

ŁUKASZ MEYNARKIEWICZ

Decyzja zasadnicza w procesie inwestycyjnym w zakresie obiektów energetyki jądrowej. Ocena zmian wprowadzonych w latach 2023–2024

Decision-in-Principle in the Investment Process for Nuclear Energy Facilities: Assessment of Changes Introduced in 2023–2024

Abstract

The subject of the article is the analysis and assessment of the changes introduced in 2023–2024 in the legal framework of the so-called basic decision, regulated by the provisions of Chapter 1a of the Act of June 29, 2011 on the preparation and implementation of investments in nuclear power facilities and related investments. To date, a total of ten decisions-in-principle have been issued in favor of five different entities intending to implement both large and small nuclear reactors. Amendments to the Special Nuclear Power Act, which came into force in 2023–2024, introduced a number of changes to the structure of the decision-in-principle, including, inter alia, its subject and position in the licensing procedure for nuclear energy facilities, elements of the application for initiation of administrative proceedings, as well as the conditions for its issuance and components of this decision. At the same time, issues related to changes in the ownership structure of the investor who obtained the decision-in-principle, or the company that is a partner or shareholder in this entity, were regulated. In addition, the competence of the authority conducting the proceedings has been changed and the circle of cooperating (opinion-giving) authorities in the matter of issuing the decision-in-principle has been expanded. The aim of the article is to assess the changes introduced, to point out doubts of interpretation and to propose *de lege ferenda* postulates for changes in the regulations in the analyzed area.

ŁUKASZ MEYNARKIEWICZ, doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku, ORCID – 0000-0001-9876-9931, e-mail: lukasz.mlynarkiewicz@upsl.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: decyzja zasadnicza, prawo atomowe, obiekt energetyki jądrowej, elektrownia jądrowa

KEYWORDS: decision-in-principle, nuclear law, atomic law, nuclear energy facility, nuclear power plant

1 | Wstęp

Pierwszą z decyzji niezbędnych do uzyskania na drodze licencjonowania obiektów energetyki jądrowej w Polsce jest tzw. decyzja zasadnicza. Decyzja ta została uregulowana w przepisach rozdziału 1a ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących^[1]. Decyzja zasadnicza stanowi wyraz akceptacji politycznej państwa dla budowy elektrowni jądrowej przez konkretnego inwestora, w dozwolonej lokalizacji i z zastosowaniem określonej technologii reaktorowej^[2]. W myśl art. 3a ust. 3 i 4 u.i.o.e.j. decyzję zasadniczą wydaje minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi dla jednego albo więcej niż jednego obiektu energetyki jądrowej, jeżeli te obiekty są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Katalog inwestycji objętych obowiązkiem uzyskania decyzji zasadniczej określa art. 2 pkt 2 u.i.o.e.j., który definiuje pojęcie obiektu energetyki jądrowej.

Zmiany przepisów specustawy jądrowej, które miały miejsce w latach 2023-2024, wprowadziły szereg modyfikacji w odniesieniu do struktury decyzji zasadniczej, w tym między innymi jej przedmiotu i usytuowania w procesie licencjonowania obiektów energetyki jądrowej, elementów wniosku inicjującego postępowanie administracyjne, a także przesłanek wydania oraz elementów składowych przedmiotowej decyzji. Doszło również do zmiany właściwości organu prowadzącego postępowanie oraz

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1484 ze zm. Dalej jako: u.i.o.e.j., ustawa inwestycyjna lub specustawa jądrowa.

² Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Druk sejmowy 2562 Sejmu IX kadencji, 7; dalej: Uzasadnienie.

poszerzenia kręgu organów współdziałających (opiniujących) w sprawie wydania decyzji zasadniczej^[3].

Równoległe do prowadzonych prac w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej przez spółkę Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o. plany realizacji elektrowni jądrowych zarówno w aspekcie reaktorów wielkoskalowych, jak i małych reaktorów jądrowych zostały ogłoszone przez inne podmioty, w których udziałowcem lub akcjonariuszem jest Skarb Państwa, a także podmioty prywatne. I choć inwestycje te – póki co – nie są ujęte w Programie polskiej energetyki jądrowej^[4], to jednak nie uniemożliwia to inwestorowi ubieganie się o uzyskanie szeregu zgód administracyjnych wymaganych do realizacji tego rodzaju zamierzenia. W latach 2023-2024 wydano łącznie dziesięć decyzji zasadniczych na rzecz pięciu różnych podmiotów zamierzających realizować zarówno wielkoskalowe, jak i małe reaktory jądrowe (SMR^[5])^[6].

Przedmiotem artykułu jest analiza oraz ocena zmian wprowadzonych w latach 2023-2024 w odniesieniu do konstrukcji prawnej decyzji zasadniczej, wskazanie wątpliwości interpretacyjnych oraz wysunięcie postulatów *de lege ferenda* w analizowanym obszarze. Temat ten należy uznać

³ Zmiany te wynikają z przepisów ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 595). Ustawa ta weszła w życie z dniem 13 kwietnia 2023 r. Kolejne reformy przepisów specustawy jądrowej w zakresie dotyczącym decyzji zasadniczej nastąpiły wraz z przyjęciem: (1) ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1890), której przepisy – co do zasady – weszły w życie z dniem 16 października 2023 r.; oraz (2) ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834), której przepisy w omawianym zakresie weszły w życie z dniem 1 lipca 2024 r.

⁴ Zob. *Program polskiej energetyki jądrowej*, 5-12 – załącznik do uchwały nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. poz. 946); dalej: Program PEJ.

⁵ Ang. *Small Modular Reactor*.

⁶ Decyzję zasadniczą otrzymały następujące podmioty: Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o., KGHM Polska Miedź S.A., PGE PAK Energia Jądrowa S.A. oraz Świętokrzyska Grupa Przemysłowa INDUSTRIA S.A. Dodatkowo spółka Orlen Synthos Green Energy S.A. otrzymała łącznie sześć decyzji dla sześciu odrębnych zamierzeń inwestycyjnych. Źródło danych: opracowanie własne na podstawie informacji udostępnionych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

za doniosły prawnie oraz badawczo. Istniejąca literatura, która opisuje problematykę decyzji zasadniczej dotyczy stanu prawnego sprzed nowelizacji specustawy jądrowej w latach 2023-2024. Wprowadzone zmiany dokonały istotnych modyfikacji w zakresie struktury prawnej omawianej instytucji. Dodatkowo, pierwsza decyzja zasadnicza wydana została w lipcu 2023 r., co umożliwia zwrócenie uwagi na problemy, które pojawiły się w toku wydawania przedmiotowej decyzji

2 | Decyzja zasadnicza – *ratio legis*, charakter prawny oraz przedmiot

Wraz z nowelizacją przepisów specustawy jądrowej, która weszła w życie z dniem 13 kwietnia 2023 r., uregulowano podstawowe elementy konstrukcji decyzji zasadniczej, to jest określono jej cel prawodawczy (*ratio legis*), przedmiot oraz charakter prawny. Ponadto, w wyniku wprowadzonych zmian, wypełniono ustawową lukę konstrukcyjną w zakresie treści rozstrzygnięcia (sentencji, osnovy) decyzji zasadniczej oraz warunków i zakresu jej związania względem organów wydających kolejne pozwolenia administracyjne.

Zgodnie z art. 3a ust. 1 u.i.o.e.j. zd. drugie, decyzja zasadnicza zabezpiecza „interes publiczny” pod względem celów polityki państwa, w tym polityki energetycznej, oraz bezpieczeństwa państwa. Z przepisem tym koresponduje art. 3d ust. 1 u.i.o.e.j., w myśl którego minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi wydaje decyzję zasadniczą albo odmawia wydania decyzji zasadniczej w terminie 90 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie decyzji zasadniczej, biorąc pod uwagę „interes publiczny”.

Analiza tak określonego celu prawodawczego, w połączeniu z przesłankami do wydania bądź odmowy wydania decyzji zasadniczej, prowadzi do wniosku, że przedmiotowa decyzja jest „aktem-hybrydą” o podwójnym i złożonym charakterze^[7]. Z jednej strony, na płaszczyźnie formalno-procesowej, decyzja zasadnicza jest decyzją administracyjną

⁷ Łukasz Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej* (Sopot: Arche, 2020), 228-229.

rozstrzygającą indywidualną sprawę administracyjną. Co istotne, w art. 3d ust. 5 u.i.o.e.j. przesądzono, że wydanie albo odmowa wydania decyzji zasadniczej następuje w formie decyzji administracyjnej, eliminując tym samym wątpliwości interpretacyjne, które występowały przed dokonaną zmianą ustawy inwestycyjnej^[8]. Z drugiej zaś, w płaszczyźnie materialnej (treściowej) decyzja ta ma charakter planistyczny oraz programowy (strategiczny), wykazując cechy aktu kształtowania i konkretyzacji polityki państwa w dziedzinie energetyki jądrowej^[9]. Odwołanie się przez ustawodawcę do przesłanki „interesu publicznego” wskazuje na traktowanie sektora energetyki jądrowej przez pryzmat celu zbiorowego.

Do czasu nowelizacji specustawy jądrowej, która weszła z dniem 13 kwietnia 2023 r., decyzja zasadnicza była wydawana po uzyskaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej^[10], a więc na stosunkowo późnym etapie przygotowania inwestycji, po przeprowadzeniu przez inwestora długotrwałych i kosztownych badań środowiskowych oraz lokalizacyjnych. Rozwiązanie takie uznano za

niekorzystne zarówno dla inwestora (generując dodatkowe ryzyka inwestycyjne), jak i dla właściwych organów państwowych (które dopiero na zaawansowanym etapie przygotowania inwestycji mogą formalnie wypowiedzieć się na temat jej spójności z polityką energetyczną czy bezpieczeństwem państwa)^[11].

