



Opinia do ustawy
o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1214)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem opiniowanej ustawy, jak to wynika z uzasadnienia do rządowego projektu (druk sejmowy nr 3939), jest konieczność wdrożenia do prawa krajowego postanowień dyrektywy Rady 2009/71/EURATOM z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz. Urz. UE L 172 z 2.7.2009 s. 18 oraz Dz. Urz. UE L 260 z 3.10.2009 s. 40).

Dyrektywa Rady 2009/71/Euratom wprowadza m. in. obowiązek ustanowienia i utrzymywania przez państwa członkowskie krajowych ram prawnych, regulacyjnych i organizacyjnych bezpieczeństwa obiektów jądrowych, które przypisują odpowiedzialność i zapewniają koordynację między właściwymi organami państwa. Nakłada również obowiązek informowania pracowników i ludności o regulacjach dotyczących bezpieczeństwa jądrowego.

Przepisy niezbędne do jej wykonania państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzić w życie do dnia 22 lipca 2011 r. (art. 10 ust. 1 dyrektywy).

W myśl uzasadnienia do projektu obecnie obowiązując przepisy w bardzo ograniczonym zakresie regulują wymagania bezpieczeństwa dla obiektów jądrowych. Wobec powyższego, istnieje konieczność ustanowienia przepisów krajowych określających wymagania bezpieczeństwa dla obiektów jądrowych, zwłaszcza elektrowni jądrowych, na poziomie najwyższym, jaki jest osiągalny zgodnie z przepisami i zaleceniami międzynarodowymi (Unii Europejskiej, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej oraz Stowarzyszenia Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądrowych) oraz doświadczeniami płynącymi z budowy i eksploatacji obiektów jądrowych w państwach

przodujących w rozwoju technologii jądrowych. Przepisy projektowanej ustawy formułują jednoznaczny prymat bezpieczeństwa nad innymi aspektami działalności obiektów jądrowych i to nie tylko na etapie wyboru technologii, ale także w całym procesie jej wdrożenia – nadzorowanym i kontrolowanym przez państwowy organ dozoru jądrowego, którym jest Prezes Państwowej Agencji Atomistyki. Projektowane przepisy mają zarazem zapewnić pełną transparentność dla społeczeństwa decyzji dozoru jądrowego dotyczących obiektów jądrowych, a także informacji o stanie tych obiektów, bezpieczeństwie ich eksploatacji, w tym o wszelkich czynnikach i zdarzeniach mających wpływ na bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną.

W zakresie swojej regulacji opiniowana nowelizacja wprowadza do obecnie obowiązującej ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe przepisy w szczególności dotyczące:

- 1) zasad bezpieczeństwa jądrowego;
- 2) szczegółowych wymagań bezpieczeństwa jądrowego w odniesieniu do poszczególnych etapów: lokalizacji, projektowania, budowy, rozruchu, eksploatacji i likwidacji obiektów jądrowych, ze szczególnym uwzględnieniem elektrowni jądrowej;
- 3) zasad nadawania uprawnień do wykonywania czynności istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w elektrowni jądrowej;
- 4) modyfikacji systemu wydawanych przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki zezwoleń w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w odniesieniu do obiektów jądrowych;
- 5) modyfikacji trybu wydawania tych zezwoleń;
- 6) wprowadzenia obowiązku i określania trybu komunikowania społeczeństwu, przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, decyzji dozorowych dotyczących obiektów jądrowych tak, ażeby tryb podejmowania decyzji dozorowych i same decyzje, a w szczególności zezwolenia były jawne, a dodatkowo zapewniały możliwość aktywnego udziału w toczących się przed Prezesem postępowaniach w sprawie wydawania zezwoleń na budowę obiektu jądrowego;
- 7) zmiany przepisów dotyczących trybu wykonywania nadzoru i kontroli przez organy dozoru jądrowego nad działalnością związaną z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego;
- 8) zmiany katalogu środków egzekucyjnych stosowanych przez organy dozoru jądrowego w ramach nadzoru nad wykonywaniem działalności związanej z narażeniem, w szczególności w ramach nadzoru nad bezpieczeństwem obiektów jądrowych;

- 9) rozbudowania przepisów dotyczących systemu kształcenia ustawicznego osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo jądrowe w obiektach jądrowych;
- 10) wprowadzenia obowiązku wykazania przez posiadaczy zezwoleń odpowiednich środków finansowych na bezpieczeństwo jądrowe obiektu jądrowego, jego zamknięcie i likwidację;
- 11) wprowadzenia obowiązku poddawania się przez dozór jądrowy regularnej samoocenie oraz międzynarodowym przeglądom.

Opiniowana nowelizacja ustawy – Prawo atomowe wprowadza ponadto szereg rozwiązań w zakresie rozwoju i promocji oraz dostępu obywateli do informacji dotyczących obiektów energetyki jądrowej. Odpowiednie instytucje tworzone będą zarówno przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego, jak i samego inwestora.

