

Dr hab. Ewa Przeszło, prof. UŚ

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-9649-4134

e-mail: ewa.przeszlo@us.edu.pl

Elektrownia jądrowa jako inwestycja celu publicznego

Nuclear power plant as a public purpose investment

Streszczenie

Celem publikacji jest zwrócenie uwagi na brak jednoznacznej i pełnej definicji normatywnej elektrowni jądrowej i jej słabą przystawalność do obowiązującego prawa. Elektrownię taką, stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, należy postrzegać jako inwestycję celu publicznego. Jednocześnie, z uwagi na treść przepisów ustawy z 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, należy inwestycję tę łączyć także z celami wskazanej ustawy. Ponadto nie bez znaczenia są publiczne cele stawiane elektrowni jądrowej w kontekście Prawa atomowego, które formułuje definicję takich obiektów (przedsiębiorstw). Biorąc powyższe pod uwagę, właściwe wydaje się podjęcie rozważań na temat elektrowni jądrowej nie tylko jako inwestycji, ale również przedsiębiorstwa – w znaczeniu majątkowym i funkcjonalnym, a to dla potrzeby zidentyfikowania i skonkretyzowania interesu publicznego, dla którego inwestycja ta jest dokonywana, i ustalenia treści interesu publicznego związanego z jej przyszłym funkcjonowaniem w systemie gospodarki energetycznej. Jest to pożądane w związku z planowanymi budowlami elektrowni jądrowych i w kontekście ich przyszłego funkcjonowania.

Słowa kluczowe: elektrownia jądrowa, inwestycja celu publicznego, przedsiębiorstwo, interes publiczny, gospodarka energetyczna

JEL: K20, K23

Abstract

The purpose of the publication is to draw attention to the lack of a clear and complete normative definition of a nuclear power plant and its poor fit with existing law. Such a nuclear power plant, pursuant to the real estate regulations, should be seen as a public purpose investment. At the same time, due to the content of the provisions of the Act of 2011 on the preparation and realisation of investments in nuclear power facilities and accompanying investments, this investment should also be combined with the objectives of the aforementioned Act. Moreover, the objectives set for the nuclear power plant in the context of the Atomic Law, which formulates the definition of such facilities ('enterprises'), are not without significance. Taking the above into account, it seems appropriate to consider the nuclear power plant not only as an investment, but also as an enterprise – in the property and functional sense, in order to identify and concretise the public interest for which the investment is made and to determine the content of the public interest related to its future functioning in the energy management system. This is desirable in connection with the planned construction of nuclear power plants and in the context of their future operation.

Keywords: nuclear power plant, public purpose investment, enterprise, public interest, energy economy

Wprowadzenie

Początków energetyki jądrowej w Polsce należy doszukiwać się w latach pięćdziesiątych XX wieku, kiedy to utworzony został Instytut Badań Jądrowych z siedzibą w Świerku koło Otwocka oraz uruchomiony został pierwszy polski reaktor jądrowy o nazwie EWA. Reaktor ten był wykorzystywany głównie do produkcji izotopów znajdujących zastosowanie m.in. w medycynie, jednak ze względu na zużycie je-

go poszczególnych elementów w 1995 r. podjęto decyzję o zakończeniu jego eksploatacji (Matysiak, 2015, s. 9–10). Obecnie jedynym działającym reaktorem jądrowym jest urządzenie o nazwie Maria, które zostało uruchomione także w Świerku w 1974 r. Reaktor jądrowy Maria ma charakter doświadczalno-produkcyjny i w związku z tym służy m.in. do badań materiałowych i technologicznych oraz realizacji celów szkoleniowych w zakresie fizyki i techniki reaktorowej (Narodowe Centrum Badań Jądrowych, 2021).

Gdy chodzi o elektrownie jądrowe w pełnym tych słów znaczeniu, podjęto dwie próby wzniesienia takich obiektów. Były to instalacje o nazwach Elektrownia Jądrowa „Żarnowiec” nad Jeziorem Żarnowieckim oraz Elektrownia Jądrowa „Warta” w Klempiczu, niedaleko Wroniek. Należy podkreślić, iż żadna z tych konstrukcji nie została ukończona (zob. Sawicki, 2018). Przerwanie prac budowlanych było spowodowane protestami społecznymi wynikającymi z obaw przed niebezpieczeństwem, jakie może stwarzać elektrownia jądrowa (zob. Waluszko, 2013), oraz brakiem zabezpieczenia finansowego dla tego rodzaju inwestycji (Sarota, 2018, s. 218 i n.; Dubiński, 2022, s. 84–91).

