

Tomasz R. Nowacki

Akademia Pomorska w Słupsku, Polska

e-mail: tomasz.nowacki@apsl.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6684-8384

**OPINIE PREZESA PAA, O KTÓRYCH MOWA
W ART. 36A I 39B USTAWY – PRAWO ATOMOWE
JAKO PRZYKŁAD PRE-LICENCJONOWANIA
OBIEKTÓW JĄDROWYCH**

**PAA PRESIDENT'S OPINIONS PURSUANT TO ARTICLES 36A
AND 39B OF THE ATOMIC LAW AS AN EXAMPLE
OF PRE-LICENSING OF NUCLEAR INSTALLATIONS**

Abstract

This article discusses one of the solutions adopted in the nuclear energy law, which contributes to the reduction of the investment risk. It is the so-called pre-licensing which involves the assessment of key site or technical factors at the pre-investment stage in order to avoid possible problems at the stage of investment implementation. The author analyses the Polish solutions in the context of the general concept of pre-licensing, with particular respect to: the nature of pre-licensing legal instruments (opinions), the scope and requirements of the application for an opinion, and the binding force of pre-licensing acts. The practical significance of this issue is all the greater considering governmental plans to implement nuclear power in Poland and in the light of recent activities of private entities as to the construction of smaller nuclear power plants. In the latter case, pre-licensing instruments are already being exercised in practice.

KEYWORDS

nuclear law, Atomic Law, pre-licensing, nuclear installations, administrative procedure, principle of trust in state authorities

SŁOWA KLUCZOWE

prawo energii jądrowej, Prawo atomowe, pre-licencjonowanie, obiekty jądrowe, postępowanie administracyjne, zasada zaufania do organów państwa

1. WSTĘP

W ostatnich miesiącach dynamizują się formalne działania w zakresie wdrożenia energetyki jądrowej w Polsce. W 2020 r. Rada Ministrów przyjęła aktualizację Programu polskiej energetyki jądrowej¹, która przewiduje budowę w Polsce elektrowni jądrowych o łącznej mocy zainstalowanej 6–9 GWe. Z początkiem 2021 r. przyjęto również Politykę energetyczną Polski do 2040 r.² potwierdzającą założenia zaktualizowanego Programu polskiej energetyki jądrowej. Uzasadnieniem wdrożenia energetyki jądrowej jest rola, jaką odgrywa ona we wzmocnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa, korzystny wpływ na ochronę klimatu i środowiska (m.in. z uwagi na bezemisyjność i lepszą w stosunku do innych źródeł energii ochronę bioróżnorodności) oraz opłacalność ekonomiczną³. Na początku 2021 r. weszła też w życie polsko-amerykańska umowa w zakresie współpracy w energetyce jądrowej⁴, a także został przygotowany projekt ustawy

¹ Przyjęta uchwałą nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. z 2020 r., poz. 946). Por. także pierwotną wersję Programu przyjętą uchwałą nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. z 2014 r., poz. 502).

² Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. z 2021 r., poz. 246). Politykę energetyczną przyjęto uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (niepubl.).

³ Zob. uzasadnienie zaktualizowanego Programu polskiej energetyki jądrowej, s. 7–12.

⁴ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisana w Upper Marlboro dnia 19 października 2020 r. oraz w Warszawie dnia 22 października 2020 r. (M.P. z 2021 r., poz. 317, 318).

usprawniającej proces inwestycyjny w zakresie obiektów energetyki jądowej⁵. Zmiany dotyczą również struktury zarządzania projektem po stronie państwa. Skarb Państwa odkupił od spółki PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. oraz pozostałych współników spółkę projektową PGE EJ 1 Sp. z o. o., która od 2009 r. prowadzi prace przygotowawcze do budowy elektrowni jądowych⁶.

Rządowy program przewiduje wykorzystanie nowych, ale już sprawdzonych reaktorów lekkowodnych ciśnieniowych (PWR) o mocy 1000–1650 MWe z uwagi na ich bezpieczeństwo, doświadczenie w ich budowie i eksploatacji, ekonomikę oraz konkurencyjny rynek oferentów technologii⁷. Nie stoi to jednak na przeszkodzie realizacji także innych projektów przez prywatnych inwestorów. Polskie przepisy są technologicznie neutralne, a jedynym kryterium mogącym ograniczać budowę obiektów jądowych są wymagania bezpieczeństwa określone głównie w ustawie – Prawo atomowe⁸ i aktach wykonawczych. Równoległe do programu rządowego swoje plany odnośnie do budowy elektrowni jądowych z wykorzystaniem mniejszych reaktorów ogłosiły podmioty prywatne⁹, a w Narodowym Centrum Badań Jądowych (NCBJ) trwają wstępne prace nad projektem wysokotemperaturowego reaktora jądowego¹⁰.

Jednym z najważniejszych elementów warunkujących powodzenie inwestycji w obiekty jądowe jest skuteczny system prawny. Regulacje odnoszące się do procesu inwestycyjnego i okresu eksploatacyjnego powinny z jednej strony gwarantować priorytet bezpieczeństwa, a z drugiej nie powinny tworzyć niepotrzebnych obciążeń dla inwestora i podmiotu eksploatującego obiekty jądowe. Niniejszy artykuł przybliży jedno z rozwiązań stosowanych w prawie energii jądowej wpływających na redukcję ryzyka inwestycyjnego. Jest nim tzw. pre-licencjonowanie (*pre-licensing*) i polega ono na ocenie kluczowych czynników lokalizacyjnych lub technicznych na etapie przedinwestycyjnym celem uniknięcia ewentualnych problemów na późniejszych etapach, w tym na etapie realizacji inwestycji. Autor omawia rozwiązania polskie na tle ogólnej koncepcji pre-licen-

⁵ Zob. wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r872155,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-przygotowaniu-i-realizacji-inwestycji-w-zakres.html> (dostęp: 31.03.2021 r.).

⁶ Zob. informację w serwisie Puls Biznesu, *Skarb przejmuje PGE EJ 1 za ponad 531 mln zł*, <https://www.pb.pl/skarb-przejmuje-pge-ej-1-za-ponad-531-mln-zl-1112278> (dostęp: 31.03.2021 r.).

⁷ Zob. zaktualizowany Program polskiej energetyki jądowej, s. 13–14.

⁸ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 623, z późn. zm.); dalej: pr. atom.

⁹ Zob. informację prasową na stronie Grupy Synthos z 11 grudnia 2020 r., <https://www.synthosgroup.com/grupa-synthos/aktualnosci/aktualnosc/synthos-green-energy-wraz-z-exelon-generation-zakonczyli-prace-nad-studium-wykonalnosc-dla-reaktora-bwr-300> (dostęp: 31.03.2021 r.); informację w serwisie bankier.pl, *Solorz i Solowow chcą wybudować w Pątnowie elektrownię jądową*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/ZE-PAK-ma-umowe-o-wspolpracy-z-MS-Innovation-Impulse-ws-energetyki-jadrowej-8179499.html> (dostęp: 4.09.2021 r.).

¹⁰ Zob. informację w serwisie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, <https://www.gov.pl/web/klimat/wysokotemperaturowe-reaktory-jadrowe-chlodzone-gazem-htgr> (dostęp: 31.03.2021 r.).

cjonowania, w szczególności dotycząc aspektów takich jak: charakter aktów pre-licencyjnych, zakres i wymogi odnośnie do wniosków o wydanie omawianych aktów, moc wiążąca aktów pre-licencyjnych. Zagadnienie to ma nie tylko znaczenie teoretyczne, lecz także istotny wymiar praktyczny. Nie tylko należy oczekiwać składania wniosków o wydanie przedmiotowych opinii związanych z realizacją Programu polskiej energetyki jądrowej w niedalekiej przyszłości, ale jeden z podmiotów już rozpoczął dialog regulacyjny w tej sprawie¹¹. Akty pre-licencyjne są też doskonałym narzędziem do używania w trakcie rozwijania technologii pionierskich, takich jak reaktory wysokotemperaturowe, nad którymi prowadzone są prace badawcze w NCBJ w Świerku.

2. PRE-LICENCJONOWANIE OBIEKTÓW JĄDROWYCH – WPROWADZENIE

Proces inwestycyjny w zakresie obiektów jądrowych, w tym elektrowni jądrowych, podobnie jak inne duże wyzwania inwestycyjne, jest wymagający pod każdym względem: organizacyjnym, logistycznym, technicznym, co przekłada się na czas i koszt realizowanych działań. W celu redukcji ryzyka prawodawcy odpowiednio kształtują procedury w celu stworzenia przyjaznego otoczenia regulacyjnego bez umniejszania znaczenia kwestii bezpieczeństwa. Jednym ze sposobów ograniczania ryzyka inwestycyjnego projektów jądrowych jest pre-licencjonowanie. Istotą tego procesu jest rozwiązanie możliwie wielu ważnych kwestii z zakresu lokalizacji inwestycji oraz rozwiązań projektowo-technicznych przed rozpoczęciem „licencjonowania”¹², tj. właściwej procedury uzyskiwania decyzji administracyjnych (oraz innych upoważnień). Etap ten wiąże się zazwyczaj z ryzykiem regulacyjnym w postaci np. niepewności odnośnie do rezultatu rozpoczętego procesu uzyskiwania zezwoleń, pozwoleń, zgód itp. To z kolei przekłada się na ryzyko finansowe mogące oznaczać ponoszenie kosztów zna-

¹¹ Zob. informację prasową na stronach Państwowej Agencji 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 (dostęp: 31.03.2021 r.).

