

MARTA CZECH*
KAROLINA ZAPOLSKA**

**PRAWNE I FAKTYCZNE UWARUNKOWANIA
PROCEDURY LOKALIZACJI
ELEKTROWNI JĄDROWYCH W POLSCE**

**LEGAL AND FACTUAL CONDITIONS
OF NUCLEAR POWER PLANTS LOCATIONS
IN POLAND**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.034>

STRESZCZENIE

Polityka energetyczna państwa skupia się przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, czyli konieczności pokrycia rosnącego zapotrzebowania na energię elektryczną oraz zapew-

* Magister prawa, doktorantka w Katedrze Prawa Cywilnego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

** Magister, doktorantka w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.



nienie dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej. Jednocześnie musi ona być zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju. Państwo jest zmuszone zapewnić odpowiedni poziom zaspokajania potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i obywateli po konkurencyjnych cenach, mając na uwadze konieczność ochrony środowiska naturalnego. Jednym z rozwiązań proponowanych na poziomie międzynarodowym oraz krajowym jest promowanie energetyki jądrowej. Problem o charakterze newralgicznym w tym zakresie stanowi fakt, iż skomplikowane jest zrekonstruowanie etapów procedury inwestycyjnej w zakresie budowy elektrowni jądrowych z przepisów prawa, w celu ich prawidłowego, zgodnego z prawem, wdrożenia. Są one rozproszone w kilku aktach prawnych.

Słowa kluczowe

Elektrownie jądrowe; proces inwestycyjny; PPEJ; środowisko.

ABSTRACT

State energy policy focuses primarily on ensuring energy security, which means the need to cover the growing demand for electricity and to ensure the diversification of the structure of producing electricity. At the same time it must be compatible with the principle of sustainable development. The state must ensure an adequate level of meeting the energy needs of businesses and citizens at competitive prices, at the same time taking into account the need to protect the environment. One of the solutions proposed at the national and international level is to promote nuclear power. The main problem in this respect is the fact that it is difficult to reconstruct the stages of an investment process within the construction of nuclear power plants in accordance with the legal provisions, in order to implement them in a correct and lawful way, as they are scattered in several legal acts.

Keywords

Nuclear power plants; investment process; Polish Nuclear Power Programme; environment.



1. UWAGI WSTĘPNE

Podstawowym celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, na które składa się konieczność pokrycia rosnącego zapotrzebowania na energię elektryczną oraz zapewnienie dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej¹. W związku z tym jednym z najważniejszych zadań stojących w tym zakresie przed państwami jest zapewnienie odpowiedniego poziomu zaspokajania potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i obywateli po konkurencyjnych cenach, jednocześnie z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska².

Jednym z rozwiązań proponowanych na poziomie międzynarodowym, a także krajowym jest promowanie energetyki jądrowej. Za takim stanowiskiem przemawia poprawa standardów bezpieczeństwa jądrowego oraz coraz lepszy system ochrony i zabezpieczeń obiektów energetyki jądrowej. Zwolennicy energii jądrowej podkreślają, iż elektrownie jądrowe są przyjazne dla środowiska, ponieważ wytwarzają energię elektryczną bez emitowania jakichkolwiek gazów cieplarnianych czy zakwaszających.

Temat budowy obiektów jądrowych stanowi przy tym przedmiot żywej dyskusji społecznej dotyczącej szans i zagrożeń tego typu przedsięwzięć, jednak nie doczekał się jeszcze zbyt wielu opracowań na gruncie nauki prawa. Może to wynikać z faktu, że na obecną chwilę w Polsce nie powstała jeszcze ani jedna elektrownia jądrowa. Rozpoczęte prace nad budową elektrowni w Żarnowcu zostały wstrzymane w obliczu protestów jej przeciwników, w konsekwencji czego powstała tam

¹ S. Gawłowski, R. Listowska-Gawłowska, T. Piecuch, *Uwarunkowania i prognoza bezpieczeństwa energetycznego Polski na lata 2010–2110*, „Rocznik Ochrona Środowiska” 2010, t. 12 [online], http://www.wbiis.tu.koszalin.pl/towarzystwo/text/pp_2010_007.pdf [dostęp: 3.12.2014], s. 129–130.

² J. Marecki J., *Perspektywy rozwoju elektroenergetyki w Polsce do 2020 r.*, „Przegląd Elektrotechniczny” 2002, nr 7, s. 1–2.



jedynie elektrownia pompowa³. Jednakże obecnie poczyniono kroki ku budowie pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Powołano spółkę celową PGE EJ 1 Sp. z o.o., zajmującą się realizacją procesu inwestycyjnego, zaś w 2011 roku wybrano trzy potencjalne lokalizacje elektrowni: w Choczewie, Gąskach i Żarnowcu⁴. Wybór docelowego miejsca nastąpić ma po zakończeniu wymaganych przepisami prawa badań do końca 2016 roku, a rozpoczęcie budowy w 2019 roku⁵.