Dopiero z początkiem bieżącego stulecia dał się zaobserwować znaczący wzrost społecznego i instytucjonalnego, w szczególności państwowego, poparcia dla energetyki jądrowej. Przejawem tego zainteresowania stał się opracowany, a następnie przyjęty przez Radę Ministrów i ostatecznie opublikowany w 2014 r. w Monitorze Polskim (poz. 502) *Program polskiej energetyki jądrowej* (dalej jako Program). Dokument ten określa podstawowe zadania, które ma obowiązek zrealizować krajowa administracja, inwestor, dozór jądrowy oraz inne podmioty biorące udział w inwestycji w zakresie budowy elektrowni jądrowej. W Programie zwraca się uwagę na określone korzyści związane z wykorzystaniem technologii jądrowej, a mianowicie:

- podniesienie poziomu bezpieczeństwa energetycznego kraju i zróżnicowanie źródeł energii elektrycznej,
- zmniejszenie wpływu wahań na rynku węgla, gazu i ropy na ceny prądu dla odbiorcy końcowego,
- możliwość zgromadzenia zapasów paliwa jądrowego na wiele lat,
- zapewnienie stabilnych cen prądu dla polskich odbiorców,
- brak emisji przez elektrownię jądrową szkodliwych dla środowiska i zdrowia gazów i pyłów, a także możliwość bezpiecznego składowania odpadów,
- rozwój nowej innowacyjnej branży nauki i przedsiębiorczości oraz wzmocnienie polskich instytutów naukowych i przedsiębiorców uczestniczących w Programie.

Osiągnięcie wskazanych korzyści, stosownie do stwierdzeń zawartych w Programie, stanie się możliwe wówczas, gdy zostanie zrealizowany podstawowy cel, jakim jest budowa i oddanie do eksploatacji elektrowni jądrowych. Dążenie do wskazanego celu i jego realizacja, stosownie do założeń Programu, opiera się na trzech filarach, którymi są: bezpieczeństwo energetyczne (szerzej na temat bezpieczeństwa energetycznego zob. Lewandowski, 2024, s. 67 i n.), klimat i środowisko oraz ekonomia. W zakresie bezpieczeństwa energetycznego wprowadzenie elektrowni jądrowych do tak zwanego miks energetycznego będzie oznaczać jego wzmocnienie, głównie poprzez dywersyfikację bazy paliwowej w polskiej elektroenergetyce, dywersyfikację kierunków dostaw nośników energii pierwotnej, zastąpienie parku wysokoemisyjnych bloków węglowych jednostkami bezemisyjnymi.

Główne działania administracji rządowej zostały ujęte w Programie w pięciu podstawowych zadaniach, których realizacja umożliwi osiągnięcie celu programu. Są to: rozwój

zasobów ludzkich, rozwój infrastruktury, wsparcie krajowego przemysłu, wzmocnienie systemu dozoru jądrowego oraz komunikacja i informacja społeczna. Na wszystkich etapach realizacji Programu priorytetem ma być bezpieczeństwo jądrowe (zob. np. Młynarski, 2018, s. 81–96, Koszowski, 2012, s. 311–321).

Powyżej wskazane zamierzenia, w tym planowana w najbliższym czasie budowa elektrowni jądrowej, wiążą się, co oczywiste, nie tylko z koniecznością podjęcia wielu czynności faktycznych i uwzględnienia różnorodnych norm technicznych i technologicznych, ale także z potrzebą odniesienia całego cyklu powstawania, a następnie funkcjonowania elektrowni do konstrukcji normatywnych i systemu uwarunkowań prawnych. Niezbędne jest zwłaszcza prawne określenie tego, czym jest i powinna być elektrownia jądrowa, a więc ustalenie jej struktury normatywnej, cech, znaczenia i roli oraz właściwości. Celowe wydaje się przyjęcie założenia, że prawodawca powinien zmierzać do opracowania jednej, kompleksowej definicji elektrowni jądrowej i uwzględniania jej w całym systemie prawa energetyki jądrowej (por. na ten temat: Nowacki, 2012, s. 581–582, Firlus & Michalak, 2015, s. 99).

