

Łukasz Młynarkiewicz

Akademia Pomorska w Słupsku, Polska

e-mail: lukasz.mlynarkiewicz@apsl.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9876-9931

**IMPLEMENTACJA WYBRANYCH ZASAD
BEZPIECZEŃSTWA JĄDROWEGO I OCHRONY
RADIOLOGICZNEJ MIĘDZYNARODOWEJ AGENCJI
ENERGII ATOMOWEJ W POLSKIM PRAWIE
ATOMOWYM**

**IMPLEMENTATION OF THE SELECTED INTERNATIONAL
ATOMIC ENERGY AGENCY'S PRINCIPLES OF NUCLEAR
SAFETY AND RADIATION PROTECTION IN POLISH
NUCLEAR LAW**

Abstract

The subject of this study is the analysis of three selected fundamental principles of nuclear safety and radiation protection based upon the Polish and international nuclear law. In this article, the author characterises the substantive content, the normative meaning, as well as the legal basis of the legal measures implementing: the principle of prime responsibility for safety, the principle of role of government in the context of nuclear framework for safety, and lastly, the principle of leadership and management for safety. The interpretation and conceptual meaning of presented principles refer to the Fundamental Safety Principles, adopted by the International Atomic Energy Agency. On the basis of co-operation and voluntary harmonisation, the IAEA has formulated

ten safety principles in order to achieve a fundamental safety objective, which is the protection of people and the environment from harmful effects of ionising radiation. Moreover, the national strategy and policy for the development of nuclear safety and radiological protection, as referred to in Article 39p of the Act of 29 November 2000 on Atomic Law¹, requires, inter alia, the establishment of the principles of nuclear safety and radiation protection. Consequently, the relation between the Fundamental Safety Principles and the aforementioned strategy, as well as the importance of the principles observed in processes of establishing and applying provisions of Polish nuclear law are also analysed in this study.

KEYWORDS

nuclear safety principles, radiation protection principles, nuclear law, Atomic Law, nuclear installation, ionising radiation, safety culture

SŁOWA KLUCZOWE

zasady bezpieczeństwa jądrowego, zasady ochrony radiologicznej, prawo energii jądrowej, Prawo atomowe, obiekt jądrowy, promieniowanie jonizujące, kultura bezpieczeństwa

1. WPROWADZENIE

Zadaniem systemu reglamentacji działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące, a także nadzoru i kontroli regulacyjnej w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej jest ochrona ludzi i środowiska naturalnego przed szkodliwymi skutkami działania promieniowania jonizującego. Zadanie to stanowi podstawowy cel systemu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (ang. *fundamental safety objective*)².

Zgodnie z zasadą prymatu bezpieczeństwa, w ramach wykonywania działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące zagadnieniom bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej nadaje się należyty priorytet przed innymi aspektami działalności, w tym ekonomicznymi, politycznymi,

¹ Consolidated version: Journal of Laws of 2021, Item 623 with further amendments.

² IAEA, *Fundamental Safety Principles. IAEA Safety Standards Series No. SF-1*, Vienna 2006, s. 4.

czy też społeczno-gospodarczymi³. Konieczność respektowania przedmiotowej zasady znajduje potwierdzenie zarówno w aktach prawa międzynarodowego⁴, wspólnotowego⁵, jak i w dokumentach opracowanych przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (MAEA)⁶, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem-założycielem. Zasada prymatu bezpieczeństwa znalazła również odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe⁷, przy czym należy podkreślić, że jest ona adresowana zarówno do jednostek organizacyjnych wykonujących działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące⁸, jak i do organów, instytucji i służb zaangażowanych w sprawowanie nadzoru oraz kontroli regulacyjnej⁹.

³ Zob. na temat zasady prymatu bezpieczeństwa w: C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser, *Handbook on Nuclear Law*, Vienna 2003, s. 5–6.

⁴ Zob. art. 10, zatytułowany „Priorytet bezpieczeństwa”, Konwencji bezpieczeństwa jądowego, sporządzonej w Wiedniu dnia 20 września 1994 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 42, poz. 262); dalej: Konwencja CNS. Zob. też o priorytecie kultury bezpieczeństwa w „zasadzie podstawowej F: Kultura bezpieczeństwa”, ustanowionej w art. 2a ust. 3 Konwencji o ochronie fizycznej materiałów jądrowych i obiektów jądrowych wraz z załącznikami I i II, przyjętej w Wiedniu dnia 26 października 1979 r., otwartej do podpisu w dniu 3 marca 1980 r. w Wiedniu i Nowym Jorku (Dz.U. z 1989 r., nr 17, poz. 93), a następnie zmienionej poprawką do Konwencji o ochronie fizycznej materiałów jądrowych przyjętą w Wiedniu dnia 8 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 89); dalej: Konwencja CPPNM.

⁵ Zob. art. 6 lit. d oraz art. 8b ust. 2 lit. a dyrektywy Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądowego obiektów jądrowych (Dz. Urz. UE L nr 172 z 2009 r., s. 18, Dz.Urz. UE L nr 260 z 2009 r., s. 40 oraz Dz.Urz. UE L nr 219 z 2014 r., s. 42); dalej: dyrektywa NSD. Podobnie: art. 7 ust. 4 dyrektywy Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r. ustanawiającej ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi (Dz.Urz. UE L nr 199 z 2011 r., s. 48); dalej: dyrektywa odpadowa.

⁶ Koncepcja *safety first* została ugruntowana w licznych dokumentach MAEA. Zob. na przykład: IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 8 (pkt 3.12); IAEA, *Leadership and Management for Safety. IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 2*, Vienna 2016, s. 6 (pkt 1.15), s. 7 (pkt 3.1) i s. 9 (pkt 4.3). Zob. także definicję pojęcia „kultura bezpieczeństwa” w glosariuszu MAEA: IAEA, *IAEA Safety Glossary. Terminology Used in Nuclear Safety and Radiation Protection. 2018 Edition*, Vienna 2019, s. 207.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 623, z późn. zm.; dalej: pr. atom.

⁸ Priorytet zagadnień bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej przed innymi celami wynika z dwóch definicji legalnych zawartych w przepisach przywołanej ustawy, a mianowicie z pojęcia „kultura bezpieczeństwa” (art. 3 pkt 8c pr. atom.) oraz „zintegrowany system zarządzania” (art. 3 pkt 55¹ pr. atom.). W ustawie – Prawo atomowe zasada ta została bezpośrednio odniesiona do działalności związanej z narażeniem, polegającej na budowie, rozruchu, eksploatacji lub likwidacji obiektu jądrowego, a także budowie, eksploatacji oraz zamknięciu składowiska odpadów promieniotwórczych. Zob. art. 3 pkt 8c i art. 55¹ pr. atom. w zw. z art. 36k ust. 1 i ust. 2 pkt 10 pr. atom. oraz art. 55f ust. 1 zd. 2 pr. atom. Nie oznacza to jednak, że zasada ta nie ma zastosowania do innych rodzajów działalności związanych z narażaniem na promieniowanie jonizujące.

⁹ Zarówno poprzez wykonywanie nadzoru i kontroli regulacyjnej, jak i poprzez konieczność uwzględnienia zagadnień związanych z promocją kultury bezpieczeństwa w ramach kierunków działań wyznaczanych w strategii i polityce w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, o którym to dokumencie mowa w art. 39p pr. atom.

W celu zapewnienia, że zagadnienia bezpieczeństwa oraz zagrożeń radiacyjnych traktowane są z należytą uwagą ze strony organów władzy wykonawczej, w tym organów regulacyjnych, MAEA rekomenduje, aby państwa opracowały i wdrożyły jeden kompleksowy dokument, określający krajową „politykę i strategię w zakresie bezpieczeństwa” (ang. *national policy and strategy for safety*). Tego rodzaju wymóg został zdefiniowany w kluczowym dokumencie MAEA pt. „Rządowe, prawne i regulacyjne ramy bezpieczeństwa” (*Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety – GSR Part I*) z 2016 r.¹⁰. Konsekwentnie rekomendacja dotycząca opracowania oraz przyjęcia krajowej polityki i strategii w zakresie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej została skierowana do rządu polskiego przez MAEA w raporcie końcowym z misji Zintegrowanego Przeglądu Dozoru Jądowego¹¹, przeprowadzonej w Polsce w 2013 r.¹²

Na podstawie przywołanej rekomendacji wraz z ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej¹³ został wprowadzony wymóg opracowania „strategii i polityki w zakresie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej”¹⁴. Zgodnie z art. 39p ust. 2 pr. atom. przedmiotowy dokument powinien określać w szczególności: 1) cele strategii, 2) opis prawnych uwarunkowań bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej, 3) opis aktualnego stanu bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej, 4) zasady bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej, 5) kierunki działań mających na celu rozwój bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej w Polsce¹⁵. Dokument ten opracowywany jest przez ministra

¹⁰ IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety. IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 1 (Rev. 1)*, Vienna 2016, s. 4; dalej: GSR Part 1. Autor przywołuje wersję dokumentu z 2016 r., choć należy wskazać w kontekście dalej opisanej rekomendacji misji Zintegrowanego Przeglądu Dozoru Jądowego z 2013 r., że pierwotny tekst datowany jest na 2010 r.

