

Tomasz R. Nowacki

Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce

Nuclear regulatory authority in the structure of government administration in Poland

This article discusses the current position of the supreme nuclear regulatory authority in Poland – the President of the National Atomic Energy Agency (PAA President) in the structure of government administration in the light of provisions of the Polish Constitution and of international and European law, taking into account the principle of independence of nuclear regulatory authorities. A particular attention was paid to the critical analysis of the current subordination of the PAA President to the supervision of the minister responsible for the environment. Based on the arguments relating to the importance of the tasks of the PAA President and their importance for national security, their multifaceted character in relation to various sectors of government administration, as well as on the basis of comparative and historical ones, it is postulated to restore the supervision of the Prime Minister over the PAA President.

Keywords: nuclear law, Atomic Law, President of National Atomic Energy Agency, nuclear regulatory authority

W artykule omówiono aktualną pozycję naczelnego organu dozoru jądrowego w Polsce – Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki w strukturze administracji rządowej na tle przepisów ustawy zasadniczej oraz przepisów prawa międzynarodowego i europejskiego, z uwzględnieniem zasady niezależności organów dozoru jądrowego. Szczególną uwagę poświęcono krytycznej analizie obecnego podporządkowania Prezesa PAA nadzorowi ze strony ministra właściwego ds. środowiska. Na podstawie argumentów odnoszących się do wagi zadań Prezesa PAA i ich znaczenia dla bezpieczeństwa państwa, a także na podstawie argumentów komparatystycznych i historycznych autor postuluje przywrócenie nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem PAA.

Słowa kluczowe: prawo energii jądrowej, Prawo atomowe, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, organy dozoru jądrowego

Doktor nauk prawnych, radca prawny, dyrektor Departamentu Energii Jądrowej w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, członek Rady Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej, adiunkt ■
Akademia Pomorska w Słupsku, Instytut Prawa i Administracji, SŁUPSK, POLSKA ■
tomasz.nowacki@klimat.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6684-8384>

Wstęp

W związku z planami wdrożenia energetyki jądrowej w Polsce¹, a także w świetle ostatniej nowelizacji Prawa atomowego z 2019 r.² bardzo istotne są zagadnienia związane z organizacją dozoru jądrowego, w szczególności dotyczące statusu i miejsca w strukturze organów państwowych naczelnego organu dozoru jądrowego, jakim jest Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: Prezes PAA). Organ ten reglamentuje, kontroluje i nadzoruje działalność związaną z wykorzystywaniem energii jądrowej i promieniowania jonizującego, działając poprzez wydawanie zezwoleń i przyjmowanie zgłoszeń, przeprowadzanie kontroli oraz stosowanie środków nadzorczych w postaci nakazów i zakazów. Obecnie Prezes PAA nadzoruje 6621 działalności prowadzonych w 4373 jednostkach organizacyjnych z wykorzystaniem niemal 12 tys. źródeł promieniotwórczych (włącznie ze źródłami zużytymi w rejestrze źródeł promieniotwórczych znajduje się ponad 27 tys. źródeł), 4 obiektów jądrowych (dwa reaktory badawcze, z których jeden jest eksploatowany, a drugi znajduje się w fazie likwidacji, oraz dwa przechowalniki wypalonego paliwa jądrowego) oraz składowiska odpadów promieniotwórczych. Ze względu na brak energetyki jądrowej w Polsce główny obszar działania Prezesa PAA to nadzór nad źródłami promieniotwórczymi. Wykorzystuje się je głównie w medycynie i przemyśle. W zakresie zastosowań medycznych służą one do diagnostyki i terapii (w tym onkologicznej) 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). Ponadto źródła promieniotwórcze wykorzystuje się w badaniach geofizycznych, badaniach naukowych oraz konserwacji dzieł sztuki. W 2018 r. Prezes PAA wydał 696 zezwoleń oraz 25 decyzji w sprawie przyjęcia zgłoszenia. W tym samym roku przeprowadzono 763 kontrole³.

W artykule omówiono aktualną pozycję Prezesa PAA w strukturze administracji rządowej na tle przepisów ustawy zasadniczej oraz przepisów prawa międzynarodowego i europejskiego. Krytycznej analizie poddano też obecny stan

¹ Z dokumentów rządowych przewidujących rozwój energetyki jądrowej zob. przede wszystkim Program polskiej energetyki jądrowej przyjęty uchwałą nr 15/2014 Rady Ministrów z 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. poz. 502), aktualizację tego dokumentu przyjętą uchwałą nr 141 z 2 października 2020 r. (M.P. poz. 946), Politykę energetyczną Polski do 2040 r. przyjętą uchwałą Rady Ministrów nr 22/2021 z 2 lutego 2021 r. (M.P. poz. 246).

² Ustawa z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. poz. 1593.

³ Zob. Państwowa Agencja Atomistyki, *Raport roczny. Działalność Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz ocena stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Polsce w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 22–27.

prawny dotyczący nadzoru nad Prezesem PAA, w szczególności w zakresie odnoszącym się do umiejscowienia go pod nadzorem ministra właściwego ds. środowiska, a od 2020 r. – ds. klimatu. Na podstawie argumentów odnoszących się do wagi zadań Prezesa PAA oraz ich zakresu w świetle działań administracji rządowej, praktyki umiejscawiania niektórych organów regulacyjnych, argumentacji prawnoporównawczej i historycznej autor postuluje zmianę w postaci przywrócenia nad Prezesem PAA nadzoru ze strony Prezesa Rady Ministrów.

Rys prawnohistoryczny

Zagadnienia ogólne

Kwestie nadzoru nad bezpieczeństwem wykorzystywania energii jądrowej i promieniowania jonizującego w wymiarze praktycznym obecne są w Polsce już od ponad 120 lat. Kwestie ochrony radiologicznej pacjentów i personelu medycznego pojawiły się wraz z pierwszymi zastosowaniami promieniowania rentgenowskiego na ziemiach polskich pod koniec XIX wieku⁴. Zasady wykonywania nadzoru przeszły w Polsce ewolucję analogiczną do tych, jakie miały miejsce w innych państwach. W początkowej fazie, tj. do lat 50. XX wieku, podmioty wykorzystujące promieniowanie jonizujące dokonywały niejako „samoregulacji”, z uwagi na brak wyspecjalizowanych organów państwa oraz przepisów, zarówno w czasie zaborów, jak i w okresie międzywojennym oraz po II wojnie światowej. Użytkownicy źródeł promieniowania w swojej działalności na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa bazowali więc na własnej wiedzy praktycznej i teoretycznej w zakresie wpływu promieniowania na organizm ludzki oraz w pewnym zakresie na zaleceniach raczkujących branżowych organizacji międzynarodowych (o charakterze prywatnym) i organizacji, w których się zrzeszali. Kolejnym krokiem było wprowadzenie w latach 50. XX wieku obowiązku sprawowania kontroli przestrzegania stopniowo wchodzących do systemu prawnego przepisów przez wewnętrzne służby kontrolne w instytucjach wykorzystujących promieniowanie. Następnie w 1961 r. przypisano zadania w zakresie ochrony przed promieniowaniem wyodrębnionemu organowi – istniejącemu od 1956 r. Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej, który jednak głównie odpowiadał za rozwój zastosowań energii jądrowej⁵. Okres ten to także zwiększenie

⁴ Więcej na temat historii, w tym początków wykorzystywania promieniowania jonizującego w Polsce, w: G. Jeziński, *Krótką historia promieniowania rentgenowskiego w Polsce*, „Analecta” 2010, nr 1–2, s. 303–329; *idem*, *Krótką historia promieniowania rentgenowskiego w Polsce*, „Postępy Techniki Jądrowej” 2010, nr 3, s. 17–29; *Historia radiologii polskiej na tle radiologii światowej*, red. S. Leszczyński, Warszawa 2000.

⁵ Postulaty utworzenia państwowego organu nadzorującego działalność z wykorzystaniem promieniowania jonizującego pojawiały się już dekadę wcześniej i pochodziły ze środowisk praktyków medycznych. Zob. C. Pawłowski, *Przepisy o środkach zabez-*

znaczenia zagadnień bezpieczeństwa jądrowego, jako że w 1958 r. uruchomiono w Polsce pierwszy reaktor jądrowy – „Ewa”, a w 1961 r. składowisko odpadów promieniotwórczych w Różanie. Kolejne organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną w Polsce to: Urząd Energii Atomowej (1973–1976), Minister Energetyki i Energii Atomowej (1976–1981), Pełnomocnik Rządu do Spraw Energetyki Jądrowej (tymczasowo 1981–1982), Państwowa Agencja Atomistyki (1982–1986), Prezes PAA (od 1986 r. do dziś). Wymienione organy bez względu na zmieniającą się nazwę zachowywały podwójną rolę, tj. równoległą odpowiedzialność zarówno za rozwój wykorzystania energii jądrowej, jak i nadzór nad bezpieczeństwem tej działalności. Z biegiem lat stopniowo wykształcał się wyspecjalizowany i kompetentny regulator w postaci Prezesa PAA o właściwości ograniczonej do kwestii bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej, ochrony fizycznej obiektów i materiałów jądrowych oraz zabezpieczenia materiałów jądrowych. Proces ten był odzwierciedleniem światowych trendów w obszarze nadzoru nad bezpieczeństwem energii jądrowej, adekwatnym do skali wykorzystania technologii jądrowych w Polsce. Dbałość o bezpieczeństwo miała charakter reaktywny w stosunku do rozwoju wykorzystywania źródeł potencjalnych zagrożeń, pozostając przez cały czas o krok za rozwojem wykorzystania energii jądrowej. Decydującą rolę w procesie przemian organów dozoru jądrowego w Polsce odegrały wiążące instrumenty prawa międzynarodowego, a następnie także europejskiego, które w pewnym stopniu wymuszały dokonanie odpowiednich zmian w krajowym ustawodawstwie. Obecnie Prezes PAA jako naczelny organ dozoru jądrowego i centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej jest wyspecjalizowanym i kompetentnym organem usytuowanym w strukturach administracji rządowej, co w dużej mierze odpowiada wymogom prawa międzynarodowego i europejskiego oraz koresponduje z międzynarodową praktyką w tym zakresie⁶. Choć nie dotyczy to bezpośrednio przedmiotu niniejszego artykułu, na marginesie głównych rozważań należy podkreślić, że historyczna nazwa organu i jego urzędu jest nieaktualna i nieadekwatna do ich obecnych zadań. Państwowa Agencja Atomistyki nie jest ani agencją w rozumieniu art. 18 i n. ustawy o finansach publicznych⁷, ani nie zajmuje się atomistyką, stąd właściwa wydaje się zmiana nazwy⁸.

pieczących lekarzy, pracowników pomocniczych i chorych w czasie stosowania promieni X do celów rozpoznawczych i leczniczych oraz warunki pracy lekarzy i personelu pomocniczego w zakładach rentgenologicznych, Warszawa 1947, s. 12–13, 35.

⁶ Niniejszy fragment oparto na T.R. Nowacki, *Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2018, nr 3, s. 115–144. Tam też dalsze odesłania bibliograficzne.

⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 869, ze zm.

⁸ Postulat ten podnoszono m.in. w dokumentach rządowych już w 2014 r., zob. „Program polskiej energetyki jądrowej z 2014 r.”, s. 103–104.

Ewolucja zasady niezależności organów dozoru jądrowego

Z biegiem lat w praktyce działania organów dozoru jądrowego na świecie coraz większe znaczenie zaczęła odgrywać kwestia ich niezależności, rozumiana jako nieuleganie nieuzasadnionym wpływom zewnętrznym (w tym ze strony części administracji rządowej odpowiedzialnej za rozwój wykorzystania energii jądrowej), co w konsekwencji ma gwarantować ich bezstronność i umożliwiać skuteczne działanie, w tym także przez stanowcze egzekwowanie przepisów. Początkowo regulacja działalności z wykorzystaniem energii jądrowej wykonywana była przez organizacje odpowiedzialne także za jej rozwój i promocję. Z czasem pionom regulacyjnym tych organizacji zaczęto przyznawać pewne atrybuty niezależności; zakazywano na przykład podejmowania dodatkowego zatrudnienia, a czynności regulacyjne, jakkolwiek pozostawały w gestii tej samej instytucji, oddzielano od tych na rzecz rozwoju i promocji energii jądrowej. Zaczęto przykładać coraz większą wagę do zapewnienia niezależności procesu decyzyjnego organów regulacyjnych. Pogląd ten po raz pierwszy przeniesiono na płaszczyznę normatywną w USA, gdzie w 1974 r. utworzono pierwszy niezależny organ dozoru jądrowego – Jądrową Komisję Regulacyjną (U.S. Nuclear Regulatory Commission, NRC). Kilka lat później w 1978 r. koncepcja ta pojawiła się w niewiążących, aczkolwiek posiadających status prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, zaleceniach Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej⁹, a następnie po równo dwóch dekadach od utworzenia NRC zasada niezależności doczekała się prawnomiędzynarodowej, wiążącej kodyfikacji w postaci odpowiednich przepisów przyjętej w 1994 r. Konwencji bezpieczeństwa jądrowego¹⁰. Obecnie zarówno w prawie międzynarodowym i europejskim, praktyce państw i organizacji międzynarodowych, jak i w doktrynie prawa energii jądrowej panuje powszechna zgoda odnośnie do uznania niezależności organów dozoru jądrowego za jeden z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa jądrowego¹¹.

⁹ O charakterze prawnym zaleceń MAEA zob. T.R. Nowacki, *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017, s. 639–659.

¹⁰ Konwencja bezpieczeństwa jądrowego sporządzona w Wiedniu 20 września 1994 r., Dz.U. 1997, nr 42, poz. 262.

¹¹ Zob. T.R. Nowacki, *Ewolucja*, *op. cit.*, s. 131–132. Zwięźle na temat zasady niezależności organów dozoru jądrowego zob. C. Stoiber, A. Baehr, N. Pelzer, W. Tonhauser, *Handbook on Nuclear Law*, Vienna 2003, s. 9, 26–28. Szerzej zob. m.in. T.R. Nowacki, *Niezależność organów dozoru jądrowego na tle prawa międzynarodowego, europejskiego i konstytucyjnego*, rozprawa doktorska (maszynopis), Wrocław 2015; *idem*, *Prawne gwarancje niezależności dozoru jądrowego w Polsce* [w:] *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, red. I. Ramus, Kielce 2014, s. 285–318; *idem*, *Niezależność organów dozoru jądrowego. Próba rekonstrukcji za-*

Również w Polsce, analogicznie do praktyki innych państw, od początku istnienia organów dozoru jądrowego przez wiele lat funkcje nadzorcze połączone były z funkcjami promocyjnymi. Taka sytuacja miała miejsce także w czasie budowy elektrowni jądrowej Żarnowiec w latach 80. ubiegłego wieku, gdy Prezes PAA odpowiadał zarówno za rozwój energii i energetyki jądrowej, jak też był ustawowo zobowiązany do nadzoru nad bezpieczeństwem ich wykorzystywania. Oznaczało to immanentny konflikt interesów i *de iure* brak rękoma prymatu bezpieczeństwa nad innymi aspektami działalności związanej z wykorzystaniem energii jądrowej. Sytuacja, choć nie od razu, zaczęła zmieniać się po wejściu w życie w 1996 r. Konwencji bezpieczeństwa jądrowego. O ile można powiedzieć, że stopniowo zachodzące zmiany zmierzały w pożądanym kierunku, w zgodzie z prawem międzynarodowym, o tyle należy stwierdzić, że proces ten nie był konsekwentny, np. po zaledwie roku wycofano się z wprowadzonej w 2005 r. zasady kadencyjności sprawowania funkcji Prezesa PAA. Widoczny na przestrzeni lat jest brak pełnej świadomości ustawodawcy odnośnie do prawnomiędzynarodowych (a obecnie także europejskich) obowiązków Polski w tym zakresie. Istotnym krokiem wstecz w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego i pozytywnych trendów polskiego ustawodawstwa była nowelizacja ustawy – Prawo atomowe z 2016 r.¹², którą to ustawą znacznie ograniczono autonomię Prezesa PAA. Bez przekonującego *ratio legis* odebrano mu kompetencję do występowania z wnioskiem o odwołanie zastępców, co oznacza, że nadzorujący minister może nawet bez woli piastuna funkcji Prezesa PAA dyskrecyjnie usuwać wiceprezesów urzędu. Ponadto, naruszając logikę funkcjonowania systemu oraz ponad 30-letnią praktykę ustawodawczą, odebrano Prezesowi PAA prawo do kształtowania składu swojego organu doradczego (obecnie Rady Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej), które w całości przeszło również na ministra nadzorującego. Pozytywnie należy natomiast ocenić przywrócenie kadencyjności Prezesa PAA dokonane nowelizacją z 2019 r. Argumentacja wnioskodawcy opierała się w tym względzie na konieczności zapewnienia niezależności. Tym bardziej dziwi więc, że ustawodawca nie wykorzystał okazji do naprawy błędów popełnionych w tym zakresie w 2016 r.¹³ W obecnym stanie prawnym, po przywróceniu kadencyjności Prezesa PAA, pełne dostosowanie do wymogów prawa międzynarodowego i europejskiego w sprawie niezależności tego organu wymaga stosunkowo nieznacznych zmian legislacyjnych, głównie w zakresie budżetowym, z uwzględnieniem niedostatków będących skutkiem nowelizacji z 2016 r.

kresu pojęciowego [w:] *Energetyka jądrowa w Polsce*, red. K. Jeleń, Z. Rau, Warszawa 2012, s. 580–622.

¹² Ustawa z 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe, Dz.U. poz. 1343. Zob. krótkie omówienie w „Nuclear Law Bulletin” 2016, nr 2, s. 78–79. Krytyczne omówienie zmian wprowadzonych tą ustawą zob. T.R. Nowacki, *Ograniczenie autonomii prezesa Państwowej Agencji Atomistyki*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4, s. 53–73.

¹³ Zob. T.R. Nowacki, *Ograniczenie autonomii*, *op. cit.*, s. 63–69.

Podległość organów dozoru jądrowego innym organom

Omawiając instytucjonalne kwestie nadzoru nad bezpieczeństwem wykorzystywania energii jądrowej w perspektywie historycznej, nie można ominąć także kwestii umiejscowienia organów dozoru jądrowego w strukturach państwowych, ze szczególnym uwzględnieniem podległości innym organom. Od ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej w 1956 r. do dziś organy dozoru jądrowego pozostają częścią administracji rządowej. Do roku 1999, a więc przez ponad 40 lat, wszystkie kolejne organy podlegały niezmiennie Prezesowi Rady Ministrów¹⁴. Wprawdzie w latach 1987–1991 PAA jako urząd podlegała Komitetowi do Spraw Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów¹⁵, by w 1991 r. powrócić do wcześniejszej podległości względem Prezesa Rady Ministrów¹⁶, jednak przez cały ten czas to Prezes Rady Ministrów sprawował nadzór personalny, a w szczególności w dalszym ciągu dyskrejonalnie powoływał i odwoływał piastuna funkcji organu – Prezesa PAA, a na wniosek tego ostatniego także wiceprezesów PAA. W tym czasie kompetencje do określania szczegółowego zakresu działania PAA i Prezesa PAA w drodze statutu zachowała także Rada Ministrów. Do istotnej zmiany doszło w 1999 r., kiedy nadzór nad Prezesem PAA powierzono ministrowi właściwemu ds. gospodarki¹⁷. Uzasadnienie dokonanej zmiany było lakoniczne i ograniczało się do stwierdzenia o konieczności odciążenia Prezesa Rady Ministrów od nadzoru nad większością urzędów centralnych¹⁸.

¹⁴ Zob. § 1 ust. 2 uchwały nr 444/56 Prezydium Rządu z 11 lipca 1956 r. w sprawie usprawnienia zarządzania problemami związanymi z pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej. Uchwałę zmieniono uchwałą nr 169/61 Rady Ministrów z 9 maja 1961 r. o zmianie uchwały nr 444 Prezydium Rządu z 11 lipca 1956 r. w sprawie usprawnienia zarządzania problemami związanymi z pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej. Tekst obu uchwał w: *Zbiór przepisów organizacyjno-prawnych dla jednostek Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, t. I, red. L. Peciakowski, Warszawa 1966, s. 42–43; art. 2 ustawy z 12 kwietnia 1973 r. o utworzeniu Urzędu Energii Atomowej (Dz.U. nr 12, poz. 88); art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z 27 lutego 1982 r. o utworzeniu Państwowej Agencji Atomistyki (Dz.U. poz. 7, nr 6); art. 44 i 45 ustawy z 10 kwietnia 1986 r. – Prawo atomowe (Dz.U. nr 12, poz. 70). Z oczywistych względów brak jest analogicznego przepisu w ustawie z 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Energetyki i Energii Atomowej (Dz.U. nr 12, poz. 67), jako że podległość Prezesowi Rady Ministrów wynikała wprost z charakteru organu (członek Rady Ministrów).

¹⁵ Zmianę tę wprowadzał art. 19 pkt 1 ustawy z 23 października 1987 r. o zmianach w zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, Dz.U. nr 33, poz. 180.

¹⁶ Na mocy art. 23 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych, Dz.U. nr 8, poz. 28.

¹⁷ Zob. art. 1 pkt 6 ustawy z 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 70, poz. 778.

¹⁸ Zob. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1116/III kad., s. 13.

