

TOMASZ R. NOWACKI

ORCID: 0000-0002-6684-8384

Akademia Pomorska w Słupsku

PRAWNE ASPEKTY ROZWOJU WYSOKOTEMPERATUROWYCH REAKTORÓW JĄDROWYCH W POLSCE — GŁOS W DYSKUSJI*

Abstrakt: Wysokotemperaturowe reaktory jądrowe to jedna z technologii, która może być wykorzystana w energetyce i ciepłownictwie. W szczególności reaktory te mogą znaleźć zastosowanie w przemyśle jako źródło wysokotemperaturowego ciepła technologicznego, eliminując tym samym paliwa kopalne jak węgiel i gaz oraz umożliwiając przedsiębiorstwom energochłonnym produkcję energii elektrycznej i ciepła na własne potrzeby. Jednym z istotnych czynników w rozwoju tej technologii jest określenie właściwych ram prawnych. W 2017 roku zespół doradczy Ministra Energii opublikował raport na temat możliwości wdrożenia reaktorów wysokotemperaturowych w Polsce. Raport ten oprócz aspektów technicznych i ekonomicznych poruszał także problematykę prawną. Niniejszy tekst jest głosem w dyskusji na ten temat, podejmując częściowo polemikę z ustaleniami raportu, wskazując niektóre błędne założenia oraz udowadniając, że budowa reaktorów wysokotemperaturowych w Polsce może odbywać się na podstawie obecnie istniejących przepisów.

Słowa kluczowe: Prawo atomowe, prawo energii jądrowej, reaktory wysokotemperaturowe, licencjonowanie reaktorów jądrowych

WPROWADZENIE

Zgodnie z planami rządu w Polsce mają powstać elektrownie jądrowe o mocy 6–9 GWe z wykorzystaniem zaawansowanych, ale już sprawdzonych dużych reaktorów wodnych ciśnieniowych (ang. PWR — *pressurized water reactor*)¹. Celem wdrożenia energetyki jądrowej w naszym kraju jest zapewnienie dużej ilości bezemisyjnej energii elektrycznej polskiej gospodarce i społeczeństwu, stąd wybór dużych, sprawdzonych w eksploatacji i bezpiecznych reaktorów należy uznać za słuszny. Niezależnie od planów dotyczących budowy wielkoskalowych

* Poglądy wyrażone w artykule są prywatnymi poglądami autora i nie należy ich łączyć z instytucjami, w których jest on zatrudniony.

¹ Taki jest cel zaktualizowanego Programu polskiej energetyki jądrowej. Zob. uchwałę nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 roku w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą Program polskiej energetyki jądrowej, M.P. poz. 946, s. 5, 7.

reaktorów, postanowiono zbadać możliwość wdrożenia w Polsce technologii reaktorów wysokotemperaturowych jako potencjalnie służących innym celom niż produkcja energii elektrycznej (ciepło przemysłowe, ciepło systemowe, kogeneracja). Jednym z elementów analiz i dyskusji w literaturze przedmiotu okazały się potencjalne bariery prawne. W 2016 roku, w prasie fachowej, ukazał się artykuł dotyczący prawnych przeszkód w rozwijaniu tej technologii w Polsce², a w 2017 roku zespół doradczy Ministra Energii opublikował raport na temat możliwości wdrożenia reaktorów wysokotemperaturowych w naszym kraju³.

Zarówno artykuł, jak i raport zawierają wiele zastrzeżeń odnoszących się do przepisów polskiego prawa z główną tezą o niemożności, a przynajmniej istotnym utrudnieniu, budowy takich instalacji bez znaczących interwencji legislacyjnych. Zagadnienia prawne poruszone w przytoczonym artykule J. Szczurka i in. koncentrują się na kwestiach definicji obiektu jądrowego, zasad projektowania i lokalizowania obiektu jądrowego, interakcji reaktora i zakładu przemysłowego, funduszu likwidacyjnego oraz analiz i raportu bezpieczeństwa. Raport Ministra Energii dotyka częściowo tych samych zagadnień, a dodatkowo porusza również kwestie zasadności zmiany aktów wykonawczych, roli Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki w definiowaniu kryteriów bezpieczeństwa, filozofii wydawania zezwoleń (licencjonowania lub homologacji — podejście proskrypcyjne i dowodowe), zasadności wprowadzenia do polskiego prawa oceny generycznej projektu reaktora. Niniejszy tekst jest głosem w dyskusji na ten temat, podejmując częściowo polemikę z tymi ustaleniami. Jego zakres ogranicza się do krytycznego omówienia tez raportu Ministerstwa Energii, które nie były do tej pory poruszane w literaturze przedmiotu. Kwestie zawarte w artykule J. Szczurka i in. zostały już uprzednio poruszone przez autora w opracowaniu polemicznym⁴. Głównym celem niniejszego artykułu jest udowodnienie, iż budowa reaktorów wysokotemperaturowych oparta na istniejących polskich regulacjach jest możliwa, co nie oznacza jednak, że pewne zmiany nie są zalecane lub wręcz konieczne. Autor zamierza również wyjaśnić pewne wątpliwości wyrażone dotychczas odnośnie do poszczególnych przepisów, sprostować nieprawdziwe stwierdzenia i interpretacje dotyczące polskiego prawa energii jądrowej, ocenić koncepcje zmian oraz, w ograniczonym zakresie, wskazać możliwe kierunki działań na rzecz dostosowania przepisów do wydawania zezwoleń dla reaktorów wysokotemperaturowych.

² Zob. J. Szczurek *et al.*, *Legal Obstacles to the Construction of High Temperature Reactors for Heat Generation on the Example of Polish Regulations*, „*atw (Atomwirtschaft) — International Journal for Nuclear Power*” 2016, nr 7, s. 455–460.

³ Ministerstwo Energii, *Możliwości wdrożenia wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych w Polsce. Raport Zespołu ds. analizy i przygotowania warunków do wdrożenia wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych*, Warszawa 2017. Raport dostępny także na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska: <https://www.gov.pl/web/klimat/wysokotemperaturowe-reaktory-jadrowe-chlodzone-gazem-htgr> (dostęp: 4.01.2021).

⁴ Zob. T.R. Nowacki, *On legal requirements for the construction of high temperature reactors in Poland*, „*atw (Atomwirtschaft) — International Journal for Nuclear Power*” 2017, nr 8/9, s. 520–527.

Artykuł dotyczy kwestii ściśle prawnych i nie zajmuje stanowiska odnośnie do technicznych możliwości i realności ambitnych zamiarów budowy reaktorów wysokotemperaturowych w Polsce. Artykuł odzwierciedla stan prawny na dzień 21 listopada 2021 roku.

1. REAKTORY WYSOKOTEMPERATUROWE W POLSCE

W 2016 roku Minister Energii w drodze zarządzenia powołał jako swój organ doradczy zespół, którego zadaniem była analiza i przygotowanie warunków do wdrożenia wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych. W ramach tej analizy zespół miał określić między innymi potrzeby polskiej gospodarki i możliwości eksportowe, rozpoznać możliwości analityczne, projektowe i produkcyjne polskich jednostek naukowych i przemysłu, dokonać analizy kosztów i możliwości sfinansowania prac rozwojowych i wdrożenia, dokonać analizy stanu prawnego oraz rozeznąć możliwości współpracy zagranicznej⁵.

Zgodnie z oficjalną informacją Ministerstwa Energii decyzję o rozpoczęciu oceny potencjału reaktorów wysokotemperaturowych podjęto ze względu na możliwości, jakie daje ta technologia, w szczególności w odniesieniu do zastosowań przemysłowych, zwłaszcza o charakterze kogeneracyjnym, czyli umożliwiającym jednoczesną produkcję ciepła i energii elektrycznej. Reaktor w tej technologii pracuje w bardzo wysokiej temperaturze, która umożliwia wykorzystanie go przede wszystkim jako źródło ciepła przemysłowego. Jedną z potencjalnych korzyści wdrożenia tej technologii na większą skalę mogłaby być na przykład znaczna redukcja importu gazu ziemnego, używanego jako źródło ciepła w przemyśle chemicznym⁶. Budowa reaktora wysokotemperaturowego dawałaby także niezwykle istotny impuls w rozwoju polskiej atomistyki oraz, będącego obecnie w załączku, polskiego przemysłu jądrowego. Mogłoby to korzystnie wpłynąć na jego gotowość do udziału w planowanym wdrożeniu „klasycznej” energetyki jądrowej w Polsce. Wizje rozwoju nowego sektora należy określić jako ambitne. Uruchomienie pierwszego reaktora deklarowano na lata 2030–2031. Do roku 2050 planowano wybudowanie w Polsce od dziesięciu do dwudziestu reaktorów wysokotemperaturowych⁷.

⁵ Zob. § 2 zarządzenia Ministra Energii z dnia 13 lipca 2016 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw analizy i przygotowania warunków do wdrożenia wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych (niepubl.).

⁶ Zob. informację prasową w serwisie Ministerstwa Energii: <http://www.me.gov.pl/node/26197> (dostęp: 12.03.2020).

⁷ Zob. wypowiedź G. Wrochny, przewodniczącego zespołu Ministra Energii, NucNet, *Q & A: Poland's Progress on the Road to New Nuclear*, „atw (Atomwirtschaft) — International Journal for Nuclear Power” 2017, nr 6, s. 375.

W siedem miesięcy po powołaniu zespołu Ministra Energii zadanie przygotowania wdrożenia technologii reaktorów wysokotemperaturowych znalazło się także w najważniejszym z obecnych rządowych dokumentów strategicznych — w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętej uchwałą Rady Ministrów dnia 14 lutego 2017 roku⁸, co jak się wydaje, świadczy o dość istotnej randze tego przedsięwzięcia dla polskiego rządu.

