

Received: 26.05.2024
Accepted: 20.09.2024
Published: 30.10.2024

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2024, XXIV, z. specjalny: s. 127-137
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0054.9692
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Natalia Tucholska*
Nr ORCID 0009-0003-2517-0110

PREZES PAŃSTWOWEJ AGENCJI ATOMISTYKI
WRAZ Z PAŃSTWOWĄ AGENCJĄ ATOMISTYKI
– WYZWANIA I PROBLEMY KRAJOWEGO
REGULATORA KONTROLI BEZPIECZEŃSTWA
JĄDROWEGO

PRESIDENT OF NATIONAL ATOMIC ENERGY
AGENCY (*PAŃSTWOWA AGENCJA ATOMISTYKI*)
AND NATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY
– CHALLENGES AND PROBLEMS OF NATIONAL
NUCLEAR REGULATORY

Streszczenie: W artykule omówiono problem badawczy, jakim są wyzwania i problemy krajowego regulatora kontroli bezpieczeństwa jądrowego w świetle Programu polskiej energetyki jądrowej przyjętego 2 października 2020 r. przez Radę Ministrów. Celem badań było dokonanie analizy polskich rozwiązań i prawnych instrumentów zawartych w ustawie Prawo atomowe. W artykule skupiono się na przyszłych zadaniach krajowego regulatora kontroli bezpieczeństwa jądrowego z uwagi na rządowe plany wdrożenia energetyki jądrowej w Polsce i budowę małych prywatnych elektrowni jądrowych. We wnioskach wskazano, że niezależność organu jest zagwarantowana, ale nie wiemy, jak ona będzie się kształtować w dalszej fazie wdrażania energetyki jądrowej w Polsce.

Słowa kluczowe: prawo energii jądrowej, prawo atomowe, organy dozoru jądrowego, postępowanie administracyjne

* dr; Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Wydział Prawa i Ekonomii. Źródła finansowania publikacji: Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy; e-mail: natalia.tucholska@ukw.edu.pl

Summary: The main research problems were challenges and problems of national nuclear regulatory in the field of Polish Nuclear Power Program adopted on October 2, 2020 by the Council of Ministers. The author mainly aimed to examine the Polish solutions and legal instruments in Polish Atomic Law. Particular attention was paid to the future tasks of the nuclear regulatory authority due to governmental plans to implement nuclear power in Poland and in the light of recent activities of private entities as to the construction of smaller nuclear power plants. In conclusion, the author believes that President of National Atomic Energy Agency is an independent, central body of government administration that acts as independent regulatory body, but we can't predict the future during implementation of the Polish Nuclear Power Program.

Keywords: nuclear law, Atomic Law, nuclear regulatory bodies, administrative procedure

WSTĘP

W literaturze wskazuje się, że pojęcie bezpieczeństwa powszechnego oznacza stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz własności publicznej i prywatnej przed skutkami katastrof naturalnych (w tym klęsk żywiołowych) i katastrof technicznych¹. Bezpieczeństwo jądrowe wpisuje się w pojęcie bezpieczeństwa powszechnego. Bezpieczeństwo jądrowe pojmowane globalnie z perspektywy geopolitycznej, prawnej perspektywy proceduralnej oraz prawa materialnego powinna łączyć jedna cecha – niezależność. We współczesnym świecie kwestia niezależności organów dozoru jądrowego ma ogromne znaczenie i tylko jej niezachwianie jest gwarantem bezpieczeństwa obecnego i przyszłego pokolenia ludzi na Ziemi.

Niezależność pojmowana jest jako nieuleganie wpływom ze strony administracji rządowej odpowiedzialnej za rozwój wykorzystania energii jądrowej, a także wnioskodawców decyzji administracyjnych, producentów i operatorów elektrowni jądrowych. Niezależność powinna w działaniu regulatora gwarantować bezstronność i skuteczne działanie w egzekwowaniu przepisów.