Co istotne, ustawa zmieniająca nie dostosowała dotychczasowych przepisów ustawy – Prawo atomowe, co należy uznać za niedopatrzzenie w zakresie techniki legislacyjnej. Zmieniona ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2016, poz. 215, ze zm.), z której wynikał nadzór ministra właściwego ds. gospodarki, istniała więc w systemie prawnym równolegle do ustawy – Prawo atomowe w dotychczasowym brzmieniu, które utrzymywało nadzór Prezesa Rady Ministrów. Z formalnego punktu widzenia zaistniały problem w pewnym stopniu rozwiązywał się sam za pomocą ogólnych reguł kolizyjnych. Ustawa zmieniająca ustawę o działach jako akt prawny późniejszy względem ustawy – Prawo atomowe oraz zajmujący to samo miejsce w hierarchii aktów prawnych uchylał jego moc obowiązującą w zakresie zmienionym w myśl zasady *lex posterior derogat legi priori*. Dostrzegłszy niekonsekwencję Rada Ministrów przygotowała jednak projekt ustawy dostosowujący brzmienie odnośnych przepisów ustawy – Prawo atomowe do nowego brzmienia ustawy działowej¹⁹. Projekt ten niebawem jednak wycofano, gdyż w ślad za nim do Sejmu trafił kompleksowy, rządowy projekt nowej ustawy – Prawo atomowe²⁰. Kierując się zapewne ekonomią procesu legislacyjnego, uznano, że nie ma potrzeby formalnego dostosowywania przepisów Prawa atomowego do ustawy działowej w sytuacji, gdy za kilka miesięcy spodziewano się zupełnie nowego Prawa atomowego.

Projekt nowego Prawa atomowego przewidywał w art. 109, że to Prezes Rady Ministrów ponownie nadzoruje Prezesa PAA. W szczególności miał on dyskrejonalnie powoływać i odwoływać Prezesa PAA, a na wniosek tego ostatniego powoływać i odwoływać wiceprezesów PAA. Argumentacja Rady Ministrów jako wnioskodawcy za przywróceniem nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem PAA opierała się na trzech głównych przesłankach. Po pierwsze, wskazywano na praktykę międzynarodową w tym zakresie, podnosząc, że w większości państw organy dozoru jądrowego podlegają najwyższym organom władzy: premierom, prezydentom lub parlamentom. W tym miejscu wskazywano także na dotychczasową praktykę w Polsce, zgodnie z którą to właśnie Prezes Rady Ministrów był organem nadzorującym. Po drugie, konieczność pełnienia nadzoru nad PAA przez Prezesa Rady Ministrów miała wynikać zdaniem wnioskodawcy między innymi z faktu, że kwestie bezpieczeństwa jądrowego, z uwagi na swój ciężar gatunkowy i odbiór społeczny, powinny być jak najbliższe centrum zarządzania państwem. Szczególną uwagę należy zwrócić jednak na najmniej wyeksponowany, a istotny aspekt argumentacji Rady Ministrów, jakim jest wspomniana w uzasadnieniu wieloresortowość („między-resortowość”)

¹⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe, druk sejmowy nr 1582/III kad. przesłany do Marszałka Sejmu 7 grudnia 1999 r.

²⁰ Projekt ustawy – Prawo atomowe, druk sejmowy nr 1724/III kad. przesłany do Marszałka Sejmu 15 lutego 2000 r.

PAA²¹. Wnioskodawca słusznie przywołał także tę kwestię, gdyż poruszając się w logice ustawy o działach administracji rządowej, trudno uznać jakiegokolwiek ministra działowego za odpowiedniego nadzorcę dla organu lub instytucji, których spektrum działania obejmuje wiele działów administracji rządowej, jak miało to miejsce w przypadku Prezesa PAA i obsługującego go urzędu. Właściwym w takim przypadku organem wydaje się być właśnie Prezes Rady Ministrów jako zwierzchnik wszystkich działów administracji rządowej. Przepisy dotyczące nadzoru weszły w życie w lutym 2001 r., a więc niemal rok wcześniej niż pozostałe przepisy nowego Prawa atomowego²².

Przywrócenie nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem PAA okazało się jednak krótkotrwałe. Pod koniec 2001 r. uchwalono ustawę, która po raz kolejny dokonała zmian w ustawie o działach administracji rządowej²³. Tym razem, po niespełna roku, nadzór nad Prezesem PAA od 1 stycznia 2002 r. powierzono ministrowi właściwemu ds. środowiska. Zmiana ta była częścią szerszego planu reorganizacji administracji rządowej, w wyniku której nadzór nad większością organów nadzorowanych wówczas przez Prezesa Rady Ministrów powierzono ministrom działowym. W uzasadnieniu do projektu ustawy podnoszono, podobnie jak w 1999 r., że odciążenie Prezesa Rady Ministrów od konieczności nadzorowania tych organów zapewni efektywniejsze wykonywanie funkcji kierownika prac rządu. Jednocześnie wnioskodawca (Rada Ministrów) nie był konsekwentny, gdyż zakładał utrzymanie nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad niektórymi centralnymi organami administracji rządowej jak Prezes UOKiK i Prezes GUS²⁴. Analiza przebiegu dyskusji sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, która prowadziła prace nad przedmiotowym projektem ustawy, każe sformułować wniosek, że przyporządkowanie Prezesa PAA do ministra właściwego ds. środowiska nosiło pewne znamiona przypadkowości. Początkowo planowano ponownie przenieść Prezesa PAA pod nadzór ministra właściwego ds. gospodarki, czego jednak nie uczyniono (wspominano także o pomysle likwidacji PAA). W tej sytuacji zdecydowano się powierzyć nadzór nad Prezesem PAA ministrowi właściwemu ds. środowiska. W zapisach prac Komisji brak jest rozbudowanej argumentacji przemawiającej za takim rozwiązaniem. W świetle decyzji o niepowierzaniu nadzoru nad Prezesem PAA ministrowi właściwemu ds.

²¹ Cała argumentacja zob. *Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 1724/III kad., s. 7–8.

²² Ustawa z 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, Dz.U. 2001, nr 3, poz. 18, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1792.

²³ Ustawa z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 154, poz. 1800.

²⁴ Zob. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk sejmowy nr 82/IV kad., s. 1.

gospodarki z uwagi na obciążenie tego ostatniego wykonywaniem nadzoru nad innymi podmiotami wydaje się, że wybór ministra właściwego ds. środowiska wynikał w dużej mierze z faktu, że w przeciwieństwie do ministra właściwego ds. gospodarki nie był on znacząco zaabsorbowany wykonywaniem funkcji nadzorczych wobec innych instytucji. Dodatkowo zmianę tę próbowano uzasadnić pewną stycznością merytoryczną działalności Prezesa PAA z kwestiami ochrony środowiska. Argumentacja merytoryczna odgrywała jednak rolę posiłkową, by nie powiedzieć drugorzędną. O kwestiach merytorycznych wspomniano zaledwie raz i w dodatku nietrafnie. Powołując się na możliwość zanieczyszczenia środowiska przez źródła promieniotwórcze, uznano, że zakres działania Prezesa PAA „jest najbliższy Ministerstwu Środowiska”²⁵. Pomijając w tym miejscu zupełny brak odniesień do znacznie poważniejszych czynności w postaci nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatacji reaktora jądrowego „Maria”, należy zauważyć, że kontrola użytkowania źródeł promieniotwórczych znacznie więcej wspólnego ma z ochroną zdrowia, względnie z ochroną pracowników przed szkodliwym działaniem środowiska pracy, stąd trzymając się sformułowań używanych podczas posiedzenia Komisji, zakres działania Prezesa PAA bliższy był ministrom właściwym ds. zdrowia lub pracy (wówczas odpowiednio Minister Zdrowia i Minister Pracy i Polityki Społecznej)²⁶. Za największy błąd tej argumentacji należy jednak uznać zignorowanie wieloresortowego charakteru zadań PAA. Z uwagi na ich przekrojowość względem działów administracji rządowej jakiegokolwiek przyporządkowywanie PAA ministrowi działowemu należy uznać za niezasadne²⁷.

Aktualny stan prawny

Wymogi prawa międzynarodowego i europejskiego

Co do zasady prawo międzynarodowe nie przesądza o umiejscowieniu organów dozoru jądrowego w strukturze organów państwowych. Pewne ramy w tym zakresie wynikają jednak z zasady niezależności organów dozoru jądrowego, zgodnie z którą należy oddzielić funkcje nadzorcze względem energii jądrowej od funkcji stymulujących jej rozwój, aby zapewnić niezależny proces decyzyjny w działalności regulacyjnej. Oznacza to, że w wykonywaniu swoich funkcji organ

²⁵ Zob. zapis prac Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z 4 i 5 grudnia 2001 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrn/ASW-6>, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrn/ASW-7> [dostęp 17 marca 2021 r.].

²⁶ Zob. przykłady nadzoru nad organami dozoru jądrowego w innych państwach, np. w Belgii ministrem nadzorującym jest Minister Zdrowia, a w Zjednoczonym Królestwie – Minister Pracy i Emerytur.

²⁷ Szczegółowa analiza wieloresortowości PAA (w kontekście aktualnego stanu prawnego) znajduje się w podrozdz. „Argument działów administracji rządowej” niniejszego artykułu.

dozoru jądrowego nie może być podporządkowany organowi, który promuje lub wykorzystuje energię jądrową. Innymi słowy, żaden organ nie może mieć wpływu na decyzje, jakie w procesie regulacyjnym wydaje organ dozoru jądrowego, nawet jeśli z uwagi na strukturę organów państwowych w danym państwie podlega ten ostatni lub jest nadzorowany przez inny organ.

Niezależność wymagana jest dla organów nadzorujących kwestie ochrony radiologicznej (*radiation protection*), bezpieczeństwa jądrowego (*nuclear safety*), ochrony fizycznej obiektów i materiałów jądrowych (*nuclear security*). Obowiązek zapewnienia niezależności organu nie istnieje w odniesieniu do kwestii zabezpieczeń materiałów jądrowych (*safeguards*) ze względu na inny cel regulacji (nieproliferaacja broni jądrowej). W praktyce rozróżnienie to często nie ma większego znaczenia, gdyż w sporej części państw, w tym w Polsce, jeden organ odpowiada za wszystkie te obszary.

Obowiązek zapewnienia niezależności zakorzeniony jest w wielu międzynarodowych aktach prawnych. Z prawnie wiążących należy wymienić umowy międzynarodowe²⁸ i akty prawa wtórnego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom)²⁹. Wśród dokumentów niewiążących znajdują się zalecenia Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA)³⁰, przyjmowane pod jej

²⁸ Opracowane pod auspicjami MAEA: Konwencja bezpieczeństwa jądrowego, Wspólna konwencja bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi sporządzona w Wiedniu 5 września 1997 r. (Dz.U. 2002, nr 202, poz. 1704), Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych sporządzona w Wiedniu i otwarta do podpisu 3 marca 1980 r. w Wiedniu i Nowym Jorku w wersji zmienionej poprawką z 2005 r. (Dz.U. 1989, nr 17, poz. 93; 2006, nr 235, poz. 1696).

²⁹ Dyrektywy Rady: 2009/71/Euratom z 25 czerwca 2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz.Urz. UE L 172 z 2 lipca 2009, s. 18; Dz.Urz. UE L 260 z 3 października 2009 r., s. 40, oraz Dz.Urz. UE L 219 z 25 lipca 2014 r., s. 42); 2011/70/Euratom z 19 lipca 2011 r. ustanawiająca ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi (Dz.Urz. UE L 199 z 2 sierpnia 2011 r., s. 48); 2013/59/Euratom z 5 grudnia 2013 r. ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego oraz uchylająca dyrektywy 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom (Dz.Urz. UE L 13 z 17 stycznia 2014 r., s. 1).

