



Warszawa, dnia 15 kwietnia 2014 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 608)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem opiniowanej ustawy jest wdrożenie do prawa krajowego postanowień 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 199 z 02.08.2011, str. 48), zwanej dalej „dyrektywą”.

Dyrektywa wprowadza m. in. obowiązek ustanowienia i utrzymywania przez państwa członkowskie ram ustawodawczych, regulacyjnych i organizacyjnych zapewniających wysoki poziom bezpieczeństwa gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi. Utrwała ponadto zasadę, zgodnie z którą ostateczną odpowiedzialność za wypalone paliwo jądrowe i odpady promieniotwórcze ponosi państwo członkowskie, w którym zostały one wygenerowane.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy podstawowym narzędziem zapewniającym realizację wynikających z przedstawionej zasady obowiązków jest krajowy program gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi, opracowany i wdrożony w każdym państwie członkowskim. Jednocześnie obowiązkiem nałożonym na państwa członkowskie przez dyrektywę jest zapewnienie realizacji programu z wykorzystaniem wykwalifikowanych kadr oraz zapewnieniem niezbędnych środków finansowych.

Przepisy dyrektywy gwarantują także dostęp społeczeństwa do informacji oraz jego uczestnictwo w zagadnieniach związanych z gospodarowaniem odpadami

promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym, przy uwzględnieniu jednakże krajowych norm dotyczących bezpieczeństwa informacji. Służyć temu mają przepisy ustanawiające obowiązek podawania niezbędnych informacji do wiadomości zarówno pracowników, jak i ogółu społeczeństwa przez właściwy organ regulacyjny oraz zobowiązujące państwa członkowskie do umożliwienia społeczeństwu aktywnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym dotyczącym odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego.

Przepisy niezbędne do wykonania dyrektywy państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie do dnia 23 sierpnia 2013 r. (art. 15 dyrektywy).

Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu (druk sejmowy nr 1993) obecnie obowiązująca ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe reguluje tematykę gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym w niewystarczającym stopniu. Stwarza to potrzebę dostosowania aktualnego stanu prawnego do bieżących i przyszłych potrzeb oraz standardów międzynarodowych w przedmiotowej dziedzinie.

Podkreślić należy, iż obecnie odpady promieniotwórcze pochodzą przede wszystkim z reaktora badawczego „MARIA”, z zakładu produkcji izotopów promieniotwórczych – Instytut Energii Atomowej POLATOM Ośrodek Radioizotopów – oraz ze znajdujących się na terenie całego kraju szpitali, klinik i innych ośrodków wykorzystujących techniki izotopowe w medycynie.

Gospodarowaniem odpadami zajmuje się Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych, którego zadaniem, zgodnie z art. 114 ustawy – Prawo atomowe, jest prowadzenie działalności w zakresie postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym, a przede wszystkim zapewnienie stałej możliwości składowania odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego, jak również prowadzenie działalności polegającej na odbiorze, transporcie, przechowywaniu i składowaniu materiałów jądrowych, źródeł promieniotwórczych oraz innych substancji promieniotwórczych.

Krajowe Składowisko Odpadów Promieniotwórczych mieści się zaś w miejscowości Różan. Według klasyfikacji Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, jest to składowisko powierzchniowe, przeznaczone do składowania krótkożyciowych odpadów nisko- i średnioaktywnych oraz do okresowego przechowywania odpadów długożyciowych.

Składowisko w Różanie funkcjonuje od 1961 r. i jego całkowite zapełnienie jest spodziewane w latach 2020–2023. W związku z tym, w myśl uzasadnienia do projektu noweli, zaistniała konieczność znalezienia lokalizacji i budowy nowego składowiska (należy również wziąć pod uwagę fakt, że będzie ono także niezbędne w związku z planowanym wdrożeniem energetyki jądrowej).

W zakresie swojej regulacji opiniowana nowelizacja wprowadza do obecnie obowiązującej ustawy – Prawo atomowe w szczególności:

- 1) regulacje określające podmioty odpowiedzialne za gospodarowanie wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi;
- 2) zasady dotyczące klasyfikowania, przechowywania, składowania i ewidencjonowania odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego;
- 3) przepisy regulujące proces budowy, eksploatacji i zamknięcia składowiska odpadów promieniotwórczych, łącznie z określeniem ról organu dozoru jądrowego w tych działaniach;
- 4) regulacje dotyczące tworzenia i kontroli realizacji krajowego planu gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym;
- 5) przepisy umożliwiające społeczeństwu uzyskiwanie informacji dotyczących gospodarowania odpadami promieniotwórczymi – zwłaszcza ich składowania.

