

Budowa elektrowni jądrowych w Polsce Regulacje prawne

Building of nuclear power stations in Poland – legal regulations

Od pewnego czasu toczy się ożywiona dyskusja na temat budowy elektrowni atomowych w Polsce. Sprawa wzbudza wiele kontrowersji ze względu na wagę przedsięwzięcia oraz brak podobnych inwestycji w naszym kraju. Budowa takich obiektów ma zarówno zwolenników, jak i zagorzałych przeciwników.

Zwolennicy energetyki jądrowej podają wiele racjonalnych argumentów przemawiających za budową elektrowni. Wśród nich wymienia się przede wszystkim, tak ważną z punktu widzenia pakietu klimatyczno-energetycznego, znikomą emisję dwutlenku węgla i innych szkodliwych substancji do atmosfery [1]. Kolejną kwestią jest wyczerpywanie się nieodnawialnych źródeł energii i konieczność zastąpienia ich nowymi rozwiązaniami energetycznymi. Wyjściem z tej kłopotliwej sytuacji jest zwrócenie się ku odnawialnym źródłom energii (dalej także: OZE) lub rozwój energetyki jądrowej. Te pierwsze określane są jako bezpieczniejsza alternatywa dla atomu. Na przykład w [2] Autor upatruje rozwiązania problemów energetycznych w inwestowaniu w rozwój odnawialnych źródeł energii i wspieranie ich przez energetykę gazową. Jednocześnie opisuje zagrożenia związane z budową elektrowni atomowych.

Kwestia jest dyskusyjna ze względu na konieczność zapewnienia niezawodności i ciągłości dostaw energii wyrażoną w art. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* [12]. Naukowcy podkreślają, że wykorzystywanie OZE nie zapewni w stu procentach takiego bezpieczeństwa i konieczne będzie ich wsparcie innymi źródłami energii [3]. Pojawiają się propozycje wsparcia OZE przez energetykę gazową [2]. W kontekście dążenia do uniezależnienia dostaw energii od czynników zewnętrznych nie wydaje się to dobrym rozwiązaniem. W tym aspekcie niewątpliwą zaletą elektrowni atomowych jest pewność dostaw energii.

Przeciwnicy budowy elektrowni jądrowych akcentują przede wszystkim zagrożenia występowania poważnych awarii reaktorów, jak choćby w Fukushima czy Czarnobylu, które zagrażają życiu i zdrowiu ludzi [2]. Istotnym problemem są kwestie związane z postępowaniem z odpadami radioaktywnymi ze względu na bardzo długi czas ich „unieszkodliwiania”. Zagadnienie składowisk tych odpadów jest jednym ze znaczących zagadnień związanych z energetyką jądrową. Jest to dość poważny argument w dyskusji na temat atomu [1,3].

Osobnym problemem są kwestie finansowe, które można rozpatrywać zarówno w kontekście wad, jak i zalet. Z jednej strony podkreśla się ogromne koszty procesu inwestycyjnego w zakresie energetyki jądrowej [4]. Z drugiej strony energia wytwarzana przez elektrownie atomowe uznawana jest za jedną z tańszych form jej wytwarzania. Podkreśla się również stabilność cen tego rodzaju energii [5].

Jak widać dyskusje na temat budowy elektrowni atomowych są bardzo dynamiczne i trudno na ich podstawie jednoznacznie ocenić, która ze stron ma rację.

Obecnie trwają już prace nad budową pierwszej elektrowni jądrowej i konieczne są odpowiednie regulacje prawne odnoszące się do tego rodzaju przedsięwzięć. Powinny one być skonstruowane w taki sposób, aby uwzględniały również zastrzeżenia przeciwników budowy obiektów jądrowych. W niniejszym artykule podjęto próbę zbadania regulacji prawnych dotyczących budowy elektrowni atomowych i ich ocenę.

Definicja elektrowni atomowej

Kluczową kwestią jest, zdaniem Autorki, zdefiniowanie pojęcia elektrownia atomowa. Nie ma legalnej definicji pojęcia elektrownia atomowa. W aktach prawnych można spotkać jedynie definicje pojęć obiekt jądrowy²⁾ oraz obiekt energetyki jądrowej³⁾, w których elektrownia atomowa jest wymieniana jako przykład definiowanego obiektu.

²⁾ Przez obiekt jądrowy należy rozumieć: 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 (ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*).