Na podstawie aktualnie trwającego procesu realizacji inwestycji związanej z budową pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej można już na wstępie zauważyć, że od momentu podjęcia wstępnych działań związanych z rozpoczęciem procedury, do momentu rozpoczęcia budowy, mija stosunkowo długi czas (zgodnie z wyżej przytoczonymi planami jest to 8 lat). Newralgiczny problem stanowi fakt, iż skomplikowane jest zrekonstruowanie etapów procedury inwestycyjnej w zakresie budowy elektrowni jądrowych z przepisów prawa w celu ich prawidłowego i zgodnego z prawem wdrożenia. Przedmiotowe przepisy odnajduje się przede wszystkim na gruncie Ustawy Prawo atomowe⁶ oraz Ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących⁷. Ich rozproszenie oraz niejednokrotne mylące sformułowanie, mogące powodować błędną interpretację i stosowanie, zdecydowanie nie wpływa pozytywnie na budowanie świadomości społecznej, a także pozytywnych ocen społecznych co do problematyki energetyki jądrowej.

³ <http://elektrownia-jadrowa.pl/Idea-budowy-elektrowni-jadrowej-w-Polsce--1.html> [dostęp: 2.04.2015 r.].

⁴ <http://elektrownia-jadrowa.pl/Lokalizacja-elektrowni-jadrowej-w-Polsce-2.html> [dostęp: 2.04.2015].

⁵ <http://elektrownia-jadrowa.pl/Idea-budowy-elektrowni-jadrowej-w-Polsce--1.html> [dostęp: 2.04.2015 r.].

⁶ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18 z późn. zm. (dalej jako Ustawa Prawo atomowe).

⁷ Dz.U. Nr 135, poz. 789 z późn. zm. (dalej cyt.: Ustawa inwestycyjna).



2. PODSTAWY PRAWNE W ZAKRESIE ENERGETYKI JĄDROWEJ W PRZEPISACH PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I UNIJNEGO

Decyzja o budowie elektrowni jądrowej jest obwarowana wieloma ograniczeniami oraz wymaga spełnienia szeregu warunków bezpieczeństwa, niespotykanych w praktyce wzniesienia elektrowni konwencjonalnych. Dzieje się tak dlatego, że decyzja o rozpoczęciu budowy takiej elektrowni ma potencjalne oddziaływanie o wymiarze globalnym – w związku z tym niezbędne staje się uwzględnianie w porządku prawnym międzynarodowych standardów dotyczących energetyki jądrowej⁸. Rzeczypospolita Polska realizuje powyższy warunek, bowiem jest stroną Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej sporządzonego w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie z dnia 1 lipca 1968 r.⁹. Polska ratyfikowała również szereg konwencji odnoszących się do zagadnienia bezpieczeństwa jądrowego i radiacyjnego, wśród których szczególne znaczenie mają: Konwencja z dnia 22 stycznia 1988 r. o wczesnym powiadamianiu o awarii jądrowej¹⁰, Konwencja z dnia 22 stycznia 1988 r. o pomocy w przypadku awarii jądrowej¹¹, Konwencja bezpieczeństwa jądrowego¹², Wspólna konwencja bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi z dnia 5 września 1997 r.¹³, Konwencja z dnia 2 marca 1980 r. o ochronie fizycznej

⁸ P. Korzecki, J. Niewodniczański, *Zasady licencjonowania elektrowni jądrowych w Polsce oraz koncepcje gospodarki odpadami promieniotwórczymi*, Międzynarodowa Konferencja „Elektrownie Jądrowe dla Polski” Warszawa 1–2 czerwca 2006 r. [online], http://apw.ee.pw.edu.pl/tresc/00-n3p06_s1-4_pol.htm [dostęp: 2.05.2015].

⁹ Dz.U. z 1970 r. Nr 8, poz. 60.

¹⁰ Dz.U. Nr 31, poz. 216.

¹¹ Dz.U. Nr 31, poz. 218.

¹² Konwencja bezpieczeństwa jądrowego sporządzona w Wiedniu dnia 20 września 1994 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 42, poz. 262.

¹³ Dz.U. z 2002 r. Nr 202, poz. 1704.



materiałów jądrowych¹⁴, a także Konwencja wiedeńska z dnia 21 maja 1965 r. o odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe¹⁵. Ponadto Polska, jako państwo członkowskie UE, jest zobowiązana do przestrzegania unormowań unijnych w tym zakresie¹⁶.

3. NORMATYWNE UREGULOWANIE PROCEDUR LOKALIZACJI ELEKTROWNI JĄDROWYCH NA GRUNCIE PRAWA KRAJOWEGO

Powyższe unormowania wpłynęły na kształt polskiego systemu prawnego w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, jak też ochrony przed promieniowaniem. Priorytetowe znaczenie w sferze energetyki jądrowej ma przede wszystkim Ustawa Prawo atomowe, a także Ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Te dwa akty prawne będą przedmiotem dalszych rozważań. Ponadto zasygnalizować należy, że pro-

¹⁴ Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 93.