W konsekwencji zidentyfikowania powyższej wady systemowej (konstrukcyjnej), podnoszonej także w doktrynie prawa^[12], ustawodawca postanowił o przeniesieniu decyzji zasadniczej na początkowy etap procesu licencjonowania elektrowni jądrowej celem zwiększenia stabilności procesu inwestycyjnego.

⁸ Uzasadnienie, 10.

⁹ Patrycja Wysocka, Patrycja Nowakowska, „Rola decyzji zasadniczej w procesie inwestycyjnym elektrowni jądrowej” *Nowa Energia*, nr 5-6 (2022): 53-54; Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 210, 443.

¹⁰ Zob. art. 23 ustawy inwestycyjnej w brzmieniu sprzed zmiany, która weszła w życie 13 kwietnia 2023 r.

¹¹ Uzasadnienie, 8.

¹² Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 431-432, 459-461, 463-464. Por. Łukasz Dubiński, „Specustawa jądrowa i prawo atomowe (ocena wybranych planów legislacyjnych)” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 2 (2022): 87.

Decyzja zasadnicza, w myśl intencji projektodawcy, powinna stanowić jasny, mocny i zdecydowany wyraz woli państwa co do budowy elektrowni jądrowej na możliwie wczesnym etapie procesu przygotowania inwestycji^[13]. Zmianę tą należy ocenić pozytywnie, gdyż podjęcie formalnej decyzji politycznej we wstępnej fazie realizacji inwestycji jądrowej powinno umożliwić odciążenie procesu inwestycyjnego od rozważań natury politycznej oraz skoncentrowanie uwagi na obszarach merytorycznych związanych z aspektami środowiskowymi, lokalizacyjnymi, czy też kwestiami bezpieczeństwa jądrowego^[14]. Po drugie, słuszność tej zmiany wynika z kosztochłonności badań środowiskowych i lokalizacyjnych^[15].

Jednocześnie, aby móc określić granice skutków materialnoprawnych decyzji zasadniczej w sferze uprawnień lub obowiązków inwestora, zdefiniowany powyżej cel prawotwórczy należy skonfrontować z przedmiotem owej decyzji, w tym elementami składowymi jej sentencji. Elementy składowe rozstrzygnięcia decyzji zasadniczej zostały określone w art. 3e u.i.o.e.j., zgodnie to z którym decyzja ta określa »dozwolone parametry inwestycji« [podkr. – Ł.M.] w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, w tym odnoszące się do lokalizacji oraz wybranych parametrów technicznych planowanego obiektu.

Decyzja zasadnicza jest aktem administracyjnym o charakterze konstytucyjnym, określającym zarówno elementy podmiotowe (inwestor), jak i przedmiotowe (wskazanie gmin, maksymalnej mocy zainstalowanej oraz dozwolonych rodzajów technologii)^[16]. Ponadto, decyzję zasadniczą należy zaklasyfikować do aktów administracyjnych o charakterze uprawniającym

¹³ Uzasadnienie, 7-8.

¹⁴ Zob. IAEA, *Licensing the First Nuclear Power Plant* (Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2012), 33; World Nuclear Association, *Licensing and Project Development of New Nuclear Plants* (Londyn: World Nuclear Association, 2013), 33; Jyrki Javanainen, „Nuclear Installation Licensing and Democratic Decision Making in Finland: a Case Study Regarding the Olkiluoto 3 Nuclear Power Plant Unit and the Final Disposal Repository for Spent Nuclear Fuel” *International Journal of Nuclear Law*, nr 1 (2006): 24; Kristiina Söderholm, „Licensing Model Development for Small Modular Reactors (SMRs) – Focusing on the Finnish Regulatory Framework,” *Acta Universitatis Lappeenrantaensis*, nr 528 (2013): 84; eadem, „Challenges of SMR Licensing Practices,” *AECL Nuclear Review*, t. 1, nr 2 (2012): 28-29.

¹⁵ Por. Wysocka, Nowakowska, „Rola decyzji zasadniczej,” 54; Weronika Achramowicz, Michał Piekarski, „Uwarunkowania Prawne”, [w:] *Jak zaszczepić atom w Polsce. Scenariusze rozwoju energetyki jądrowej*, red. Anna Chyckowska (Warszawa: Baker McKenzie, 2023), 51, 56.

¹⁶ Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 150-151.

oraz kształtującym, przy czym podstawowym skutkiem uzyskania tej decyzji w sferze uprawnień inwestora jest możliwość kontynuowania procesu inwestycyjnego („zielone światło”). Decyzja zasadnicza jest specyficzną barierą prawną, ustanowioną w celu zachowania kontroli państwa w zakresie sektora energetyki jądrowej, której zniesienie jest równoznaczne z programową akceptacją dla realizacji danej inwestycji jądrowej przez konkretnego inwestora, w dozwolonej lokalizacji, z użyciem określonej technologii, a w przypadku reaktorów jądrowych – w ramach dozwolonej, maksymalnej mocy zainstalowanej^[17].

Decyzja zasadnicza określa dozwolone parametry inwestycji jądrowej, przy czym słowo „dozwolone” ma w tym miejscu istotne znaczenie o charakterze administracyjnoprawnym. Jak wskazuje się w literaturze prawa administracyjnego, w przypadku, w którym dochodzi do zniesienia w drodze decyzji administracyjnej ogólnego zakazu – na przykład w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej lub realizacji określonej inwestycji – wynikającego z normy generalnej, mamy do czynienia z nabyciem prawa o znamionach „dozwolenia”^[18]. Należy więc uznać, że ustawodawca w sposób świadomy chciał podkreślić – zarówno na gruncie art. 3a ust. 1, jak i art. 3e u.i.o.e.j. – charakter uprawnienia (jako dozwolenia) wynikającego z uzyskania decyzji zasadniczej oraz jego ograniczenia. Nie jest to jednak typowe uprawnienie, gdyż treścią nowej sytuacji prawnej w sferze praw podmiotowych inwestora jest prawo »do ubiegania się« [podkr. – Ł.M.] o uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz innych decyzji niezbędnych do przygotowania, realizacji i użytkowania inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Decyzja zasadnicza jest aktem zbliżonym do koncesji w zakresie w jakim dotyczy przyznania prawa do działania w obszarze objętym monopolem państwa^[19]. Podobnie jak w przypadku decyzji zasadniczej, uprawnienie do prowadzenia działalności koncesjonowanej jest przykładem dozwolenia^[20].

Jednocześnie decyzja zasadnicza jako indywidualny akt administracyjny, skutkujący nabyciem po stronie inwestora prawa o znamionach dozwolenia, nie jest aktem upoważniającym do prowadzenia jakichkolwiek

¹⁷ Ibidem, 149-150, 209.

¹⁸ Tadeusz Kiełkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 251-279.

¹⁹ Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 169-170, 440-441.

²⁰ Kiełkowski, *Nabycie prawa*, 269-276.

prac terenowych, przygotowawczych lub budowlanych. Decyzja ta nie jest również potwierdzeniem spełniania przez daną inwestycję (lub inwestora) warunków środowiskowych, lokalizacyjnych, technicznych lub finansowych.

Celem przedmiotowej decyzji nie jest wywołanie skutku prawnego w postaci „ustalenia lokalizacji” inwestycji jądrowej, choć decyzja ta zawęża obszar realizacji przedsięwzięcia do określonych, dozwolonych gmin wskazanych w sentencji decyzji. Jednocześnie decyzja zasadnicza nie rodzi praw do terenu na terenie gmin wskazanych w sentencji decyzji, toteż nie może bezpośrednio posłużyć do celów spekulacyjnych związanych z rezerwacją terenu, czy też nabyciem nieruchomości z zamiarem ich odsprzedaży lub blokowania korzystnych lokalizacji dla konkurentów. Dopiero uzyskanie ostatecznej decyzji lokalizacyjnej daje bowiem podstawę do ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu oraz przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków, innych urządzeń lub lokali na rzecz inwestora^[21].

Nie jest także celem decyzji zasadniczej określenie szczegółowych wymogów projektowych w zakresie technologii, przy wykorzystaniu której inwestor będzie realizował swoje zamierzenie. W przypadku elektrowni jądrowej decyzja ta określa dozwoloną maksymalną moc zainstalowaną oraz dozwolone rodzaje technologii reaktorowych. W praktyce oznacza to odwołanie się przez wnioskodawcę do nazwy handlowej technologii oferowanej przez potencjalnego dostawcę (np. AP1000, BWRX-300, VOYGR, NUWARD, Rolls-Royce SMR), charakteryzującej się określonymi parametrami, w tym typem reaktora jądrowego (np. BWR lub PWR).

W ramach postępowania o wydanie decyzji zasadniczej inwestor otrzymuje możliwość przedstawienia swojego projektu jądrowego w obszarze, który jest objęty przez państwo wysokim stopniem nadzoru oraz reglamentacji administracyjnoprawnej. Jednocześnie doniosłość decyzji pozytywnej przejawia się w tym, że państwo identyfikuje projekt jako ważny z punktu widzenia celów polityki energetycznej, ale nie gwarantuje powodzenia realizacji inwestycji, co jest wyłącznie zadaniem inwestora.

