



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 7 lutego 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie
obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 901)

I. Cel i przedmiot ustawy

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 2562) podnosi się, że uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji Programu polskiej energetyki jądrowej oraz uchwała nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. dotycząca przyjęcia Polityki energetycznej Polski do 2040 r. przesądziły o wdrożeniu energetyki jądrowej w Polsce jako jednego z dwóch docelowych, bezemisyjnych filarów krajowego sektora energetycznego. Energetyka jądrowa stanowić ma kluczowy instrument umożliwiający redukcję krajowej emisji CO₂, stabilizację cen energii oraz zapewnienie długoterminowego bezpieczeństwa energetycznego kraju. Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów harmonogramem budowa pierwszej polskiej elektrowni jądrowej rozpocznie się w 2026 r., w 2033 r. zostanie uruchomiony pierwszy blok elektrowni jądrowej o mocy około 1 GW–1,6 GW, kolejne bloki będą wdrażane co 2–3 lata, zaś cały program jądrowy zakłada budowę 6 bloków jądrowych.

Projektodawcy podkreślają, że wdrożenie w Polsce energetyki jądrowej w zakładanym przez Radę Ministrów harmonogramie wymaga znaczącego usprawnienia formalnoprawnej strony procesu inwestycyjnego związanego z budową obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Tego rodzaju zmiany wpłyną nie tylko na przyspieszenie tych strategicznych dla bezpieczeństwa energetycznego inwestycji, ale również zmniejszą poziom

ryzyka po stronie inwestora, co może przełożyć się na niższe koszty realizacji inwestycji w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania i cele, ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw, zwana dalej także „ustawą nowelizującą”, przewiduje wprowadzenie szeregu zmian usprawniających proces przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy elektrowni jądrowej w:

- ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1484), zwanej dalej „specustawą jądrową”,
- ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1491, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą – Prawo atomowe”,
- ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 461),
- ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 25 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 273).

Wśród najważniejszych zmian należy wskazać:

- 1) w zakresie specustawy jądrowej:
 - a) rozszerzenie katalogu inwestycji towarzyszących – w szczególności o inwestycje w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, użytkowania, zmiany sposobu użytkowania, eksploatacji lub rozbiórki sieci przesyłowych, dystrybucyjnych, ciepłowniczych lub chłodniczych, a także o inwestycje niezbędne do budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, użytkowania, zmiany sposobu użytkowania, eksploatacji lub rozbiórki obiektu energetyki jądrowej w zakresie stacji elektroenergetycznych, tymczasowych obiektów budowlanych, obiektów sieci gazowej, sieci i przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, telekomunikacyjnych, teleinformatycznych i chłodniczych, infrastruktury drogowej, hydrotechnicznej i kolejowej, placów składowych, obiektów magazynowych, magazynów energii, instalacji do produkcji,

- dystrybucji lub magazynowania wodoru, budynków produkcyjnych, montowni lub wytwórni oraz prowadzenia badań środowiskowych i lokalizacyjnych na potrzeby obiektu energetyki jądrowej,
- b) wprowadzenie definicji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz elektrowni jądrowej – precyzujących podstawowe określenia używane w tej ustawie,
 - c) rozszerzenie definicji obiektu energetyki jądrowej o składowisko odpadów promieniotwórczych,
 - d) dodanie definicji infrastruktury niezbędnej do obsługi – uspojnającej system prawa i wprowadzającej w specustawie jądrowej konstrukcje prawne usprawniające przygotowanie i realizację inwestycji, znane z innych specustaw regulujących przygotowanie i realizację inwestycji,
 - e) doprecyzowanie przepisów dotyczących decyzji zasadniczej polegające przede wszystkim na umiejscowieniu decyzji zasadniczej na początkowym etapie procesu licencjonowania elektrowni jądrowej oraz wprowadzenie szeregu koniecznych zmian w pozostałych przepisach dotyczących decyzji zasadniczej, wynikających z tego faktu,
 - f) rozszerzenie zakresu przedmiotowego decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz wprowadzenie wymogu złożenia wniosku o wydanie tej decyzji w terminie 10 lat od dnia uzyskania decyzji zasadniczej, z zastrzeżeniem że niezłożenie wniosku w terminie spowoduje wygaśnięcie decyzji zasadniczej. Wydłużenie z 5 do 10 lat terminu, na jaki jest wydawana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej,
 - g) wprowadzenie opłat za rozpatrzenie m.in. wniosków o wydanie decyzji zasadniczej, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji oraz o wskazaniu lokalizacji inwestycji, z jednoczesnym określeniem trybu wnoszenia przez wnioskodawcę opłat i ich wysokości,
 - h) wprowadzenie instytucji wstępnego raportu lokalizacyjnego. Raport ten byłby sporządzany przez inwestora po dokonaniu wstępnej oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację danego obiektu energetyki jądrowej z uwzględnieniem stosownych kryteriów. Wstępny raport lokalizacyjny będzie podlegał zaopiniowaniu przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, po czym opinia ta będzie przez inwestora

dołączana do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub przedkładana w toku postępowania o wydanie decyzji lokalizacyjnej,