¹⁵ Dz.U. z 1990 r. Nr 63, poz. 370.

¹⁶ Do podstawowych unijnych aktów prawnych regulujących kwestie związane z bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną należy m.in. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z dnia 25 marca 1957 r., a także szereg dyrektyw, m.in. Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 r. ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego oraz uchylająca Dyrektywy 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom; Dyrektywa Rady 2009/71/EURATOM z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych, a także Dyrektywa Rady 2011/70/EURATOM z dnia 19 lipca 2011 r. ustanawiająca ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi. Obecnie trwają prace nad dyrektywą ustanawiającą podstawowe normy bezpieczeństwa dotyczące ochrony zdrowia przed promieniowaniem jonizującym pracowników i ogółu ludności, której podstawową rolą będzie próba zaktualizowania i konsolidacji prawodawstwa UE w zakresie ochrony radiologicznej związanej z wykorzystaniem promieniowania jonizującego.



blematykę związaną z prowadzeniem inwestycji w energetyce jądrowej reguluje m.in. Prawo energetyczne¹⁷, Prawo ochrony środowiska¹⁸, Prawo budowlane¹⁹, Prawo zamówień publicznych²⁰ czy też Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹.

Kluczowym dla zachowania porządku terminologicznego, z punktu widzenia dalszych rozważań, jest wskazanie, że elektrownia jądrowa jest obiektem jądrowym w rozumieniu przepisów Ustawy Prawo atomowe, co wynika z art. 3 pkt 17 Ustawy Prawo atomowe (przez obiekt jądrowy rozumie się elektrownię jądrową, reaktor badawczy, zakład wzbogacania izotopowego, zakład wytwarzania paliwa jądrowego, zakład przerobu wypalonego paliwa jądrowego, przechowalnik wypalonego paliwa jądrowego, a także – bezpośrednio związany z którymkolwiek z tych obiektów i znajdujący się na jego terenie – obiekt służący do przechowywania odpadów promieniotwórczych). Elektrownia jądrowa jest również obiektem energetyki jądrowej w rozumieniu przepisów Ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (art. 2 pkt 2: przez obiekt energetyki jądrowej rozumie się elektrownię jądrową lub działający na potrzeby energetyki jądrowej: a) zakład wzbogacania izotopowego, b) zakład wytwarzania paliwa jądrowego, c) zakład przerobu wypalonego paliwa jądrowego, d) przechowalnik wypalonego paliwa jądrowego, e) obiekt do przechowywania odpadów promieniotwórczych, f) zakład do wydobywania rud uranu i toru ze złóż i do ich wstępnego przetwarzania).

¹⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2013, poz. 1232.

¹⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2013, poz. 1409.

²⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2013, poz. 907.

²¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2015, poz. 199.



Jak już wspomniano, zrekonstruowanie z obowiązujących przepisów prawa etapów procedury w zakresie lokalizacji elektrowni jądrowej nie stanowi łatwego zadania. Niemniej jednak warto poczynić próbę przeanalizowania głównych etapów oraz zasygnalizowania problemów, jakie się przy tym zauważa.

Pierwszym z nich jest przeprowadzenie badań lokalizacyjnych, o których mowa w treści art. 35 b ust. 2 Ustawy Prawo atomowe: przed wyborem lokalizacji obiektu jądrowego inwestor przeprowadza badania i pomiary terenu, a na ich podstawie ocenę terenu przeznaczanego pod lokalizację obiektu jądrowego. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że jest to obowiązek ciążyący na inwestorze. Przy dokonywaniu oceny brane są pod uwagę wymienione w dalszej części przepisu czynniki, które można pogrupować jako: geograficzne (warunki sejsmiczne, tektoniczne, geologiczne), społeczno-gospodarcze (gęstość zaludnienia, sposób zagospodarowania terenu zdarzenia związane z działalnością człowieka), przyrodnicze (zdarzenia zewnętrzne będące skutkiem działania sił przyrody), związane z bezpieczeństwem (możliwość realizacji planów postępowania awaryjnego). W przepisach nie ma wzmianki o tym, kto takie badania i oceny miałby wykonać. Przepisy prawa nie statuuje wymagań co do podmiotu wykonującego te zadania, ani też sposobu jego wyłonienia czy wyceny usługi. W treści art. 35 b ust. 4 Ustawy Prawo atomowe znajduje się delegacja ustawowa do określenia w drodze rozporządzenia Rady Ministrów m.in. zakresu przeprowadzenia oceny terenu albo przypadków uniemożliwiających uznanie terenu za spełniający wymogi. W ocenie auterek brak szczegółowych regulacji dotyczących istotnych kwestii co do działań inicjujących całość procedury może stanowić pole do nadużyć.