¹¹ Nazwę misji można również tłumaczyć jako Zintegrowany Przegląd Regulacyjny (ang. *Integrated Regulatory Review Service*); dalej: IRRS.

¹² Zob. IAEA, *Integrated Regulatory Review Service (IRRS). Mission to Poland*, Warsaw 2013, s. 14. Raport dostępny jest na stronie internetowej MAEA: https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/review-missions/irrs_mission_to_poland_17-07-2013.pdf (dostęp: 1.09.2021 r.). Por. raport misji weryfikującej stan realizacji rekomendacji i zaleceń: IAEA, *Integrated Regulatory Review Service (IRRS). Follow-up Mission to the Republic of Poland*, Warsaw 2017, s. 7–8. Raport dostępny jest na stronie internetowej MAEA: https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/review-missions/irrs_poland_fu_final_report.pdf (dostęp: 1.09.2021 r.).

¹³ Dz.U. z 2019 r., poz. 1593, z późn. zm.; dalej: pr. atom. (2019).

¹⁴ Dalej: strategia. Zob. art. 1 pkt 56 pr. atom. (2019). Na marginesie należy wskazać, że nazwa dokumentu jest niedoskonałym tłumaczeniem wymogu bezpieczeństwa nr 1 z dokumentu GSR Part 1 MAEA. Projektodawca powinien zwrócić szczególną uwagę, że zgodnie z przywołanym dokumentem MAEA w pierwszej kolejności formułuje się „politykę” bezpieczeństwa, a następnie „strategię”, której zadaniem jest ustanowienie mechanizmów zapewniających implementację celów opisanych w polityce. Por. IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory...*, s. 4 (pkt 2.3).

¹⁵ Zgodnie z art. 39p ust. 2 pkt 5 pr. atom. kierunki działań mających na celu rozwój bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej powinny uwzględniać w szczególności konieczność zapewnienia: a) odpowiednich środków finansowych na potrzeby bezpieczeństwa jądowego

właściwego do spraw klimatu nie rzadziej niż co 10 lat, a następnie przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały¹⁶. Jednocześnie, pierwszą strategię minister właściwy do spraw klimatu powinien opracować i przedstawić Radzie Ministrów w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy – Prawo atomowe z 2019 r., a więc do dnia 23 września 2021 r.¹⁷. Obecnie prace nad przedmiotowym dokumentem są prowadzone w Państwowej Agencji Atomistyki (PAA), która przystąpiła do jego sporządzenia z upoważnienia ministra właściwego do spraw klimatu. Zgodnie z intencją projektodawcy oraz wymogami bezpieczeństwa MAEA omawianą strategię należy uznać za akt o charakterze programowym lub akt planowania, konkretyzujący politykę państwa w obszarze bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej¹⁸.

Celem artykułu jest analiza materialnoprawnej treści wybranych zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej – stanowiących element strategii, o której mowa w art. 39p pr. atom. – w kontekście prawa krajowego, międzynarodowego, wspólnotowego¹⁹, a także standardów i innych zaleceń MAEA.

O ile zasady te, jako część krajowej strategii, przyjmowane są w drodze uchwały Rady Ministrów, a więc aktu prawa wewnątrznie obowiązującego, to jednak ich konkretyzacja ma miejsce w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Zdecydowana większość podstawowych zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej została wyrażona bezpośrednio w przepisach ustawy – Prawo atomowe, w dyrektywach stanowionych przez Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA lub Euratom) i w innych aktach prawa międzynarodowego, wiążących Rzeczpospolitą Polskę. W tych przypadkach, w których przepisy nie określają wprost danej zasady, wynikającej na przykład ze standardów

i ochrony radiologicznej, b) odpowiednich kadr na potrzeby bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, c) promocji przywództwa na rzecz bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz kultury bezpieczeństwa.

¹⁶ Art. 39p ust. 1 i 3 pr. atom.

¹⁷ Zob. art. 22 pr. atom. (2019). Ponadto, w myśl art. 39p ust. 1 pr. atom., minister właściwy do spraw klimatu, opracowując strategię, powinien uwzględnić założenia długookresowej i średnio-okresowej strategii rozwoju kraju, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1295, z późn. zm.). Obecnie dotyczy to przede wszystkim założeń wynikających z uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2017 r., poz. 260).

¹⁸ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej, druk sejmowy VIII kadencji nr 3237 z dnia 11 lutego 2019 r., s. 8 i 101–102. Por. IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory...*, s. 4 (pkt 2.3). Zob. szerzej o pojęciu i klasyfikacji aktów planowania w: S. Gajewski, *Programy rządowe. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 65 i n.

¹⁹ Chodzi tu o akty stanowione przez Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, przyjmowane na podstawie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), podpisanego w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C nr 203 z 2016 r., s. 1, z późn. zm.).

bezpieczeństwa MAEA, przepisy prawa krajowego oraz międzynarodowego dostarczają rozwiązań prawnych pozwalających na odkodowanie oraz materializację określonej zasady. Trzeba podkreślić, że w omawianym przypadku prawo polskie ma charakter wtórny (następczy) względem prawa międzynarodowego, co oznacza, że ustawa – Prawo atomowe implementuje rozwiązania wypracowane przez wyspecjalizowane instytucje międzynarodowe.

Na podstawie przepisów prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego zostaną scharakteryzowane trzy wybrane zasady bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej wraz ze wskazaniem ich sensu normatywnego, a także podstaw prawnych oraz rozwiązań, które zasady te implementują. Kolejność oraz znaczenie pojęciowe prezentowanych zasad nawiązuje do dokumentu MAEA, opisującego dziesięć podstawowych zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (*Fundamental Safety Principles – SF-1*)²⁰. Opracowywana obecnie strategia i polityka w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej również bazuje na systematyce zasad z przywołanego dokumentu MAEA, którą to zależność opisano w dalszej części pracy.

W konsekwencji zostaną poddane analizie zasady bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej wymienione w dokumencie SF-1 w kolejności od pierwszej do trzeciej, a mianowicie: 1) zasada pierwotnej odpowiedzialności posiadacza zezwolenia za bezpieczeństwo, 2) zasada roli państwa w systemie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz 3) zasada przywództwa i zarządzania na rzecz bezpieczeństwa²¹. Należy wskazać, że pierwsze dwie zasady dotyczą *quasi*-ustrojowego podziału ról w systemie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, natomiast trzecia ma szczególny wymiar aksjologiczny, dopełniając inne zasady, w tym przytoczoną wcześniej zasadę prymatu bezpieczeństwa.

Uzupełniając należy stwierdzić, że pozostałe zasady bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, które zostały sformułowane w dokumencie SF-1 MAEA, można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich należy zaliczyć zasady stanowiące podstawę systemu ochrony radiologicznej²², natomiast do drugiej zasady dotyczące zagadnień ochrony obecnych i przyszłych pokoleń przed skutkami narażenia na promieniowanie jonizujące, w tym zwłaszcza w kontekście odpadów promieniotwórczych oraz zdarzeń radiacyjnych²³.

²⁰ IAEA, *Fundamental Safety Principles...*; dalej: SF-1. W artykule wykorzystano tłumaczenia fragmentów dokumentu SF-1, które zostały wykonane przez pracowników Państwowej Agencji Atomistyki.

²¹ Zob. IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 6–9.

²² Są to zasady w kolejności od 4 do 6 z dokumentu SF-1, które zatytułowano: „Uzasadnienie działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące” (*Justification of facilities and activities*), „Optymalizacja ochrony radiologicznej” (*Optimization of protection*), „Ograniczenie narażenia ludzi” (*Limitation of risks to individuals*). *Ibidem*, s. 10–11.