Zgodnie z postanowieniami noweli każdy inwestor zobowiązany będzie do utworzenia przy obiekcie energetyki jądrowej, najpóźniej z dniem uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, Lokalnego Centrum Informacyjnego. Lokalne Centrum ma funkcjonować do czasu zakończenia likwidacji obiektu energetyki jądrowej. (Koszty funkcjonowania Lokalnego Centrum obciążać będą inwestora, a następnie jednostkę organizacyjną prowadzącą działalność w zakresie rozruchu, eksploatacji lub likwidacji takiego obiektu jądrowego).

Do zadań Lokalnego Centrum należeć ma w szczególności publikacja bieżących informacji na temat pracy danego obiektu energetyki jądrowej oraz stanu bezpieczeństwa i ochrony radiologicznej wokół niego, jak również współpraca z organami administracji, państwowymi osobami prawnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, w prowadzeniu działań związanych z informacją społeczną, edukacją, popularyzacją oraz informacją naukowo – techniczną i prawną w zakresie energetyki jądrowej oraz bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej obiektu energetyki jądrowej. Każda zainteresowana osoba będzie mogła uzyskać informacje o bezpieczeństwie jądrowym obiektu energetyki jądrowej bądź to w drodze zapytania skierowanego do kierownika jednostki prowadzącej działalność związaną z narażeniem, bądź to w Lokalnym Centrum.

Ustawa przewiduje ponadto możliwość powołania przez mieszkańców gminy lub gmin, na terenie których zrealizowana została lub realizowana będzie inwestycja w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej Lokalnego Komitetu Informacyjnego.

Członkami Komitetu będą przedstawiciele władz samorządowych, wyznaczeni przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) właściwych miejscowo dla lokalizacji obiektu lub jego części, a także każdy z członków społeczności lokalnej będący osobą pełnoletnią

i posiadający pełnię praw publicznych.

Do zadań Komitetu będzie należało:

- 1) zapewnienie monitoringu społecznego działalności obiektu energetyki jądrowej;
- 2) informowanie społeczności lokalnej o działalności obiektu energetyki jądrowej;
- 3) reprezentowanie społeczności lokalnej w kontaktach z organami inwestora lub jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność związaną z rozruchem, eksploatacją lub likwidacją obiektu energetyki jądrowej.

Jednocześnie rada gminy, na terenie której planowana będzie budowa, będzie budowany lub będzie funkcjonował obiekt jądrowy, będzie miała prawo do utworzenia Gminnego Punktu Informacyjnego w którym będzie realizowała gminną strategię informacyjną, edukacyjną i promocyjną w zakresie energetyki jądrowej.

W celu dostosowania ustawy do wymogów Protokołu zmieniającego Konwencję Wiedeńską o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzonego w Wiedniu 12 września 1997 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 4, poz. 9) zwiększono limit odpowiedzialności osoby eksploatującej urządzenie jądrowe za szkodę jądrową do kwoty 300 mln SDR (jednostka rozrachunkowa MFW).

Do ustawy wprowadzono także obowiązek posiadania przez osoby eksploatujące urządzenia jądrowe dodatkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, obejmującego odpowiedzialność cywilną za szkodę jądrową wyrządzoną w czasie transportu.

Wysokość minimalnej sumy gwarancyjnej ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową określono zaś na kwotę równą 300 mln SDR.

W odniesieniu natomiast do urządzeń jądrowych służących jedynie do działalności badawczej (reaktor badawczy, urządzenie, w którym przechowywany jest materiał jądrowy pochodzący z reaktora badawczego) oraz w odniesieniu do transportu materiałów jądrowych wykorzystywanych wyłącznie dla celów badawczych, ustawa określa jedynie minimalną i maksymalną wysokość sumy gwarancyjnej ubezpieczenia – w przedziale od 400 tys. do 5 mln SDR.

W opinii projektodawców wskazane powyżej zmiany w ustawie – Prawo atomowe pozwolą na pełne wdrożenie do prawa polskiego przepisów dyrektywy Rady 2009/71/Euratom oraz pozwolą na spełniającą wymogi bezpieczeństwa jądrowego realizację Programu rozwoju energetyki jądrowej w Polsce.

Poza przedstawionymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami opiniowany akt prawny wprowadza zmiany w ustawie dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.), z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze

technicznym (Dz. U. Nr 122, poz. 1321, z późn. zm.), z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 i Nr 239, poz. 1593 oraz z 2011 r. Nr 85, poz. 459) oraz z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.).

Termin wejścia w życie ustawy został określony na dzień 1 lipca 2011 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 92. posiedzeniu w dniu 13 maja 2011 r.

