

WOJCIECH DWORAK

PODSTAWY INSTYTUCJONALNE
KONIECZNE DO ROZWOJU SEKTORA ENERGETYKI JĄDROWEJ
W POLSCE

Zgodnie z wytycznymi Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej [dalej cyt.: MAEA], stan prawny i organizacyjny odnoszący się do sektora energetyki jądrowej powinien być adekwatny do potrzeb i skali rozwoju krajowej infrastruktury jądrowej¹. W przypadku krajowych rozwiązań prawnych, określających ramy instytucjonalne sektora energetyki jądrowej, brak tego rodzaju źródła energii w miksie energetycznym, przez długi okres kształtował ich zakres przedmiotowy, a także wpływał na podejmowane działania organizacyjne. W Polsce nigdy bowiem nie funkcjonowały obiekty jądrowe służące do komercyjnego wytwarzania energii, takie jak elektrownia jądrowa, zakład wzbogacania izotopowego lub zakład wytwarzania i przetwarzania paliwa jądrowego. Bezprecedensowym wydarzeniem było podjęcie decyzji o budowie elektrowni jądrowej w Żarnowcu, jednakże w wyniku trudności finansowych oraz narastających protestów społecznych w dniu 2 grudnia 1989 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę o wstrzymaniu inwestycji na rok, a następnie, 4 września 1990 r. zdecydowała o zaniechaniu budowy.

Występujące obecnie w Polsce obiekty jądrowe to: reaktor badawczy Maria wraz z basenem technologicznym, znajdujący się w Narodowym Centrum Badań

Dr WOJCIECH DWORAK – kierownik Wydziału Przepisów i Analiz Technicznych w Urzędzie Dozoru Technicznego, Lublin; e-mail: dworak.wojtek@gmail.com

¹ Zob. MAEA, *Milestones in the development of a national infrastructure for nuclear power*. NG-G-3.1, Wiedeń 2007, s. 28-31.

Jądrowych² w Otwocku-Świerku, a także dwa przechowalniki wypalonego paliwa jądrowego oraz – znajdujący się w stanie likwidacji – reaktor badawczy Ewa, zarządzony przez Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych w Otwocku-Świerku. Reaktor Maria jest wykorzystywany do napromieniania materiałów tarczowych służących do produkcji preparatów promieniotwórczych³, prowadzenia badań fizycznych z użyciem kanałów poziomych, głównie w zakresie fizyki materii skondensowanej, do naświetlania kryształów i domieszkowania krzemu, a także w celach szkoleniowych. W basenie technologicznym reaktora przechowywane jest wypalone paliwo jądrowe z całego okresu jego eksploatacji. Reaktor Maria działa aktualnie na podstawie zezwolenia na eksploatację wydanego przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki [dalej cyt.: Prezes PAA] na czas określony do 31 marca 2015 r.⁴ Jak zaznaczono, reaktor Ewa podlega obecnie procedurze likwidacji rozpoczętej w 1997 r., w ramach której w 2002 r. usunięto z niego paliwo jądrowe i wszystkie substancje promieniotwórcze, zdemontowano i usunięto wszystkie urządzenia i układy technologiczne, pozostawiając korpus osłony biologicznej z szybem reaktora. Likwidacja reaktora Ewa prowadzona jest na podstawie zezwolenia Prezesa PAA z 15 stycznia 2002 r.⁵, które poprzedzone było zezwoleniem na likwidację z 23 maja 1997 r. Przechowalniki wypalonego paliwa jądrowego wykorzystywane są do przechowywania niskowzbożonego, wypalonego paliwa jądrowego, niektórych stałych odpadów pochodzących z likwidacji reaktora Ewa i z eksploatacji reaktora Maria oraz zużytych źródeł promieniowania gamma o dużej aktywności. Przechowywane jest w nich także wysokowzbożone, wypalone paliwo jądrowe pochodzące z eksploatacji reaktora Ewa w latach 1967-1995 oraz reaktora Maria. Oba przechowalniki podlegają eksploatacji na podstawie zezwolenia Prezesa PAA z dnia 15 stycznia 2002 r., wydanego na czas nieokreślony.

Należy podkreślić, że w obecnej infrastrukturze jądrowej szczególne miejsce zajmuje Krajowe Składowisko Odpadów Promieniotwórczych [dalej cyt.: KSOP] w Różanie. Jest to składowisko powierzchniowe, usytuowane na terenie byłego fortu wojskowego, przeznaczone do ostatecznego składowania zamkniętych źródeł promieniotwórczych oraz krótkożyciowych, nisko- i średnioaktywnych odpa-

² Narodowe Centrum Badań Jądrowych powołane zostało w dniu 1 września 2011 r., na podstawie połączenia Instytutu Energii Atomowej Polatom z Instytutem Problemów Jądrowych im. A. Sołtana.

³ WNP, *Polski reaktor jądrowy ratuje światową medycynę nuklearną*, [w:] http://www.energetyka.wnp.pl/polski-reaktor-jadrowy-ratuje-swiatowa-medycyne-nuklearna,184851_1_0_0.html [dostęp: 25.02.2014].

⁴ Zezwolenie Prezesa PAA Nr 1/2009/MARIA z dnia 31 marca 2009 r.

⁵ Zezwolenie Prezesa PAA Nr 1/2002/EWA z dnia 15 stycznia 2002 r.

dów, tj. o okresie połowicznego rozpadu zawartych w nich izotopów poniżej trzydziestu lat. Na terenie KSOP okresowo przechowywane mogą być również odpady długożyciowe, oczekujące na umieszczenie ich w ostatecznym głębokim składowisku geologicznym⁶.

Jak wcześniej wskazano, poziom rozwoju i badawczy charakter polskiego sektora jądrowego wpływał na kształt właściwych w tym zakresie regulacji prawnych, które w pełni odpowiadały potrzebom wykonywania nadzoru nad bezpiecznym eksploataowaniem obiektów jądrowych. W sytuacji braku infrastruktury do komercyjnego wytwarzania energii jądrowej nie było potrzeby szczegółowego regulowania bezpieczeństwa obiektów tego typu. Takie podejście znajdowało oparcie w czwartej z dziesięciu podstawowych zasad bezpieczeństwa MAEA, zgodnie z którą środki przeznaczone na zapewnienie bezpieczeństwa muszą być współmierne do wielkości zagrożeń radiacyjnych i zakresu niezbędnych kontroli. Zgodnie z zaleceniami MAEA należy również stosować podejście stopniowane przy dokonywaniu ocen bezpieczeństwa oraz ustanawiać takie rozwiązania prawne, które będą odpowiednie dla szerokiego zakresu typów obiektów jądrowych oraz stwarzanych przez nie różnych poziomów potencjalnych zagrożeń i ryzyk⁷.

