punkty odniesienia dla oceny polskiej konstrukcji decyzji zasadniczej. Konstrukcja obecna w prawie fińskim stanowi wzorcowy przykład złożonego wariantu połączenia w decyzji zasadniczej form prawnych aktu administracyjnego oraz aktu polityki państwa. Obecność obydwu form jest dodatkowo wzmocniona udziałem Parlamentu w procesie wydawania decyzji zasadniczej. Jak trafnie wskazano w pracy, fińska decyzja zasadnicza przyjmuje wprawdzie formę aktu administracyjnego, jednak w warstwie „zawartości treściowej” powinna być kwalifikowana jako akt z zakresu planowania (akt polityki państwa) (s. 312-314). Akt ten jest wydawany przez naczelny organ władzy wykonawczej – Radę Państwa (rząd) i jako akt o charakterze przede wszystkim politycznym nie podlega kontroli sądowej (por. s. 310), lecz szeroko rozumianej kontroli parlamentarnej. Fiński Parlament może w drodze uchwały uchylić decyzję Rady Państwa lub utrzymać ją w mocy. Uchwała parlamentarna wykazuje zatem cechy aktu zatwierdzającego albo odmawiającego zatwierdzenia rządowego aktu kształtowania polityki państwa. Odmienne rozwiązanie (wariant prosty) przyjęto w węgierskim porządku prawnym. Decyzja zasadnicza przyjmuje w nim formę uchwały Zgromadzenia

Narodowego (parlamentu), która stanowi akt o charakterze programowym, swoisty akt planowania z zakresu polityki energetycznej państwa (s. 328-329). Stanowisko to należy podzielić w całej rozciągłości.

V. Szczegółowe uwagi na tle warstwy merytorycznej pracy.

1. Niezależnie od pozytywnej i wysokiej oceny warstwy merytorycznej rozprawy, analiza recenzowanych rozważań skłania również do sformułowania pewnych uwag polemicznych lub zachęcających do dalszej dyskusji naukowej. Uwagi te – co oczywiste – nie podważają końcowej i ogólnej oceny rozprawy, która ma charakter jednoznacznie pozytywny.
2. Po pierwsze, jak już wskazano (zob. I.4 i II.5 recenzji), pomimo deficytu regulacyjnego ustawy inwestycyjnej z dnia 29 czerwca 2011 r. i braku spójnej koncepcji polskiego ustawodawcy w zakresie charakteru i skutków prawnych decyzji zasadniczej, istnieją poważne podstawy, aby co najmniej na gruncie teoretycznym rozważać możliwość kwalifikacji powyższej „decyzji” jako aktu o podwójnej (złożonej) istocie. Polska instytucja decyzji zasadniczej – niezależnie od intencji projektodawców ustawy – wykazuje cechy indywidualnego aktu jurysdykcji administracyjnej oraz aktu polityki państwa w zakresie kształtowania i realizacji założeń polityki energetycznej i atomowej państwa. Jest to zatem akt-hybryda, w którym łączą się w pewną całość cechy aktów z odmiennych etapów konkretyzacji norm administracyjnoprawnych. Z jednej strony, w płaszczyźnie formalno-procesowej, decyzja zasadnicza jest z pewnością aktem jurysdykcji administracyjnej, a więc decyzją administracyjną rozstrzygającą indywidualną sprawę administracyjną. Z drugiej jednak strony, w płaszczyźnie materialnej (treściowej), decyzja ta wykazuje cechy aktu konkretyzacji i kształtowania polityki energetycznej i atomowej państwa oraz aktu o charakterze planistycznym.
3. Po drugie, powstaje zasadnicze pytanie, czy i w jakim zakresie powyższe połączenie nie narusza rozdziału pomiędzy mającymi co do zasady charakter wewnętrzny aktami polityki państwa (aktami planowania) a obowiązującymi zewnętrznie indywidualnymi aktami administracyjnymi o charakterze jurysdykcyjnym. W procesie legislacyjnym nie dostrzeżono i pominięto, że mające formalnie wewnątrzobowiązujący status akty polityki państwa (w tym np. akty planowania przyjmujące formę uchwały Sejmu lub uchwały Rady Ministrów)