²³ Są to zasady w kolejności od 7 do 10 z dokumentu SF-1, które zatytułowano: „Ochrona obecnych i przyszłych pokoleń” (*Protection of present and future generations*), „Zapobieganie zdarzeniom radiacyjnym i awariom” (*Prevention of accidents*), „Przygotowanie i reagowanie na

Zagadnieniu zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej nie poświęcono jak dotąd zbyt wiele uwagi w polskiej literaturze prawniczej, toteż niniejszy artykuł stanowi przyczynek do bardziej pogłębionych badań nad przedmiotową problematyką²⁴. Temat ten należy uznać za doniosły prawnie, gdyż przedmiotowe zasady powinny służyć lepszemu zapewnieniu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska przed szkodliwymi skutkami działania promieniowania jonizującego.

2. ZASADY BEZPIECZEŃSTWA JĄDROWEGO I OCHRONY RADIOLOGICZNEJ NA TŁE STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWEJ AGENCJI ENERGII ATOMOWEJ ORAZ PRAWA KRAJOWEGO

Zależność pomiędzy podstawowymi zasadami bezpieczeństwa z dokumentu SF-1 a strategią i polityką w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej stanowi konsekwencję wysokiej jakości merytorycznej oraz wartości normatywnej standardów bezpieczeństwa opracowywanych przez MAEA. Jak wskazuje T. R. Nowacki, standardy MAEA są znaczącym elementem międzynarodowego reżimu prawnego energii jądrowej, co znajduje odzwierciedlenie w praktyce państw i organizacji międzynarodowych, które powszechnie je stosują,

sytuacje awaryjne oraz zdarzenia radiacyjne” (*Emergency preparedness and response*), „Stosowanie środków ochronnych lub działań naprawczych w sytuacji narażenia istniejącego lub ryzyka niekontrolowanego narażenia na promieniowanie jonizujące” (*Protective actions to reduce existing or unregulated radiation risks*). *Ibidem*, s. 12–16.

²⁴ Wyjątek dotyczy zasady niezależności organu dozoru jądrowego, która stanowi część zasady drugiej bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej („Rola państwa”). Zasadzie tej sporo uwagi poświęcił T. R. Nowacki w swoich opracowaniach. Zob. w szczególności: T. R. Nowacki, *Niezależność organów dozoru jądrowego w procesie nadzoru obiektów jądrowych w Polsce na tle prawa międzynarodowego, europejskiego i konstytucyjnego*, Rozprawa doktorska obroniona na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016 [maszynopis w posiadaniu autora]; *idem*, *Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 1, s. 9–38; *idem*, *Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2018, nr 3, s. 115–149; *idem*, *Prawne gwarancje niezależności dozoru jądrowego w Polsce*, (w:) I. Ramus (red.), *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, Kielce 2014, s. 285–318; *idem*, *Niezależność organów dozoru jądrowego. Próba rekonstrukcji zakresu pojęciowego*, (w:) K. Jeleń, Z. Rau (red.), *Energetyka jądrowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 580–622. Ponadto, autor niniejszego artykułu analizuje zasadę czwartą, związaną z uzasadnieniem działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące w: Ł. Młynarkiewicz, *Decyzja zasadnicza w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej*, Sopot 2020, s. 187–201.

oraz w doktrynie prawa energii jądrowej²⁵. Standardy te są opracowywane i publikowane przez Agencję przy współudziale innych organizacji międzynarodowych, stanowiąc grupę najważniejszych i najszerzej implementowanych, niewiążących dokumentów w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej²⁶. Umocowanie MAEA do ustalania i przyjmowania norm (standardów) bezpieczeństwa, mających na celu ochronę zdrowia i zmniejszenie do minimum niebezpieczeństwa dla życia i mienia (łącznie z normami dotyczącymi warunków pracy) wynika z art. III lit. A pkt 6 Statutu MAEA²⁷. Aktualna struktura standardów bezpieczeństwa Agencji składa się z dokumentów odnoszących się do „podstaw bezpieczeństwa” (*Safety Fundamentals* – SF), „wymagań bezpieczeństwa” (*Safety Requirements* – SR) oraz „przewodników bezpieczeństwa” (*Safety Guides* – SG)²⁸.

Przywołany dokument SF-1, odnoszący się do podstawowych zasad bezpieczeństwa, stoi na czele hierarchii standardów MAEA. Poniżej w kolejności znajduje się seria dokumentów dotyczących wymagań bezpieczeństwa, które rozwijają cele założone w podstawowych zasadach bezpieczeństwa. Na końcu hierarchii standardów MAEA znajduje się seria przewodników bezpieczeństwa prezentujących zalecany sposób implementacji wymagań bezpieczeństwa.

Jednym z dokumentów MAEA, który odwołuje się do podstawowych zasad bezpieczeństwa, jest wspomniany na wstępie dokument GSR Part 1²⁹. Dokument ten należy do kategorii „wymagań bezpieczeństwa”, gdzie pod pierwszą pozycją z opisywanych wymagań wymienia on potrzebę opracowania oraz wdrożenia krajowej strategii i polityki w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Z kolei w ramach elementów, które powinny być brane pod uwagę podczas opracowywania strategii, dokument ten wprost zalicza konieczność uwzględnienia podstawowych zasad bezpieczeństwa, zestawionych i objaśnionych w dokumencie SF-1³⁰.

Należy zauważyć, że zgodnie z zaprezentowaną hierarchią standardów MAEA przedmiotowa strategia powinna umożliwiać realizację celów wynikających z podstawowych zasad bezpieczeństwa. Zasady te są więc kluczowym elementem

²⁵ T. R. Nowacki, *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) P. Kapusta [et al.] (red.), *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, Legnica 2017, s. 655.

²⁶ *Ibidem*, s. 656.

²⁷ Statut Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, podpisany w Nowym Jorku dnia 26 października 1956 r. (Dz.U. z 1958 r., nr 41, poz. 187, z późn. zm.).

²⁸ Dodatkowo, „wymagania bezpieczeństwa” oraz „poradniki bezpieczeństwa” mogą mieć charakter generalny (*General Safety Requirements*; *General Safety Guides*) oraz szczegółowy (*Specific Safety Requirements*; *Specific Safety Guides*). Obecna struktura standardów MAEA została ustalona w: IAEA, *Strategies and Processes for the Establishment of IAEA Safety Standards (SPESS)*, Vienna, dokument z dnia 16 listopada 2015 r.

²⁹ Zob. przypis 10.

³⁰ IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory...*, s. 4. *Ibidem*: pkt 2.3(a).

krajowej strategii, o której mowa w art. 39p pr. atom., a kierunki działań mające na celu rozwój bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej powinny zmierzać do ich jak najlepszego urzeczywistnienia.

Strategię i politykę w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej należy zaliczyć do aktów o charakterze programowym, czy też aktów planowania. Normy planowe zawarte w strategii mogą stanowić formalno-prawną podstawę ustalania szczegółowej treści, programowania, planowania i realizacji polityki państwa³¹. W literaturze wskazuje się, że normy planowe określają wewnętrznie lub powszechnie obowiązujący „normatywny plan lub program realizacji polityki państwa w określonej dziedzinie, dookreślając cele, kierunki, uwarunkowania lub sposoby działania”³². Przyjęte w strategii kierunki rozwoju mogą zatem określać zobowiązanie do podjęcia działań o charakterze prawnym, w tym legislacyjnych, nadzorczych i administracyjnych, a także innych działań koniecznych do skutecznego wdrażania oraz realizacji zasad bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej.

W procesie stanowienia prawa zasady te powinny stanowić dyrektywę tworzenia oraz podstawę regulacji krajowych wymagań bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej. Niezależnie od ich umocowania w strategii, na konieczność uwzględnienia podstawowych zasad bezpieczeństwa, ustanowionych przez MAEA, zwrócono również uwagę w motywie 13 preambuły dyrektywy NSD³³, gdzie wskazano, że zasady te powinny stanowić ramy postępowania, które państwa członkowskie powinny uwzględniać podczas wdrażania dyrektywy³⁴. Z kolei w motywie 16 preambuły dyrektywy odpadowej³⁵ podkreślono harmonizującą funkcję podstawowych zasad bezpieczeństwa, argumentując, że ich stosowanie doprowadzi do większej spójności rozwiązań istniejących w poszczególnych państwach, a także ułatwi stosowanie międzynarodowych norm w zakresie bezpieczeństwa.

Co prawda, na co słusznie zwraca uwagę T. R. Nowacki, odwołania do standardów MAEA w preambułach dyrektyw EWEA samodzielnie nie tworzą norm

³¹ Wśród tego rodzaju norm merytorycznych wewnętrznych M. Kamiński wyróżnia: 1) ustawowe normy celowe polityki państwa, 2) ustawowe normy kierunkowo-determinatywne, 3) ustawowe normy zadaniowe, 4) normy planowe. Zob. szerzej: M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 113–128.

³² *Ibidem*, s. 122.

³³ Zob. przypis 5.

