

Kraków, 17 lipca 2020 r.

dr hab. Filip Grzegorzcyk, prof. UEK

Katedra Polityk Regulacyjnych
Instytut Polityk Publicznych i Administracji
Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



Recenzja rozprawy doktorskiej Pani Mgr Hanny Banaszek

pt. „Kontrola prewencyjna jako warunek bezpieczeństwa eksploatacyjnego elektrowni jądrowej. Studium prawnoporównawcze.”

1.

Niniejsza recenzja została sporządzona w związku z uchwałą z dnia 20 kwietnia 2020r. Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego, o podjęciu której zostałem poinformowany pismem Przewodniczącej Rady Dyscypliny Pani Profesor A. Jurkowskiej - Zeidler z dnia 30 kwietnia 2020 r., otrzymanym 17 maja tego roku.

Niniejszym potwierdzam, że brak jest okoliczności, które by mogły powodować uzasadnioną wątpliwość co do mojej bezstronności.

2.

Trafność podjętej problematyki badawczej i jej oryginalność

Recenzowana rozprawa doktorska podejmuje problematykę kontroli prewencyjnej jako warunku bezpieczeństwa eksploatacyjnego elektrowni jądrowej, przy czym przedstawione rozważania osadzone są w kontekście prawnoporównawczym. Już na wstępie należy podkreślić, że wybrany temat jest z punktu widzenia praktyki i teorii niezwykle istotny.

W Polsce od lat toczy się dyskusja publiczna na temat energetyki, w tym energetyki jądrowej. Dyskusja ta ogniskuje się na zagadnieniu transformacji energetycznej od gospodarki opartej na węglu jako podstawowym paliwie energetycznym, w kierunku gospodarki opartej na bardziej ekologicznym miksie energetycznym, tj. miksie w którym odnawialne źródła energii będą odgrywały istotną rolę. W odbiorze społecznym transformacja energetyczna uchodzi za konieczną, biorąc pod uwagę choćby kwestię emisji CO₂ i innych gazów, ale także kwestię smogu (za który nota bene energetyka zawodowa nie odpowiada). Konieczne jest, by w tym miejscu wspomnieć o unijnej polityce klimatycznej i dokumentach takich jak "Pakiet Zimowy", czy ogłoszony w niedawnym czasie "Zielony Ład", zakładający doprowadzenie gospodarki unijnej do poziomu zeroemisyjnego do roku 2050. Podejście regulacyjne Unii Europejskiej do zagadnienia przyszłości energetyki nakazuje refleksję w zakresie transformacji jako takiej, ale także jej kierunków. Jednym z podstawowych dylematów jest pytanie o to, czy możliwe jest osiągnięcie unijnych celów w zakresie emisyjności gospodarki wyłącznie przez przestawienie całego systemu na odnawialne źródła energii, jak np. morskie i lądowe farmy wiatrowe, elektrownie wodne, źródła fotowoltaiczne, itp. (mając w pamięci, że źródła energii oparte na paliwie gazowym z punktu widzenia UE stanowią jeszcze obecnie dobrą alternatywę wobec OZE, ale niewykluczone, że gaz w średnim okresie podzieli losy węgla). Kolejne pytanie dotyczy kwestii, czy takie "masowe" przestawienie się na odnawialne źródła energii, z natury rzeczy niesterowalne, byłoby właściwe z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa produkcji i dostaw energii elektrycznej. Negatywne odpowiedzi na powyższe pytania nakazują poszukiwać innych rozwiązań w zakresie projektowanego miksu energetycznego, rozwiązań zeroemisyjnych, ale jednocześnie zapewniających stabilność produkcji i tym samym dostaw energii elektrycznej. W tym miejscu pojawia się właśnie energetyka jądrowa jako rozwiązanie, które spełnia oba te warunki.

Prace (niestety wciąż głównie analityczne, wstępne) nad energetyką jądrową w Polsce mają swoją długą historię. Abstrahując od projektu żarnowieckiego, warto w tym miejscu wskazać na uchwałę Rady Ministrów nr 15/2014 z 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”,

czy funkcjonowanie i działalność spółki PGE EJ (będącej spółką zależną Polskiej Grupy Energetycznej, Enei, Tauronu i KGHM).

Także w sferze oświadczeń politycznych pojawiają się informacje na temat konieczności budowy w Polsce elektrowni jądrowej (zob. np. wypowiedzi b. ministra energii K. Tchórzewskiego, czy choćby z ostatniego czasu - Prezydenta RP w związku z wizytą w Stanach Zjednoczonych w czerwcu 2020 r.).

