

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Autor rozprawy: mgr Łukasz Młynarkiewicz

Promotor: dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM

Promotor pomocniczy: dr Tomasz Nowacki

Temat: Decyzja zasadnicza jako forma działania administracji publicznej w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej

Zakres rozważań podejmowanych w niniejszej pracy wyznacza ogólne sformułowanie tematu: „decyzja zasadnicza jako prawna forma działania administracji publicznej w procesie inwestycyjnym obiektów energetyki jądrowej”. Decyzja zasadnicza została uregulowana w rozdziale trzecim ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 552 ze zm.; dalej jako: ustawa inwestycyjna). Zauważyć należy, iż decyzja ta stanowi *novum* w polskim ustawodawstwie. Jednocześnie, w przepisach przywołanej ustawy brak jest definicji legalnej dla terminu „decyzja zasadnicza”. W myśl przepisów ustawy, decyzja zasadnicza wydawana jest na wniosek inwestora przez ministra właściwego do spraw energii, po zasięgnięciu opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie wpływu inwestycji na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ponadto, uprzednie uzyskanie decyzji zasadniczej jest warunkiem ubiegania się przez inwestora o wydanie pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej lub pozwolenia na prace przygotowawcze. Do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej inwestor dołącza m.in. decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Decyzja zasadnicza rozgranicza zatem postępowanie lokalizacyjne oraz następujący po nim właściwy proces budowlany dla inwestycji jądrowej. Z uzasadnienia do projektu ustawy inwestycyjnej wynika natomiast, że decyzja zasadnicza „*będzie wyrazem akceptacji państwa dla budowy obiektu energetyki jądrowej w określonej lokalizacji, przez określonego inwestora, z wykorzystaniem określonej technologii*”. W tym znaczeniu decyzja zasadnicza jawi się jako akt o charakterze strategicznym celem, którego jest zabezpieczenie interesów gospodarczych oraz politycznych państwa. Stwierdzenie, że decyzja zasadnicza ma stanowić wyraz „akceptacji państwa” implikuje szereg doniosłych prawnie pytań, zwłaszcza w kontekście przedmiotu tejże decyzji, jej charakteru oraz formy prawnej w jakiej decyzja ta winna być podejmowana. Uzyskanie decyzji zasadniczej stanowi bowiem warunek *sine qua non* ubiegania się przez inwestora o wydanie pozwolenia na budowę. W

rezultacie, decyzja zasadnicza wywołuje określone skutki prawne względem podmiotu inicjującego postępowanie administracyjne, a więc inwestora. Nadto, literalna wykładnia przepisów ustawy inwestycyjnej nie dostarcza odpowiedzi na pytanie o formę prawną decyzji zasadniczej, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia pozycji procesowej inwestora w postępowaniu o wydanie tejże decyzji. W przypadku uznania decyzji zasadniczej za indywidualny akt administracyjny kwestią niezwykle istotną jest ustalenie treści rozstrzygnięcia takiego aktu. Wskazać należy, że w tym względzie przepisy ustawy inwestycyjnej nie tylko pozostają niespójne z uzasadnieniem do projektu ustawy, ale również w ogóle nie dostarczają odpowiedzi na pytanie o przedmiot decyzji zasadniczej.

Powodem podjęcia badań nad decyzją zasadniczą, instytucją prawną dotychczas nieznaną polskiemu ustawodawcy, jest konieczność określenia jej charakteru prawnego na gruncie prawa administracyjnego. Ustalenie charakteru prawnego decyzji zasadniczej będzie bowiem determinować pozycję procesową strony (inwestora) w postępowaniu o wydanie tejże decyzji.

Biorąc powyższe pod uwagę cele niniejszej rozprawy są następujące:

