

# Ryszard Mikosz

---

## Przedmiot prawa atomowego

---

Prawne Problemy Górnictwa 1617, 121-133

---

1995

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ryszard Mikosz

## Przedmiot prawa atomowego

---

**1.** Dotychczasowe zainteresowanie nauki prawa przepisami ustawy z 10 kwietnia 1986 r. — Prawo atomowe<sup>1</sup> ogranicza się w zasadzie wyłącznie do zagadnień związanych z odpowiedzialnością za szkody będące następstwem wykorzystywania energii atomowej<sup>2</sup>. Nie zostały natomiast poddane analizie inne istotne problemy pojawiające się na tle wykładni przepisów zarówno zawartych we wspomnianej ustawie, jak i w wydanych na jej podstawie licznych aktach wykonawczych. W szczególności dotyczy to odpowiedzi na pytania dotyczące zasięgu obowiązującej regulacji prawnej oraz jej stosunku do innych fragmentów porządku prawnego. Niektórym problemom dotyczącym pierwszego z tych zagadnień poświęcona zostanie dalsza część uwag, drugie wymaga odrębnych badań, dlatego też w ramach niniejszego artykułu może być jedynie zasygnalizowane.

---

<sup>1</sup> Dz. U. nr 12, poz. 70 z późn. zm. (dalej powoływane jako pr. atom.).

<sup>2</sup> Por. w szczególności B. Lewaszkiewicz-Petrykowska: *Szkoda jądrowa na osobie i w mieniu*. W: *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego*. Red. S. Sołtysiński. Poznań 1990, s. 306 i nast. oraz *Ustalenie związku przyczynowego w razie odpowiedzialności za szkodę jądrową na osobie*. W: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*. Red. A. Lipiński. Katowice 1992, s. 124 i nast. Zagadnienie odpowiedzialności za szkody jądrowe doczekało się również analizy od strony prawnomiędzynarodowej, por. w szczególności A. Wyrozumska: *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkodę jądrową (Zarys problemu)*. PiP 1988, z. 8, s. 56 i nast. oraz J. Łopuski: *Problemy kompensacji szkód jądrowych: w sprawie koordynacji reżimów odpowiedzialności cywilnej i prawnomiędzynarodowej państwa*. W: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska...*, s. 162 i nast.

**2.** Z treści art. 1 ust. 1 pr. atom. wynika, że reguluje ono działalność związaną z wykorzystywaniem energii atomowej na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju, określa obowiązki jednostek organizacyjnych prowadzących tę działalność, organy właściwe w tym zakresie i ich zadania, zasady odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe i odpowiedzialność za wykorzystania przeciwko bezpieczeństwu jądrowemu i ochronie radiologicznej.

Pojęcie „działalność związana z wykorzystywaniem energii atomowej” ma charakter niezwykle ogólny. Stąd też ustawodawca, zapewne mając świadomość tego faktu, zamieścił w art. 1 ust. 2 pr. atom. przykładowe wyliczenie form tej działalności. Należą do nich:

1) wytwarzanie, przetwarzanie, stosowanie, składowanie i transport materiałów jądrowych i źródeł promieniowania jonizującego oraz obrót tymi materiałami i źródłami,

2) lokalizacja, projektowanie, budowa, rozruch, eksploatacja i likwidacja obiektów jądrowych,

3) unieszkodliwianie i składowanie odpadów promieniotwórczych,

4) ochrona zdrowia pracowników zatrudnionych w obiektach jądrowych, przy materiałach jądrowych, źródłach promieniowania jonizującego oraz odpadach promieniotwórczych, a także szkolenie tych osób.

Powołana regulacja, niezależnie od licznych wątpliwości cząstkowych, których sygnalizację odroczyć trzeba do dalszej części uwag, rodzi dwie istotne wątpliwości natury ogólnej. Pierwsza z nich wynika z faktu użycia w treści art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 pr. atom. różnych formuł ogólnych. O ile bowiem pierwszy z tych przepisów stanowi o „działalności związanej z wykorzystywaniem energii atomowej”, o tyle art. 1 ust. 2 pr. atom. używa zwrotu „działalność w zakresie wykorzystywania energii atomowej”. Trudno przy tym dociec przyczyny tego zróżnicowania i rozstrzygnąć, czy i ewentualnie jakie skutki ono rodzi. Z faktu użycia dwóch różnych formuł, w treści sąsiadujących ze sobą przepisów można by wnosić, że zabieg ten uzasadniają oznaczone względy merytoryczne. Brak jednak przesłanek pozwalających na ustalenie, czy pogląd ten można by uznać za trafny i umożliwiający ewentualne wskazanie takich względów.