³⁴ Odniesienie do podstawowych zasad bezpieczeństwa znalazło się również w preambule dyrektywy zmieniającej dyrektywę NSD, czyli w dyrektywie Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądowego obiektów jądowych (Dz.Urz. UE L nr 219 z 2014 r., s. 42). W motywie 2 preambuły podkreślono oparcie dyrektywy NSD, obok Konwencji CNS (zob. przypis 4), także na treści dokumentu SF-1 MAEA.

³⁵ Zob. przypis 5.

prawnych ani nie powodują uznania ich za wiążące dla stron konwencji i członków EWEA, to jednak nie oznacza to, że są one całkowicie pozbawione doniosłości prawnej³⁶. W tych przypadkach, w których tekst normatywny dyrektywy lub rozporządzenia pozostawia przestrzeń na interpretację, preambuła może być wykorzystywana w procesie wykładni celowościowej jako wskazówka pomagająca właściwie zastosować dany przepis³⁷. Ponadto polski ustawodawca uznał za zasadne, aby w trakcie opracowywania krajowych wymagań bezpieczeństwa zobligować Radę Ministrów do brania „pod uwagę” zaleceń MAEA oraz Stowarzyszenia Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądrowych (WENRA). Zalecenia te obejmują również podstawowe zasady bezpieczeństwa jako dokument stojący najwyżej w hierarchii zaleceń MAEA, toteż ich oddziaływanie na polski porządek prawny oraz procesy stanowienia prawa zostało ugruntowane w przepisach prawa atomowego³⁸. Ramy prawne w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej podlegają znacznemu stopniowi umiędzynarodowienia, gdzie organy administracji publicznej są w coraz większym stopniu angażowane w realizację ponadpaństwowych i wspólnotowych regulacji prawnych. W rezultacie na kształt krajowego systemu prawnego, w omawianym zakresie, istotny wpływ ma członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w różnych organizacjach międzynarodowych oraz konieczność respektowania aktów prawnych bądź zaleceń przez nie stanowionych³⁹.

Co się zaś tyczy procesów stosowania prawa, zasady bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej sformułowane w strategii – mającej formalnie charakter aktu normatywnego wewnątrznie obowiązującego – mogą pośrednio oddziaływać na sferę praw i obowiązków podmiotów administrowanych⁴⁰. Normy merytoryczne wewnętrzne (celowe, planowe lub programowe) mogą bowiem wywierać istotny wpływ na sposób interpretacji i stosowania regulacji materialnoprawnej, a także procesowej. Kwestia tzw. zewnętrznego oddziaływania aktów prawnych o charakterze wewnętrznym została szczegółowo przeanalizowana przez M. Kamińskiego, który dostrzega możliwość takiego sformułowania aktu polityki państwa, aby późniejsze rozstrzygnięcia jurysdykcyjne

³⁶ T. R. Nowacki, *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) P. Kapusta [et al.] (red.), *Aktualne...*, s. 666–668.

³⁷ *Ibidem*, s. 666.

³⁸ Zobowiązanie to wynika wprost z przepisów ustawy – Prawo atomowe. Zob. art. 35b ust. 4, art. 36c ust. 3, art. 36d ust. 3, art. 37e ust. 11, art. 38, art. 38c ust. 3, art. 86g, art. 86i ust. 7, art. 86m ust. 7 pr. atom.

³⁹ Zob. na temat przynależności Polski do różnych organizacji międzynarodowych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w: PAA, *Raport roczny. Działalność Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz ocena stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Polsce w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 95 i n.

⁴⁰ Por. analizę charakteru prawnego programów rządowych w: S. Gajewski, *Programy rządowe...*, s. 105 i n.

spraw administracyjnych były pośrednio kształtowane przez tego rodzaju akt⁴¹. Jednocześnie, co zostało wskazane na wstępie, większość zasad bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej została wprost wyrażona w aktach prawa powszechnie obowiązującego bądź też można je wywieść z określonej grupy rozwiązań prawnych. Niemniej jednak zestawienie ich w jednym dokumencie będzie miało istotny walor poznawczy, aksjologiczny, a także porządkowy.

Zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w dokumencie SF-1 termin „bezpieczeństwo” – w odniesieniu do podstawowych zasad – należy rozumieć jako ochronę ludzi i środowiska przed skutkami narażenia na promieniowanie jonizujące, a także jako bezpieczeństwo obiektów i działań, które mogą powodować takie narażenie. Określenie „bezpieczeństwo” obejmuje więc bezpieczeństwo jądowe⁴² obiektów jądowych, bezpieczeństwo radiacyjne (ochronę radiologiczną)⁴³, bezpieczeństwo postępowania z odpadami promieniotwórczymi oraz bezpieczeństwo transportu materiałów promieniotwórczych⁴⁴. W pojęciu tym nie mieszczą się aspekty bezpieczeństwa niezwiązane z promieniowaniem, choć dokument MAEA zwraca uwagę, że podstawowe zasady bezpieczeństwa obejmują również zagadnienia związane z „ochroną fizyczną” obiektów jądowych oraz działalności związanych z narażeniem na promieniowanie jonizujące – w zakresie, w jakim przyczyniają się one do zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej⁴⁵. W aspekcie ochrony fizycznej dotyczy to przede wszystkim całokształtu przedsięwzięć organizacyjnych i technicznych mających na celu skuteczne zabezpieczenie materiałów jądowych i obiektów jądowych przed aktami terroru, dywersji, sabotażu i kradzieży⁴⁶. Ponadto zagadnienia bezpieczeństwa należy rozpatrywać zarówno pod

⁴¹ Szerzej na temat aktów prawa wewnętrznego oraz zakresu ich oddziaływania na proces stanowienia lub stosowania prawa: M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 128 i n., s. 417 i n., s. 464 i n., s. 733 i n. Zob. także o problematyce prawotwórczej działalności administracji oraz koncepcji przepisów administracyjnych w: M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”*. *Opinia. Uzasadnienie opinii (wybrane wątki)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9, s. 3 i n.; A. Jakubowski, *Przepisy administracyjne a konstytucyjnie zamknięty katalog źródeł prawa – między teorią a praktyką*, (w:) A. Mednis (red.), *Misja publiczna – wspólnota – państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy. Tom II*, Warszawa 2016, s. 197 i n.

⁴² Zgodnie z art. 3 pkt 2 pr. atom. przez pojęcie „bezpieczeństwo jądowe” należy rozumieć „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 jądowych”.

⁴³ W myśl art. 3 pkt 20 pr. atom. termin „ochrona radiologiczna” oznacza „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”.

⁴⁴ IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 5.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 4–5.

⁴⁶ Zgodnie z definicją legalną pojęcia „ochrona fizyczna” zob. art. 3 pkt 19 pr. atom.

względem zagrożeń związanych z promieniowaniem w warunkach normalnej eksploatacji, jak i w sytuacji zdarzeń radiacyjnych.

Realizacja zasad, poprzez określone rozwiązania oraz środki, powinna być zorientowana na osiągnięcie fundamentalnego celu bezpieczeństwa, jakim jest ochrona ludzi i środowiska naturalnego przed szkodliwymi skutkami działania promieniowania jonizującego⁴⁷. Cel ten dotyczy wszelkiej działalności człowieka, która może powodować narażenie ludzi na skutki promieniowania jonizującego, pochodzącego zarówno z naturalnie występujących, jak i sztucznych źródeł promieniotwórczych. Rozwiązania oraz środki ukierunkowane na realizację tego celu powinny umożliwiać: 1) kontrolę narażenia ludzi na działanie promieniowania jonizującego oraz uwolnień substancji promieniotwórczych do środowiska, 2) zapobieganie oraz ograniczanie prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji mogących prowadzić do zdarzeń radiacyjnych, 3) łagodzenie i minimalizację skutków tego rodzaju zdarzeń w przypadku ich wystąpienia⁴⁸.

Co się zaś tyczy zakresu przedmiotowego, podstawowe zasady bezpieczeństwa powinny mieć zastosowanie do obiektów jądrowych⁴⁹ i innych działalności związanych z jądrowym cyklem paliwowym, jak również do działalności związanych z postępowaniem z odpadami promieniotwórczymi, wykorzystaniem materiałów jądrowych bądź źródeł promieniotwórczych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące oraz innych źródeł promieniowania jonizującego, jeżeli uwzględnienie zasad jest konieczne z punktu widzenia bezpieczeństwa jądrowego oraz ochrony radiologicznej⁵⁰. Zasady te należy wykorzystywać w odniesieniu do całego cyklu życia obiektu lub źródła promieniowania jonizującego⁵¹.