W Stanach Zjednoczonych w roku 1974 utworzono pierwszy niezależny i funkcjonujący do dziś organ dozoru jądrowego, tj. Jądrową Komisję Regulacyjną (U.S. Nuclear Regulatory Commission – NRC). Następnie zalecenia dotyczące instytucji regulacji bezpieczeństwa jądrowego pojawiły się w Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (dalej: MAEA)². Obecnie zasada niezależności została wyrażona w Konwencji bezpieczeństwa jądrowego przyjętej w 1994 r.³

¹ *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 82-85.

² IAEA, *Governmental Organization for the Regulation of Nuclear Power Plants. A Code of Practice*, IAEA Safety Standards, No. 50-C-G, Vienna 1978.

³ Konwencja bezpieczeństwa jądrowego sporządzona w Wiedniu 20 września 1994 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 42, poz. 262).

W Polsce kontrolę bezpieczeństwa jądowego *ex lege* pełni krajowy regulator, tj. Państwowa Agencja Atomistyki (dalej: PAA). Jest ona wspierana przez liczne organizacje międzynarodowe, w tym przede wszystkim przez MAEA. Odpowiedzialnym za nadzorowanie systemu ochrony fizycznej jest Prezes PAA, który stoi na straży stosowania m.in. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie ochrony fizycznej materiałów jądrowych i obiektów jądrowych⁴. Do ochrony fizycznej obiektów jądrowych Polskę zobowiązuje Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych i obiektów jądrowych⁵. Nakłada ona na państwa sygnatariuszy między innymi obowiązek ochrony materiałów jądrowych i obiektów jądrowych przed sabotażem oraz minimalizację radiologicznych skutków sabotażu.

PREZES PAA

Zgodnie z art. 109 ust. 1 obowiązującej ustawy Prawo atomowe⁶ Prezes PAA jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Dodatkowo do kompetencji Prezesa PAA należy nadzór nad ochroną fizyczną materiałów i obiektów jądrowych oraz zabezpieczeniami materiałów jądrowych. Zgodnie bowiem z art. 64 ust. 1 pkt 1 Prawa atomowego Prezes PAA jest także naczelnym organem dozoru jądrowego. Swoje zadania wykonuje za pomocą wspomaganego go urzędu, którym jest PAA. Organami dozoru jądrowego są także powoływani i odwoływani przez Prezesa PAA inspektorzy dozoru jądrowego I i II stopnia. Prezes PAA jest organem wyższego stopnia w stosunku do inspektorów dozoru jądrowego, a nadzór nad Prezesem PAA sprawuje Minister Klimatu i Środowiska.

Zadania w zakresie reglamentacji, kontroli i nadzoru zastosowań energii jądrowej i promieniowania jonizującego Prezes PAA i inspektorzy dozoru jądrowego realizują w szczególności poprzez wydawanie zezwoleń i innych decyzji administracyjnych w sprawach związanych z bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną, przeprowadzanie kontroli oraz wydawanie nakazów i zakazów mających na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa jądrowego lub ochrony radiologicznej⁷.

Obecnie w Polsce nadzór nad źródłami promieniotwórczymi w medycynie i przemyśle stanowi główny obszar działania Prezesa PAA. W zakresie zastosowań medycznych źródła promieniotwórcze służą do diagnostyki i terapii (w tym on-

⁴ Dz.U. 2008, nr 207, poz. 1295 z dnia 26.11.2008 r.

⁵ Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych i obiektów jądrowych przyjęta w Wiedniu dnia 26 października 1979 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 17, poz. 93 z dnia 30.03.1989 r.).

⁶ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 1173, tekst jedn. z dnia 22.06.2023 r.).

⁷ W. Dworak, *Reglamentacja działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące*, [w:] *Nowe Prawo energetyczne*, red. M. Rudnicki, K. Sobieraj, Lublin 2013, s. 271-280.

kologicznej) oraz do sterylizacji materiałów medycznych. Wśród gałęzi przemysłu wykorzystujących źródła promieniotwórcze należy wymienić przemysł budowlany, maszynowy, chemiczny, energetykę konwencjonalną, lotnictwo (defektoskopia), przemysł spożywczy (sterylizacja żywności). Źródła promieniotwórcze wykorzystuje się też w badaniach geofizycznych i naukowych oraz do konserwacji dzieł sztuki⁸.