mogą wykazywać istotne (pośrednie) zewnętrzne oddziaływanie na sytuację prawną podmiotów stojących poza strukturą ustrojową państwa. Takie rozwiązania są obecne w polskim ustawodawstwie. Wiążący charakter tego rodzaju aktów planowania jest w tym wypadku ograniczony do organów wydających w dalszej kolejności akty stanowienia (np. akty prawa miejscowego) lub akty stosowania prawa (np. decyzje administracyjne) (por. np. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 128 i n., s. 373 i n., s. 417 i n., s. 464 i n., s. 733 i n.). Trzeba również pamiętać, że akty kształtowania lub realizacji polityki państwa powinny być podejmowane na etapie poprzedzającym procesy jurysdykcyjnej konkretyzacji prawa administracyjnego. W związku z tym uzasadnione jest zestawienie etapu podejmowania i treści decyzji zasadniczej na tle faz cyklu polityki publicznej (por. np. M. Kamiński, *Procedury administracyjne trzeciej generacji a transformacje struktur administracji publicznej i metod regulacji administracyjnoprawnej*, w: A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: Metody, Ogniwa, Więzi. Tom I*, Rzeszów 2016, s. 289-306).

4. Po trzecie, podwójny (złożony) charakter aktu zwanego „decyzją zasadniczą” musi rzutować na sposób pojmowania sprawy administracyjnej będącej przedmiotem jego rozstrzygnięcia. Można argumentować, że „sprawa administracyjna” o wydanie decyzji zasadniczej wykazuje znaczną swoistość przede wszystkim ze względu na prawnohistoryczne przesłanki i uwarunkowania aktu jej załatwienia oraz brak określenia w ustawie zasadniczych przesłanek lub kryteriów materialnoprawnych, które muszą zostać uwzględnione przez ministra właściwego do spraw energii przy wydawaniu pozytywnego albo negatywnego rozstrzygnięcia wniosku o wydanie tego rodzaju decyzji administracyjnej. Powstaje nawet pytanie, czy treść art. 22 i 23 u.i.e.j. spełnia konstytucyjnoprawne standardy m.in. w zakresie określoności podstaw ustawowych wydawania aktów stosowania prawa. Jeśli bowiem ustawodawca przyjął, że decyzja zasadnicza ma przyjąć formę decyzji administracyjnej, to powinien pamiętać, że zasady stanowienia i kształtowania podstaw ustawowych tego rodzaju aktów muszą zostać zachowane, nawet jeśli akt będący decyzją administracyjną jest jednocześnie aktem polityki państwa.