Decyzja zasadnicza nie skutkuje żadnymi zobowiązaniami finansowymi po stronie państwa ani też nie stanowi promesy w kontekście przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, jak również nie daje inwestorowi uprzywilejowanej pozycji w ramach późniejszych aktywności, na przykład związanych

²¹ Art. 30 ust. 1 u.i.o.e.j. Zauważyć należy, że przywołany przepis nie daje podstawy do przeniesienia własności gruntów objętych decyzją lokalizacyjną.

z pozyskiwaniem terenu pod realizację inwestycji. Tego rodzaju inwestycja może zostać zatrzymana na każdym etapie uzyskiwania zgód administracyjnych, gdyż będzie ona przedmiotem wnikliwego badania przez szereg organów wyspecjalizowanych w danych dziedzinach. Inwestor będzie także zobowiązany do prowadzenia dialogu ze społecznością lokalną, państwami narażonymi lub zainteresowanymi^[22], założenia Lokalnych Centrów Informacyjnych^[23], a w konsekwencji badania poziomu poparcia dla realizacji danej inwestycji jądrowej^[24].

Co więcej, w myśl art. 4 ust. 1 u.i.o.e.j., inwestor powinien wystąpić o uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej w terminie 10 lat od dnia doręczenia decyzji zasadniczej. Niezłożenie wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej we wskazanym terminie powoduje wygaśnięcie decyzji zasadniczej, która zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 5 a u.i.o.e.j. powinna zostać załączona do wniosku. Tym samym okres „używalności” czy też ważności skutków materialnoprawnych wynikających z decyzji zasadniczej został wprost wskazany w przepisach ustawy. Decyzja zasadnicza nie ma więc charakteru bezterminowego.

Ponadto, przepis art. 5 ust. 1a u.i.o.e.j. ogranicza działalność inwestora poprzez wyraźne wskazanie, że granice terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej muszą zawierać się w obrębie jednej z dozwolonych lokalizacji inwestycji jądrowej, określonych w decyzji zasadniczej.

²² Zgodnie z postanowieniami Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 96, poz. 1110 ze zm.), art. 6-11 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706), a także art. 5 w zw. z art. 33 oraz art. 79 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.), dalej jako ustawa o.o.ś. Zob. szerzej na temat Konwencji z Espoo oraz Konwencji z Aarhus w kontekście budowy elektrowni jądrowej w Polsce: Marcin Makowski, „Budowa pierwszej polskiej elektrowni jądrowej a ochrona środowiska Morza Bałtyckiego w świetle prawa międzynarodowego” *Prawo Morskie*, nr 30 (2014): 242-250.

²³ Art. 39m ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1173 ze zm.); dalej: pr. atom.

²⁴ Zob. na temat udziału społeczeństwa w procesie licencjonowania elektrowni jądrowej: Carlton Stoiber, Alec Baer, Norbert Pelzer, Wolfram Tonhauser, *Handbook on Nuclear Law* (Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2003), 30-31, 36-37; Stephen Burns, „Milestones in Nuclear Law: A Journey in Nuclear Regulation”, [w:] *Nuclear Law. The Global Debate* (Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2022), 70.

Brak zgodności wniosku o uzyskanie decyzji lokalizacyjnej z decyzją zasadniczą, poprzez rozszerzenie obszaru realizacji przedsięwzięcia o gminy nieobjęte sentencją decyzji, powinien skutkować odmową wydania decyzji lokalizacyjnej. Decyzję zasadniczą załącza się także do wniosku o wydanie innych zgód administracyjnych^[25], co umożliwia weryfikację zgodności zamierzeń inwestora z dozwolonymi parametrami inwestycji, określonymi w decyzji zasadniczej. W rezultacie, przykładowo, wniosek inwestora o wydanie pozwolenia na budowę dla technologii nieobjętej decyzją zasadniczą powinien skutkować rozstrzygnięciem negatywnym, a więc odmową wydania pozwolenia na budowę.

3 | Zmiany w odniesieniu do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej

Elementy składowe wniosku o wydanie decyzji zasadniczej zostały istotnie zmienione w porównaniu do stanu prawnego sprzed nowelizacji, która weszła w życie w kwietniu 2023 r. Część z wymogów usunięto bądź też wprowadzone nowe, a w przypadku niektórych doprecyzowano lub uproszczono ich zakres.

W aktualnym stanie prawnym, w myśl art. 3b ust. 1 u.i.o.e.j., wniosek o wydanie decyzji zasadniczej dla budowy elektrowni jądrowej powinien zawierać: (1) charakterystykę inwestycji, w tym: (a) określenie planowanej łącznej mocy zainstalowanej, (b) planowanego okresu eksploatacji, (c) gmin, na których obszarze proponuje się lokalizację inwestycji, (d) przewidywanych do zastosowania technologii reaktorowych, (2) opis struktury właścicielskiej wnioskodawcy, (3) opis znaczenia inwestycji oraz potrzeby jej realizacji w ramach krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną lub ciepło, (4) opis planowanego sposobu finansowania inwestycji, w tym wskazanie planowanych źródeł pozyskiwania środków finansowych. Dodatkowo do wniosku o wydanie decyzji inwestor dołącza dokumenty

²⁵ Dotyczy to pozwolenia na prace przygotowawcze (art. 17 ust. 2 pkt 2 u.i.o.e.j.), pozwolenia na budowę (art. 15 ust. 4 pkt 2 u.i.o.e.j.) oraz pozwolenia na użytkowanie inwestycji (art. 18 ust. 3 u.i.o.e.j.).

potwierdzające strukturę właścicielską wnioskodawcy oraz dowód wniesienia opłaty, o której mowa w art. 3c ust. 1 u.i.o.e.j.

Wymóg dotyczący charakterystyki obiektu energetyki jądrowej, jakim jest elektrownia jądrowa, został uzupełniony o dwa punkty – to jest o określenie: (1) gmin, na których obszarze proponuje się lokalizację inwestycji oraz (2) przewidzianych do zastosowania technologii reaktorowych. Zmiana ta jest spójna z postulatami podnoszonymi w doktrynie, jak również koresponduje z uzupełnieniem przepisów ustawy o właściwe określenie przedmiotu oraz elementów sentencji decyzji zasadniczej^[26]. Zdaniem autora, charakterystyka elektrowni jądrowej na potrzeby wniosku o wydanie decyzji zasadniczej powinna zawierać syntetyczne informacje o planowanym zamierzeniu inwestycyjnym, w tym przede wszystkim: oznaczenie inwestora oraz dostawcy technologii, planowaną liczbę bloków, typ reaktora jądrowego, obiegu chłodzenia i obiegu czynnika roboczego, wielkość mocy cieplnej oraz mocy elektrycznej netto, łączną moc zainstalowaną, podstawowe informacje na temat rozwiązań związanych z bezpieczeństwem jądrowym oraz ewentualnych doświadczeń eksploatacyjnych, a także proponowaną lokalizację obiektu (wskazanie gmin).

W porównaniu do stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy z kwietnia 2023 r. wnioski o wydanie decyzji zasadniczej nie zawiera: (1) ogólnej opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki^[27], o której mowa w art. 39b pr. atom., dotyczącej planowanych przez inwestora rozwiązań organizacyjno-technicznych^[28], (2) raportu ze studium wykonalności^[29], a także (3) wstępnego planu ochrony fizycznej obiektu^[30]. Dodatkowo do wniosku nie załącza się decyzji lokalizacyjnej, co wynika z przeniesienia decyzji zasadniczej na etap poprzedzający wydanie decyzji lokalizacyjnej. Z kolei z uwagi na rezygnację z kryterium doświadczenia inwestora, o którym była mowa w ówczesnie obowiązującym art. 22 ust. 3 pkt 2 ustawy, do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej nie załącza się oświadczenia inwestora lub podmiotu powiązanego z nim kapitałowo o spełnieniu wymagań w zakresie tegoż kryterium. Kryterium doświadczenia po stronie inwestora mogło stanowić istotną barierę prawną w przypadku inwestorów prywatnych, nieposiadających doświadczenia w sektorze energetycznym,

²⁶ Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 151, 170, 173, 213, 445.

²⁷ Dalej jako: Prezes PAA.

²⁸ Zob. szerzej: Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 252-262.

²⁹ Ibidem, 275-278.

³⁰ Ibidem, 278-286.

a zamierzających zainwestować przykładowo w technologię tzw. małych reaktorów jądrowych^[31].

Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej specustawę jądrową zawiera jedynie wyjaśnienie w zakresie rezygnacji z ogólnej opinii Prezesa PAA, gdzie wskazano, że przedmiotowa zmiana stanowi realizację postulatów zgłaszanego m.in. w doktrynie^[32], co powinno korzystnie wpłynąć na elastyczność procesu inwestycyjnego, zwiększając swobodę wnioskodawcy^[33]. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym podstawowym mankamentem tegoż rozwiązania był brak czytelnego określenia jakiego rodzaju informacje inwestor powinien dołączyć do wniosku o wydanie ogólnej opinii Prezesa PAA w zakresie planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych.

Usunięcie wymogu załączenia do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej ogólnej opinii Prezesa PAA, z jednoczesnym brakiem konieczności zajęcia stanowiska przez Prezesa PAA w innej formie oraz określonym zakresie, należy ocenić negatywnie. Opinia Prezesa PAA stanowi wyraz posiadanej specjalistycznej wiedzy w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Tego rodzaju wstępna opinia organu dozoru jądrowego istnieje w ustawodawstwach innych krajów, stanowiąc istotny element postępowania w sprawie formalnej zgody państwa na realizację określonej inwestycji jądrowej^[34]. *De lege ferenda* należy postulować wprowadzenie do art. 3d ust. 2 u.i.o.e.j. obowiązku zasięgnięcia opinii Prezesa PAA jako organu współdziałającego. Opinia ta mogłaby przyjąć analogiczny kształt jak w przypadku opinii wydawanej przez Prezesa PAA w trakcie postępowania o ustalenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, to jest „w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej”^[35].