Kolejny etap procedury to opracowanie raportu lokalizacyjnego. Działanie to następuje na podstawie oceny terenu przeznaczanego pod lokalizację obiektu jądrowego. Raport, którego wykonanie stanowi kolejny obowiązek inwestora, zostaje poddany ocenie Prezesa Agencji Atomowej. Określenie wymagań dotyczących raportu lokalizacyjnego, zgodnie z wyżej wspomnianą delegacją ustawową, ma nastąpić w rozporządzeniu Rady Ministrów. Należy zauważyć, że przeprowadzenie



oceny terenu przeznaczanego pod lokalizację obiektu jądrowego, jak i opracowanie raportu lokalizacyjnego, może powodować konieczność wejścia na teren cudzej nieruchomości. Sposób postępowania w takiej sytuacji, gdy następuje ingerencja w cudze prawo własności nieruchomości, przedstawiony jest w treści art. 11 Ustawy inwestycyjnej. Przepis ten sformułowany jest w sposób powodujący, w ocenie autorek, mylne jego rozumienie.

W art. 11 ust. 1 Ustawy inwestycyjnej ustawodawca przewiduje dwa instrumenty prawne, które mogą zostać wykorzystane przez inwestora spełniającego następujące wymagania: posiada siedzibę w państwie członkowskim UE lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i wykaże, że on sam, lub podmiot powiązany z nim kapitałowo, w ciągu ostatnich 10 lat prowadził przynajmniej przez 1 rok eksploatację bloków energetycznych o łącznej mocy zainstalowanej wynoszącej co najmniej 1000 MWe, w tym przynajmniej jednego bloku energetycznego o mocy zainstalowanej wynoszącej co najmniej 200 MWe (art. 22 ust. 3 pkt 1 i 2 Ustawy inwestycyjnej). Pierwszym instrumentem jest wystąpienie do wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji (art. 11 ust. 1 pkt 1 Ustawy inwestycyjnej). O wszczęciu postępowania przy wydaniu decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji wojewoda zawiadamia wnioskodawcę, właścicieli i użytkowników wieczystych przedmiotowej nieruchomości, podmioty ograniczonych praw rzeczowych do tej nieruchomości oraz właściwe miejscowo organy. Decyzja wydawana jest na okres nie dłuższy niż 5 lat.

Drugim instrumentem jest możliwość wystąpienia przez inwestora z wnioskiem o zezwolenie na wejście na teren cudzej nieruchomości (art. 11 ust. 1 pkt 2 Ustawy inwestycyjnej). Problem interpretacyjny stanowią przepisy dwóch kolejnych ustępów tego artykułu. W ustępie 2 ustawodawca stanowi, że przed wnioskiem o wydanie takiego zezwolenia inwestor jest obowiązany wystąpić o zgodę właściciela nieruchomości na wejście oraz uzgodnić z nim przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z tych nieruchomości. Zaś z treści ust. 3 wynika, co należy przyznać, iż nie jest najtrafniej sformułowane, że woje-



woda wydaje decyzję o wydaniu zezwolenia na wejście na teren nieruchomości w razie niezgodnienia warunków z ust. 2.

Zatem, w ocenie autorek, treść ust. 1 niniejszego artykułu powinna zostać uzupełniona o sformułowanie, że inwestor, w razie niez uzyskania zgody właściciela nieruchomości, może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji albo zezwolenia na wejście na teren cudzej nieruchomości. Przy obecnym kształcie przepisu jego interpretacja może prowadzić do błędów interpretacyjnych.

Kolejnym etapem w procesie inwestycyjnym dotyczącym budowy elektrowni jądrowej jest uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Decyzja wydawana jest przez właściwego miejscowo wojewodę na wniosek inwestora spełniającego wyżej wspomniane wymagania z art. 22 ust. 3 pkt 1 i 2 Ustawy inwestycyjnej. Wniosek ten winien zawierać szereg elementów wymienionych w art. 5 niniejszej ustawy, takich jak np.: ogólna charakterystyka planowanej inwestycji, wykaz nieruchomości, na których planuje się jej zlokalizowanie, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, raport lokalizacyjny z opinią Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki. Ponadto do wniosku mają zostać dołączone opinie wymienionych w przepisie organów administracji publicznej, w odniesieniu do konkretnych lokalizacji inwestycji. m.in. ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw gospodarki, właściwego komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dyrektora parku narodowego, właściwego miejscowo zarządu województwa. Co stanowi dość specyficzne rozwiązanie, opinie, które ze swej istoty nie mają mocy wiążącej, a zatem można albo pozytywnie się do nich ustosunkować albo ich nie uwzględnić, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie, zgody bądź stanowiska właściwych organów, wymagane są odrębnymi przepisami dla lokalizacji inwestycji (art. 5 ust. 3 Ustawy inwestycyjnej). Zachodzi tu *de facto* sytuacja, kiedy niewiążący i niewładczy instrument prawny traktowany jest równoważnie z aktami współdziałania organów o wiążącej mocy, takimi jak uzgodnienia, i je zastępuje. Spore wątpliwości budzi sformułowanie tego przepisu, gdyż trudno uzasadnić sens za-



stąpienia opinią pozwolenia (które następuje w formie decyzji, aktu o charakterze władczym). Ponadto wątpliwym jest wymienienie w treści przepisu zgody i uzgodnienia jako odrębnych pojęć (wydaje się, iż traktowane są na gruncie prawa jako jeden instrument²²), a także stanowiska organu, które nie wydaje się być odrębną formą prawną, ale następuje w określonej formie, o czym świadczy treść art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego²³ (§1). Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ.