3. ZASADA PIERWSZA – „ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA BEZPIECZEŃSTWO”

Pierwszą z zasad, opisanych w dokumencie SF-1 MAEA, zatytułowano „Odpowiedzialność za bezpieczeństwo” (*Responsibility for safety*). Zasada ta

⁴⁷ IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 4–5.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 4–6.

⁴⁹ Stosownie do treści art. 3 pkt 17 pr. atom. terminem „obiekt jądrowy” określa się „elektrownię jądrową, reaktor badawczy, zakład wzbogacania izotopowego, zakład wytwarzania paliwa jądrowego, zakład przerobu wypalonego paliwa jądrowego, przechowalnik wypalonego paliwa jądrowego, a także bezpośrednio związany z którymkolwiek z tych obiektów i znajdujący się na jego terenie obiekt służący do przechowywania odpadów promieniotwórczych”.

⁵⁰ IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 3. Zob. w szczególności definicję „obiekty” oraz „działalność” w przypisie trzecim na stronie trzeciej dokumentu.

⁵¹ *Ibidem*, s. 5.

stanowi, że pierwotna odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej spoczywa na podmiocie prowadzącym działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące⁵². Zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w przywołanym dokumencie odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa po stronie podmiotu prowadzącego tego rodzaju działalność obejmuje zagadnienia takie jak: 1) ustanowienie i utrzymanie niezbędnych kompetencji właściwych dla danej działalności, 2) zapewnienie odpowiednich szkoleń pracownikom oraz dostępu do informacji, 3) ustanowienie procedur i rozwiązań w celu utrzymania bezpieczeństwa w każdych warunkach, 4) obowiązek weryfikacji rozwiązań projektowych, 5) obowiązek zapewnienia odpowiedniej jakości i stanu zarządzanych obiektów, wykonywanych działań, a także związanego z tym wyposażenia, 6) zapewnienie bezpiecznego postępowania z materiałami oraz odpadami promieniotwórczymi⁵³.

Na gruncie prawa krajowego przedmiotowa zasada znalazła odzwierciedlenie w art. 7 ust. 1 pr. atom., który stanowi, że za przestrzeganie wymagań bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej odpowiada kierownik jednostki organizacyjnej. Odpowiedzialności tej nie można przenieść na inny podmiot i trwa ona przez cały okres prowadzenia działalności, aż do zakończenia działalności bądź jej wyłączenia spod nadzoru regulacyjnego i kontroli.

W odniesieniu do obiektów jądrowych zasada pierwotnej odpowiedzialności została wzmocniona przez art. 35 ust. 1 pr. atom., zgodnie z którym za zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej, ochrony fizycznej i zabezpieczeń materiałów jądrowych odpowiada kierownik jednostki organizacyjnej posiadającej zezwolenie na wykonywanie działalności związanej z narażeniem, polegającej na budowie, rozruchu, eksploatacji lub likwidacji obiektu jądrowego. Co istotne, odpowiedzialność ta obejmuje także odpowiedzialność kierownika jednostki organizacyjnej za działania podwykonawców oraz dostawców mogące mieć wpływ na dotyczący obiektu jądrowego stan bezpieczeństwa⁵⁴. Ponadto, stosownie do treści art. 35 ust. 3 pr. atom., niezależnie od obowiązków kierownika jednostki organizacyjnej w procesie budowy obiektu jądrowego obowiązek spełnienia wymagań bezpieczeństwa spoczywa także na innych uczestnikach procesu inwestycyjnego, odpowiednio do zakresu ich zadań. Odpowiedzialność ta ustaje dopiero z dniem zatwierdzenia przez Prezesa PAA raportu z likwidacji obiektu jądrowego⁵⁵.

Podobnie art. 48a ust. 2 pr. atom. nakłada odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa na kierownika jednostki organizacyjnej prowadzącej postępowanie z odpadami promieniotwórczymi lub z wypalonym paliwem

⁵² *Ibidem*, s. 6.

⁵³ *Ibidem*, s. 6.

⁵⁴ Zob. art. 35 ust. 1a pr. atom. Chodzi tu zarówno o stan bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej, ochrony fizycznej, jak i zabezpieczeń materiałów jądrowych.

⁵⁵ Art. 35 ust. 2 pr. atom.

jądrowym⁵⁶. Jednocześnie art. 48a ust. 1 pr. atom. wzmacnia analizowaną zasadę poprzez ustanowienie zasady odpowiedzialności finansowej za odpady promieniotwórcze jednostki organizacyjnej, w której odpady te powstały⁵⁷. Uzupełnieniem zasady „zanieczyszczający płaci” jest rozwiązanie zawarte w art. 38d pr. atom., które dotyczy obowiązku po stronie jednostki organizacyjnej, która otrzymała zezwolenie na eksploatację elektrowni jądrowej utworzenia specjalnego funduszu likwidacyjnego na pokrycie kosztów związanych z finansowaniem końcowego postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi oraz kosztów likwidacji elektrowni jądrowej.

Na gruncie prawa międzynarodowego, w odniesieniu do obiektów jądrowych, zasada pierwotnej odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa została wprost wyrażona w art. 6 lit. a dyrektywy NSD⁵⁸, a także w art. 9 Konwencji CNS. Z kolei w zakresie bezpieczeństwa obiektów gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi lub działań z nimi związanych, przedmiotowa zasada znajduje potwierdzenie w art. 5 ust. 1 lit. f i art. 7 ust. 1 dyrektywy odpadowej⁵⁹, a także w art. 21 ust. 1 Wspólnej Konwencji bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi⁶⁰. Co się zaś tyczy zagadnień ochrony fizycznej materiałów jądrowych i obiektów jądrowych, to omawiana zasada została uregulowana w art. 2a ust. 3 Konwencji CPPNM („zasada podstawowa E: Odpowiedzialność posiadacza zezwolenia”)⁶¹. Zasada ta została również szczegółowo opisana w dokumencie GSR Part 1 MAEA, a mianowicie w wymogach bezpieczeństwa nr 5 oraz nr 6⁶².

Zakres normatywny prezentowanej zasady jest bardzo szeroki, toteż przejawia się ona w licznych rozwiązaniach prawnych, które ją urzeczywistniają. W aspekcie regulacyjnym zasada pierwotnej odpowiedzialności za zapewnienie

⁵⁶ Dodatkowo, w myśl art. 48a ust. 4 pr. atom., odpowiedzialność za bezpieczeństwo obejmuje odpowiedzialność jednostki organizacyjnej, w której powstało wypalone paliwo jądrowe, za odpady promieniotwórcze pochodzące z przerobu tego paliwa, chyba że odpowiedzialność za te odpady przejęła na podstawie pisemnego oświadczenia jednostka organizacyjna, która dokonała przerobu wypalonego paliwa jądrowego.

⁵⁷ Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” (*polluter-pays principle*), o której mowa w art. 4 ust. 3 lit. e dyrektywy odpadowej.

⁵⁸ Zob. również motyw 8 preambuły dyrektywy NSD.

⁵⁹ Zob. także motyw 25 preambuły dyrektywy odpadowej.

⁶⁰ Wspólna Konwencja bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi, sporządzona w Wiedniu dnia 5 września 1997 r. (Dz.U. z 2002 r., nr 202, poz. 1704); dalej: Wspólna Konwencja.

⁶¹ Zob. przypis 4. Przywołana zasada stanowi, że: „Należy wyraźnie określić zakres odpowiedzialności za wdrażanie poszczególnych elementów ochrony fizycznej w obrębie danego państwa. Państwo powinno zapewnić, że główna odpowiedzialność za zapewnienie ochrony fizycznej materiałów jądrowych lub obiektów jądrowych spoczywa na posiadaczach stosownych zezwoleń lub innych dokumentów uprawniających (np. na operatorach lub przewoźnikach)”.

⁶² IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory...*, s. 8–9.

bezpieczeństwa jest przede wszystkim realizowana poprzez system reglamentacji działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące⁶³. Jednocześnie należy podkreślić, że brak uzyskania stosownej „autoryzacji” administracyjnoprawnej nie zwalnia podmiotu prowadzącego tego rodzaju działalność z odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa.

W prawie krajowym wykonywanie działalności związanej z narażaniem na promieniowanie jonizujące podlega, co do zasady, reglamentacji administracyjnoprawnej wynikającej z przepisów ustawy – Prawo atomowe. W zależności od kategorii prowadzenie danej działalności związanej z narażeniem wymaga zezwolenia, zgłoszenia albo powiadomienia w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej⁶⁴. Ponadto, w przypadkach mniejszej wagi, Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia rodzaje działalności, które nie podlegają reglamentacji w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej⁶⁵. W rozporządzeniu tym ustala się także kategorie działalności, które mogą być prowadzone na podstawie zgłoszenia lub powiadomienia. Dodatkowo przepisy ustawy – Prawo atomowe wskazują przypadki, gdy prowadzenie działalności związanej z narażeniem jest bezwzględnie zabronione⁶⁶.