Wyrażony w Polityce energetycznej Polski do 2030 r. i konsekwentnie realizowany plan rozwoju krajowego sektora energetyki jądrowej wymusił działania o charakterze legislacyjnym i organizacyjnym, które mają stworzyć warunki dla bezpiecznego funkcjonowania obiektów jądrowych nowego typu oraz zapewnić sprawne przeprowadzenie procesu inwestycyjnego. Ich kluczowym elementem jest opracowanie i aktualizacja długookresowej strategii, która w sposób kompleksowy ujmuje zagadnienia istotne dla rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. Rolę tę pełni – przyjęty w dniu 28 stycznia 2014 r. przez Radę Ministrów w drodze uchwały – dokument strategiczny: Program Polskiej Energetyki Jądrowej [dalej cyt.: Program PEJ]. Obok przepisów materialnoprawnych ustanawiających ramy bezpiecznego funkcjonowania obiektów jądrowych poprzez m.in. określenie uprawnień i obowiązków inwestora, a następnie podmiotu eksploatującego, kluczowe znaczenie dla rozwoju sektora energetyki jądrowej mają przepisy o charakterze ustrojowym i zadaniowym. Ustanawiają one bowiem odpowiednie organy administracji publicznej, a także kreują i dostosowują ich zakres działań w omawianej sferze gospodarki państwa. Wobec powyższego celem niniejszej pracy jest

⁶ Zob. K. M a d a j, *Doświadczenia z 50 lat unieszkodliwiania odpadów promieniotwórczych w Polsce*, referat wygłoszony w ramach III Szkoły Energetyki Jądrowej, Gdańsk, 20-22 października 2010 r., s. 12-13.

⁷ Zob. MAEA, *Fundamental Safety Principles. Safety Fundamentals, No. SF-1*, Wiedeń 2006, s. 10.

prezentacja rozwiązań prawnych określających status i kompetencje organów, takich jak: Rada Ministrów, minister właściwy ds. gospodarki, Pełnomocnik Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, a także zadania przedsiębiorstwa państwowego użyteczności publicznej – Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych [dalej cyt.: ZUOP].

1. RADA MINISTRÓW

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸ nadała Radzie Ministrów – obok Prezydenta – status naczelnego organu władzy wykonawczej⁹, prowadzącego politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, kierującego administracją rządową oraz realizującego inne zadania w zakresie polityki państwa¹⁰. W jej skład, zgodnie z postanowieniem art. 147 Konstytucji RP, wchodzi Prezes Rady Ministrów i ministrowie, a ponadto mogą do niego zostać powołani: wiceprezesi Rady Ministrów oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów, jak np. przewodniczący Komitetu Badań Naukowych. Konstytucja RP nie reguluje przy tym, ani liczby członków Rady Ministrów, ani konkretnej liczby członków poszczególnych kategorii, tj. ministrów, wicepremierów i przewodniczących komitetów określonych w ustawach.

Mając na uwadze plan rozwoju energetyki jądrowej, istotna regulacja o randze konstytucyjnej zawarta została w art. 150 Konstytucji RP, która w stosunku do członków Rady Ministrów ustanawia zasadę *incompatibilitas*. Zgodnie z jej treścią nie mogą oni prowadzić działalności sprzecznej z ich obowiązkami publicznymi, co odnosi się nie tylko do zakazu łączenia funkcji publicznych, ale także wszelkich innych możliwych rodzajów działalności, w tym również gospodarczej¹¹. Zasada ta znajduje doprecyzowanie w przepisach szczegółowych, chociażby takich, jak uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu¹², który w art. 7 ust. 3 zakazuje posłowi pełniącemu funkcję ministra, sekretarza lub podsekretarza stanu wykonywania funkcji członka komisji sejmowej, do której zakresu działania należy kontrola działalności naczelnego organu administracji państwowej.

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja RP].

⁹ Zob. art. 10 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁰ Zob. W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 339.

¹¹ Zob. M. Kisła, *Administracja rządowa*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała, Warszawa 2010, s. 93.

¹² M. P. 2012, poz. 32.

W przepisach Konstytucji RP uregulowane zostały ogólne ramy funkcjonowania Rady Ministrów, obejmujące zagadnienia dotyczące jej powoływania, zasad funkcjonowania i organizacji oraz szczegółowe kompetencje. W systemie prawnym obowiązują w tym zakresie również przepisy szczegółowe, do których zaliczyć należy ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹³ oraz akty prawa wewnętrznego, na czele z uchwałą Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁴. Mając na uwadze przedmiot niniejszego opracowania, analizie poddane zostaną te rozwiązania, które pozostają w związku z planami rozwoju energetyki jądrowej w Polsce.

Należy zauważyć, że ustawa zasadnicza nie formułuje wprost zasady kolegalności działania Rady Ministrów, co pośrednio skutkuje wzmocnieniem pozycji premiera względem ministrów, w szczególności jego uprawnień kierowniczych i koordynacyjnych. Kolegalność jej działania wynika natomiast wprost z ustawy o Radzie Ministrów, jak również regulaminu pracy Rady Ministrów, zgodnie z którymi rząd działając jako organ kolegalny rozpatruje na posiedzeniach sprawy wchodzące w zakres jego kompetencji¹⁵. Posiedzenia są zwoływane przez Prezesa Rady Ministrów, on też im przewodniczy i ustala porządek obrad. Ponadto dla ważności posiedzenia wymagana jest obecność większości członków Rady Ministrów¹⁶. Kolegalność prac naczelnego organu władzy wykonawczej podkreślona została również w obowiązkach nałożonych na jej członków, zgodnie z którymi każdy z nich ma obowiązek udziału w rozpatrywaniu spraw i podejmowaniu rozstrzygnięć na posiedzeniu¹⁷.

Z zasadą kolegalności Rady Ministrów w sposób ścisły związana jest zasada jednolitej realizacji przez wszystkich jej członków polityki ustalonej w ramach rządu. Oznacza ona, że każdy z członków rządu zobowiązany jest do realizowania ustalonej polityki, współdziałania z innymi członkami, nadzorowania działalności terenowych organów administracji rządowej, współdziałania z samorządem terytorialnym i organizacjami społecznymi oraz reprezentowania w swoich wystąpieniach stanowiska zgodnego z ustaleniami przyjętymi przez rząd. Wskazać należy równocześnie, że Regulamin pracy Rady Ministrów przyznaje jej członkom prawo do zgłaszania do protokołu obrad swego odrębnego stanowiska wobec przyjętego w ramach rządu rozstrzygnięcia¹⁸. Uprawnienie to ma jednak znaczenie wyłącznie polityczne i nie upoważnia przegłosowanego członka Rady Ministrów do

¹³ Dz. U. 2012, poz. 392 z późn. zm.

¹⁴ M. P. poz. 979 [dalej cyt.: Regulamin pracy Rady Ministrów].