Do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej niezbędna jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Wynika to z treści art. 72 ust 1 pkt 18a i 19 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 środowisko²⁴. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem: 18a) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej wydawanej na podstawie Ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących; 19) zezwolenia na budowę obiektu jądrowego oraz zezwolenia na budowę składowiska odpadów promieniotwórczych, wydawanych na podstawie Ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe. Przy czym pozytywnie należy ocenić działanie ustawodawcy, wprowadzające wymóg uzyskania jednej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, który to obowiązek nałożony został na inwestora zarówno przed uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, jak

²² Zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 77.

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz.U. 2013, poz. 267

²⁴ T.j. Dz.U. 2013, poz. 1235.



i na etapie złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego. Stanowi o tym treść art. 72 ust. 5a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, uzyskana przed decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej wydaną na podstawie Ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, wypełnia wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego przewidziany Ustawą z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe. Przeprowadzenie jednej oceny oddziaływania na środowisko zdecydowanie usprawni proces budowy elektrowni jądrowej zarówno pod względem czasowym, jak i finansowym.

Następnym zagadnieniem wymagającym omówienia jest konieczność uzyskania decyzji zasadniczej, o której mowa w Rozdziale 3 Ustawy inwestycyjnej. Bez uzyskania takiego aktu inwestor nie będzie mógł ubiegać się o wydanie pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej. Z wnioskiem o wydanie takiej decyzji występuje inwestor, zaś organem właściwym do jej wydania jest minister właściwy do spraw gospodarki. Następnie wymagane przepisami ustawy jest wyrażenie opinii przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Koniecznym elementem wniosku o wydanie decyzji zasadniczej jest m.in. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, a wszystkie wymagane załączniki wymienione zostały w art. 23 Ustawy inwestycyjnej. Decyzja zasadnicza oznacza zgodę państwa na budowę obiektu przez określonego inwestora, z wykorzystaniem konkretnej technologii²⁵.

Kolejnym istotnym etapem procedury związanej z realizacją budowy elektrowni jądrowej jest wymóg uzyskania zezwolenia na budowę obiektu jądrowego. Wynika to z treści art. 4

²⁵ <http://www.elektrownia-jadrowa.pl/gotowe-zalozenia-do-ustawy-o-realizacji-inwestycji-jadrowej-dariusz-ciepiela-wnp-pl.html> [dostęp: 2.04.2015].



ust. 1 Ustawy Prawo atomowe, który stanowi, że: wykonywanie działalności związanej z narażeniem (narażenie – proces, w którym organizm ludzki podlega działaniu promieniowania jonizującego – art. 3 pkt 15), polegającej na: budowie, rozruchu, eksploatacji oraz likwidacji obiektów jądrowych (art. 4 ust. 1 pkt 2), wymaga zezwolenia albo zgłoszenia w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, z zastrzeżeniem art. 6 pkt 1. Uzyskanie zezwolenia jest procesem złożonym, długotrwałym i angażującym wiele podmiotów, zaś Autorki ograniczyły zawarte tu uwagi jedynie do kwestii w ich ocenie najbardziej wątpliwych. Wniosek o zezwolenie inwestor składa do Prezesa Agencji Atomistyki, który upublicznia jego treść w Biuletynie Informacji Publicznej. Ponadto obowiązkiem inwestora jest uiszczenie opłaty w wysokości 5 mln zł (art. 39 ust. 2 pkt 1 Ustawy Prawo atomowe) na rachunek Państwowej Agencji Atomistyki. Zezwolenie na budowę obiektu jądrowego wydawane jest przez Prezesa Agencji Atomistyki po dokonaniu oceny raportu lokalizacyjnego oraz wydaniu opinii dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności oraz projektów dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia. Z treści art. 39b ust. 1 Ustawy Prawo atomowe wynika, że opinia ta jest instrumentem fakultatywnym, o czym świadczy sformułowanie: „Przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia inwestor może zwrócić się do Prezesa Agencji z wnioskiem o wydanie ogólnej opinii [...]”. W takiej sytuacji wydaje się, że bez uzyskania opinii również można ubiegać się o zezwolenie. W związku z tym wątpliwość budzi sens wprowadzonego przez ustawodawcę w treści art. 36a Ustawy Prawo atomowe rozwiązania, które ma za zadanie przyspieszyć postępowanie o wydanie zezwolenia. Jest nim wniosek o wydanie wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji obiektu jądrowego. Opinia ta również nie jest wymieniona jako obligatoryjny dokument dołączany do wniosku o zezwolenie na budowę, a inwestor chcący ją uzyskać musi zapłacić 198 tys. zł (art. 36a ust 5. Ustawy Prawo atomowe). Zupełnie inaczej można by ocenić to rozwiązanie, gdyby opinia Prezesa Agencji Atomistyki stanowiła obligatoryjny wymóg przy wnioskowaniu o zezwolenie na budowę obiektu jądrowego.