4. ZASADA DRUGA – „ROLA PAŃSTWA”

Druga z podstawowych zasad bezpieczeństwa MAEA dotyczy „Roli państwa” (ang. *Role of government*) w systemie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Zgodnie z tą zasadą państwo ustanawia i utrzymuje skuteczny system prawny oraz instytucjonalny na rzecz bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, którego istotnym elementem jest niezależny organ regulacyjny⁶⁷. Celem tej zasady jest ustanowienie krajowych ram prawnych oraz warunków niezbędnych do tworzenia rozwiązań na rzecz ochrony ludzi i środowiska naturalnego przed szkodliwymi skutkami działania promieniowania jonizującego⁶⁸.

⁶³ IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 6.

⁶⁴ Art. 4 ust. 1 pr. atom. Zob. też: art. 4 ust. 1a pr. atom., który odnosi się do działalności związanych z narażeniem na promieniowanie jonizujące, pochodzącym od naturalnych izotopów promieniotwórczych.

⁶⁵ Art. 6 pkt 1 pr. atom. Kryterium zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia, dokonania zgłoszenia albo dokonania powiadomienia stanowią graniczne wartości aktywności całkowitej lub stężenia promieniotwórczego izotopów promieniotwórczych. Por. art. 6a pr. atom. w odniesieniu do działalności związanych z narażeniem, pochodzącym od naturalnych izotopów promieniotwórczych, prowadzonych na podstawie powiadomienia.

⁶⁶ Zob. art. 4 ust. 2–3 oraz art. 41a ust. 1 pr. atom.

⁶⁷ IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 7.

⁶⁸ Z zasadą tą wiąże się również zagadnienia szczegółowe, które państwo powinno uregulować, to jest m.in.: postępowanie w przypadku zdarzeń radiacyjnych oraz w sytuacji narażenia

Ustawa – Prawo atomowe oraz akty wykonawcze do tej ustawy wyznaczają ramy prawne i regulacyjne prowadzenia działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące. System reglamentacji administracyjnoprawnej został opisany wraz z zasadą pierwszą, toteż uzupełniając należy wskazać, że rozdział 9 przywołanej ustawy reguluje system nadzoru i kontroli ze strony organów państwa nad działalnościami związanymi z narażeniem na promieniowanie jonizujące. Rozdział ten określa przede wszystkim system organów wykonujących zadania z zakresu nadzoru i kontroli w zakresie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej, uprawnienia organów dozoru jądowego oraz środki nadzorcze w przypadku stwierdzenia w czasie kontroli bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa jądowego lub ochrony radiologicznej. Jednocześnie najszersze kompetencje z punktu widzenia systemu nadzoru i kontroli ustawa przyznaje Prezesowi Państwowej Agencji Atomistyki (PAA) jako naczelnemu organowi dozoru jądowego⁶⁹.

W myśl art. 109 ust. 1 pr. atom., Prezes PAA jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej w zakresie określonym ustawą. Prezes PAA powoływany jest na 5-letnią kadencję przez Prezesa Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw klimatu⁷⁰. Do zakresu działania Prezesa PAA należy wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju, które to zadania, w formie katalogu otwartego, zostały określone w art. 110 pr. atom.⁷¹.

Na zasadę „roli państwa” składa się również obowiązek utworzenia skutecznego systemu regulacyjnego, którego podstawą jest niezależny organ dozoru jądowego. Niezależność należy tu rozumieć jako funkcjonalne oddzielenie organów dozoru jądowego od nieuprawnionych wpływów zewnętrznych na regulacyjny proces decyzyjny, w szczególności ze strony podmiotów, które są odpowiedzialne za wykorzystanie lub promocję energii jądowej⁷². Jednocześnie

istniejącego (rozdział 11 pr. atom.), systematyczna ocena sytuacji radiacyjnej kraju (rozdział 10 pr. atom.), monitorowanie uwolnień substancji promieniotwórczych do środowiska (np. art. 52 ust. 1a, art. 55j ust. 2 pkt 4 i art. 86o pr. atom.), postępowanie z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądowym (rozdział 7 pr. atom.). Dodatkowo dokument SF-1 wskazuje na potrzebę ustanowienia systemu mającego na celu wykrywanie i postępowanie ze źródłami niekontrolowanymi, włączając w to zabezpieczenie finansowe związane z ich odzyskiem, zarządzaniem, kontrolą oraz przechowywaniem (zob. art. 3 pkt 55a, art. 43d–f, art. 86 oraz art. 119a pr. atom.). IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 7 (pkt 3.9).

⁶⁹ Zob. art. 63 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 pr. atom.

⁷⁰ Zob. art. 109 ust. 2–2a pr. atom.

⁷¹ Dodatkowo należy wskazać, że stosownie do treści art. 111 pr. atom. Prezes Rady Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, bardziej szczegółowy zakres działania Prezesa PAA. Do tej pory nie wydano takiego rozporządzenia.

⁷² IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 7–8 (pkt 3.10).

niezależny organ dozoru powinien być wyposażony w odpowiednie uprawnienia i kompetencje oraz zasoby finansowe i kadrowe w stopniu adekwatnym do prawidłowej realizacji powierzonych mu zadań.

W ustawie – Prawo atomowe zasada niezależności dozoru jądrowego została przytoczona jednokrotnie, to jest w kontekście wyłączenia spod zakresu działania Prezesa PAA promocji wykorzystania promieniowania jonizującego, a w szczególności promocji energetyki jądrowej ze względu na wspomnianą zasadę⁷³. Jednocześnie polskie ustawodawstwo reguluje poszczególne elementy, które składają się na przedmiotową zasadę.

W pierwszej kolejności do rozwiązań prawnych, które konstytuują zasadę niezależności organu dozoru jądrowego w polskim prawie atomowym, należy zaliczyć ustrojową pozycję Prezesa PAA jako centralnego organu administracji rządowej. Ma to bowiem istotne znaczenie z punktu widzenia zakresu wpływu innych organów na zadania wykonywane przez Prezesa PAA, w tym prowadzone postępowania administracyjne⁷⁴. Ponadto Prezes PAA pozostaje funkcjonalnie rozdzielony od organów zaangażowanych w promowanie lub wykorzystywanie energii jądrowej⁷⁵, jak również dysponuje on odpowiednimi uprawnieniami i kompetencjami w ramach uregulowanego w ustawie – Prawo atomowe systemu nadzoru i kontroli⁷⁶. Do doniosłych prawnie elementów niezależności naczelnego organu dozoru jądrowego należy również zaliczyć sposób jego powoływania oraz kadencyjność urzędu, gdzie Prezes PAA może zostać odwołany przed upływem kadencji jedynie w ściśle przewidzianych przypadkach, o których mowa w art. 109 ust. 2b pr. atom.

Jednakowoż, zarówno zasada „roli państwa”, jak i stanowiąca jej część zasada niezależności organu dozoru jądrowego znalazły się w licznych aktach prawa międzynarodowego wiążących Rzeczpospolitą Polskę.

Na gruncie prawa wspólnotowego zasada „roli państwa” została określona odpowiednio w art. 5 dyrektywy Rady 2013/59/Euratom (BSS)⁷⁷, art. 4 dyrektywy

⁷³ Art. 110 pkt 6 pr. atom.

⁷⁴ W rezultacie Prezes PAA ma status „ministra” w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735; dalej: k.p.a.). To z kolei powoduje, że zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Prezesa PAA stronie niezadowolonej z decyzji służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy kierowany do tego organu.

⁷⁵ Zob. na temat usytuowania organu dozoru jądrowego w strukturach administracji rządowej w Polsce: T. R. Nowacki, *Organy dozoru jądrowego...*, s. 9–38.

⁷⁶ Zob. szerzej na temat prawnych gwarancji niezależności dozoru jądrowego w polskim prawie atomowym w: T. R. Nowacki, *Niezależność organów dozoru jądrowego. Próba rekonstrukcji zakresu pojęciowego*, (w:) K. Jeleń, Z. Rau (red.), *Energetyka...*, s. 580–622; *idem*, *Prawne gwarancje niezależności dozoru jądrowego w Polsce*, (w:) I. Ramus (red.), *Obrót...*, s. 285–318.