Prezes PAA nadzoruje także cztery obiekty jądrowe: dwa reaktory badawcze (z których jeden jest eksploatowany – reaktor Maria, a drugi znajduje się w fazie likwidacji – reaktor Ewa) oraz dwa przechowalniki wypalonego paliwa jądrowego (mowa tu o obiekcie 19 i 19 a oraz basenie technologicznym reaktora Maria). Obiekty te zlokalizowane są w Otwocku-Świerku w dwóch odrębnych jednostkach organizacyjnych, tj. reaktor Maria znajduje się w Narodowym Centrum Badań Jądrowych, a reaktor Ewa w Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych.

Prezes PAA (stan na 31 grudnia 2022 r.) nadzoruje łącznie 4895 jednostek organizacyjnych prowadzących działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące. Natomiast liczba wszystkich zarejestrowanych działalności związanych z narażeniem na promieniowanie jonizujące wynosi 7761. W roku 2022 Prezes PAA wydał 706 zezwoleń oraz przeprowadził 615 kontroli⁹.

Ponadto zgodnie z art. 110 Prawa atomowego do zakresu działania Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki należy wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju, a w szczególności:

1. przygotowywanie dokumentów dotyczących polityki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej uwzględniających program rozwoju energetyki jądrowej oraz zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne;
2. sprawowanie nadzoru nad działalnością powodującą lub mogącą powodować narażenie ludzi i środowiska na promieniowanie jonizujące oraz przeprowadzanie kontroli w tym zakresie, w tym wydawanie decyzji w sprawach zezwoleń i uprawnień;
3. wydawanie zaleceń technicznych i organizacyjnych w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej;
4. wykonywanie zadań związanych z oceną sytuacji radiacyjnej kraju w warunkach normalnych i w sytuacji zdarzeń radiacyjnych oraz przekazywanie właściwym organom i ludności informacji o sytuacji;
5. wykonywanie zadań wynikających ze zobowiązań RP w zakresie prowadzenia ewidencji i kontroli materiałów jądrowych, ochrony fizycznej materiałów i obiektów jądrowych, szczególnej kontroli obrotu z zagranicą towarami i technologiami jądrowymi oraz innych zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych dotyczących bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej;

⁸ T.R. Nowacki, *Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce*, „Zeszyty prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2021, nr 1(69), s. 10.

⁹ Państwowa Agencja Atomistyki, *Raport Roczny. Działalność Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz ocena stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Polsce w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 21-22.

6. prowadzenie działań związanych z informacją społeczną, edukacją i popularyzacją oraz informacją naukowo-techniczną i prawną w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, w tym przekazywanie ludności informacji na temat promieniowania jonizującego i jego oddziaływania na zdrowie człowieka i na środowisko oraz o możliwych do zastosowania środkach w przypadku zdarzeń radiacyjnych – z wyłączeniem promocji wykorzystania promieniowania jonizującego, a w szczególności promocji energetyki jądrowej;

7. współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej w sprawach związanych z bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną oraz w sprawie badań naukowych w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej;

8. wykonywanie zadań związanych z obronnością i obroną cywilną kraju oraz ochroną informacji niejawnych, wynikających z odrębnych przepisów;

9. przygotowywanie opinii, w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej do projektów działań technicznych związanych z pokojowym wykorzystywaniem energii atomowej, na potrzeby organów administracji rządowej i samorządowej;

10. współpraca z właściwymi jednostkami innych państw i organizacjami międzynarodowymi w zakresie objętym ustawą;

11. opracowywanie projektów aktów prawnych w zakresie objętym ustawą i uzgadnianie ich w trybie określonym w regulaminie prac Rady Ministrów;

12. opiniowanie projektów aktów prawnych opracowanych przez uprawnione organy;

13. przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów do akceptacji corocznych sprawozdań (w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku) ze swojej działalności oraz ocen stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju.

Powyższe wskazuje na ogrom zadań, nieustanne działanie i niekwestionowaną odpowiedzialność PAA w strukturze szeroko pojmowanego bezpieczeństwa państwa i ludzi.