Zespół Ministra Energii podsumował swoją działalność w raporcie opublikowanym we wrześniu 2017 roku⁹. Stosownie do jego ustaleń, technologia reaktorów wysokotemperaturowych jest alternatywą, która może zapewnić: 1. niezależnienie Polski od importu gazu od jednego dostawcy przez zmniejszenie zapotrzebowania do poziomu pokrywalnego przez wydobyte własne, gazociąg północny i gazoport; 2. zmniejszenie emisji CO₂, co zwiększa pulę dostępną dla energetyki opartej na węglu; 3. zapewnienie krajowemu przemysłowi źródła ciepła o przewidywalnych kosztach, odpornych na zmiany cen paliw i niezależnych od cen uprawnień do emisji CO₂; 4. uruchomienie w kraju produkcji reaktorów HTGR¹⁰ o dużym potencjale eksportowym. W tej sytuacji Zespół rekomendował rozpoczęcie prac nad wdrożeniem reaktorów HTGR. Zaproponował także ramy odnośnie do określenia modelu biznesowego w postaci utworzenia spółki celowej przez podmioty zainteresowane odbiorem ciepła przemysłowego. Pierwszym jej zadaniem byłoby opracowanie studium prekonceptyjnego pogłębiającego analizę przeprowadzoną przez zespół oraz przeprowadzenie negocjacji z potencjalnymi partnerami zagranicznymi. Pozytywny wynik studium umożliwiłby uruchomienie projektowania reaktora. Projekt reaktora, pozytywnie zaopiniowany przez organy dozoru jądrowego, otworzyłby możliwość podjęcia decyzji o budowie HTGR w konkretnych lokalizacjach. Pierwszy HTGR mógłby, zdaniem zespołu, ruszyć około 2031 roku. Jednocześnie spółka celowa, zaraz po utworzeniu, rozpoczęłaby przygotowania i budowę reaktora eksperymentalnego HTGR małej mocy, który jest potrzebny do przyspieszenia prac projektowych i uzyskiwania zezwoleń dla reaktorów komercyjnych¹¹.

W grudniu 2017 roku powstało konsorcjum w składzie: Ministerstwo Energii, Narodowe Centrum Badań Jądrowych oraz Instytut Chemii i Techniki Jądrowej, które na początku 2019 roku podpisało umowę o wykonanie i finansowanie projektu Gospostrateg 1 — „Przygotowanie instrumentów prawnych, organizacyjnych i technicznych do wdrażania reaktorów HTR” z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Okres jego realizacji zaplanowano od 1 lutego 2019 do 31 stycznia 2022 roku. Celem projektu jest dokonanie kompleksowej analizy prawnej, organizacyjnej oraz gospodarczej w Polsce pod kątem budowy reaktorów HTR

⁸ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 roku w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku), M.P. poz. 260, s. 250.

⁹ Zob. przypis 3.

¹⁰ *High temperature gas cooled reactor* — reaktor wysokotemperaturowy chłodzony gazem.

¹¹ Zob. Ministerstwo Energii, *op. cit.*, s. 4.

(faza A badawcza) oraz zaproponowanie niezbędnych zmian (głównie prawnych; faza wdrożeniowa B)¹².

Kolejnym potwierdzeniem wagi zagadnienia reaktorów wysokotemperaturowych wydaje się ustanowienie na początku 2020 roku pełnomocnika rządu w randze sekretarza stanu w Ministerstwie Klimatu, którego jednym z zadań jest „analizowanie kierunków rozwoju i podejmowanie działań w obszarze wykorzystania wysokotemperaturowych reaktorów”¹³.

O rozważeniu tej technologii do zastosowania na potrzeby polskiego przemysłu wspomina także zaktualizowany Program polskiej energetyki jądrowej — najważniejszy dokument spośród rządowych dokumentów strategicznych w zakresie energetyki jądrowej w Polsce¹⁴. Warunkuje on jednak ewentualne zastosowanie

¹² Zob. <https://www.gov.pl/web/klimat/wysokotemperaturowe-reaktory-jadowe-chlodzone-gazem-htgr> (dostęp: 4.01.2021).

¹³ Zob. § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 roku w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii, Dz.U. poz. 116. Na marginesie należy zauważyć, że tytuł rozporządzenia nie jest adekwatny do jego treści, gdyż brakuje w nim odniesienia do wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia. Oznacza to, że projekt aktu został sporządzony niezgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (ZTP) określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016 r. poz. 283), naruszając przepisy o adekwatności tytułu aktu względem jego treści, to jest § 120 w zw. z § 132 w zw. z § 18 ZTP. Por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 671.

¹⁴ Podstawą do przyjmowania przez Radę Ministrów programów i strategii dotyczących energii jądrowej są przepisy ustawy — Prawo atomowe, Dz.U. z 2019 r. poz. 1792. Program polskiej energetyki jądrowej określa w szczególności cele i zadania w zakresie rozwoju oraz funkcjonowania energetyki jądrowej w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 108b ust. 1 pkt 1). Krajowy plan postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym określa cele i zadania w zakresie postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 57c ust. 2 pkt 1), a Strategia i polityka w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Rzeczypospolitej Polskiej określa cele polityki państwa w tym zakresie (art. 39p ust. 2). Zob. przyjęte do tej pory dokumenty — Program polskiej energetyki jądrowej przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 15/2014 z 28 stycznia 2014 roku (M.P. poz. 502), aktualizację Programu przyjętą uchwałą nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 roku (M.P. poz. 946), Krajowy plan postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym przyjęty uchwałą nr 195 Rady Ministrów z dnia 16 października 2015 roku (M.P. poz. 1092) i aktualizację przyjętą uchwałą nr 154 Rady Ministrów z dnia 21 października 2020 roku (M.P. poz. 1070). Zob. także sprawozdania z realizacji tych dokumentów (M.P. z 2017 r. poz. 200; M.P. z 2019 r. poz. 238; M.P. z 2020 r. poz. 1197). Strategia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej nie została jeszcze przyjęta, gdyż obowiązek jej wprowadzenia jest stosunkowo nowy, wprowadzono go nowelizacją Prawa atomowego z 2019 roku. Termin na opracowanie i przedstawienie dokumentu upływa we wrześniu 2021 roku. Prawo atomowe przewiduje również inne dokumenty strategiczne i programowe, jednak nie są one przyjmowane przez Radę Ministrów. Do dokumentów tych należą: Krajowy plan działań w przypadku narażenia na radon (art. 23f), krajowy plan działania w zakresie podniesienia poziomu bezpieczeństwa jądrowego krajowych obiektów jądrowych (art. 35a ust. 17) oraz strategię związane z reagowaniem na zdarzenia radiacyjne (art. 86i ust. 2 pkt 4, art. 86i ust. 5 pkt 1, art. 86j).

technologii reaktorów wysokotemperaturowych od powodzenia realizowanego wspomnianego projektu Gospostrateg oraz rozwoju tej technologii w świecie¹⁵. Równolegle trwa współpraca z Japonią w zakresie wspólnego opracowania projektu reaktora wysokotemperaturowego i wdrożenia go w Polsce, z wykorzystaniem dotychczasowego doświadczenia japońskiego w tym zakresie¹⁶.

2. PRAWO ENERGII JĄDROWEJ W POLSCE — KRÓTKI RYS HISTORYCZNY

Pierwsze zasady ochrony przed promieniowaniem jonizującym nie miały w Polsce statusu prawa powszechnie obowiązującego ani nawet stanowionego w drodze działalności prawotwórczej organów państwa. O ile konieczność wypracowania szczególnych zasad ochrony pojawiła się na ziemiach polskich niemal natychmiast po rozpoczęciu stosowania promieniowania rentgenowskiego, pod koniec XIX wieku, to ze względu na niewielką jego skalę zarówno zaborcy, jak i władze polskie okresu międzywojennego nie uznały za konieczne przyjęcia stosownych przepisów ponad ogólne normy dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem i higieną pracy. W konsekwencji zasady te, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, powstawały jako wynik samoregulacji użytkowników (na przykład poszczególnych zakładów leczniczych i korporacji lekarzy radiologów) dokonywanej na podstawie własnej wiedzy teoretycznej i praktycznej oraz raczkujących zaleceń organizacji międzynarodowych i analogicznych dokumentów z niewielkiej grupy innych państw¹⁷.

Przepisy państwowe w zakresie bezpieczeństwa wykorzystywania promieniowania jonizującego pojawiły się w Polsce na początku lat pięćdziesiątych XX wieku, a rozwinęły z początkiem kolejnej dekady. Ówczesne akty prawne nie były liczne i posiadały raczej ogólny charakter, niemniej należy stwierdzić, że zarówno ich objętość, jak i jakość, były adekwatne do skali rozwijanego wówczas programu jądrowego. Od 1986 roku istnieje w Polsce jednolita i kompleksowa ustawa regulująca zasady bezpieczeństwa wykorzystywania energii jądrowej — Prawo atomowe¹⁸. Pierwsze Prawo atomowe z 1986 roku, uchwalone w trak-

¹⁵ Zob. aktualizację Programu polskiej energetyki jądrowej z 2020 roku, s. 15. Por. także pierwszą wersję Programu polskiej energetyki jądrowej z 2014 roku, s. 133.

¹⁶ Zob. informację w serwisie Nauka w Polsce, <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C80416%2Cwrochna-reaktor-htr-nad-ktorym-chcemy-pracowac-z-japonia-do-produkcji-ciepła> (dostęp: 2.12.2020).

¹⁷ Zob. T.R. Nowacki, *Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2018, nr 3, s. 116–118, 143; K.L.D. Gottfried, G. Penn, *Radiation in Medicine: A Need for a Regulatory Reform*, Washington 1996, s. 249–251.