Pojęcie elektrowni jądrowej w prawie polskim

Z uwagi na fakt, że elektrownia jądrowa to przede wszystkim inwestycja – ciągle jeszcze planowana, choć już w fazie realizacji (i taki stan rzeczy będzie trwał jeszcze przez wiele lat), to prawodawstwo powinno taką sytuację odpowiednio odzwierciedlać. Dopiero po upływie najprawdopodobniej całej dekady obiekt jądrowy (elektrownia) będzie realizować (i za jego pośrednictwem będą realizowane) także cele związane z jego funkcjonowaniem w systemie gospodarki energetycznej. A zatem wydaje się, że obecnie należy położyć akcent na wprowadzoną stosunkowo niedawno do porządku prawnego definicję elektrowni jądrowej, z której wynika, że jest ona inwestycją celu publicznego. Najogólniej trzeba zauważyć, że budowa elektrowni powinna bowiem pozostawać we właściwej korelacji z polityką gospodarczą państwa, w szczególności zaś z polityką energetyczną i celami o charakterze publicznym wyznaczonymi przez tę politykę. Rolą prawodawcy jest przekładanie owych celów na konstrukcje normatywne. Cele te należy konkretyzować, wskazywać i odczytywać ich treść. Nie czynią tego w sposób należyty obowiązujące akty prawne. Należy zauważyć, że cele publiczne inwestycji jaką jest (powinna być) elektrownia jądrowa, są rozprzestrzenione w różnych aktach prawnych powiązanych wprawdzie merytorycznie, ale mających odmienne zakresy regulacji i zarazem każdy z tych aktów inaczej postrzega cele elektrowni jądrowej, a w konsekwencji jej istotę.

O tym, czym jest elektrownia jądrowa, nie przesądza jedynie jej definicja normatywna, ponieważ jej charakter prawny wynika w szczególności z obszernego kontekstu wskazu-

jącego na cele, dla których elektrownie jądrowe mogą powstawać, oraz cele, do których powinni dążyć przedsiębiorcy prowadzący takie elektrownie. Obowiązujące ustawodawstwo lokuje inwestycje związane z obiektami energetyki jądrowej w obszarze interesu publicznego i wartości wyrażających ten interes. Warto jednak zauważyć, że na gruncie przepisów różnych aktów normatywnych elektrownia jądrowa realizuje odmienne funkcje, łączy się ją z szeregiem celów, a także odnosi się do elektrowni różne wartości i kryteria oceny w zależności od tego, czy jest to inwestycja, czy obiekt już funkcjonujący.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na ustawę z 29.11.2000 r. Prawo atomowe, ona to bowiem formułuje definicję elektrowni jądrowej i postrzega ją wprawdzie jako „obiekt służący do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z paliwa jądrowego do celów innych niż badawcze” (art. 3 pkt 6f), to jednak przede wszystkim zwraca uwagę na okoliczność, iż elektrownia stanowi potencjalne i rzeczywiste źródło promieniowania jonizującego, wobec czego konieczne jest zapewnienie bezpieczeństwa oraz ochrony życia i zdrowia ludzi, jak również bezpieczeństwa mienia i ochrony środowiska¹.

W kontekście ustawy z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (dalej: ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji) elektrownia jądrowa jest inwestycją przygotowywaną – w znaczeniu formalnym i materialnym oraz wykonywaną (realizowaną) według reguł tej ustawy. Stosownie zresztą do tytułu wskazanej ustawy i do zakresu jej regulacji, obejmującego w szczególności budowę obiektów energetyki jądrowej i innych obiektów (towarzyszących), to właśnie kwintesencją tej regulacji jest proces inwestycyjny i jego zakładany rezultat, czyli obiekt energetyki jądrowej, oraz jego postać – elektrownia jądrowa.

Jeszcze inaczej przedstawia się problem elektrowni jądrowej postrzeganej jako „inwestycja celu publicznego” na tle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Trzeba jednak wyraźnie nadmienić, że takie postrzeganie elektrowni jądrowej nie wynika *expressis verbis* z jakiegokolwiek przepisu wskazanej ustawy, lecz jest związane z treścią art. 3 wcześniej wymienionej ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji. Przepis ten wskazuje, że inwestycje w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycje towarzyszące (a zatem także elektrownia jądrowa) są inwestycjami celu publicznego w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (a zatem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami). Analiza treści ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi jednak do wniosku, że ustawa ta nie posługuje się w ogóle kategorią pojęciową: „inwestycja celu publicznego”, choć określa cele publiczne gospodarki nieruchomościami. Przyjęta zatem przez ustawę o przygotowaniu i realizacji inwestycji narracja odwołująca się do przepisów o gospodarce nieruchomościami może prowadzić do stwierdzenia, że elektrownia jądrowa jest inwestycją zmierzającą do osiągnięcia określonego celu publicznego.