¹² Termin „licencjonowanie” (ang. *licensing*) nie występuje w polskich przepisach, ale przyjął się w polskiej literaturze fachowej dotyczącej energetyki jądrowej i oznacza proces uzyskiwania zezwoleń dla obiektów jądrowych, w tym także częściowych, dotyczących np. samego projektu reaktora. Niektórzy autorzy podnoszą, że właściwszym określeniem byłaby „homologacja”, jako termin od dawna zakorzeniony w polskim języku technicznym oraz prawnym (np. 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, przypis 33. Zob. także Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej*, Sopot 2020, s. 383.

cząco przewyższających planowany budżet projektu. Rozwiązania pre-licencyjne przybierają różne formy i mogą dotyczyć zarówno przewidywanej lokalizacji, jak i całości lub części rozwiązań technologicznych i organizacyjnych (projekt reaktora, projekt całego obiektu jądrowego, poszczególne części projektu, stosowane procedury itp.). Rozwiązania te różnią się też w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami. Mogą to być producenci technologii jądrowych, którzy w ten sposób uzyskują urzędowe potwierdzenie spełniania przez ich produkty (projekty) wymagań prawnych (głównie w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej), co przekłada się na ich możliwości handlowe, tj. zainteresowanie ich projektem ze strony inwestorów. Mogą to też być sami inwestorzy, a więc podmioty chcące w przyszłości wybudować obiekt jądrowy na podstawie zakupionego projektu. W tym przypadku wstępnej ocenie podlega najczęściej przede wszystkim lokalizacja, a także przewidywane do zastosowania rozwiązania techniczne i organizacyjne.

W zakresie konstrukcji reaktora najbardziej znany i najczęściej przywoływany przykład rozwiązań pre-licencyjnych to zastosowany w USA *Standard Design Certification* (SDC)¹³. Istota tego rozwiązania polega na tym, że dla projektu (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 wcześniej projektu bez potrzeby jego powtórnej oceny na etapie wydawania decyzji inwestycyjnej. W toku postępowania o wydanie zezwolenia na budowę organ dozoru jądrowego ocenia już tylko te aspekty projektu, które są specyficzne dla danej lokalizacji i jako takie stanowią pewne odstępstwa od standardowego projektu. Zbliżone rozwiązanie funkcjonuje w Zjednoczonym Królestwie w postaci *Generic Design Assessment* (GDA), i co należy zauważyć, nie opiera się na ustawodawstwie, ale na dokumentach brytyjskiego regulatora, tj. *Office for Nuclear Regulation* (ONR)¹⁴. Trochę inne jest rozwiązanie kanadyjskie. Wprawdzie i tam przedmiotem pre-licencyjnego przeglądu reaktora może być cały projekt (ale także poszczególne rozwiązania częściowe), jednak opinia Kanadyjskiej Jądrowej Komisji Regulacyjnej (*Canadian Nuclear Safety Commission* – CNSC) nie jest wiążąca, nie oznacza certyfikacji projektu reaktora i nie wiąże się z wydaniem licencji¹⁵. Nie jest także wiążący tzw. przegląd opcji bezpieczeństwa dokonywany

¹³ Zob. informację na stronach amerykańskiej Regulacyjnej Komisji Jądrowej (*Nuclear Regulatory Commission* – 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: 25.03.2021 r.).

¹⁴ 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: 25.03.2021 r.).

¹⁵ Zob. dokument 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/>

przez francuski organ dozoru jądrowego – *Autorité de sûreté nucléaire* (ASN), niemniej jednak w praktyce ASN opiera się w dalszej części procesu licencjonowania na dokonany przez siebie osądzie, pod warunkiem że nie zmieniają się okoliczności uzasadniające odstępianie od uprzedniej oceny¹⁶. Różnego rodzaju procedury pre-licencyjne istnieją także m.in. w Republice Korei (zbliżony do amerykańskiego *standard design approval*), Niemczech (nigdy nie zastosowana tzw. opinia wstępna odnośnie do założeń projektowych) i na Ukrainie (przeгляд bezpieczeństwa projektu reaktora)¹⁷.

Wstępnej ocenie może podlegać też sama lokalizacja. W USA taka ocena kończy się uzyskaniem tzw. wyprzedzającego zezwolenia na lokalizację (ang. *early site permit*)¹⁸, a w Kanadzie otrzymaniem tzw. licencji na przygotowanie lokalizacji (ang. *licence to prepare site*)¹⁹.

Nowelizacją ustawy – Prawo atomowe z 2011 r.²⁰ również w Polsce wprowadzono rozwiązania pre-licencyjne. Kluczowymi ich elementami są wydawane przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: Prezes PAA) opinie: 1) przewidziana w art. 36a pr. atom. wyprzedzająca opinia dotycząca planowanej lokalizacji obiektu jądrowego oraz 2) przewidziana w art. 39b pr. atom. ogólna opinia dotycząca planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności oraz projektów dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia²¹. Ułatwieniu formalnego dialogu wnioskodawcy

html/regdoc3-5-4/index.cfm#sec1-3-2 (dostęp: 25.03.2021 r.). Można w nim przeczytać m.in.: „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”.

¹⁶ Zob. Word Nuclear Association, Licensing and Permitting Task Force, *Licensing and Project Development of New Nuclear Plants*, WNA 2015, s. 10.

¹⁷ Zob. *ibidem*, s. 9.

¹⁸ Zob. NRC, RS-002, “Processing Applications For Early Site Permits”, <https://www.nrc.gov/docs/ML0407/ML040700094.html> (dostęp: 25.03.2021 r.).

¹⁹ Zob. dokument CNSC: CNSC, REGDOC-1.1.1, *Licence to Prepare Site and Site Evaluation for New Reactor Facilities*, <https://nuclearsafety.gc.ca/eng/acts-and-regulations/consultation/comment/regdoc1-1-1.cfm> (dostęp: 25.03.2021 r.).

²⁰ Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 132, poz. 766).

²¹ Zagadnienie pre-licencjonowania obiektów jądrowych nie było do tej pory poruszane na szerszą skalę w polskiej literaturze prawniczej. Zob. ogólne informacje w T. R. Nowacki, *Nuclear Power Programme for Poland – Establishing the Legal Framework*, (w:) C. Raetzke (ed.), *Nuclear Law in the EU and Beyond. Atomrecht in Deutschland, der EU und weltweit. Proceedings of the AIDN/INLA Regional Conference 2013 in Leipzig*, Baden-Baden 2014, s. 144–147; *idem*, *Nuclear Power on the Vistula River. Law and Policy in Shaping Energy Future of Poland*, „Prawo i Więź” 2020, nr 3, s. 200–202; Ł. Młynarkiewicz, *Postępowanie administracyjne w sprawie lokalizacji elektrowni jądrowej w Polsce*, (w:) I. Ramus (red.), *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, Kielce 2014, s. 325–326. Bardziej szczegółowo nt. ogólnej opinii z art. 39b w kontekście uzyskiwania tzw. decyzji zasadniczej zob. *idem*, *Decyzja...*, s. 252–262.

z Prezesem PAA służą również zalecenia techniczne i organizacyjne w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej wydawane przez Prezesa PAA na podstawie art. 110 pkt 3 pr. atom. Istnieje też przewidziana w art. 39f ust. 4 pr. atom. możliwość przedstawienia przez wnioskodawcę uwag do projektu zezwolenia w ciągu miesiąca od jego otrzymania, co stanowi konkretyzację i rozwinięcie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym wyrażonej w art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²². Nie jest to jednak instrument pre-licencyjny *sensu stricto*, jednak poprzez ułatwienie komunikacji pomiędzy wnioskodawcą i organem znacząco redukuje ryzyko regulacyjne.

3. ZAWARTOŚCI I ZAKRES WNIOSKU ORAZ OPINII

3.1. WYPRZEDZAJĄCA OPINIA DOTYCZĄCA PLANOWANEJ LOKALIZACJI OBIEKTU JĄDROWEGO Z ART. 36A PR. ATOM.

Stosownie do art. 36a ust. 2 pr. atom. wniosek o wydanie wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji obiektu jądowego, składany przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądowego, powinien zawierać oznaczenie inwestora, jego siedzibę i adres, numer identyfikacji podatkowej (NIP), jeśli podmiot posiada taki numer, określenie rodzaju obiektu jądowego, którego dotyczy wniosek oraz określenie granic terenu, na którym ma być zlokalizowany obiekt jądowy. Najważniejszy jest jednak raport lokalizacyjny, o którym mowa w art. 35b ust. 3 pr. atom. Stosownie do art. 36a pr. atom. musi on być dołączony do wniosku. To na jego podstawie Prezes PAA wydaje opinię.