Druga, istotniejsza, wątpliwość zamyka się w pytaniu o inne ewentualne formy „działalności w zakresie wykorzystywania energii atomowej”, nie wymienione w art. 1 ust. 2 pr. atom., i potencjalne konsekwencje mogące się pojawić w tym zakresie w związku z użyciem w treści tego przepisu zwrotu „w szczególności”. Wspomniane wątpliwości ulegają pomnożeniu, jeżeli treść art. 1 ust. 2 pr. atom. porównać z treścią art. 4 ust. 1 tego prawa. Ten ostatni przepis, określający w sposób taksatywny katalog rodzajów działalności związanej z wykorzystaniem energii atomowej wymagających zezwolenia organu właściwego w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiolo-

gicznej<sup>3</sup>, wymienia bowiem — obok działań objętych treścią art. 1 ust 2<sup>4</sup> — także dalsze zachowania, pozostające częstokroć w bardzo niejasnym stosunku do tych pierwszych. Tytułem przykładu można powołać chociażby wątpliwości pojawiające się przy próbie ustalenia wzajemnej relacji pomiędzy regulacją zawartą w treści art. 4 ust. 1 pkt 1 pr. atom. a unormowaniami wynikającymi z treści pkt 4 i 5 tego przepisu. Rozstrzygnięcia tych wątpliwości nie ułatwia terminologia zastosowana w prawie atomowym i aktach wykonawczych do niego, do czego wypadnie jeszcze powrócić. Brak dostatecznej precyzji w tym zakresie nie zawsze usprawiedliwiony jest — jak się wydaje — specyfiką regulowanej materii. Trudno bowiem założyć, że za przyczyną tej specyfiki użyto w treści art. 4 ust. 1 pkt 9 pr. atom. nader niejasnego zwrotu „urządzenia, obiekty i procesy ważne ze względu na bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną”.

W sumie zatem nietrudno dostrzec, że już w punkcie wyjścia zasięg prawa atomowego pozostaje *de lege lata* przynajmniej częściowo niedookreślony. Rozwiązanie to generalnie ocenić wypada krytycznie. Nie ulega wątpliwości, że zakres każdego aktu normatywnego powinien być wyraźnie oznaczony. Szczególną troską ustawodawcy powinny zaś być objęte te akty normatywne, zwłaszcza rangi ustawowej, które dotyczą niezwykle specyficznej działalności i nakładają bardzo daleko idące obowiązki na podmioty prowadzące tę działalność. Do takich aktów należy zaś bez wątpienia prawo atomowe.

**3.** Wyliczenie zawarte w cytowanym art. 1 ust 2 pkt 1—4 pr. atom. może być dogodnym punktem wyjścia systematyzującym dalsze uwagi.

Zakresem prawa atomowego została więc przede wszystkim objęta działalność polegająca na wytwarzaniu, przetwarzaniu, stosowaniu, składowaniu i transporcie materiałów jądrowych i źródeł promieniowania jonizującego oraz obrocie tymi materiałami. Formuła ta nie jest całkiem jasna. Wątpliwości w tej materii pojawiają się w szczególności przy próbie ustalenia zakresu pojęcia „materiał jądrowy”, który to zabieg ma co oczywiste — podstawowe znaczenie dla określenia zasięgu omawianej ustawy.

Stosownie do treści art. 3 pkt 1 pr. atom. jest nim materiał zawierający nuklidy rozszczepialne lub mogące stać się rozszczepialnymi w wyniku reakcji jądrowych, a w szczególności izotopu uranu, plutonu i toru. Mogłoby się

<sup>3</sup> Stosownie do treści art. 4 ust. 3 pkt 2 pr. atom. Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia określić przypadki inne niż wymienione w ust. 1, w których działalność związana z wykorzystaniem energii atomowej wymaga zezwolenia. Rozporządzenie takie do chwili obecnej nie zostało wydane.

<sup>4</sup> Warto w tym miejscu odnotować, że treść art. 4 ust. 1 pkt 1—3 w zasadzie pokrywa się z treścią art. 1 ust. 2 pkt 1—3 pr. atom., co skłania do wniosku, że zakres hipotezy art. 4 ust. 1 jest szerszy od zakresu art. 1 ust. 2 tego prawa.

zatem wydawać, że zamieszczenie definicji ustawowej usuwa wszelkie potencjalne wątpliwości. Wniosek taki nie jest jednak całkiem oczywisty, gdy sięgnąć do przepisów wykonawczych do prawa atomowego. Z treści § 2 ust. 2 oraz z załącznika do zarządzenia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 6 czerwca 1988 r. w sprawie zasad ochrony fizycznej materiałów jądrowych<sup>5</sup> zdaje się bowiem wynikać, że zakres pojęcia „materiały jądrowe” jest znacznie węższy od określonego w treści art. 3 pkt 1 ustawy. Zaliczono do nich bowiem jedynie pluton, uran-235, uran-233 oraz napromieniowane paliwo. Zarządzenie to zaś, jak to wynika z jego § 1 ust. 1 oraz § 2 ust. 1, określa zasady ochrony fizycznej materiałów jądrowych w czasie ich wytwarzania, przetwarzania, obrotu, składowania i transportu. Brak zatem podstaw do przyjęcia, iż chodzi w tym przypadku jedynie o niektóre materiały jądrowe.