PROGRAM POLSKIEJ ENERGETYKI JĄDROWEJ – WYZWANIA

Program Polskiej Energetyki Jądrowej¹⁰ jest strategicznym dokumentem rządowym określającym zadania niezbędne do realizacji celu, jakim jest budowa pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Ostatni raz aktualizacja tego programu miała miejsce w 2020 r. Dokument przedstawia zakres i strukturę organizacji działań, jakie należy podjąć, aby wdrożyć energetykę jądrową, zapewnić bezpieczną i efektywną eksploatację obiektów energetyki jądrowej, likwidację obiektów energetyki jądrowej po zakończeniu okresu eksploatacji oraz bezpieczeństwo postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi.

¹⁰ Uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. z 2020 r., poz. 946 z dnia 16.10.2020 r.).

Harmonogram realizacji Programu został rozpisany na lata 2020-2043. W Programie określone zostały koszty związane z jego realizacją do 2033 r., czyli do końca realizacji I etapu, tj. uruchomienia pierwszej elektrowni jądrowej. Ponadto Program polskiej energetyki jądrowej przedstawia plan przygotowania i wdrożenia planu rozwoju zasobów ludzkich i realizacji inwestycji towarzyszących. W realizację programu zaangażowano trzy główne instytucje. Są nimi: minister właściwy ds. energii, który zajmuje się koordynacją i promocją Programu polskiej energetyki jądrowej, wsparciem udziału polskiego przemysłu w celu wykorzystania energii jądrowej, inwestor, który ma zapewniać finansowanie inwestycji, uzyskanie odpowiednich zezwoleń i pozwoleń, a także ma realizować budowę elektrowni jądrowej oraz jej eksploatację oraz PAA, która prowadzi kontrole (formułuje wymagania w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej), przeprowadza oceny bezpieczeństwa (wykonuje w tym celu różnego rodzaju analizy), wydaje konieczne dla realizacji decyzje administracyjne (w tym także nakłada sankcje).

Wskazać należy, że Prezes PAA ma realizować swoje funkcje i zadania na wszystkich etapach cyklu życiowego obiektów jądrowych, począwszy od oceny środowiskowej i lokalizacji, przez projektowanie, budowę, rozruch, eksploatację, aż do likwidacji. Jego zadaniem będzie sprawdzenie i potwierdzenie wypełnienia przez inwestora wymagań bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. By to osiągnąć, założono wzmocnienie PAA w zakresie kadr, zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego, a także techniczno-eksperckiego¹¹.

Nowe wyzwanie dla Prezesa PAA, jakim jest nadzór regulacyjny nad realizacją inwestycji w zakresie projektowania, budowy i eksploatacji elektrowni jądrowej, wymaga efektywności działania PAA. To natomiast wymaga budowania kompetencji kadry agencji oraz nieustannego szkolenia w ramach współpracy międzynarodowej (szkolenia, staże inspektorów PAA w krajach o zaawansowanym stopniu rozwoju energetyki jądrowej). PAA przygotowuje również system szkoleń dla kadry w zakresie technologii jądrowej oraz metodologii i kryteriów przeprowadzenia oceny dozorowej, a także prowadzenia kontroli obiektów jądrowych.

Prezes PAA niewątpliwie także stanie niedługo przed wyzwaniem, jakim jest zapobieżenie odpływowi wysoko wyspecjalizowanej kadry PAA do sektora prywatnego, który oferować zapewne będzie lepsze warunki pracy i płacy. To zaś wymaga od Prezesa PAA zabiegania o to, by zapewnić godny budżet agencji.

Praktyka związana z korzystaniem z organizacji wsparcia eksperckiego, jak podaje się szeroko w informacjach promocyjnych dotyczących energetyki jądrowej, jest wspólna dla wszystkich regulatorów jądrowych. Zgodnie z zaleceniami MAEA regulator jądrowy winien korzystać z usług tego rodzaju niezależnych organizacji

¹¹ T. Nowacki, *Aktualizacja programu polskiej energetyki jądrowej – nowe wyzwania na nowe czasy*, „Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna Biuletyn Informacyjny PAA” 2020, nr 3-4 (118), s. 9.

technicznych, wykonujących pracę analityczną, wspierającą dozorowy proces decyzyjny na wszystkich etapach procesu inwestycyjnego.