5. Po czwarte, w recenzowanej rozprawie celnie odnotowano, że ustawowa regulacja treści rozstrzygnięcia decyzji zasadniczej jest dotknięta „luką konstrukcyjną” (s. 127). Należy dodatkowo wzmocnić i uzupełnić tę krytyczną ocenę. Jest to bowiem „luka” na tyle poważna, że można bronić stanowiska, iż regulacja ustawowa jest w tym zakresie niepełna, stanowiąc przeszkodę do zrekonstruowania treści skutków prawnych wynikających z decyzji zasadniczej. Stwierdzenie, że podstawowy skutek prawny polega na nabyciu prawa do ubiegania się o wydanie pozwolenia na budowę lub pozwolenia na prace przygotowawcze, nie jest bowiem wystarczające. Trzeba bowiem wiedzieć, jaką treść ma przyjąć rozstrzygnięcie decyzji zasadniczej oraz w jakim zakresie i na jakich warunkach organy wydające wskazane wyżej pozwolenia są związane treścią tej decyzji. Niestety przepisy art. 22 i 23 u.i.e.j. nie pozwalają na znalezienie odpowiedzi na powyższe pytania. W istocie nie jest możliwe precyzyjne zrekonstruowanie treści rozstrzygnięcia (sentencji, osnowy) decyzji zasadniczej. Wątpliwe jest również, czy rekonstrukcja treści rozstrzygnięcia decyzji zasadniczej może i powinna odbywać się na podstawie wnioskowania z katalogu załączników do wniosku o jej wydanie (art. 23 u.i.e.j.). O ile bowiem nie ulega wątpliwości, że decyzja ta może zostać wydana indywidualnemu inwestorowi dysponującemu ostateczną decyzją lokalizacyjną (a więc jej wydanie zatwierdza tym samym konkretną lokalizację inwestycji), o tyle zatwierdzająca treść decyzji w zakresie akceptowalnej przez państwo technologii jądrowej (por. np. s. 99-100) nie wynika bezpośrednio z art. 22 i 23 u.i.e.j. Niepewność co do treści i zakresu skutków prawnych wynikających z rozstrzygnięcia decyzji zasadniczej jest kardynalną wadą konstrukcyjną polskiej ustawy.
6. Po piąte, ocena charakteru prawnego decyzji zasadniczej wymaga uwzględnienia, że podstawy kompetencyjne wydania tego aktu zostały oparte nie tylko na konstrukcji uznania administracyjnego. Generalnie należy podzielić zaprezentowany w pracy pogląd, że decyzja zasadnicza jest w płaszczyźnie jurysdykcyjnej aktem uznaniowym (s. 131 i n.). Trzeba jednak pamiętać, że konstrukcja uznania, której wyrazem są m.in. sformułowania zawarte w regulacji kompetencyjnej art. 22 ust. 3 *in principio* u.i.e.j. („Decyzja zasadnicza może być wydana (...))”, nie wyczerpuje form administracyjnej władzy dyskrecjonalnej, które zostały zastosowane w ramach analizowanej instytucji. Całościowa analiza podstaw prawnych, specyfiki sprawy administracyjnej i cech konstrukcyjnych

decyzji zasadniczej pozwalają na postawienie tezy, że organowi wydającemu tego rodzaju akt przyznano również kompetencję do swobodnej oceny stanu faktycznego sprawy (zob. szersze rozważania – M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 766 i n.).

7. Po szóste, uzupełniająco i końcowo należy dokonać oceny niektórych twierdzeń lub też wyrażonych w toku rozważań:
- a) prawidłowa jest konstatacja, że przedmiot decyzji zasadniczej jest determinowany definicją obiektu energetyki jądrowej (s. 38);
 - b) cenne i konieczne jest wykazanie wpływu definicji pojęcia jądrowego cyklu paliwowego na sposób rozumienia normatywnych pojęć obiektu jądrowego i obiektu energetyki jądrowej (s. 39 i n.);
 - c) wartościowe i praktycznie potrzebne są rozważania na temat rodzajów przechowalników wypalonego paliwa jądrowego (s. 45 i n.);
 - d) wniosek, że obiekt do przechowywania odpadów promieniotwórczych przeznaczony jest do magazynowania odpadów innych niż wypalone paliwo jądrowe, wymaga dodatkowo zestawienia treści przepisu art. 3 pkt. 36 z przepisem art. 3 pkt. 22 pr.atom. (s. 49-50);
 - e) bardzo istotna jest uwaga, że cechą konstytutywną odróżniającą obiekty jądrowe od innych obiektów jądrowego cyklu paliwowego jest możliwość zainicjowania i podtrzymania w tych pierwszych kontrolowanej reakcji łańcuchowej rozszczepiania jąder atomowych określonych pierwiastków lub izotopów promieniotwórczych (por. s. 57 i n.);
 - f) zasadny jest pogląd, że celem ustanowienia instytucji decyzji zasadniczej jest zapewnienie bezpośredniej kontroli państwa nad procesem inwestycyjnym w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej (s. 87);
 - g) nie można zgodzić się z poglądem, że wydanie decyzji zasadniczej w warunkach związania treścią uchwały Rady Ministrów, na podstawie uchwały Rady Ministrów lub za zgodą wyrażoną w tego rodzaju uchwale byłoby obarczone wadą nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. ze względu na „brak podstawy prawnej” (s. 92-93); pogląd ten, wyrażony przez Rządowe Centrum Legislacji, został sformułowany w sposób wadliwy; nie odróżnia on bowiem braku podstawy ustawowej do wydania decyzji administracyjnej od takiego ukształtowania tej podstawy, która przewiduje, że uchwała Rady Ministrów