Zgodnie z art. 35b ust. 1 pr. atom. obiekt jądowy lokalizuje się na terenie, który umożliwia zapewnienie bezpieczeństwa jądowego, ochrony radiologicznej i ochrony fizycznej podczas rozruchu, eksploatacji i likwidacji tego obiektu, a także przeprowadzenie sprawnego postępowania awaryjnego w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego. Raport lokalizacyjny ma dać odpowiedź na pytanie, czy te warunki w zakresie badanej lokalizacji są spełnione. Sporządza się go na podstawie oceny, która jest wynikiem badań i pomiarów terenu w zakresie: 1) warunków sejsmicznych, tektonicznych, geologiczno-inżynierskich, hydrogeologicznych, hydrologicznych i meteorologicznych; 2) zdarzeń zewnętrznych będących skutkiem działalności człowieka; 3) zdarzeń zewnętrznych będących skutkiem działania sił przyrody; 4) gęstości zaludnienia i sposobu zagospodarowania terenu; 5) możliwości realizacji planów postępowania awaryjnego w sytuacji wystąpienia zdarzenia radiacyjnego.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735; dalej: k.p.a.

Szczegółowy zakres przeprowadzania oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację obiektu jądrowego, przypadki wykluczające możliwość uznania terenu za spełniający wyżej wymienione wymogi, a także wymagania dotyczące raportu lokalizacyjnego dla obiektu jądrowego określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu przeprowadzania oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację obiektu jądrowego, przypadków wykluczających możliwość uznania terenu za spełniający wymogi lokalizacji obiektu jądrowego oraz w sprawie wymagań dotyczących raportu lokalizacyjnego dla obiektu jądrowego²³ wydane na podstawie art. 35b ust. 4 pr. atom. Opłata za wydanie opinii wynosi 198 000 zł. Dodatkowo, zgodnie z art. 39e ust. 3 pr. atom., wnioskodawca pokrywa koszty uzasadnionych czynności dokonywanych w toku oceny wniosku o wydanie opinii przez laboratoria i organizacje eksperckie oraz biegłych, ekspertów i laboratoria, a także koszty wykonania badań lub ekspertyz. Prezes PAA wydaje opinię w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Opinię z art. 36a pr. atom. należy postrzegać w kilku wymiarach: 1) jako akt pre-licencjonowania *sensu stricto* wyłącznie na gruncie ustawy – Prawo atomowe, 2) jako element wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących²⁴ oraz 3) jako element wniosku o wydanie (fakultatywnego) pozwolenia na prace przygotowawcze stosownie do art. 17 ust. 2 pkt 3 specustawy jądrowej. Na gruncie ustawy – Prawo atomowe uzyskiwanie opinii ma charakter fakultatywny. Zgodnie z ustawą inwestycyjną jej uprzednie uzyskanie jest jednak obligatoryjne w odniesieniu do budowy tych obiektów jądrowych, które są jednocześnie obiektami energetyki jądrowej²⁵.

Odpowiadając na pytanie o zakres opinii, należy wyjść od zakresu oceny lokalizacji dokonywanej w postępowaniu o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego. Przepisy Prawa atomowego nie przewidują bowiem odrębnego zezwolenia na lokalizację. Zgodnie z art. 39a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 pr. atom. Prezes PAA wydaje decyzje w sprawie: 1) zezwolenia na budowę,

²³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1025.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1537, z późn. zm.; dalej: specustawa jądrowa.

²⁵ Pojęcia „obiekt energetyki jądrowej” i „obiekt jądrowy” nie są tożsame. Por. art. 3 pkt 17 pr. atom. zawierający definicję obiektu jądrowego oraz art. 2 pkt 2 specustawy jądrowej zawierający definicję obiektu energetyki jądrowej. Ta ostatnia wymienia niemal wszystkie obiekty jądrowe z art. 3 pkt 17 pr. atom. z wyjątkiem reaktora badawczego – elektrownię jądrową i działające na potrzeby energetyki jądrowej: zakład wzbogacania izotopowego, zakład wytwarzania paliwa jądrowego, zakład przerobu wypalonego paliwa jądrowego, przechowalnik wypalonego paliwa jądrowego, obiekt do przechowywania odpadów promieniotwórczych. Dla porządku należy wspomnieć także o innym znaczeniu pojęcia „obiekt energetyki jądrowej” na gruncie rozdziału 4a pr. atom. – por. art. 39l pr. atom. Zob. Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 74–87; T. R. Nowacki, *Budowa obiektów energetyki jądrowej*, (w:) A. Walaszek-Pyziół (red.), *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*, Kraków 2012, s. 200–202.

2) rozruchu, 3) eksploatacji i 4) likwidacji obiektu jądrowego. Potwierdza to art. 4 pr. atom. *a contrario*, który wśród działalności wymagających zezwolenia, zgłoszenia lub powiadomienia nie wymienia wyboru lokalizacji obiektu jądrowego. Raport lokalizacyjny podlega ocenie Prezesa PAA w toku postępowania o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego, co wynika wprost z art. 35b ust. 3 pr. atom. oraz pośrednio z rozporządzenia „dokumentacyjnego”²⁶. Wydanie decyzji o zezwoleniu na budowę oznacza również zatwierdzenie lokalizacji²⁷.

Zgodnie z art. 36a pr. atom. wnioskodawca zobowiązany jest dołączyć do wniosku o opinię raport lokalizacyjny. Przepis nie wspomina o żadnych odrębnościach w tym zakresie, posługując się tym samym sformułowaniem co w art. 35b pr. atom. definiującym (wraz z rozporządzeniem) zakres raportu. *Lege non distinguente* należy więc przyjąć, że zakres raportu lokalizacyjnego musi być w przypadku wniosku o opinię taki sam jak w odniesieniu do wniosku o zezwolenie na budowę, tj. raport musi być kompletny i obejmować wszelkie elementy wskazane w ustawie i rozporządzeniu. Oznacza to zatem, że zakres opinii z art. 36a pr. atom. dotyczy całości zagadnień lokalizacyjnych ujętych w raporcie i jest tożsamy z zakresem oceny dokonywanej przez Prezesa PAA w toku postępowania o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego. Wnioskodawca nie może więc uzyskać opinii częściowej w zakresie go interesującym²⁸. W kontekście celu, jakiemu na gruncie ustawy – Prawo atomowe służy przedmiotowa opinia oraz inne podobne instrumenty pre-licencyjne, należy obecne rozwiązanie poddać krytyce. Wydaje się, że jeśli celem takich rozwiązań ma być redukcja ryzyka inwestycyjnego, a więc leżącego po stronie wnioskodawcy, to swobodę w kształtowaniu zakresu wniosku powinien mieć ten ostatni jako podmiot najlepiej znający swoje potrzeby²⁹. Sporządzanie oceny terenu na podstawie wyników uprzednio przeprowadzonych badań lokalizacyjnych jest kosztowne i wnisko-

²⁶ Zgodnie z pkt 1.1.1 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2015 r. 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. z 2015 r., poz. 1355) raport lokalizacyjny należy dołączyć do wniosku o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego.

²⁷ Należy jednak zauważyć, że na podstawie ww. art. 5 ust. 1 pkt 7 specustawy jądrowej raport dołączany jest wraz z opinią z art. 36a pr. atom. również do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Raport podlega więc formalnej ocenie wojewody, niezależnie od braku specjalizacji tego organu w zakresie bezpieczeństwa jądrowego.

²⁸ To samo będzie dotyczyć opinii dołączanej do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 7 specustawy jądrowej oraz do wniosku o wydanie pozwolenia na prace przygotowawcze stosownie do art. 17 ust. 2 pkt 3 specustawy jądrowej.

²⁹ Inaczej sytuacja przedstawia się na gruncie specustawy jądrowej. Wydaje się, że opina jako element wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji obiektu energetyki jądrowej powinna być możliwie pełna, tak aby dostarczyć wojewodzie istotne informacje umożliwiające podjęcie właściwej decyzji w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Nie wydaje się jednak, aby tak

dawca może chcieć ocenić np. tylko wybrane elementy lokalizacji. W obecnym stanie prawnym nie jest to możliwe. Zdaniem autora należy to zmienić, wprowadzając możliwość uzyskania opinii w zakresie określonym przez wnioskodawcę.

3.2. OGÓLNA OPINIA DOTYCZĄCA PLANOWANYCH ROZWIĄZAŃ ORGANIZACYJNO-TECHNICZNYCH W PRZYSZŁEJ DZIAŁALNOŚCI ORAZ PROJEKTÓW DOKUMENTÓW, KTÓRE NALEŻY ZŁOŻYĆ WRAZ Z WNIOSEM O WYDANIE ZEZWOLENIA Z ART. 39B PR. ATOM.