Elektrownia jądrowa na tle przepisów ustawy – Prawo atomowe

Ustawa – Prawo atomowe została uchwalona i włączona do porządku prawnego z początkiem 2002 r. Należy zauważyć, że w obszarze jej regulacji mieści się przede wszystkim działalność w zakresie pokojowego wykorzystywania energii atomowej związana z rzeczywistym i potencjalnym narażeniem na promieniowanie jonizujące od sztucznych źródeł promieniotwórczych, materiałów jądrowych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego (pełny zakres regulacji ustawy – Prawo atomowe określa art. 1 ust. 1 pkt 1–5). Chodzi tym samym o funkcjonowanie różnego rodzaju obiektów, które są lub mogą stanowić źródło promieniowania jonizującego, czyli promieniowania składającego się z cząstek bezpośrednio lub pośrednio jonizujących albo z obu rodzajów tych cząstek lub fal elektromagnetycznych o długości do 100 nanometrów (art. 3 pkt 33 ustawy – Prawo atomowe). Istotne jest przyjęte w omawianej ustawie zastrzeżenie, iż owo promieniowanie może stanowić, a nawet stanowi zagrożenie zdrowia i życia ludzi, a to z kolei oznacza, że należy dążyć do osiągnięcia stanu bezpieczeństwa jądrowego (art. 3 pkt 2 ustawy – Prawo atomowe) spowodowanego przez ustawodawcę do sytuacji, w której stworzone zostaną odpowiednie warunki eksploatacji obiektów jądrowych stanowiących źródło promieniowania oraz zapobiegania awariom i łagodzenia ich skutków.

Według wskazanej ustawy elektrownia jądrowa jest obiektem służącym do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z paliwa jądrowego do celów innych niż badawcze (art. 3 pkt 6f). Elektrownia należy jednak do szerszej kategorii obiektu jądrowego, jest jednym z jej elementów składowych wespół z reaktorem badawczym, zakładem wzbogacania izotopowego, zakładem wytwarzania paliwa jądrowego, zakładem przerobu wypalonego paliwa jądrowego, przechowywaniem wypalonego paliwa jądrowego oraz obiektem służącym do przechowywania odpadów promieniotwórczych (związanym z jakimkolwiek obiektem jądrowym lub znajdującym się na jego terenie).

Z powyższego wynika, że na tle przepisów ustawy – Prawo atomowe elektrownia jądrowa powinna być postrzegana jako jeden z obiektów jądrowych (Majda, 2006, s. 289; Tucholska, 2011, s. 31–42) stanowiących potencjalne, a zarazem realne zagrożenie bezpieczeństwa jądrowego. W tym kontekście nie ma żadnego znaczenia rodzaj działalności związanej z elektrownią jądrową, choć jest oczywiste, że powstaje ona (a następnie funkcjonuje) dla osiągnięcia celu gospodarczego, jakim jest osiągnięcie zarobku. Ponadto w związku z działaniami zorganizowanymi i ciągłymi wykonywanymi przez prowadzący ją podmiot jest to niewątpliwie działalność gospodarcza (art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców, zob. Powałowski, 2011, s. 31–42) polegająca na wytwarzaniu energii elektrycznej lub ciepła. Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że celem niebadawczym funkcjonowania takiego obiektu jądrowego jest cel gospodarczy, a więc działalność gospodarcza wykonywana w ramach elektrowni jądrowej.

Niezbędna jest ponadto uwaga dotycząca elektrowni jądrowej jako obiektu jądrowego. Jeśli zasadnie uznać, że w jego ramach i przy wykorzystaniu tego obiektu prowadzona jest działalność gospodarcza, to również właściwe staje się przyjęcie, że elektrownia jądrowa jest przedsiębiorstwem w rozumieniu Kodeksu cywilnego (art. 551 Kodeksu cywilnego, zob. Norek, 2007; Habdas, 2002, s. 333; Naworski, 2015a, s. 4–12; 2015b s. 12–23), czyli kompleksem (zorganizowanym zespołem) środków majątkowych (materialnych i niematerialnych) służących prowadzeniu działalności gospodarczej. W konsekwencji nie można nie dostrzegać podmiotowego kontekstu owej działalności, jako że to nie obiekt jądrowy (elektrownia) wykonuje ją, ale realizuje (*verba legis*: prowadzi) określony podmiot, czyli przedsiębiorca (art. 431 Kodeksu cywilnego). To właśnie ten podmiot w ujęciu Kodeksu cywilnego prowadzi przedsiębiorstwo, jakim jest obiekt jądrowy, to właśnie on wykonuje działalność gospodarczą z zakresu wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła i ma status analogiczny jak przedsiębiorstwo energetyczne w rozumieniu ustawy z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne (art. 3 pkt 12), choć ustawa – Prawo atomowe zdaje się tego nie dostrzegać (Powałowski, 2024, s. 571–602).

Prawo atomowe, co należy podkreślić, koncentruje się na problemie bezpieczeństwa jądrowego (zob. Smolarkiewicz i in., 2017, s. 370) z dodatkowym zastrzeżeniem, że energia atomowa powinna być wykorzystana w celach pokojowych. Obydwie te klauzule generalne należy łączyć z interesem publicznym i dodatkowo kojarzyć ze sferą ochrony szeregu wartości, jakimi są głównie życie i zdrowie ludzi oraz środowisko naturalne i klimat.