Powyżej wymienione elementy jasno wskazują, że z punktu widzenia realnych potrzeb gospodarki determinowanych polityką klimatyczną Unii Europejskiej, zachodzi wysokie prawdopodobieństwo konieczności budowy elektrowni jądrowej w Polsce. Decyzję o budowie uprawdopodobniają też oficjalne wypowiedzi osób pełniących funkcje publiczne na szczeblu rządowym.

Pozwala to wyrazić przekonanie, że istotne problemy prawne związane z inwestycją w energetykę jądrową (a ze względów bezpieczeństwa – zagadnienie kontroli prewencyjnej do istotnych zagadnień prawnych należy) niewątpliwie stanowią ważny problem naukowy o istotnym znaczeniu praktycznym. Oznacza to, że Autorka trafnie podjęła problematykę badawczą, a aktualny, niezaawansowany stan projektu energetyki jądrowej w Polsce przesądza o oryginalności wybranej problematyki.

Warto także dodać, że samo zagadnienie kontroli prewencyjnej (nawet traktowane bez związku z energetyką jądrową) nie zostało do tej pory kompleksowo opracowane w doktrynie. Z tego względu, podjęcie tego zagadnienia, choćby wycinkowo w odniesieniu do energetyki jądrowej, wydaje się uzasadnione z teoretycznego punktu widzenia.

W tym miejscu należy wskazać na aplikacyjny walor rozważań prawnych, czyli praktyczne znaczenie badań naukowych w dziedzinie prawa. Uważam, że im większy jest (choćby potencjalny) wpływ tych badań na państwo, społeczeństwo i gospodarkę, tym wyżej należy ocenić ich jakość. W tym zarysowanym kontekście, trudno chyba sobie wyobrazić obszar, w którym kontrola prewencyjna miałaby większe znaczenie gospodarcze, społeczne i środowiskowe, aniżeli energetyka jądrowa. Wychodząc z

tego założenia, trzeba przyznać, że Autorka podjęła się rozwiązania istotnego i oryginalnego problemu badawczego.

3.

Uzyskane rezultaty i ich znaczenie dla nauki i praktyki

Autorka dysertacji osiągnęła założone cele badawcze. Dokonawszy analizy rozwiązań krajowych oraz kilku innych zagranicznych i nakładając je na mniej lub bardziej wiążące normy europejskie i światowe, przedstawiła stan prawny w zakresie kontroli prewencyjnej jako elementu warunkującego bezpieczeństwo eksploatacyjne elektrowni jądrowej. Wspomniany stan prawny został poddany rzetelnej ocenie, wraz z jego zaletami i wadami, przy czym wykazanie tych drugich pozwoliło Autorce na sformułowanie istotnych postulatów de lege ferenda.

Autorka niezłomie wykazała, że kontrola prewencyjna w sposób doraźny zapobiega dopuszczeniu do eksploatacji inwestycji niewłaściwie przygotowanej lub zrealizowanej. Ponadto Autorka udowodniła, że bardziej precyzyjna i szczegółowa (a tym samym jakościowo lepsza) regulacja w zakresie kontroli prewencyjnej, wpływając na rozszerzenie zakresu czynności kontrolnych, skutkuje eliminowaniem lub ograniczeniem kolejnych identyfikowanych zagrożeń, a co za tym idzie – zwiększającym się poziomem bezpieczeństwa obiektów energetyki jądrowej. Do elementów krytycznych Autorka zaliczyła takie jak możliwość zlekceważenia merytorycznej rekomendacji Polskiej Agencji Atomistyki w procesie wydawania decyzji administracyjnej legalizującej inwestycję w zakresie obiektu energetyki jądrowej, czy brak wystarczającego udziału czynnika społecznego w procesie wydawania tej decyzji.

Największa wartość tej pracy wynika w moim przekonaniu z faktu, że w momencie faktycznego podjęcia realizacji programu energetyki jądrowej (w rozumieniu fazy rozpoczęcia procesu inwestycyjnego, tj. tzw. wbicia łopaty), polski ustawodawca będzie miał do dyspozycji najnowszą wiedzę odnośnie osiągnięć technologicznych i

doświadczeń z państw, które takie programy realizowały lub realizują, ale także kompetentne opracowanie naukowe, które z powodzeniem może stanowić bazę do sformułowania założeń aktów normatywnych w zakresie kontroli prewencyjnej bezpieczeństwa eksploatacyjnego elektrowni jądrowej. Ostatni z wymienionych elementów jest właśnie dziełem Autorki recenzowanej dysertacji. Wskazuje to na istotne znaczenie, tak dla nauki jak i dla praktyki, uzyskanych przez Autorkę rezultatów badań naukowych.