¹⁸ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 roku — Prawo atomowe, Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.

cie budowy elektrowni jądrowej Żarnowiec, dodatkowo uzupełniały wcielone do polskiego porządku prawnego regulacje sowieckie, zarządzenia i zalecenia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (Prezes PAA) oraz zalecenia Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA). W 2000 roku uchwalono nowe Prawo atomowe¹⁹, uwzględniające postęp techniczny, doświadczenia z funkcjonowania poprzedniej ustawy oraz obowiązki wynikające z ratyfikowanych umów międzynarodowych, a w pewnym zakresie także uwzględniające dorobek prawny Wspólnoty Euratom. Obecny kształt ustawie nadały trzy kolejne, duże nowelizacje: 1. nowelizacja z 2011 roku²⁰ związana z koniecznością dostosowania polskiego systemu prawnego do wdrożenia i funkcjonowania energetyki jądrowej oraz z implementacją dyrektywy dotyczącej bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (dyrektywa bezpieczeństwa)²¹; 2. nowelizacja z 2014 roku²² związana z koniecznością implementacji dyrektywy dotyczącej wypalonego paliwa jądrowego i odpadów promieniotwórczych (dyrektywa odpadowa)²³; 3. nowelizacja z 2019 roku²⁴ związana z koniecznością implementacji nowej dyrektywy dotyczącej ochrony radiologicznej²⁵. Obecne akty prawne należy uznać za spójne i kompleksowo regulujące kwestie związane zarówno z bezpieczeństwem stosowania energii jądrowej, jak i z procesem inwestycyjno-budowlanym oraz zagadnieniami społecznymi²⁶. Ustawę — Prawo atomowe uzupełnia kilkadziesiąt rozporządzeń, w tym ustalające szczegółowe wymagania dotyczące poszczególnych faz cyklu życiowego obiektów jądrowych (budowy, eksploatacji i likwidacji) oraz sukcesywnie wydawane, niewiążące zalecenia Prezesa PAA. Istnieje też odrębna ustawa

¹⁹ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 roku — Prawo atomowe, Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 576.

²⁰ Ustawa z dnia 13 maja 2011 roku o zmianie ustawy — Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 132, poz. 766.

²¹ Dyrektywa Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 roku ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych, Dz.Urz. UE L 172 z 2.07.2009 r., s. 18; Dz.Urz. UE L 260 z 3.10.2009 r., s. 40; oraz Dz.Urz. UE L 219 z 25.07.2014 r., s. 42.

²² Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 roku o zmianie ustawy — Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 587.

²³ Dyrektywa Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 roku ustanawiająca ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi, Dz.Urz. UE L 199/48 z 2.08.2011 r., s. 48.

²⁴ Ustawa z dnia 23 września 2019 roku o zmianie ustawy — Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. poz. 1593.

²⁵ Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 roku 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, Dz.Urz. UE L 13 z 17.01.2014 r., s. 1.

²⁶ Więcej na temat polskich regulacji prawnych w zakresie energetyki jądrowej zob. T.R. Nowacki, *Nuclear Power Programme for Poland — Establishing the Legal Framework*, [w:] *Nuclear Law in the EU and Beyond — Atomrecht in Deutschland, der EU und weltweit. Proceedings of the AIDN/INLA Regional Conference 2013 in Leipzig*, red. C. Raetzke, Baden-Baden 2014, s. 121–166. Tam też dalsze odesłania bibliograficzne.

w kwestii administracyjno-prawnych zagadnień procesu inwestycyjno-budowlanego, niezwiązanych bezpośrednio z bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną — ustawa z dnia 29 czerwca 2011 roku o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących („ustawa inwestycyjna”)²⁷.

3. OMÓWIENIE POSZCZEGÓLNYCH ZAGADNIEŃ PRAWNYCH

3.1. ROLA PREZESA PAA W OKREŚLANIU KRYTERIÓW BEZPIECZEŃSTWA

Raport Ministerstwa Energii stanowi między innymi, że określanie kryteriów bezpieczeństwa, tak jak ma to miejsce obecnie w ustawach i rozporządzeniach Rady Ministrów, wpływa negatywnie na ich neutralność technologiczną. Zdaniem autorów raportu decyzje dotyczące tych kryteriów powinny leżeć w gestii Prezesa PAA. W przeciwnym razie zachodzi ryzyko ich „niemerytorycznego zaost్రzania lub rozluźniania w celu osiągnięcia korzyści politycznych”²⁸. Niezależnie od interesujących nas rozważań dotyczących pozycji Prezesa PAA w postępowaniu administracyjnym w zakresie wydawania zezwoleń i innych decyzji administracyjnych należy podkreślić, że jedną z logicznych konsekwencji zarzutu arbitralności w kształtowaniu treści ustaw i rozporządzeń Rady Ministrów jest zastosowanie tego rozumowania w odniesieniu do wszystkich ustaw i rozporządzeń (w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji) uchwalanych i wydawanych w Polsce bez względu na ich zakres przedmiotowy oraz, w wypadku rozporządzeń, bez względu na upoważniony do ich wydania organ. Kto zatem miałby stanowić prawo w Polsce, jeśli nie parlament, a w sferze stanowienia aktów wykonawczych przewidziane do tego organy? Propozycję raportu Ministerstwa Energii należy zdecydowanie określić jako zupełnie nieprzemyślaną i pozbawioną jakiejkolwiek refleksji prawniczej.

W odniesieniu do samego Prezesa PAA wydaje się, choć nie jest to do końca sprecyzowane w raporcie, że należy to stwierdzenie odczytać jako postulat przeniesienia na Prezesa PAA uprawnienia do formalnego określania kryteriów bezpieczeństwa, a więc do samodzielnego wydawania określonej kategorii aktów prawnych, najprawdopodobniej rozporządzeń.

Idee autorów raportu Ministerstwa Energii zapewne najpełniej ucieleśniałby niezależny organ administracji, jak jest to w wypadku chociażby amerykańskiej

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 552. Więcej o ustawie inwestycyjnej w T.R. Nowacki, *Budowa obiektów energetyki jądrowej. Nowe instytucje w procesie inwestycyjnym*, [w:] *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*, red. A. Walaszek-Pyziół, Kraków 2012; Ł. Młynarkiewicz, *Postępowanie administracyjne w sprawie lokalizacji elektrowni jądrowej w Polsce*, [w:] *Obrót powszechny i gospodarczy — problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, red. I. Ramus, Kielce 2014, s. 319–341.

²⁸ Zob. Ministerstwo Energii, *op. cit.*, s. 35.

Jądrowej Komisji Regulacyjnej (Nuclear Regulatory Commission — NRC)²⁹. Organy takie nie tylko są oddzielone od bezpośrednich wpływów politycznych, ale również mają daleko idące kompetencje stanowienia prawa. Polskie prawodawstwo nie przewiduje jednak takiej kategorii organów³⁰. Wyjątkiem jest mająca bezpośrednie umocowanie konstytucyjne Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, wyposażona w kompetencję do wydawania rozporządzeń (art. 213 Konstytucji). Kwestie bezpieczeństwa jądrowego nie mogłyby zostać powierzone organom spoza administracji rządowej. Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji³¹ do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Jako że brakuje norm konstytucyjnych odnoszących się do zasad nadzoru nad wykorzystaniem energii jądrowej, w tym aspektów instytucjonalnych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, należy przyjąć, że związane z tym kwestie znajdują się w kompetencji Rady Ministrów. Dodatkowo, stosownie do art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji, to Rada Ministrów odpowiedzialna jest za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, a więc i bezpieczeństwa jądrowego, które jest jedną ze składowych bezpieczeństwa *sensu largo*³².

De lege lata Prezes PAA jako centralny organ administracji rządowej może wydawać jedynie zarządzenia, czyli akty prawne o charakterze wewnętrznym. Stosownie do art. 93 Konstytucji RP obowiązują one tylko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu i nie mogą tworzyć podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów³³. Nie można więc w nich określać powszechnie obowiązujących kryteriów bezpieczeństwa jądrowego. Prezes PAA nie może wydawać rozporządzeń, gdyż te, zgodnie z art. 92 Konstytucji, zastrzeżone są dla podmiotów w niej wskazanych, wśród których centralne organy administracji rządowej się nie znajdują³⁴.

²⁹ O NRC, jej strukturze, zadaniach i procedurach zob. między innymi J.M. Gutierrez, A.S. Polonsky, *Fundamentals of Nuclear Regulation in the United States*, Washington 2007, s. 3–45, 243–252.

³⁰ Wyjątkiem jest mająca bezpośrednie umocowanie konstytucyjne Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, wyposażona w kompetencje do wydawania rozporządzeń (art. 213 ust. 2 Konstytucji).

³¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³² Zob. T.R. Nowacki, *Ograniczenie autonomii prezesa Państwowej Agencji Atomistyki*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4, s. 55–57.

³³ Należy jednak odnotować, że przed wejściem w życie aktualnej konstytucji porządkującej kwestie źródeł prawa Prezes PAA określał kryteria bezpieczeństwa w drodze zarządzeń, które miały charakter powszechnie obowiązującego źródła prawa. Zob. m.in. zarządzenie Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z dnia 19 czerwca 1989 roku w sprawie szczegółowych wymagań i warunków bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, M.P. nr 23, poz. 180; T.R. Nowacki, *Ewolucja...*, s. 120–121.

³⁴ Rozporządzenia jako akty prawa powszechnie obowiązującego stosownie do postanowień ustawy zasadniczej wydawać mogą: Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji — zob. odpowiednio art. 142, 146 ust. 4 pkt 2, 148 pkt 3, 149 ust. 2, 213 ust. 2 Konstytucji. Rozporządzenia

W istocie propozycja raportu Ministerstwa Energii dotycząca bezpośrednio roli Prezesa PAA jest zakwestionowaniem konstytucyjnego systemu organów państwa oraz konstytucyjnego systemu źródeł prawa, a jej uwzględnienie oznaczałoby konieczność daleko idącej zmiany konstytucji. Niezależnie od nikłego prawdopodobieństwa takiej zmiany, postulat ten należy w całości ocenić zdecydowanie negatywnie. Przede wszystkim obowiązujący system źródeł prawa sprawdza się dobrze i nie ma żadnych widocznych przesłanek do zmian w tym zakresie (sami autorzy omawianych koncepcji nie dają żadnego przekonującego argumentu na ich poparcie). Poza tym nieprawdziwe jest twierdzenie leżące u podstawy propozycji raportu, zgodnie z którym ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów służyć mogą do osiągania celów politycznych z uwagi na ryzyko „niemerytorycznego zaostrzania lub rozluźniania kryteriów bezpieczeństwa”. Reguły wykonywania rządowej inicjatywy ustawodawczej i dalszej działalności legislacyjnej (w tym przygotowywanie i wydawanie aktów wykonawczych), jakkolwiek co do zasady nieujęte w przepisach rangi ustawowej³⁵, a opierające się na aktach o charakterze wewnętrznym³⁶, w praktyce wykluczają taką możliwość. Przede wszystkim należy podkreślić decydującą rolę czynnika merytorycznego w kształtowaniu projektów aktów rangi ustawowej, w tym upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, jak też samych projektów rozporządzeń. Zasadą jest, że projekt aktu prawnego przygotowuje instytucja, która ma największą wiedzę w danym obszarze. Nie inaczej jest w kwestii projektów ustaw i rozporządzeń z zakresu bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej. Przygotowuje je Prezes PAA, a następnie, za pośrednictwem nadzorującego go ministra, przedstawia Radzie Ministrów stosownie do art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów³⁷. Dodatkowo upoważnienia do wydawania rozporządzeń zostały skonstruowane tak, że przy ich wydawaniu (a więc przede wszystkim w trakcie ich projektowa-

wojewody, nieprzewidziane w ustawie zasadniczej, mają charakter jedynie aktów prawa miejscowego. Por. art. 59 i 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.