Należy zaznaczyć, że definicja elektrowni jądrowej sformułowana przez ustawę – Prawo atomowe znajduje zastosowanie na gruncie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji (tak: art. 2 pkt 1c wskazanej ustawy).

Elektrownia jądrowa w procesie inwestycyjnym

Przepisy ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji nie formułują własnej definicji elektrowni jądrowej, ponieważ w tej kwestii odsyłają do przepisu art. 3 pkt 6f ustawy – Prawo atomowe, a tym samym uznają, że elektrownia jądrowa jest obiektem służącym do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z paliwa jądrowego do celów innych niż badawcze. Ta definicja jednak została osadzona – na gruncie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji – w innym kontekście normatywnym. Należy bowiem zauważyć, że ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, a tym samym elektrownia jądrowa postrzegana jest przez wskazaną ustawę w ujęciu dynamicznym jako inwestycja, którą należy przygotować, a następnie zrealizować (zob. Elżanowski & Sokołowski, 2010, s. 75–95).

Ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji określa zatem, że budowa elektrowni jądrowej jest, jak wyżej już

wskazano, inwestycją celu publicznego (por. Chabel, 2014), choć jednocześnie ów cel powinien być postrzegany w kontekście i na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pomimo tego zastrzeżenia w art. 2 pkt 2 dostrzega się, że elektrownia jądrowa powinna działać na „potrzeby energetyki jądrowej”, czyli celem jej budowy jest zaspokajanie takich potrzeb. Niezwykle ważne jest także zastrzeżenie umieszczone w treści przepisów proceduralnych (art. 3a ust. 1), zgodnie z którym decyzja wydawana przez organ administracji inwestorowi elektrowni jądrowej (decyzja zasadnicza) „zabezpiecza interes publiczny pod względem celów polityki państwa, w tym polityki energetycznej, oraz bezpieczeństwa państwa”. Jednoznacznie wskazuje ono na cel procesu inwestycyjnego i jego związek z interesem publicznym (zob. Krupa, 2013, s. 232).

Cel publiczny może i powinien także wiązać się z decyzjami właściwego organu wydawanymi w konsekwencji uprzednio wydanej decyzji zasadniczej, a więc decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji (zob. Dobkowska, 2022, s. 811–820; Kopytowska, 2024) oraz innymi decyzjami niezbędnymi do przygotowania, realizacji i użytkowania inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej (art. 3a ust. 1 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji).

Elektrownia jądrowa w ujęciu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami

Zgodnie z powołaną wcześniej ustawą o gospodarce nieruchomościami należy wyróżnić szereg celów publicznych, które trzeba kojarzyć z przedmiotem określonym w art. 1 ustawy. Przedmiot ten zakreślony został na tyle szeroko i ogólnie, że mieści się w nim wiele działań związanych zarówno z przygotowaniem, jak i realizacją różnego rodzaju inwestycji, w tym inwestycji polegającej na budowie elektrowni jądrowej. Można zatem wskazać choćby na gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, podział i scalanie nieruchomości, ich wycenę i wywłaszczanie oraz udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

Zresztą analiza przepisów wymienionej ustawy prowadzi do wniosku, że nie pozostają one w opozycji do przepisów ustawy dotyczącej inwestycji jądrowych (zob. ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji), a dodatkowo ta właśnie ustawa (na co wyżej już wskazano) traktuje inwestycje w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej jako inwestycje celu publicznego w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (tak art. 3 wskazanej ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji). Cele te jednak zostały wskazane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a w ich katalogu mieści się w szczególności budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (art. 6 pkt 2). Konieczne jest przy tym zwrócenie uwagi na okoliczność, że we wspomnianym katalogu celów pu-

blicznych mieści się także każdy inny cel, pod warunkiem wszakże, że będzie on określony w odrębnej ustawie (art. 6 pkt 10). W konsekwencji należy uznać, że będzie to także – w odniesieniu do budowy obiektów energetyki jądrowej – każdy cel publiczny określony w ustawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji.

Można by nawet przyjąć, że będą to także cele określone w innych ustawach, w których przedmiocie regulacji mieści się problematyka inwestycji jądrowych, a nawet w ustawach normujących funkcjonowanie obiektów energetyki jądrowej. Argumentem uzasadniającym takie stwierdzenie, jak się wydaje, może być okoliczność, że akty te są wzajemnie powiązane, a elementem łączącym jest elektrownia jądrowa będąca nierozłącznie obiektem jądrowym – przygotowywanym i realizowanym, a zatem występującym jako przedmiot inwestycji, a po zakończeniu procesu inwestycyjnego funkcjonującym w efekcie jako przedsiębiorstwo, z którego korzysta przedsiębiorca dla wykonywania (prowadzenia) swojej działalności gospodarczej.