Inne wnioski w tej materii wypływają z kolei z zarządzenia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 20 października 1987 r. w sprawie zasad ewidencji materiałów jądrowych<sup>6</sup>. Zarządzenie to bowiem, dokonując w § 2 pkt 5 podziału materiałów jądrowych, zalicza do nich również tzw. materiały wyjściowe<sup>7</sup>, a także rudy uranu i toru oraz surowce naturalne, które mogą być wykorzystane do przerobu w celu wytworzenia materiałów wyjściowych. Co prawda, zgodnie z § 3 ust. 2 tego zarządzenia rudy uranu i toru, odpady z przerobu tych rud oraz surowce naturalne, które mogą być wykorzystane w celu wytworzenia materiałów wyjściowych, podlegają ewidencji i kontroli materiałów jądrowych tylko w takim zakresie, w jakim są przerabiane w celu wydzielenia uranu i toru. Nie oznacza to jednak — jak się wydaje — że w pozostałych przypadkach tracą one status „materiałów jądrowych”.

W sumie zatem zakres pojęcia „materiał jądrowy” jawi się na tle całokształtu obowiązującej regulacji prawnej jako relatywnie szeroki, nie do końca jednak ostro wyznaczony.

Przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 pr. atom. nawiązuje również do „źródeł promieniowania jonizującego”. Stosownie do art. 3 pkt 5 pr. atom. należy przez nie rozumieć źródło promieniotwórcze lub urządzenie wytwarzające promieniowanie jonizujące.

Źródłem promieniotwórczym jest z kolei substancja promieniotwórcza odpowiednio przygotowana do wykorzystywania jej promieniowania jonizującego (art. 3 pkt 4 pr. atom.), promieniowaniem jonizującym zaś — promieniowanie składające się z cząstek bezpośrednich lub pośrednio jonizujących

<sup>5</sup> Mon. Pol. nr 20, poz. 181.

<sup>6</sup> Mon. Pol. nr 33, poz. 285.

<sup>7</sup> Jest to, stosownie do treści § 2 pkt 5 lit. „b” zarządzenia, występująca w przyrodzie mieszanina izotopów uranu, uran zubożony o izotop uranu-235 oraz tor — w postaci metalicznej, stopu, związku chemicznego lub koncentratu.

albo z obu rodzajów tych cząstek, z wyłączeniem fotonów promienia ultrafioletowego (art. 3 pkt 3 pr. atom.).

Przepisy prawa atomowego nigdzie nie definiują natomiast pozostałych pojęć użytych w treści art. 1 ust. 2 pkt 1 tego prawa. Pojęciom tym, takim jak „wytwarzanie”, „przetwarzanie”, „stosowanie”, „składowanie”, „transport” i „obróć”, należy zatem nadać znaczenie potoczne, chyba że co innego wynika w tym zakresie z innych fragmentów obowiązującego porządku prawnego. Zagadnienie to trzeba jednak pozostawić na uboczu.

**4.** Stosownie do treści art. 1 ust. 2 pkt 2 pr. atom. działalność w zakresie wykorzystywania energii atomowej może również obejmować lokalizację, projektowanie, budowę, rozruch, eksploatację i likwidację obiektów jądrowych. Obiektem tym jest, w myśl art. 3 pkt 2 pr. atom., obiekt lub urządzenie, w którym jest wytwarzany, stosowany, przetwarzany, przechowywany lub transportowany materiał jądrowy w ilości umożliwiającej zrealizowanie samopodtrzymującej się reakcji rozszczepienia. Z treści art. 14 ust. 1 pr. atom. wynika, że do obiektów jądrowych należą w szczególności:

- 1) elektrownie, elektrociepłownie i ciepłownie jądrowe,
- 2) zakłady stosujące reaktory jądrowe jako źródło energii cieplnej lub promieniowania do celów technologicznych,
- 3) zakłady wytwarzania, przetwarzania i składowania materiałów jądrowych oraz reaktory jądrowe badawcze i doświadczalne.

Również zatem i w tym przypadku ustalenie zakresu prawa atomowego napotkać może trudności wynikające chociażby stąd, że wspomniane wyżej wyliczenie ma charakter przykładowy, cytowana zaś definicja obiektu jądrowego nawiązuje wprost do pojęcia „materiału jądrowego”, którego zakres — jak to wynika z wcześniejszych uwag — także nie jawi się całkiem wyraźnie. Usunięcie tych wątpliwości w ramach konkretnie rozpatrywanego przypadku jest zapewne przynajmniej w części możliwe jeśli zważyć, że stosownie do treści art. 14 ust. 2 pr. atom. zaliczenie obiektu lub urządzenia do obiektów jądrowych następuje na podstawie decyzji Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki. Organ ten, sięgając do treści art. 3 pkt 2 pr. atom., powinien bowiem brać pod uwagę przede wszystkim to, że dla uznania określonego obiektu za obiekt jądrowy nie wystarczy, że jest w nim wytwarzany, stosowany, przetwarzany, przechowywany lub transportowany materiał jądrowy, ale wymagane jest ponadto, by materiał ten występował w ilości umożliwiającej „zrealizowanie samopodtrzymującej się reakcji rozszczepienia”. Chodzi zatem o „kwalifikowany” materiał jądrowy. Pomocne może się również okazać sięgnięcie do niektórych przepisów wykonawczych, w szczególności zawartych w zarządzeniach Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 1 czerwca 1988 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i zagospodarowania strefy ochronnej wokół