Jednak to na Prezesie PAA jako organie centralnym i naczelnym ciężać będzie końcowa odpowiedzialność za ocenę spełniania wymagań bezpieczeństwa oraz wydawanie stosownych decyzji w zakresie budowy w Polsce pierwszej elektrowni jądrowej czy nawet małych komercyjnych elektrowni. W związku z tym pojawia się słuszna obawa, czy polska kadra PAA przy obecnym budżetowaniu jest w stanie podjąć zadaniom, jakie zostały nałożone.

PROBLEMY

Przypomnieć należy, że obiekt jądrowy (w tym elektrownia jądrowa) jest elementem infrastruktury krytycznej zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹². Natomiast zgodnie z ustawą Prawo atomowe na terenie Polski mamy ww. cztery obiekty jądrowe. Ponadto posiadamy jedno składowisko odpadów promieniotwórczych (w myśl zapisu ustawowego nie jest ono obiektem jądrowym). Oznacza to wzmożoną współpracę PAA z organami samorządowymi i rządowymi.

Dzięki współpracy Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) na mocy art. 5 ust. 15 ustawy Prawo atomowe kopie decyzji w sprawie wydania, odmowy wydania albo cofnięcia zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem ściśle określonym w art. 4 ust. 1 teże ustawy są niezwłocznie przekazywane Szefowi ABW. Możliwe jest też skuteczne realizowanie obowiązków wynikających z Międzynarodowej konwencji w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 kwietnia 2005 r.¹³ Tym samym Szef ABW posiada wiedzę o tym, jakie jednostki organizacyjne wykonują na terenie Rzeczypospolitej Polskiej działalność związaną z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego, w szczególności z obiektami jądrowymi, materiałami jądrowymi oraz źródłami promieniotwórczymi, a także jaki jest zakres tej działalności¹⁴.

Prezes PAA nadzoruje także ochronę fizyczną obiektów i materiałów jądrowych (wspólnie z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego), co wiąże się z zapobieganiem aktom sabotażu i terroryzmu. Ponadto do zadań Prezesa PAA należy realizacja zobowiązań Rzeczypospolitej w zakresie nierozprzestrzeniania broni jądrowej¹⁵.

¹² Dz.U. 2023, poz. 122, tekst jedn. z dnia 16.01.2023 r.

¹³ Międzynarodowa Konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 kwietnia 2005 r., Dz.U. 2010.112.740 z dnia 24.06.2010.

¹⁴ Druk nr 3939, z dnia 1 marca 2011 r., Kancelaria Sejmu RP.

¹⁵ Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej sporządzony w Moskwie i Londynie 1 lipca 1968 r. (Dz.U. 1970, nr 8, poz. 60).

Powyższe powoduje słuszne pytanie o to, czy obecny stan legislacji jest wystarczający utrzymać współpracę w świetle Programu polskiej energetyki jądrowej. Brak problemów obecnie w tym zakresie nie oznacza, że nie mogą się one pojawić w przyszłości. Dopiero bowiem przy realizacji późniejszych faz wdrażania energetyki jądrowej związanej głównie z zamówieniami kluczowych komponentów, w tym w szczególności elementów o długim czasie dostawy (bezpieczny tranzyt), pojawić się mogą naciski polityczne i ekonomiczne na sferę decyzyjną Prezesa PAA, co w konsekwencji wpływ będzie miało na bezpieczeństwo. Może się to zadziać poprzez próbę maksymalizacji zysków przez przedsiębiorców przy jednoczesnym obniżeniu kosztów na bezpieczeństwo lub próbę promowania polityki projądrowej przez określone frakcje polityczne, i tym samym szybka i tania budowa elektrowni jądrowych, co już się dzieje niejako poprzez np. wnioskowanie do Komisji Europejskiej o zgodę na udzielenie przez państwo wsparcia budowy elektrowni.

Od roku 2019 prezes PAA jest organem kadencyjnym i przepisy ściśle określają przyczyny jego odwołania. W odróżnieniu od trybu powoływania, w przypadku odwołania Prezesa PAA nie ma wymogu uprzedniego wnioskowania o tę czynność przez ministra właściwego ds. klimatu. Prezes Rady Ministrów odwołuje więc Prezesa PAA w pewnym sensie trochę dyskrejonalnie. Taki stan rzeczy w praktyce może w niekorzystnej sytuacji politycznej przekreślać możliwość uznania Prezesa PAA za organ w pełni niezależny.