Jak pokazuje praktyka, inwestorzy już na etapie poprzedzającym wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji zasadniczej zwracają się do

³¹ Zmianę tą należy ocenić pozytywnie, gdyż tego rodzaju wymóg stanowił sztuczną barierę, która wymuszała poszukiwania partnera biznesowego celem spełnienia warunku powiązania kapitałowego dla realizacji kryterium doświadczenia. Zob. uwagi *de lege ferenda* w: Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 228-229.

³² Tomasz R. Nowacki, „Opinie Prezesa PAA, o których mowa w art. 36a i 39b ustawy – Prawo atomowe jako przykład pre-licencjonowania obiektów jądrowych” *Studia Iuridica*, nr 87 (2021): 409.

³³ Uzasadnienie, 9.

³⁴ Zob. w odniesieniu do regulacji jądrowych w Finlandii: Söderholm, „Licensing Model Development”, 81-89; Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 400-405.

³⁵ Zob. art. 70 ust. 1 pkt 5 oraz art. 77 ust. 1 pkt 5 ustawy o.o.ś.

Prezesa PAA o wydanie ogólnej opinii, o której mowa w art. 39b pr. atom., co jest działaniem logicznym mając na uwadze chęć ograniczenia ryzyk inwestycyjnych^[36]. Chodzi tu między innymi o obniżenie kwestii ryzyka związanego z treścią art. 36b pr. atom., który stanowi, że w projekcie i procesie budowy obiektu jądrowego nie stosuje się rozwiązań i technologii, które nie zostały sprawdzone w praktyce, w obiektach jądrowych lub za pomocą prób, badań oraz analiz. Kwestia dojrzałości technologii powinna odgrywać istotną rolę w procesie wydawania decyzji zasadniczej – zarówno w aspekcie pozytywnym (wydanie decyzji zasadniczej), jak i negatywnym (odmowa wydania).

Ponadto, uzasadnienie do projektu nowelizacji ustawy inwestycyjnej z kwietnia 2023 r. nie wskazuje przyczyn rezygnacji z wymogów dotyczących przedłożenia do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej studium wykonalności oraz wstępnego planu ochrony fizycznej obiektu. O ile w przypadku drugiego z przywołanych wymogów, mając na względzie przeniesienie decyzji zasadniczej na początek procesu licencjonowania obiektów energetyki jądrowej, zmiana ta jest zrozumiała, o tyle usunięcie studium wykonalności jako elementu wniosku wydaje się nieuzasadnione.

Studium wykonalności, jako dokument stanowiący wsparcie procesu inwestycyjnego w podejmowaniu kluczowych decyzji, powinno dostarczyć organowi prowadzącemu postępowanie wielu istotnych informacji w odniesieniu do szans powodzenia oraz zagrożeń związanych z realizacją inwestycji jądrowej. W dokumencie tym powinny znaleźć się analizy dotyczące ryzyka oraz skutków prawnych i politycznych związanych z budową elektrowni jądrowej. Posiadanie przez organ tego rodzaju informacji, przedkładanych wraz wnioskiem o wydanie decyzji zasadniczej, wzmacniałoby realizację zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 k.p.a.^[37]. Przedstawienie przez inwestora studium wykonalności projektu powinno umożliwić określenie konkretnych możliwości oraz propozycji wsparcia państwa, zarówno w ramach instrumentów finansowych, jak i regulacyjnych, dla budowy danej inwestycji jądrowej^[38].

³⁶ Zob. szerzej na temat ogólnej opinii Prezesa PAA dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych, o której mowa w art. 39b pr. atom.: Nowacki, „Opinie Prezesa PAA”, 388-411.

³⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.); dalej: k.p.a.

³⁸ Zob. szerzej na temat elementów składowych studium wykonalności dla elektrowni jądrowej w: IAEA, *Preparation of a Feasibility Study for New Nuclear Power*

W procesie wydawania decyzji zasadniczej minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi powinien dokonać swojego bilansu zysków oraz strat, w tym politycznych, ekonomicznych oraz społecznych wynikających zarówno z realizacji, jak i braku realizacji określonej inwestycji jądrowej^[39]. Teza ta koresponduje z „zasadą uzasadnienia” (ang. *justification principle*), zgodnie z którą każda działalność, mogąca powodować narażenie na promieniowanie jonizujące, może być prowadzona o tyle, o ile oczekiwane korzyści z jej wykonywania przewyższają potencjalne, nieakceptowalne skutki^[40]. Przywołana zasada należy do jednej z dziesięciu podstawowych zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (ang. *fundamental safety principles*) stojących na czele hierarchii standardów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej^[41]. W rezultacie, należy postulować przywrócenie wymogu

Projects. IAEA Nuclear Energy Series No. NG-T-3.3 (Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2014), 85.

³⁹ Por. Tomasz R. Nowacki, „Budowa obiektów energetyki jądrowej. Nowe instytucje w procesie inwestycyjnym”, [w:] *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*, red. Anna Walaszek-Pyziół (AT Wydawnictwo: Kraków, 2012), 210-211; Łukasz Młynarkiewicz, „Postępowanie administracyjne w sprawie lokalizacji elektrowni jądrowej w Polsce”, [w:] *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, red. Iwona Ramus (Kielce: Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, 2014), 333.

⁴⁰ Zob. szerzej na temat „zasady uzasadnienia” w prawie krajowym oraz międzynarodowym w: Stephen Tromans, *Nuclear Law. The Law Applying to Nuclear Installations and Radioactive Substances in Historic Context* (Oksford: Hart Publishing Ltd, 2010), 246-257; Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 187-201; IAEA, *Fundamental Safety Principles. IAEA Safety Standards Series No. SF-1* (Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2006), 10; *Strategia i polityka rozwoju w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, 45 – załącznik do uchwały nr 91 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Strategii i polityki w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 541); Helen Cook, *The Law of Nuclear Energy* (Londyn: Sweet & Maxwell, 2013), 47.

⁴¹ IAEA, *Fundamental Safety Principles*, 1-16. W 2022 r. Rada Ministrów przyjęła „Strategię i politykę w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Rzeczypospolitej Polskiej”, która wprost odwołuje się do podstawowych zasad MAEA, w tym do wspomnianej zasady uzasadnienia. Zob. uchwałę nr 91 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Strategii i polityki w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 541); dalej: *Strategia*. Ibidem, 43-48. Na temat podstawowych zasad MAEA w krajowym prawie atomowym zobacz: Łukasz Młynarkiewicz, „Implementacja wybranych zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w polskim prawie

dotyczącego konieczności załączenia raportu ze studium wykonalności do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej wraz z wyraźnie określonym zakresem informacji, które powinny się znaleźć w takim raporcie.

Jednocześnie w ustawie inwestycyjnej uproszczono wymogi związane z udokumentowaniem zdolności finansowych inwestora. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej inwestor powinien był załączyć dokumenty potwierdzające posiadanie lub możliwości pozyskania środków finansowych niezbędnych do zrealizowania inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej wraz ze schematem sposobu finansowania tej inwestycji^[42].

Aktualnie przepis art. 3b ust. 1 pkt 6 u.i.o.e.j. stanowi, że inwestor do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej załącza opis planowanego sposobu finansowania inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, w tym wskazanie planowanych źródeł pozyskiwania środków finansowych. Na etapie wydawania decyzji zasadniczej inwestor nie musi więc udowadniać posiadania odpowiednich środków finansowych niezbędnych do zrealizowania inwestycji jądrowej. Nie musi on też przedstawiać wyciągu z rachunku bankowego ani też gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych. Zdaniem autora opis planowanego sposobu finansowania inwestycji powinien zawierać ogólną prognozę kosztów, procentowy udział finansowania kapitałowego oraz dłużnego, a także planowane źródła pozyskiwania środków finansowych, jak na przykład banki, agencje kredytów eksportowych oraz inne instytucje finansowe. Tego rodzaju informacje na początkowym etapie procesu inwestycyjnego będą zdecydowanie na wyższym poziomie ogólności, aniżeli na etapie ubiegania się o zezwolenie na budowę, gdzie inwestor powinien dysponować szczegółową estymacją w zakresie kosztów inwestycyjnych. W celu zapewnienia wiarygodności informacji przedstawianych na etapie uzyskania decyzji zasadniczej, inwestor może przedłożyć do wiadomości organu prowadzącego postępowanie listy intencyjne pochodzące z instytucji finansowych oraz kredytowych, wraz z określeniem wysokości kwot oraz warunków na jakich środki finansowe mogą zostać przekazane inwestorowi na sfinansowanie zamierzenia inwestycyjnego.

atomowym” *Studia Iuridica*, nr 87 (2021): 331-353; ibidem, „Podstawowe zasady system ochrony przed promieniowaniem jonizującym Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w polskim prawie atomowym” *Prawo i Więź*, nr 4 (2023): 714-720.

⁴² Art. 23 pkt 4 u.i.o.e.j. w brzmieniu sprzed zmiany, która weszła w życie z dniem 13 kwietnia 2023 r.

W zakresie dodatkowych elementów wniosku nowelizacja specustawy jądrowej z kwietnia 2023 r. wprowadziła wymóg załączenia do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej opisu struktury właścicielskiej wnioskodawcy wraz z dokumentami ją potwierdzającymi. Wymóg ten został ustanowiony z uwagi na wprowadzenie w art. 3f u.i.o.e.j. regulacji odnoszących się do obostrzeń związanych ze zmianą struktury właścicielskiej podmiotu, który uzyskał decyzję zasadniczą, lub w spółce będącej współnikiem lub akcjonariuszem w tym podmiocie. Ponadto, wprowadzono opłatę od wniosku o wydanie lub zmianę decyzji zasadniczej, której dowód uiszczenia należy załączyć do wniosku^[43].