¹⁵ Zob. § 2 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

¹⁶ Zob. § 15 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

¹⁷ Zob. § 13 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

¹⁸ Zob. § 15 ust. 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

realizowania w swojej działalności własnego stanowiska, przy jednoczesnym pomijaniu jednolitego stanowiska rządu, które jest dla niego wiążące. Docho-
wanie zasady jednolitej realizacji przez wszystkich członków polityki ustalonej
w ramach rządu jest szczególnie istotne dla skutecznego wdrożenia energetyki
jądrowej w Polsce. Złożoność i wieloaspektowość tego projektu wymaga zaangażowania i dobrej koordynacji prac niemal wszystkich resortów, a w szczególności
tych odpowiedzialnych za sprawy z zakresu gospodarki, Skarbu Państwa, admini-
stracji, obrony, środowiska, zdrowia i edukacji.

W ramach prowadzenia polityki państwa, w obszarach strategicznych i wyma-
gających specjalnej koordynacji, Rada Ministrów może ustanowić – na mocy roz-
porządzenia – swoich pełnomocników dla prowadzenia określonych spraw. Mogą
oni podlegać bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów lub Radzie Ministrów i co
do zasady nie są uznawani za jej członków – chyba, że przysługuje im status tzw.
ministrów bez teki. Z punktu widzenia celowości i ekonomiki rządzenia, pełno-
mocnicy, którzy wypełnią swoje zadania, powinni zostać odwołani. W ostatnich
latach zaobserwować można wzmożone wykorzystywanie tego rozwiązania, co
nie zawsze spotyka się z pozytywną oceną ekspertów¹⁹. Aktualnie w ramach Rady
Ministrów funkcjonuje osiemnastu pełnomocników rządu lub Prezesa Rady
Ministrów, spośród których do najważniejszych dla działania gospodarki zaliczyć
należy: Pełnomocnika Rządu do spraw deregulacji gospodarczych, Pełnomocnika
Rządu do spraw rozwoju wydobywania węgłowodorów oraz Pełnomocnika Rzą-
du do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej.

W związku z realizacją strategii bezpieczeństwa energetycznego państwa
i przygotowań do rozwoju sektora energetyki jądrowej istotne znaczenie mają
szczegółowe kompetencje przypisane naczelnemu organowi władzy wykonaw-
czej. W obowiązującej ustawie zasadniczej umieszczona została zarówno zasada
domniemania kompetencji Rady Ministrów w zakresie władzy wykonawczej, jak
i szczegółowy katalog jej uprawnień. Zgodnie z art. 146 Konstytucji RP, organ
ten prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, a także kieruje administracją
rządową. Niemniej posługując się kryterium przedmiotowym, można wyodrębnić
następujące grupy kompetencji: władcze – w zakresie bieżącego kierowania poli-
tyką państwa; inicjatywne – służące kształtowaniu polityki państwa; wykonaw-
czo-organizatorskie; nadzorcze i kontrolne – w stosunku do organów niepod-

¹⁹ Zob. G. R z e c z k o w s k i, *Pełnomocnicy rządu nie pracują. Długa kanapa*, „Polityka”
2012, nr 2870, s. 30-31.

porządkowanych Radzie Ministrów (np. instytucji samorządowych), oraz pozostałe wynikające zarówno z samej Konstytucji RP, jak i ustaw²⁰.

Do kompetencji władczych Rady Ministrów odnoszących się do energetyki jądrowej zaliczyć należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Realizacja tego podstawowego obowiązku władzy wykonawczej umożliwiającego właściwe funkcjonowanie państwa i gwarantującego pewność bytu jego mieszkańcom, jest związana z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego. Wprowadzenie energetyki jądrowej odnosi się również do działań o charakterze niemilitarnym na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Wykorzystywanie nowego, efektywnego źródła energii doprowadzi do dywersyfikacji jej dostawców, a przez to zwiększy niezależność Polski od wpływów państw eksportujących surowce energetyczne i samą energię. W zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi Rada Ministrów odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa radiologicznego poprzez przygotowywanie warunków umów międzynarodowych z krajami, które wykorzystują energetykę jądrową. W ramach tej władczej kompetencji rząd kreuje również kontakty z MAEA, która wspiera i ocenia realizacje krajowych programów jądrowych pod względem zapewnienia najwyższego z możliwych poziomów bezpieczeństwa jądrowego.

W ramach kompetencji inicjatywnych, mających na celu bieżące kształtowanie polityki, najistotniejszym uprawnieniem Rady Ministrów jest posiadanie inicjatywy ustawodawczej. Jej zakresem objęte są akty normatywne odnoszące się do sektora energetyki jądrowej, w szczególności ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe²¹ oraz ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji z zakresu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących²². Zgodnie z postanowieniami Regulaminu pracy Rady Ministrów, projekt ustawy może być opracowywany przez członków Rady Ministrów, stałe komitety lub szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – w zależności od zakresu ich właściwości²³. Upoważnienie do przygotowywania takiego projektu może zostać udzielone przez uprawnione podmioty centralnym organom administracji rządowej (jak np. Prezesowi PAA) lub pełnomocnikom rządu – o ile mają oni kompetencje

²⁰ Zob. M. Grzybowski, *Wokół typologii kompetencji uprawnień Rady Ministrów*, [w:] *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej*, red. J. Czajkowski, M. Grzybowski, M. Grzybowska [i in.], Kraków 1999, s. 140.

²¹ Dz. U. 2012, poz. 264, poz. 908 [dalej cyt.: Prawo atomowe].

²² Dz. U. 2011, Nr 135, poz. 789 z późn. zm.

²³ Zob. § 20 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

przewidziane przepisami odrębnymi. Zgodnie z zasadą kolegalności, projekt jest poddawany procedurze uzgadniania z pozostałymi członkami rządu, w trybie pisemnej wymiany uwag lub posiedzeń komisji uzgodnieniowych. W zakresie szczegółowych zasad opracowywania projektu ustawy stosowane są regulacje zawarte w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Co do zasady, przed wniesieniem pod obrady rządu, projekt ustawy podlega rozpatrzeniu przez właściwe stałe komitety Rady Ministrów. Niemniej w uzasadnionych wypadkach premier może wyrazić zgodę na odstępianie od tego wymogu. Projekt przed rozpatrzeniem przez Radę Ministrów poddawany jest analizie prawnej i redakcyjnej realizowanej przez Komisję Prawniczą funkcjonującą w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁴. W jej ramach oceniana jest zgodność projektu z obowiązującymi przepisami prawa i zasadami techniki prawodawczej oraz poprawność językowa przepisów projektu. W wyniku powyższych prac ustalane jest ostateczne brzmienie projektu ustawy pod względem prawnym i redakcyjnym. Rada Ministrów rozpatrując projekt ustawy może go przyjąć, odrzucić lub wprowadzić do niego zmiany. Po zaakceptowaniu finalnej wersji dokument wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji, a także projektami podstawowych aktów wykonawczych składany jest na ręce Marszałka Sejmu, który inicjuje dalsze etapy procedury legislacyjnej.