Z wnioskiem o wydanie ogólnej opinii dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności oraz projektów dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia, można się zwrócić do Prezesa PAA przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na budowę, rozruch, eksploatację lub likwidację obiektu jądrowego. W odróżnieniu od wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji obiektu jądrowego z art. 36a pr. atom. przepisy prawa nie formułują żadnych wymagań odnośnie do zawartości wniosku o ogólną opinię z art. 39b pr. atom. Wniosek nie musi więc zawierać numeru NIP wnioskodawcy, czy choćby określenia obiektu jądrowego, którego dotyczy, choć to powinno wynikać z treści wniosku (bezpośrednio lub pośrednio). Należy zatem przyjąć, że wniosek powinien zawierać elementy pozwalające na identyfikację wnioskodawcy oraz żądania (wydanie opinii w określonym we wniosku zakresie)³⁰. Prezes PAA wydaje opinię w terminie 6 miesięcy, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych w terminie 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Ustawa – Prawo atomowe, odmiennie niż w przypadku opinii z art. 36a pr. atom. – nie przewiduje opłaty za wydanie ogólnej opinii z art. 39b pr. atom. W opinii autora należałoby wprowadzić i w tym przypadku obowiązek wniesienia opłaty. Opłata nie tylko pokrywałaby całość lub część kosztów budżetu państwa poniesionych na sporządzenie opinii, ale także stanowiłaby swoisty próg przystąpienia potencjalnych inwestorów, eliminując przypadkowe podmioty i ograniczając obciążenie administracji. Podobnie jak w przypadku opinii z art. 36a pr. atom. na podstawie art. 39e ust. 3 pr. atom. wnioskodawca pokrywa koszty uzasadnionych czynności dokonywanych w toku oceny wniosku o wydanie zezwolenia przez laboratoria i organizacje eksperckie oraz biegłych, ekspertów i laboratoria, a także koszty wykonania badań lub ekspertyz. Dotyczy to jednak wyłącznie tej części opinii, która odnosi się do planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych.

szeroki zakres informacji był na tym etapie potrzebny. Dla wojewody wystarczająca powinna być informacja w zakresie występowania (bądź nie) wad wykluczających lokalizację.

³⁰ W praktyce więc powinien on czynić zadość ogólnym zasadom przewidzianym w art. 63 § 2 k.p.a., choć do uzyskiwania opinii z uwagi na brzmienie art. 1 i 2 k.p.a. przepisów tej ustawy, co do zasady, nie stosuje się. Zob. pkt 4 niniejszego artykułu.

Ogólną opinię z art. 39b pr. atom. należy postrzegać w dwojakim kontekście: 1) jako element pre-licencjonowania *sensu stricto* wyłącznie na gruncie ustawy – Prawo atomowe oraz 2) jako element wniosku o wydanie decyzji zasadniczej³¹ stosownie do art. 23 pkt 2 specustawy jądrowej. Na gruncie ustawy – Prawo atomowe uzyskiwanie ogólnej opinii Prezesa PAA ma charakter fakultatywny, a zakres wniosku jest dowolny, co odpowiada idei pre-licencjonowania. To wnioskodawca decyduje, o co wnioskować w zależności od potrzeb, determinując tym samym zakres opinii Prezesa PAA, który w naturalny sposób powinien być adekwatny do zakresu wniosku. Przedmiotem wniosku może być zatem całokształt planowanych rozwiązań (włącznie np. z całym projektem obiektu jądrowego i projektami wszystkich dokumentów) lub też zagadnienia cząstkowe dotyczące wybranych obszarów organizacyjnych, technicznych oraz wybranych projektów dokumentów dołączanych do wniosku o zezwolenie. W tym miejscu należy pozytywnie odnieść się do stworzonej przez ustawodawcę możliwości uzyskania opinii organu na temat projektów dokumentów dołączanych do wniosku o zezwolenie. Ich duża liczba, różnorodność, stopień skomplikowania i szczegółowości czynią ten właśnie obszar jednym z najbardziej newralgicznych dla inwestycji w obiekty jądrowe³². Nic nie stoi też na przeszkodzie, aby do momentu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia występować o kolejne opinie z art. 39b pr. atom. w dowolnie określonym przez wnioskodawcę zakresie³³. Należy w tym miejscu powtórzyć za Ł. Młynarkiewiczem, że mimo użycia spójnika „oraz” w opisie zakresu opinii („planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności oraz projektów dokumentów...”) brzmienie art. 39b ust. 1 pr. atom. nie oznacza bynajmniej, że zakres wniosku musi obejmować nierozdzielnie rozwiązania organizacyjno-techniczne wraz z projektami dokumentów. Taka interpretacja stanowiłaby zaprzeczenie celu regulacji, ograniczając swobodę wnioskodawcy. Obecne brzmienie art. 39b ust. 2 pr. atom. należy zaś uznać za przejaw niekonsekwencji ustawodawcy, co pośrednio potwierdza brzmienie art. 39e ust. 3 pr. atom.³⁴.

³¹ O decyzji zasadniczej zob. obszerną monografię Ł. Młynarkiewicza, *Decyzja..., passim*. Zob. także T. R. Nowacki, *Budowa obiektów energetyki jądrowej*, (w:) A. Walaszek-Pyziół (red.), *Wybrane...*, s. 209–213; Ł. Młynarkiewicz, *Postępowanie administracyjne w sprawie lokalizacji elektrowni jądrowej w Polsce*, (w:) I. Ramus (red.), *Obrót...*, s. 333.

³² Dokumenty te określa załącznik nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2015 r. 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. z 2015 r., poz. 1355), o którym mowa w przepisach 27.

³³ Zob. T. R. Nowacki, *Nuclear Power Programme for Poland – Establishing the Legal Framework*, (w:) C. Raetzke (ed.), *Nuclear Law...*, s. 144–145; *idem*, *Nuclear Power on the Vistula River...*, s. 200–201; Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 254.

³⁴ Zob. Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 257. W konsekwencji należy również przychylić się do postulatu autora dotyczącego zastąpienia dotychczasowego spójnika „oraz” alternatywą nierozłączną w postaci słowa „lub”. Zob. *ibidem*.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja na gruncie specustawy jądrowej. O ile opinia z art. 39b pr. atom. na podstawie samej ustawy – Prawo atomowe ma szeroki zakres i obejmuje zarówno planowane rozwiązania organizacyjne i techniczne, jak też projekty dokumentów dołączanych do wniosku, to art. 23 pkt 2 specustawy jądrowej mówi wyłącznie o „ogólnej opinii Prezesa PAA dotyczącej planowanych przez inwestora rozwiązań organizacyjno-technicznych”. Zdaniem Ł. Młynarkiewicza takie brzmienie przepisu nie wskazuje na możliwość wnioskowania o opinię na temat wybranych zagadnień organizacyjno-technicznych. Zakres opinii Prezesa PAA załączanej do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej powinien mieć charakter kompletny, mimo że wydaje się to stanowić nadmierną dolegliwość dla inwestora na tym etapie procesu inwestycyjnego. Kompletność tę przytaczany autor rozumie jako objęcie zakresem opinii wszystkich rozwiązań organizacyjno-technicznych niezbędnych do określenia przez inwestora przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na budowę obiektu energetyki jądrowej (będącego równocześnie obiektem jądrowym – *T.N.*)³⁵. Należy kierunkowo zgodzić się z przytoczonym poglądem zważywszy zwłaszcza na *ratio legis* decyzji zasadniczej, którą jest „zabezpieczenie interesów politycznych i gospodarczych państwa poprzez zapewnienie kontroli nad procesem inwestycyjnym w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej”³⁶. Pozostawienie dowolności kształtowania zakresu wniosku o wydanie opinii w gestii wnioskodawcy mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której dołączenie opinii byłoby czynnością czysto formalną z uwagi na jej ograniczony zakres. Minister właściwy ds. energii jako organ wydający decyzję zasadniczą mógłby wówczas nie mieć kompletnego materiału do właściwej oceny wniosku³⁷. Obowiązek dołączenia opinii do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej (wydanej dla obiektów energetyki jądrowej) oznacza odejście od jej fakultatywnego charakteru przewidzianego w ustawie – Prawo atomowe³⁸. Fakultatywność opinii ma zastosowanie jedynie do reaktora badawczego, jako tego obiektu jądrowego, który nie jest obiektem energetyki jądrowej.

³⁵ Zob. *ibidem*, przypis 25.

³⁶ Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 437. Zob. także T. R. Nowacki, *Budowa obiektów energetyki jądrowej*, (w:) A. Walaszek-Pyziół (red.), *Wybrane...*, s. 209–211. Wydaje się, że dla postulowanej „kompletności” nie ma znaczenia liczba opinii dołączonych do wniosku, ale ich zakres. Tym samym „kompletność” opinii można osiągnąć, dołączając kilka osobnych aktów odnoszących się do innych zagadnień, które razem tworzą spójny, „kompletny” obraz sytuacji umożliwiający ministrowi właściwemu ds. energii podjęcie decyzji.