Niemniej przywrócono lub przywraca się niezależną pozycję Prezesa PAA, który po ustawowej zmianie trybu odwoływania wiceprezesów przez nadzorującego ministra z dyskrejonalnego na wnioskowy ma większy wpływ na dobór kluczowych współpracowników i zarządzanie urzędem przy dotychczasowym zakresie odpowiedzialności. Kolejna nowelizacja prawa atomowego przywróciła prezesowi także prawo kształtowania składu Rady ds. Bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Jest to dobre rozwiązanie, ponieważ Rada działa na rzecz Prezesa PAA, zatem powinien on samodzielnie decydować o jej składzie osobowym. Tym bardziej że członkowie Rady zajmują się konkretną działalnością, co wymaga wysoce specjalistycznej wiedzy technicznej i prawnej oraz pewnego doświadczenia.

Pamiętać także trzeba, że Prezes PAA nie ma w pełni zagwarantowanej autonomii finansowej. Istnienie w budżecie państwa odrębnej części budżetowej PAA jest uzależnione od innych organów, co sprawia, że autonomia finansowa Prezesa PAA nie ma gwarancji ustawowych i w pewnym sensie może być uznawana za fikcję. Powodować to może przy niekorzystnej sytuacji politycznej możliwość wywierania wpływów i nacisków na Prezesa PAA.

Należy też zwrócić uwagę na – jak wskazuje się w doktrynie – przestarzałą i nieadekwatną nazwę urzędu wspomagającego organ i samego organu. Państwowa Agencja Atomistyki nie jest bowiem ani agencją wykonawczą w rozumieniu art.

18 ustawy o finansach publicznych¹⁶, ani nie zajmuje się „atomistyką”, ale jedynie wąskim wycinkiem działalności związanej z energią jądrową, tj. nadzorem nad jej bezpiecznym wykorzystywaniem. Wydaje się, że analogicznie do innych urzędów i organów zajmujących się regulacją poszczególnych sektorów, właściwszą nazwą byłyby na przykład postulowane już wcześniej w piśmiennictwie propozycje, np. Urząd Dozoru Jądrowego i Ochrony Radiologicznej. Logiczną konsekwencją takiego założenia byłaby też nowa nazwa organu w postaci Prezesa Urzędu Dozoru Jądrowego i Ochrony Radiologicznej, względnie Głównego Inspektora Dozoru Jądrowego i Ochrony Radiologicznej.

PODSUMOWANIE

Niezależność centralnego organu administracji rządowej, jakim jest Prezes PAA, to jeden z niezbędnych elementów skutecznego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem jądrowym. Organ dozoru powinien być *de iure* i *de facto* niezależny. Również w prawie wspólnotowym podkreśla się niezbędność niezależności organu regulującego w zakresie bezpieczeństwa jądrowego. Głównym wiążącym dokumentem, który wychodzi poza ogólne sformułowanie o oddzieleniu organów dozoru jądrowego od tych, które zajmują się promocją lub wykorzystaniem energii jądrowej, jest dyrektywa bezpieczeństwa jądrowego 2009/71/Euratom w wersji zmienionej dyrektywą 2014/87/Euratom¹⁷. W dyrektywie skonkretyzowana została zasada zapewnienia niezależności, między innymi przez wprowadzenie zakazu występowania o instrukcje i przyjmowania ich od podmiotów zaangażowanych w promowanie i wykorzystywanie energii jądrowej, wprowadzenie obowiązku przyjmowania procedur zapobiegania i rozwiązywania konfliktów interesów oraz przez ustanowienie obowiązku zagwarantowania swobodnego informowania przez organ dozoru jądrowego o bezpieczeństwie jądrowym bez konieczności uzyskiwania zezwolenia jakiegokolwiek innego podmiotu (art 5 ust 2 lit a, e, f).