³⁾ Obiekt energetyki jądrowej – elektrownia jądrowa 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 (ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących)

¹⁾ Mgr administracji i studentka prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

Na potrzeby niniejszego artykułu elektrownię jądrową można określić jako duży zakład przemysłowy, którego podstawowym elementem jest reaktor jądrowy, produkujący energię z wykorzystaniem uranu. [3]

Regulacje prawne

Do tej pory podstawowym aktem normatywnym regulującym kwestie związane z obiektami jądrowymi była ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe* [13]. Jednakże nie zawierała ona przepisów regulujących w sposób szczegółowy zagadnień związanych z procesem inwestycyjnym w zakresie budowy takich obiektów, jak elektrownia atomowa. Z tego względu konieczne było opracowanie przepisów, które uzupełniłyby tę lukę prawną.

Aktem normatywnym, który miał stworzyć podstawy do rozpoczęcia prac nad budową elektrowni jest ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących [14]. Jak zaznaczono w uzasadnieniu do projektu tejże ustawy jej głównym celem było stworzenie klarownych i stabilnych ram prawnych dla procesu inwestycyjno-budowlanego dotyczącego obiektów energetyki jądrowej i zapobieganie nieuzasadnionemu wydłużeniu tego procesu, które miałyby miejsce, gdyby przepisy pozostały w takim samym kształcie jak dotychczas [6]. Czy rzeczywiście spełniła ona swoją rolę?.

Lokalizacja i budowa elektrowni atomowych

Jak wspomniano w procesie inwestycyjnym związanym z budową elektrowni atomowej znajdują zastosowanie przepisy ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej, jednakże w kwestiach uregulowanych przepisami ustawy *Prawo atomowe* stosuje się przepisy tejże ustawy [13].

Zgodnie z art. 35b tej ustawy elektrownię jądrową lokalizuje się na terenie, który gwarantuje zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej i fizycznej podczas budowy, eksploatacji i likwidacji omawianego obiektu. Wybrany teren ma również umożliwić przeprowadzenie sprawnego postępowania awaryjnego w przypadku wystąpienia wypadków jądrowych. Ważne jest, aby takie wydarzenie miało jak najmniejszy negatywny wpływ na życie ludzi, zwierząt i ochronę środowiska. Zadaniem inwestora jest przeprowadzenie odpowiednich badań przed wyborem lokalizacji elektrowni. Mają one na celu ocenę warunków sejsmicznych, tektonicznych, geologiczno-inżynierskich, hydrogeologicznych, hydrologicznych oraz meteorologicznych terenu. Jest to najważniejszy etap procesu inwestycyjnego. Od ukształtowania terenu i wymienionych wcześniej warunków zależy późniejsze ryzyko wystąpienia wypadków jądrowych [7].

Kolejnym determinantem wyboru lokalizacji jest gęstość zaludnienia i sposób zagospodarowania terenu. Dobrze, aby gęstość zaludnienia była stosunkowo niska w razie wystąpienia niepożądanych zdarzeń związanych z działalnością elektrowni, wtedy ludność jest mniej narażona na skutki takich zdarzeń. W ustawie *Prawo atomowe* wymieniono ponadto ocenę zdarzeń zewnętrznych będących skutkiem działalności człowieka oraz sił przyrody. Wydaje się to zbędne, ponieważ omawiane powyżej czynniki są ściśle związane z takimi zdarzeniami.

Warto zauważyć, że poza wymogami lokalizacyjnymi ustalonymi w przepisach prawa bardzo duże znaczenie dla powodzenia inwestycji budowy elektrowni atomowej ma akceptacja społeczna planowanego przedsięwzięcia [8].

Na podstawie przeprowadzonej oceny inwestor przygotowuje raport lokalizacyjny i przedstawia go prezesowi Państwowej Agencji Atomistyki. Ponadto inwestor przed przystąpieniem do dalszych działań obowiązany jest do uzyskania zezwolenia albo zgłoszenia w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej.

Dalsze postępowanie jest pasmem uzyskiwania kolejnych decyzji administracyjnych i można je podzielić na następujące etapy:

- 1) przygotowanie inwestycji w zakresie budowy elektrowni,
- 2) decyzja zasadnicza,
- 3) realizacja inwestycji w zakresie budowy elektrowni atomowej.

W pierwszym etapie inwestor jest obowiązany do uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu. Jak słusznie wskazuje S. Urban przed wystąpieniem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji osoba zainteresowana powinna uzyskać decyzję środowiskową dla omawianej inwestycji [9].