³⁵ Wyjątkiem jest ustawowy obowiązek opiniowania projektów aktów prawnych przez związki zawodowe, organizacje pracodawców i Radę Dialogu Społecznego; zob. art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 263; art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców, Dz.U. z 2019 r. poz. 1809; art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm. Ustawowo określono także zasady sporządzania projektów aktów prawnych z dziedziny prawa gospodarczego zob. art. 66 n. ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.

³⁶ W szczególności o Regulamin pracy Rady Ministrów przyjęty uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku, M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm. Zob. także rządowe Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych zgodnie z § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 roku — Regulamin pracy Rady Ministrów, <http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf> (dostęp: 18.10.2021).

³⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1171 ze zm.

nia) należy obligatoryjnie uwzględniać zalecenia MAEA i WENRA³⁸, a więc dokumenty międzynarodowe o wysokiej wartości merytorycznej³⁹. Projekty ustaw i aktów wykonawczych poddane są także dyskusji wewnątrz Rady Ministrów, zgodnie z regulaminem jej pracy (uzgodnienia międzyresortowe), a także kontroli społecznej w trakcie konsultacji publicznych i opiniowania⁴⁰. W wypadku ustawy wprowadzającej obowiązek lub uprawnienie do wydania aktów wykonawczych (ustawa nowa lub nowelizacja istniejącej) projekty rozporządzeń są dołączane do projektu ustawy kierowanego przez Radę Ministrów do Sejmu, co stwarza możliwość ich weryfikacji także w toku prac parlamentarnych wraz z projektem ustawy (a więc wraz z projektem upoważnień do ich wydania). Zważywszy na to, trudno wyobrazić sobie, że parlament lub Rada Ministrów arbitralnie określa kryteria bezpieczeństwa tak, aby osiągać doraźne polityczne cele. W każdym razie taki zamiar nie pozostałby niezauważony, a niezadowolonym z kształtu przepisów zawsze pozostaje możliwość kontroli zgodności aktów prawnych z konstytucją.

Chcąc w jakikolwiek sposób wyjść naprzeciw postulatowi Ministerstwa Energii w tym zakresie, pozostając jednocześnie w granicach obowiązującego porządku konstytucyjnego, można rozważyć wyposażenie Prezesa PAA w kompetencje do samodzielnego przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących zakresu jego działania, analogicznie jak ma to miejsce w wypadku Prezesa UOKiK⁴¹. Wprowadzenie tego wyjątku od ogólnych zasad przewidzianych w ustawie o Radzie Ministrów spowodowałoby większe usamodzielnienie organu, a zarazem skróciłoby ścieżkę legislacyjną nie naruszając jednocześnie uprawnień w procesie legislacyjnym przynależnych parlamentowi oraz cpodmiotom zewnętrznym (konsultacje społeczne, opiniowanie, działalność lobbingsowa).

3.2. OCENA GENERYCZNA PROJEKTU REAKTORA

Raport Ministerstwa Energii zawiera postulat wprowadzenia do ustawy — Prawo atomowe oceny projektu reaktora niezależnej od oceny dokonywanej w po-

³⁸ WENRA — Western European Nuclear Regulators Association, Zachodnioeuropejskie Stowarzyszenie Regulatorów Jądrowych — platforma współpracy regulatorów jądrowych początkowo z zachodniej Europy utworzona w 1999 roku. Zob. stronę internetową WENRA: <http://www.wenra.org> (dostęp: 31.01.2021). W ustawie — Prawo atomowe nazwa nieściśle przetłumaczona jako „Stowarzyszenie Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądrowych”.

³⁹ Obowiązek uwzględniania zaleceń MAEA i WENRA podczas przygotowywania projektów rozporządzeń wynika z art. 35b ust. 4, art. 36c ust. 3, art. 36d ust. 3, art. 37e ust. 11, art. 38, art. 38c ust. 3 Prawa atomowego. O charakterze prawnym zaleceń MAEA zob. T.R. Nowacki, *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa MAEA za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Księga pamiątkowa w czterdziestolecie pracy naukowej prof. Bogusława Banaszaka*, red. P. Kapusta, Legnica 2017, s. 639–659.

⁴⁰ Zob. przypis 35 oraz § 20, § 21, § 31 n. Regulaminu pracy Rady Ministrów, a także rządowe Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych.

⁴¹ Stosownie do art. 31 pkt 8 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2020 r. poz. 1076 ze zm.

stępowaniu w przedmiocie procesu wydania zezwolenia na budowę. Argumentuje się to tym, że obecnie polskie przepisy wymagają dokonania oceny projektu reaktora przy każdym wniosku na budowę, nawet wtedy, gdy ten sam projekt (typ reaktora) został już pozytywnie oceniony w innym postępowaniu⁴². Taki stan rzeczy oznacza, że budowa kilku reaktorów tego samego typu w różnych lokalizacjach, przynajmniej w aspekcie formalnym, oznacza każdorazowo konieczność dokonania powtórnej oceny tego samego projektu. To z kolei może wpływać na wydłużanie postępowania, co z punktu widzenia wnioskodawcy jest zjawiskiem niepożądanym. Jako przykład postulowanego rozwiązania raport podaje brytyjski Generic Design Assessment (GDA)⁴³, ale podobna koncepcja znajduje zastosowanie też w USA w postaci Standard Design Certification (SDC)⁴⁴. Istota tego rozwiązania polega na tym, że dla projektu (typu reaktora) uzyskuje się odrębne zezwolenie (licencję), które uprawnia każdego, kto chce budować obiekt w takiej technologii, do odwołania się we wniosku o zezwolenie na budowę (i/lub eksploatację) do zatwierdzonego projektu bez potrzeby jego powtórnej oceny na etapie oceny wniosku o zezwolenie na budowę. W toku postępowania organ dozoru jądrowego ocenia jedynie te aspekty projektu, które są specyficzne dla danej lokalizacji i jako takie są pewnymi odstępstwami od projektu standardowego.

Polskie przepisy w istocie nie przewidują takiego rozwiązania. Do pewnego stopnia zbieżna z brytyjskim GDA oraz amerykańskim SDC jest opinia z art. 39b Prawa atomowego, czyli ogólna opinia dotycząca planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności oraz projektów dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia. Na podstawie art. 39b można wystąpić do Prezesa PAA o opinię na temat dowolnych aspektów projektu reaktora, a więc jej przedmiotem może być jakiegokolwiek zagadnienie częściowe lub cały projekt⁴⁵. Opinia ta nie jest jednak wiążąca⁴⁶, a w odniesieniu do reakto-

⁴² Zob. Ministerstwo Energii, *op. cit.*, s. 35–36.

⁴³ Zob. wytyczne brytyjskiego Biura Regulacji Jądrowej (Office for Nuclear Regulation — ONR): ONR, New Nuclear Power Plants: Generic Design Assessment Guidance to Requesting Parties, ONR-GDA-GD-006 Revision 0, October 2019, <http://www.onr.org.uk/new-reactors/guidance-assessment.htm> (dostęp: 4.01.2021).

⁴⁴ Zob. informację na stronach amerykańskiej NRC: NRC, Background on Nuclear Power Plant Licensing Process, <https://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/licensing-process-fs.html#design> (dostęp: 4.01.2021).

⁴⁵ Zob. T.R. Nowacki, *Opinie Prezesa PAA, o których mowa w art. 36a i 39b ustawy — Prawo atomowe jako przykład pre-licencjonowania obiektów jądrowych*, „Studia Iuridica” 87, 2020, s. 398; *idem*, *Nuclear...*, s. 144; Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej*, Sopot 2020, s. 254.

⁴⁶ Brak wiążącego co do zasady charakteru opinii wynika z faktu, iż nie jest ona wydawana w drodze decyzji administracyjnej, gdyż nie kończy sprawy co do istoty ani w inny sposób (przesłanka z art. 104 § 2 k.p.a.). Nie ma zatem zastosowania art. 110 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia. Opinię należy uznać za oświadczenie wiedzy, a nie oświadczenie woli, które nie powoduje bezpo-

rów badawczych nie jest także obligatoryjna⁴⁷, co przybliża ją raczej do kanadyjskiego prelicencyjnego przeglądu projektu reaktora⁴⁸ niż do pełnej generycznej oceny projektu w postaci brytyjskiej GDA lub amerykańskiej SDC.

Pytanie o słuszność wprowadzenia oddzielnej, generycznej oceny projektu reaktora do polskich przepisów jest oczywiście zasadne, zwłaszcza w kontekście ewentualnego horyzontalnego oddziaływania takiego rozwiązania na wszystkich wnioskodawców i wszystkie technologie reaktorowe. Po stronie zalet należy wymienić przede wszystkim redukcję ryzyka inwestycyjnego. Podmiot chcący wybudować elektrownię lub elektrociepłownię jądrową nie musi wchodzić w kolejne kosztowne etapy procesu inwestycyjnego jak ocena lokalizacji, ocena oddziaływania na środowisko, czy przygotowanie wniosku o zezwolenie na budowę, które wymaga sporządzenia znacznej ilości kosztownej dokumentacji (na przykład projektu budowlanego), dopóki nie ma gwarancji, że projekt spełnia wszystkie wymogi⁴⁹. Wprawdzie instytucja ogólnej opinii z art. 39b Prawa atomowego również daje możliwość oceny projektu przed rozpoczęciem właściwego postępowania w sprawie wydania zezwolenia na budowę, niemniej ocena generyczna projektu

średnio zmiany sytuacji prawnej podmiotu, do którego została skierowana. Zob. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX, komentarz do art. 1 pkt 10.