- i) wyłączenie stosowania art. 84–89 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody w odniesieniu do inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Przepisy te dotyczą zasad i trybu wnoszenia opłat za usuwanie drzew i krzewów,
 - j) wprowadzenie obowiązku nieodpłatnego udostępniania inwestorowi obiektu energetyki jądrowej przez organy administracji publicznej i niektóre inne podmioty informacji i danych zawartych w prowadzonych przez te organy i podmioty rejestrach, ewidencjach i wykazach, na potrzeby realizowanych przez inwestora zadań związanych z realizacją inwestycji w zakresie obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących,
 - k) wyłączenie stosowania art. 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który wstrzymuje wykonalność ostatecznych decyzji wywłaszczających i ograniczających sposób korzystania w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego,
 - l) wprowadzenie szczególnej regulacji dotyczącej przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa oraz inwestycji towarzyszących;
- 2) w zakresie ustawy – Prawo atomowe:
- a) wprowadzenie definicji elektrowni jądrowej,
 - b) doprecyzowanie uregulowań dotyczących etapów budowy i rozruchu obiektu jądrowego,
 - c) jednoznaczne uregulowanie dopuszczenia do dalszego prowadzenia ruchu jądrowego bloku energetycznego po pozytywnych wynikach testów rozruchowych, do czasu uzyskania zezwolenia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (PAA) na eksploatację na podstawie warunków zezwolenia na rozruch,
 - c) doprecyzowanie przepisów dotyczących obszaru ograniczonego użytkowania,
 - d) wzmocnienie niezależności i pozycji ustrojowej Prezesa PAA przez przywrócenie wcześniej obowiązującego trybu odwoływania wiceprezesów PAA (tj. na wniosek Prezesa PAA), a także wyłącznych uprawnień do kształtowania składu Rady Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej,

- e) poszerzenie katalogu działalności, na które może zostać przeznaczona dotacja celowa udzielana przez ministra właściwego do spraw energii w celu zapewnienia bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju na podstawie art. 33 ustawy – Prawo atomowe,
 - f) uregulowanie trybu obciążania wnioskodawcy kosztami uzasadnionych czynności dokonywanych w przypadku rozpatrywania, przez autoryzowane laboratoria i organizacje eksperckie oraz biegłych ekspertów, wniosku o wydanie zezwolenia dotyczącego obiektu jądowego, wniosku o wydanie zezwolenia na budowę składowiska odpadów promieniotwórczych, wniosku o wydanie wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji obiektu jądowego oraz wniosku o wydanie ogólnej opinii dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności oraz projektów dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem,
 - g) objęcie, w razie zdarzenia radiacyjnego, pracowników i członków ekip radiacyjnych indywidualną dozymetrią retrospektywną, w przypadku, gdy nie ma innej możliwości ustalenia dawki promieniowania jonizującego otrzymanej przez pracownika lub członka ekipy awaryjnej;
- 3) w zakresie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego – wyłączenie prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez dzierżawcę lub Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, w przypadku gdy nabywcą jest inwestor w rozumieniu specustawy jądowej,
- 4) w zakresie 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 – zwiększenie roli Prezesa PAA w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji w zakresie obiektu jądowego i składowiska odpadów promieniotwórczych. Zmiany polegają na wprowadzeniu obowiązku zasięgnięcia przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska opinii Prezesa PAA przed wydaniem:
- 1) tzw. postanowienia *scopingowego* (o którym mowa w art. 69 ust. 3 tej ustawy);
 - 2) decyzji środowiskowej (art. 71 ust. 1 tej ustawy).

Powyższe zmiany umożliwią uwzględnienie opinii Prezesa PAA w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej na jak najwcześniejszym etapie postępowania środowiskowego.