4 | Przesłanki wydania oraz odmowy wydania decyzji zasadniczej

W wyniku zmian wprowadzonych do ustawy inwestycyjnej w latach 2023-2024, doprecyzowano przesłanki brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji zasadniczej oraz zwiększono liczbę podmiotów opiniujących wnioski o wydanie przedmiotowej decyzji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że poprzez odniesienie decyzji zasadniczej do przesłanki interesu publicznego przesądzono o jej dyskrejonalnym charakterze. Zagadnienie to, w ramach poprzedniej konstrukcji prawnej decyzji zasadniczej, budziło wątpliwości doktryny prawa administracyjnego^[44]. Organ właściwy do wydania decyzji zasadniczej dysponuje więc możliwością wyboru konsekwencji prawnych w ramach uznania administracyjnego. Biorąc pod uwagę treść przepisów kompetencyjnych i materialnych, cele regulacji ustawowej oraz funkcje zewnątrznormatywne instytucji decyzji zasadniczej, przyjęcie odmiennej interpretacji stałoby w sprzeczności z sensem normatywnym omawianej instytucji. Decyzja zasadnicza jest bowiem swoistym aktem polityki państwa w zakresie

⁴³ Zob. art. 3b ust. 2 w zw. z art. 3f ust. 4 pkt 2 u.i.o.e.j. oraz art. 3c u.i.o.e.j.

⁴⁴ Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 180. Por. Łukasz Dubiński, „The Principles of Issuing a Crucial Decision (Selected Problems)” *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2023): 51-55.

energetyki jądrowej^[45]. Postępowanie w sprawie wydania decyzji zasadniczej należy zaliczyć do tzw. postępowań administracyjnych trzeciej generacji, których podstawowym celem jest umożliwienie kształtowania i wdrażania polityki publicznej realizowanej przez organy administracji publicznej^[46].

Zastosowanie wysoce specjalistycznych ocen merytorycznych o charakterze naukowym (w tym technicznym) lub zawodowym może istotnie wpływać na głębokość oraz granice weryfikacji sądownoadministracyjnej kontrolowanego aktu^[47]. Na prawidłowość rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego oraz jego kontroli istotny wpływ będzie miało uzasadnienie w przedmiocie wydania bądź odmowy wydania decyzji zasadniczej. Jednocześnie, czynnik polityczny będzie miał niebagatelny wpływ na uzasadnienie rozstrzygnięcia organu, co jest immanentną cechą konstrukcji decyzji zasadniczej oraz zdefiniowanych w ustawie przesłanek jej wydania. W zależności od przesłanek odmowy wydania decyzji zasadniczej, odmowa wydania decyzji zasadniczej skutkowałaby: (1) definitywnym brakiem możliwości realizacji inwestycji jądrowej, a w konsekwencji znaczną stratą finansową po stronie inwestora, (2) bądź koniecznością uzupełnienia (poprawienia) wniosku oraz jego elementów składowych i powtórny wystąpieniem o uzyskanie decyzji zasadniczej.

⁴⁵ Zob. szerzej: Marcin Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja* (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 776 i n.

⁴⁶ Zbigniew Kmiecik, „Postępowanie administracyjne na rozdrożu?” *Państwo i Prawo*, z. 10 (2019): 5-22; Marcin Kamiński, „Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)” *Państwo i Prawo*, z. 5 (2015): 3-18; Marta Ćwiklińska, „Trzy generacje postępowania administracyjnego a kodeks postępowania administracyjnego” *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica*, nr 75 (2015): 41-50. Zob. także: Marcin Kamiński, „Kierunki przekształceń struktury podmiotowej postępowania administracyjnego na tle nowych formuł uczestnictwa w procedurach trzeciej generacji”, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolter Kluwer, 2018), 398. Autor ten wskazuje, że tzw. postępowania administracyjne trzeciej generacji bywają również nazywane „administracyjnymi procedurami hybrydalnymi” lub „procedurami realizacji polityki administracyjnej (publicznej)”.

⁴⁷ Kamiński, *Mechanizm i granice*, 776.

4.1. Przesłanka „interesu publicznego” oraz opinie organów współdziałających

Powiązanie w art. 3d ust. 1 u.i.o.e.j. „interesu publicznego” z celami polityki państwa oraz wpływem inwestycji na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego.

Po pierwsze, ustawodawca odniósł cele polityki państwa do celów wynikających z polityki energetycznej, polityki surowcowej i interesu surowcowego państwa, włącznie z bieżącym i przewidywanym krajowym zapotrzebowaniem na energię elektryczną lub ciepło. Zrekonstruowanie przywołanych celów, składających się na konkretyzację przesłanki „interesu publicznego”, jest możliwe w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Zauważyć jednak należy, że treść art. 3a ust. 1 w zw. z art. 3d ust. 1 u.i.o.e.j. implikuje konieczność uwzględnienia norm programowych i planistycznych zawartych w przepisach prawa o charakterze wewnętrznie obowiązującym. Jednocześnie przepisy ustawy inwestycyjnej nie wskazują na konieczność umiejscowienia danej inwestycji jądrowej w dokumentach planistycznych lub programowych, w tym w Programie PEJ. Program ten ma charakter aktu wewnętrznie obowiązującego w myśl art. 93 Konstytucji RP^[48], toteż obowiązuje on wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe Radzie Ministrów.

Po drugie, należy zauważyć, że istnieje ścisła korelacja pomiędzy przesłankami opisanymi w przepisie art. 3d ust. 1 u.i.o.e.j. a katalogiem organów współdziałających w postępowaniu o wydanie decyzji zasadniczej. W poprzednim stanie prawnym decyzja zasadnicza była wydawana po zasięgnięciu wyłącznie opinii Szefa ABW w zakresie wpływu inwestycji na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Celem zapewnienia odpowiedniej wiedzy organowi prowadzącemu postępowanie główne, katalog organów opiniujących, o którym mowa w art. 3d ust. 2 u.i.o.e.j., został rozszerzony o ministra właściwego do spraw energii (w zakresie wpływu inwestycji na politykę energetyczną państwa), ministra właściwego do spraw środowiska (w zakresie wpływu inwestycji na politykę surowcową państwa), a także

⁴⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

ministra właściwego do spraw aktywów państwowych (w zakresie wpływu inwestycji na aktywa państwowe)^[49].

Rozszerzenie katalogu organów opiniujących o ministra właściwego do spraw energii jest konsekwencją zmiany organu właściwego do prowadzenia postępowania o wydanie decyzji zasadniczej. Przed dniem 1 lipca 2024 r. organem właściwym do wydania decyzji zasadniczej był minister właściwy do spraw energii^[50]. Przeniesienie zagadnień dotyczących rozwoju energetyki jądrowej do właściwości ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi nastąpiło „w celu wzmocnienia pro-przemysłowego aspektu działań” tego ministra^[51]. Minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi, zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 6 u.d.z.a.rz., realizuje zadania związane z rozwojem i wykorzystaniem energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze. Zakres tych zadań w obszarze energetyki jądrowej został częściowo uszczegółowiony w przepisach rozdziału 12a pr. atom., w tym przede wszystkim w art. 108a pr. atom. Zgodnie z tym przepisem, w ramach wykonywania zadań związanych z wykorzystaniem energii atomowej na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju, minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi podejmuje działania mające na celu rozwój energetyki jądrowej^[52]. Zadania te ukazują określony cel polityki państwa, realizowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi, w zakresie rozwoju energetyki jądrowej^[53]. W procesie oceny przesłanek wydania lub odmowy wydania decyzji zasadniczej, organ nie może pomijać swoich zadań ustrojowych oraz funkcji promocyjnej na rzecz energetyki jądrowej.

⁴⁹ Zob. *Uzasadnienie autopoprawki do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw*, Druk sejmowy 3304-A Sejmu IX kadencji.

⁵⁰ Przepis art. 3a ust. 4 został zmieniony przez art. 35 pkt 1 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834).

⁵¹ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej*, Druk sejmowy 269 Sejmu X kadencji, 3.

⁵² Zob. art. 108a pr. atom., w którym zawarto katalog zadań mających na celu rozwój energetyki jądrowej.

⁵³ Zob. na temat celów polityki państwa w zakresie rozwoju energetyki jądrowej w Polsce: Janusz Gierszewski, Łukasz Młynarkiewicz, Tomasz R. Nowacki, Jacek Dworzecki, „Nuclear Power in Poland’s Energy Transition” *Energies*, nr 14 (2021): 1-25; Tomasz R. Nowacki, „Nuclear Power on the Vistula River Law and Policy in Shaping Energy Future of Poland” *Prawo i Więź*, nr 3 (2020): 182-209.

W konsekwencji należy stwierdzić, że funkcja promocyjna przypisana ministrowi właściwemu do spraw gospodarki surowcami energetycznymi, zgodnie z art. 11a u.d.z.a.rz. oraz art. 108a pr. atom., może wpływać na ocenę przesłanek wydania lub odmowy wydania decyzji zasadniczej, w tym przesłanki interesu publicznego oraz celów polityki państwa.