Krokiem finalizującym procedurę w zakresie przygotowania inwestycji polegającej na budowie elektrowni jądrowej jest uzyskanie pozwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej. Odbyna się to na zasadach i w trybie Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁶, zaś przepisy Ustawy inwestycyjnej stanowią wobec niej *lex specialis*. Zgodnie z art. 15 Ustawy inwestycyjnej do wniosku o pozwolenie inwestor winien dołączyć zezwolenie na budowę obiektu jądrowego i decyzję zasadniczą, ponadto wiążąca dla wojewody, jako podmiotu wydającego pozwolenie na budowę, jest również decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Wydaje się, że na pozytywną ocenę zasługuje instrument wprowadzony przez ustawodawcę w art. 17 ustawy inwestycyjnej. Jest nim możliwość wystąpienia przez inwestora z wnioskiem o pozwolenie na prace przygotowawcze wydawane w drodze decyzji przez wojewodę. Z praktycznego punktu widzenia pozwala to na rozpoczęcie zaplanowanych prac dużo wcześniej. Wniosek o pozwolenie na prace przygotowawcze można złożyć nawet 2 lata przed wnioskiem o pozwolenie na budowę, do jego uzyskania nie jest konieczne posiadanie zezwolenia na budowę wydawanego przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki²⁷.

O ile uzyskanie pozwolenia na budowę elektrowni jądrowej kończy procedurę jej lokalizacji, to, jak się okazuje, nie jest to ostatni krok na drodze do rozpoczęcia funkcjonowania tego obiektu. Wymagane przepisami jest jeszcze bowiem uzyskanie pozwolenia na użytkowanie inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Zgodnie z art. 18 Ustawy inwestycyjnej pozwolenie to wydaje wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Ponadto, należy uzyskać również zezwolenia na rozruch i eksploatację, jednak pozostają one poza ramami niniejszego opracowania.

²⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2013, poz. 1409.

²⁷ <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka+jadrowa/Najwazniejsze+informacje+o+energetyce+jadrowej/Proces+inwestycyjny> [dostęp: 02 kwietnia.04.2015].



4. ZAŁOŻENIA I CELE PROGRAMU POLSKIEJ ENERGETYKI JĄDROWEJ

Nie wolno pominąć istotnej kwestii, że najważniejsze zadania polskiej polityki energetycznej zostały określone w strategii przyjętej przez Radę Ministrów dnia 10 listopada 2009 r. pt. *Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku*²⁸. Wśród jej najważniejszych założeń dokument wymienia poprawę efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii (w tym biopaliw), rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii, a także ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. Wszystkie wymienione elementy mieszczą się w konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju²⁹.

W doktrynie można się w tym zakresie spotkać z terminem zrównoważony rozwój energetyczny, który oznacza przeniesienie podstawowych założeń na grunt energetyki, w tym energetyki jądrowej³⁰. Zrównoważony rozwój w tym zakresie przejawia się w dążeniu do uzyskiwania energii, w sposób, który w jak najmniejszym stopniu może szkodzić środowisku. Podkreślana jest również w tej koncepcji konieczność zapewnienia, wspomnianego w strategii *Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku*, bezpieczeństwa energetycznego rozumianego jako pewność

²⁸ <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf> [dostęp: 02 kwietnia.04.2015].

²⁹ „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

³⁰ A. M. Graczyk, *Narzędzia wspomagania zrównoważonego rozwoju energetycznego w gminie Prusice*, „Barometr Regionalny” 2011, nr 4, s. 53.

i różnorodność energii, przy jak najmniejszym negatywnym oddziaływaniu na środowisko naturalne³¹.

Jednym z najważniejszych kierunków wskazanych we wspomnianej powyżej strategii jest dążenie do rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. Wskazuje się bowiem na liczne zalety energetyki jądrowej w dążeniu do wypracowania zrównoważonego rozwoju energetycznego – m.in. niskoemisyjność dwutlenku węgla i gazów cieplarnianych, a także znikome zużycie nieodnawialnych zasobów naturalnych w procesie wytwarzania energii³². Za energetyką jądrową przemawiają również względy ekonomiczne – energia wytwarzana w ten sposób należy do stabilnych, a przy tym stosunkowo tanich źródeł energii elektrycznej. Spełniony zostałby wówczas wspomniany w strategii postulat racjonalności kosztów i stałości dostaw, jak również zgodność z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Realizację postulatu rozwoju energetyki jądrowej w Polsce ma ułatwić przyjęty przez Ministerstwo Gospodarki *Program Polskiej Energetyki Jądrowej*³³ (w skrócie PPEJ), który jest przekrojowym i całościowym dokumentem dotyczący zagadnienia energetyki jądrowej w Polsce. Okres obowiązywania PPEJ obejmuje lata 2011–2030. Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację PPEJ są: Ministerstwo Gospodarki, Polska Grupa Energetyczna (PGE) oraz Państwowa Agencja Atomistyki. Program oraz prognoza oddziaływania na środowisko zostały przygotowane już w 2010 r., jednak przed ich formalnym przyjęciem niezbędne było przeprowadzenie konsultacji społecznych (trwały do marca 2011 r.) oraz transgranicznych (odbyły się w okresie lipiec 2011 r.–maj 2013 r.). Do konsultacji międzynarodowych zaproszono państwa potencjalnie narażone na negatywne oddziaływanie (również w zakresie środowiska naturalnego), czyli: Litwę, Łotwę, Estonię, Szwecję, Danię, Niemcy, Austrię, Cze-