byłaby podstawą dla ministra właściwego do spraw energii do wydania decyzji administracyjnej o określonej treści;

- h) trafne jest spostrzeżenie, że moment wydania decyzji zasadniczej jest „ostatnim momentem dla politycznej refleksji w kontekście zasadności realizacji inwestycji jądrowej” (s. 100);
- i) decyzja zasadnicza konkretyzuje nawiązany z mocy samego prawa stosunek administracyjnoprawny, natomiast „nie tworzy” tego stosunku (s. 119-120);
- j) decyzja zasadnicza jest aktem administracyjnym o charakterze konstytutywnym (por. s. 120); określa ona – w sposób i w zakresie wyznaczonym jej prawnopolityczną treścią i funkcją – elementy podmiotowe i przedmiotowe planowanej inwestycji, stając się – wraz z zaakceptowaną decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji – koniecznym warunkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub o pozwoleniu na prace przygotowawcze; bez uzyskania decyzji zasadniczej skutek związania decyzją lokalizacyjną w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej nie powstanie (art. 22 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 u.i.e.j.);
- k) uzasadniona jest teza, że realizacja celów politycznych decyzji zasadniczej nie jest możliwa bez przyjęcia, że decyzja ta ma charakter aktu uznaniowego (s. 151);
- l) ciekawe są rozważania na temat kapitałowych powiązań wertykalnych i horyzontalnych pomiędzy spółką będącą inwestorem a innymi spółkami (s. 164 i n.);
- m) podzielenia wymaga pogląd o nieprzenoszalności praw wynikających z decyzji zasadniczej (s. 167-168); należy także przyjąć, że nie jest dopuszczalne przeniesienie na inny podmiot pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej lub pozwolenia na prace przygotowawcze, bez uzyskania nowej decyzji zasadniczej;
- n) zasadna jest teza, że do opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, o której mowa w art. 22 ust. 2 u.i.e.j., ma zastosowanie art. 106 k.p.a.;
- o) jako trafną należy ocenić konstatację, że zakres i elementy treściowe charakterystyki obiektu energetyki jądrowej, o której mowa w art. 23 pkt. 1 u.i.e.j., powinny zostać określone w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym w sposób bardziej szczegółowy w porównaniu z ogólną charakterystyką planowanej inwestycji, stanowiącej załącznik do wniosku o

wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej (art. 5 ust. 1 pkt 1 u.i.e.j.);