⁴⁷ Na gruncie przepisów Prawa atomowego opinia ta jest nie jest obligatoryjna nie tylko w stosunku do reaktorów badawczych, ale w odniesieniu do wszystkich kategorii obiektów jądrowych, jednak zgodnie z art. 23 pkt 2 ustawy inwestycyjnej jej przedłożenie (w zakresie ograniczonym do planowanych przez inwestora rozwiązań organizacyjno-technicznych) jest obowiązkowe na etapie wniosku o wydanie tak zwanej decyzji zasadniczej dla obiektu energetyki jądrowej, a więc także dla elektrowni jądrowej. Tej zależności zdają się nie zauważać M. Czech i K. Zapolska, które stoją na stanowisku, że opinia z art. 39b Prawa atomowego jest opinią wyłącznie fakultatywną; zob. *idem*, *Prawne i faktyczne uwarunkowania procedury lokalizacji elektrowni jądrowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 163.

⁴⁸ Zob. dokument Kanadyjskiej Komisji Bezpieczeństwa Jądrowego (Canadian Nuclear Safety Commission — CNSC): CNSC, REGDOC-3.5.4, Pre-Licensing Review of a Vendor's Reactor Design, <https://nuclearsafety.gc.ca/eng/acts-and-regulations/regulatory-documents/published/html/regdoc3-5-4/index.cfm#sec1-3-2> (dostęp: 4.01.2021). Można w nim przeczytać między innymi: „The review does not certify a reactor design, and does not involve the issuance of a licence under the NSCA. It is not required as part of the licensing process for a new reactor facility. The conclusions of a design review do not bind or otherwise influence decisions made by the Commission, with whom the authority resides to issue licences for nuclear reactor facilities”.

⁴⁹ Teoretyczną, choć wymagającą dogłębnej analizy, alternatywą mogłoby być całkowite lub częściowe uznawanie w procedurze przyspieszonej projektów zatwierdzonych uprzednio przez organy dozoru jądrowego innych państw. Rozwiązanie takie wprowadzono w 2010 roku we Włoszech, jednak nigdy nie przetestowano go w praktyce. Zob. art. 7 dekretu 31/2010 z dnia 15 lutego 2010 roku ustalającego zasady lokalizacji, budowy i eksploatacji elektrowni jądrowych, zakładów wytwarzania paliwa jądrowego, systemów składowania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów promieniotwórczych, a także środków kompensujących i publicznych kampanii informacyjnych w zw. z art. 25 ust. 2 lit. i ustawy nr 99 z dnia 23 lipca 2009 roku o zasadach dotyczących rozwoju i umiędzynarodowienia firm ze szczególnym uwzględnieniem energetyki. Zob. także F. Iaccarino, *Resurgence of nuclear energy in Italy*, „Nuclear Law Bulletin” 2009, nr 2, s. 75–76; *idem*, *Nuclear renaissance in Italy — Maintaining momentum*, „Nuclear Law Bulletin” 2010, nr 1, s. 69.

na wzór GDA lub SDC z kilku powodów daje większą pewność inwestorowi. Przede wszystkim z założenia jest kompletna, to jest obejmuje całokształt zagadnień związanych z zatwierdzeniem projektu reaktora, podczas gdy zakres ogólnej opinii z art. 39b Prawa atomowego nie jest zdefiniowany i zależy od zakresu wniosku. Poza tym samo użycie określenia „ogólna” w odniesieniu do tej opinii implikuje jej zawężony charakter w stosunku do GDA lub SDC. Oprócz tego zarówno GDA, jak i SDC są wiążące dla wydających je organów (przynajmniej na określony czas przewidziany w przepisach — w USA 15 lat), podczas gdy opinia z art. 39b Prawa atomowego ze swej natury, co do zasady, nie ma charakteru wiążącego. Szczególne znaczenie ocena generyczna ma dla dostawców technologii, którzy sami nie budują elektrowni jądrowych, lecz jedynie dostarczają technologię reaktorową oraz usługi cyklu paliwowego. Uzyskanie akceptacji projektu reaktora zwiększa wartość tego produktu i szansę na jego zbycie. Zatwierdzony projekt reaktora łatwiej sprzedać na konkretnym rynku niż koncepcję, która nie była uprzednio oceniana i nie ma certyfikatu organów dozoru jądrowego. Gdy ocena projektu zintegrowana jest w jednym postępowaniu z oceną lokalizacji i dokumentacji budowlanej, tak jak dzieje się w Polsce, nie ma możliwości uzyskania odrębnego zatwierdzenia samego projektu.

Nie jest jednak wykluczone, że stworzenie kolejnego, dodatkowego etapu procesu wydawania zezwoleń mogłoby wydłużyć całe postępowanie. Prezes PAA nie oceniałby wówczas równoległe do projektu reaktora także lokalizacji i dokumentacji budowlanej, a jedynie sam projekt, a kolejne czynności realizowałby w odrębnych etapach.

W odniesieniu do reaktorów wysokotemperaturowych należy stwierdzić, że brak instrumentu ekwiwalentnego GDA lub SDC w żadnej mierze nie hamuje rozwoju tej technologii w Polsce, a zwłaszcza na obecnym etapie, gdzie nie tylko nie ma dojrzałego projektu, który mógłby być budowany seryjnie, jak chcieliby autorzy raportu Ministerstwa Energii⁵⁰, ale nawet pierwszego projektu instalacji prototypowej lub demonstracyjnej, której budowa i eksploatacja dopiero dałaby asumpt do przygotowania docelowego projektu na podstawie zdobytego doświadczenia budowlanego i eksploatacyjnego. Można przyjąć, że ocena samego projektu reaktora zajmie tyle samo czasu bez względu na to, czy będzie dokonywana jako ocena generyczna, czy w ramach postępowania w sprawie o wydanie zezwolenia na budowę (lub w ramach uzyskiwania ogólnej opinii z art. 39b pod warunkiem „kompletności” wniosku). Wynika to z faktu, że określone w przepisach wymogi projektowe muszą być spełnione bez względu na formę czy etap postępowania, na którym projekt zostaje poddany ocenie. Z kolei, jak już wskazano, ocena samego projektu byłaby zapewne prostsza do przeprowadzenia dla wnioskodawcy, niemniej jednak uzyskanie zatwierdzenia projektu i tak nie skutkowałoby uniknięciem przejścia przez kolejne etapy, to jest oceny lokalizacji i dokumentacji budowlanej niezależnie od struktury postępowania. Jeśli natomiast przyszły wnio-

⁵⁰ Zob. Ministerstwo Energii, *op. cit.*, s. 35.

skodawca chciałby skorzystać z dobrodziejstw oceny generycznej i w ten sposób uniknąć większego zaangażowania w początkowym etapie, *de lege lata* może on zrobić użytek z ogólnej opinii z art. 39b Prawa atomowego. Instrument ten wykorzystywany we właściwy sposób może spełnić oczekiwania inwestora prototypowego reaktora co do redukcji ryzyka inwestycji. To on decydować będzie o zakresie wniosku i kwestiach wymagających jego zdaniem oceny. Poza tym liczba wniosków o wydanie ogólnej opinii nie jest ograniczona. W razie potrzeby można więc prowadzić dialog z Prezesem PAA także w obszarach innych niż wskazane w pierwotnym wniosku. Wreszcie, mimo swojego co do zasady niewiążącego charakteru, opinia z art. 39b Prawa atomowego nie może być uznawana za pozbawioną jakiegokolwiek znaczenia procesowego. Zgodnie z zasadą zaufania obywateli do organów władzy publicznej, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a skonkretyzowaną w art. 8 k.p.a., organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.) oraz bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 k.p.a.)⁵¹. Ponadto, zgodnie z ogólną zasadą prawną *venire contra factum proprium*, nikt nie może powoływać się na fakty czy okoliczności sprzeczne z jego poprzednimi oświadczeniami lub czynnościami⁵². W świetle tych przesłanek należy więc przyjąć, że w braku zmiany stanu faktycznego i prawnego stanowisko wyrażone w opinii wydanej przez Prezesa PAA będzie go wiązać również w trakcie postępowania w sprawie o wydanie zezwolenia na budowę. Potwierdzają to pośrednio istniejące przepisy prawa, wymagające dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na budowę opisu zmian stanu faktycznego podanego we wniosku o ogólną opinię z art. 39b, jeśli taki był składany⁵³. W konsekwencji można oczekiwać, że postępowanie to trwać będzie krócej, gdyż kwestie będące przedmiotem opinii nie powinny podlegać ponownej ocenie⁵⁴.

⁵¹ Dla zastosowania, równolegle do regulacji konstytucyjnej, normy ustawowej z art. 8 k.p.a. nie ma tu znaczenia fakt, iż uzyskiwanie opinii odbywa się niejako poza postępowaniem administracyjnym (uzyskiwanie opinii jako aktu wiedzy nie kończy się decyzją administracyjną i nie stanowi sprawy administracyjnej, a zatem nie jest co do zasady objęte zakresem k.p.a. — por. art. 1 k.p.a. *a contrario*), gdyż kodeksowo ujęta zasada pogłębiania zaufania obywatela do władzy publicznej obejmuje nie tylko właściwe postępowanie administracyjne ale także jego prejudycjalną fazę; zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1992 r. I PA 5/92, z głosem aprobującą W. Tarasa, OSP 1993/7-8/142 (LEX nr 10801).

⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., IV SA/Wa 551/16, LEX nr 2645898.

⁵³ Obowiązek ten wynika z pkt 1.1.19 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2015 roku w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności, Dz.U. poz. 1355.