obiekty jądrowego<sup>8</sup> oraz z 19 czerwca 1989 r. w sprawie szczegółowych wymagań i warunków bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej<sup>9</sup>. W sumie jednak nie sposób oprzeć się wrażeniu, że brak w obowiązującym stanie prawnym wyraźnego określenia przesłanek, na podstawie których następować powinno zaliczenie oznaczonego obiektu lub urządzenia do obiektów jądrowych.

**5.** Kolejnym wycinkiem działalności objętym zakresem prawa atomowego jest, w myśl art. 1 ust. 2 pkt 3 tego prawa, unieszkodliwienie i składowanie odpadów promieniotwórczych. Odpadami takimi są, w myśl art. 3 pkt 6 pr. atom., przedmioty lub materiały stałe, ciekłe lub gazowe, zawierające substancje promieniotwórcze lub skażone tymi substancjami powyżej ustalonego poziomu, których dalsze wykorzystywanie jest niecelowe lub niemożliwe. Z porównania cytowanego art. 3 pkt 6 z treścią art. 3 pkt 1 pr. atom. wynika, iż odpady promieniotwórcze nie są materiałami jądrowymi w rozumieniu ustawy. Wniosek przeciwny sprawiałby, że hipotezy art. 1 ust. 3 pkt 1 i 3 pozostawałyby nierozłączne logicznie.

Regulacja prawna dotycząca odpadów promieniotwórczych budzi szczególnie dużo wątpliwości wobec niejasnego brzmienia zarówno normujących to zagadnienie przepisów prawa atomowego, jak i wydanego na podstawie art. 26 ust. 4 tego prawa zarządzenia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 19 maja 1989 r. w sprawie zasad zaliczania odpadów do odpadów promieniotwórczych oraz ich kwalifikowania i ewidencjonowania, a także warunków ich unieszkodliwiania, przechowywania i składowania<sup>10</sup>. Porównując treść art. 1 ust. 2 pkt 3 pr. atom. z treścią art. 26 ust. 1 tego prawa można dojść do wniosku, że ustawodawca dokonał bardzo nieostrego podziału: z jednej strony na odpady promieniotwórcze powstające podczas „wytwarzania, przetwarzania, przechowywania, składowania i stosowania materiałów jądrowych oraz źródeł promieniotwórczych oraz podczas eksploatacji i likwidacji obiektów jądrowych”, z drugiej zaś na wszystkie pozostałe odpady promieniotwórcze, tylko jednak takie, które powstają w związku z innymi niż wymienione wyżej formami wykorzystywania energii atomowej. Jedynie w stosunku do pierwszej z wymienionych grup odpadów promieniotwórczych ustawa formułuje w art. 26 ust. 1 bezwzględny obowiązek ich unieszkodliwiania. Oznacza to, że w stosunku do pozostałych odpadów promieniotwórczych, nie wymienionych w art. 26 ust. 1 pr. atom., dopuszczalne jest zarówno ich unieszkodliwianie, jak i składowanie.

**6.** Stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 1 pr. atom. działalność związana z wykorzystaniem energii atomowej, polegająca na wytwarzaniu, prze-

<sup>8</sup> Mon. Pol. nr 20, poz. 180.

<sup>9</sup> Mon. Pol. nr 23, poz. 180.

<sup>10</sup> Mon. Pol. nr 18, poz. 125.

twarzaniu, obrocie, składowaniu, transporcie lub stosowaniu odpadów promieniotwórczych, wymaga zezwolenia organu właściwego w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Podobny obowiązek formułuje w odniesieniu do budowy i eksploatacji składowisk odpadów promieniotwórczych art. 4 ust. 1 pkt 3 tego prawa. Zezwolenie w tym ostatnim przypadku wydaje, stosownie do treści art. 27 ust. 1 pr. atom., Prezes Państwowej Agencji Atomistyki. Zezwolenie to jest warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę i użytkowanie obiektu budowlanego, zgodnie z przepisami prawa budowlanego<sup>11</sup>.