W zakresie szczegółowych rozwiązań ustawa nowelizująca modyfikuje występującą w ustawie – Prawo atomowe siatkę pojęciową poprzez:

- wykreślenie definicji likwidacji składowiska odpadów promieniotwórczych lub składowiska wypalonego paliwa jądrowego będące konsekwencją faktu, że składowiska podlegają zamknięciu nie zaś likwidacji,
- zmiany poszczególnych definicji występujących w nowelizowanej ustawie wynikające z faktu zawarcia pojęcia wypalonego paliwa jądrowego przeznaczonego do składowania w definicji odpadów promieniotwórczych.

Ustawa wyodrębnia jako osobną czynność wymagającą zezwolenia działania składające się na gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym. Wprowadza także zakaz prowadzenia działalności polegającej na obrocie odpadami promieniotwórczymi.

Ustawa wprowadza reguły finansowania postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym zgodne z wyrażoną w dyrektywie zasadą

„zanieczyszczający płaci”. Za zapewnienie możliwości postępowania z odpadami promieniotwórczymi oraz wypalonym paliwem jądrowym od momentu ich powstania aż po ich oddanie do składowania, w tym za zapewnienie finansowania tego postępowania, łącznie z finansowaniem kosztów składowania, odpowiada jednostka organizacyjna, w której powstały odpady promieniotwórcze lub wypalone paliwo jądrowe.

Nowela nakłada szereg obowiązków na kierownika jednostki organizacyjnej, na której terenie znajdują się odpady promieniotwórcze lub wypalone paliwo jądrowe, dotyczących prowadzenia ich ewidencji. Przedmiotem ewidencjonowania jest każdy z rodzajów działań w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym.

W ustawie określono również zasady projektowania, budowy, eksploatacji i zamknięcia składowisk, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej i fizycznej ochrony obiektów. Podstawowa zasada w tej materii stanowi, że w samym projekcie składowiska, w procesie jego budowy, eksploatacji oraz zamknięcia składowiska, nie stosuje się rozwiązań i technologii, które nie zostały sprawdzone w praktyce w składowiskach odpadów promieniotwórczych lub za pomocą prób, badań czy stosownych analiz. W myśl uzasadnienia ma to zapewnić, że nowe składowisko w Polsce będzie budowane na podstawie sprawdzonych i najbezpieczniejszych technologii.

Nowelizacja rozszerza kompetencje Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki w dziedzinie wydawania zezwoleń na budowę, eksploatację i zamknięcie składowiska. W ustawie wskazano jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku o wydanie zezwolenia. Określono czynności Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki przeprowadzane po wpłynięciu wniosku, terminy rozpatrzenia tegoż wniosku oraz treść zezwolenia i okoliczności uprawniające go do zmiany warunków wykonywania działalności objętej tymże zezwoleniem.

W zależności od kategorii do jakiej zaliczone zostały odpady promieniotwórcze będą one składowane w składowiskach powierzchniowych lub głębokich. W składowiskach powierzchniowych składowane będą odpady promieniotwórcze krótkożyciowe: niskoaktywne, średnioaktywne i wysokoaktywne. W składowiskach głębokich dozwolone będzie składowanie wszystkich kategorii odpadów promieniotwórczych.

Nowym elementem wprowadzanym przez proponowaną nowelizację jest krajowy plan postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym, zwany dalej „krajowym planem”. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy plan taki ma być środkiem

zapewniającym transpozycję decyzji politycznych do określonych przepisów dotyczących terminowego wdrożenia wszystkich etapów gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi – od wytworzenia do trwałego składowania. Krajowy plan zostanie opracowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki, który będzie również odpowiadał za jego aktualizację. Plan będzie przyjmowany w drodze uchwały Rady Ministrów. Aby zapewnić ciągłość działań podejmowanych na podstawie kolejnych planów, ustawa przewiduje, że ma on zawierać program działań wykonawczych wraz ze wskazanymi instrumentami jego realizacji oraz część prognostyczną, obejmującą okres co najmniej 20 lat od dnia przyjęcia lub ostatniej aktualizacji. Środkami kontroli realizacji krajowego planu będą, sporządzane co 2 lata przez ministra właściwego do spraw gospodarki, sprawozdania z jego wykonania oraz przeprowadzana co najmniej raz na 10 lat kontrola wykonywana przez podmiot międzynarodowy.

Kolejną istotną kwestią proponowaną niniejszą nowelizacją jest umożliwienie społeczeństwu uzyskiwania informacji dotyczących wpływu działalności związanej z narażeniem, polegającej na eksploatacji lub zamknięciu składowiska odpadów promieniotwórczych na zdrowie ludzi i środowisko bądź bezpośrednio od kierownika jednostki prowadzącej taką działalność, bądź ze źródła powszechnie dostępnego, jakim jest Internet. Ustawa ponadto określa zakres informacji, które ma obowiązek udostępniać Prezes Państwowej Agencji Atomistyki. Należy podkreślić, że regulacje te są zgodne z postanowieniami konwencji sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, której Polska jest stroną. Zgodnie z Konwencją, władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska udostępnią społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację w żądanej formie i bez konieczności wykazywania przez wnioskodawcę jakiegokolwiek interesu. Ponadto Konwencja nakłada obowiązek sukcesywnego udostępniania społeczeństwu informacji dotyczących środowiska w elektronicznych bazach danych łatwo osiągalnych poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne. Konwencja ma ona zastosowanie m.in. do przedsięwzięć dotyczących instalacji przeznaczonych wyłącznie do składowania napromieniowanego paliwa jądrowego i odpadów promieniotwórczych w miejscu innym niż miejsce produkcji oraz do ostatecznego usuwania napromieniowanego paliwa jądrowego i odpadów jądrowych.