Z kolei w myśl art. 7a u.d.z.a.rz. minister właściwy do spraw energii odpowiada w szczególności za sprawy polityki energetycznej państwa oraz bezpieczeństwa energetycznego kraju. Przygotowuje on projekt polityki energetycznej państwa oraz koordynuje jej realizację^[54]. Zgodnie z art. 13 pr. en. celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska, w tym klimatu^[55]. Jak wskazuje się w doktrynie, cele – o których mowa w art. 13 pr. en. – mają charakter publiczny i oznaczają pewne pożądane stany rzeczy, które mają zostać osiągnięte w przyszłości za pomocą określonych środków służących ich realizacji^[56]. Tak zdefiniowane cele stanowią element polityki administracyjnej, która może w sposób pośredni oddziaływać na sposób interpretacji oraz stosowania regulacji materialnoprawnej, jak i procesowej^[57]. Ponadto, normy programowe lub planistyczne wynikające z aktów polityki energetycznej państwa^[58] mogą oddziaływać na proces konkretyzacji, czy też relatywizacji celów określonych w art. 13 pr. en. Zagadnienie to

⁵⁴ Art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 266 ze zm.); dalej: pr. en.

⁵⁵ Zob. szerzej w: Michał Waligórski, „Polityka energetyczna państwa, jako sui generis polityka prawa”, [w:] *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa. Stryków 7-9 września 2008 r.*, red. Jan Łukasiewicz (Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Oddział w Rzeszowie, 2008), 817 i n.

⁵⁶ Mariusz Swora, Marek Stefaniuk, „Art. 13”, [w:] *Prawo energetyczne*, t. II, *Komentarz do art. 12-72*, red. Zdzisław Muras (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 1472.

⁵⁷ Zob. szerzej na temat polityki administracyjnej w: Michał Domażała, „Polityka energetyczna”, [w:] *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa. Stryków 7-9 września 2008 r.*, red. Jan Łukasiewicz (Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Oddział w Rzeszowie, 2008), 199; Marek Stefaniuk, „Polityka konkurencji w Polsce”, [w:] *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa. Stryków 7-9 września 2008 r.*, red. Jan Łukasiewicz (Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Oddział w Rzeszowie, 2008), 617-618.

⁵⁸ Chodzi tu o dokumenty takie jak: *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* – załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. poz. 264), czy też aktualnie opracowywany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu, o którym mowa w art. 15ab pr. en.

sprowadza się do problemu tzw. zewnętrznego oddziaływania aktów administracyjnych o charakterze wewnętrznym, szeroko analizowanego w teorii prawa administracyjnego^[59].

Analogiczna sytuacja, związana z możliwym, pośrednim wpływem aktów o charakterze wewnętrznym na proces rekonstrukcji przesłanki „interesu publicznego”, dotyczy celów polityki państwa w zakresie polityki surowcowej i interesu surowcowego. W myśl art. 28 ust. 1 u.d.z.a.rz. minister właściwy do spraw środowiska odpowiada za sprawy z zakresu ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, w tym w szczególności w zakresie gospodarki zasobami naturalnymi. Co prawda przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie definiują polityki surowcowej ani też terminu „interesu surowcowego państwa”. Jednakowoż, w marcu 2022 r. uchwałą Rady Ministrów przyjęto dokument pn. *Polityka Surowcowa Państwa*^[60], który stanowi jeden z projektów strategicznych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)^[61]. Głównym celem działań zaplanowanych w ramach PSP2050 jest zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju poprzez zagwarantowanie dostępu do niezbędnych surowców (krajowych oraz importowanych) zarówno obecnie, jak i w perspektywie wieloletniej, uwzględniającej zmieniające się potrzeby przyszłych pokoleń, a także stałe poszerzanie bazy zasobowej kopalin do produkcji surowców (w tym surowców energetycznych)^[62]. Tym samym, na gruncie przepisów ustawy inwestycyjnej, cele polityki państwa w zakresie polityki surowcowej i interesu surowcowego będą przede wszystkim postrzegane w kontekście przesłanki negatywnej, a więc związanej z odmową wydania decyzji zasadniczej. W praktyce opinia ministra właściwego do spraw środowiska, o której mowa w art. 3d ust. 2 pkt 2 u.i.o.e.j., ma przede wszystkim na celu odpowiedź na pytanie, czy w lokalizacji planowanej dla danego obiektu energetyki jądrowej występują złoża kopalin o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa surowcowego państwa.

⁵⁹ Kamiński, *Mechanizm i granice*, 128 i n., 417 i n., 464 i n., 733 i n.

⁶⁰ Zob. *Polityka Surowcowa Państwa* – załącznik do uchwały nr 39 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Surowcowej Państwa” (M.P. poz. 371); dalej: PSP2050.

⁶¹ Zob. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, 266 – załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

⁶² PSP2050, 6 i 20.

Z kolei w odniesieniu do ministra właściwego do spraw aktywów państwowych należy zauważyć, że stosownie do treści art. 9b ust. 1 u.dz.a.rz. realizuje on zadania związane zarówno z gospodarowaniem mieniem państwowym, w tym wykonywaniem praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa. Opinia wydawana w trybie art. 3d ust. 2 pkt 3 u.i.o.e.j. w zakresie wpływu inwestycji jądrowej na aktywa państwowe będzie sprowadzać się przede wszystkim do odpowiedzi na pytanie, czy szeroko rozumiany interes spółki z udziałem Skarb Państwa, zaangażowanej w realizację danej inwestycji jądrowej, został właściwie zabezpieczony. Dotyczy to w szczególności wpływu inwestycji jądrowej na sytuację ekonomiczno-finansową spółki, a także kierunki jej rozwoju. Należy zauważyć, że opinia ta nie jest uwarunkowana od posiadania przez Skarb Państwa pozycji dominującej w podmiocie będącym wnioskodawcą decyzji zasadniczej.

W praktyce więc opinia ministra właściwego do spraw aktywów państwowych może dotyczyć podmiotu, w którym Skarb Państwa posiada nawet niewielki udział, co może budzić pewne wątpliwości odnośnie do proporcjonalności takiego rozwiązania. Ponadto, jako działanie nieuzasadnione oraz pozbawione podstaw prawnych należy uznać jakkolwiek próbę ingerowania w strukturę właścicielską wnioskodawcy w ramach postępowania o wydanie decyzji zasadniczej, w tym poprzez opinie organów współdziałających. Podobnie, zabezpieczenie „interesu publicznego” w ramach postępowania o wydanie decyzji zasadniczej nie powinno prowadzić do zaburzenia stosunków gospodarczych podmiotów tworzących spółkę typu *joint venture*, występującą w postępowaniu w roli wnioskodawcy, w tym niejako „wymuszenia” zmiany struktury właścicielskiej na korzyść podmiotu z udziałem Skarbu Państwa. Tego rodzaju działanie, oparte na podstawie przepisów specustawy jądrowej, mogłoby zostać uznane za nadmierną ingerencję w swobodę działalności gospodarczej, a także działanie dyskryminujące kapitał prywatny oraz wpływające na zwiększanie przewagi konkurencyjnej podmiotów z udziałem Skarbu Państwa^[63].

Zdaniem autora w przypadku braku definicji legalnej pojęcia „aktywa państwowe” należy postulować doprecyzowanie zakresu przedmiotowego omawianej opinii, gdyż aktualny stan prawny nasuwa wątpliwości interpretacyjne. Co istotne kwestia wpływu inwestycji na aktywa państwowe nie znalazła odzwierciedlenia w art. 3d ust. 1 u.i.o.e.j., który uszczegóławia

⁶³ Takie działanie mogłoby budzić wątpliwości odnośnie zgodności z art. 31 ust. 3 oraz art. 20 i 22 Konstytucji RP.

klauzulę generalną „interesu publicznego”, co należy uznać za niekonsekwencję ustawodawcy^[64]. Niemniej jednak zakres przedmiotowy opinii ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, odnoszący się do wpływu inwestycji na aktywa państwowe, ma doniosłe znaczenie w procesie konkretyzacji (rekonstrukcji) przesłanki „interesu publicznego” w ramach postępowania o wydanie decyzji zasadniczej.

Wreszcie umocowanie Szefa ABW do wydania opinii w zakresie wpływu projektowanej inwestycji jądrowej na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wpisuje się w podstawową funkcję tego organu wynikającą z art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu^[65]. W myśl przywołanego przepisu Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej jako: ABW) jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Co prawda w ustawie brak jest definicji legalnej pojęcia „bezpieczeństwa wewnętrznego”, choć zgodnie z literaturą przedmiotu terminem tym można określić „taki stan funkcjonowania państwa, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń dla ustroju konstytucyjnego, porządku wewnętrznego i spokoju oraz ochronę interesu publicznego poszczególnych społeczności i każdego obywatel z osobna”^[66]. Obszary podlegające badaniu ABW w procesie opiniowania wniosku o wydanie decyzji zasadniczej będą determinowane przede wszystkim zakresem informacji przedstawianych we wniosku oraz zadaniami wynikającymi z ustawy o ABW i AW.

Jednakowoż, dokonując ustaleń w zakresie wpływu danej inwestycji jądrowej na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, należy mieć na uwadze bardzo wczesny etap procesu inwestycyjnego, a także opisane we wcześniejszych rozważaniach skutki materialnoprawne decyzji zasadniczej. Etap ten nie pozwala na stwierdzenie, że dana inwestycja jądrowa zostanie na pewno zrealizowana. Ponadto, w momencie wydawania decyzji zasadniczej inwestor nie będzie dysponować pełnymi kompetencjami osobowymi oraz wiedzą niezbędną do realizacji takiej inwestycji. Nie miałyby to ekonomicznego uzasadnienia, biorąc pod uwagę rozsądne i gospodarne

⁶⁴ Analogicznie jak w przypadku pominięcia opinii ministra właściwego do spraw aktywów państwowych na gruncie sytuacji opisanej w art. 3f ust. 2 u.i.o.e.j., o czym autor pisze w dalszej części rozważań.