³⁷ Mogłoby to skutkować (po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia braków) odmową wydania decyzji zasadniczej. Ponadto można założyć, że niedookreśloność tego przepisu skłoniłaby wnioskodawcę do wejścia odpowiednio wcześniej w dialog z ministrem właściwym ds. energii w celu ustalenia zakresu opinii przed wystąpieniem z wnioskiem o jej wydanie do Prezesa PAA.

³⁸ Tej zależności zdają się nie zauważać M. Czech i K. Zapolska, które stoją na stanowisku, że opinia z art. 39b pr. atom. jest opinią wyłącznie fakultatywną – zob. *eaedem*, *Prawne i faktyczne uwarunkowania procedury lokalizacji elektrowni jądrowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 163. Obligatoryjność nie dotyczy jedynie obiektu jądrowego – reaktora badawczego, jako że nie jest obiektem energetyki jądrowej.

4. OPINIE Z ART. 36A I 39B PR. ATOM. JAKO AKT WIEDZY

Punktem wyjścia do rozważań nad charakterem prawnym opinii, o których mowa w art. 36a i 39b pr. atom., jako czynności dokonywanych przez organy administracji publicznej powinien być desygnat pojęciowy tego słowa na gruncie językowym. Zgodnie z definicją słownikową opinia to „przekonanie o czymś, pogląd na jakąś sprawę, sposób w jaki oceniają kogoś inni lub orzeczenie specjalisty na jakiś temat”³⁹. Znaczenie to implikuje niewiązący, co do zasady, charakter opinii. W świetle koncepcji racjonalnego prawodawcy, użycie tego terminu w akcie normatywnym bez wyraźnej modyfikacji jego znaczenia (np. za pomocą definicji odbiegającej od znaczenia językowego bądź poprzez przyznanie jej szczególnego charakteru, np. mocy wiążącej) oznacza, że prawodawca używa tego pojęcia w znaczeniu językowym, a więc nie przydając opinii mocy wiążącej i nie przewidując dla niej funkcji kształtowania sytuacji prawnej strony postępowania administracyjnego i innych podmiotów. Mimo wykazywania niektórych cech aktu administracyjnego (czynność podejmowana przez organ administracji, jednostronna, zewnętrzna, skierowana do określonego podmiotu) nie można jej przyznać przymiotu tej formy działania administracji publicznej. Opinia nie jest bowiem czynnością władczą, nie zawiera oświadczenia woli organu, i nie rozstrzyga, co do zasady, w sposób prawnie wiążący o sytuacji indywidualnie określonego podmiotu⁴⁰.

Rozstrzygając o umiejscowieniu opinii z art. 36a i 39b pr. atom. wśród form działania administracji publicznej, należy zgodzić się z ustaleniami Ł. Młynarkiewicza odnośnie do ogólnej opinii z art. 39b pr. atom. uzyskiwanej jako element wniosku o wydanie decyzji zasadniczej przewidziany w art. 23 pkt 2 specustawy jądrowej. Zdaniem tego autora „ogólną opinię Prezesa PAA należy uznać za szczególną formę czynności materialno-technicznej, jaką jest akt wiedzy”⁴¹. Powołując się na M. Stahl⁴², autor wskazuje, że akty te przybierają różną formę, jak np. deklaratoryjne akty administracyjne, czy czynności materialno-techniczne lub inne akty. Nadaje się im też różne nazwy: zaświadczenie, poświadczenie, legalizacja, certyfikat, aprobaty, wytyczne do aprobaty, instrukcja wykonawcza, opinia, urzędowe poświadczenie, komunikat i obwieszczenie. Niezależnie od formy mają one jednak charakter prawny. Podejmowane są przez podmioty administrujące na podstawie przepisów ustawy, w ramach procedur

³⁹ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/opinia;2495596.html> (dostęp: 25.03.2021 r.).

⁴⁰ Zob. m.in. P. M. Przybysz, *Komentarz do art. 1*, (w:) P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, pkt 10.

⁴¹ Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 258–259.

⁴² Zob. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 381–385.

sformalizowanych w różnym stopniu, na wniosek podmiotu zainteresowanego wydaniem aktu. Są to akty o charakterze zewnętrznym, co do zasady indywidualnym, odnoszącym się do sytuacji faktycznej lub prawnej adresata⁴³. Autor przywołuje też pogląd M. Stahl charakteryzujący akty wiedzy, który warto w całości przytoczyć i tutaj. Autorka ta stoi na stanowisku, że cechą wspólną aktów wiedzy jest to, że „stanowią wyraz posiadanej przez organy administracji wiedzy, niezależnie od tego, czy wynika ona z gromadzenia różnych informacji, związanych z wykonywanymi zadaniami, z posiadania specjalistycznej wiedzy, wykorzystywanej przy wykonywaniu ustawowo określonych zadań publicznych, czy, również w związku z wykonywanymi zadaniami, sprawdzania spełniania określonych przepisami wymagań”⁴⁴. W tym kontekście zarówno ogólną opinię Prezesa PAA z art. 39b pr. atom., jak i wyprzedzającą opinię dotyczącą planowanej lokalizacji obiektu jądrowego z art. 36a pr. atom. należy uznać za wyraz posiadanej przez Prezesa PAA wiedzy specjalistycznej z obszaru bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w zakresie odpowiadającym zakresowi wniosku o wydanie opinii⁴⁵. Będąc aktami wiedzy, przedmiotowe opinie Prezesa PAA nie stanowią oświadczenia woli organu i tym samym nie rozstrzygają sprawy administracyjnej, choć Prezes PAA, wydając opinię, niewątpliwie dokonuje subsumpcji określonego stanu faktycznego poprzez jego przyporządkowanie obowiązującym normom prawnym⁴⁶. Mają one natomiast, jak zauważa Ł. Młynarkiewicz⁴⁷, charakter aktów, o których wspomina M. Kamiński, a więc prognostycznych oraz związanych z prospektywną oceną ryzyka lub zagrożeń dla określonych wartości prawnych opartych na sądach probabilistycznych (szacowaniu prawdopodobieństwa) oraz wartościujących ocenach rzeczywistości⁴⁸. „Oceny te wymagają odwołania się do specjalistycznych wskazań nauki, wiedzy, techniki oraz doświadczenia, które podlegają relatywizacji prawnej jedynie w wąskim zakresie. Rozstrzygnięcia tego rodzaju są wydawane przede wszystkim w dziedzinach ochrony środowiska lub zdrowia publicznego, ochrony **bezpieczeństwa jądrowego** [podkreślenie *T.N.*], chemicznego, farmaceutycznego

⁴³ Zob. Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 259.

⁴⁴ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 385; zob. Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 259.

⁴⁵ Por. Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 259 (w odniesieniu do opinii z art. 39b pr. atom. używanej na potrzeby złożenia wniosku o wydanie decyzji zasadniczej przewidzianego w art. 23 pkt 2 specustawy jądrowej).

⁴⁶ Zachodzi tu podobieństwo m.in. z interpretacjami podatkowymi, o których mowa w art. 14a i n. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1325, z późn. zm.), oraz niektórymi opiniami Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – zob. art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. i, pkt 3 lit. p, pkt 4 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 836).

⁴⁷ Zob. Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja...*, s. 260.

⁴⁸ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 775.

lub sanitarnego, ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego”⁴⁹. Z uwagi na wspomnianą specyfikę, akty takie wyznaczają granicę kompetencyjną pomiędzy administracją publiczną a sądownictwem, a weryfikacja ich treści w modelu czysto legalnościowej kontroli sądowoadministracyjnej natrafia na obiektywną i nieprzekraczalną granicę⁵⁰.

5. ZAKRES ZWIĄZANIA OPINIAMI Z ART. 36A I 39B PR. ATOM.

Ustalenia dokonane w obu opiniach co do zasady nie są wiążące dla Prezesa PAA. Przemawia za tym przede wszystkim sama natura opinii jako formy działania, która nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych. W odniesieniu do obu omawianych opinii brak jest także materialnoprawnej modyfikacji ich neutralnego charakteru poprzez np. dodanie wymogu, aby były one opiniami „pozytywnymi” lub, tym bardziej, „wiązącymi”. Brak wiążącego charakteru wynika także z faktu, iż nie stanowią one ani formalnie, ani materialnie decyzji administracyjnych, a co za tym idzie, ich wydanie nie może zakończyć sprawy administracyjnej co do istoty ani w inny sposób (przesłanka z art. 104 § 2 k.p.a.), co sprawia, że nie ma zastosowania również art. 110 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia. Przesłanka formalna nie jest spełniona, gdyż ustawa – Prawo atomowe nie przewiduje dla ich uzyskiwania formy decyzji administracyjnej. Ponieważ jednak to treść, a nie forma przesądza o tym, czy dany akt jest decyzją administracyjną⁵¹, należy potwierdzić brak charakteru decyzji administracyjnej również na płaszczyźnie treści aktu. Konstrukcja przewidziana w art. 36a i 39b pr. atom. każe przyjąć wniosek, iż obie opinie należy uznać za oświadczenie wiedzy, a nie woli organu, które to oświadczenie nie powoduje bezpośrednio zmiany sytuacji prawnej podmiotu, do którego zostało skierowane. Treść opinii nie stanowi zatem rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.⁵² i tym samym wydanie opinii nie może zakończyć sprawy administracyjnej.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 775–776.