³⁰ IAEA, *Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards*, IAEA Safety Standards Series, General Safety Requirements, No. GSR Part 3, Vienna 2014; IAEA, *Fundamental Safety Principles*, IAEA Safety Standards Series, Safety Fundamentals, No. SF-1, Vienna 2006; IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*, IAEA Safety Standards Series, General Safety Requirements, No. GSR Part 1, Vienna 2010; IAEA, *Organization and Staffing of the Regulatory Body for Nuclear Facilities*, IAEA Safety Standards Series, General Safety

auspicjami tzw. kodeksy postępowania (*Codes of Conduct*)³¹, zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy³² oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego³³. Jedynym dokumentem wiążącym, który wychodzi poza ogólne sformułowanie o „funkcjonalnym 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/Euratom³⁴. Konkretyzuje ona obowiązek 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).

Prawo krajowe

Stosownie do art. 146 ust. 2 Konstytucji³⁵ sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego należą do Rady Ministrów. Takie sformułowanie oznacza domniemanie kompetencji Rady Ministrów w sferze władzy wykonawczej oraz konieczność jednoznacznego ujęcia w normach konstytucyjnych spraw zastrzeżonych dla innych organów państwowych³⁶. Z uwa-

Guide, No. GS-G-1.1, Vienna 2002; IAEA, *Objective and Essential Elements of a State's Nuclear Security Regime*, IAEA Nuclear Security Series, Security Fundamentals, No. 20, Vienna 2013; IAEA, *Nuclear Security Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities (INFCIRC/225/Revision 5)*, IAEA Nuclear Security Series, Recommendations, No. 13, Vienna 2011.

³¹ Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Sources (INFCIRC/663) przyjęty przez Konferencję Generalną MAEA 21 września 1990 r.; Code of Conduct on the Safety of Research Reactors (GOV/2004/4/Corr. 1) przyjęty przez Konferencję Generalną MAEA 24 września 2004 r.

³² Recommendation 1209 (1993) on nuclear power plants in central and eastern Europe, Text adopted by the Assembly on 5 February 1993 (29th Sitting), Recommendation 1311 (1997) on the safety of nuclear installations in the countries of central and eastern Europe, Text adopted by the Assembly on 28 January 1997 (3rd Sitting).

³³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 marca 2013 r. w sprawie ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testów wytrzymałościowych”) elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej oraz działań powiązanych, P7_TA(2013)0089.

³⁴ 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.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

³⁶ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 784.

gi na brak norm konstytucyjnych odnoszących się bezpośrednio do bezpieczeństwa jądrowego, w tym zasad nadzoru nad wykorzystaniem energii jądrowej oraz aspektów instytucjonalnych, należy przyjąć, że związane z tym kwestie znajdują się w kompetencji Rady Ministrów.

Za koniecznością umiejscowienia organów dozoru jądrowego w strukturach Rady Ministrów przemawia także treść normy art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji, zgodnie z którym Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny. Wychodząc z założenia, że bezpieczeństwo wewnętrzne to stan zapewniający bezpieczeństwo obywateli oraz umożliwiający właściwe, niezakłócone funkcjonowanie państwa i jego instytucji³⁷, należy przyjąć, że termin ten obejmuje wszystkie kwestie związane z zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa zlokalizowanymi wewnątrz jego granic. Jednym z obszarów bezpieczeństwa wewnętrznego jest niewątpliwie bezpieczeństwo jądrowe, rozumiane, stosownie do normy art. 3 pkt 2 Prawa atomowego, jako osiągnięcie odpowiednich warunków eksploatacji, zapobiegania awariom i łagodzenie ich skutków, czego wynikiem jest ochrona pracowników i ludności przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego obiektów jądrowych.

Z uwagi na wspomniany brak odniesień do bezpieczeństwa jądrowego w Konstytucji nie można, opierając się na jej przepisach, określić umiejscowienia instytucji dozoru jądrowego w strukturach rządowych. Uprawnienie do kształtowania sytuacji prawnej w tym zakresie ma zatem ustawodawca zwykły. Zgodnie z jego wolą nadzór nad Prezesem PAA od 2002 r. sprawował minister właściwy ds. środowiska, a od 2020 r. minister właściwy ds. klimatu. W obecnym stanie prawnym jest nim Minister Klimatu³⁸ i Środowiska. Nadzór ten znajduje oparcie normatywne w kilku przepisach. Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy z 2 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2012, poz. 393, ze zm.) minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych na zasadach określonych w tych przepisach. I tak art. 109 ust. 4 Prawa atomowego mówi wprost, iż nadzór nad Prezesem PAA sprawuje minister właściwy ds. klimatu. Dodatkowo art. 13a ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej, wskazując organy nadzorowane przez ministra właściwego ds. klimatu, wymienia wśród nich także Prezesa PAA. Przywołać ponownie można także rozporządzenie atrybucyjne, które wymienia Prezesa PAA wśród organów nadzorowanych przez Ministra Klimatu i Środowiska³⁹. Należy mieć jednak na uwadze,

³⁷ Zob. *ibidem*, s. 791.

³⁸ Zob. § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska, Dz.U. poz. 1720, 2004.

³⁹ Zob. pkt 3 załącznika – Wykaz organów podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych w związku z § 1 ust. 5 rozporządzenia, o którym mowa w przypisie nr 37.

że zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji zakres działania i zadania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy. Rozporządzenie nie może więc być samodzielną podstawą do wykonywania przez Ministra Klimatu i Środowiska nadzoru nad Prezesem PAA. Dla porządku odnotować należy również, że minister w drodze obwieszczenia w Monitorze Polskim ustala wykaz jednostek nadzorowanych i podległych, co stanowi wykonanie obowiązku przewidzianego w art. 33 ust. 1d ustawy o Radzie Ministrów⁴⁰. Obwieszczenie ze swej natury nie ma jednak charakteru konstytutywnego, a jedynie informacyjny, poza tym Prezes PAA nie znajduje się w tym wykazie, gdyż dotyczy on jednostek organizacyjnych, a nie organów.

Zgodnie z art. 34 a ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów wytyczne i polecenia wydawane przez ministra nadzorującego centralny organ administracji rządowej nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, co stanowi jedną z prawnych gwarancji niezależności organów nadzorowanych przez ministrów, w tym Prezesa PAA. Odpowiada to obowiązkowi wynikającemu z art. 5 ust. 2 lit. a dyrektywy 2009/71/Euratom. Dodatkowo niezależność Prezesa PAA wzmocniona jest kadencyjnością sprawowanej funkcji wprowadzonej ponownie nowelizacją Prawa atomowego z 2019 r.⁴¹.

Zgodnie z art. 109 ust. 1 Prawa atomowego Prezes PAA jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Jednocześnie, stosownie do art. 64 ust. 1 pkt 1 tej samej ustawy jest on naczelnym organem dozoru jądrowego. Dodatkowo do kompetencji Prezesa PAA należy nadzór nad ochroną fizyczną materiałów i obiektów jądrowych oraz zabezpieczeniami materiałów jądrowych. Odpowiada to międzynarodowym zaleceniom i praktyce, zgodnie z którymi cały nadzór nad bezpieczeństwem wykorzystywania energii jądrowej powinien spoczywać w ręku jednego organu⁴². Organami dozoru jądrowego są także powoływani i odwoły-

⁴⁰ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z 24 listopada 2020 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych, M.P. poz. 1114.

⁴¹ Zob. art. 109 ust. 2a Prawa atomowego. Wcześniej kadencyjność obowiązywała w latach 2005–2006.

⁴² Chodzi o tak zwaną zasadę „3 S”: *safety* (bezpieczeństwo jądrowe wraz z ochroną radiologiczną), *security* (ochrona fizyczna obiektów i materiałów jądrowych), *safeguards* (zabezpieczenie materiałów jądrowych przed nieproliferacją), zakładającą integrację nadzoru nad tymi obszarami w ręku jednego organu. Zob. T.R. Nowacki, *Niezależność organów dozoru jądrowego. Próba rekonstrukcji zakresu pojęciowego*, op. cit., s. 29. Por. także funkcjonalną analizę systemu „3 S” jako mającego oparcie w przepisach międzynarodowego prawa energii jądrowej: A. Vasmant, *International Legal Instruments Promoting Synergies in Nuclear Safety, Security and Safeguards: Myth or Reality?*, „Nuclear Law Bulletin” 2009, nr 2, s. 81–102.

wani przez Prezesa PAA inspektorzy dozoru jądrowego⁴³. Prezes PAA jest organem wyższego stopnia w stosunku do inspektorów dozoru jądrowego. Zadania w zakresie reglamentacji, kontroli i nadzoru zastosowań energii jądrowej i promieniowania jonizującego Prezes PAA i inspektorzy dozoru jądrowego realizują w szczególności przez przeprowadzanie kontroli, wydawanie zezwoleń i innych decyzji administracyjnych, w tym nakazów i zakazów mających na celu usunięcie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa jądrowego lub ochrony radiologicznej. Swoje zadania Prezes PAA wykonuje przy pomocy wspomaganego go urzędu, którym jest PAA⁴⁴.

Nadzór ministra właściwego ds. klimatu (wcześniej środowiska) nad Prezesem PAA – uwagi krytyczne

Argument wagi zadań Prezesa PAA

Argumentem, który w pierwszej kolejności przemawia za koniecznością przywrócenia nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem PAA, jest waga zadań

⁴³ Istnieją dwie kategorie inspektorów dozoru jądrowego. Inspektorzy II stopnia uprawnieni są do wykonywania kontroli we wszystkich jednostkach organizacyjnych wykonujących działalność związaną z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego, podczas gdy inspektorzy I stopnia nie mają takich uprawnień w odniesieniu do obiektów jądrowych i składowisk odpadów promieniotwórczych – zob. art. 64 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo atomowe.