- p) na aprobatę zasługuje pogląd, że rozbudowa obiektów energetyki jądrowej wymaga uzyskania nowej decyzji zasadniczej (s. 182); pogląd ten należy uzupełnić stwierdzeniem, że nie tylko rozbudowa, lecz także nadbudowa i odbudowa (zob. art. 3 pkt. 6 pr.bud.) tego rodzaju obiektu co do zasady pociąga za sobą obowiązek uzyskania nowej decyzji zasadniczej; *de lege ferenda* należałoby postulować rozważenie powiązania przebudowy lub rozbiórki obiektów energetyki jądrowej z obowiązkiem uzyskania nowej decyzji zasadniczej (zob. art. 3 pkt. 7, 7a, 8 pr.bud.);
- q) w pełni zasadny jest pogląd o konieczności dołączenia do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej opisu planowanych technologii w odniesieniu do wszystkich projektowanych obiektów energetyki jądrowej (s. 183), a nie tylko w odniesieniu do projektowanego wydobywania rud uranu lub toru ze złóż (art. 23 pkt 8 u.i.e.j.);
- r) nie jest uzasadniona ocena, że ogólna opinia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, o której mowa w art. 39b pr.atom. i która powinna być dołączona do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej (art. 23 pkt. 2 u.i.e.j.), stanowi zbędny wymóg formalny wniosku, który „istotnie wpływa na ryzyko inwestycyjne” (s. 193);
- s) należy podzielić pogląd, że w ustawie inwestycyjnej nie wskazano kryteriów lub środków oceny wykazania przesłanki zdolności finansowej inwestora w rozumieniu art. 23 pkt. 4 u.i.e.j. (s. 201 i n.);
- t) studium wykonalności (*a feasibility study*) oraz raport analityczny ze studium w rozumieniu art. 23 pkt. 5 u.i.e.j. mogą być uznane za formy planowania inwestycyjnego mające znaczenie administracyjnoprawne i podlegające ocenie właściwego organu (s. 204 i n.); niewątpliwie ustawodawca powinien zamieścić konieczne wytyczne lub elementy treściowe studium lub raportu (por. s. 205-207);
- u) trafna jest uwaga, że uzyskanie decyzji zasadniczej „nie tworzy nowej sytuacji prawnej, która mogłaby zostać powiązana z innymi aniżeli inwestor podmiotami” (s. 233 i n.);

- v) prawidłowe jest stanowisko, że podstawę żądania dopuszczenia organizacji społecznych, w tym ekologicznych, do udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji zasadniczej może stanowić art. 31 § 1 k.p.a.;

VI. Ocena warstwy formalno-językowej.

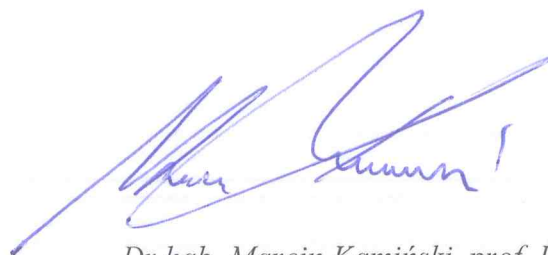
Strona formalno-językowa rozprawy jest prawidłowa. Praca została napisana starannym, komunikatywnym i poprawnym językiem. Styl opracowania tekstu odpowiada wzorcom wypracowanym w teorii dogmatyk prawniczych. Stwierdzone (nieliczne) błędy językowe (gramatyczne, leksykalne, stylistyczne i interpunkcyjne) i redakcyjne nie mają wpływu na warstwę merytoryczną rozważań. Sposób redagowania tekstu głównego, przypisów oraz innych części pracy nie budzi zastrzeżeń. Również metodyka cytowania i wykorzystywania treściowego poszczególnych pozycji piśmiennictwa naukowego zasługuje na pozytywną ocenę. Technika pisania pracy promocyjnej na poziomie rozprawy doktorskiej została w pełni opanowana.

VII. Konkluzje.

1. Uwzględniając sformułowane wyżej oceny cząstkowe oraz biorąc pod rozwagę ogólne i szczególne walory recenzowanej rozprawy, należy stwierdzić, że stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu teorii prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego.
2. Autor opracowania – poprzez dokonanie rzetelnej i naukowo poprawnej analizy instytucji decyzji zasadniczej na tle systematyki form działania organów administracji publicznej w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej – wykazał, że dysponuje ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu nauki prawa i postępowania administracyjnego oraz umiejętnością do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w obszarze powyższej specjalności naukowej.
3. W ramach końcowej konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgra Łukasza Młynarkiewicza w pełni odpowiada wymaganiom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule

naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, i opowiadam się za przyjęciem powyższej rozprawy i dopuszczeniem jej do publicznej obrony.

Kraków, dnia 26 marca 2018 r.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marcin Kamiński', written in a cursive style.

Dr hab. Marcin Kamiński, prof. UJ