Wdrażanie w Polsce energetyki jądrowej jest ściśle związane z kompetencją prawotwórczą Rady Ministrów, polegającą na wydawaniu rozporządzeń. Akty wykonawcze są jedyną kategorią aktów normatywnych wydawanych przez rząd, które mają charakter powszechnie obowiązujący²⁵. Zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej rozporządzenie jest wydawane wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, które nie może opierać się na domniemaniu lub wynikać z wykładni prawa. Treść upoważnienia ustawowego musi w sposób jednoznaczny wskazywać organ upoważniony do jego wydania²⁶, a także określać zakres spraw, które mają być poddane regulacji w drodze rozporządzenia²⁷. Wymogiem koniecznym do wejścia w życie aktu wykonawczego jest dokonanie jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Równie istotna, jak wydawanie aktów wykonawczych, jest kompetencja Rady Ministrów do stanowienia aktów o charakterze wewnętrznym. Status ten posiada-

²⁴ Na uzasadniony wniosek Sekretarz Rady Ministrów może jednak zwolnić projekt z tego obowiązku.

²⁵ Zob. S k r z y d ł o, *Polskie prawo*, s. 352.

²⁶ Na mocy art. 92 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie wydawania aktów wykonawczych ustanowiono tzw. zakaz subdelegacji, tj. brak możliwości przekazania upoważnienia innemu organowi.

²⁷ Zob. P. S a r n e c k i, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1998, s. 256.

ją zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, zarządzenia ministrów oraz uchwały Rady Ministrów. Akty te obowiązują wyłącznie w stosunku do jednostek organizacyjnych podległych organowi, który je wydał i nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów spoza danej struktury organizacyjnej. Ponadto muszą być one zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi i podlegają pod tym względem kontroli zarówno materialnej, jak i proceduralnej. W sektorze energetyki jądrowej zasadnicze znaczenie ma przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały Polityka energetyczna państwa, która w aktualnym brzmieniu, jako jeden z podstawowych celów przewiduje dywersyfikację źródeł pozyskiwania energii poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej. W tej formie prawnej przyjęte zostało również zobowiązanie rządu do podjęcia działań na rzecz rozwoju energetyki jądrowej. Do kompetencji Rady Ministrów należy również przyjmowanie w drodze uchwały kolejnych wersji Programu PEJ przygotowywanych co cztery lata przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

2. MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW GOSPODARKI

Od wymienionych powyżej zadań własnych realizowanych przez rząd, odróżnić należy zadania przypisane ministrom wchodzącym w jego skład. Minister jest bowiem jednoosobowym, naczelnym organem państwa, a zarazem członkiem organu kolegialnego – Rady Ministrów. W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra właściwego do spraw gospodarki²⁸ określone zostało, że organ ten odpowiada za kierowanie działem administracji rządowej – gospodarka i w związku z tym jest dysponentem części dwudziestej budżetu państwa. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁹, na dział gospodarka składają się sprawy związane z konkurencyjnością, współpracą gospodarczą z zagranicą, energetyką, oceną zgodności, miarami i probiernictwem, własnością przemysłową, innowacyjnością, działalnością gospodarczą, promocją gospodarki polskiej w kraju i za granicą, umowami offsetowymi oraz współpracą z organizacjami samorządu gospodarczego. W ramach tak określonego zakresu, w odniesieniu do energetyki jądrowej, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki powierzona została działalność związana z wykorzystaniem tego rodzaju

²⁸ Dz. U. Nr 248, poz. 1478.

²⁹ Dz. U. 2007, Nr 65, poz. 437 z późn. zm. [dalej cyt.: ustawa o działach administracji rządowej].

energii na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju³⁰. Sprawuje on także nadzór i kontrolę w stosunku do Urzędu Dozoru Technicznego, posiadającego status państwowej osoby prawnej podległej ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

Wskazane wyżej zadania minister realizuje przy pomocy Ministerstwa Gospodarki³¹, utworzonego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy. Podmiot ten posiada status urzędu administracyjnego, zaś jego struktura określona została w statucie nadanym zarządzeniem Nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Gospodarki³². Szczegółowe zasady i tryb pracy resortu uregulowany został w zarządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki³³. W ramach struktury organizacyjnej omawianego resortu wydzielony został Departament Energii Jądrowej, który odpowiada za sprawy związane z wykorzystaniem tego rodzaju energii dla potrzeb społeczno-gospodarczych kraju, w tym za wdrożenie Programu PEJ. W szczególności prowadzi on sprawy związane z międzynarodowymi aspektami rozwoju krajowego sektora jądrowego wynikające z członkostwa w MAEA, Agencji Energii Jądrowej, Międzynarodowym Projekcie Innowacyjnych Reaktorów Jądrowych i Cyklów Paliwowych, a także Europejskim Forum Energii Jądrowej. Zadaniem Departamentu Energii Jądrowej jest również nadzór nad działalnością Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych oraz przyznawanie dotacji celowych na działalność związaną z zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju³⁴.

Ostatnia nowelizacja ustawy – Prawo atomowe określiła nowe zadania dla ministra gospodarki związane z rozwojem i promocją energetyki jądrowej w Polsce. Na początkowym etapie wdrażania nowego źródła energii szczególnie istotne jest opracowywanie projektów planów i strategii w zakresie rozwoju i funkcjonowania energetyki jądrowej, w tym przede wszystkim Programu PEJ, którego pierwsza wersja została przygotowana przez Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej. Jednocześnie minister odpowiada za koordynację działań związanych z realizacją przyjętych strategii oraz opracowuje ich bieżące zmiany.

³⁰ Zob. art. 9 ust. 2 pkt 8 ustawy o działach administracji rządowej.

³¹ Zob. § 1 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki.

³² Dz. U. 2012, poz. 56 z późn. zm. [dalej cyt.: Regulamin organizacyjny Ministerstwa Gospodarki].

³³ Dz. Urz. MG 2012, poz. 24 z późn. zm.

³⁴ Zob. § 22 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki.

Do jego obowiązków należy również prowadzenie działań związanych z informacją społeczną, edukacją i popularyzacją oraz informacją naukowo-techniczną i prawną w zakresie energetyki jądrowej, z zastrzeżeniem kompetencji o tym samym charakterze przypisanych Prezesowi PAA na podstawie art. 110 pkt 6 ustawy – Prawo atomowe. Jako organ administracji rządowej, minister właściwy do spraw gospodarki podejmuje działania na rzecz zapewnienia kompetentnych kadr dla energetyki jądrowej, rozwoju technologii jądrowych oraz jak najszerzego udziału polskiego przemysłu w realizacji zadań w zakresie energetyki jądrowej.