⁵⁰ *Zob. ibidem*, s. 762–763.

⁵¹ Pismo niemające formy decyzji jest decyzją, jeżeli pochodzi od organu administracji, jest skierowane na zewnątrz i we władczy sposób rozstrzyga o prawach lub obowiązkach danej osoby w jej indywidualnej sprawie. *Zob.* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, nr 9–10, poz. 169; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, LEX nr 23979.

⁵² Treść opinii nie będzie zawierać też innego elementu decyzji administracyjnej przewidzianego w art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., tj. pouczenia o możliwości odwołania, prawie zrzeczenia się odwołania i skutkach tego zrzeczenia.

Dla porządku należy jeszcze zauważyć, że do wydawania i uzyskiwania opinii nie znajdzie również zastosowania forma postanowienia. Postanowienia zgodnie z art. 123 k.p.a. wydawane są w toku postępowania (§ 1) oraz dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania (§ 2). Analiza przepisów ustawy – Prawo atomowe wskazuje, że obie opinie nie są wydawane w toku postępowania (np. o wydanie zezwolenia na budowę, rozruch, eksploatację lub likwidację obiektu jądrowego). Zastosowania nie znajdzie także art. 106 § 5 k.p.a., gdyż ww. opinie nie stanowią formy współdziałania organów przewidzianej w art. 106 k.p.a. Prezes PAA wydaje obie opinie na wniosek zainteresowanego, a nie z inicjatywy innego organu w trybie art. 106 § 2 k.p.a. Przesłanki te prowadzą do kolejnego wniosku, że uzyskiwanie obu opinii nie odbywa się w ramach postępowania administracyjnego. Uzyskiwanie opinii jako aktu wiedzy nie kończy się decyzją administracyjną ani postanowieniem i nie stanowi sprawy administracyjnej, a zatem nie jest co do zasady objęte zakresem Kodeksu postępowania administracyjnego stosownie do art. 1 k.p.a. *a contrario*.

Mimo swojego, co do zasady, niewiążącego charakteru opinie z art. 36a i 39b pr. atom. nie mogą jednak być uznawane za pozbawione jakiegokolwiek znaczenia procesowego. Wynika to z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa, która w odniesieniu do postępowania administracyjnego została skonkretyzowana w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz z zasady *venire contra factum proprium*. Na gruncie konstytucyjnym zasada zaufania do państwa i jego organów (zasada zaufania między obywatelem a państwem) wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵³ Zasada ta „wyraża się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań”⁵⁴. Szczególnie ważny jest aspekt stosowania prawa. Według Trybunału Konstytucyjnego „(...) ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym okresie czasu, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nie można ignorować podstawowego faktu, iż w świadomości społecznej treść

⁵³ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁵⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lipca 1991 r., I PRN 34/91, Lex nr 10905. Wyrok ten stanowił kontynuację linii orzecniczej zapoczątkowanej wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 1991 r., I PRN 1/91, OSNC 1992, nr 11, poz. 207, Lex nr 13243. Tym samym sformułowaniem posłużył się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe⁵⁵. W szczególności niezgodna z zasadą zaufania do państwa, w aspekcie stosowania prawa, jest sytuacja, w której organ administracji zachowuje się odmiennie wobec osoby, której uprzednio oficjalnie udzielił informacji o praktyce stosowania prawa⁵⁶, przy czym forma, w jakiej udzielana jest ta informacja, wydaje się nie mieć znaczenia⁵⁷.

W bezpośrednim odniesieniu do postępowania administracyjnego zasada zaufania do państwa znajduje konkretyzację w art. 8 k.p.a., zgodnie z którym 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.). Dla zastosowania, równoległe do regulacji konstytucyjnej, normy ustawowej z art. 8 k.p.a. nie ma tu znaczenia fakt, iż uzyskiwanie przedmiotowych opinii odbywa się poza postępowaniem administracyjnym. Uzyskiwanie opinii jako aktu wiedzy nie kończy się wprowadzeniem decyzji administracyjnej i nie stanowi sprawy administracyjnej, a zatem nie jest co do zasady objęte zakresem Kodeksu postępowania administracyjnego, niemniej „organy administracji państwowej podporządkowane są podstawowym zasadom płynącym z kodeksu postępowania administracyjnego w tym i z art. 8 i art. 9, nie tylko z chwilą wszczęcia sformalizowanego postępowania administracyjnego, ale także wcześniej, czyli zawsze, kiedy swoimi działaniami lub zaniechaniami wpływają na zdarzenia, które w przyszłości mogą stać się okolicznościami faktycznymi decydującymi o wyniku postępowania”⁵⁸. Kodeksowo ujęta zasada pogłębiania

⁵⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1997 r., U 11/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 67.

⁵⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92, LEX nr 10801, z glosą aprobującą W. Tarasa, OSP 1993, nr 7–8, poz. 142; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2001 r., II SA/Ld 1080/99, LEX nr 898198.

⁵⁷ Według K. Celińskiej-Grzegorzczak zasada pogłębiania zaufania obywatela do władzy publicznej obejmuje ochronę „zaufania obywatela do różnorodnych aktów »firmowanych« przez administrację publiczną”. Zob. *eadem*, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 61. Z kolei W. Szydło rozciąga „ciążący na organach administracji obowiązek pogłębiania zaufania do organów państwa oraz zakaz niweczenia tego zaufania” także na nieformalne uzgodnienia organu z zainteresowanymi. Zob. *idem*, *Charakter prawny nieformalnych uzgodnień administracyjnych pomiędzy Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym i ich sądowa kontrola*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 495, s. 132.

⁵⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 1996 r., SA/Gd 850/95, LEX nr 1405538.

zaufania obywatela do władzy publicznej obejmuje zatem nie tylko właściwe postępowanie administracyjne, ale także jego prejudycjalną fazę⁵⁹.

Należy w tym miejscu przywołać również ogólną zasadę prawną wywodzącą się jeszcze z prawa rzymskiego – *venire contra factum proprium nemini licet*, a obowiązującą także w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w innych procedurach sądowych i administracyjnych. Zgodnie z nią nikt nie może powoływać się na fakty czy okoliczności sprzeczne z jego poprzednimi oświadczeniami lub czynnościami⁶⁰. Dotyczy to nie tylko czynności wykonywanych w toku postępowania, ale także innych form działania administracji, takich jak wydawanie interpretacji, odpowiedzi na interpelacje poselskie, czy zamieszczanie treści w zwykłych pismach urzędowych⁶¹.

W świetle tych przesłanek należy więc przyjąć, że ustalenia i wnioski z opinii wydanych przez Prezesa PAA na podstawie art. 36a i 39b pr. atom. będą wiązać ten organ w trakcie postępowania o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego, a w przypadku opinii z art. 39b pr. atom. także w trakcie postępowania o wydanie zezwolenia na jego rozruch, eksploatację i likwidację (w zależności od zakresu wniosku). Oznacza to, że warunki zezwolenia (treść

⁵⁹ Zob. *ibidem* oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1992 r., IPA 5/92, LEX nr 10801, z glosą aprobującą W. Tarasa, OSP 1993, nr 7–8, poz. 142; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 21/95, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2001 r., II SA/Łd 1080/99, LEX nr 898198; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2017 r., II OSK 1525/16, ONSAiWSA 2018, nr 1, poz. 12. Zob. także W. Sztydło, *Charakter prawny...*, s. 143; J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 75–104.

⁶⁰ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., IV SA/Wa 551/16, LEX nr 2645898. W tym miejscu pojawia się pytanie o relację pomiędzy zasadą *venire contra...* a konstytucyjną zasadą zaufania do państwa. Zasada zaufania ma rodowód konstytucyjny, a zatem oparcie normatywne (wywiedzione z zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP), podczas gdy zasada *venire contra...* jest ogólną zasadą prawa, niejako spoza systemu źródeł prawa określonego w ustawie zasadniczej. Obie zasady wykazują znaczne podobieństwa co do zakresu. Zasada zaufania do państwa jako opisywana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów skupia się na kwestiach związanych z tworzeniem i obowiązywaniem prawa oraz, w mniejszym stopniu, z jego stosowaniem (zakaz retroakcji, zasada dostatecznej określoności prawa, zasada odpowiedniej *vacatio legis*, ochrona praw nabytych). Zasada *venire contra...* wydaje się mieć szerszy zakres obejmujący wszelkie oficjalne działania organów państwa, a nie tylko działalność prawotwórczą i w zakresie stosowania prawa. Szeroka interpretacja zasady zaufania do państwa pozwala niejako wyrównać zakres obu zasad. W ten sposób zasada zaufania do państwa wywiedziona z art. 2 Konstytucji RP przybrałaby formę nowego wcielenia zasady *venire contra...*, tym razem w postaci zasady wywiedzionej wprost z prawa pozytywnego. Zasada demokratycznego państwa prawnego musi oznaczać szeroką interpretację zasady zaufania do państwa obejmującą również inne formy działania państwa, w tym oficjalne udzielanie informacji (interpretacje, informacje, pisma, interpelacje itd.).