Prawo atomowe nie definiuje wprost ani pojęcia „unieszkodliwianie” ani też pojęcia „składowanie”, czynią to natomiast przepisy powołanego zarządzenia Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 19 maja 1989 r. Stosownie do treści § 7 ust. 1 tego zarządzenia unieszkodliwianie odpadów polega bądź to na okresowym ich przechowywaniu w celu obniżenia zawartości substancji promieniotwórczych w odpadach poniżej poziomów określonych w załączniku nr 1 do tego zarządzenia, bądź to przetwarzaniu ich w taki sposób, aby zmniejszyć objętość i nadać formę dogodną do bezpiecznego transportu oraz zapewniającą izolację od środowiska w czasie składowania. Przechowywanie odpadów polega, w myśl § 10 ust. 1 zarządzenia, na ich przetrzymywaniu w wyznaczonym do tego celu miejscu, oznakowanym znakiem ostrzegawczym przed promieniowaniem, i w określonych warunkach, do czasu przekazania odpadów do przetwarzania lub składowania. Z kolei składowanie odpadów polega na ich umieszczaniu na czas nieokreślony w specjalnie wybranym i przygotowanym do tego miejscu (§ 16 ust. 1 zarządzenia). Dalsze szczegóły dotyczące tego zagadnienia można pominąć.

Stosownie do treści § 2 ust. 1 zarządzenia z 19 maja 1989 r. zaliczenia przedmiotów lub materiałów do odpadów promieniotwórczych dokonuje jednostka organizacyjna, w której one powstały. Niezależnie od wspomnianego zaliczenia przepisy zarządzenia wymagają jednak również zakwalifikowania odpadów do jednej z grup wyodrębnionych w § 4 ust. 1. W tym przypadku nie jest jednak całkiem jasne, kto i w jakim trybie dokonuje wspomnianej kwalifikacji. Z treści § 5 ust. 1 i 2 zarządzenia wprost wynika jedynie, że następuje to na podstawie pomiarów radiometrycznych lub obliczeń dokonywanych, w celu zakwalifikowania odpadów, przez jednostkę organizacyjną, w której one powstały, są unieszkodliwiane, przechowywane lub składowane. Z kolei przepis § 5 ust. 3 zarządzenia stanowi, że w razie zakwalifikowania przez wymienione jednostki tych samych odpadów do różnych grup powstałą rozbieżność rozstrzyga organ dozoru jądrowego. W sumie nie jest zatem jasne, w jakich formach prawnych działają w tym przypadku organy dozoru jądrowego. Niczego nie wyjaśnia bowiem w tym zakresie § 18 zarządzenia,

<sup>11</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz. U. nr 89, poz. 414).



w myśl którego sposób postępowania z odpadami powstałymi w związku z działalnością jednostki organizacyjnej wymaga uzgodnienia z organem dozoru jądrowego. Trzeba zaś podkreślić, że sygnalizowana wątpliwość jest tylko fragmentem szerszego problemu generalnie zamykającego się w pytaniu, kiedy oznaczone odpady uzyskują status „odpadów promieniotwórczych”. Jednoznaczna odpowiedź na tak postawione pytanie, niełatwa w świetle powołanych dotychczas przepisów wykonawczych, wydaje się być praktycznie niemożliwa, jeśli dodatkowo wziąć pod uwagę treść art. 26 ust. 2 pr. atom. Przepis ten stanowi bowiem, że do odpadów promieniotwórczych nie zalicza się odpadów, które dozór jądrowy uzna za nie stanowiące zagrożenia radiologicznego. Zagadnienia tego, wymagającego dalszych badań, niepodobna w tym miejscu rozwinąć.

Jednostka organizacyjna, w której odpady powstały, zobowiązana jest również, na mocy § 7 ust. 2 zarządzenia, do ich unieszkodliwienia. Może to uczynić samodzielnie albo za pomocą innej uprawnionej jednostki organizacyjnej (§ 7 ust. 3 zarządzenia). Dalsze przepisy zarządzenia, w szczególności jego § 8, formułują zarówno generalne zakazy odnoszące się do odpadów promieniotwórczych, jak i zróżnicowane wymagania dotyczące poszczególnych rodzajów tych odpadów. Problemy te trzeba jednak pozostawić na uboczu.

**7.** Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 pkt 4 pr. atom. zakresem tego prawa objęta została również ochrona zdrowia pracowników zatrudnionych w obiektach jądrowych, źródłach promieniowania jonizującego oraz przy odpadach promieniotwórczych, a także szkolenia tych osób. Wątek ten rozwija regulacja zawarta zarówno w rozdziale 7 ustawy, jak i w zarządzeniu Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 28 lipca 1987 r. w sprawie rodzajów stanowisk mających istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz warunków i trybu nadawania uprawnień koniecznych do ich zajmowania<sup>12</sup>, w zarządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 16 lipca 1988 r. w sprawie zakresu oraz zasad szkolenia osób odpowiedzialnych za stan ochrony przed promieniowaniem jonizującym w pracowniach rentgenowskich<sup>13</sup> oraz w zarządzeniu Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 25 stycznia 1988 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać sprzęt dozymetryczny w ochronie radiologicznej oraz wymagań dotyczących ewidencjonowania wyników pomiarów dozymetrycznych<sup>14</sup>.