Obecnie obowiązująca ustawa – Prawo atomowe przewiduje jako organy dozoru jądrowego: Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki – jako naczelny organ dozoru jądrowego, Głównego Inspektora Dozoru Jądrowego (GIDJ) – jako organ wyższego stopnia w stosunku do inspektorów dozoru jądrowego oraz inspektorów dozoru jądrowego. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy wobec wyłączenia z zakresu działalności Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki zadań niedozorowych zbędne staje się utrzymywanie wydzielonego organu GIDJ, wspomagającego Prezesa Agencji w zakresie zadań dozorowych. Tym bardziej że w istniejącym stanie prawnym część zadań GIDJ powiela zadania Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki. W związku z powyższym ustawa przewiduje przejęcie przez Prezesa Agencji uprawnień i obowiązków GIDJ i wprowadzenie dwustopniowego systemu organów dozoru jądrowego składającego się z inspektorów dozoru jądrowego oraz Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki zamiast dotychczasowego trójstopniowego systemu składającego się z inspektorów dozoru jądrowego, GIDJ i Prezesa Agencji. Mając powyższe na względzie z dniem wejścia w życie ustawy znosi się organ dozoru jądrowego GIDJ.

Poza przedstawionymi powyżej najistotniejszymi rozwiązaniami opiniowany akt prawny wprowadza zmiany w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem przepisu odnoszącego się do podwyższenia maksymalnego limitu opłaty dla gminy, na terenie której znajduje się i funkcjonuje krajowe składowisko odpadów promieniotwórczych, z obecnych 8.550 tys. zł do kwoty 10.500 tys. zł, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa została uchwalona na 65. posiedzeniu Sejmu w dniu 4 kwietnia 2014 r. w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1993).

Prace nad projektem ustawy, w tym pierwsze czytanie, prowadziła Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Następnie projekt stanowił przedmiot prac podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozparzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw.

Efekt tych prac został zawarty w sprawozdaniu wymienionej Komisji (druk nr 2273). Komisja dokonała redakcyjnych modyfikacji poprawiających legislacyjną jakość projektu, a także m. in. wprowadziła zmianę w art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo atomowe, realizującą postulat podwyższenia maksymalnego limitu opłaty dla gminy, na terenie której znajduje się i funkcjonuje krajowe składowisko odpadów promieniotwórczych, z obecnych 8.550 tys. zł do kwoty 10.500 tys. zł.

Podczas 65. posiedzenia, wobec braku poprawek w drugim czytaniu, Sejm przystąpił niezwłocznie do trzeciego czytania i uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożonym w sprawozdaniu Komisji.

### **III. Uwaga szczegółowa**

art. 1 pkt 16 noweli, art. 55n ust. 1 pkt 4 oraz ust. 3 ustawy – Prawo atomowe.

Powyższe przepisy regulują kwestię rozprawy administracyjnej przeprowadzanej w postępowaniu przed Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem polegającej na budowie składowiska odpadów promieniotwórczych. Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy otwarta dla społeczeństwa rozprawa stanowi element realizacji, wynikającego z dyrektywy, obowiązku informowania społeczeństwa oraz umożliwienia mu aktywnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym dotyczącym odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego. Wydaje się zatem, iż celem ustawodawcy było wprowadzenie obligatoryjności przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w przedmiotowym postępowaniu.

Mając powyższe na względzie oraz przyjęty w piśmiennictwie z zakresu postępowania administracyjnego pogląd, że organ administracji przeprowadza rozprawę, gdy wymaga tego przepis prawa (inny niż zawarty w Kodeksie postępowania administracyjnego przepis rangi ustawowej), a także to, iż organ administracji nie może uchylić się od przeprowadzenia rozprawy gdy obowiązek ten wynika z przepisu szczególnego, należy rozważyć przyjęcie poprawki przewidującej wprowadzenie wprost w ustawie – Prawo atomowe takiej regulacji.

**Propozycja poprawki:**

*w art. 1 w pkt 16, w art. 55n:*

*a) w ust. 1 w pkt 4 po wyrazach „rozprawy administracyjnej” dodaje się wyrazy „, o której mowa w ust. 3”,*

*b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:*

*„3. Prezes Agencji przeprowadza rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa.”.*

*Mirosław Reszczyński*

*Legislator*