Kwestie decyzji środowiskowej wzbudzają wiele kontrowersji w doktrynie ze względu na dość istotne zmiany w stosunku do dotychczasowej procedury wydawania takich decyzji. Szeroko komentowana jest kwestia wydłużenia terminu obowiązywania omawianej decyzji w porównaniu z trwałością tej decyzji w przypadku innych inwestycji, a także modyfikacje dotyczące udziału organizacji społecznych w omawianym postępowaniu [10]. Pozytywnym rozwiązaniem jest powierzenie wydania owej decyzji Generalnemu Dyrektorowi Środowiska [15]. Taki krok świadczy o wysokiej randze przedsięwzięcia, jakim jest budowa elektrowni atomowej. Uzyskanie decyzji środowiskowej można określić jako akceptację organów ochrony środowiska dla przedsięwzięcia z zakresu energetyki jądrowej [11].

Decyzję o lokalizacji wydaje właściwy miejscowo wojewoda na wniosek inwestora. Zgodnie z art. 5 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej wniosek powinien zawierać:

- ogólną charakterystykę planowanego przedsięwzięcia,
- określenie granic terenu inwestycyjnego i odpowiednie mapy,
- dokumenty potwierdzające spełnianie wymagań dotyczących osoby inwestora,
- wskazanie okresu planowanego obowiązywania decyzji,
- decyzję środowiskową,
- raport lokalizacyjny oraz wykazy nieruchomości objętych inwestycją,
- wymagane opinie (wnioskodawca powinien uzyskać dokładnie siedemnaście opinii organów, na działalność których w jakikolwiek sposób może wpłynąć planowana inwestycja; opinie powinny być wydane w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku; w przypadku braku opinii w tym terminie uznaje się, że organ nie ma żadnych zastrzeżeń do planowanej inwestycji.)

Decyzję o lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat.

W drugim etapie postępowania wydaje się decyzję zasadniczą konieczną do uzyskania pozwolenia na budowę. Jest ona warunkiem dalszego postępowania związanego z budową elektrowni atomowej. Decyzja zasadnicza jest wydawana na wniosek inwestora przez ministra właściwego po zaopiniowaniu przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie wpływu planowanej inwestycji na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Może być wydana inwestorowi, który ma siedzibę na terenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, uzyskał decyzję o lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz wykaże związek z eksploatacją obiektów jądrowych. Do omawianego wniosku dołącza

się m.in. charakterystykę planowanego obiektu, informacje na temat finansowania procesu, raport o studium wykonalności oraz wstępny plan ochrony fizycznej obiektu. Na tym etapie postępowania inwestor powinien mieć już jasną wizję wszelkich aspektów budowy i późniejszej eksploatacji obiektu jądrowego.

W ostatnim etapie związanym już bezpośrednio z realizacją inwestycji wydaje się pozwolenie na budowę obiektu oraz fakultatywnie pozwolenie na prace przygotowawcze.

Jeżeli teren, na którym ma być realizowana inwestycja wymaga przygotowań związanych z oczyszczeniem go z obiektów budowlanych i drzew lub krzewów, albo z dostosowaniem terenu i infrastruktury do rozpoczęcia budowy inwestor może złożyć wniosek o wydanie pozwolenia na prace przygotowawcze. Pozwolenie wydaje wojewoda w drodze decyzji⁴⁾.

Pozwolenie na budowę elektrowni wydaje wojewoda na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* [16] z zastrzeżeniem przepisów ustawy regulującej przygotowanie i realizację inwestycji z zakresu energetyki jądrowej. Wojewoda jest związany decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Pozwolenie na budowę wydaje się na wniosek poparty odpowiednim kompletem dokumentów, które były już wielokrotnie omawiane wcześniej i może dotyczyć całości lub części zamierzenia budowlanego. Pozwolenie na budowę może nakładać na inwestora dodatkowe obowiązki związane z przedsięwzięciem.

Na wydanie omawianych powyżej decyzji organy administracji publicznej mają 30 dni od dnia wszczęcia postępowania (z wyjątkiem decyzji środowiskowej – 45 dni). W przypadku, kiedy organ nie wywiąże się z terminu, organ wyższego stopnia wymierza mu karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Ten przepis jest kolejnym przejawem specyficznego i priorytetowego charakteru postępowania w sprawie budowy elektrowni atomowej. Kara finansowa za zwłokę w wydawaniu decyzji ma być bodźcem do szybkiego i sprawnego działania organów właściwych w postępowaniu dotyczącym energetyki jądrowej. Niewątpliwie można ją uznać za instrument dyscyplinujący organy administracji publicznej.

Podsumowanie

Budowa elektrowni jądrowej w Polsce jest problemem złożonym, który frapuje społeczeństwo od kilkudziesięciu lat. Trudno nie zauważyć, że energetyka jądrowa jest wielką szansą dla rozwoju gospodarczego kraju, ale należy również pamiętać o zagrożeniach, jakie niesie ze sobą.