W związku z tym fragmentem obowiązującej regulacji do dotychczas zgłaszanych wątpliwości, wynikających z niejasnego znaczenia niektórych pojęć, trzeba w tym miejscu dodać dalsze. Ich źródłem jest w rozpatrywanym zakresie treść art. 7 ust. 1 pr. atom. Wynika bowiem z niego, że każda

<sup>12</sup> Mon. Pol. nr 27, poz. 215.

<sup>13</sup> Mon. Pol. nr 25, poz. 223.

<sup>14</sup> Mon. Pol. nr 6, poz. 59.

działalność w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące powinna być prowadzona w taki sposób, aby liczba osób narażonych była najmniejsza, a otrzymane przez te osoby dawki promieniowania były możliwie małe i nie przekraczały dawek granicznych. Jest zatem poza sporem, że w przypadku tym chodzi wyłącznie o pracowników, tak jak to ma miejsce w ramach art. i ust. 2 pkt 4 pr. atom. Konkluzja taka sprawa jednak zarazem, że nie jest dostatecznie jasne, czy hipoteza cytowanego przepisu wykracza poza ramy wyznaczone treścią art. 1 ust. 1 pr. atom., czy nie. Artykuł 7 ust. 1 pr. atom. nie nawiązuje *expressis verbis* do „działalności związanej z wykorzystywaniem energii atomowej”, ale stanowi o „działalności w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące”. Nie ulega wątpliwości, że zakresy obydwu tych zwrotów nie pokrywają się ze sobą, co prowadzi do pytania, czy w części dotyczącej „dawek promieniowania” prawo atomowe, wbrew treści art. 1 ust. 1, formułuje także oznaczone obowiązki adresowane do podmiotów, które nie są jednostkami organizacyjnymi prowadzącymi działalność związaną z wykorzystywaniem energii jądrowej.

Na pytanie to trudno udzielić wyraźnej odpowiedzi. Ani bowiem prawo atomowe, ani wydane na jego podstawie zarządzenie Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 31 marca 1988 r. w sprawie dawek granicznych promieniowania jonizującego i wskaźników pochodnych określających zagrożenie promieniowaniem jonizującym<sup>15</sup> nie dostrzegają, przynajmniej w sposób wyraźny, tego zagadnienia. Z przepisu § 1 powołanego zarządzenia (konkretyzującego jego przedmiot) wynika, iż określa ono dawki graniczne promieniowania jonizującego dla osób;

- zatrudnionych w warunkach narażenia na promieniowanie jonizujące,
- zamieszkałych lub przebywających w sąsiedztwie źródeł promieniowania jonizującego, w tym także obiektów jądrowych, oraz narażonych na wpływ takiego promieniowania z powodu skażeń promieniotwórczych środowiska,
- narażonych na wpływ promieniowania jonizującego z powodu stosowania wyrobów powszechnego użytku emitujących takie promieniowanie.

Nigdzie natomiast nie zostało wyraźnie określone, na kim ciąży obowiązek związane z przestrzeganiem dawek granicznych. Z treści art. 23 pr. atom. wynika jedynie, że w części, w jakiej w grę wchodzi działalność związana ze źródłem promieniowania jonizującego, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 4—9 pr. atom., odpowiedzialność za zapewnienie ochrony radiologicznej ciąży na kierowniku jednostki organizacyjnej prowadzącej taką działalność. W pozostałym zakresie przepisy milczą, co musi skłaniać do wniosku, że cała obowiązująca w tym zakresie regulacja prawna adresowana jest wyłącznie do jednostek „wykorzystujących energię atomową”. Pogląd taki, wobec

<sup>15</sup> Mon. Pol. nr 14, poz. 124.

całkowicie niejasnej regulacji prawnej, trudno uznać za bezsporny, uzasadnia go jednak przede wszystkim wykładnia systemowa. Niepodobna bowiem przyjąć, że akt wykonawczy, jakim jest powołane zarządzenie Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z 31 marca 1988 r., mógłby wykraczać swoim zakresem przedmiotowym poza granice aktu ustawowego. Te zaś wynikają przede wszystkim z treści art. 1 pr. atom.

**8.** Z brzmienia ostatnio wspomnianego przepisu wynika wreszcie, że prawo atomowe określa również („reguluje”) organy właściwe w zakresie nią objętym oraz ich zadania. Innymi słowy zatem, ustala ono organy państwowego dozoru bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz ich właściwość rzeczową.

Zadania tego dozoru wykonują, stosownie do treści art. 52 ust. 1 ustawy, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Główny Inspektor Dozoru Jądrowego i inspektorzy dozoru jądrowego. Zadania te (kompetencje) przykładowo wskazuje art. 51 ust. 2 pr. atom., szczegółową zaś regulację w tym zakresie zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 1988 r. w sprawie organizacji, szczegółowych zadań i trybu wykonywania państwowego dozoru bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej<sup>16</sup>.