Po zrealizowaniu celów stawianych Pełnomocnikowi Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, zasadniczym zadaniem ministra gospodarki będzie opracowywanie i uzyskanie akceptacji rządowej dla kolejnych wersji Programu PEJ. Docelowo Program PEJ ma określać w szczególności cele i zadania w zakresie rozwoju krajowej energetyki jądrowej, plan działań związanych z informacją społeczną, edukacją i popularyzacją oraz informacją naukową, techniczną i prawną w zakresie energetyki jądrowej oraz założenia współpracy w sprawach badań naukowych w tej dziedzinie energetyki. Zgodnie z postanowieniami ustawy – Prawo atomowe opracowywany, co cztery lata przez ministra gospodarki dokument, ma być zsynchronizowany ze strategią określającą politykę energetyczną państwa.

Tak ustalony zakres kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki pozostaje w zgodzie z wytycznymi MAEA oraz dyspozycjami dyrektywy 2009/71/WE, które przewidują rozdział kompetencji z zakresu promocji i rozwoju energetyki jądrowej od kompetencji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa tego sektora energetyki³⁵.

3. PEŁNOMOCNIK RZĄDU DO SPRAW POLSKIEJ ENERGETYKI JĄDROWEJ

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej³⁶ wydanym na podstawie upoważnienia z art. 10 ust. 1 i 4 ustawy o Radzie Ministrów utworzony został organ centralny, którego zadaniem jest koordynacja działań na rzecz

³⁵ Art. 5 wspomnianej dyrektywy stanowi, że Państwa Członkowskie mają obowiązek zapewnienia rozdzielenia operacyjnego właściwego organu regulacyjnego od innych organów lub organizacji zaangażowanych w promowanie lub wykorzystywanie energii jądrowej, w tym w produkcję energii elektrycznej. Działanie takie ma na celu zapewnienie jego faktycznej niezależności w regulacyjnym procesie decyzyjnym.

³⁶ Dz. U. Nr 72, poz. 622.

rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. Pełnomocnikowi Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej nadany został status podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki, a zakres zadań powiązany z celami zawartymi w polityce energetycznej państwa, o której mowa w ustawie – Prawo energetyczne.

Jako podstawowe zadanie Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej określono działania związane z Programem PEJ. Jest on odpowiedzialny za jego przygotowanie i przedstawienie Radzie Ministrów, a także opracowanie planu zmian legislacyjnych koniecznych do jego wdrożenia i zaprojektowanie stosownych do niego aktów normatywnych. Pełnomocnik Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej w ramach przyznanych kompetencji inicjuje, koordynuje i monitoruje całokształt działań organów administracji rządowej w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej. W porozumieniu z ministrem gospodarki może on wydawać rekomendacje, a także przekazywać wnioski i opinie instytucjom i podmiotom zaangażowanym w projektowanie i budowę obiektów energetyki jądrowej. Organ ten odpowiada także za współpracę i wymianę informacji z innymi organami Państw Członkowskich UE oraz organami właściwych organizacji międzynarodowych w zakresie funkcjonowania energetyki jądrowej.

Wszystkie organy administracji rządowej, których zakres kompetencji pozostaje w związku z działalnością Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, mają obowiązek współdziałania i udzielania mu stosownej pomocy, w szczególności poprzez udostępnianie informacji i niezbędnych dokumentów. Organ ten powinien również nawiązać współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi. Jako szczególny partner Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej w procesie opracowywania i wdrażania Programu PEJ wskazana została spółka PGE S.A., która ma realizować budowę, a następnie eksploatować pierwszą w Polsce elektrownię jądrową.

Działając w ramach Rady Ministrów Pełnomocnik Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, za zgodą Prezesa Rady Ministrów i w porozumieniu z ministrem gospodarki, może przedkładać opracowywane przez siebie projekty dokumentów rządowych, w tym aktów normatywnych wynikających z zakresu jego działania. Na forum rządu przedstawia on również analizy, oceny, wnioski oraz okresowe sprawozdania z dotychczasowej działalności, a także informuje Prezesa Rady Ministrów i ministra gospodarki o wszystkich zagrożeniach w realizacji powierzonych mu zadań. Ponadto, jak zostało to podkreślone wyżej, Pełnomocnik Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej przygotowuje projekty aktów normatywnych, których zakres przedmiotowy pozostaje w związku z rozwojem energetyki jądrowej w Polsce. Na gruncie powyższej kompetencji w dniu 23 marca 2010 r. zawarł on porozumienie z Prezesem PAA podkreślające wiodącą rolę PAA

w przygotowywaniu projektów aktów normatywnych regulujących kwestie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w odniesieniu do obiektów jądrowych³⁷. Tym samym bezpośrednio działania Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej objęły te projekty aktów normatywnych, które są niezbędne do wdrożenia Programu PEJ, ale w obszarach innych niż ubezpieczeństwo jądrowe i ochrona radiologiczna. Zakres przedmiotowy tych aktów dotyczy przede wszystkim zagadnień związanych z rozwojem energetyki jądrowej w Polsce, a także procesem inwestycyjnym obiektów energetyki jądrowej oraz pozyskiwaniem przychylności społeczności lokalnych dla tego rodzaju inwestycji.

Tak określone zadania, Pełnomocnik Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej wykonuje przy wsparciu merytorycznym, organizacyjno-prawnym oraz kancelaryjno-biurowym Ministerstwa Gospodarki, a w szczególności Departamentu Energii Jądrowej. Może on również korzystać z badań i ekspertyz przeprowadzanych przez podmioty zewnętrzne, a także w uzasadnionych przypadkach wnioskować do Ministra Gospodarki o powołanie zespołów eksperckich i doradczych. Wydatki związane z jego działalnością są pokrywane z budżetu państwa – z części, której dysponentem jest minister gospodarki.

4. PREZES PAŃSTWOWEJ AGENCJI ATOMISTYKI

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej jest Prezes PAA, który swoje zadania wykonuje przy pomocy Państwowej Agencji Atomistyki. Zakres kompetencji tego organu uregulowany został przede wszystkim w ustawie – Prawo atomowe oraz w jej aktach wykonawczych. Od dnia 1 stycznia 2002 r. na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej oraz art. 109 ust. 4 ustawy – Prawo atomowe nadzór nad Prezesem PAA sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Naczelny organ dozoru jądrowego jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, zaś wiceprezesa PAA powoływani są przez ministra właściwego do spraw środowiska, na wniosek Prezesa PAA. Osoby powołane do zajmowania tego stanowiska wyłaniane są w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, do którego mogą przystąpić wyłącznie ci, którzy spełniają wymagania formalne określone w ustawie. Kandydaci muszą mieć polskie obywatelstwo, tytuł zawodowy magistra lub równorzędny uzyskany na kierunku pozostającym w związku

³⁷ PAA, *Porozumienie Ministerstwo Gospodarki – Państwowa Agencja Atomistyki*, [w:] www.paa.gov.pl/informator/index.php?option=com_content&view=article&id=52:porozumienie-paa-ministerstwo-gospodarki-&catid=46:wydarzenia&Itemid=48 [dostęp: 25.02.2014].

z obowiązkami Prezesa PAA oraz korzystać z pełni praw publicznych. Co więcej osoby takie nie mogą być w przeszłości skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Wymogiem stawianym osobom ubiegającym się o stanowisko Prezesa PAA jest również posiadanie kompetencji kierowniczych oraz odpowiedni staż pracy wynoszący co najmniej sześć lat, w tym co najmniej trzy lata na stanowisku kierowniczym.