⁶⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1136 ze zm. Dalej: ustawa o ABW i AW.

⁶⁶ Zbigniew Skwarek, „Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa”, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*. Podręcznik akademicki, red. Jacek Pawłowski (Warszawa: Akademia Sztuki Wojennej, 2017), 205.

etapowanie procesu inwestycyjnego. Można więc stwierdzić, że z perspektywy inwestora dopiero uzyskanie decyzji zasadniczej, jako instrumentu reglamentującego dostęp do sektora energetyki jądrowej, pozwala na zwiększenie nakładów inwestycyjnych w celu przystąpienia do badań środowiskowych oraz lokalizacyjnych.

Zdaniem autora, w kontekście planowanej budowy elektrowni jądrowej przesłanka „bezpieczeństwa wewnętrznego” powinna być rozpatrywana przede wszystkim przez pryzmat: (1) oceny szeroko rozumianej wiarygodności inwestora – w kontekście rzeczywistych zamierzeń inwestora, a także przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, w tym dokonując sprawdzenia struktury właścicielskiej oraz powiązań kapitałowych (wertikalnych bądź horyzontalnych) lub osobowych; (2) planowanej do zastosowania technologii reaktorowej – kraju pochodzenia technologii, jej dojrzałości czy też bezpieczeństwa eksploatacji (o ile istnieją określone doświadczenia); (3) proponowanej lokalizacji inwestycji – na przykład bliskość dużych skupisk ludzkich, obiektów infrastruktury krytycznej czy też granic innego kraju. Zagadnienia te mogą wieloaspektowo oddziaływać na państwo w kontekście szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jednocześnie, stosownie do treści art. 7b k.p.a., organ prowadzący postępowanie główne oraz organy opiniujące powinny ze sobą współdziałać w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. W ramach współdziałania organy powinny przekazywać posiadane przez siebie informacje^[67], w szczególności w sytuacji przenikania się zakresów kompetencyjnych działalności danych organów, jak i w przypadku Szefa ABW oraz ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

Na przykład negatywne stanowisko Szefa ABW w zakresie wpływu inwestycji jądrowej na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a podyktowane ujemnym wpływem inwestycji na aktywa państwowe, powinno w pierwszej kolejności oddziaływać na opinię ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, który ustrojowo jest organem właściwym do dokonania tego rodzaju wszechstronnej oceny. Prawna doniosłość art. 7b k.p.a. polega na tym, że podnosi on do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia

⁶⁷ Wyrok NSA z 10.11.2021 r., III FSK 4168/21.

stanu faktycznego i prawnego sprawy, nie formalizując przy tym sposobów tego współdziałania^[68].

Ewentualny brak spójności pomiędzy opiniami Szefa ABW oraz ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, w sytuacji opisanej powyżej, może istotnie osłabiać znaczenie obu stanowisk, a także podważać zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej wbrew zasadzie wyrażonej w art. 8 k.p.a. Odmienna ocena prawna dwóch organów dotycząca tego samego stanu faktycznego może prowadzić do tzw. pata interpretacyjnego. W takim przypadku, dokonując bilansu potencjalnych zysków i strat, minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, mógłby rozstrzygnąć wątpliwości wynikające z treści rozbieżnych opinii na korzyść strony (inwestora).

Specyfika inwestycji jądrowej wymaga więc uwzględnienia szeregu kwestii oraz szczególnego traktowania kontekstu ekonomicznego, społecznego, środowiskowego oraz politycznego. W wymiarze politycznym, konieczność importu technologii jądrowej będzie odgrywać szczególną rolę w sferze polityki zagranicznej^[69]. Wszystkie te elementy powinny zostać wzięte pod uwagę przy ocenie przesłanki interesu publicznego, która to wymaga każdorazowej relatywizacji w procesie wydawania decyzji zasadniczej z uwzględnieniem indywidualnych i konkretnych okoliczności faktycznych sprawy^[70]. Wśród argumentów przemawiających za wydaniem decyzji zasadniczej dla określonej elektrowni jądrowej można wymienić pozytywny wpływ na środowisko naturalne oraz cele polityki klimatycznej, korzyści dla bezpieczeństwa energetycznego (zapotrzebowanie na energię elektryczną lub ciepło) oraz ekonomiczne (konkurencyjne i stabilne ceny energii).

Podkreślić należy, że opinie organów współdziałających, wydawane w trybie art. 106 § 2 k.p.a., nie wiążą organu rozstrzygającego sprawę oraz nie podlegają jego weryfikacji^[71]. Jednocześnie, nie oznacza to że stanowisko przedstawiane przez organ w postanowieniu opiniującym

⁶⁸ Wyrok WSA w Opolu z 22.03.2022 r., II SA/Op 525/21; wyrok WSA w Rzeszowie z 12.02.2020 r., II SA/Rz 1212/19; wyrok NSA z 27.02.2018 r., II OSK 3116/17.

⁶⁹ Nowacki, „Budowa obiektów”, 210-211.

⁷⁰ Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza*, 447-449.

⁷¹ Wyrok WSA w Warszawie z 23.04.2021 r., VII SA/Wa 30/21; wyrok NSA z 20.04.2021 r., II OSK 3259/20; wyrok NSA z 13.10.1997 r., II SA 203/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120.

może być dowolne i wykraczać poza ramy prawne^[72]. Opinie te stanowią część materiału zgromadzonego w sprawie, przy czym rolą organu współdziałającego jest poszerzenie wiedzy organu wydającego decyzję, co do stanu faktycznego lub prawnego konkretnej sprawy o dodatkowe informacje znane organowi współdziałającemu^[73]. Organ współdziałający nie może bowiem zastępować organu właściwego do wydania decyzji w rozpatrywaniu oraz rozstrzygnięciu sprawy^[74]. Opinia, jeżeli szczególnie przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę^[75].

Minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi powinien rozważyć argumenty zawarte w opiniach organów współdziałających i dokonać ich swobodnej oceny. Negatywna opinia któregośkolwiek z organów współdziałających nie może zastąpić postępowania dowodowego, natomiast treść tych opinii oraz zawarte w nich argumenty powinny zostać rozważone przez organ prowadzący postępowanie główne. Treść opinii organów współdziałających mogłaby zaważyć na rozstrzygnięciu w sprawie decyzji zasadniczej, przy czym organ zobowiązany jest dokonać ich swobodnej, ale nie dowolnej oceny. Jednocześnie sformułowane stanowisko nie może pozostawać poza jakąkolwiek kontrolą, toteż istotne znaczenie z punktu widzenia kontroli administracyjnej lub sądownoadministracyjnej będzie miało uzasadnienie decyzji.

⁷² Wyrok NSA z 31.05.2022 r., III OSK 4008/21; wyrok NSA z 31.05.2022 r., III OSK 4007/21.

⁷³ Wyrok WSA w Warszawie z 22.01.2020 r., II SA/Wa 1483/19; wyrok NSA z 20.11.1997 r., V SA 2699/96, ONSA 1998, nr 4, poz. 123.

⁷⁴ Czesław Martysz, „Art. 106”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 104-269*, red. Grzegorz Łaszczycza, Czesław Martysz, Andrzej Matan (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 43.

⁷⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 31.05.2022 r., IV SA/Wa 535/22; wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2022 r., VII SA/Wa 327/22; wyrok WSA w Krakowie z 17.12.2021 r., II SA/Kr 981/21; wyrok NSA z 13.10.1997 r., II SA 203/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120.

4.2. Zmiany własnościowe po stronie inwestora oraz przeniesienie decyzji zasadniczej

Przepisy specustawy jądrowej przewidują dodatkowo określone mechanizmy zabezpieczające wpływ ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi na proces inwestycyjny danej inwestycji jądrowej w sytuacji: (1) osiągnięcia pozycji dominującej w podmiocie, który uzyskał decyzję zasadniczą, lub w spółce będącej współnikiem lub akcjonariuszem w tym podmiocie (art. 3f u.i.o.e.j.), (2) przeniesienia decyzji zasadniczej na rzecz innego podmiotu (art. 4o u.i.o.e.j.).

Wskazać trzeba, że w przypadku przeniesienia decyzji zasadniczej, zgodnie z art. 4o ust. 1b u.i.o.e.j., minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi przenosi albo odmawia jej przeniesienia na rzecz wnioskodawcy, biorąc pod uwagę przesłanki, o których mowa w art. 3d ust. 1 u.i.o.e.j., a także po zasięgnięciu opinii przywołanych organów współdziałających.

Z kolei w przypadku sytuacji opisanej w art. 3f u.i.o.e.j., minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi udziela zgody albo odmawia udzielenia tej zgody, biorąc pod uwagę przesłanki, o których mowa w art. 3d ust. 1, po zasięgnięciu opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zauważyć należy, że jest to jedyny organ współdziałający w ramach postępowania uregulowanego w art. 3f u.i.o.e.j. O ile zrozumiałym jest pominięcie opinii ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie wpływu inwestycji na politykę surowcową państwa, z uwagi na brak zmian w zakresie lokalizacji inwestycji, o tyle pominięcie opinii ministra właściwego do spraw aktywów państwowych w zakresie wpływu inwestycji na aktywa państwowe oraz ministra właściwego do spraw energii w zakresie wpływu inwestycji na politykę energetyczną państwa nie znajduje uzasadnienia. Zagadnienie zmian w zakresie struktury własnościowej podmiotu, który uzyskał decyzję zasadniczą, powinno pozostawać w gestii zainteresowania ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. Podobnie, zmiany w zakresie struktury własnościowej mogą wpływać na kierunek dostaw paliwa jądrowego czy też komponentów do budowy obiektu, co powinno znajdować się w zainteresowaniu ministra właściwego do spraw energii^[76].