⁴⁴ Zob. Statut i regulamin organizacyjny PAA: zarządzenie Ministra Klimatu z 18 czerwca 2020 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Agencji Atomistyki, Dz.Urz. MK poz. 32, zarządzenie nr 3 Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 26 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Państwowej Agencji Atomistyki, Dz.Urz. PAA, poz. 3. O polskim systemie nadzoru nad bezpieczeństwem wykorzystywania energii jądrowej zob. T.R. Nowacki, *Nuclear Power Programme for Poland – Establishing the Legal Framework* [w:] *Nuclear Law in the EU and Beyond – Atomrecht in Deutschland, der EU und weltweit. Proceedings of the AIDN/INLA Regional Conference 2013 in Leipzig*, red. C. Raetzke, Baden-Baden 2014, s. 121–166; *idem*, *Polskie prawo a energetyka jądrowa*, „Miesięcznik Kapitałowy” 2012, nr 1, s. 50–52; P. Korzecki, J. Niewodniczański, *Zasady licencjonowania elektrowni jądrowych w Polsce oraz koncepcje gospodarki odpadami promieniotwórczymi* [w:] *NPPP 2006. Międzynarodowa Konferencja Elektrownie jądrowe dla Polski. Warszawa, 1–2 czerwca 2006 r. Referaty*, Warszawa 2006, s. 16.1–16.13; W. Dworak, *Reglamentacja działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące* [w:] *Nowe prawo energetyczne*, red. M. Rudnicki, K. Sobieraj, Lublin 2013, s. 271–280; *idem*, *Prawne uwarunkowania działalności dozoru jądrowego w Polsce* [w:] *Badania materiałowe na potrzeby elektrowni i przemysłu energetycznego. XX Seminarium Naukowo-Techniczne Zakopane, 19–21 czerwca 2013 roku*, Otwock–Świerk 2013, s. 9–14; M.A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 339–357.

tego organu. Kwestie bezpieczeństwa jądrowego mają duży ciężar gatunkowy i są ważną składową bezpieczeństwa państwa. Dotyczy to zarówno potencjalnych zagrożeń umiejscowionych wewnątrz państwa, jak i tych pochodzących spoza obszaru Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie odnoszącym się do wewnątrz należy wspomnieć o potencjalnych zagrożeniach związanych z eksploatacją obiektów jądrowych i składowiska odpadów promieniotwórczych, użytkowaniem tysięcy źródeł promieniotwórczych, transportem materiałów jądrowych, źródeł promieniowania jonizującego, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego, których znaczna ilość odbywa się na obszarze naszego państwa włączając w to tranzyt. W przypadku realizacji rządowych planów dodać do tego trzeba będzie również elektrownie jądrowe. W wymiarze zewnętrznym należy wskazać na potencjalne zagrożenia pochodzące z obiektów jądrowych usytuowanych poza granicami państwa. Już obecnie Polska otoczona jest czynnymi elektrowniami jądrowymi, które znajdują się niemal w każdym z graniczących państw⁴⁵. Do tego dodać należy te, które wprawdzie z Polską nie graniczą, ale znajdują się na tyle blisko, że trzeba je uwzględniać przy planowaniu ewentualnych działań⁴⁶. Prezes PAA odpowiada zarówno za nadzór nad bezpiecznym wykorzystywaniem energii jądrowej w Polsce, jak i za ocenę sytuacji radiacyjnej kraju oraz ma znaczący udział w postępowaniu w przypadku zdarzeń radiacyjnych, bez względu na to, czy zagrożenie pochodzi z terytorium Polski, czy spoza jej granic. Wykonuje on również obowiązki prawnomiędzynarodowe w tym zakresie⁴⁷. 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 jądrowej⁴⁸. Należy zgodzić się z poglądem, że wyżej wymienione kwestie z uwagi na swój ciężar gatunkowy, znaczenie dla bezpieczeństwa państwa oraz odbiór społeczny powinny być jak najbliżej centrum zarządzania państwem, stąd

⁴⁵ Białoruś, Czechy, Niemcy, Słowacja, Ukraina. Dodatkowo na Litwie likwidowane są dwa reaktory RBMK (tego samego typu co w Czarnobylu), co teoretycznie również może wiązać się z pewnym ryzykiem transgranicznym, choć w daleko mniejszym stopniu niż w przypadku awarii elektrowni znajdującej się w eksploatacji.

⁴⁶ Węgry, Szwecja, ewentualnie (choć w znacznie mniejszym stopniu) także Finlandia, Rosja, Rumunia, Słowenia.

⁴⁷ Wynikają one zarówno z umów wielostronnych: Konwencja o pomocy w przypadku awarii jądrowej lub zagrożenia radiologicznego, sporządzona w Wiedniu 26 września 1986 r. (Dz.U. 1988, nr 31, poz. 218), Konwencja o wczesnym powiadamianiu o awarii jądrowej, sporządzona w Wiedniu 26 września 1986 r. (Dz.U. 1988, nr 31, poz. 216), jak i umów dwustronnych – zob. listę tych umów na stronie PAA: http://www.paa.gov.pl/strona-42-prawo_miedzynarodowe.html [dostęp 17 marca 2021 r.].

⁴⁸ Wynikają one głównie z Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, sporządzonego w Moskwie i Londynie 1 lipca 1968 r., Dz.U. 1970, nr 8, poz. 60.

najwłaściwszym organem do sprawowania nadzoru nad Prezesem PAA wydaje się Prezes Rady Ministrów jako organ stojący na czele egzekutywy.

Argument działań administracji rządowej

Argumentem za przywróceniem nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem PAA jest także „wieloresortowość” zakresu działania tego ostatniego organu. Zgodnie z dyspozycją art. 110 ustawy – Prawo atomowe do zakresu działania Prezesa PAA należy „wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju”. Opierając się na ustawowych definicjach obu pojęć (bezpieczeństwo jądrowe⁴⁹ i ochrona radiologiczna⁵⁰), należy stwierdzić, że nie sposób przyporządkować działań Prezesa PAA w omawianym zakresie do działań „środowisko” lub „klimat”. Działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej są z natury rzeczy realizowane w wielu obszarach, gdzie ochrona środowiska jest zaledwie jednym z nich i wcale nie dominującym⁵¹. Nie dotyczą one zaś w ogóle kwestii klimatu. Na szczególną uwagę zasługują natomiast kwestie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i warunków pracy, bezpieczeństwa wewnętrznego (powszechnego)⁵². Ochrona środowiska będzie zaledwie rezultatem skutecznych działań podjętych w tych obszarach. Osiągnięcie „odpowiednich warunków eksploatacji i zapobieganie awariom” np. elektrowni jądrowych w konsekwencji spowoduje, że nie dojdzie do szkód w środowisku. Należy w tym miejscu nadmienić, że do spraw uregulowanych w przepisach Prawa atomowego nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska⁵³. Ponadto analiza szczegółowych zadań Prezesa PAA

⁴⁹ Art. 3 pkt 2 ustawy – Prawo atomowe: „bezpieczeństwo jądrowe – osiągnięcie odpowiednich warunków eksploatacji, zapobieganie awariom i łagodzenie ich skutków, czego wynikiem jest ochrona pracowników i ludności przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego z obiektów jądrowych”.

⁵⁰ Art. 3 pkt 20 ustawy – Prawo atomowe: „ochrona radiologiczna – zapobieganie narażeniu ludzi i skażeniu środowiska, a w przypadku braku możliwości zapobieżenia takim sytuacjom – ograniczenie ich skutków do poziomu tak niskiego, jak tylko jest to rozsądnie osiągalne, przy uwzględnieniu czynników ekonomicznych, społecznych i zdrowotnych”.

⁵¹ Znajduje to nawet odzwierciedlenie na gruncie niektórych przepisów Prawa atomowego. W przytoczonej wyżej definicji legalnej „bezpieczeństwa jądrowego” nie znajduje się żadne odwołanie do ochrony środowiska, podczas gdy równocześnie mowa jest o ochronie „pracowników i ludności”.

⁵² Bezpieczeństwo jądrowe jest składową bezpieczeństwa powszechnego, a to z kolei wraz z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym oraz bezpieczeństwem ustrojowym składa się na bezpieczeństwo wewnętrzne. Zob. więcej w: B. Skłodowski, *Bezpieczeństwo jądrowe w poszerzonej agendzie badań nad bezpieczeństwem*, „Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna” 2014, nr 2, s. 25.

⁵³ Zob. art. 2 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2019, poz. 1396, ze zm. O tworzących się współzależnościach pomiędzy prawem energii

wymienionych w art. 110 pkt 1–13 Prawa atomowego⁵⁴, które służyć mają realizacji celu w postaci zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiolo-

jądrowej a prawem ochrony środowiska w prawie międzynarodowym zob. S. Emmerchts, *Environmental Protection under Nuclear Law: Still a Long Way to Go* [w:] *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook*, b. m. w. 2010, s. 121–156; *idem*, *Environmental Law and Nuclear Law: A Growing Symbiosis*, „Nuclear Law Bulletin” 2008, nr 2, s. 91–110.

- ⁵⁴ Art. 110 Prawa atomowego: „Do zakresu działania Prezesa Agencji należy wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju, a w szczególności: 1) przygotowywanie projektów dokumentów dotyczących polityki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej uwzględniających program rozwoju energetyki jądrowej i 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 oraz innych decyzji przewidzianych w ustawie; 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 tej sytuacji; 5) wykonywanie zadań wynikających z zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej 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; 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 możliwościach do zastosowania środków 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 opracowywanych przez uprawnione organy; 13) przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów corocznych

gicznej kraju, wskazuje, że dotyczą one (w różnym stopniu) nawet aż 10 działów administracji rządowej: energii (art. 110 pkt 9), gospodarki (art. 110 pkt 1–3, 5, 9, 11, 13), obrony narodowej (art. 110 pkt 8), oświaty i wychowania (art. 110 pkt 6), pracy (art. 110 pkt 1–3), spraw wewnętrznych (art. 110 pkt 1, 4, 5, 8, 11, 13), spraw zagranicznych (art. 110 pkt 5, 10), szkolnictwa wyższego i nauki (art. 110 pkt 7), środowiska (art. 110 pkt 1–7, 9–11, 13), zdrowia (art. 110 pkt 1–3, 6, 11). Odróżnia to diametralnie Prezesa PAA od innych podmiotów nadzorowanych przez ministra właściwego ds. środowiska i ds. klimatu (w tym centralnych organów administracji rządowej), zarówno tych wymienionych w art. 28 ust. 3 oraz 13a ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej, tj. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, Państwowe- go Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, jak i tych, które minister nadzoruje na podstawie innych ustaw, jak np. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska⁵⁵. Zdecydowana większość zadań tych podmiotów da się przyporządkować do jednego działu administracji – „środowisko”, ewentualnie do dwóch – „środowisko” i „klimat”⁵⁶.

Co więcej, poza nadzorem ministra właściwego ds. środowiska i ds. klimatu pozostają organy, które mają znacznie większy związek z działalnością w zakresie ochrony środowiska niż Prezes PAA: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (nadzorowany przez ministra właściwego ds. gospodarki złożami kopalini), Generalny Inspektor Sanitarny (nadzorowany przez ministra właściwego ds. zdrowia), Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (nadzorowany przez ministra właściwego ds. wewnętrznych), dyrektorzy urzędów morskich (nadzorowani przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej). Trudno mówić więc także o jakiegokolwiek zasadzie przyporządkowania ministrowi właściwemu ds. środowiska (lub ds. klimatu) organów i instytucji, których zadania dotyczą ochrony środowiska. Nie da się wyróżnić jakiegokolwiek logicznego kryterium, którego zastosowanie doprowadziło do ukształtowania aktualnego stanu prawnego w tym zakresie. Potwierdza to pogląd, zgodnie z którym przyporządkowanie Prezesa PAA ministrowi właściwemu ds. środowiska było przypadkowe i nie opierało się na jakiegokolwiek regule ustalonej bądź to w toku długotrwałej praktyki, bądź w poglądach doktryny prawa administracyjnego.

sprawozdań ze swojej działalności oraz ocen stanu bezpieczeństwa i ochrony radiologicznej kraju”.

⁵⁵ Na podstawie art. 121 ust. 2 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. 2018, poz. 2081, ze zm.