⁵⁴ Więcej na temat opinii z art. 39b Prawa atomowego zob. T.R. Nowacki, *Opinie...*, s. 397–409; Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 252–262. Warto tu nadmienić, że art. 39b Prawa atomowego może

3.3. LICENCJONOWANIE PROSKRYPCYJNE A LICENCJONOWANIE OPARTE NA DOWODACH

W systematyce licencjonowania⁵⁵ obiektów jądrowych (ale dotyczy to również innych branż) można wyróżnić kilka podziałów. Pod względem podejścia do ocenianej technologii można wyróżnić licencjonowanie dostosowane do potrzeb konkretnych technologii (*technology specific*) i licencjonowanie neutralne technologicznie (*technology inclusive*). Pod względem oceny ryzyka wyróżnia się podejście deterministyczne (*deterministic*) i oparte na szacowaniu ryzyka (*risk-informed*). Podejście deterministyczne zakłada definiowanie sekwencji zdarzeń i ich konsekwencji bez rozważania prawdopodobieństwa ich wystąpienia (ryzyka). Licencjonowanie oparte na ryzyku uwzględnia natomiast w znaczącej mierze stopień prawdopodobieństwa wystąpienia określonej sekwencji wydarzeń i jej konsekwencji. Wreszcie istnieje podział na licencjonowanie proskrypcyjne (*prescriptive*) oraz oparte na dowodach (*performance based*). Licencjonowanie proskrypcyjne opiera się na szczegółowo określonych wymogach, które należy spełnić, podczas gdy licencjonowanie oparte na dowodach (dowodowe) zakłada, że istnieje ogólny cel (miernik), który musi zostać osiągnięty, ale wnioskodawcy pozostawia się wybór środków do zrealizowania tego celu⁵⁶.

Autorzy raportu Ministerstwa Energii poruszają jedynie zagadnienie różnic pomiędzy licencjonowaniem proskrypcyjnym, a opartym na dowodach i postulują wprowadzenie w Polsce tego drugiego rozwiązania⁵⁷. Z całościowej lektury dokumentu wynika jednak wniosek, że autorom chodzi raczej o podejście kompleksowe, czyli o zastosowanie w Polsce licencjonowania neutralnego technologicznie, opartego na szacowaniu ryzyka i dowodach⁵⁸.

już niebawem znaleźć zastosowanie w praktyce. Do złożenia wniosku o ogólną opinię przymierza się spółka „Synthos Green Energy”, która chce wybudować w Polsce reaktor wrzący BWRX 300 firmy GE Hitachi o mocy 300MWe i w tym celu rozpoczęła już oficjalny dialog z Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki. Zob. informację na stronach PAA: https://www.paa.gov.pl/aktualnosci-575-paa_prowadzi_wstepny_dialog_regulacyjny.html (dostęp: 4.01.2021).

⁵⁵ Termin ten, pochodzenia angielskojęzycznego (*licensing*), przyjął się w polskiej literaturze fachowej dotyczącej energetyki jądrowej i oznacza proces uzyskiwania zezwoleń dla obiektów jądrowych, w tym także częściowych, dotyczących na przykład samego projektu reaktora. Niektórzy autorzy podnoszą, że właściwszym określeniem byłaby „homologacja” jako termin od dawna zakorzeniony w polskim języku technicznym oraz prawnym (na przykład w przepisach dotyczących certyfikacji maszyn i urządzeń przez Urząd Dozoru Technicznego). Por. Ł. Sawicki, B. Horbaczewska, *Model Mankala w energetyce jądrowej na przykładzie fińskiej spółki TVO*, „Postępy Techniki Jądrowej” 2019, nr 1, s. 18, przyp. 33.tv.

⁵⁶ Zob. R.P. White, *Pathways and Frameworks for the Licensing and Regulation of Advanced Nuclear Reactors in the United States*, 2019, s. 11–14, <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/121714> (dostęp: 4.01.2021).

⁵⁷ Zob. Ministerstwo Energii, *op. cit.*, s. 36.

⁵⁸ W odniesieniu do aspektu neutralności technologicznej widać to na przykładzie oceny rozporządzeń do Prawa atomowego, zob. *ibidem*, s. 34–35. Należy jednak zauważyć, że wywody autorów raportu są w tym zakresie diametralnie sprzeczne. Na s. 33–34 podnosi się, że należy zmienić

Zaletą podejścia dowodowego jest niewątpliwie znacznie większa elastyczność po stronie wnioskodawcy w określaniu sposobu osiągnięcia celu regulacyjnego. Dodatkowo, po stronie organów państwa, może się to wiązać z tworzeniem mniej skomplikowanych i mniej licznych wymogów prawnych, odciążać zasoby kadrowe i organizacyjne. Jednak konieczne staje się ustalenie specyficznych celów bezpieczeństwa, których weryfikacja, ze względu na dowolność wyboru środków realizacji celu, wymaga wysokich kompetencji zarówno po stronie personelu urzędu dozoru jądrowego (w tym wspierających go instytucji wsparcia technicznego), jak i po stronie wnioskodawcy⁵⁹. Wyzwanie to jest tym większe w wypadku technologii nowych, które nie legitymują się znaczącym doświadczeniem eksploatacyjnym, dającym podstawę do tworzenia celów bezpieczeństwa i kryteriów ich osiągania. Do takich technologii należą także reaktory wysokotemperaturowe. Mimo że były one eksploatowane w kilku państwach na świecie od lat sześćdziesiątych, to było ich niewiele i każdy z nich był inny. Większość z nich została zresztą zamknięta po zaledwie kilku lub kilkunastu latach eksploatacji z powodu błędów konstrukcyjnych, podważających ich ekonomiczną opłacalność⁶⁰. Poza tym z licencjonowaniem dowodowym wiąże się większa uznaniowość organów administracji, co z perspektywy wnioskodawcy może mieć negatywny wpływ na stabilność i przewidywalność procesu. Odnośnie do nowych technologii może to oznaczać skutki odwrotne od zamierzonych — zamiast uproszczenia, a co za tym idzie skrócenia postępowania, może się ono wydłużać. Prawdopodobieństwo to rośnie odwrotnie proporcjonalnie do kompetencji organów dozoru jądrowego i wspomagających je kadr. Im mniej doświadczony jest personel, tym większe prawdopodobieństwo, że będzie on bardzo ostrożny w swoich ocenach, co może oznaczać przewlekanie postępowania aż do uzyskania całkowitej pewności odnośnie do spełniania przez projekt wymogów bezpieczeństwa. Do wyzwań po stronie organów administracji należy też konieczność rozbudowy własnych kadr oraz wsparcia zewnętrznego na potrzeby licencjonowania dowodowego, które

istniejące akty wykonawcze, gdyż są one stworzone z myślą o reaktorach lekkowodnych i ciężkowodnych, podczas gdy na s. 35 podkreśla się jednoznacznie neutralność technologiczną tych aktów.

⁵⁹ Zob. International Atomic Energy Agency, *Establishing the Safety Infrastructure for a Nuclear Power Programme*, „IAEA Safety Standards Series” 2011, nr SSG-16, s. 32. Autorzy raportu Ministerstwa Energii pomijają aspekt trudności po stronie wnioskodawcy, zwracając uwagę jedynie na fakt, że licencjonowanie dowodowe jest „bardziej wymagające dla dozoru jądrowego”, zob. Ministerstwo Energii, *op. cit.*, s. 36.

⁶⁰ Zob. Ministerstwo Energii, *op. cit.*, s. 26–27. Należy jednak zauważyć, że doświadczenia z ich budowy i eksploatacji oraz doświadczenia z nowszych projektów w Japonii i Chinach mogą tworzyć dobrą podstawę do dalszych prac w tym zakresie. Warunkiem jest ich staranne opracowanie i wyciągnięcia wniosków, co zważywszy na rozproszenie tych projektów oraz czas, jaki upłynął od ich zamknięcia (31 do 46 lat temu — nie licząc nowych projektów w Japonii i Chinach), oznacza, że jest to przedsięwzięcie trudne, a na pewno czasochłonne.

z uwagi na swój „otwarty” charakter wymaga kompetencji większych i szerszych niż w przypadku licencjonowania proskrypcyjnego⁶¹.

Odminną kwestią jest stworzenie takiego systemu regulacji prawnych, które umożliwią przeprowadzenie licencjonowania neutralnego technologicznie. Współcześnie obowiązujące przepisy w większości państw eksploatujących elektrownie jądrowe, ukształtowane zostały pod wpływem przeważających reaktorów lekkowodnych (ciśnieniowych i wrzących), które opanowały rynki w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, i których wciąż buduje się na świecie najwięcej⁶².

W większości państw, także tych z rozwiniętym przemysłem jądrowym, brakuje specyficznych regulacji poświęconych reaktorom wysokotemperaturowym. Należy też zauważyć, że chociażby regulacje odnośnie do przeważających w przemyśle jądrowym reaktorów lekkowodnych, kształtowały się przez dekady, a na ich współczesną formę wpływ miały doświadczenia eksploatacyjne zebrane w ciągu tysięcy reaktorolat, w tym jako pokłosie incydentów i awarii⁶³. Kształtowanie się regulacji jest procesem ciągłym, który nigdy się nie kończy. Obecne regulacje też nie będą wieczne i wraz z postępem techniki oraz kumulacją doświadczenia, bez wątpienia będą ulegać zmianom. W odniesieniu do reaktorów wysokotemperaturowych wciąż jesteśmy na początku tej drogi. Istniejące do tej pory instalacje miały charakter eksperymentalny i nie były tak liczne, jak reaktory lekkowodne. Tym trudniejsze jest więc antycypowanie przez krajowego prawodawcę wymagań dla przyszłych konstrukcji. Na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki można zauważyć, że nawet w państwie z bardzo doświadczoną instytucją dozoru jądrowego, mimo licznych prób, przygotowanie nowego podejścia do licencjonowania (także reaktorów wysokotemperaturowych) nie powiodło się z powodu zbyt małego impulsu ze strony przemysłu, który zdecydowanie oparł się na klasycznych, dużych reaktorach lekkowodnych, przez co tworzenie równoległego systemu dla nieokreślonej grupy potencjalnych nowych technologii oraz idące za tym użycie cennych zasobów zostało uznane za niezasadne⁶⁴.

⁶¹ Więcej na temat prawnych aspektów licencjonowania dowodowego (na przykładzie kanadyjskiego systemu regulacji jądrowej) zob. E. Dandy, *A perspective on key legal considerations for performance-based regulating*, „Nuclear Law Bulletin” 2019, nr 2, s. 7–36.