³¹ M. Sobczuk, *Energetyka jądrowa jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 14, s. 297.

³² K. Rzymkowski, *Energetyka jądrowa i środowisko*, „Postępy techniki jądrowej” 2010, nr 3, s. 10 i n.

³³ Uchwała nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”, M.P. 2014 poz. 502 (dalej cyt.: PPEJ).



chy, Słowację i Finlandię – ostatecznie trzy pierwsze państwa zrezygnowały z udziału w tej procedurze³⁴.

Urzeczywistnieniu celu nadrzędnego PPEJ, czyli wprowadzeniu w Polsce energetyki jądrowej, ma służyć szereg enumeratywnie wyliczonych celów szczegółowych, do których należy: 1) opracowanie ram prawnych dla rozwoju i funkcjonowania energetyki jądrowej; 2) rozpoznanie potencjalnych lokalizacji dla budowy kolejnych elektrowni jądrowych; 3) budowa składowiska odpadów nisko- i średnioaktywnych, z uwzględnieniem potrzeb energetyki jądrowej; 4) zapewnienie najwyższego poziomu bezpieczeństwa obiektów jądrowych; 5) wprowadzenie racjonalnego i efektywnego systemu postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym; 6) stworzenie podstaw instytucjonalnych do rozwoju energetyki jądrowej; 7) wzrost i utrzymanie poparcia społecznego dla rozwoju energetyki jądrowej; 8) wzrost poziomu edukacji społecznej w zakresie energetyki jądrowej; 9) zapewnienie kadr dla rozwoju i funkcjonowania energetyki jądrowej; 10) stworzenie silnego, efektywnego zaplecza naukowo-badawczego dla energetyki jądrowej; 11) zwiększenie innowacyjności i poziomu technologicznego polskiego przemysłu; 12) zapewnienie stabilnych dostaw paliwa do elektrowni jądrowych; 13) przygotowanie Krajowego Systemu Elektroenergetycznego do rozwoju energetyki jądrowej oraz 14) opracowanie efektywnej metody finansowania budowy elektrowni jądrowych³⁵. Tym samym PPEJ prezentuje konstrukcję i określa zakres niezbędnych działań, jakie należy podjąć w celu systemowego wprowadzania energetyki jądrowej w Polsce.

Dokumenty tworzące razem z *Programem Polskiej Energetyki Jądrowej* podstawę krajowej polityki w tym zakresie to: Uchwała Nr 4 Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie działań w zakresie rozwoju energetyki jądrowej, Rozporzą-

³⁴ Ministerstwo Gospodarki, Pełnomocnik Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, *Program Polskiej Energetyki Jądrowej*, Warszawa 2014 [online]. http://www.mg.gov.pl/files/upload/19990/PPEJ%2028_01_2014.pdf [dostęp: 3.12.2014], s. 114.

³⁵ Ibidem, s. 12–13.



dzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 2009 r. o ustanowieniu Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej³⁶, *Ramowy Harmonogram działań dla energetyki jądrowej* przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 sierpnia 2009 r., *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* zaakceptowana przez Radę Ministrów dnia 10 listopada 2009 r. oraz *Program Polskiej energetyki jądrowej*, który ma zostać przyjęty przez Radę Ministrów po zakończeniu konsultacji transgranicznych.

5. PODSUMOWANIE

Obecne decyzje polskiego rządu otwierają drogę do realizacji programu rozwoju energetyki jądrowej i budowy pierwszych polskich elektrowni tego rodzaju. Rozwój energetyki jądrowej może być odpowiedzią na obecne potrzeby energetyczne Polski, w tym może zaspokoić zapotrzebowanie na energię elektryczną w sposób racjonalny z punktu widzenia energetycznego, ekonomicznego i ekologicznego³⁷. W tym kontekście szczególne znaczenie ma zwłaszcza przyjęcie systemowego *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*.