⁷⁶ Por. art. 12 ust. 2 pr. en. oraz art. 7a u.dz.a.rz.

De lege ferenda należy postulować uzupełnienie art. 3f u.i.o.e.j. o konieczność zasięgnięcia opinii ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ministra właściwego do spraw energii w przypadku zaistnienia sytuacji regulowanej przez ten przepis.

5 | Zakończenie

Nowelizacja przepisów specustawy jądrowej z kwietnia 2023 r. usunęła wiele wad konstrukcyjnych decyzji zasadniczej, występujących w poprzednim brzmieniu ustawy inwestycyjnej. Dotyczy to przede wszystkim umiejscowienia omawianej decyzji w procesie licencjonowania obiektów energetyki jądrowej, jej przedmiotu oraz wniosku inicjującego postępowanie przed ministrem właściwym do spraw gospodarki surowcami energetycznymi, a także przesłanek wydania oraz elementów składowych (sentencji, osnowy) decyzji. Dodatkowo, wraz z nowelizacją ustawy inwestycyjnej przesądzono o charakterze prawnym decyzji zasadniczej jako decyzji administracyjnej.

Jednocześnie, zdaniem autora, błędnie usunięto wymóg załączenia raportu ze studium wykonalności do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej, który powinien stanowić jeden z kluczowych elementów wspomagających proces oceny dokonywanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi. Podobnie za nietrafioną należy uznać zmianę polegającą na usunięciu wymogu załączenia do wniosku o wydanie decyzji zasadniczej ogólnej opinii Prezesa PAA, o której mowa w art. 39b pr. atom., przy jednoczesnym braku zapewnienia innej sposobności wyrażenia opinii na temat planowanej inwestycji z punktu widzenia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej.

Jednakowoż centralnym punktem oceny wniosku o wydanie przedmiotowej decyzji będzie konkretyzacja (rekonstrukcja) przesłanki interesu publicznego, o której mowa w art. 3a ust. 1 oraz art. 3d ust. 1 u.i.o.e.j. W ramach swobody subsumcyjnej minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi powinien dokonać swoistego bilansu zysków oraz strat, w tym politycznych, ekonomicznych oraz społecznych, wynikających zarówno z realizacji, jak i braku realizacji określonej inwestycji jądrowej. Zauważyć przy tym należy, że organ prowadzący postępowanie główne zobowiązany jest do uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego,

w tym opinii organów współdziałających, a także przesłanek zewnętrznych, które w sposób pośredni mogą oddziaływać na proces relatywizacji przesłanki interesu publicznego.

Bibliografia

- Achramowicz Weronika, Michał Piekarski, „Uwarunkowania Prawne”, [w:] *Jak zaszcześcić atom w Polsce. Scenariusze rozwoju energetyki jądrowej*, red. Anna Chyckowska. 49-68. Warszawa: Baker McKenzie, 2023.
- Burns Stephen, „Milestones in Nuclear Law: A Journey in Nuclear Regulation”, [w:] *Nuclear Law. The Global Debate*. 55-73. Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2022.
- Cook Helen, *The Law of Nuclear Energy*. Londyn: Sweet & Maxwell, 2013.
- Ćwiklińska Marta, „Trzy generacje postępowania administracyjnego a kodeks postępowania administracyjnego” *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, nr 75 (2015): 41-50.
- Domagała Michał, „Polityka energetyczna”, [w:] *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa. Stryków 7-9 września 2008 r.*, red. Jan Łukasiewicz. 199-207. Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Oddział w Rzeszowie, 2008.
- Dubiński Łukasz, „Specustawa jądrowa i prawo atomowe (ocena wybranych planów legislacyjnych)” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 2 (2022): 84-91.
- Dubiński Łukasz, „The Principles of Issuing a Crucial Decision (Selected Problems)” *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2023): 41-57. <https://doi.org/10.31743/sp.14978>.
- Gierszewski Janusz, Łukasz Młynarkiewicz, Tomasz R. Nowacki, Jacek Dworzecki. „Nuclear Power in Poland’s Energy Transition” *Energies*, nr 14 (2021): 1-25. <https://doi.org/10.3390/en14123626>.
- International Atomic Energy Agency, *Fundamental Safety Principles. IAEA Safety Standards Series No. SF-1*. Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2006.
- International Atomic Energy Agency, *Licensing the First Nuclear Power Plant*. Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2012.
- International Atomic Energy Agency, *Preparation of a Feasibility Study for New Nuclear Power Projects. IAEA Nuclear Energy Series No. NG-T-3.3*. Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2014.

- Javanainen Jyrki, „Nuclear Installation Licensing and Democratic Decision Making in Finland: a Case Study Regarding the Olkiluoto 3 Nuclear Power Plant Unit and the Final Disposal Repository for Spent Nuclear Fuel” *International Journal of Nuclear Law*, nr 1 (2006): 19-27.
- Kamiński Marcin, „Kierunki przekształceń struktury podmiotowej postępowania administracyjnego na tle nowych formuł uczestnictwa w procedurach trzeciej generacji”, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski. 397-406. Warszawa: Wolter Kluwer Polska, 2018.
- Kamiński Marcin. „Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)” *Państwo i Prawo*, z. 5 (2015): 3-18.
- Kamiński Marcin. *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Kielkowski Tadeusz, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Kmieciak Zbigniew, „Postępowanie administracyjne na rozdrożu?” *Państwo i Prawo*, z. 10 (2019): 5-22.
- Makowski Marcin, „Budowa pierwszej polskiej elektrowni jądrowej a ochrona środowiska Morza Bałtyckiego w świetle prawa międzynarodowego” *Prawo Morskie*, nr 30 (2014): 235-250.
- Martysz Czesław, „Art. 106.”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz t. II, *Komentarz do art. 104-269*, red. Grzegorz Łaszczycza, Czesław Martysz, Andrzej Matan, 43-55. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Młynarkiewicz Łukasz, „Implementacja wybranych zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w polskim prawie atomowym” *Studia Iuridica*, nr 87 (2021): 331-353. <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2020-87.16>.
- Młynarkiewicz Łukasz, „Podstawowe zasady system ochrony przed promieniowaniem jonizującym Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w polskim prawie atomowym” *Prawo i Więź*, nr 4 (2023): 707-732. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.818>.
- Młynarkiewicz Łukasz, „Postępowanie administracyjne w sprawie lokalizacji elektrowni jądrowej w Polsce”, [w:] *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, red. Iwona Ramus. 319-341. Kielce: Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, 2014.
- Młynarkiewicz Łukasz, *Decyzja zasadnicza w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej*. Sopot: Arche, 2020.
- Nowacki Tomasz R. „Budowa obiektów energetyki jądrowej. Nowe instytucje w procesie inwestycyjnym”, [w:] *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego*

- prawa energetycznego, red. Anna Walaszek-Pyziół. 195-217. AT Wydawnictwo: Kraków, 2012.
- Nowacki Tomasz R., „Nuclear Power on the Vistula River Law and Policy in Shaping Energy Future of Poland” *Prawo i Więż*, nr 3 (2020): 182-209. <https://doi.org/10.36128/priw.vi32.97>.
- Nowacki Tomasz R., „Opinie Prezesa PAA, o których mowa w art. 36a i 39b ustawy – Prawo atomowe jako przykład pre-licencjonowania obiektów jądrowych” *Studia Iuridica*, nr 87 (2021): 389-411. <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2020-87.19>
- Skwarek Zbigniew, „Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa”, [w:] *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*. Podręcznik akademicki, red. Jacek Pawłowski. 204-211. Warszawa: Akademia Sztuki Wojennej, 2017.
- Söderholm Kristiina, „Challenges of SMR Licensing Practices” *AECL Nuclear Review*, t. I, nr 2 (2012): 19-31.
- Söderholm Kristiina, „Licensing Model Development for Small Modular Reactors (SMRs) – Focusing on the Finnish Regulatory Framework” *Acta Universitatis Lappeenrantaensis*, nr 528 (2013).
- Stefaniuk Marek, „Polityka konkurencji w Polsce”, [w:] *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa. Stryków 7-9 września 2008 r.*, red. Jan Łukasiewicz. 617-618. Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Oddział w Rzeszowie, 2008.
- Stoiber Carlton, Alec Baer, Norbert Pelzer, Wolfram Tonhauser, *Handbook on Nuclear Law*. Wiedeń: International Atomic Energy Agency, 2003.
- Swora Mariusz, Marek Stefaniuk, „Art. 13.”, [w:] *Prawo energetyczne*, t. II, Komentarz do art. 12-72, red. Zdzisław Muras. 51-57. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Tromans Stephen, *Nuclear Law. The Law Applying to Nuclear Installations and Radioactive Substances in Historic Context*. Oksford: Hart Publishing Ltd, 2010.
- Waligórski Michał, „Polityka energetyczna państwa, jako sui generis polityka prawa”, [w:] *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa. Stryków 7-9 września 2008 r.*, red. Jan Łukasiewicz. 817-818. Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Oddział w Rzeszowie, 2008.
- World Nuclear Association, *Licensing and Project Development of New Nuclear Plants*. Londyn: World Nuclear Association, 2013.
- Wysocka Patrycja, Patrycja Nowakowska, „Rola decyzji zasadniczej w procesie inwestycyjnym elektrowni jądrowej” *Nowa Energia*, nr 5-6 (2022): 52-56.