W postępowaniu administracyjnym niezbędnym w celu realizacji inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej można dostrzec wiele odmienności w porównaniu z innymi procesami inwestycyjno-budowlanymi. Po pierwsze pozwala to na wysnucie wniosku, że postępowanie w sprawach z zakresu energetyki jądrowej jest procedurą o specyficznym charakterze. Jest to zupełnie zrozumiałe, ponieważ do tej pory w Polsce nie było tego typu postępowań⁵⁾. Po drugie można zauważyć starania ustawodawcy o przyspieszenie i uproszczenie postępowania przejawiające się w stanowczym określeniu nieprzekraczalnych terminów i wprowadzeniu kar finansowych za ich nieprzestrzeżenie.

Niestety nie można powiedzieć, że chęć uproszczenia przepisów jest widoczna również w samej konstrukcji ustawy. Liczne odesłania do przepisów zawartych w innych aktach normatywnych nie ułatwiają ewentualnemu inwestorowi procesu poznawania

prawa w zakresie budowy elektrowni atomowych. Jak podkreśla się w doktrynie, uchwalenie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących w relacji *lex specialis* do ustawy *Prawo atomowe* będzie rodziło w przyszłości liczne problemy interpretacyjne [11].

Po przeanalizowaniu przepisów dotyczących przygotowania i budowy elektrowni atomowych trudno stwierdzić czy zgodnie z założeniem ustawodawcy udało się „stworzenie klarownych i stabilnych ram prawnych obejmujących całokształt procesu inwestycyjnego w zakresie przedsięwzięć związanych z budową w Polsce obiektów energetyki jądrowej, tak aby możliwe było prowadzenie efektywnej działalności w tym zakresie.”⁶⁾ Konieczność sięgania do uregulowań innych aktów prawnych i ustalanie ich relacji do omawianej ustawy nie czyni tych przepisów klarownymi. Również stosunkowo wysoka ilość koniecznych do uzyskania decyzji administracyjnych nie przesądza o sprawności i efektywności procesu inwestycyjnego, które były założeniem ustawodawcy.

Jednakże należy podkreślić, że ostatecznej oceny omawianych regulacji będzie można dokonać dopiero w przyszłości, kiedy będą widoczne efekty ich obowiązywania.

LITERATURA

- [1] Borowski K.: Energetyka jądrowa – perspektywy rozwoju w Polsce, „Infos” 2007, nr 10, s. 1 i n.
- [2] Karaczun Z.: Argumenty przeciw atomowi, „Środowisko” 2011, nr 7, s. 6 i n.
- [3] Rzymkowski K.: Energetyka jądrowa i środowisko, „Postępy Techniki Jądrowej” 2010, vol. 53, z. 3, s. 6 i n.
- [4] Zysk J.: Pierwsza jądrowa w Żarnowcu, „Środowisko” 2010, nr 6, s. 6 i n.
- [5] Strupczewski A.: Jak zbudować energetykę jądrową?, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2010, nr 7-8, s. 45 i n.
- [6] Wójcik P.: Od Żarnowca do ... Żarnowca, „Środowisko” 2011, nr 6, s. 7 i n.
- [7] Kubowski J.: Uwarunkowania lokalizacji elektrowni jądrowych, „Energetyka” 2010, nr 2, s. 88 i n.
- [8] Latek S.: Elektrownia jądrowa - ryzyko inwestycyjne a ryzyko dla społeczeństwa, „Postępy Techniki Jądrowej” 2010, vol. 53, z.3, s. 2 i n.
- [9] Urban S.: Obiekty energetyki jądrowej, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 1, s. 91 i n.
- [10] Chojnacki D.: Ochrona przyrody w przepisach dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej. Wybrane zagadnienia prawne [w:] Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza, Górski M. (red.), wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Łódź-Poznań 2011
- [11] Haładaj A., Sobieraj K.: Ocena oddziaływania na środowisko przedsięwzięć z zakresu energetyki jądrowej. Wybrane problemy [w:] Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza, Górski M. (red.), wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Łódź – Poznań, 2011
- [12] *Prawo energetyczne*, Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625
- [13] *Prawo atomowe*, Tekst jedn., Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276
- [14] Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 789
- [15] Ustawa 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, Dz. U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

⁴⁾ Kwestie związane z pozwoleniem na prace przygotowawcze reguluje art. 17 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej.

⁵⁾ Poza postępowaniem w sprawie budowy elektrowni w Żarnowcu w latach 80-tych ubiegłego wieku, ale jak wiadomo nie zostało ono sfinalizowane.

⁶⁾ Cytat pochodzi z uzasadnienia do projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących z dnia 21.02. 2011 r.