W celu zapewnienia przejrzystego i bezstronnego postępowania konkursowego informacja o naborze na stanowisko Prezesa PAA jest podawana do publicznej wiadomości w formie ogłoszenia umieszczanego w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie PAA oraz w wydawanym przez nią Biuletynie Informacji Publicznej, a także w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ogłoszenie powinno zawierać m.in. informacje dotyczące: wymagań związanych ze stanowiskiem wynikające z przepisów prawa, zakresu zadań wykonywanych na stanowisku, wymaganych dokumentów, terminu i miejsca ich składania, a także metod i technik naboru. Wybór spośród kandydatów nie może być dokonany przed upływem dziesięciu dni, od dnia opublikowania ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Nabór na stanowisko Prezesa PAA jest przeprowadzany przez zespół, powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska, liczący co najmniej trzy osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. W toku naboru dokonywana jest ocena doświadczenia zawodowego kandydata oraz jego wiedzy niezbędnej do wykonywania zadań na stanowisku, a także predyspozycji kierowniczych. Czynności te mogą zostać zlecone osobom, które nie wchodzi w skład zespołu przeprowadzającego nabór, a które mają odpowiednie kwalifikacje do jej dokonania. Członkowie zespołu biorący udział w wyłanianiu Prezesa PAA mają obowiązek sporządzenia protokołu postępowania oraz zachowania w tajemnicy informacji dotyczących osób ubiegających się o to stanowisko, uzyskanych w trakcie naboru. W wyniku przeprowadzonych czynności, zespół musi wybrać nie więcej niż trzech kandydatów, którzy przedstawiani są ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Po dokonaniu ostatecznego wyboru minister środowiska składa wniosek do Prezesa Rady Ministrów o powołanie wskazanego kandydata na stanowisko Prezesa PAA. Wynik naboru podlega niezwłocznemu ogłoszeniu przez umieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej PAA i Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Do zakresu działania Prezesa PAA należy wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju. W szczególności odpowiada on za przygotowywanie projektów dokumentów

dotyczących polityki państwa w powyższym zakresie, uwzględniających postanowienia odpowiednich dokumentów strategicznych oraz zagrożeń wewnętrzne i zewnętrzne. Jako organ dozoru jądrowego Prezes PAA sprawuje nadzór nad działalnością powodującą lub mogącą powodować narażenie ludzi i środowiska na promieniowanie jonizujące oraz przeprowadza kontrole w tym zakresie, a także wydaje decyzje administracyjne w sprawach zezwoleń i uprawnień przewidzianych w ustawie – Prawo atomowe³⁸. W szczególności odnoszą się one do budowy, rozruchu, eksploatacji oraz likwidacji obiektów jądrowych, w tym przede wszystkim elektrowni jądrowych. Do kategorii kompetencji dozorowych należy również zaliczyć wydawanie zaleceń technicznych i organizacyjnych w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Pomimo że nie mają one charakteru norm prawnych, posiadają istotne znaczenie praktyczne, gdyż odnoszą się do newralgicznych zagadnień dających wiedzę na temat sposobu postrzegania rozwiązań będących przedmiotem kontroli organów dozoru jądrowego. Praktyka stanowienia przez regulatora wytycznych i zaleceń jest ugruntowana w wielu państwach wykorzystujących energetykę jądrową na szeroką skalę, chociażby takich jak USA czy Francja.

Prezes PAA wykonuje także obowiązki w zakresie monitorowania i oceny sytuacji radiacyjnej kraju zarówno w warunkach normalnych, jak i w sytuacji zdarzeń radiacyjnych, a także przekazuje właściwym organom i ludności informacje o tej sytuacji. Wykonuje on również zobowiązania w zakresie prowadzenia ewidencji i kontroli materiałów jądrowych, ochrony fizycznej takich materiałów i obiektów jądrowych oraz zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych dotyczących bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej.

Odrębną kategorią obowiązków Prezesa PAA są zadania informacyjne, edukacyjne i popularyzacyjne 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. Zakres tego typu działań nie obejmuje promocji wykorzystywania promieniowania jonizującego, a w szczególności promocji energetyki jądrowej, które pozostają w ramach obowiązków ministra właściwego do spraw gospodarki.

Prezes PAA współdziała z organami administracji rządowej i samorządowej w sprawach związanych z bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną oraz w sprawach prowadzenia badań naukowych w powyższym zakresie. Przygotowuje on również opinie do projektów działań technicznych związanych

³⁸ Zob. A. K o z i ń s k a, *Organizacja ochrony środowiska w ujęciu podmiotowym*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2011, s. 82.

z pokojowym wykorzystywaniem energii jądrowej, na potrzeby organów administracji rządowej i samorządowej. W zakresie powierzonych mu zadań mieści się również współpraca z właściwymi jednostkami dozorowymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi. W ramach kompetencji prawotwórczych Prezes PAA opracowuje projekty aktów normatywnych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz bierze udział w opiniowaniu projektów takich aktów. Jego obowiązkiem jest również sporządzanie i przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów corocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz prezentowanie oceny stanu bezpieczeństwa i ochrony radiologicznej kraju. W przypadku zaistnienia potrzeby uszczegółowienia kompetencji Prezesa PAA przewidzianych w ustawie – Prawo atomowe, ustawodawca upoważnił Prezes Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu jego działania.