Uwagi szczegółowe

Doceniając całościowo pracę, z obowiązku recenzenta, chciałbym odnieść się do kilku kwestii szczegółowo. Podkreślam jednak, że poniżej sformułowane uwagi, nawet te częściowo krytyczne, nie przekreślają wysokiej oceny merytorycznej dysertacji.

- 1) Str. 13 i nast.: Autorka pisze, że „pomimo coraz częściej poruszanych w debacie publicznej tematów takich jak zmiany klimatu czy też stan powietrza w miastach, wciąż stosunkowo niewiele mówi się w Polsce o alternatywnych dla węgla źródłach energii”. Jakkolwiek sformułowanie „stosunkowo niewiele” ma charakter z natury rzeczny, to wydaje się, że o postulowanym przez Autorkę temacie mówi się „nieco więcej”, niż „stosunkowo niewiele”. Istotą sprawy jest jednak wzrastająca dynamika pojawiania się tego problemu w debacie publicznej. Warto zwrócić uwagę choćby na wystąpienia publiczne kandydatów na urząd Prezydenta RP w kampanii wyborczej 2020 r., w których te tematy były wzmiankowane, a nawet silnie akcentowane. Trzeba tutaj wskazać, że Polska faktycznie (a nie teoretycznie) ma możliwość zapewnienia sobie niezależności (a nie quasi-niezależności) energetycznej, biorąc pod uwagę zasoby węgla. Tyle tylko, że ekonomika procesu wydobycia węgla oraz ekonomika wytwarzania energii elektrycznej z węgla (głównie kamiennego) jest słaba, a wynika to z w dużej mierze z przyczyn regulacyjnych, które przekładają się bezpośrednio na biznes, a nie z czynników leżących immanentnie po stronie producentów węgla i energii z węgla;

- 2) Str. 34: Autorka używa sformułowania „ciał takich jak np. Parlament Europejski lub Komisja Europejska”. Zwracam uwagę, że w języku prawnym i prawniczym przyjęło się te organy nazywać instytucjami Unii Europejskiej. Użycie pojęcia „ciało” w tym przypadku nie wydaje się prawidłowe.
- 3) Str. 82-83: Autorka omawia kwestię kontroli prewencyjnej w zakresie „standardów księgowości w przedsiębiorstwach”. Wydaje się, że Autorce chodzi o kwestię kontroli systemu rachunkowości i sprawozdawczości finansowej (w rozumieniu stosownych dyrektyw Unii Europejskiej i ustawy o biegłych rewidentach i nadzorze publicznym). Moim zdaniem wątpliwe jest także, by kontrola, o której tutaj mowa, miała charakter wyłącznie prewencyjny, pamiętać bowiem trzeba, że w układzie korporacyjnym realizowana jest m. in. przez komitet ds. audytu, który do zagadnienia podchodzi w sposób całościowy, tj. działa w odniesieniu do każdego stadium kontroli.
- 4) Str. 85: Autorka użyła sformułowania „Z perspektywy np. zarządów przedsiębiorstw (lub rodzajowo podobnych właściwych organów pełniących analogiczną funkcję w innych systemach prawnych)”, które dla jasności lepiej by było nazwać organami zarządzającymi podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, szczególnie że pojęcie organów zarządzających coraz powszechniej stosowane jest w języku prawnym.
- 5) Str. 94-95: W tym fragmencie pracy Autorka analizuje kwestię dopuszczalnych wielkości emisji gazów cieplarnianych GHG do atmosfery, wskazując, że państwo jako „racjonalny menadżer gospodarki” tylko częściowo ogranicza emisyjność gospodarki, co pozwala realizować jego cele w zakresie rozwoju gospodarczego, przy jednoczesnym wprowadzeniu określonych limitów emisji, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, zakładającą racjonalny kompromis pomiędzy rozwojem gospodarczym a ochroną środowiska. Teza ta, teoretycznie słuszna, nie do końca wytrzymuje konfrontację z rzeczywistością. Generalnie bowiem trzeba zwrócić uwagę, na fakt, iż wysokie ceny energii elektrycznej w Polsce wynikają z przyczyn regulacyjnych, a konkretnie – model regulacji nałożony na istniejący miks energetyczny skutkuje zjawiskiem wysokich cen

energii, co z kolei jest zjawiskiem niekorzystnym dla rozwoju gospodarczego. Ponadto, przedsiębiorstwa energetyczne w coraz większym stopniu padają ofiarą systemu handlu emisjami, co z kolei powoduje ich trudności finansowe i w konsekwencji brak zdolności inwestycyjnych, czyli ograniczoną zdolność do przeprowadzenia ich transformacji energetycznej, a co za tym idzie – transformacji energetycznej kraju. Moim zdaniem obecny system nie wspiera transformacji energetycznej i tym samym jest niewłaściwy z punktu widzenia poczynionych założeń.