Projekt opiniowanej ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 3939). W toku prac legislacyjnych w Sejmie ustawą zajmowała się Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia rządowych projektów ustaw: o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, o zmianie ustawy - Prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

W sprawozdaniu (druk sejmowy nr 4109) Komisja wprowadziła szereg poprawek, mieszczących się jednakże w meritum rozwiązań proponowanych w przedłożeniu rządowym.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono 2 poprawki, których celem było:

- 1) przyznanie jednostce organizacyjnej, która otrzymała zezwolenie na eksploatację elektrowni jądrowej, możliwości utworzenia specjalnego funduszu likwidacyjnego.
- 2) wprowadzenie regulacji w proponowanym art. 38g, zgodnie z którą, w przypadku wydawania zezwolenia na budowę – zakończenie budowy obiektu jądrowego, jednostka organizacyjna będzie miała możliwość dołączenia także dokumentów potwierdzających możliwości pozyskania określonych środków finansowych.

Komisja opowiedziała się za przyjęciem poprawek.

W trakcie trzeciego czytania, które odbyło się na 92. posiedzeniu, Sejm przyjął ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

III. Uwagi ogólne

Biorąc pod uwagę przepis § 84 Zasad techniki prawodawczej (zwanym dalej "ZTP") stanowiący, iż w przypadku jeżeli zmiany wprowadzane nowelizacją miałyby być liczne albo naruszałyby konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie zmieniana należy odstąpić od nowelizacji i przygotować projekt nowej ustawy, należy w sposób krytyczny ocenić technikę legislacyjną, którą posłużono się przy tworzeniu przedmiotowej ustawy, jako naruszającą tę dyrektywę ZTP. Nie budzi wątpliwości, że liczebność zmian w analizowanym przypadku, jak również dotychczasowa wielość

nowelizacji ustawy – Prawo atomowe, pozwala podzielić stanowisko co do celowości opracowania nowej ustawy, w aspekcie jej przejrzystości i czytelności.

Ponadto należy podnieść, iż zgodnie z zasadami techniki prawodawczej dodając do aktu normatywnego nowe przepisy nie wprowadza się ciągłości numeracji (przepisy przez cały czas funkcjonowania w systemie powinny zachować takie oznaczenia, jakie nadał im ustawodawca wprowadzając je do tego systemu). Jednocześnie, gdy nowelizacja polega na uchyleniu przepisów w ustawie bądź w jednostce redakcyjnej, nie zmienia się numeracji w całej ustawie lub w artykule, a jedynie przy oznaczeniu wyeliminowanego przepisu zaznacza się to słowem "uchylony". Podobnie jeżeli do tekstu artykułu dodaje się nowe ustępy, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego ustępu małą literę alfabetu łacińskiego (§ 89 ZTP).

IV. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 20, art. 39d ust. 3 – w art. 39d ust. 3 ustawy określono, że jednym ze środków gwarantujących społeczeństwu czynny udział w postępowaniu o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem polegającej na budowie obiektu jądrowego jest rozprawa administracyjna. Mając na uwadze fakt, iż z redakcji przepisu art. 39d (w szczególności z ust. 1 pkt 4) wynika, iż Prezes Agencji Atomistyki nie jest zobligowany do przeprowadzenia rozprawy, oraz że w tym przypadku mają zastosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące rozprawy administracyjnej, należy rozważyć zmianę redakcyjną określającą wprost kompetencję Prezesa do ewentualnego przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, w miejsce niejasnego odesłania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 20, w art. 39d ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Jeżeli Prezes Agencji zadecyduje o przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej, jest ona otwarta dla społeczeństwa.";

2) art. 1 pkt 20, art. 39d ust. 5 – mając na uwadze, iż, jak wynika z uzasadnienia, celem ogłaszania w prasie informacji dotyczących postępowania o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego, jest umożliwienie zapoznania się z nimi jak najszerszemu kręgowi osób, należy rozważyć doprecyzowanie omawianego przepisu, w taki sposób aby publikacja rzeczywiście posłużyła poinformowaniu jak największej liczby osób. Przepis w obecnym brzmieniu ma bardzo szeroki zakres, jest nieprecyzyjny i nie gwarantuje osiągnięcia celu jaki wyznacza ustawa. W związku z powyższym proponuje się

dookreślenie, aby informacje publikowane były w prasie poczytnej, a więc o charakterze powszechnym czytany przez możliwie największą liczbę osób.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 20, w art. 39d w ust. 5 wyrazy "w prasie obejmującej" zastępuje się wyrazami "w dzienniku poczytnym obejmującym",

alternatywnie

- w art. 1 w pkt 20, w art. 39d w ust. 5 po wyrazach "w prasie" dodaje się wyraz "poczytnej";

-

3) art. 2 – mając na uwadze fakt, iż na najbliższym 77. posiedzeniu Senatu rozpatrywana będzie ustawa – Prawo geologiczne i górnicze (druk senacki nr 1199), uchylająca dotychczasową ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, z dniem 1 lipca 2011 r., proponowana w art. 2 opiniowanej ustawy zmiana, odnosić się będzie do nieistniejącego w systemie prawa przepisu.

Propozycja poprawki:

- skreśla się art. 2.

W pozostałym zakresie ustawa nie budzi istotnych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym

Mirosław Reszczyński

legislator