Według T.R. Nowackiego, aby mówić o niezależności organu dozoru jądrowego, niezależność powinna być zagwarantowana w dziewięciu obszarach, tj.: 1) powoływanie i odwoływanie piastunów funkcji organu; 2) nadzór ze strony innych organów; 3) budżet; 4) polityka kadrowa i zarządzanie urzędem; 5) korzystanie z eksperckiego, niezależnego wsparcia zewnętrznego; 6) kontrola instancyjna; 7) brak zadań niezwiązanych z zapewnianiem ochrony radiologicznej, bezpieczeństwa jądrowego i ochrony fizycznej; 8) informowanie społeczeństwa o swojej

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (Dz.U. 2023, poz.1270, tekst jedn. z dnia 4.07.2023).

¹⁷ Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom z 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2009/71/ Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych, Dz. Urz. UE L 219 z 25 lipca 2014 r., s. 42.

działalności i podejmowanych rozstrzygnięciach; 9) współpraca międzynarodowa w zakresie działalności organu¹⁸.

Niewątpliwie należy oddzielić funkcje nadzorcze względem energii jądrowej od funkcji stymulujących i promujących jej rozwój, aby zapewnić niezależny proces decyzyjny w działalności regulacyjnej. Organ dozoru jądrowego nie może być podporządkowany organowi, który promuje lub wykorzystuje energię jądrową. Wydaje się, że obowiązujące w Polsce przepisy czynią zadość tym wymaganiom. Mniej lub bardziej wydedukowane niezależności obszarów na podstawie piśmiennictwa przez T.R. Nowackiego są spełnione. Niemniej nie można zapomnieć, że polski regulator w przededniu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej stoi przed dużymi wyzwaniami dotyczącymi zachowania zdroworozsądkowego obiektywizmu, politycznej niezależności oraz przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa. Dopomóc może mu jedynie racjonalny i nieskąpy prawodawca.

Bibliografia

Literatura

Dworak W., *Reglamentacja działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące*, [w:] *Nowe Prawo energetyczne*, red. M. Rudnicki, K. Sobieraj, Lublin 2013.

Druk nr 3939, z dnia 1 marca 2011 r., Kancelaria Sejmu RP.

IAEA, *Governmental Organization for the Regulation of Nuclear Power Plants. A Code of Practice*, IAEA Safety Standards, No. 50-C-G, Vienna 1978.

Nowacki T., *Aktualizacja programu polskiej energetyki jądrowej – nowe wyzwania na nowe czasy*, „Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna. Biuletyn Informacyjny PAA” 2020, nr 3-4 (118).

Nowacki T.R., *Ograniczenie autonomii prezesa Państwowej Agencji Atomistyki*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4 (147).

Nowacki T.R., *Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2021, nr 1(69).

Państwowa Agencja Atomistyki, *Raport Roczny. Działalność Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz ocena stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Polsce w 2022 roku*, Warszawa 2023.

Zdyb M. (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014.

¹⁸ T.R. Nowacki, *Ograniczenie autonomii prezesa Państwowej Agencji Atomistyki*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4 (147), s. 63.

Akty normatywne

Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom z 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2009/71/ Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz. Urz. UE L 219 z 25 lipca 2014 r.).

Konwencja bezpieczeństwa jądrowego sporządzona w Wiedniu 20 września 1994 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 42, poz. 262).

Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych i obiektów jądrowych przyjęta w Wiedniu dnia 26 października 1979 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 17, poz. 93 z dnia 30.03.1989 r.).

Międzynarodowa Konwencja w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 kwietnia 2005 r. (Dz.U. 2010.112.740 z dnia 24.06.2010 r.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie ochrony fizycznej materiałów jądrowych i obiektów jądrowych (Dz.U. 2008, nr 207, poz. 1295 z dnia 26.11.2008 r.).

Uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. z 2020 r., poz. 946 z dnia 16.10.2020 r.).

Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej sporządzony w Moskwie i Londynie 1 lipca 1968 r. (Dz.U.1970, nr 8, poz. 60).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023, poz. 122, tekst jedn. z dnia 16.01.2023 r.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (Dz.U. 2023, poz. 1270, tekst jedn. z dnia 4.07.2023 r.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 1173, tekst jedn. z dnia 22.06.2023 r.).