⁷⁷ Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 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,

NSD⁷⁸ oraz art. 5 dyrektywy odpadowej. W pozostałych aktach prawa międzynarodowego, stanowiących niejednokrotnie inspirację dla przywołanych dyrektyw EWEA, zasadę tę ustanowiono m.in. w art. 18 i 19 Wspólnej Konwencji, art. 7 Konwencji CNS oraz art. 2a ust. 1–3 Konwencji CPPNM⁷⁹. Z kolei zasadę niezależności organu dozoru jądrowego uwzględniono w art. 76 dyrektywy BSS, art. 5 dyrektywy NSD oraz art. 6 dyrektywy odpadowej. W innych aktach prawa międzynarodowego zasadę tę odnajdujemy np. w art. 20 Wspólnej Konwencji, art. 8 Konwencji CNS oraz art. 2a ust. 3 Konwencji CPPNM⁸⁰. Ponadto obie te zasady zostały szczegółowo scharakteryzowane w dokumencie GSR Part 1 MAEA⁸¹.

5. ZASADA TRZECIA – „PRZYWÓDZTWO I ZARZĄDZANIE NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA”

Trzecią z omawianych zasad bezpieczeństwa z dokumentu SF-1 zatytułowano „Przywództwo i zarządzanie na rzecz bezpieczeństwa” (ang. *Leadership and management for safety*). Zasada ta głosi, że podmioty prowadzące działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące oraz organy regulacyjne wprowadzają i utrzymują system zarządzania na rzecz bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, obejmujący środki mające na celu zapewnienie oraz promowanie skutecznego przywództwa⁸². U podstaw tej zasady leży przekonanie, że ustanowienie silnej kultury bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych zasad zarządzania koniecznych do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Z kolei zgodnie z wyjaśnieniem MAEA promowanie skutecznego przywództwa oznacza wykorzystanie zdolności i kompetencji osób do nadawania kierunków oraz wpływania na zaangażowanie innych ludzi w osiąganie podstawowego celu bezpieczeństwa i stosowanie podstawowych zasad bezpieczeństwa za pomocą wspólnych celów, wartości oraz zachowań⁸³.

96/29/Euratom, 97/43 Euratom i 2003/122/Euratom (Dz.Urz. UE L nr 13 z 2014 r., s. 1, z późn. zm.); dalej: dyrektywa BSS.

⁷⁸ Zob. także motyw 8 preambuły dyrektywy NSD, który odwołuje się do zasady odpowiedzialności krajowej państw członkowskich za bezpieczeństwo jądrowe obiektów jądrowych jako podstawowej zasady leżącej u podstaw regulacji dotyczących bezpieczeństwa jądrowego.

⁷⁹ Zob. w szczególności art. 2a ust. 3 Konwencji CPPNM oraz ustanowione tam zasady podstawowe A („Odpowiedzialność państwa”) oraz C („Ramy prawne i regulacyjne”). Dodatkowo znaczenie zasady odpowiedzialności państwa podkreślono w preambułach Wspólnej Konwencji (pkt vi) oraz Konwencji CNS (pkt iii).

⁸⁰ Zob. „zasadę podstawową D: Właściwy organ”.

⁸¹ Zob. IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory...*, s. 3–15, 18–35.

⁸² IAEA, *Fundamental Safety Principles...*, s. 8.

⁸³ IAEA, *Leadership and Management...*, s. 2.

Środkiem, który powinien urzeczywistniać prezentowaną zasadę, jest system zarządzania stanowiący narzędzie służące do integracji wszystkich elementów zarządzania, tak aby wymagania bezpieczeństwa były stosowane spójnie z innymi wymaganiami, w tym związanymi z jakością, wydajnością oraz bezpieczeństwem działań ludzkich. Ponadto system zarządzania powinien zapewniać wspieranie i promocję kultury bezpieczeństwa, regularną ocenę poziomu bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej, a także wykorzystywanie zgromadzonych doświadczeń. System ten powinien być stale doskonalony z uwzględnieniem analizy wielu wzajemnych oddziaływań pomiędzy człowiekiem a technologią, wpływu czynnika ludzkiego oraz dostępnych dobrych praktyk i osiągnięć⁸⁴. Zasada przywództwa i zarządzania na rzecz bezpieczeństwa powinna być realizowana zarówno przez podmioty prowadzące działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące, jak i organy regulacyjne.

W prawie krajowym, w odniesieniu do obiektów jądowych oraz składowisk odpadów promieniotwórczych, rozwiązaniem służącym realizacji omawianej zasady jest zintegrowany system zarządzania⁸⁵. Zintegrowany system zarządzania obejmuje szczegółowe rozwiązania i procedury, określone w art. 36k ust. 2 pr. atom., dotyczące m.in. zapewnienia jakości, zarządzania, podziału odpowiedzialności w zakresie obowiązków i uprawnień, procesów zachodzących w jednostce organizacyjnej, przyjętej klasyfikacji bezpieczeństwa systemów oraz elementów konstrukcji i wyposażenia obiektu jądowego, raportu bezpieczeństwa obiektu, a także polityki kultury bezpieczeństwa. Ostatni ze wskazanych elementów wymaga podkreślenia ze względu na jego aksjologiczny charakter, bezpośrednio wpisujący się w przedmiotową zasadę. Zgodnie z art. 3 pkt 8c pr. atom. termin „kultura bezpieczeństwa” oznacza zespół podstawowych wartości, postaw i zachowań, zarówno grupowych, jak i indywidualnych, nadających priorytet zagadnieniom ochrony i bezpieczeństwa przed innymi celami. Z kolei art. 36k ust. 2 pkt 10 pr. atom. definiuje „politykę kultury bezpieczeństwa” jako wspólnie ustalone i realizowane zobowiązanie kierownictwa i pracowników, zapewniające praktyczne funkcjonowanie kultury bezpieczeństwa w jednostce organizacyjnej.

Co się zaś tyczy pozostałych działalności związanych z narażeniem na promieniowanie jonizujące, to urzeczywistnieniem prezentowanej zasady jest przede wszystkim program zapewnienia jakości, o którym mowa w art. 3 pkt 32 pr. atom. Program ten stanowi system działań gwarantujący spełnienie określonych wymagań bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej oraz

⁸⁴ *Ibidem*, s. 8–9.

⁸⁵ Obejmuje on elementy związane z bezpieczeństwem, zdrowiem, środowiskiem, zapewnieniem jakości, kwestiami ekonomicznymi oraz ochroną fizyczną, dając priorytet bezpieczeństwu jądowemu przez zapewnienie, że wszystkie decyzje są podejmowane po analizie ich wpływu na bezpieczeństwo jądowe, ochronę radiologiczną, ochronę fizyczną i zabezpieczenia materiałów jądowych. Zob. art. 3 pkt 55¹, art. 36e ust. 1, art. 36k, art. 37a ust. 1, art. 38a, art. 53d ust. 2 pkt 4, art. 55f ust. 1 i 2, art. 55i ust. 1 pr. atom.

przeprowadzenie sprawnego postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego w zależności od prowadzonej działalności, a w przypadku działalności z materiałami jądrowymi lub obiektami jądrowymi – gwarantujący także spełnienie wymagań ochrony fizycznej. W myśl art. 7 ust. 2 pr. atom., program zapewnienia jakości opracowuje i wdraża kierownik jednostki organizacyjnej wykonującej działalność wymagającą zezwolenia. Elementy, które program ten powinien zawierać, zostały określone w formie katalogu otwartego w art. 7 ust. 2a pr. atom., a dla jednostek ochrony zdrowia w art. 7 ust. 2b pr. atom.

Zasada trzecia wskazuje także na konieczność wprowadzenia i utrzymania systemu skutecznego przywództwa oraz zarządzania na rzecz bezpieczeństwa po stronie organów regulacyjnych. W wymiarze programowym wymóg ten jest realizowany przede wszystkim w drodze przywołanej na wstępie strategii i polityki w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. W ramach określonych kierunków działań mających na celu rozwój tychże dziedzin strategia ta powinna uwzględniać w szczególności konieczność zapewnienia promocji przywództwa na rzecz bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz kultury bezpieczeństwa⁸⁶. Ponadto środkiem służącym do realizacji przedmiotowej zasady jest wdrożenie w instytucji dozoru jądrowego wewnętrznego, zintegrowanego systemu zarządzania, który to wymóg co prawda nie wynika bezpośrednio z prawa krajowego⁸⁷, ale został on określony w przepisach aktów prawa międzynarodowego oraz wymaganiach bezpieczeństwa MAEA⁸⁸.