⁵⁶ Zob. art. 2 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1355, ze zm.), art. 400b ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, art. 33 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2129, ze zm.), art. 127 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...).

Wieloresortowość zadań Prezesa PAA skłania do wniosku, że nadzór nad tym organem powinien sprawować Prezes Rady Ministrów, który nie jest ministrem „pierwszym wśród równych”, gdyż Konstytucja stawia go ponad pozostałymi członkami Rady Ministrów, nadając mu status samodzielnego organu władzy wykonawczej⁵⁷. Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem wszystkich działów administracji rządowej, co uwidacznia się między innymi w dyspozycji normy art. 148 Konstytucji, zgodnie z którą kieruje on pracami Rady Ministrów, zapewnia wykonywanie jej polityki wraz z określaniem sposobów jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Co więcej, pewne uprawnienia nadzorcze względem Prezesa PAA Prezes Rady Ministrów posiada także w obecnym stanie prawnym, co pośrednio świadczyć może o przynajmniej częściowym uznaniu argumentu „wieloresortowości” przez ustawodawcę. Oprócz typowego uprawnienia premiera do powoływania (na wniosek ministra nadzorującego) i odwoływania piastuna funkcji centralnego organu administracji rządowej, jakim jest Prezes PAA, dotyczą one głównie działalności sprawozdawczej i w tym kontekście można je uznać za konkretyzację ogólnej normy art. 5 pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów umożliwiającej Prezesowi Rady Ministrów żądanie informacji, dokumentów i sprawozdań między innymi od centralnych organów administracji rządowej. I tak zgodnie z art. 110 pkt 13 Prawa atomowego jednym z zadań Prezesa PAA jest przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów corocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz ocen stanu bezpieczeństwa i ochrony radiologicznej kraju. Stanowi to wyjątek od niepisanej reguły, że centralny organ administracji rządowej nadzorowany przez ministra przedstawia sprawozdanie ministrowi, a nie premierowi⁵⁸. Co więcej, zgodnie z art. 109 ust. 2b pkt 6 Prawa atomowego, w przypadku niez zaakceptowania takiego sprawozdania Prezes Rady Ministrów może odwołać Prezesa PAA przed końcem kadencji. Ponadto stosownie do art. 113 ust. 2 Prezes PAA przekazuje Prezesowi Rady Ministrów informację o wynikach międzynarodowego przeglądu

⁵⁷ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 307.

⁵⁸ Zob. np. analogiczne obowiązki innych centralnych organów administracji rządowej: Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (art. 21 ust. 3 ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1580, ze zm.), Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego (art. 174b ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. 2019, poz. 868, ze zm.), Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska (art. 4a ust. 1 pkt 9 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1355, ze zm.). W niektórych przypadkach sprawozdanie trafia wprawdzie do Prezesa Rady Ministrów, ale za pośrednictwem ministra nadzorującego organ. Por. przykład Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który przekazuje sprawozdanie do nadzorującego ministra, a ten wraz ze swoją opinią przesyła je Prezesowi Rady Ministrów (art. 190 ust. 2 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2460).

krajowego systemu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, w tym wykonywania dozoru jądrowego, a zgodnie z art. 113a ust. 3 informuje go o wynikach przeprowadzanej przez siebie oceny funkcjonowania dozoru jądrowego wraz z analizą obowiązującego stanu prawnego pod względem jego adekwatności do potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej⁵⁹. Uprawnienia powyższe osłabiają w pewnym sensie nadzór sprawowany przez ministra właściwego ds. środowiska. Instytucjonalizują one bowiem bezpośrednią komunikację Prezesa PAA z Prezesem Rady Ministrów, która w tym przypadku odbywa się bez udziału ministra nadzorującego. Stanowi to wyjątek od zasady określonej w art. 35 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, zgodnie z którym to minister nadzorujący urząd centralny prezentuje sprawy dotyczące tego urzędu na posiedzeniu Rady Ministrów. Dodatkowo Prezes Rady Ministrów ma pewien wpływ na ustalanie zadań Prezesa PAA. Na mocy art. 111 Prawa atomowego może on wydać rozporządzenie określające szczegółowy zakres działania Prezesa PAA⁶⁰. Uprawnienie to również jest wyjątkiem od niepisanej reguły, że szczegółowy zakres działania centralnego organu administracji rządowej określa rozporządzeniem minister nadzorujący⁶¹.

Argument historyczny

Za przywróceniem nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem PAA przemawia także długoletnia praktyka ustawodawcza w Polsce. Powrót Prezesa PAA pod nadzór Prezesa Rady Ministrów oznaczałby przywrócenie rozwiązań praw-

⁵⁹ Dodatkowo w stanie prawnym sprzed nowelizacji z 2019 r. art. 94 pkt 2 nakazywał Prezesowi PAA w niektórych przypadkach przekazanie Prezesowi Rady Ministrów raportu o zdarzeniach radiacyjnych.

⁶⁰ Z uwagi na hierarchię źródeł prawa, stosownie do art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenie takie nie mogłoby ograniczać ani rozszerzać zakresu działania Prezesa PAA względem tego, co przewidziane jest w Prawie atomowym lub innych ustawach. Zakres działania Prezesa PAA ustalony rozporządzeniem powinien być „szczegółowy”, a więc uprawnienie Prezesa Rady Ministrów ogranicza się jedynie do doprecyzowania art. 110 oraz innych przepisów Prawa atomowego. Na gruncie ustawy – Prawo atomowe rozporządzenie, o którym mowa, nigdy nie zostało wydane. Analogiczne rozporządzenie wydano natomiast na gruncie ustawy z 1982 r. o utworzeniu Państwowej Agencji Atomistyki. Organem wydającym była wówczas jednak Rada Ministrów, a nie Prezes Rady Ministrów. Poza tym rozporządzenie określało szczegółowy zakres działania nie Prezesa PAA, ale samej PAA, która zgodnie z ówczesnymi przepisami była organem administracji (trzymając się ściśle treści art. 2 ust. 1 tej ustawy, wykonywała zadania centralnego organu administracji państwowej w zakresie atomistyki). Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 2 kwietnia 1982 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Państwowej Agencji Atomistyki, Dz.U. nr 12, poz. 89.

⁶¹ Zob. np. art. 7 ust. 3 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 276, ze zm.

nych, które z powodzeniem obowiązywały w Polsce przez kilkadziesiąt lat (1956–1999, 2001) i następnie zostały wbrew pierwotnym przepisom Prawa atomowego z 2000 r. zmienione, przenosząc Prezesa PAA pod nadzór ministra właściwego ds. środowiska. Przeniesienie to, jak wskazano wyżej⁶², miało w dużej mierze charakter przypadkowy. Nowy organ nadzorujący nie miał w praktyce żadnej styczności merytorycznej z organem nadzorowanym. Żadna z komórek organizacyjnych ówczesnego Ministerstwa Środowiska nie zajmowała się kwestiami pozostającymi we właściwości Prezesa PAA⁶³. Sytuacja ta nie zmieniła się do tej pory. Wystarczy nadmienić, że w strukturze Ministerstwa Środowiska nadzór nad Prezesem PAA został przyporządkowany do Departamentu Nadzoru Geologicznego, a więc komórki merytorycznie biegunowo odległej od działalności w zakresie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej⁶⁴. W tym kontekście powierzenie nadzoru nad Prezesem PAA ministrowi właściwemu ds. środowiska stanowiło zaprzeczenie argumentacji użytej do uzasadnienia tej zmiany. Skoro za odebraniem Prezesowi Rady Ministrów nadzoru nad Prezesem PAA przemawiać miała między innymi okoliczność, że premier nie jest w stanie tego nadzoru wykonywać, gdyż nie dysponuje odpowiednim aparatem do realizacji tego zadania, to logicznym wnioskiem jest, że nadzór ten powinien zostać powierzony takiemu organowi, który taki aparat posiada i w konsekwencji będzie w stanie taki nadzór sprawować. Tymczasem minister właściwy ds. środowiska nie miał styczności merytorycznej z technologiami jądowymi i w konsekwencji nie miał możliwości sprawowania nadzoru efektywniej od premiera. Co więcej, w świetle nieuwzględnionych wówczas przez ustawodawcę zadań Prezesa PAA z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, to Prezes Rady Ministrów ma znacznie więcej styczności z materią będącą przedmiotem działania organów dozoru jądowego. Wspomnieć należy w tym miejscu także o niekonsekwencji ustawodawcy, który pozostawił wiele punktów styczności Prezesa PAA z Prezesem Rady Ministrów, o których była mowa powyżej (obowiązki sprawozdawcze, informacyjne oraz możliwość uszczegółowienia zakresu działania Prezesa PAA w rozporządzeniu).

Argument obecnej praktyki umiejscowienia organów regulacyjnych

Na korzyść postulowanego rozwiązania przemawia także obecna praktyka w zakresie umiejscawiania w strukturach administracji rządowej organów regulacyjnych, których działalność dotyczy sektora energetycznego. W Polsce istnieją

⁶² Zob. podrozdz. „Podległość organów dozoru jądowego innym organom”.

⁶³ Zob. *a contrario* zarządzenie nr 45 Ministra Środowiska z 31 lipca 2000 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Środowiska, <https://dziennikurzedowy.mos.gov.pl/dzienniki-z-2005-2000/2000/zarzadzenie/zarzadzenie-nr-45-ministra-srodowiska-z-dnia-31-lipca-2000-r-w-sprawie-nadania-regulaminu-organiz/> [dostęp 17 marca 2021 r.].

⁶⁴ Zob. § 14 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, Dz.Urz. Min. Środ. 2016, poz. 41, ze zm.

trzy organy regulujące kwestie związane z sektorem energii: Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz Prezes PAA. Prezes URE, jako bezpośredni regulator rynku energii, obok innych zadań, które wykonuje, przede wszystkim udziela i cofa koncesje na wytwarzanie energii elektrycznej oraz zatwierdza i kontroluje stosowanie taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła. Zadania Prezesa UOKiK w sektorze energetycznym dotyczą głównie udzielania zgody na koncentrację przedsiębiorstw energetycznych, przestrzegania przepisów dotyczących pomocy państwa (pomocy publicznej), zagadnień konsumenckich. Prezes PAA oddziałuje (będzie oddziaływać) zaś na tę część sektora energetycznego, która produkuje energię elektryczną lub ciepło za pomocą reaktorów jądrowych. Decyzje Prezesa PAA, mimo że pozornie podejmowane w wąskim zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, są w istocie decyzjami warunkującymi powodzenie ekonomiczne przedsięwzięć i tym sposobem pośrednio poważnie oddziałują na rynek energii i na bezpieczeństwo energetyczne. Od decyzji organów dozoru jądrowego zależeć będzie między innymi, czy duże obiekty energetyczne (elektrownie, elektrociepłownie lub ciepłownie jądrowe) będą mogły powstać i funkcjonować⁶⁵. Spośród wymienionych organów dwa z nich (Prezes URE i Prezes UOKiK) nadzorowane są przez Prezesa Rady Ministrów. Wyjątkiem od tej reguły jest Prezes PAA nadzorowany przez ministra właściwego ds. środowiska. Przeniesienie Prezesa PAA z powrotem pod nadzór Prezesa Rady Ministrów sprawiłoby, że dotychczasowa praktyka dotycząca sprawowania nadzoru nad organami regulacyjnymi oddziałującymi na sektor energetyczny uległaby ujednoczeniu. Należy się spodziewać, że miałyby to korzystny wpływ na wykonywanie zadań państwa w newralgicznym sektorze energetyki z uwagi na możliwość lepszej koordynacji i dostosowania działań organów regulacyjnych do polityki państwa w rozumieniu art. 34a ustawy o Radzie Ministrów.