Powyższe założenie postrzegać należy jednak w świetle konstatacji wynikającej z analizy przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a mianowicie braku ustalenia przez ustawodawcę jakichkolwiek kryteriów kwalifikujących wskazane w art. 6 tej ustawy cele do kategorii publicznych. W rezultacie, gdy chodzi o wskazane wyżej „inne cele” określone w odrębnych ustawach, niemożliwe wręcz staje się ustalenie, czy cele te są, czy też nie są celami publicznymi (zob. Jakimowicz, 2013, s. 75–83) i czy mają analogiczny lub choćby podobny charakter jak cele publiczne wskazane przez ustawę o gospodarce nieruchomościami. Cel uznany za publiczny na gruncie określonego aktu prawnego niekoniecznie może być uznany za taki na gruncie innej regulacji prawnej (zob. Strzępek, s. 29–50).

Zakończenie

Z obowiązującego prawa wynika teza i jednocześnie definicja, których treścią jest stwierdzenie, że elektrownia jądrowa jest inwestycją celu publicznego. Ciężar wykazania ich prawdziwości spoczywa, jak się zdaje, na wszystkich aktach prawnych regulujących kwestie tworzenia i funkcjonowania elektrowni jądrowych. Powinno być to poprzedzone rozwinięciem definicji przez wskazanie, że elektrownia jądrowa jest zarówno podmiotem, jak i przedmiotem regulacji prawa.

Regulacja ta wynika z potrzeby dążenia do respektowania interesu publicznego, którego elementem jest cel publiczny, dla którego inwestycja (elektrownia jądrowa) jest przygotowywana i realizowana oraz, dla którego obiekt energetyki jądrowej zostanie zaangażowany w działalność gospodarczą. Aspekt podmiotowy elektrowni jądrowej jest jednak przez wymienione wyżej akty prawne wyraźnie marginalizowany, co wydaje się być niepoprawne. Aktywność prowadzona z wykorzystaniem obiektu jądrowego, jakim jest elektrownia, nie jest bowiem bezosobowa i konieczne

jest akcentowanie, że na każdym etapie powstawania i funkcjonowania elektrowni jądrowej należy tę elektrownię wyraźnie łączyć z określonym podmiotem. Nadto podmiot ten powinien spełniać warunki związane z budową i funkcjonowaniem elektrowni i działać w prawnie określonych okolicznościach.

Należy dostrzegać okoliczność, że określone we wskazanych aktach prawnych wartości takie jak: bezpieczeństwo jądrowe, pokojowe wykorzystanie, cele publiczne, interes publiczny i ich nośniki w postaci klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych powinny znajdować swoje odzwierciedlenie w treści aktów prawnych związanych z budową i funkcjonowaniem elektrowni jądrowych, a ich przejawem powinny być konstrukcje prawne – materialne i formalne odnoszące się do elektrowni jądrowych.

Wydaje się również, iż należy zbadać, czy wartości, cele, zadania i kierunki rozwoju energetyki jądrowej zostały prze-
transponowane z aktów programowych i planistycznych na obszar aktów prawa, a jednocześnie, czy dokumenty (ich treść i zakres) charakteryzujące politykę energetyczną, a w szczególności politykę rozwoju energetyki jądrowej, nadają się do konfrontacji z treścią aktów prawnych odnoszących się do energetyki jądrowej. Jest to niezbędne choćby ze względu na fakt wprowadzenia już wiele lat temu wskazanych aktów do porządku prawnego oraz ze względu na okoliczność podejmowania intensywnych działań w związku z rzeczywistym przystąpieniem do kształtowania i realizacji programu energetyki jądrowej.

Być może należałoby także, mając na uwadze powyższe i biorąc pod uwagę szczególny charakter i funkcje energetyki jądrowej i poszczególnych jej podmiotów, rozważyć odpowiednie usystematyzowanie przepisów prawa poświęconych energetyce jądrowej. Wydaje się, że ta systematyzacja powinna być dokonana w interesie publicznym, z jednoczesnym wskazywaniem na poszczególne elementy tego interesu, a więc m.in. różnego rodzaju wartości, cele, zadania i kierunki działania (Zdyb, 2016, s. 161–179; Żurawik, 2013, s. 57–69; Blicharz & Kania, 2010, s. 12–21; Przeszło & Powałowski, 2023, s. 124–126).

Bez wątpienia należy przyjąć, że wskazane wyżej cele i kierunki rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, wartości związane zarówno z konstrukcją normatywną elektrowni jądrowej, jak i przygotowywaniem (i realizacją inwestycji) oraz z niedookreślonym do tej pory funkcjonowaniem elektrowni mieszczą się w zakresie interesu publicznego. Interes ten powinien podlegać identyfikacji i konkretyzacji, co jest szczególnie istotne z uwagi na przedmiot odniesienia, czyli energetykę jądrową.