Jak zostało to podkreślone na wstępie, Prezes PAA wykonuje swoje zadania przy pomocy Państwowej Agencji Atomistyki, która ma status centralnego urzędu administracji rządowej³⁹. Otrzymuje on również merytoryczne wsparcie od działającej przy nim Rady do spraw Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej, będącej organem doradczym i opiniodawczym. W jej skład wchodzi: przewodniczący, zastępca przewodniczącego, sekretarz oraz nie więcej niż siedmiu członków wybranych przez Prezesa PAA spośród specjalistów z zakresu bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej, ochrony fizycznej, zabezpieczeń materiałów jądrowych oraz innych specjalności istotnych ze względu na nadzór nad bezpieczeństwem jądrowym. Kadencja Rady trwa cztery lata, a jej członkom przysługuje wynagrodzenie miesięczne, które ulega zmniejszeniu w przypadku nieobecności na posiedzeniach – proporcjonalnie do ich liczby w danym miesiącu. W ramach wspierania Prezesa PAA Rada ds. Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej opiniuje na jego wniosek projekty zezwoleń na wykonywanie działalności polegającej na budowie, rozruchu, eksploatacji oraz likwidacji obiektów jądrowych, projekty opracowywanych aktów normatywnych oraz projekty zaleceń technicznych i organizacyjnych. Członkowie Rady mogą ponadto występować z inicjatywami dotyczącymi usprawnienia nadzoru nad wykonywaniem działalności związanej z narażeniem. Sposób i tryb działania Rady oraz wysokość wynagrodzenia przysługującego jej członkom zostały ustalone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie Rady do spraw Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej⁴⁰.

³⁹ Tamże, s. 83.

⁴⁰ Dz. U. Nr 279, poz. 1643.

W związku ze sprawowanym nadzorem nad Prezesem PAA minister właściwy do spraw środowiska, w drodze zarządzenia, nadaje statut Państwowej Agencji Atomistyki, który określa jej organizację wewnętrzną. Aktualnie obowiązujący statut został nadany zarządzeniem Nr 69 Ministra Środowiska z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Agencji Atomistyki⁴¹, które uchylilo dotychczasowy dokument, obowiązujący od 2002 r. Ponadto szczegółową organizację i tryb pracy oraz zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych PAA określone zostały w regulaminie organizacyjnym nadanym przez Prezesa PAA w drodze zarządzenia⁴². Zmiany dokonane w tym zakresie w 2011 r. miały na celu przygotowanie urzędu do wykonywania nowych zadań dozoru jądrowego, związanych z przygotowaniem do wprowadzenia w Polsce energetyki jądrowej. Z tej perspektywy najistotniejsze wydaje się wyodrębnienie nowych komórek: Departamentu Bezpieczeństwa Jądrowego i Departamentu Ochrony Radiologicznej oraz utworzenie Wydziału Zarządzania Kryzysowego w Centrum ds. Zdarzeń Radiacyjnych.

W zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Prezes PAA, jako naczelny organ dozoru jądrowego, nie rzadziej niż co trzy lata, ma obowiązek przeprowadzenia oceny funkcjonowania dozoru jądrowego oraz dokonania analizy obowiązującego stanu prawnego pod względem jego adekwatności do potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Ponadto nie rzadziej niż co dziesięć lat musi on organizować międzynarodowe przeglądy funkcjonowania krajowego systemu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, w tym funkcjonowania dozoru jądrowego. Informacje o wynikach przeprowadzonych ocen, analiz i przeglądów przekazywane są ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz Prezesowi Rady Ministrów.

5. ZAKŁAD UNIESZKODLIWIANIA ODPADÓW PROMIENIOTWÓRCZYCH

Charakterystyczne i niezwykle ważne miejsce w polskim sektorze jądrowym zajmuje ZUOP z siedzibą w Świerku k. Otwocka. Działający jako państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, został on powołany do wykonywania działalności w zakresie postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalo-

⁴¹ Dz. Urz. MG, Nr 4, poz. 66.

⁴² Zarządzenie Nr 4 Prezesa PAA z dnia 4 listopada 2011 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Państwowej Agencji Atomistyki (Dz. Urz. PAA Nr 2, poz. 6).

nym paliwem jądrowym, a przede wszystkim do zapewnienia możliwości składowania odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego. Wykonuje on także działalność polegającą na odbiorze, transporcie, Przechowywaniu i składowaniu materiałów jądrowych, źródeł promieniotwórczych oraz innych substancji promieniotwórczych.

ZUOP posiada osobowość prawną, zaś nadzór nad nim oraz funkcję organu założycielskiego sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki, który przeprowadza kontrolę i dokonuje corocznej oceny jego działalności. W ramach sprawowanego nadzoru może on również zobowiązać kierownika ZUOP do poprawy gospodarki lub przedstawienia programu naprawczego. Wyrazem kompetencji nadzorczych ministra wobec ZUOP jest także możliwość wstrzymania przez niego wykonania decyzji kierownika tej jednostki i zobowiązania go do jej zmiany lub uchylecia, w przypadku stwierdzenia, że jest ona sprzeczna z prawem. W takiej sytuacji kierownikowi ZUOP przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych przez ministra właściwego do spraw gospodarki na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁴³.

Organem zarządzającym ZUOP i reprezentującym go na zewnątrz jest dyrektor powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Swoje zadania może on wykonywać przy pomocy wybieranych przez siebie zastępców dyrektora oraz pełnomocników, którzy działają samodzielnie w granicach udzielonego im umocowania.

ZUOP jako osoba prawna działa we własnym imieniu i na własny rachunek. Z tytułu wykonywanej działalności pobiera on opłaty, których wysokość określona została w cenniku usług zatwierdzonym przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Dodatkowym wsparciem finansowym jest dotacja podmiotowa wypłacana z budżetu państwa. Obejmuje ona swym zakresem postępowanie z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym, eksploatację Przewodników wypalonego paliwa jądrowego pochodzącego z badawczych reaktorów jądrowych, działalność w zakresie ochrony radiologicznej i ochronę Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych, a także odbiór, transport, przetwarzanie, przechowywanie i składowanie materiałów jądrowych, źródeł promieniotwórczych oraz innych substancji promieniotwórczych. Na wskazane wyżej cele ZUOP otrzymuje dotację podmiotową i celową udzielaną oraz rozliczaną na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 października 2007 r. w sprawie dotacji podmiotowej i celowej, opłat oraz gospodarki finansowej przedsię-

⁴³ Dz. U. 2002, Nr 112, poz. 981 z późn. zm.

biorstwa państwowego użyteczności publicznej – „Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych”⁴⁴.

Gospodarka finansowa ZUOP podlega ochronie w sytuacjach, gdy konieczne jest dokonanie nieplanowanego odbioru, transportu, przetwarzania, przechowywania lub składowania odpadów promieniotwórczych lub innych substancji promieniotwórczych pochodzących z nielegalnego obrotu, niewiadomego pochodzenia, z działalności jednostki organizacyjnej, która kończąc działalność stała się niewypłacalna, lub powstałych w wyniku skażenia środowiska, którego sprawca nie jest znany. Wygenerowane w ten sposób koszty pokrywane są z budżetu państwa.

W związku ze sprawowanym nadzorem minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze zarządzenia nadaje ZUOP statut, który określa jego szczegółowe zadania, organizację, tryb tworzenia jednostek zamiejscowych i ich uprawnienia, system kontroli wewnętrznej i sposób działania⁴⁵. W związku z zakresem obowiązków ZUOP, które bezpośrednio wpływają na poziom bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej wyłączono ten podmiot z regulacji zawartych w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁴⁶.