W treści niniejszego artykułu przedstawiono, w sposób skondensowany i stosunkowo uproszczony, procedurę dotyczącą lokalizacji elektrowni jądrowej na terenie Polski. Jak nietrudno zauważyć, proces całej inwestycji musi odbywać się w zgodzie z przepisami prawa, które rozproszone są w wielu aktach normatywnych. Co więcej, przepisy prawa dotyczące uwarunkowań prawnych rozwoju energetyki jądrowej są rozsiane po kilku gałęziach i działach prawa, takich jak: prawo administracyjne, cywilne, ochrony środowiska, energetyczne, budowlane. Zdecydowanie utrudnia to inwestorowi przeprowadzenie sprawnych procedur. Autorki opracowania podjęły próbę zasygnalizowania kilku podstawowych problemów interpretacyjnych na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów prawa. W opinii Auterek

³⁶ Dz.U. Nr 72, poz. 622.

³⁷ J. Marecki, op. cit., s. 19.



należałoby się również zastanowić, czy w obliczu rosnącej potrzeby tworzenia coraz bardziej szczegółowych unormowań prawnych w tym zakresie, nie istnieje realna potrzeba wprowadzenia do polskiego systemu prawa jednej ustawy, która w sposób spójny i kompleksowy regulowałaby zagadnienia dotyczące działań poczynając od projektowania, przez lokalizację oraz budowę, do eksploataowania elektrowni jądrowych³⁸. Z drugiej strony, w odniesieniu do regulacji z zakresu energetyki jądrowej, można wskazać na zalety aktualnych regulacji prawnych, takie jak m.in.: uproszczenie postępowania i skrócenie terminów wydawania decyzji, rozwiązania ułatwiające inwestorowi nabycie nieruchomości pod realizację inwestycji czy też ograniczenia możliwości występowania na prawach strony przez organizacje ekologiczne w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej³⁹.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że wybór najbardziej optymalnej lokalizacji elektrowni jądrowej wymaga analizy wielu czynników pozaprawnych – m.in.: potencjalność wystąpienia zagrożeń sejsmo-tektonicznych, zjawisk meteorologicznych, możliwość powodzi, zagrożenia o charakterze geotechnicznym itd.⁴⁰ Dodatkowo – z uwagi na globalny charakter decyzji o budowie elektrowni jądrowej – niezbędnym staje się ocena jej przyszłego oddziaływania na środowisko, również w ujęciu transgranicznym. Tym samym realizując ambitny program budowy polskiej sieci siłowni jądrowych, krajowa administracja publiczna będzie musiała uwzględnić nie tylko oczekiwania pol-

³⁸ Podobne opinie można również odnaleźć w wypowiedziach przedstawicieli tak teorii jak i praktyki w sferze prawa i energetyki. Zob. m.in.: P. Wójcik, *Elektrownie jądrowe – konieczność czy zagrożenie*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 4, s. 24.

³⁹ <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka+jadrowa/Najwazniejsze+informacje+o+energetyce+jadrowej/Proces+inwestycyjny> [dostęp: 02 kwietnia.04.2015].

⁴⁰ W. Kiełbasa, *Uzasadnienie oraz zawartość Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, jakie ma uwzględnić projekt obiektu jądrowego (Dz.U. z 20.09.2012 r., poz. 1048)*, „Biuletyn Informacyjny Państwowej Agencji Atomistyki” 2013, nr 1, s. 3–5.



skiego społeczeństwa, ale również uzasadnione, prawnie chronione interesy mieszkańców państw sąsiednich.

BIBLIOGRAFIA

- Gawłowski S., Listowska-Gawłowska R., Piecuch T., *Uwarunkowania i prognoza bezpieczeństwa energetycznego Polski na lata 2010–2110*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2010.
- Graczyk A. M., *Narzędzia wspomagania zrównoważonego rozwoju energetycznego w gminie Prusice*, „Barometr Regionalny” 2011, nr 4.
- Kiełbasa W., *Uzasadnienie oraz zawartość Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, jakie ma uwzględniać projekt obiektu jądrowego (Dz.U. z 20.09.2012 r., poz. 1048)*, „Biuletyn Informacyjny Państwowej Agencji Atomistyki” 2013, nr 1.
- Korzecki P., Niewodniczański J., *Zasady licencjonowania elektrowni jądrowych w Polsce oraz koncepcje gospodarki odpadami promieniotwórczymi*, Międzynarodowa Konferencja „Elektrownie Jądrowe dla Polski” Warszawa 1–2 czerwca 2006 r.
- Marecki J., *Perspektywy rozwoju elektroenergetyki w Polsce do 2020 r.*, „Przegląd Elektrotechniczny” 2002, nr 7.
- Ministerstwo Gospodarki, Pełnomocnik Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, *Program Polskiej Energetyki Jądrowej*, Warszawa 2014.
- Rzymkowski K., *Energetyka jądrowa i środowisko*, „Postępy techniki jądrowej” 2010, nr 3.
- Sobczuk M., *Energetyka jądrowa jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 14.
- Załącznik do prognozy oddziaływania na środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej. *Warianty Lokalizacyjne*, [online], http://bip.mg.gov.pl/files/upload/12331/Zalacznik_analiza_lokalizacyjna.pdf.

Kontakt e-mail:

karolina.zapolska@gmail.com

marta.czech@op.pl