Ponadto, jak już wyżej zaznaczono, należy dążyć do sformułowania jednej, kompleksowej definicji elektrowni jądrowej, która uwzględniałaby wszelkie aspekty jej „obecności” w szeroko pojmowanym obrocie prawnym, w obszarze stosowania prawa i funkcjonowania sektora energetycznego, przyjmując zarazem, że elektrownia jądrowa będzie podmiotem i przedmiotem realizacji różnych celów państwa i punktem odniesienia wielu zadań publicznych.

Przypisy/Notes

¹ Na określone w ustawie Prawo atomowe definicje poszczególnych obiektów jądrowych zwracają uwagę J. G. Firlus i K. Michalak (2015, s. 98–99).

Bibliografia/References

Literatura

- Blicharz, R., & Kania, M. (2010). Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (5).
- Chabel, C. (2014). *Elektrownia wiatrowa jako cel publiczny w myśl art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Lex.
- Dobkowska, B. (2022). Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego: specyfika i charakter prawny. W: M. Szewczyk, L. Staniszeńska, & M. Kruś (red.), *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*. Wolters Kluwer Polska.
- Dubiński, Ł. (2022). Specustawa jądrowa i prawo atomowe (ocena wybranych planów legislacyjnych). *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2(11). <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.2.11.7>
- Elżanowski, F., & Sokołowski, M. (2010). Budowa elektrowni i elektrowni jądrowej jako szczególny przypadek procesu inwestycyjnego. W: M. Cherka, F. Elżanowski, M. Swora, & K. Wąsowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*. Wolters Kluwer.
- Firlus, J. G., & Michalak, K. (2015). Realizacja inwestycji w zakresie budowy obiektu jądrowego w Polsce – wybrane zagadnienia. *Przegląd Prawa Publicznego*, (9).
- Habdas, M. (2002). Przedsiębiorstwo w znaczeniu podmiotowym. *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, (2).
- Jakimowicz, W. (2013). Uwagi o normatywnej konstrukcji celu publicznego. W: A. Walaszek-Pyziół (red.), *Regulacja, innowacja w sektorze energetycznym*, C.H.Beck.
- Kopytowska, M. (2024). *Zmiana decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*. Lex.
- Kosowski, M. (2012). Reżim odpowiedzialności za szkodę jądrową w perspektywie bezpieczeństwa energetycznego. W: A. Walaszek-Pyziół (red.), *Wybrane węzłowe zagadnienia współczesnego prawa energetycznego*. AT Wydawnictwo.
- Krupa, B. (2013). *Administracyjnoprawne uwarunkowania inwestycji celu publicznego*. Difin.
- Lewandowski, M. (2024). *Opodatkowanie sektora energetycznego w Polsce. Bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska i zrównoważony rozwój*. Wolters Kluwer Polska.
- Majda, R. (2006). *Cywilna odpowiedzialność za szkodę jądrową w polskim prawie atomowym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Matysiak, T. (2015). Historia pracy reaktora EWA. *Kwartalnik Naukowo-Informacyjny. Postępy Techniki Jądrowej*, 58(1).
- Młynarski, T. (2018). Rola i perspektywy energetyki jądrowej w zapewnieniu bezpieczeństwa energetyczno-klimatycznego Unii Europejskiej. W: J. Gryz, A. Podraza, M. Ruszel (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne. Koncepcje, wyzwania, interesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Narodowe Centrum Badań Jądrowych. (2021). *Badawczy reaktor jądrowy MARIA*. <https://www.ncbj.gov.pl/badawczy-reaktor-jadrowy-maria>
- Naworski, J. P. (2015a). Przedsiębiorca i przedsiębiorstwo w polskim prawie prywatnym, cz. I. *Przegląd Prawa Handlowego*, (8).
- Naworski, J. P. (2015b). Przedsiębiorca i przedsiębiorstwo w polskim prawie prywatnym, cz. II. *Przegląd Prawa Handlowego*, (10–12).
- Norek, E. (2007). *Przedsiębiorstwo w obrocie gospodarczym*. Lexis Nexis.
- Nowacki, T. R. (2012). Niezależność organów dozoru jądrowego. Próba rekonstrukcji zakresu pojęciowego. W: K. Jeleń, & Z. Rau, *Energetyka jądrowa w Polsce*. Wolters Kluwer Polska.
- Powałowski, A. (2018). W: A. Dobaczewska, A. Powalowski, & H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*. C.H.Beck.
- Powałowski, A. (2024). Przedsiębiorstwo energetyczne – podmiotowość i przesłanki funkcjonowania. W: M. Będkowski-Koziół (red.), *Prawo energetyczne. Stan obecny i perspektywy w 100-lecie ustawy elektrycznej*. Instytut De Republica.
- Przeszło, E., & Powalowski, A. (2023). Public interest in the social economy, *Studia Iuridica*, 98.
- Sarota, A. (2018). Państwo i społeczeństwo. Energetyka jądrowa w Polsce. Uwarunkowania prawne i procesy decyzyjne. *Kontrola Państwowa*, (4).
- Sawicki, Ł. (2018). Polskie firmy w poprzednim programie energetyki jądrowej. W: Ł. Sawicki (red.) *Wpływ programu jądrowego na polską gospodarkę. Udział polskiego przemysłu. Program polskiej energetyki jądrowej. Analizy i opracowania*. Departament Energii Jądrowej Ministerstwa Energii.
- Smolkiewicz, M., Piec, R., & Łukaszek-Chmielewska, A. (2017). Bezpieczeństwo energetyki jądrowej. Szkoła Główna Służby Pożarniczej.
- Strzępek, Ł. (2020). Granice swobody ustawodawcy w tworzeniu katalogu celów publicznych. *Studia Prawnicze*, (1).
- Tucholska, N. (2011). Odpowiedzialność w prawie atomowym za szkodę jądrową w środowisku. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, (2).
- Waluszko, J. (2013). *Protesty przeciwko budowie elektrowni jądrowej Żarnowiec w latach 1985–1990*. Wydawnictwo IPN.
- Zdyb, M. (2016). Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, LXIII*(2).
- Żurawik, A. (2013). „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. Próba dookreślenia pojęć. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, LXXV*(2).