⁶¹ Tak na gruncie prawa podatkowego W. Varga, *Glosa do wyroku TS z dnia 23 października 2003 r., C-109/02*, LEX nr 192387. W tym kontekście należy zatem uznać, że zasada ta będzie miała zastosowanie nie tylko do opinii wydawanych przez Prezesa PAA, lecz także m.in. do zaleceń wydawanych przez ten organ na podstawie art. 110 pkt 3 pr. atom.

decyzji administracyjnej) nie mogą być sprzeczne z ustaleniami (treścią) opinii. W tym kontekście, z uwagi na konstrukcję i cel, przedmiotowe opinie można uznać za *sui generis* quasi-prejudycjalne stanowisko wstępne o ograniczonej mocy co do zakresu i charakteru związania względem decyzji następczych (zezwolenie na budowę itp.). Związanie to nie ma charakteru absolutnego, a jego granice wytycza stan faktyczny wskazany we wniosku oraz stan prawny w dniu wydania opinii. W przypadku różnic w stanie faktycznym lub prawnym na etapie składania wniosku o wydanie zezwolenia organ ma prawo odstąpić od swoich wcześniejszych ustaleń i wydać decyzję różniącą się w treści od ustaleń (treści) uprzednio wydanej opinii⁶². Zakres odstąpienia od uprzednich ustaleń powinien jednak być proporcjonalny do zakresu zmian stanu faktycznego i prawnego. Wniosek ten potwierdzają pośrednio istniejące przepisy prawa. Wymagają one dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego opisu zmian stanu faktycznego podanego we wnioskach o wyprzedzającą opinię dotyczącą planowanej lokalizacji z art. 36a pr. atom. oraz ogólną opinię z art. 39b pr. atom., jeśli wnioski takie były składane. W przypadku wniosku o wydanie zezwolenia na rozruch, eksploatację lub likwidację obiektu jądrowego wymóg ten ogranicza się do podania opisu zmian stanu faktycznego podanego we wniosku o ogólną opinię z art. 39b pr. atom. (jeśli był składany)⁶³.

⁶² Analizując możliwości odstąpienia organu od ustaleń przekazanych w opinii, należy pomocniczo wspomnieć *per analogiam* także art. 161 k.p.a. Zgodnie z nim minister (a więc w znaczeniu kodeksowym także centralny organ administracji rządowej, jakim jest m.in. Prezes PAA) może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa. Ponieważ ustawodawca dopuścił możliwość tak daleko idącej ingerencji w odniesieniu do decyzji administracyjnej, a więc aktu woli organu, wydaje się, że tym bardziej należałoby dopuścić ogólną możliwość odstąpienia od ustaleń dokonanych w akcie wiedzy, jakim jest opinia, przynajmniej w warunkach zaistnienia okoliczności, o których wspomina art. 161 k.p.a. W odniesieniu do opinii z przesłanek wymienionych w art. 161 k.p.a. można by jedynie zastosować przesłankę zapobieżenia poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa jako ewentualnym zdarzeniem przyszłym, gdyż samo wydanie opinii (do tego na długo przed rozpoczęciem, a zwłaszcza ukończeniem procesu inwestycyjnego) nie może stworzyć stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego. Art. 161 § 3 k.p.a. przewiduje ponadto, że stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylenia lub zmiany decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił tę decyzję. Przepis art. 161 k.p.a. nie będzie miał jednak zastosowania do przedmiotowych opinii, gdyż nie są one uzyskiwane w ramach postępowania administracyjnego.

⁶³ Obowiązek ten wynika z pkt 1.1.19, 2.36., 3.15, 4.11 załącznika nr 2 do rozporządzenia „dokumentacyjnego” (zob. przypis 26). Przepisy rozporządzenia można zatem odczytać jako stworzenie przez prawodawcę możliwości uniknięcia oceny, która już została dokonana. Ma to dwojakie znaczenie, gdyż z jednej strony respektuje się uprzednie ustalenia organu (co z kolei stanowi realizację zasady zaufania do państwa), a z drugiej odstąpienie takie pozytywnie wpływa na ekonomikę pracy administracji, która powinna efektywnie dysponować (ograniczonymi z natury rzeczy) zasobami organizacyjnymi i ludzkimi, np. poprzez nieangażowanie ich w procesy, które już się dokonały.

Za zmianę stanu faktycznego należy uznać także zmianę stanu wiedzy w odniesieniu do oddziaływań proponowanych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa jądowego lub ochrony radiologicznej w okresie pomiędzy wydaniem opinii a wydaniem decyzji. Stan faktyczny to stan rzeczywisty, a więc zbiór faktów, z którymi mają być wiązane skutki prawne. W odniesieniu do przedmiotu omawianych opinii oznacza to całokształt przedstawionych przez wnioskodawcę rozwiązań technicznych i organizacyjnych wraz z ich przewidywanym oddziaływaniem na obiekt jądowy (oddziaływanie wewnętrzne) oraz ludzi i środowisko (oddziaływanie zewnętrzne). Do zmiany stanu wiedzy w zakresie oddziaływania proponowanych rozwiązań może dojść np. w wyniku uzyskania dodatkowych, pogłębionych informacji z przeprowadzonych badań lub analiz lub jako pokłosie doświadczenia ze zdarzeń w obiektach jądowych ze szczególnym uwzględnieniem awarii⁶⁴. Wydając decyzję, należy wtedy zastosować wykładnię uwzględniającą aktualny stan wiedzy i wpływającą na podniesienie poziomu bezpieczeństwa jądowego, co może się wiązać z jednoczesnym nałożeniem na wnioskodawcę obowiązków wykraczających ponad to, czego ten spodziewa się na podstawie wydanej uprzednio opinii. Zmiany interpretacji można dokonać tylko tam, gdzie przepis na to pozwala z uwagi np. na generalny lub wręcz niedookreślony charakter implikujący pojemność zawartej w nim normy (np. w przypadku określeń nieostrych). Interpretacja ta nie może modyfikować treści normy co do jej istoty, a tym bardziej nie może mieć charakteru wykładni *contra legem*. Postulaty wykraczające poza tę sferę można zrealizować jedynie w drodze interwencji legislacyjnej⁶⁵, czyniąc zadość konstytucyjnej zasadzie trójpodziału i równowagi władz wyrażonej w art. 10 ustawy zasadniczej.

W przypadku związania Prezesa PAA ustaleniami opinii w odniesieniu do decyzji następczych, zagadnieniem, które wymaga analizy, jest potencjalna odpowiedzialność organu za błędne ustalenia w wydanej opinii, które miałyby wpływ na działania i decyzje inwestora poprzedzające etap złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na budowę. Dotyczyć to może np. sytuacji, w której rozwiązania proponowane na podstawie tych ustaleń na etapie składania wniosku o zezwolenie na budowę obiektu jądowego (rozruch, eksploatację, likwidację) okażą się niezgodne z przepisami obowiązującymi na dzień wydania opinii i które nie zmieniły się do dnia wydania zezwolenia⁶⁶. Prezes PAA w takim przypadku będzie zmuszony odstąpić od stanowiska wyrażonego w opinii

⁶⁴ Każdy przemysł jest dynamiczny i rozwój techniki przynosi również rozwój wiedzy, zwłaszcza z wzrastającym doświadczeniem eksploatacyjnym. Nie inaczej jest w przypadku energetyki jądowej. Każdy incydent, niezależnie od miejsca wystąpienia, jest analizowany, a wyniki tych analiz dostępne są dla całej społeczności międzynarodowej. Pełne wnioski z analiz awarii mogą być jednak dostępne dopiero kilka lat po zdarzeniu.

⁶⁵ W razie potrzeby, np. w trybie pilnym przewidzianym w art. 123 Konstytucji RP oraz w odpowiednich przepisach regulaminów Rady Ministrów, Sejmu i Senatu.

⁶⁶ Np. w odniesieniu do rozwiązań i technologii, które nie zostały sprawdzone w praktyce w obiektach jądowych lub za pomocą prób, badań oraz analiz (art. 36b pr. atom.), wymogów

i wydać decyzję o treści odmiennej od uprzednio dokonanych ustaleń, ewentualnie wezwać do usunięcia braków lub pozostawić wniosek bez rozpoznania. Wynikać to będzie nie tylko z konieczności uczynienia zadość poszczególnym przepisom ustawy – Prawo atomowe i aktów wykonawczych (które uprzednio błędnie zinterpretowano w opinii), lecz także z ogólnej zasady zapewnienia priorytetu bezpieczeństwa w działalności z wykorzystaniem energii jądrowej i promieniowania jonizującego zawartej w wiążących Rzeczpospolitą Polskę dokumentach prawa międzynarodowego i europejskiego⁶⁷. Jest wielce prawdopodobne, że w rezultacie wnioskodawca działający w dobrej wierze doznałby szkody (np. w postaci poniesienia niepotrzebnych wydatków na przygotowanie zbędnej dokumentacji, zakontraktowania niewłaściwego wyposażenia itp.). Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają jednak na nic więcej niż zasygnalizowanie tego zagadnienia.