W odniesieniu do posiadaczy zezwoleń bądź organów regulacyjnych zasada przywództwa i zarządzania na rzecz bezpieczeństwa została wyrażona przede wszystkim w art. 6 lit. c–d i lit. f oraz art. 8b ust. 2 lit. a dyrektywy NSD⁸⁹, a także w art. 5 ust. 1 lit. d oraz art. 7 ust. 4 dyrektywy odpadowej. Z kolei art. 29 ust. 2 dyrektywy BSS określa, że państwa członkowskie powinny uwzględnić orientacyjny wykaz informacji sformułowany w załączniku IX do dyrektywy, które powinny być przedstawiane przez wnioskodawcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące. Wykaz tychże informacji zasadniczo oddaje zakres zintegrowanego systemu zarządzania, o którym mowa w art. 3 pkt 55¹ w zw. z art. 36k ust. 2 pr. atom. W pozostałych aktach prawa międzynarodowego zasadę tę urzeczywistnia się zwłaszcza przez obowiązek opracowania i wdrożenia programów zapewnienia jakości oraz podkreślenie znaczenia kultury bezpieczeństwa – tak

⁸⁶ Zob. art. 39p ust. 2 pkt 5 lit. c pr. atom.

⁸⁷ Przynajmniej do czasu przyjęcia strategii, o której mowa w art. 39p pr. atom., oraz ustanowienia zasady adresowanej przez uchwałę Rady Ministrów do organów regulacyjnych.

⁸⁸ Zob. IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory...*; IAEA, *Leadership and Management...*, s. 3 (pkt 1.7).

⁸⁹ Zob. też motyw 19 preambuły dyrektywy NSD, który podkreśla, że ustanowienie silnej kultury bezpieczeństwa obiektów jądrowych jest jedną z podstawowych zasad zarządzania bezpieczeństwem koniecznych do zapewnienia bezpiecznej eksploatacji tych obiektów.

m.in. w art. 23 Wspólnej Konwencji⁹⁰, art. 13 Konwencji CNS⁹¹ oraz art. 2a ust. 3 CPPNM⁹².

6. ZAKOŃCZENIE

Podstawowe zasady bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej powinny służyć lepszemu zapewnieniu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska przed szkodliwymi skutkami działania promieniowania jonizującego. Zapewnienie funkcjonowania wiarygodnego oraz skutecznego systemu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej jest jednym z podstawowych warunków, by społeczeństwo mogło czerpać korzyści społeczne, gospodarcze i środowiskowe z różnych rodzajów zastosowań promieniowania jonizującego. Dotyczy to zarówno zastosowań energetycznych, jak i pozaenergetycznych, w tym zwłaszcza w przemyśle, medycynie oraz badaniach naukowych, które mają istotny wpływ na jakość życia i rozwój społeczeństwa.

Należy wskazać, że w latach 2010–2020 odnotowano w Polsce istotny wzrost liczby działalności związanych z narażeniem na promieniowanie jonizujące wynoszący ok. 77%, co wskazuje na rosnące zainteresowanie wykorzystywaniem technologii jądrowych oraz różnych rodzajów źródeł promieniowania jonizującego⁹³.

Zagadnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej nabierają szczególnego znaczenia w kontekście planów związanych z rozwijaniem infrastruktury jądrowej w Polsce. Należy bowiem wskazać, że w październiku 2020 r. Rada Ministrów przyjęła zaktualizowany Program polskiej energetyki jądrowej⁹⁴. Dokument ten określa, że celem Programu jest zbudowanie oraz oddanie do eksploatacji w Polsce dwóch elektrowni jądrowych o łącznej mocy zainstalowanej od około 6 do 9 GWe w oparciu o sprawdzone, wielkoskalowe, wodne ciśnieniowe reaktory jądrowe generacji III(+)⁹⁵. Cel ten został ostatnio potwierdzony

⁹⁰ Odniesienie do promocji kultury bezpieczeństwa zawiera motyw (v) preambuły Wspólnej Konwencji.

⁹¹ Zob. też motyw iv preambuły Konwencji CNS na temat propagowania skutecznej kultury bezpieczeństwa.

⁹² Zob. zasady podstawowe: F („Kultura bezpieczeństwa”) oraz J („Zapewnienie jakości”).

⁹³ Dotyczy wyłącznie jednostek nadzorowanych przez PAA. Obliczenia własne na podstawie raportów rocznych Prezesa PAA. Raporty te są dostępne na stronie Państwowej Agencji Atomistyki.

⁹⁴ *Program polskiej energetyki jądrowej* – załącznik do uchwały nr 141/2020 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. z 2020 r., poz. 946); dalej: Program PEJ lub Program.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 5.

w przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 2 marca 2021 r. Polityce energetycznej Polski do 2040 r.⁹⁶.

W odniesieniu do powiązań z innymi dokumentami, Program polskiej energetyki jądrowej przywołuje strategię i politykę w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, podkreślając wysoką rangę bezpieczeństwa oraz wskazując, że jest ono priorytetem na wszystkich etapach realizacji Programu⁹⁷. Zasady bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej powinny więc stanowić istotny instrument prawny do realizacji strategicznych celów polityki państwa, w tym związanych z wdrażaniem energetyki jądrowej w Polsce⁹⁸.

REFERENCES

- Gajewski S., *Programy rządowe. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017
- Jakubowski A., *Przepisy administracyjne a konstytucyjnie zamknięty katalog źródeł prawa – między teorią a praktyką*, (w:) A. Mednis (red.), *Misja publiczna – wspólnota – państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy. Tom II*, Warszawa 2016
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016
- Kulesza M., *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”. Opinia. Uzasadnienie opinii (wybrane wątki)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9
- Młynarkiewicz Ł., *Decyzja zasadnicza w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej*, Sopot 2020
- Nowacki T. R., *Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2018, nr 3
- Nowacki T. R., *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) P. Kapusta [et al.] (red.), *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, Legnica 2017

⁹⁶ *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* – załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. z 2021 r., poz. 264). Piąty cel szczegółowy zakłada wdrożenie energetyki jądrowej. *Ibidem*, s. 72 i n.

⁹⁷ Program PEJ, s. 5. Jednocześnie w celu zapewnienia właściwego poziomu nadzoru oraz egzekwowania przestrzegania wymagań i norm bezpieczeństwa dla obiektów jądrowych, Program ten przewiduje istotne działania zmierzające do wzmocnienia dozoru jądrowego w aspekcie kadrowym, kompetencyjnym, techniczno-eksperckim, sprzętowym oraz infrastrukturalnym. *Ibidem*, s. 24–25.

⁹⁸ Zob. na temat wykorzystania instrumentów prawnych, w tym legislacyjnych, do realizacji strategicznych celów polityki państwa na przykładzie wdrażania energetyki jądrowej w Polsce w: T. R. Nowacki, *Nuclear Power on the Vistula River. Law and Policy in Shaping Energy Future of Poland*, „Prawo i Więź” 2020, nr 3, s. 182 i n.

- Nowacki T. R., *Niezależność organów dozoru jądrowego w procesie nadzoru obiektów jądrowych w Polsce na tle prawa międzynarodowego, europejskiego i konstytucyjnego*, Rozprawa doktorska obroniona na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016 [maszynopis w posiadaniu autora]
- Nowacki T. R., *Niezależność organów dozoru jądrowego. Próba rekonstrukcji zakresu pojęciowego*, (w:) K. Jeleń, Z. Rau (red.), *Energetyka jądrowa w Polsce*, Warszawa 2012
- Nowacki T. R., *Nuclear Power on the Vistula River. Law and Policy in Shaping Energy Future of Poland*, „Prawo i Więzy” 2020, nr 3
- Nowacki T. R., *Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 1
- Nowacki T. R., *Prawne gwarancje niezależności dozoru jądrowego w Polsce*, (w:) I. Ramus (red.), *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, Kielce 2014
- Stoiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W., *Handbook on Nuclear Law*, Vienna 2003

Inne:

- IAEA, *Fundamental Safety Principles. IAEA Safety Standards Series No. SF-1*, Vienna 2006
- IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety. IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 1 (Rev. 1)*, Vienna 2016
- IAEA, *IAEA Safety Glossary. Terminology Used in Nuclear Safety and Radiation Protection. 2018 Edition*, Vienna 2019
- IAEA, *Integrated Regulatory Review Service (IRRS). Follow-up Mission to the Republic of Poland*, Warsaw 2017
- IAEA, *Integrated Regulatory Review Service (IRRS). Mission to Poland*, Warsaw 2013
- IAEA, *Leadership and Management for Safety. IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 2*, Vienna 2016
- IAEA, *Strategies and Processes for the Establishment of IAEA Safety Standards (SPESS)*, Vienna, dokument z 16.11.2015 r.
- PAA, *Raport roczny. Działalność Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz ocena stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Polsce w 2019 roku*, Warszawa 2020