- 6) Str. 113-115: Autorka charakteryzuje polski sektor elektroenergetyczny. Niestety, nie dostrzega, że ekonomika wydobycia węgla kamiennego w Polsce nie tylko z przyczyn regulacyjnych, ale także górniczo-geologicznych jest coraz gorsza. Wypada podkreślić, że węgiel kamienny wydobywany jest w Polsce z coraz głębszych pokładów, co oznacza coraz wyższe koszty wydobycia (problemy górniczo-geologiczne, transport, zachowanie górotworu, szkody górnicze). Do tego dodać też trzeba niską elastyczność kosztową tego sektora gospodarki, wynikającą m. in. z występowania silnych i efektywnie działających organizacji związkowych. Odnośnie wytwarzania energii elektrycznej z węgla trzeba dodać, że bloki klasy 120 MW już dzisiaj w praktyce nie działają, bloki klasy 200 MW coraz rzadziej, a jedynym ekonomicznym uzasadnieniem ich funkcjonowania są przyszłe przychody z tzw. kontraktów mocowych zawartych w ramach rynku mocy. Najnowsze bloki (których działalność planuje się na ok. 30 lat) to oddane niedawno do eksploatacji jednostki w Kozienicach i Opolu, a ostatnim tej klasy blokiem (910 MW) będzie oddany wkrótce blok w Jaworznie. Dobrze, że Autorka zauważyła, że bezpieczeństwo energetyczne budować należy nie tylko poprzez dywersyfikację paliwa, ale też przez dywersyfikację kierunku dostaw poszczególnych paliw (tak np. gaz z Rosji oraz importowany przez terminal LNG z innych kierunków).
- 7) Str. 116-117: W tej części pracy Autorka przedstawia historię energetyki jądrowej w Polsce. Zabrakło wskazania na polityczną skądinąd decyzję o nieprzekazaniu Polsce technologii jądrowej (tuż po zakończeniu II wojny

światowej) oraz wszystkich kolejnych dokumentów rządowych odnoszących się do kwestii budowy elektrowni jądrowej. Zabrakło także przedstawienia aktualnych ram organizacyjnych (korporacyjnych) procesu przygotowania inwestycji prowadzonego w spółce PGE EJ1.

- 8) Str. 112-192: Z uznaniem odnoszę się do dobrej merytorycznie analizy procedur składających się na elementy kontroli prewencyjnej.

4.

Poprawność formalno – językowa, stylistyczna i interpunkcyjna, w tym streszczenie w języku angielskim

Recenzowaną pracę przeczytałem z zainteresowaniem. Jest to dzieło obszerne, a jednak nie tylko tematyka, ale i forma przekazu zachęcają do lektury. Praca napisana jest dobrym, czytelnym językiem, a przecież jej problematyka odnosi się do trudnych, sektorowych, czy wręcz technicznych zagadnień. Tym bardziej więc należy docenić dobry styl.

Uważam, że praca jest poprawna z formalno-językowego punktu widzenia oraz z punktu widzenia interpunkcji. Streszczenie w języku angielskim jest zrozumiałe, nie budzi wątpliwości, a przede wszystkim pozwala na bezproblemowe zrozumienie tematyki pracy przez zagranicznych przedstawicieli świata nauki.

5.

Dobór literatury i umiejętność wykorzystania źródeł

Autorka dobrze dobrała i wykorzystała źródła niezbędne do opracowania tej rozprawy.

W wykazie literatury zawarte zostały opracowanie fundamentalne dla publicznego prawa gospodarczego, jak np. Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego, tom 8B (red. A. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Prawo

gospodarcze publiczne (J. Ciechanowicz-McLean i A. Powałowskiego), Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej (C. Kosikowskiego), Prawo gospodarcze publiczne (K. Strzyczkowskiego), Leksykon prawa gospodarczego publicznego (pod red. A. Powałowskiego), Prawo administracyjne stosunków gospodarczych (T. Rabskiej), Prawo administracyjne gospodarcze (pod red. H. Gronkiewicz-Waltz i M. Wierzbowskiego).