Argument prawporównawczy (praktyki międzynarodowej)

Analizując możliwe koncepcje instytucjonalne, warto posiłkować się rozwiązaniami zastosowanymi w innych porządkach prawnych. W przypadku organów dozoru jądrowego dotyczy to w szczególności tych państw, gdzie funkcjonuje energetyka jądrowa, względnie gdzie elektrownie jądrowe są budowane. To bowiem tam istnieją najpoważniejsze wyzwania dla regulatorów jądrowych i z tego względu to one powinny być punktem odniesienia do ewentualnych porównań⁶⁶.

⁶⁵ Pomija się w tym miejscu dotychczasową działalność organów dozoru jądrowego w klasycznych elektrowniach ciepłych w postaci m.in. nadzoru nad wykorzystywaniem źródeł promieniotwórczych służących np. do kontroli poziomu pyłów w zbiornikach.

⁶⁶ Przegląd poszczególnych systemów i organów dozoru jądrowego m.in. w: T.P. Matthews, E. Park, *Regulatory independence and accountability: a survey of international nuclear regulatory regimes*, „Int. J. Nuclear Law” 2013, nr 1, s. 5–19; Ā. Atiyas, D. Sanim,

Państw posiadających elektrownie jądrowe jest obecnie 34 (wliczając Tajwan)⁶⁷. Do tej liczby należy dodać także dwa państwa, które wprawdzie nie mają jeszcze energetyki jądrowej, ale w których buduje się elektrownie jądrowe (reaktory energetyczne)⁶⁸, co pociąga za sobą konieczność istnienia kompetentnych i doświadczonych instytucji dozoru jądrowego. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie prawa energii jądrowej, nie istnieje jeden model organizacji organów dozoru jądrowego odpowiadający wszystkim państwom⁶⁹. W poszczególnych państwach różne są systemy i tradycje prawa oraz administrowania. Należy jednak zwrócić uwagę na pewną prawidłowość, również zauważaną w doktrynie, zgodnie z którą w znacznej części państw za korzystne uznaje się rozwiązanie, w którym organy dozoru jądrowego podlegają organom o największych kompetencjach politycznych, a więc najwyższym organom władzy wykonawczej w postaci szefa rządu lub głowy państwa⁷⁰. W tym drugim przypadku jest to w zasadzie równoznaczne ze sprawowaniem kierownictwa rządowego⁷¹. Takie rozwiązanie zastosowano w ponad połowie wszystkich państw eksploatujących lub budujących elektrownie jądrowe, dokładnie w 19 na 36 państw, czyli w 53% przypadków⁷². Wskaźnik ten jest jeszcze wyższy w grupie 10 państw z największą

A Regulatory Authority for Nuclear Energy: Country Experiences and Proposals for Turkey [w:] *The Turkish Model for Transition to Nuclear Energy II*, red. S. Ülgen, Stambuł 2012, s. 132–145; A. Bredimas, W.J. Nuttal, *A Comparison of International Regulatory Organizations and Licensing Procedures for New Nuclear Power Plants*, „Energy Policy” 2008, nr 4, s. 1344–1354. Zob. także profile legislacyjne poszczególnych państw w bazie Agencji Energii Jądrowej OECD, <https://www.oecd-neo.org/law/legislation/> [dostęp 17 marca 2021 r.].

⁶⁷ Liczba ta nie uwzględnia Chorwacji, która jest współwłaścicielem elektrowni jądrowej w Krško. Z uwagi na fakt, że leży ona w Słowenii chorwackie organy dozoru jądrowego nie nadzorują jej eksploatacji, a jedynie postępowanie z odpadami promieniotwórczymi pochodzącymi z tej elektrowni na swoim terytorium.

⁶⁸ Bangladesz, Turcja.

⁶⁹ Zob. C. Stoiber, A. Baehr, N. Pelzer, W. Tonhauser, *Handbook on Nuclear Law*, op. cit., s. 25.

⁷⁰ Zob. C. Stoiber, A. Cherf, W. Tonhauser, M. de Loudres Vez Carmona, *Handbook on Nuclear Law – Implementing Legislation*, Vienna 2010, s. 26.

⁷¹ Zob. np. Stany Zjednoczone Ameryki, Argentyna, Brazylia (podległość prezydentowi, który jest równocześnie szefem rządu), Francja, Rosja (podległość prezydentowi, któremu podlega rząd i który mianuje premiera), Chiny, Szwajcaria (podległość kolegialnej głowie państwa będącej równocześnie rządem – odpowiednio Rada Państwa i Rada Federacyjna).

⁷² Statystyki te nie uwzględniają Litwy i Chorwacji, gdzie organy dozoru jądrowego również podlegają premierowi. Na Litwie od 2009 r. nie eksploatuje się elektrowni jądrowych, a kilka lat temu wstrzymano także przygotowania do budowy nowej elektrowni. Litwa prowadzi jednak likwidację dwóch reaktorów, co również wymaga istnienia profesjonalnych organów dozoru jądrowego. Chorwacja zaś nie nadzoruje

liczbą energetycznych reaktorów jądrowych (elektrowni)⁷³. 6 na 10 państw w tej grupie, a więc aż 60%, posiada organy dozoru jądrowego podległe szefowi rządu bądź głowie państwa. Drugim w kolejności modelem nadzoru nad organami dozoru jądrowego jest ten, w którym funkcję organu nadzorującego pełni minister właściwy ds. środowiska. Ten model występuje jednak w zaledwie 4 na wszystkie 36 państw wykorzystujących lub budujących elektrownie jądrowe (11%) oraz w zaledwie jednym przypadku w grupie 10 państw z największą flotą reaktorów energetycznych (10%). Istnieją także inne modele podległości, ale są to w zasadzie przypadki jednostkowe. Organami nadzorującymi są między innymi ministrowie właściwi ds. zdrowia, ds. pracy, ds. nauki, ds. sytuacji nadzwyczajnych, ds. energii. Odnotować warto także unikalne rozwiązanie istniejące w Kanadzie. Jego szczególny charakter wynika zarówno z uwagi na organ nadzorujący (parlament), jak i sposób zorganizowania nadzoru w formie nadzoru piętrowego wykonywanego za pośrednictwem ministra właściwego ds. zasobów naturalnych (organ odrębny od ministra właściwego ds. środowiska).

Należy zwrócić uwagę, że państwa, w których zdecydowano się na podległość organów dozoru jądrowego szefom rządu, względnie głowom państw, należą do różnych systemów prawnych i ustrojowych oraz różnych kultur i tradycji prawa i administrowania. Znajdują się wśród nich zarówno państwa demokratyczne, jak i autorytarne, te o systemie prezydenckim i parlamentarno-gabinetowym (wśród nich np. wszystkie państwa V4 oprócz Polski). Powszechność jednego rozwiązania, w kontekście różnorodności systemów prawnych w poszczególnych państwach, prowadzi do wniosków, że zastosowana koncepcja jest w dużej mierze uniwersalna i odpowiadająca potrzebom państw. Trudno jednoznacznie wskazać na argumentację, jaką kierowano się w poszczególnych państwach przy wyborze konkretnej konstrukcji instytucjonalnej. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można jednak założyć, że była ona zbliżona do uzasadnienia prezentowanego w niniejszym artykule. Dotyczy to w szczególności tej jego części, która odnosi się do konieczności usytuowania organów dozoru jądrowego jak najbliżej najwyższych organów władzy (centrów decyzyjnych w państwie), z uwagi na ne-

eksploatacji „swojej” elektrowni jądrowej, gdyż ta znajduje się na terytorium Słowenii (właścicielami po 50% są państwowe przedsiębiorstwa energetyczne ze Słowenii i Chorwacji). Warto odnotować także przypadek Włoch. W związku z rozpoczętym w 2009 r. na nowo programem jądrowym miała nastąpić istotna zmiana w organizacji dozoru jądrowego, której elementem było utworzenie nowej instytucji podlegającej bezpośrednio premierowi. Do realizacji programu ostatecznie nie doszło, choć stosowne przepisy zdążyły wejść w życie i pozostawały w mocy przez pewien czas. Zob. F. Iaccarino, *Resurgence of nuclear Energy in Italy*, „Nuclear Law Bulletin” 2019, nr 2, s. 72, 78.

⁷³ Stany Zjednoczone Ameryki (99 reaktory w eksploatacji i 2 budowane), Francja (58/1), Chiny (45/15), Japonia (42/2), Rosja (35/7), Korea Południowa (25/2), Indie (22/6), Kanada (19/0), Ukraina (15/2), Zjednoczone Królestwo (15/2).

wralgiczny w wymiarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa charakter nadzoru nad wykorzystywaniem energii jądrowej. Oczywiście fakt, że konkretne rozwiązanie instytucjonalne jest dominujące na świecie, nie jest samodzielną ani decydującą przesłanką warunkującą poparcie jakiegokolwiek tezy. Jego powszechność stanowi jednak niebłahe wzmocnienie zaprezentowanej wyżej argumentacji, które należy brać pod uwagę w procesie analizowania i wypracowywania wniosków.

Podsumowanie

Konstytucja nie przesądza wprost o umiejscowieniu organów odpowiedzialnych za nadzór nad bezpieczeństwem wykorzystywania energii jądrowej w systemie organów i instytucji państwa. Zgodnie z ustawą zasadniczą za zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego odpowiedzialna jest jednak Rada Ministrów. Związane to jest z domniemaniem jej kompetencji w obszarach niezastrzeżonych dla innych organów oraz z faktem, że to Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, którego składową jest także bezpieczeństwo jądrowe. Oznacza to, że organy dozoru jądrowego powinny być częścią administracji rządowej, jednak ustawa zasadnicza milczy na temat ich usytuowania w strukturach rządowych, pozostawiając swobodę kształtowania sytuacji prawnej w tym zakresie ustawodawcy zwykłemu. Ten zdecydował, że organ odpowiedzialny za nadzór nad bezpieczeństwem wykorzystywania energii jądrowej (obecnie Prezes PAA) ma status centralnego organu administracji rządowej i jest nadzorowany przez ministra właściwego ds. klimatu (a w latach 2002–2020 przez ministra właściwego ds. środowiska). Należy przy tym zauważyć, że takie rozwiązanie jest co do zasady zgodne z przepisami prawa międzynarodowego i europejskiego. Nie przewidują one szczególnych wymogów co do pozycji ustrojowej organów dozoru jądrowego poza wymogiem zapewnienia ich niezależności w regulacyjnym procesie decyzyjnym. Polskie przepisy czynią zadość tym wymaganiom. Ustawa o Radzie Ministrów zakazuje wpływania na proces decyzyjny organu przez nadzorującego ministra, co dodatkowo wzmocnione jest kadencyjnością Prezesa PAA umocowaną w przepisach Prawa atomowego⁷⁴.