- 1) udzielenie odpowiedzi na pytanie o charakter prawny decyzji zasadniczej oraz umiejscowienie jej w ramach znanej nauce prawa administracyjnego struktury prawnych form działania administracji publicznej,
- 2) zrekonstruowanie w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz dostępne źródła zewnętrzne *ratio legis* decyzji zasadniczej oraz określenie jej przedmiotu, to jest treści rozstrzygnięcia adresowanego do podmiotu inicjującego postępowanie o wydanie tejże decyzji,
- 3) zidentyfikowanie prawnych przesłanek uzyskania decyzji zasadniczej, w tym kryteriów dotyczących inwestora ubiegającego się o uzyskanie decyzji zasadniczej, jak również katalogu dokumentów, które inwestor winien uzyskać lub sporządzić przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji zasadniczej,
- 4) wskazanie możliwych odrębności proceduralnych w stosunku do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., dalej jako: k.p.a.) w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji zasadniczej, a wynikających z przepisów ustawy inwestycyjnej oraz charakteru prawnego tejże decyzji,
- 5) ukazanie instytucji decyzji zasadniczej na tle prawnoporównawczym oraz określenie możliwych inspiracji polskiego ustawodawcy, w tym poddanie analizie podobieństw i

różnic „odpowiedników” decyzji zasadniczej na gruncie obcych unormowań oraz celowości recypowania tychże unormowań na grunt krajowego porządku prawnego.

Takie zdefiniowanie celów sprawia, że niniejsza rozprawa obejmuje swoim zakresem przede wszystkim obszar prawa administracyjnego. Uzupełniająco, autor w swoich rozważaniach odnosi się również do wybranych zagadnień z zakresu prawa międzynarodowego oraz europejskiego, co wynika ze znacznego umiędzynarodowienia sektora energetyki jądrowej i istotnego wpływu działań wspólnoty międzynarodowej na kształt krajowych porządków prawnych.

Z uwagi na „techniczny” charakter analizowanego obszaru, przed przystąpieniem do właściwej części rozważań niezbędnym jest zdefiniowanie używanych przez autora pojęć z zakresu energetyki jądrowej, a wyznaczających ramy niniejszej rozprawy. Dodatkowo, autor uznał za konieczne przedstawienie genezy rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, w tym strategii państwa w dziedzinie energetyki jądrowej oraz zmian instytucjonalno-prawnych, których celem jest przygotowanie krajowego systemu prawnego pod przyszłą infrastrukturę jądrową. Omówienie tychże zagadnień winno umożliwić bardziej wnikliwe poznanie specyfiki analizowanej materii. I tak, pracę rozpoczynają uwagi dotyczące rozwoju energetyki jądrowej w Polsce oraz zagadnień terminologicznych związanych z zakresem przedmiotowym ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (rozdział pierwszy). W aspekcie definicyjnym, autor dokonuje przede wszystkim rekonstrukcji pojęć takich jak „obiekt energetyki jądrowej”, „obiekt jądrowy”, a także „inwestycja towarzysząca inwestycji w zakresie obiektu energetyki jądrowej”. Ponadto, w celu ustalenia, które z obiektów energetyki jądrowej objęte są koniecznością uzyskania decyzji zasadniczej, autor dokonuje charakterystyki jądrowego cyklu paliwowego.

W rozdziale drugim analizie poddano zagadnienia charakteru prawnego decyzji zasadniczej oraz skutków prawnych w sferze stosunków publicznoprawnych, jakie wiążą się z jej uzyskaniem. Pytanie o charakter prawny decyzji zasadniczej jest kwestią kluczową tak z punktu widzenia miejsca decyzji zasadniczej w strukturze prawnych form działania administracji publicznej oraz ich ewentualnej ewolucji. W rozdziale tym podejmowana jest także próba zrekonstruowania istoty oraz celów decyzji zasadniczej, zarówno na gruncie przepisów ustawy inwestycyjnej, jak i źródeł zewnętrznych. W końcowej części rozdziału autor stawia tezę o uznaniowym charakterze decyzji zasadniczej, łącząc możliwość odmowy wydania decyzji zasadniczej z przesłanką interesu społecznego oraz koniecznością uzasadnienia działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego. Autor stawia

również konkretne postulaty, których realizacja pozwoliłaby na bardziej kompleksowe urzeczywistnienie założeń ustawodawcy odnośnie do *ratio legis* decyzji zasadniczej.

Z kolei rozdział trzeci został poświęcony szczegółowej analizie przesłanek warunkujących wydanie decyzji zasadniczej przez ministra właściwego do spraw energii. W rozdziale tym autor dokonuje identyfikacji kryteriów odnoszących się do inwestora ubiegającego się o uzyskanie decyzji zasadniczej, jak również wskazuje na katalog dokumentów, które inwestor winien uzyskać lub sporządzić do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej.