6. PODSUMOWANIE

Pre-licencjonowanie obiektów jądrowych oraz lokalizacji pod budowę takich obiektów to jeden z ważniejszych elementów redukcji ryzyka regulacyjnego w prawie energii jądrowej. W różnych formach jest on szeroko stosowany na świecie. Należy pozytywnie ocenić wprowadzenie w 2011 r. instrumentów pre-licencjonowania także w polskiej ustawie – Prawo atomowe. Zwłaszcza obecnie, w obliczu podejmowanych decyzji odnośnie do budowy elektrowni jądrowych w Polsce zarówno przez państwo, jak i przez prywatnych inwestorów zagadnienie to nabiera praktycznego znaczenia.

Polski model pre-licencjonowania opiera się na dwóch głównych instrumentach w postaci wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji obiektu jądrowego, o której mówi art. 36a pr. atom., oraz ogólnej opinii dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności oraz projektów dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia, przewidzianej w art. 39b pr. atom. Obie opinie wydaje Prezes PAA – naczelny organ dozoru jądrowego będący jednocześnie centralnym organem administracji rządowej. Analogicznie do rozwiązań w innych państwach jednym

dotyczących projektu obiektu jądrowego (art. 36c pr. atom. oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Rady Ministrów), czy innych wymogów rangi ustawowej i podstawowej.

⁶⁷ W warstwie normatywnej obowiązek zapewnienia prymatu bezpieczeństwa nad innymi aspektami działalności elektrowni jądrowych ma źródło w dyspozycji art. 10 Konwencji bezpieczeństwa jądrowego sporządzonej w Wiedniu dnia 20 września 1994 r. (INFCIRC/449, Dz.U. z 1997 r., nr 42, poz. 262) oraz art. 6 lit. d dyrektywy Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz.Urz. UE L nr 172 z 2009 r., s. 18, z późn. zm.).

z głównych założeń pre-licencjonowania w Polsce jest na gruncie ustawy – Prawo atomowe fakultatywność instrumentów pre-licencyjnych. Obie opinie wydawane są na wniosek zainteresowanego złożony przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia (na budowę lub rozruch, eksploatację, likwidację obiektu jądrowego) i nie są wymagane innymi przepisami ustawy – Prawo atomowe. Odmienne sytuacja kształtuje się na gruncie specustawy jądrowej. Wymogi dołączenia opinii z art. 39b pr. atom. do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej, a opinii z art. 36a pr. atom. do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji sprawiają, iż uzyskanie obu opinii jest obligatoryjne (nie ma to zastosowania jedynie w odniesieniu do reaktorów badawczych), co jest sprzeczne z założeniami mechanizmów pre-licencjonowania.

Obie opinie należy zaklasyfikować jako szczególną formę czynności materialno-technicznej w postaci aktu wiedzy. Jako takie nie stanowią one oświadczenia woli organu i tym samym nie rozstrzygają sprawy administracyjnej, nie kształtują sytuacji prawnej podmiotu, do którego są kierowane, nie są wydawane w formie decyzji administracyjnej lub postanowienia i co do zasady nie stosuje się do nich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Brak wiążącego charakteru opinii nie oznacza, iż są one pozbawione znaczenia prawnego i procesowego. Opierając się na zasadzie zaufania obywateli do organów władzy publicznej wynikającej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, a skonkretyzowanej w Kodeksie postępowania administracyjnego, należy przyjąć, że w braku zmiany stanu faktycznego i prawnego, opinia wydana przez Prezesa PAA co do zasady będzie go wiązać na etapie postępowania w sprawie o wydanie zezwolenia. W tym kontekście oraz z uwagi na konstrukcję i cel przedmiotowe opinie należy uznać za *sui generis quasi*-prejudycjalne stanowisko wstępne o ograniczonej mocy co do zakresu i charakteru związania względem decyzji następczych.

Analiza obecnego stanu prawnego każe też sformułować kilka wniosków *de lege ferenda*. Zdaniem autora należy rozważyć: 1) określenie wprost w przepisach prawa charakteru i zakresu związania Prezesa PAA wydanymi przez niego opiniami na etapie wydawania decyzji następczych; 2) wprowadzenie możliwości określania przez wnioskodawcę zakresu wniosku o wydanie wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji obiektu jądrowego z art. 36a pr. atom.; 3) odejście od obligatoryjnego charakteru ogólnej opinii z art. 39b pr. atom. jako elementu wniosku o wydanie decyzji zasadniczej; 4) odejście od obligatoryjnego charakteru opinii z art. 36a pr. atom. jako elementu wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji; 5) wprowadzenie opłaty za wydanie ogólnej opinii z art. 39b pr. atom.; 6) zastąpienie w art. 39b pr. atom. dotychczasowego spójnika „oraz” alternatywą nierozłączną w postaci słowa „lub” celem jednoznacznego przesądzenia, że ogólna opinia nie musi dotyczyć łącznie aspektów techniczno-organizacyjnych i projektów dokumentów.

REFERENCES

Piśmiennictwo

- Celińska-Grzegorzczak K., *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010
- Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018
- Czech M., Zapolska K., *Prawne i faktyczne uwarunkowania procedury lokalizacji elektrowni jądrowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016
- 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:) I. Ramus (red.), *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, Kielce 2014
- Nowacki T. R., *Budowa obiektów energetyki jądrowej*, (w:) A. Walaszek-Pyziół (red.), *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*, Kraków 2012
- Nowacki T. R., *Nuclear Power on the Vistula River. Law and Policy in Shaping Energy Future of Poland*, „Prawo i Więź” 2020, nr 3
- Nowacki T. R., *Nuclear Power Programme for Poland – Establishing the Legal Framework*, (w:) C. Raetzke (ed.), *Nuclear Law in the EU and Beyond. Atomrecht in Deutschland, der EU und weltweit. Proceedings of the AIDN/INLA Regional Conference 2013 in Leipzig*, Baden-Baden 2014
- Przybysz P. M., *Komentarz do art. 1*, (w:) P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021
- Sawicki Ł., Horbaczewska B., *Model Mankala w energetyce jądrowej na przykładzie fińskiej spółki TVO*, „Postępy Techniki Jądrowej” 2019, nr 1
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013
- Szydło W., *Charakter prawny nieformalnych uzgodnień administracyjnych pomiędzy Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej a przedsiębiorcą telekomunikacyjnym i ich sądowa kontrola*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 495
- Taras W., *Glosa do wyroku SN z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 7–8
- Varga W., *Glosa do wyroku TS z dnia 23 października 2003 r., C-109/02*, LEX nr 192387.
- World Nuclear Association, Licensing and Permitting Task Force, *Licensing and Project Development of New Nuclear Plants*, WNA 2015, http://www.world-nuclear.org/uploadedFiles/org/WNA/Publications/Working_Group_Reports/WNA_REPORT_Nuclear_Licensing.pdf (dostęp: 25.03.2021 r.)

Źródła

- CNSC, *REGDOC-1.1.1, Licence to Prepare Site and Site Evaluation for New Reactor Facilities*, <https://nuclearsafety.gc.ca/eng/acts-and-regulations/consultation/comment/regdoc1-1-1.cfm> (dostęp: 25.03.2021 r.)
- 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: 25.03.2021 r.)
- Grupa Synthos, informacja prasowa z 11.02.2020, <https://www.synthosgroup.com/grupa-synthos/aktualnosci/aktualnosc/synthos-green-energy-wraz-z-exelon-generation-zakonczyli-prace-nad-studium-wykonalnosci-dla-reaktora-bwrx-300> (dostęp: 31.03.2021 r.)
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Wysokotemperaturowe reaktory jądrowe chłodzone gazem (HTGR), <https://www.gov.pl/web/klimat/wysokotemperaturowe-reaktory-jadrowe-chlodzone-gazem-htgr> (dostęp: 31.03.2021 r.)
- NRC, *Backgrounder on Nuclear Power Plant Licensing Process*, <https://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/licensing-process-fs.html#design> (dostęp: 25.03.2021 r.)
- NRC, *RS-002, "Processing Applications For Early Site Permits"*, <https://www.nrc.gov/docs/ML0407/ML040700094.html> (dostęp: 25.03.2021 r.)
- 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: 25.03.2021 r.)
- Państwowa Agencja Atomistyki, *PAA prowadzi wstępny dialog regulacyjny z Synthos Green Energy S.A.*, informacja prasowa, <https://www.paa.gov.pl/aktualnosc-575-paa-prowadzi-wstepny-dialog-regulacyjny.html> (dostęp: 5.12.2020 r.)
- Skarb przejmuje PGE EJ 1 za ponad 531 mln zł*, informacja w serwisie Puls Biznesu, <https://www.pb.pl/skarb-przejmuje-pge-ej-1-za-ponad-531-mln-zl-1112278> (dostęp: 31.03.2021 r.)
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 25.03.2021 r.)