Wspomniane zadania są generalnie zróżnicowane. Pojawiający się w tym zakresie generalny podział na działania o charakterze władczym i niewładczym można pozostawić na uboczu, koncentrując się wyłącznie na tych pierwszych. Niektóre z nich, jak chociażby dokonywanie kontroli w obiektach jądrowych oraz w jednostkach organizacyjnych posiadających materiały jądrowe, źródła promieniowania jonizującego oraz odpady promieniotwórcze (art. 51 ust. 2 pkt 2 pr. atom.), nie budzą istotniejszych wątpliwości, jeśli pominąć podnoszony od początku problem niedookreślonego zakresu przedmiotowego ustawy. Inne są nieco mniej wyraźne. Wśród tych ostatnich wymienić należy w szczególności wydawanie decyzji „w sprawach związanych z bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną” (art. 51 ust. 2 pkt 3 ustawy). Zwrot ten nie przedstawia się bowiem całkiem jasno.

Problem „bezpieczeństwa jądrowego” można pozostawić na uboczu, z definicji tego pojęcia zawartej w art. 3 pkt 7 pr. atom. wynika bowiem, że dotyczy on sfery eksploatacji obiektu jądrowego<sup>17</sup>. Wątpliwości wynikają natomiast z tej części art. 51 ust. 2 pkt 3 pr. atom., która nawiązuje do „ochrony radiologicznej”. Przepis art. 3 pkt 8 pr. atom. stanowi, że ochrona radiologiczna oznacza zapobieganie narażeniu ludzi i środowiska na

<sup>16</sup> Dz. U. nr 4, poz. 30.

<sup>17</sup> Przez bezpieczeństwo jądrowe należy rozumieć stan, w którym podczas normalnej eksploatacji obiektu jądrowego i przy wystąpieniu jakichkolwiek zakłóceń nie zostaną przekroczone ustalone w przepisach prawnych poziomy narażenia osób zatrudnionych w obiekcie jądrowym i innych osób na promieniowanie jonizujące.

promieniowanie jonizujące, a w braku możliwości zapobieżenia takiemu narażeniu ograniczenie jego skutków w możliwie najwyższym stopniu. Z treści tego przepisu wynika zatem, że chodzi o jakieś obowiązki w sferze prewencji (zapobiegania), nie jest jednak dostatecznie jasne, co to za obowiązki i na kim one ciążyą. Odpowiedź na to pytanie ma zaś kluczowe znaczenie dla ustalenia zakresu prawa atomowego, zwłaszcza w tej części, w której chodzi o ustalenie, czy w rachubę wchodzi wyłącznie obowiązki jednostek organizacyjnych prowadzących działalność polegającą na wykorzystywaniu energii atomowej, czy także obowiązki innych podmiotów.

Generalnie wydaje się, że i w tym zakresie konsekwentnie należy podtrzymać dotychczas proponowaną wykładnię. Z treści art. 1 ust. 1 pr. atom. wynika wyraźnie, że właściwość ta została „zsynchronizowana” z zakresem przedmiotowym ustawy. Winno być zatem poza sporem, że organy dozoru jądrowego mogą nadzorować i kontrolować wyłącznie działalność, do której stosuje się prawo atomowe, w zakresie określonym tym prawem. Konkluzja ta, oczywista w świetle reguł rządzących wykładnią prawa, sprawia jednak zarazem, że wszelkie wątpliwości dotyczące zasięgu przedmiotowego prawa atomowego rodzą niejasności w zakresie właściwości rzeczowej organów dozoru jądrowego.

**9.** Dotychczasowe uwagi skłaniają do kilku ogólniejszych spostrzeżeń. W tych ramach należy przede wszystkim raz jeszcze podkreślić, że kluczowy dla ustalenia zakresu prawa atomowego przepis art. 1 ust. 1 *expressis verbis* nawiązuje do „działalności związanej z wykorzystywaniem energii atomowej”. Ta sama formuła pojawia się w niektórych innych przepisach zarówno prawa atomowego<sup>18</sup>, jak i aktów wykonawczych do tego prawa<sup>19</sup>. Wykładnia systemowa musi zatem skłaniać do wniosku, iż zakresem ustawy objęte zostały wszelkie przedsięwzięcia podejmowane w celu wykorzystywania energii atomowej i tylko te przedsięwzięcia<sup>20</sup>. Cytowany wielokrotnie zwrot zawarty m.in. w art. 1 ust. 1 pr. atom. nie powinien być — jak się wydaje — interpretowany rozszerzająco, chyba że oznaczony przepis szczególnie dopuszczałby taką możliwość. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym trudno dostrzec taki przepis, nawet bowiem art. 7 ust. 1 pr. atom., nawiązujący do podmiotów innych niż jednostki organizacyjne prowadzące działalność związaną z wykorzystywaniem energii jądrowej, nie przewiduje — przynajmniej wyraźnie — stosowania wymagań ustawy do tych podmiotów.