Celem rozdziału czwartego jest ustalenie odrębności proceduralnych w postępowaniu o wydanie decyzji zasadniczej w stosunku do ogólnych reguł wynikających z przepisów k.p.a. W tej części rozważań analizie poddano przede wszystkim zagadnienia dotyczące problematyki wyznaczania kręgu stron postępowania, organu właściwego do wydania decyzji zasadniczej, a także ewentualnego udziału organizacji społecznych jako uczestników postępowania na prawach strony. Ponadto, w rozdziale omówiono rozwiązania szczególne, a wynikające z przepisów ustawy inwestycyjnej, które będą miały zastosowanie do postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji zasadniczej.

W ostatnim (piątym) rozdziale instytucję decyzji zasadniczej przedstawiono na tle prawno-porównawczym. O ile decyzja zasadnicza nie występowała do tej pory na gruncie prawa polskiego, o tyle autor stawia tezę, że krajowy ustawodawca inspirował się instytucją decyzji zasadniczej obecnej w fińskim prawie energetyki jądrowej. Z tej przyczyny, analizie poddano podobieństwa oraz różnice rozwiązania fińskiego względem konstrukcji przyjętej w polskim ustawodawstwie, w szczególności w odniesieniu do ich charakterów prawnych, organu wydającego decyzję zasadniczą oraz momentu ubiegania się o decyzję zasadniczą w całym cyklu procesu inwestycyjno-budowlanego. W dalszej części opracowania rozważaniom poddano konstrukcję oraz zasady udzielania decyzji zasadniczej w węgierskim prawie energii jądrowej. Intencją autora niniejszej pracy jest pokazanie zalet oraz wad wybranych rozwiązań, a także poddanie pod rozagę celowości recypowania tychże unormowań na grunt krajowego porządku prawnego.

Wnioski końcowe służyć mają przedstawieniu ustaleń dokonanych w rozprawie oraz sformułowaniu na ich podstawie postulatów *de lege ferenda*.

Niniejsza praca odnosi się do decyzji zasadniczej jako formy prawnej działania administracji publicznej w procesie inwestycyjnym obiektów energetyki jądrowej. Poza zakresem rozprawy pozostają kwestie dotyczące szczegółowych unormowań proceduralnych w zakresie postępowania lokalizacyjnego, środowiskowego oraz budowlanego w odniesieniu

do inwestycji jądrowych. Zawężenia zakresu przedmiotowego niniejszej pracy dokonano nie bez powodu. Jak wskazano wcześniej, decyzja zasadnicza rozgranicza postępowanie lokalizacyjne od postępowania budowlanego, toteż autor jedynie w niezbędnym zakresie poddaje analizie kwestie proceduralne z obszarów tych postępowań (zwłaszcza w rozdziale trzecim i czwartym).

Pod względem metodologicznym w rozprawie zastosowano podejście wielopłaszczyznowe, posługując się przede wszystkim trzema metodami: językowo-logiczną (zwaną do niedawna metodą formalno-dogmatyczną), komparatystyczną oraz empiryczną (choć tą ostatnią w najmniejszym stopniu). Zważyć należy, że w przypadku polskiej literatury brak jest jakiegokolwiek opracowania kompleksowo ujmującego instytucję decyzji zasadniczej. Dostępna literatura obejmuje zaledwie kilka artykułów, które – za wyjątkiem jednego – traktują o decyzji zasadniczej jedynie na marginesie rozważań, ograniczając się praktycznie do przytoczenia uzasadnienia do projektu ustawy inwestycyjnej. W konsekwencji, rozważania należało uzupełnić o literaturę obcą, w tym zwłaszcza anglo-, niemiecko- oraz francuskojęzyczną, pozyskaną przez autora między innymi podczas kwerendy bibliotecznej w Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w Wiedniu. Ze względu na zakres i przedmiot podjętej pracy koniecznym było osadzenie prowadzonych badań w kontekście prawnoporównawczym. W tym zakresie autor odwołuje się przede wszystkim do prawa fińskiego oraz węgierskiego, w których obecne są rozwiązania podobne do polskiej instytucji decyzji zasadniczej. Z kolei problematyka decyzji zasadniczej na gruncie materialnego oraz procesowego prawa administracyjnego, poza licznymi odniesieniami do literatury i piśmiennictwa, wymagała szerokiego wykorzystania orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, a także – gdzie było to niezbędne – Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego.

W rozprawie uwzględniono stan prawny na dzień 1 lutego 2018 roku.