⁷⁴ W kontekście aktualnego sprawowania nadzoru nad Prezesem PAA mogą się pojawić wątpliwości odnośnie do niezależności Prezesa PAA z uwagi na fakt, że Minister Klimatu i Środowiska jest ministrem właściwym jednocześnie ds. środowiska, klimatu i energii. Minister właściwy ds. energii odpowiada m.in. za wykorzystanie energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze, a więc jego obowiązkiem jest promocja energii jądrowej. Organy dozoru jądrowego wymagają zaś funkcjonalnego oddzielenia od takich organów. Z drugiej strony istnieją przesłanki, by stwierdzić, że Prezes PAA jest organem niezależnym w rozumieniu przepisów prawa międzynarodowego i europejskiego. Nadzór ze strony ministra jest jedynie nadzorem formalnym, poza

Przez kilkadziesiąt lat nadzór nad organami dozoru jądrowego w Polsce pełnił niezmiennie Prezes Rady Ministrów. W wyniku dosyć przypadkowej i, wydaje się nie do końca przemyślanej, zmiany, a w każdym razie bez widocznego i zrozumiałego *ratio legis*, nadzór ten przeniesiono na ministra resortowego, najpierw epizodycznie na ministra właściwego ds. gospodarki, a następnie na ministra właściwego ds. środowiska. Tymczasem waga zadań, jakie wykonuje Prezes PAA, a w szczególności ich znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i społecznego poczucia bezpieczeństwa, wskazuje na to, że organ taki powinien być jak najbliżej centrum zarządzania państwem, co w polskich warunkach w odniesieniu do nadzoru nad centralnymi organami administracji rządowej oznacza, że nadzór nad Prezesem PAA powinien sprawować Prezes Rady Ministrów jako organ stojący na czele egzekutywy. Za takim wnioskiem przemawia również analiza zadań Prezesa PAA dokonana pod kątem ich przyporządkowania do poszczególnych działów administracji rządowej. Zadania organów dozoru jądrowego mają wybitnie wieloresortowy charakter i nie można ich przyporządkować do konkretnego działu administracji rządowej. W szczególności zadania Prezesa PAA tylko w niewielkim stopniu wiążą się bezpośrednio z ochroną środowiska, a praktycznie w ogóle z klimatem. Co więcej, rozwiązanie w postaci sprawowania nadzoru nad organami dozoru jądrowego przez szefa rządu lub głowę państwa (będącą równocześnie szefem rządu) zdecydowanie dominuje w państwach wykorzystujących lub budujących elektrownie jądrowe bez względu na ich ustrój, system rządów oraz tradycje prawa i administrowania. Także istniejąca w Polsce praktyka umiejscawiania nadzoru nad niektórymi centralnymi organami administracji, tj. sprawującymi funkcje regulacyjne w stosunku do podmiotów działających w sektorze energetycznym, przemawia za przywróceniem nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad Prezesem PAA, który jest jedynym z nich nadzorowanym nie przez Prezesa Rady Ministrów, a przez ministra. Przywrócenie nadzoru Prezesa Rady Ministrów powinno wiązać się także z wyposażeniem Prezesa PAA w kompetencje w zakresie samodzielnego przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących zakresu jego działania, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku Prezesa UOKiK⁷⁵. Odciąży to z jednej strony aparat organu nadzorującego, a jednocześnie skróci ścieżkę legislacyjną, eliminując niepotrzebne ogniwo pośrednie. Warto powrócić także do postulatu zmiany historycznych już nazw organu i obsługującego go urzędu na odpowiednie do ich obecnych zadań.

tym istnieje ustawowy zakaz wpływania na proces wydawania decyzji administracyjnych wzmocniony dodatkowo kadencyjnością Prezesa PAA. Przypadek ten wymaga odrębnych rozważań.

⁷⁵ Art. 31 pkt 8 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. 2019, poz. 369, ze zm.

Bibliografia

Źródła

- IAEA, *Fundamental Safety Principles*, IAEA Safety Standards Series, Safety Fundamentals, No. SF-1, Vienna 2006.
- IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*, IAEA Safety Standards Series, General Safety Requirements, No. GSR Part 1, Vienna 2010.
- IAEA, *Nuclear Security Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities (INFCIRC/225/Revision 5)*, IAEA Nuclear Security Series, Recommendations, No. 13, Vienna 2011.
- IAEA, *Objective and Essential Elements of a State's Nuclear Security Regime*, IAEA Nuclear Security Series, Security Fundamentals, No. 20, Vienna 2013.
- IAEA, *Organization and Staffing of the Regulatory Body for Nuclear Facilities*, IAEA Safety Standards Series, General Safety Guide, No. GS-G-1.1, Vienna 2002.
- IAEA, *Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards*, IAEA Safety Standards Series, General Safety Requirements, No. GSR Part 3, Vienna 2014.
- Państwowa Agencja Atomistyki, *Raport roczny. Działalność Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz ocena stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Polsce w 2019 roku*, Warszawa 2020.
- Program polskiej energetyki jądrowej przyjęty uchwałą nr 15/2014 Rady Ministrów z 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. poz. 502) i zaktualizowany uchwałą z dnia 2 października 2020 r. (M.P. poz. 946).
- Projekt polityki energetycznej państwa do 2040 r., <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-zapraszamy-do-konsultacji1>.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe, druk sejmowy nr 1582/III kad.
- Projekt ustawy – Prawo atomowe, druk sejmowy nr 1724/III kad.
- Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo atomowe, druk sejmowy nr 1724/III kad.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1116/ III kad.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 82/ IV kad.
- Zapis prac Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z 4 i 5 grudnia 2001 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrnr/ASW-6>, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknrnr/ASW-7>.
- Zbiór przepisów organizacyjno-prawnych dla jednostek Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej, t. I, red. L. Peciakowski, Warszawa 1966.

Piśmiennictwo

- Atiyas İ., Sanim D., *A Regulatory Authority for Nuclear Energy: Country Experiences and Proposals for Turkey* [w:] *The Turkish Model for Transition to Nuclear Energy II*, red. S. Ülgen, Istanbul 2012.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bredimas A., Nuttal W.J., *A Comparison of International Regulatory Organizations and Licensing Procedures for New Nuclear Power Plants*, „Energy Policy” 2008, nr 4, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2007.10.035>.
- Dworak W., *Reglamentacja działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące* [w:] *Nowe Prawo energetyczne*, red. M. Rudnicki, K. Sobieraj, Lublin 2013.
- Dworak W., *Prawne uwarunkowania działalności dozoru jądrowego w Polsce* [w:] *Badania materiałowe na potrzeby elektrowni i przemysłu energetycznego. XX Seminarium Naukowo-Techniczne Zakopane, 19–21 czerwca 2013 roku*, Otwock–Świerk 2013.
- Emmerechts S., *Environmental Law and Nuclear Law: A Growing Symbiosis*, „Nuclear Law Bulletin” 2008, nr 2, https://doi.org/10.1787/nuclear_law-2008-5k9gw7rxgf7c.
- Emmerechts S., *Environmental Protection under Nuclear Law: Still a Long Way to Go* [w:] *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook*, b.m.w. 2010.
- Historia radiologii polskiej na tle radiologii światowej*, red. S. Leszczyński, Warszawa 2000.
- Iaccarino F., *Resurgence of nuclear Energy in Italy*, „Nuclear Law Bulletin” 2009, nr 2, https://doi.org/10.1787/nuclear_law-v2009-art15-en.
- Jezierski G., *Krótką historia promieniowania rentgenowskiego w Polsce*, „Analecta” 2010, nr 1–2.
- Korzecki P., Niewodniczański J., *Zasady licencjonowania elektrowni jądrowych w Polsce oraz koncepcje gospodarki odpadami promieniotwórczymi* [w:] *NPPP 2006. Międzynarodowa Konferencja Elektrownie Jądrowe dla Polski*. Warszawa, 1–2 czerwca 2006 r. Referaty, Warszawa 2006.
- Matthews T.P., Park E., *Regulatory independence and accountability: a survey of international nuclear regulatory regimes*, „Int. J. Nuclear Law” 2013, nr 1, <https://doi.org/10.1504/ijnucl.2013.052041>.
- Nowacki T.R., *Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2018, nr 3, <https://doi.org/10.21697/zp.2018.18.3.05>.
- Nowacki T.R., *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017.
- Nowacki T.R., *Niezależność organów dozoru jądrowego na tle prawa międzynarodowego, europejskiego i konstytucyjnego*, rozprawa doktorska (maszynopis), Wrocław 2015.
- Nowacki T.R., *Niezależność organów dozoru jądrowego. Próba rekonstrukcji zakresu pojęciowego* [w:] *Energetyka jądrowa w Polsce*, red. K. Jeleń, Z. Rau, Warszawa 2012.
- Nowacki T.R., *Nuclear Power Programme for Poland – Establishing the Legal Framework* [w:] *Nuclear Law in the EU and Beyond – Atomrecht in Deutschland, der EU und*

- weltweit. *Proceedings of the AIDN/INLA Regional Conference 2013 in Leipzig*, red. C. Raetzke, Baden-Baden 2014, <https://doi.org/10.5771/9783845252360-119>.
- Nowacki T.R., *Ograniczenie autonomii prezesa Państwowej Agencji Atomistyki*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 4, <https://doi.org/10.31268/ps.2018.05>.
- Nowacki T.R., *Polskie prawo a energetyka jądrowa*, „Miesięcznik Kapitałowy” 2012, nr 1.
- Nowacki T.R., *Prawne gwarancje niezależności dozoru jądrowego w Polsce [w:] Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, red. I. Ramus, Kielce 2014.
- Pawłowski C., *Przepisy o środkach zabezpieczających lekarzy, pracowników pomocniczych i chorych w czasie stosowania promieni X do celów rozpoznawczych i leczniczych oraz warunki pracy lekarzy i personelu pomocniczego w zakładach rentgenologicznych*, Warszawa 1947.
- Skłodowski B., *Bezpieczeństwo jądrowe w poszerzonej agencji badań nad bezpieczeństwem*, „Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna” 2014, nr 2.
- Stoiber C., Baehr A., Pelzer N., Tonhauser W., *Handbook on Nuclear Law*, Vienna 2003.
- Stoiber C., Cherf A., Tonhauser W., de Loudres Vez Carmona M., *Handbook on Nuclear Law – Implementing Legislation*, Vienna 2010, <https://doi.org/10.4067/s0718-00122011000100018>.
- The 2016 amendment of the Polish Atomic law*, „Nuclear Law Bulletin” 2016, nr 2.
- Vasmant A., *International Legal Instruments Promoting Synergies in Nuclear Safety, Security and Safeguards: Myth or Reality?*, „Nuclear Law Bulletin” 2009, nr 2, https://doi.org/10.1787/nuclear_law-v2009-art16-en.
- Waligórski M.A., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.