<sup>18</sup> Por. np. art. 4 ust. 1, art. 44 ust. 1 i art. 51 ust. 1 pr. atom.

<sup>19</sup> Por. np. § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 stycznia 1988 r. w sprawie organizacji, szczegółowych zadań i trybu wykonywania państwowego dozoru bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (Dz. U. nr 4, poz. 30).

<sup>20</sup> A także, przynajmniej w części, skutki tych przedsięwzięć, np. w zakresie dotyczącym odpowiedzialności za szkody jądrowe, co jednak trzeba pozostawić na uboczu.

Domniemywanie zaś obowiązków istniejących po stronie tych podmiotów byłoby zabiegiem nie do przyjęcia.

Sformułowany wyżej pogląd uzasadnia również treść preambuły do prawa atomowego, z której wynika, że zasadniczym motywem wydania ustawy było zapewnienie prawnych ram pokojowego wykorzystania energii atomowej w różnych dziedzinach życia oraz zapewnienie ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli, a także środowiska przed zagrożeniem, jakie może spowodować korzystanie z tej energii. Preambuła nie jest co prawda normą prawną, stanowi natomiast pochodzące od organu, wydającego akt prawny zaopatrzone w preambułę, wyjaśnienie podstawowych motywów wydania danego aktu, które nie mogą pozostać bez wpływu na wykładnię norm prawnych zawartych w tym akcie<sup>21</sup>.

Dotychczas przedstawione wątpliwości odnoszące się do zakresu prawa atomowego nie pozostają również bez wpływu na ustalenie wzajemnej relacji pomiędzy nim a innymi aktami prawnymi. Dotyczy to w szczególności ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>22</sup>, zwłaszcza w części dotyczącej ochrony przed odpadami<sup>23</sup>, prawa geologicznego i górniczego<sup>24</sup>, a także w niewielkim, istotnym jednak stopniu prawa wodnego<sup>25</sup>. Zagadnienia te wymagają odrębnego opracowania.

---

<sup>21</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 1984 r., II SA 735/84. ONSA 1985, nr 2, poz. 1.

<sup>22</sup> Ustawa z 31 stycznia 1980 r. (Dz. U. 1994, nr 49, poz. 196).

<sup>23</sup> Wątpliwości te pojawiają się w szczególności w związku z wprowadzeniem ustawą z 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy — Prawo wodne (Dz. U. nr 26, poz. 139) regulacji dotyczącej „odpadów niebezpiecznych”. Por. również rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 3 sierpnia 1993 r. w sprawie ustalenia listy odpadów niebezpiecznych (Dz. U. nr 76, poz. 362).

<sup>24</sup> Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz. U. nr 27, poz. 96).

<sup>25</sup> Ustawa z 24 października 1974 r. (Dz. U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.). Ustawa ta *expressis verbis* nie nawiązuje do prawa atomowego, czyni to natomiast wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 5 września 1991 r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi (Dz. U. nr 116, poz. 509).

Ryszard Mikosz

## DER INHALT DES ATOMRECHTES

### Zusammenfassung

In diesem Artikel wurden einige Bedenken dargestellt, die im Zusammenhang mit dem Versuch der Festsetzung des Bereiches des Gesetzes vom 10 April 1986 — Atomrecht entstehen (Gesetzblatt Nr. 12, Position 70 mit späteren Veränderungen). Die Analyse vieler Vorschriften, die sowohl in dem erwähnten Gesetz enthalten sind als auch in vielen Durchführungsvorschriften, die auf ihrem Grund hergegeben wurden — führt zu dem Schluß, daß eine genaue Festsetzung des Bereiches des Atomrechtes keine einfache Sache ist. Die Schlußfolgerungen, die vor allem aus der Systeminterpretation hervorgehen, berücksichtigend, sollte man sich generell für die Ansicht entscheiden, daß dieses Gesetz nur diese Tätigkeit regelt, die mit der Ausnutzung der Atomenergie verbunden ist. Diese Wendung — unabhängig von den Zweifel, die sie hervorruft — sollte nicht breiter interpretiert werden.

Ryszard Mikosz

## THE OBJECT OF THE ATOMIC LAW

### Summary

The article presents certain doubts that turn up in connection with an attempt to establish the range of the law of April 10th, 1986, — the atomic law (Journal of Law of the Polish Republic, No 12, entry 70, with later changes). An analysis of many regulations contained in the above-mentioned law, and in numerous executive acts issued on its basis, leads up to the conclusion that to determine precisely the range of the atomic law is not an easy task. Taking into account first of all the conclusions emerging from the systemic interpretation, it seems that the view that should be accepted is that the law in question regulates only the activity connected with the exploitation of atomic energy. The interpretation of this formulation — irrespective of the doubts that it gives rise to — should not be extended.