*

Mając na uwadze powyższe stwierdzić można, że w obowiązującym stanie prawnym funkcjonują rozwiązania, które w sposób prawidłowy ustanawiają ramy instytucjonalne dla rozwoju sektora energetyki jądrowej w Polsce. Ustawodawca w sposób prawidłowy zdecydował o rozdzieleniu działań dotyczących promocji i rozwoju tego źródła energii od działań, których celem jest zapewnienie najwyższego stopnia bezpiecznego funkcjonowania obiektów jądrowych. Gwarancją zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej jest bowiem pełna niezależność organów regulacyjnych, przede wszystkim od czynników natury ekonomicznej.

W związku z realizacją przygotowań do budowy pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej, pozytywnie należy ocenić decyzję o ustanowieniu Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, w randze podsekretarza stanu w urzędzie

⁴⁴ Dz. U. 2007, Nr 185, poz. 1311.

⁴⁵ Na podstawie nowelizacji art. 116 ustawy – Prawo atomowe dokonanej ustawą z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie zmiany ustawy – Prawo atomowe i innych ustaw (art. 1 pkt 50) uchylony został dotychczasowy nadzór Ministra Skarbu Państwa nad ZUOP.

⁴⁶ Dz. U. 2013, poz. 216.

obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki. Charakter takiego rozwiązania wpisuje się w specyfikę omawianego przedsięwzięcia, którego skalę i stopień złożoności – zarówno w wymiarze prawno-administracyjnym, ekonomicznym i technologicznym – uznać można za bezprecedensowe w powojennej historii Polski. W tym kontekście warto jednak zwrócić uwagę na niefortunne ujęcie jednego z podstawowych zadań Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, polegającego na przygotowaniu Programu PEJ. Równoległe obowiązywanie tożsamego rozwiązania zawartego w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów⁴⁷ oraz w przepisach rozdziału 12a ustawy – Prawo atomowe⁴⁸ sprawiają wrażenie kolizji zadań Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej z zadaniami ministra gospodarki. Mając na uwadze precyzyjnie określony cel ustanowienia pełnomocnika przyjąć można, że intencją Prezesa Rady Ministrów było powierzenie mu kompetencji w zakresie Programu PEJ odnoszącej się wyłącznie do pierwszego etapu działań na rzecz rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. Niemniej obowiązujące ukształtowanie przepisów wydaje się błędne, gdyż skutkuje ono kolizją przepisów rangi wykonawczej do przepisów ustawy o Radzie Ministrów, z przepisami ustawowymi zawartymi w ustawie – Prawo atomowe. Dla uniknięcia sytuacji, w której zarówno minister gospodarki, jak i Pełnomocnik Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej mają przypisane kompetencje do opracowania projektu Programu PEJ, należałoby zmianę w zakresie rozdziału 12a ustawy – Prawo atomowe wprowadzić po zrealizowaniu działań, dla których Prezes Rady Ministrów powołał Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej.

BIBLIOGRAFIA

- Grzybowski M.: Wokół typologii kompetencji uprawnień Rady Ministrów, [w:] Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej, red. J. Czajkowski, M. Grzybowski, M. Grzybowska [i in.], Kraków 1999.
- Kisła M.: Administracja rządowa, [w:] Encyklopedia prawa administracyjnego, red. S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała, Warszawa 2010.
- Kozińska A.: Organizacja ochrony środowiska w ujęciu podmiotowym, [w:] Organizacja ochrony środowiska, red. M. Rudnicki, Lublin 2011.

⁴⁷ Zob. § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej.

⁴⁸ Zob. art. 108a pkt 1 ustawy – Prawo atomowe.

- M a d a j K.: Doświadczenia z 50 lat unieszkodliwiania odpadów promieniotwórczych w Polsce, referat wygłoszony w ramach III Szkoły Energetyki Jądrowej, Gdańsk, 20-22 października 2010 r.
- Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, Fundamental Safety Principles. Safety Fundamentals, No. SF-1, Wiedeń 2006.
- Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, Milestones in the development of a national infrastructure for nuclear power. NG-G-3.1, Wiedeń 2007.
- R z e c z k o w s k i G.: Pełnomocnicy rządu nie pracują. Długa kanapa, „Polityka” 2012, nr 2870.
- S a r n e c k i P.: Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 1998.
- S k r z y d ł o W.: Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1998.

PODSTAWY INSTYTUCJONALNE
KONIECZNE DO ROZWOJU SEKTORA ENERGETYKI JĄDROWEJ W POLSCE

S t r e s z c z e n i e

Wprowadzenie do krajowego miks energetycznego energii jądrowej jest wyzwaniem o wysokim stopniu złożoności, wymagającym wieloaspektowych przygotowań w szczególności w sferze prawnej, społecznej i technologicznej. Jednym z podstawowych zadań spoczywających na ustawodawcy, warunkującym powodzenie całego przedsięwzięcia, jest prawidłowe określenie kompetencji i wzajemnych zależności organów administracji publicznej działających w sektorze energetyki jądrowej. W obowiązującym stanie prawnym kluczowa rola w rozwoju energetyki jądrowej przypisana została Radzie Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, Pełnomocnikowi Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej, Prezesowi Państwowej Agencji Atomistyki oraz Zakładowi Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych.

W niniejszej pracy autor koncentruje się na wskazaniu pozycji ustrojowej wymienionych podmiotów oraz wyodrębnieniu i ocenie tych kompetencji, które odgrywają zasadnicze znaczenia dla osiągnięcia celu, jakim jest budowa elektrowni jądrowej w Polsce.

Słowa kluczowe: energetyka jądrowa, organ administracyjny, bezpieczeństwo energetyczne, rozwój, energia jądrowa, miks energetyczny.

INSTITUTIONAL FOUNDATIONS
FOR THE DEVELOPMENT OF THE NUCLEAR ENERGY SECTOR IN POLAND

S u m m a r y

The introduction of nuclear energy into the domestic energy mix is a highly complex issue that requires preparations to be made in many areas, especially in the legal, social, and technological spheres. One of the primary tasks facing the legislator, upon which the success of the whole enterprise hinges, is the correct determination of competences and mutual relationships of the organs of public administration operating in the nuclear sector. Under the existing law in Poland, the crucial role in the development of nuclear power industry is played by the Council of Ministers, a competent minister for the economy, Government Plenipotentiary for Polish Nuclear Energy Sector, President of the National Atomic Energy Agency, and the Nuclear Waste Neutralisation Facility.

This paper focuses on the statutory powers of these bodies, as well as isolation and assessment of those competences that play a major role in achieving the goal of building a nuclear power plant in Poland.

Key words: nuclear power industry, administrative organ, energetic security, development, nuclear power, energy mix.

Translated by Tomasz Pałkowski