⁶² Z budowanych obecnie 53 reaktorów 51 to reaktory wielkoskalowe (w większości lekkowodne), zaledwie jeden to mały reaktor lekkowodny oraz jeden reaktor wysokotemperaturowy chłodzony gazem (w zasadzie dwa takie reaktory pracujące z jednym turbozespołem). Dane za IAEA, Power Reactor Information System (PRIS) <https://pris.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/Under-ConstructionReactorsByType.aspx> (dostęp: 4.01.2021).

⁶³ Zob. między innymi J.S. Walker, T.S. Wellock, *A Short History of Nuclear Regulation 1946–2009*, Washington 2010. Tam też dalsze odesłania bibliograficzne.

⁶⁴ Zob. M. Segarnick, S. Desai, *Technology-neutral licensing of advanced reactors: Evaluating the past and present NRC framework*, „Nuclear Law Bulletin” 2019, nr 2, s. 40–44; S.G. Burns, *Reformed and reforming: Adapting the licensing process to meet new challenges*, „Nuclear Law Bulletin” 2017, nr 1, s. 19–20.

Polski system licencjonowania należy określić mianem mieszanego, zarówno w zakresie relacji licencjonowanie proskrypcyjne — licencjonowanie dowodowe, jak i stopnia neutralności technologicznej. Choć niewątpliwie na kształt obecnych szczegółowych wymogów bezpieczeństwa największy wpływ, podobnie jak na całym świecie, miały wymogi i zasady opracowywane do tej pory głównie dla reaktorów lekkowodnych, to polskie Prawo atomowe pozostaje otwarte także na inne technologie. Widać to między innymi na przykładzie art. 36b, który dopuszcza rozwiązania i technologie sprawdzone nie tylko w praktyce w obiektach jądrowych, lecz także za pomocą prób, badań i analiz. Te ostatnie zaś obejmują zarówno analizy deterministyczne, jak i probabilistyczne. Dążenie do wprowadzenia licencjonowania dowodowego jako celu samego w sobie, w świetle przedstawionych rozważań, nie wydaje się jednak właściwe, zwłaszcza gdy instytucja dozoru jądrowego nie ma dużego doświadczenia w regulacji budowy i eksploatacji obiektów jądrowych, ze szczególnym uwzględnieniem elektrowni. Stworzenie takiego systemu bez doświadczenia regulatora byłoby bardzo trudne i trwałoby wiele lat. Właściwsze wydaje się zdefiniowanie, na podstawie istniejącego projektu, konkretnych przeszkód prawnych i wątpliwości interpretacyjnych celem dokonania punktowych zmian mogących usprawnić licencjonowanie reaktora wysokotemperaturowego. Podstawowym wyzwaniem nie są więc braki po stronie organów dozoru jądrowego lub obowiązujących przepisów, ale budowa własnych kompetencji wnioskodawcy. Należy w tym miejscu ponownie przypomnieć instytucję ogólnej opinii z art. 39b Prawa atomowego, która również jest elementem licencjonowania neutralnego technologicznie, a także wspomnieć o analogicznej, wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji obiektu jądrowego z art. 36a Prawa atomowego. Mogą one służyć jako narzędzie do wyjaśnienia wszelkich wątpliwości i wskazania ewentualnych obszarów, które powinny zostać zmienione, a także być istotnym elementem stymulowania rozwoju kompetencji u regulatora, który każdorazowo będzie zobowiązany zająć stanowisko. Wreszcie, przy braku zmian faktycznych i prawnych, organ będzie związany stanowiskiem wyrażonym w opinii na etapie właściwego postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na budowę, co pozytywnie wpłynie na przewidywalność postępowania i redukcję ryzyka inwestycyjnego (regulacyjnego). W konsekwencji należy uznać, że obecne zasady licencjonowania elektrowni jądrowych w Polsce nie hamują rozpoczęcia tego procesu w odniesieniu do reaktorów wysokotemperaturowych, zwłaszcza budowanych jako reaktory badawcze.

WNIOSKI

Analiza treści raportu Ministerstwa Energii prowadzi do wniosków analogicznych, jak miało to miejsce w odniesieniu do tez z przytaczanego wcześniej artykułu J. Szczurka i in. Zagadnienia poruszone w artykule: aktualna definicja obiektu jądrowego, aktualne zasady projektowania i lokalizowania obiektu jądrowego, funduszu likwidacyjnego oraz sporządzania analiz i raportu bezpieczeństwa nie tworzą przeszkody w rozpoczęciu licencjonowania reaktorów wysokotemperaturowych⁶⁵. Także odnośnie do kwestii podnoszonych w raporcie należy stwierdzić, że aktualne rozwiązania prawne w Polsce nie hamują budowy reaktorów wysokotemperaturowych, która może się odbywać na podstawie istniejących regulacji.

Większość wątpliwości i postulatów raportu jest zwyczajnie niezasadna. Wydaje się, że wynikają one w dużej mierze z niezrozumienia podstaw systemu prawa w Polsce (na przykład kwestia konstytucyjności niektórych proponowanych rozwiązań), specyfiki poszczególnych aktów prawnych, w tym języka, który jest w nich stosowany oraz zasad wykładni⁶⁶.

W zakresie roli Prezesa PAA w procesie licencjonowania obiektów jądrowych należy podkreślić, że zmiany proponowane w raporcie Ministerstwa Energii jednoznacznie zasługują na odrzuceniu jako całkowicie bezzasadne merytorycznie oraz z powodu ich fundamentalnej niezgodności z ustawą zasadniczą. Akceptacja tych koncepcji w ujęciu pełnym oznaczałaby wyprowadzenie kompetencji prawodawczych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej poza parlament oraz Radę Ministrów, a jej logiczną konsekwencją byłoby zakwestionowanie nie tylko systemu źródeł prawa w ogólności, lecz także zasady podziału władz poprzez odebranie kompetencji prawotwórczych ustawodawcy. W ujęciu ograniczonym jedynie do roli Prezesa PAA należy stwierdzić, że jako centralny organ administracji rządowej nie może on wydawać aktów prawa powszechnie obowiązującego, a kwestii bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej nie można umieścić poza administracją rządową z uwagi na ograniczenia konstytucyjne. Częściową odpowiedzią na postulaty raportu, mieszczącą się w granicach porządku konstytucyjnego, może być wyposażenie Prezesa PAA w kompetencje do samodzielnego przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących zakresu jego działania.

⁶⁵ Zob. T.R. Nowacki, *On legal requirements...*, s. 525–526.

⁶⁶ Należy tu ponownie odesłać do publikacji przybliżającej specyfikę jądrowej legislacji (a także prawa w ogóle) dla nie-prawników zajmujących się kwestiami funkcjonowania przemysłu jądrowego. Tłem do rozważań w niej zawartych są wprowadzone regulacje amerykańskie, których system jest nieco inny od przeważającego w krajobrazie prawnym Europy kontynentalnej, jednak zawarte w niej spostrzeżenia i wnioski są aktualne także w europejskiej rzeczywistości. Jej autorem jest adwokat, dr nauk prawnych, a zarazem inżynier jądrowy z wieloletnim stażem w elektrowniach jądrowych. Zob. M. Cash, *Understanding Nuclear Regulations. Analysis and Reasoning*, London 2014.

W odniesieniu do propozycji wprowadzenia generycznej oceny projektu reaktora należy stwierdzić, że brak takiego rozwiązania w Prawie atomowym również nie stanowi przesłanki niemożności realizacji licencjonowania reaktorów wysokotemperaturowych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na elementy tak zwanego prelicencjonowania (*prelicensing*) zawarte w Prawie atomowym, a zupełnie niezauważone w raporcie Ministerstwa Energii. W szczególności chodzi o ogólną opinię dotyczącą planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności oraz projektów dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia, przewidzianą w art. 39b. Umiejętne korzystanie z instytucji ogólnej opinii przez doświadczonego wnioskodawcę może dać korzyści porównywalne z uzyskaniem generycznej oceny projektu reaktora, a nie wymaga dokonywania zmian w przepisach.

Omawiając postulat wprowadzenia w Polsce licencjonowania dowodowego, należy zauważyć, że określenie, który z modelowych systemów licencjonowania jest lepszy (proskrypcyjne czy dowodowe), jest bardzo trudne, o ile w ogóle możliwe. Za każdym z nich przemawiają określone korzyści i wady zarówno dla wnioskodawcy, jak i dla regulatora. Najlepszym wyborem jest zapewnienie równowagi między oboma conceptami, co zresztą ma miejsce w poszczególnych systemach prawnych. Polski system licencjonowania obiektów jądrowych należy uznać za system mieszany, co z jednej strony zapewnia przewidywalność procesu oraz pewność osiągnięcia efektów regulacji, a z drugiej, przez elastyczność podejścia, daje wnioskodawcy konieczną dawkę dowolności w osiąganiu niektórych celów. Podobnie rzecz się ma z kwestią zapewnienia neutralności technologicznej. O ile na kształt polskich przepisów największy wpływ, podobnie jak na całym świecie, miały wymogi i zasady opracowywane dla reaktorów lekkowodnych, to jednocześnie dopuszczane są rozwiązania i technologie inne, sprawdzone nie tylko w praktyce w obiektach jądrowych, ale także za pomocą prób, badań i analiz. Za dodatkowy element neutralnego technologicznie licencjonowania uważać należy także wspomnianą ogólną opinię z art. 39b.

LEGAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF HIGH-TEMPERATURE NUCLEAR REACTORS IN POLAND — CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION

Summary

High-temperature nuclear reactors are among the technologies that can be used in energy and heating. In particular, these reactors can be used in the industry as a source of high-temperature technological heat, thus eliminating fossil fuels such as coal and gas, and enabling energy-intensive enterprises to produce electricity and heat for their own needs. One of the important factors for the development of this technology is the appropriate legal framework. In 2017, the advisory team of the Minister of Energy published a report on the possibility of implementing high-temperature

reactors in Poland. This report, apart from technical and economic aspects, also touched upon legal issues. This text is a voice in the discussion on this subject, partially polemic with the findings of the report, pointing to some erroneous assumptions and proving that the construction of high-temperature reactors in Poland can be carried out on the basis of the currently existing regulations.