Akty prawne

- Uchwała nr 141 Rady Ministrów z 2.10.2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”, M.P. poz. 946.
- Uchwała Nr 15/2014 Rady Ministrów z 28.01.2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”, M.P. poz. 502.

Ustawa z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. z 2024 r., poz. 266, ze zm.

Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 344, ze zm.

Ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny, t.j. z 2023 r., poz. 1610, ze zm.

Ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 412.

Ustawa z 29.11.2000 r. Prawo atomowe, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1173 ze zm.

Ustawa z dnia 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.

Dr hab. Ewa Przeszło, prof. UŚ

Profesor Uniwersytetu Śląskiego na Wydziale Prawa i Administracji w Katowicach. Radca prawny, autorka publikacji z publicznego prawa gospodarczego, specjalistka z zakresu zamówień publicznych.

Dr hab. Ewa Przeszło, prof. UŚ

Professor at the University of Silesia, Faculty of Law and Administration in Katowice. Legal counsel, author of publications on public economic law, specialist in public procurement.



NOWOŚĆ

Wojciech Czakon

JAK POWSTAJĄ WIELKIE STRATEGIE? I DLACZEGO NIE WSZYSTKIE MUSZĄ BYĆ WIELKIE

Książka, którą oddajemy do rąk Czytelników, dostarcza aktualnej, sprawdzonej, użytecznej wiedzy o strategii biznesu. Zamiast wikłać czytelnika w szczegóły, zamiast rozbudzać wątpliwości, oferuje mapę dostępnej wiedzy, wyposaża w orientację w problematyce i ułatwia zrozumienie istoty rzeczy. Powstała w odpowiedzi na pytania zadawane przez menedżerów uczestników studiów MBA. Opiera się na światowej literaturze zarządzania strategicznego, która wprowadziła kluczowe pojęcia, badała ich użyteczność dla firm, krytycznie oceniała istniejącą wiedzę oraz dokonywała rzetelnego przeglądu wiedzy akademickiej o strategii.

Książka ma pełnić rolę podręcznika, dlatego zawiera liczne przykłady – zarówno bardziej rozbudowane, jak też ilustracyjne, ułatwiające zrozumienie treści. Na koniec każdego rozdziału autor przedstawia w punktach najważniejsze ustalenia. Dla łatwości odbioru układ części podporządkowano sekwencji: zrozumieć sytuację strategiczną – dokonać wyboru strategii – wybrać zachowania strategiczne – wdrożyć strategię. W idealnych warunkach strateg powinien procedować według takiej sekwencji. Idealne warunki występują jednak rzadko, zdarza się więc, że improwizacja zastępuje szczegółowe planowanie, a decyzje strategiczne są oparte bardziej na wyczuciu menedżera niż na drobiazgowych analizach. Dobrze jednak znać wymogi profesjonalnego zarządzania strategicznego, nawet jeśli nie zawsze mamy komfort sekwencji planowanie–działanie.

Więcej informacji na stronie www.pwe.com.pl