Literatura zawiera także kluczowe pozycje z zakresu szeroko rozumianego prawa energetycznego i ochrony środowiska, jak np.: Prawo energetyczne. Komentarz (pod red. Z. Murasa i A. Swory), Prawo zrównoważonego rozwoju (D. Pyć), Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki (M. Szydło), Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna (pod redakcją M. Królikowskiej-Olczak).

Dysertacja została przygotowana również w oparciu o zagraniczne opracowania naukowe, międzynarodowe, unijne i krajowe akty normatywne oraz orzecznictwo.

Na szczególną uwagę i pochwałę zasługuje posługiwanie się przez Autorkę dostępnymi dokumentami różnych instytucji publicznych, jak np. ASN Report on the state of nuclear safety and radiation protection in France in 2015, BP Statistical Review of World Energy (June 2016), raporty niemieckiego rządu federalnego i rządu Szwecji, raporty Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, raporty International Nuclear Safety Advisory Group, raporty OECD, raporty i inne dokumenty Ministerstwa Energii. Bez analizy tych źródeł nie byłoby możliwości właściwego opracowania tematyki objętej tytułem pracy.

6.

Poprawność formułowania problemów i hipotez badawczych. Trafność doboru metod i narzędzi badawczych

Istota głównego problemu badawczego rozprawy sprowadza się zdaniem Autorki do oceny aktualnej jakości polskiego modelu kontroli prewencyjnej, a także oceny czy

model ten może być przedmiotem udoskonalenia. Pozostałe problemy badawcze mają charakter akcesoryjny.

Problemy zostały sformułowane prawidłowo z punktu widzenia koncepcji pracy.

Z problemami badawczymi wiąże się kwestia celów pracy. Podstawowe cele zostały przez Autorkę wskazane na str. 18 pracy, zaliczyła do nich: analizę i zdefiniowanie pojęcia bezpieczeństwa eksploatacyjnego elektrowni jądrowej, wyjaśnienie proponowanego w rozprawie znaczenia kontroli prewencyjnej oraz analizę polskiego modelu kontroli prewencyjnej i ocena jego jakości, tudzież wskazanie potencjalnych kierunków doskonalenia tego modelu wynikających z badania rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach członkowskich UE.

Następnie Autorka przedstawiła dwie hipotezy:

- 1) kontrola prewencyjna stanowi warunek (przyszłego) bezpieczeństwa eksploatacyjnego elektrowni jądrowej, oraz
- 2) możliwa jest poprawa wybranych elementów polskiego modelu kontroli prewencyjnej, w szczególności przez większe wyspecjalizowanie podmiotów biorących udział w poszczególnych etapach legalizacji procesu inwestycji w zakresie elektrowni jądrowej oraz zwiększenie udziału społeczeństwa w procesie legalizacji inwestycji.

Hipotezy badawcze sformułowane zostały prawidłowo z punktu widzenia koncepcji pracy.

Dobór metod i narzędzi badawczych należy uznać za prawidłowy. Jest to przede wszystkim analiza poglądów doktryny, aktów prawnych (zarówno typu hard law jak i soft law), czy wreszcie właściwie dobranego orzecznictwa. Występują elementy analizy dogmatycznoprawnej jak i prawnooporównawczej.

7.

Prawidłowość układu pracy i struktury podziału treści

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i wniosków.

W rozdziale I analizowane jest pojęcie bezpieczeństwa eksploatacyjnego elektrowni jądrowej. Rozdział II dotyczy znaczenia kontroli prewencyjnej w ujęciu wąskim (dotyczącym stricte tematu pracy) jak i szerokim (systemowym). Z kolei rozdział III zawiera analizę przepisów prawnych składających się na obowiązujący w Polsce model kontroli prewencyjnej. Rozdział ostatni (czwarty) ma charakter prawnoporównawczy, w którym analizowane są modele kontroli prewencyjnej w trzech zagranicznych porządkach prawnych. Ostatnim elementem pracy są Wnioski, które wieńczą dzieło. Trochę szkoda, że nie są one przedstawione w nieco bardziej skondensowanej i konkretnej formie.

Układ rozdziałów i treści w nich zawartych jest prawidłowy, spójny i logiczny. Pozwala to na zgłębienie problemu badawczego, osiągnięcie założonych celów pracy i weryfikację hipotez badawczych.

8. Wniosek końcowy (konkluzja)

Przedłożona do oceny praca spełnia wymogi stawiane przez ustawodawcę dysertacjom doktorskim. Praca nie wymaga sformułowania jakichkolwiek wniosków dotyczących jej uzupełnienia lub poprawy.