Keywords: atomic law, nuclear law, high temperature reactors, licensing of nuclear reactors

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA

- Aktualizacja Krajowego planu postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym przyjęta uchwałą nr 154 Rady Ministrów z dnia 21 października 2020 roku, M.P. poz. 1070.
- Aktualizacja Programu polskiej energetyki jądrowej przyjęta uchwałą nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 roku, M.P. poz. 946.
- Canadian Nuclear Safety Commission, REGDOC-3.5.4, Pre-Licensing Review of a Vendor's Reactor Design, <https://nuclearsafety.gc.ca/eng/acts-and-regulations/regulatory-documents/published/html/regdoc3-5-4/index.cfm#sec1-3-2>.
- IAEA, Power Reactor Information System (PRIS), <https://pris.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/UnderConstructionReactorsByType.aspx>.
- Krajowy plan postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym przyjęty uchwałą nr 195 Rady Ministrów z dnia 16 października 2015 roku, M.P. poz. 1092.
- Ministerstwo Energii, *Minister Energii powołuje zespół ds. wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych*, informacja prasowa Ministerstwa Energii, <http://www.me.gov.pl/node/26197>.
- Ministerstwo Energii, *Możliwości wdrożenia wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych w Polsce. Raport Zespołu ds. analizy i przygotowania warunków do wdrożenia wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych*, Warszawa 2017, <https://www.gov.pl/web/klimat/wysokotemperaturowe-reaktory-jadrowe-chlodzone-gazem-htgr>.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Wysokotemperaturowe reaktory jądrowe chłodzone gazem (HTGR)*, <https://www.gov.pl/web/klimat/wysokotemperaturowe-reaktory-jadrowe-chlodzone-gazem-htgr>.
- Nauka w Polsce, *Wrochna: reaktor HTR, nad którym chcemy pracować z Japonią — do produkcji ciepła*, informacja prasowa, <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C80416%2CWrochna-reaktor-htr-nad-ktorym-chcemy-pracowac-z-japonia-do-produkcji-ciepla>.
- Nuclear Regulatory Commission, *Backgrounder on Nuclear Power Plant Licensing Process*, <https://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/licensing-process-fs.html#design>.
- NucNet, *Q&A: Poland's Progress on the Road to New Nuclear*, „atw (Atomwirtschaft) — International Journal for Nuclear Power” 2017, nr 6.
- Office for Nuclear Regulation, *New Nuclear Power Plants: Generic Design Assessment Guidance to Requesting Parties*, ONR-GDA-GD-006 Revision 0, October 2019, <http://www.onr.org.uk/new-reactors/guidance-assessment.htm>.
- Państwowa Agencja Atomistyki, *PAA prowadzi wstępny dialog regulacyjny z Synthos Green Energy S.A.*, https://www.paa.gov.pl/aktualnosc-575-paa_prowadzi_wstepny_dialog_regulacyjny.html.
- Program polskiej energetyki jądrowej przyjęty uchwałą nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 roku, M.P. poz. 502.
- Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/elektrownia;2457008>.

- Sprawozdanie z realizacji Krajowego planu postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym za lata 2015–2017, M.P. z 2019 r. poz. 238.
- Sprawozdanie z realizacji Krajowego planu postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym za lata 2018–2019, M.P. z 2020 r. poz. 1197.
- Sprawozdanie z realizacji Programu polskiej energetyki jądrowej za lata 2014–15, M.P. z 2017 r. poz. 200.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 roku, M.P. poz. 260.

LITERATURA

- Burns S.G., *Reformed and reforming: Adapting the licensing process to meet new challenges*, „Nuclear Law Bulletin” 2017, nr 1.
- Cash M., *Understanding Nuclear Regulations. Analysis and Reasoning*, London 2014.
- Czech M., Zapolska K., *Prawne i faktyczne uwarunkowania procedury lokalizacji elektrowni jądrowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3.
- Dandy E., *A perspective on key legal considerations for performacne-based regulating*, „Nuclear Law Bulletin” 2019, nr 2.
- Gottfried K.-L.D., Penn G., *Radiation in Medicine: A Need for a Regulatory Reform*, Washington 1996.
- Gutierrez J.M., Polonsky A.S., *Fundamentals of Nuclear Regulation in the United States*, Washington 2007.
- Iaccarino F., *Nuclear renaissance in Italy — Maintaining momentum*, „Nuclear Law Bulletin” 2010, nr 1.
- Iaccarino F., *Resurgence of nuclear energy in Italy*, „Nuclear Law Bulletin” 2009, nr 2.
- Młynarkiewicz Ł., *Decyzja zasadnicza w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej*, Sopot 2020.
- Młynarkiewicz Ł., *Postępowanie administracyjne w sprawie lokalizacji elektrowni jądrowej w Polsce*, [w:] *Obrót powszechny i gospodarczy — problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, red. I. Ramus, Kielce 2014.
- Nowacki T.R., *Budowa obiektów energetyki jądrowej. Nowe instytucje w procesie inwestycyjnym*, [w:] *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*, red. A. Walaszek-Pyziół, Kraków 2012.
- Nowacki T.R., *Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2018, nr 3.
- Nowacki T.R., *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa MAEA za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Księga pamiątkowa w czterdziestolecie pracy naukowej prof. Bogusława Banaszaka*, red. P. Kapusta et. al., Legnica 2017.
- Nowacki T.R., *Nuclear Power Programme for Poland — Establishing the Legal Framework*, [w:] *Nuclear Law in the EU and Beyond — Atomrecht in Deutschland, der EU und weltweit. Proceedings of the AIDN/INLA Regional Conference 2013 in Leipzig*, red. C. Raetzke, Baden-Baden 2014.
- Nowacki T.R., *Ograniczenie autonomii prezesa Państwowej Agencji Atomistyki*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4.
- Nowacki T.R., *Opinie Prezesa PAA, o których mowa w art. 36a i 39b ustawy — Prawo atomowe jako przykład pre-licencjonowania obiektów jądrowych*, „Studia Iuridica” 87, 2020, nr 4.
- Nowacki T.R., *On legal requirements for the construction of high temperature reactors in Poland*, „atw (Atomwirtschaft) — International Journal for Nuclear Power” 2017, nr 8/9.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX.

- Sawicki Ł., Horbaczewska B., *Model Mankala w energetyce jądrowej na przykładzie fińskiej spółki TVO*, „Postępy Techniki Jądrowej” 2019, nr 1.
- Segarnick M., Desai S., *Technology-neutral licensing of advanced reactors: Evaluating the past and present NRC framework*, „Nuclear Law Bulletin” 2019, nr 2.
- Szczurek J. et al., *Legal Obstacles to the Construction of High Temperature Reactors for Heat Generation on the Example of Polish Regulations*, „atw (Atomwirtschaft) — International Journal for Nuclear Power” 2016, nr 7.
- Taras W., *Glosa do wyroku SN z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92*, OSP 1993, nr 7–8, poz. 142.
- Walker J.S., Wellock T.S., *A Short History of Nuclear Regulation 1946–2009*, Washington 2010.
- White R.P., *Pathways and Frameworks for the Licensing and Regulation of Advanced Nuclear Reactors in the United States*, 2019, s. 11–14, <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/121714>.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 roku — Prawo atomowe, Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców, Dz.U. z 2019 r. poz. 1809.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 263.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2019 r. poz. 1171 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 roku — Prawo atomowe, Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1792.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2020 r. poz. 1076 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2019 r. poz. 1464.
- Ustawa z dnia 13 maja 2011 roku o zmianie ustawy — Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 132, poz. 766.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 roku o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 552.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 roku o zmianie ustawy — Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 587.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 września 2019 roku o zmianie ustawy — Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. poz. 1593.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. 2016 r. poz. 283.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2015 roku w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności, Dz.U. poz. 1355.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 roku w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii, Dz.U. poz. 116.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku — Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.

- Wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych zgodnie z § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 roku — Regulamin pracy Rady Ministrów, <http://www1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf> (dostęp: 4.01.2021).
- Zarządzenie Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z dnia 19 czerwca 1989 roku w sprawie szczegółowych wymagań i warunków bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej, M.P. nr 23, poz. 180.
- Zarządzenie Ministra Energii z dnia 13 lipca 2016 roku w sprawie powołania Zespołu do spraw analizy i przygotowania warunków do wdrożenia wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych, niepubl.
- Dyrektywa Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 roku ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądowego obiektów jądrowych, Dz.Urz. UE L 172 z 2.07.2009 r., s. 18, Dz.Urz. UE L 260 z 3.10.2009 r., s. 40 oraz Dz.Urz. UE L 219 z 25.07.2014 r., s. 42.
- Dyrektywa Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 roku ustanawiająca ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi, Dz.Urz. UE L 199/48 z 2.08.2011 r., s. 48.
- Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 roku 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, Dz.Urz. UE L 13 z 17.01.2014 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 roku zmieniająca dyrektywę 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądowego obiektów jądrowych, Dz.Urz. UE L 219 z 25.07.2014, s. 42.
- IAEA, *Establishing the Safety Infrastructure for a Nuclear Power Programme*, IAEA Safety Standards Series, No. SSG-16, Vienna 2011.
- Konwencja bezpieczeństwa jądowego sporządzona w Wiedniu dnia 20 września 1994 roku, INFCIRC/449, Dz.U. z 1997 r. Nr 42, poz. 262.
- Wspólna konwencja bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi, sporządzona w Wiedniu dnia 5 września 1997 roku, INFCIRC/546, Dz.U. z 2002 r. Nr 202, poz. 1704.
- (włoska) Ustawa nr 99 z dnia 23 lipca 2009 roku o zasadach dotyczących rozwoju i umiędzynarodowienia firm ze szczególnym uwzględnieniem energetyki.
- (włoski) Dekret 31/2010 z dnia 15 lutego 2010 roku ustalający zasady lokalizacji, budowy i eksploatacji elektrowni jądrowych, zakładów wytwarzania paliwa jądrowego, systemów składowania wypalonego paliwa jądrowego i odpadów promieniotwórczych, a także środków kompensujących i publicznych kampanii informacyjnych.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92, OSP 1993, nr 7–8, poz. 142, LEX nr 10801.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., IV SA/Wa 551/16, LEX nr 2645898.