- 5) w zakresie ustawy z dnia 25 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych – rozszerzenie wskazanego w załączniku do tej ustawy wykazu strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych o inwestycję dotyczącą budowy lub przebudowy linii koniecznych do przyłączenia elektrowni jądrowej do sieci elektroenergetycznej i wyprowadzenia z niej mocy. Zmiana umożliwi operatorowi systemu przesyłowego w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne przygotowanie i realizację wyżej opisanej inwestycji w sprawnym trybie przewidzianym ustawą z dnia 25 lipca 2015 r.

Ustawa nowelizująca zawiera także szereg regulacji mających na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych istniejących w obowiązującym stanie prawnym.

W ustawie wprowadzono przepisy o charakterze przejściowym uwzględniające obecne etapy realizacji inwestycji w zakresie budowy pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej oraz odpowiednie przepisy dostosowujące.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów w dniu 7 września 2022 r. (druk sejmowy nr 2562). Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. Po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu projektu ustawy w dniu 14 września 2022 r., Komisja wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2774).

Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy, które odbyło się na 66. posiedzeniu Sejmu w dniu 15 listopada 2022 r., zgłoszono do niego 7 poprawek (druk sejmowy nr 2774–A).

W trzecim czytaniu w dniu 13 stycznia 2023 r. na 70. posiedzeniu, Sejm za rekomendacją Komisji przyjął 5 poprawek. W ostatecznym głosowaniu projekt ustawy poparło 446 posłów, 3 osoby były przeciw, zaś 3 posłów wstrzymało się od głosu.

W toku sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie opiniowanej ustawy zmian, które zmieniałyby meritum jego pierwotnego zakresu w sposób znaczący.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 1 lit. b, pkt 1c – w proponowanym brzmieniu art. 2 pkt 1c specustawy jądrowej wprowadzono pojęcie „elektrownia jądrowa” – poprzez odesłanie w przepisie definicyjnym do przepisu innej ustawy, mianowicie do art. 3 pkt 6f ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, zawierającego definicję tego samego określenia. Mając na uwadze, że po wejściu w życie opiniowanej ustawy w systemie prawa występować będzie ogólnosystemowa definicja „elektrowni jądrowej”, zawarta w ustawie – Prawo atomowe, którą należy uznać za podstawową w danej dziedzinie spraw, wątpliwa z punktu widzenia regulacji § 146 Zasad techniki prawodawczej jest potrzeba sformułowania definicji „elektrowni jądrowej” w art. 2 pkt 1c specustawy jądrowej. Stanowisko powyższe wzmacnia fakt, iż zgodnie § 9 Zasad techniki prawodawczej – w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo”. W związku z powyższym należy rozważyć zasadność wprowadzenia w art. 2 pkt 1c specustawy jądrowej definicji „elektrowni jądrowej”;
- 2) art. 2 w pkt 38 w lit. a, w ust. 1aa należy zlikwidować występującą oczywistą omyłkę redakcyjną.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 38 w lit. a, w ust. 1aa wyraz „koszów” zastępuje się wyrazem „kosztów”;

- 3) **art. 7** – zgodnie ze wskazanym przepisem do postępowań w sprawie wydania opinii, o której mowa w art. 39b ust. 1 ustawy – Prawo atomowe¹⁾, wszczętych

¹⁾ Art. 39b ust. 1 ustawy – Prawo atomowe: Przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia inwestor może zwrócić się do Prezesa Agencji 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.

i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie stosuje się przepisów art. 39b ust. 1a oraz 1b ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Wskazana regulacja intertemporalna budzi wątpliwości. Ustawodawca nie określa w sposób precyzyjny jakie przepisy mają być stosowane do przedmiotowych postępowań w toku – dotychczasowe czy nowe. Wydaje się, że ustawodawca przyjął domniemanie przemawiające za bezpośrednim stosowaniem prawa nowego, z jednoczesnym wyłączeniem stosowania regulacji art. 39b ust. 1a i 1b ustawy – Prawo atomowe. Należy jednakże zauważyć, iż zgodnie z § 30 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 marca 2016 r.) w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych. W związku z powyższym wydaje się koniecznym jednoznaczne wskazanie właściwych przepisów w oparciu, o które toczyć się będą, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, postępowania w sprawie wydania przedmiotowej opinii.

Propozycja poprawki:

w art. 7 otrzymuje brzmienie:

„Art. 7. Do postępowań w sprawie wydania opinii, o której mowa w art. 39b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z wyjątkiem przepisów art. 39b ust. 1a i 1b tej ustawy.”.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator