

Prezes PAA jako naczelny organ dozoru jądrowego

PAA President as the supreme nuclear regulatory authority

Artur J. Tyński

Wydział Inżynierii Środowiska i Energetyki, Politechnika Śląska w Gliwicach

Streszczenie: Artykuł podejmuje problematykę pozycji ustrojowej Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: Prezesa PAA) jako naczelnego organu dozoru jądrowego. Autor analizuje konstrukcję prawną polegającą na połączeniu w jednym organie dwóch atrybutów: centralności w systemie administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz naczelności w pionie dozoru jądrowego. Celem opracowania jest usystematyzowanie wiedzy o istocie naczelności Prezesa PAA, jej relacji z atrybutem centralności oraz jej praktycznym wymiarze, w szczególności w odniesieniu do inspektorów dozoru jądrowego. W pierwszej części autor porządkuje siatkę pojęciową, rozróżniając kontrolę, nadzór i dozór oraz eksponując prewencyjny i prospektywny charakter dozoru jądrowego, ukierunkowanego na ochronę bezpieczeństwa jądrowego, a nie wyłącznie legalności. Następnie omawia status ustrojowy organu, procedurę jego powoływania i odwoływania oraz model nadzoru resortowego. Praktyczną konkretyzację naczelności autor odnajduje w relacji organu wyższego stopnia wobec inspektorów dozoru jądrowego. Weryfikując pozytywnie hipotezę badawczą, autor uznaje przyjęty model za adekwatny do skutecznej realizacji dozoru jądrowego, wskazuje jednak na jego mankamenty.

Słowa kluczowe: Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, dozór jądrowy, naczelny organ, bezpieczeństwo jądrowe i ochrona radiologiczna, inspektorzy dozoru jądrowego, niezależność organu regulacyjnego.

Summary: This article examines the constitutional status of the President of the National Atomic Energy Agency (the President of the PAA) as the supreme nuclear regulatory authority. The author analyses the legal structure which combines two attributes within a single body: centrality within the system of government administration in matters of nuclear safety and radiation protection, and supremacy within the nuclear regulatory hierarchy. The aim of this study is to systematise knowledge regarding the nature of the PAA President's supreme authority, its relationship with the attribute of centrality, and its practical dimension, particularly in relation to nuclear regulatory inspectors. In the first part, the author organises the conceptual framework, distinguishing between control, supervision and oversight, and highlighting the preventive and forward-looking nature of nuclear oversight, which is geared towards safeguarding nuclear safety rather than merely ensuring legality. He then discusses the constitutional status of the authority, the procedure for its appointment and dismissal, and the model of ministerial oversight. The author identifies the practical manifestation of the principle of hierarchy in the relationship between the higher-level authority and nuclear oversight inspectors. Having confirmed the research hypothesis, the author considers the adopted model to be adequate for the effective implementation of nuclear oversight, whilst also pointing out its shortcomings.

Keywords: President of the National Atomic Energy Agency, nuclear regulatory oversight, supreme authority, nuclear safety and radiological protection, nuclear regulatory inspectors, independence of the regulatory body.

Wprowadzenie

Współczesne położenie Polski w obszarze polityki energetycznej i klimatycznej charakteryzuje się głębokim procesem przekształceń, którego ostatecznym horyzontem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej. Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej, wyrażona w ramach Europejskiego Zielonego Ładu oraz pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55”, zakłada redukcję emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 roku w stosunku do poziomu z 1990 r. oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku.¹ Realizacja tych celów wymaga gruntownej przebudowy krajowych miksów energetycznych, w tym w szczególności struktury wytwarzania energii elektrycznej w Polsce, która tradycyjnie opierała się na wysoko-emisyjnych paliwach kopalnych. W ramach toczącej się transformacji energetycznej rosnącą rolę zaczynają odgrywać odnawialne źródła energii², spośród których największe znaczenie dla krajowego sektora wytwórczego mają instalacje fotowoltaiczne oraz energetyka wiatrowa³.

Niesterowalny profil pracy odnawialnych źródeł energii wymusza jednak istnienie w systemie elektroenergetycznym jednostek wytwórczych pracujących w podstawie obciążenia, zdolnych do dostarczania energii elektrycznej w sposób stabilny i przewidywalny. Przejściową rolę w tym zakresie powierzono elektrowniom gazowym⁴, natomiast docelowym filarem nowej struktury wytwórczej w Polsce mają być elektrownie jądrowe⁵. Energetyka jądrowa, charakteryzując się stabilnością wytwarzania oraz zerowym poziomem bezpośredniej emisji dwutlenku węgla, stanowi rozwiązanie szczególnie korzystne z perspektywy łączenia celów polityki klimatycznej z wymogiem zachowania bezpieczeństwa energetycznego państwa⁶. Bezpieczeństwo energetyczne na

gruncie normatywnym oznacza zdolność do zaspokojenia bieżącego oraz perspektywicznego zapotrzebowania na energię elektryczną w sposób uwzględniający wymogi środowiskowe i ekonomiczne (art. 3 pkt 16 p.e.⁷).

Realizacja założeń Programu polskiej energetyki jądrowej⁸ oraz Polityki energetycznej Polski do 2040 r.⁹ uruchomiła pierwszy proces inwestycyjny dotyczący wielkoskalowej elektrowni jądrowej, prowadzony na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (dalej: ustawa inwestycyjna)¹⁰. Proces ten, obejmujący szereg etapów (budowlany, eksploatacyjny oraz zaplanowanie etapu likwidacyjnego), angażuje liczne organy oraz instytucje administracji państwowej. Centralną pozycję wśród nich zajmuje Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: Prezes PAA), będący jednoosobowym, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Jednocześnie Prezes PAA jest naczelnym organem dozoru jądrowego¹¹.

Kumulacja w jednym organie dwóch atrybutów ustrojowych, tj. centralności w systemie administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz naczelności w pionie dozoru jądrowego, stanowi konstrukcję prawną o znacznym potencjale interpretacyjnym, która jak dotąd nie była przedmiotem pogłębionych analiz w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Rozważania nad pozycją ustrojową Prezesa PAA pojawiały się w polskiej literaturze prawniczej rzadko, najczęściej w kontekście analiz niezależności regulatorów sektorowych¹² i usytuowania w strukturze administracji rządowej¹³.

- ¹ Komisja Europejska, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640, Bruksela 2019, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02 /DOC_1&format=PDF, [dostęp: 10.09.2025], s. 5; Por. Z. Ziemacki, Europejski Zielony Ład i odbudowa gospodarki – szanse i wyzwania, [w:] Sprawy Międzynarodowe 3/2021, Warszawa 2021, s. 91.
- ² Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2026 r. poz. 68; dalej: Ustawa OZE), art. 2 ust. 9-12.
- ³ Wzrost z 0 MW zainstalowanych w odnawialnych źródłach energii w 2007 r. do 34 253 MW w 2024 r. Zob. Polskie Sieci Elektroenergetyczne, Raport 2024 KSE: Zestawienie danych ilościowych dotyczących funkcjonowania KSE w 2024 roku, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2024>, [dostęp: 01.10.2025].
- ⁴ S. Michalik, D. Zieliński, Transformacja energetyczna w Polsce w świetle strategicznych dokumentów rządowych, Warszawa 2024, s. 17-18.
- ⁵ Załącznik do uchwały nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (dalej: PPEJ), s. 8-9.
- ⁶ A. Strupczewski, Energetyka jądrowa koniecznym elementem elektroenergetyki polskiej, [w:] Academia – Magazyn Polskiej Akademii Nauk 1(65)/2021, Warszawa 2021, s. 89-90.
- ⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2026 poz. 46, 516, 607).
- ⁸ Program polskiej energetyki jądrowej przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 141 z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. z 2020 r. poz. 946).
- ⁹ Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 22/2021 z dnia 2 lutego 2021 r. ogłoszona Obwieszczeniem 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).
- ¹⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 1156.
- ¹¹ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2026 r. poz. 1, dalej: Prawo atomowe), art. 109 ust. 1.
- ¹² Zob. T. R. Nowacki, Niezależność organów dozoru jądrowego na tle prawa międzynarodowego, europejskiego i konstytucyjnego, Wrocław 2015, s. 192-204; tegoż, Ograniczenie autonomii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, [w:] Przegląd Sejmowy 4(147)/2018, Warszawa 2018, s. 53-73; tegoż, *Prawne gwarancje niezależności dozoru jądrowego w Polsce* (w:) I. Ramus (red.), *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, Kielce 2014, s. 285-318; tegoż *Niezależność organów dozoru jądrowego. Próba rekonstrukcji zakresu pojęciowego* (w:) K. Jeleń, Z. Rau (red.), *Energetyka jądrowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 580-622.
- ¹³ Tegoż, Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce, [w:] Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych 1(69)/2021, Warszawa 2021, s. 9-38.

Realizacja Programu polskiej energetyki jądrowej oraz uruchomienie procesu inwestycyjnego dotyczącego wielkoskalowej elektrowni jądrowej sprawiają, że pozycja ustrojowa Prezesa PAA nabiera znaczenia praktycznego¹⁴. Konsekwencją tego stanu rzeczy powinno być pogłębione zainteresowanie doktryny problematyką ustroju, zakresu działania, zadań, kompetencji oraz relacji organizacyjnych wiążących Prezesa PAA z innymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji dozoru jądrowego. Niniejsze opracowanie wpisuje się w ten nurt rozważań, koncentrując się na atrybucie naczelnosci jako szczególnej cechy ustrojowej, odróżniającej Prezesa PAA od większości innych centralnych organów administracji rządowej.

Celem opracowania jest usystematyzowanie wiedzy na temat istoty naczelnosci Prezesa PAA, jej relacji z atrybutem centralności organu w systemie administracji rządowej oraz jej praktycznego wymiaru w pionie dozoru jądrowego, w szczególności w odniesieniu do inspektorów dozoru jądrowego. Przyjętą hipotezą badawczą jest twierdzenie, w myśl którego model ustrojowy łączący w jednym organie atrybut centralności w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej z atrybutem naczelnosci w pionie dozoru jądrowego stanowi adekwatną konstrukcję prawną do skutecznej realizacji dozoru jądrowego, choć nie pozostaje wolny od mankamentów dotyczących gwarancji niezależności regulatora oraz spójności pojęciowej. W toku rozważań zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełnioną o elementy wykładni systemowej oraz odwołania do doktryny prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego.

Dozór, nadzór, kontrola – ujęcie systemowe w prawie administracyjnym

Opis pozycji ustrojowej Prezesa PAA wymaga uprzedniego doprecyzowania siatki pojęciowej. Pojęcia „kontroli” i „nadzoru” („dozoru”) są w polskim porządku prawnym używane czasami synonimicznie, czasami zaś jako terminy o odrębnych desygnatach. Brak precyzji w tym zakresie skutkuje trudnościami interpretacyjnymi w określaniu

faktycznego zakresu uprawnień organów administracji, co w przypadku organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną nabiera szczególnej doniosłości praktycznej.

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że kontrola jest działaniem o charakterze diagnostycznym, polegającym na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go z prawnie określonym wzorcem oraz wyciągnięciu wniosków z tego porównania¹⁵. Modelowy schemat czynności kontrolnych obejmuje powzięcie zamiaru przeprowadzenia kontroli i ocenę jej zasadności, zawiadomienie podmiotu kontrolowanego, przygotowanie niezbędnej dokumentacji, wszczęcie kontroli, przeprowadzenie właściwych czynności kontrolnych oraz spisanie protokołu pokontrolnego¹⁶. Charakterystyczną cechą kontroli *stricto* rozumianej jest brak władczego wpływu organu kontrolującego na podmiot kontrolowany. Wnioski formułowane w toku kontroli mogą stanowić podstawę do podjęcia ewentualnych działań korygujących, lecz same w sobie nie kreują nowych obowiązków po stronie podmiotu kontrolowanego¹⁷.

W przeciwieństwie do kontroli nadzór jest kategorią pojęciową szerszą, obejmującą zarówno czynności o charakterze kontrolnym, jak i władczy element ingerencji w sferę praw i obowiązków podmiotu nadzorowanego¹⁸. Istotą nadzoru pozostaje możliwość skutecznego kształtowania działalności podmiotu nadzorowanego za pomocą środków prawnych, określanych mianem środków nadzorczych, w celu doprowadzenia stanu rzeczywistego do zgodności ze stanem postulowanym przez prawo¹⁹. Nadzór należy także odróżnić od kierownictwa. Nie obejmuje on bieżącego zarządzania działalnością podmiotu, lecz koncentruje się na weryfikacji jej legalności oraz w określonych przypadkach innych kryteriów²⁰. Doktryna prawa administracyjnego wskazuje, że obok legalności kryteriami nadzoru mogą być również celowość, rzetelność, słuszność, bezpieczeństwo lub gospodarność²¹. W kontekście nadzoru realizowanego przez Prezesa PAA następuje zbieg występowania kryterium legalności oraz bezpieczeństwa.

¹⁴ Dotychczas Prezes PAA nadzorował działalność z wykorzystaniem mniejszych i nielicznych obiektów jądrowych, jak reaktory badawcze (w tym zestawy krytyczne) i przechowalniki wypalonego paliwa jądrowego oraz jedyne w Polsce składowiska odpadów promieniotwórczych (niebędące obiektem jądrowym). Największa część działalności Prezesa PAA dotyczy jednak wykorzystywania źródeł promieniotwórczych. W 2024 r. Prezes PAA wydał 1714 decyzji administracyjnych w zakresie reglamentacji działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące oraz 20 decyzji w zakresie bezpieczeństwa jądrowego – zob. Prezes PAA, Raport Roczny 2024. Działalność Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz ocena stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Polsce w 2024 r., Warszawa 2025, s. 10. Na tym tle energetyka jądrowa odróżnia się za sprawą skomplikowanej i czasochłonnej procedury, skali inwestycji oraz kosztowności przedsięwzięcia. W 2025 r. Prezes PAA wydał 1448 decyzji administracyjnych w zakresie reglamentacji działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące oraz 27 decyzji w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, wśród nich 5 decyzji dotyczących autoryzacji laboratoriów i organizacji eksperckich do udziału w kontroli w elektrowniach jądrowych. – zob. Prezes PAA, Raport Roczny 2025, [...], Warszawa 2026, s. 12–13.

¹⁵ A. Powałowski, Leksykon prawa gospodarczego publicznego, Warszawa 2019, s. 66.

¹⁶ A. Powałowski, Leksykon prawa gospodarczego publicznego, s. 67.

¹⁷ Z. Szażyk, A. Szafranski, Publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 2021, s. 150.

¹⁸ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2022, s. 227; Por. B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993, s. 59.

¹⁹ Z. Szażyk, A. Szafranski, Publiczne prawo gospodarcze, s. 150–151.

²⁰ J. Szreniewski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Lublin 1993, s. 194; Por. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 2, Warszawa 2012, s. 242–243.

²¹ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 227.

W ramach systemu nadzoru wyodrębnić można nadzór prewencyjny oraz nadzór weryfikacyjny²². Nadzór prewencyjny wyprzedza działalność podmiotu nadzorowanego i obejmuje przede wszystkim etap reglamentacji, w którym organ weryfikuje zdolność wnioskodawcy do spełnienia wymogów warunkujących prowadzenie działalności²³. Składa się on z trzech następujących po sobie etapów: kontroli ogólnej, kontroli indywidualnej oraz etapu decyzyjnego. Etap kontroli ogólnej, podejmowany z urzędu i mający charakter ciągły oraz horyzontalny, służy ochronie publicznych dóbr istotnych z punktu widzenia regulacji danego sektora gospodarki²⁴. W przypadku dozoru jądrowego do takich dóbr należą bezpieczeństwo jądrowe, ochrona radiologiczna, ochrona fizyczna obiektów i materiałów jądrowych oraz zabezpieczenie materiałów jądrowych, a przykładem kontroli ogólnej jest ocena sytuacji radiacyjnej kraju realizowana w trybie art. 72–75 Prawa atomowego. Etap kontroli indywidualnej następuje po wpływie wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie pokojowego wykorzystania energii jądrowej i obejmuje weryfikację spełniania przez wnioskodawcę kryteriów pozytywnych i negatywnych warunkujących wydanie zezwolenia²⁵. Etap decyzyjny, stanowiący zwięźczenie nadzoru prewencyjnego, polega na podjęciu rozstrzygnięcia administracyjnego.

Nadzór weryfikacyjny, określany niekiedy jako nadzór bieżący, polega na badaniu zgodności faktycznej działalności podmiotu nadzorowanego z obowiązującymi przepisami prawa oraz z warunkami określonymi w wydanym wcześniej rozstrzygnięciu administracyjnym (np. zezwoleniu)²⁶. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działalności podmiotu nadzorowanego organ nadzorczy może zastosować środki nadzorcze obejmujące zmianę lub uchylenie wcześniejszej decyzji administracyjnej, nakaz usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie, nałożenie kary administracyjnej lub wszczęcie postępowania egzekucyjnego²⁷.

Pojęcie dozoru jądrowego, choć obecne w nazwie klasyfikacji organów (art. 63 ust. 2 pkt 1, art. 64 ust. 1 pkt 1 Prawa atomowego), nie zostało zdefiniowane ani w Prawie atomowym, ani w innym akcie prawnym. Również doktryna prawa administracyjnego nie wypracowała jak dotąd ustabilizowanej koncepcji tego pojęcia. W związku z tym

pomocne jest nawiązanie do definicji legalnej zawartej w nieobowiązującym już art. 51 ustawy z dnia 10 kwietnia 1986 r. – Prawo atomowe²⁸, zgodnie z którym dozór jądrowy polega na nadzorze i kontroli każdej działalności w zakresie wykorzystania energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze, które powodują lub mogą powodować narażenie ludzi i środowiska na promieniowanie jonizujące. W ślad za argumentacją obecną w uzasadnieniu do projektu ustawy Prawo atomowe z 1986 r. T.R. Nowacki proponuje, aby dozór jądrowy rozumieć nie jako odrębną instytucję organizacyjną, lecz jako zespół czynności²⁹. Pomocna w doprecyzowaniu istoty dozoru jądrowego jest analogia z bliskoznacznym pojęciem dozoru technicznego, zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym³⁰. Zgodnie z tym przepisem dozorem technicznym są działania zmierzające do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych i urządzeń do odzyskiwania paliwa oraz do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w obszarach związanych z eksploatacją tych urządzeń. W definicji tej eksponowany jest cel czynności dozorowych, którym jest stan bezpieczeństwa technicznego.

Zauważalna w obu pojęciach analogia aksjologiczna pozwala sformułować ogólną charakterystykę dozoru jądrowego jako zespołu czynności zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej, ochrony fizycznej i zabezpieczenia materiałów jądrowych. Bezpieczeństwo jądrowe definiowane jest jako stan polegający na osiągnięciu odpowiednich warunków do eksploatacji obiektów jądrowych, zapobieganiu awariom oraz łagodzeniu ich skutków, w celu ochrony pracowników oraz społeczności przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego (art. 3 pkt 2 Prawa atomowego). W kontekście prawa energii jądrowej bezpieczeństwo jądrowe stanowi wartość priorytetową, której zapewnieniu powinny służyć wszystkie dostępne środki, co znajduje wyraz w fundamentalnej zasadzie prymatu bezpieczeństwa (zasada *safety first*)³¹. Ochrona radiologiczna oznacza wszelkie działania służące zapobieganiu narażeniu ludzi i skażeniu środowiska przez promieniowanie jonizujące. W przypadku gdy niemożliwe jest zapobieżenie takim sytuacjom, to w ramach ochrony radiologicznej identyfikuje się działania służące ograniczeniu skutków promie-

²² B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym, s. 67; M. Goss, Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu, Warszawa 2016, s. 117.

²³ J. Piecha, Sprzeciw w prawie administracyjnym, Warszawa 2016, s. 381; Prawo atomowe, art. 4–5, art. 37a.

²⁴ M. Goss, Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu, s. 117; Por. T. Kocowski, Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2009, s. 344 i n.

²⁵ M. Banasik, Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej, Warszawa 2019, s. 183; Zob. M. Goss, Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu, s. 119–120.

²⁶ A. Barczak-Oplustil, T. Sroka (red.), Odpowiedzialność publicznoprawna. System Prawa Medycznego. Tom 6, Warszawa 2023, s. 1317.

²⁷ R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8A, Warszawa 2018, s. 397–399; Prawo atomowe, art. 12f, art. 35a, art. 37b–37d, art. 38–38b.

²⁸ Dz.U. z 1986 r. nr 12 poz. 70 ze zm.

²⁹ T. R. Nowacki, Niezależność organów dozoru jądrowego..., s. 224–226.

³⁰ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1194, dalej: ustawa o dozorcze technicznym), art. 2 ust. 1.

³¹ Konwencja Bezpieczeństwa Jądrowego, sporządzona w Wiedniu dnia 20 września 1994 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 42, poz. 262), art. 10; Dyrektywa Rady 2009/77/Euratom z 25.06.2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa obiektów jądrowych, art. 3 ust. 2.

niowania jonizującego do poziomu tak niskiego, jak jest to rozsądnie osiągalne, z uwzględnieniem czynników ekonomicznych, społecznych i zdrowotnych (art. 3 pkt 20 Prawa atomowego). Ochrona fizyczna oznacza całokształt przedsięwzięć organizacyjnych i technicznych, mających na celu skuteczne zabezpieczenie materiałów jądrowych i obiektów jądrowych przed aktami terroru, dywersji, sabotażu i kradzieży (art. 3 pkt 19 Prawa atomowego).

Z powyższych rozważań wynika istotna funkcjonalna różnica pomiędzy nadzorem i kontrolą a dozorem. Nadzór i kontrola, choć zakorzenione w prawie i ukierunkowane na realizację celów publicznoprawnych, koncentrują się przede wszystkim na ochronie legalności, rozumianej jako zgodność działania podmiotu z normami kompetencyjnymi, proceduralnymi i materialnoprawnymi. Dozór jądrowy, choć również realizowany na podstawie i w granicach prawa, ma odmienny punkt ciężkości, ponieważ służy w pierwszej kolejności zabezpieczeniu określonego dobra materialnego, jakim jest bezpieczeństwo jądrowe. Różnica ta nie polega na całkowitym rozdzieleniu funkcji ochrony legalności i ochrony bezpieczeństwa, lecz na odmiennym rozłożeniu akcentów. Dozór jądrowy nie ogranicza się do badania formalnej poprawności zachowań podmiotu dozorowanego, lecz zmierza do zapobiegania powstaniu zagrożeń oraz utrzymania takiego stanu organizacyjnego i technicznego, który minimalizuje ryzyko wystąpienia zdarzeń mogących naruszyć bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną. Prewencyjny i prospektywny charakter dozoru jądrowego oraz ukierunkowanie na ochronę określonego dobra, a nie wyłącznie na badanie legalności sytuacji go w szerszej kategorii nadzoru, który jest typowy m.in. dla dozoru technicznego, czy nadzorów: budowlanego, górniczego, sanitarnego, weterynaryjnego itp., nastawionych na ochronę dobra jakim jest zdrowie i życie, a także sektorów gospodarki takich, jak lotnictwo cywilne, czy obrót produktami leczniczymi.

Status ustrojowy Prezesa PAA

Pozycja ustrojowa Prezesa PAA wynika ze splotu dwóch atrybutów, które ustawodawca przypisał temu organowi w odrębnych przepisach Prawa atomowego. Pierwszym jest centralność. Jej formalnym wyrazem jest art. 109 ust. 1 Prawa atomowego, zgodnie z którym Prezes PAA jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Drugim jest naczelnostwo wynikająca z art. 64 ust. 1

pkt 1 Prawa atomowego, w myśl którego Prezes PAA jest naczelnym organem dozoru jądrowego. Łączne wystąpienie tych atrybutów w jednym organie tworzy konstrukcję prawną o doniosłych konsekwencjach systemowych, której prawidłowe odczytanie wymaga uprzedniego rozważenia natury każdego z nich osobno.

Centralność Prezesa PAA wpisuje się w typologię centralnych organów administracji rządowej. Prezes PAA nie jest organem konstytucyjnym. Konstytucja RP³² nie wymienia go ani nie określa jego struktury czy pozycji w systemie administracji rządowej. Legitymacja oraz zakres działania organu mają zatem wyłącznie charakter ustawowy³³ i mieszczą się w granicach zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Cechą charakterystyczną tej grupy organów pozostaje szczególna właściwość rzeczowa oraz – w zakresie wskazanym w ustawach – obowiązek wykonywania kierunków działania ustalanych przez Radę Ministrów³⁴.

W doktrynalnym podziale administracji gospodarczej na administrację bezpośrednią i pośrednią³⁵ Prezesa PAA należy zaliczyć do administracji bezpośredniej. Administrację bezpośrednią tworzą Rada Ministrów, ministrowie resortów gospodarczych oraz inne centralne organy administracji rządowej, w obrębie których wyodrębnia się dodatkowo grupę niezależnych centralnych organów administracji rządowej realizujących funkcję regulacyjną w sektorach historycznie powiązanych z państwem³⁶. Administracja pośrednia obejmuje natomiast jednostki organizacyjne o różnym stopniu prawnej samodzielności, w tym jednostki działające w formach prawa prywatnego, jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządy gospodarcze i zawodowe. Prezes PAA, wyposażony w instrumenty kontroli oraz nadzoru oddziałujące na podmioty prowadzące działalność związaną z ryzykiem narażenia na promieniowanie jonizujące, spełnia zatem wszystkie kryteria kwalifikacji do administracji gospodarczej bezpośredniej.

Cechą podstawową organów centralnych jest ogólnokrajowy zakres terytorialny działalności. Polski porządek prawny przewiduje zarówno monokratyczną (model przeważający), jak i kolegialną postać tych organów. Prezes PAA pozostaje organem monokratycznym, wykonującym swoje zadania przy pomocy Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: PAA), będącej centralnym urzędem administracji rządowej powołanym do obsługi organizacyjno-administracyjnej organu. PAA zapewnia Prezesowi PAA zaplecze organizacyjne, w tym osobowe, finansowe i techniczne, dzięki czemu organ może prowadzić czynności analityczne, kontrolne oraz operacyjne. PAA jako urząd nie posiada samodzielnej legitymacji kompetencyj-

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP).

³³ Tutaj w szczególności: Prawo atomowe oraz ustawa inwestycyjna.

³⁴ M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012, s. 153–154.

³⁵ H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, D. Szafrąński, *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2025, s. 97.

³⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 129; Zob. także H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, D. Szafrąński, *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, s. 97.

nej. Jej działania mają charakter służebny względem władczych uprawnień organu, którym jest Prezes PAA.

Procedura powoływania Prezesa PAA została unormowana w art. 109 ust. 2 Prawa atomowego. Prezes PAA jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na pięcioletnią kadencję, z możliwością jednokrotnego, ponownego wyboru. Inicjatywa rozpoczęcia naboru należy do ministra właściwego do spraw klimatu (dalej: Minister), który powołuje co najmniej trzyosobowy zespół odpowiedzialny za przeprowadzenie naboru. Zespół typuje nie więcej niż trzech kandydatów, których kandydatury Minister przedkłada Prezesowi Rady Ministrów. Wybór dokonywany jest spośród osób wyłonionych w toku naboru, co oznacza, że formalne uprawnienie powołania pozostaje w gestii Prezesa Rady Ministrów, lecz jest ograniczone listą kandydatów uprzednio zarekomendowanych przez Ministra. Pięcioletnia kadencja, połączona z możliwością jednokrotnego, ponownego wyboru, stanowi istotną część instrumentarium gwarancji niezależności organu³⁷.

Odwołanie Prezesa PAA przed upływem kadencji jest dopuszczalne wyłącznie w sześciu enumeratywnie wymienionych w art. 109 ust. 2b Prawa atomowego przypadkach. Należą do nich rażące naruszenie prawa przez osobę sprawującą urząd, skazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, orzeczenie zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa, choroba trwale uniemożliwiająca wykonywanie zadań, rezygnacja ze sprawowania funkcji do końca kadencji oraz odmowa zaakceptowania przez Prezesa Rady Ministrów sprawozdania rocznego z działalności organu wraz z oceną stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju. Sprawozdanie roczne, którego treść została unormowana w art. 110 Prawa atomowego, obejmuje szczegółowe informacje o działalności organu, w tym o stanie bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej, nadzorze nad obiektami jądrowymi, ochronie materiałów jądrowych oraz ocenie sytuacji radiacyjnej państwa.

Szczególną wątpliwość wzbudza ostatnia z wymienionych przesłanek odwołania. Ustawodawca nie określił bowiem metodologii ani kryteriów merytorycznych, na podstawie których Prezes Rady Ministrów dokonuje oceny sprawozdania. Brak ustawowej definicji przesłanek do odmowy zaakceptowania sprawozdania prowadzi do daleko idącego luzu decyzyjnego, którego logiczną konsekwencją

jest możliwość arbitralnego zastosowania tej przesłanki w celu odwołania urzędującego Prezesa PAA. W doktrynie zwracano uwagę, że konstrukcja ta stwarza pole do potencjalnej politycznej ingerencji w działalność organu, którego niezależność stanowi, w świetle prawa międzynarodowego niezbędny warunek skutecznej realizacji jego zadań³⁸. Zastrzeżenia te są tak ważne, gdyż cała architektura ustrojowa Prezesa PAA została zaprojektowana z myślą o zapewnieniu mu daleko idącej niezależności, a otwarta przesłanka odwołania istotnie te gwarancje osłabia.

Prezes PAA nie podlega żadnemu ministrowi na zasadach kierownictwa. Nie oznacza to wszakże, że organ ten pozostaje poza wszelkim nadzorem ze strony władzy wykonawczej. Nadzór ten sprawuje Minister właściwy do spraw klimatu³⁹, przy czym jego treść jest stosunkowo ograniczona. Nadzór Ministra przejawia się przede wszystkim w nadawaniu statutu PAA, w udziale w procedurze powoływania Prezesa PAA przez Prezesa Rady Ministrów (który na mocy ustawy ma możliwość określenia szczegółowego zakresu działania w drodze rozporządzenia), w powoływaniu i odwoływaniu, na wniosek Prezesa PAA, wiceprezesów Agencji oraz w wyznaczaniu wiceprezesa pełniącego obowiązki w okresie *sede vacante*. Ponadto Minister opracowuje, na podstawie wniosków z analiz krajowego sprawozdania z przeglądu obiektów jądrowych, krajowy plan działań w zakresie podniesienia poziomu bezpieczeństwa jądrowego (art. 35a ust. 17-19 Prawa atomowego), zobowiązujący Prezesa PAA do podjęcia określonych działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa jądrowego⁴⁰.

W doktrynie reprezentowane jest stanowisko, w myśl którego aktualny model nadzoru resortowego nad Prezesem PAA wymaga reformy polegającej na przeniesieniu tego nadzoru z poziomu Ministra na poziom Prezesa Rady Ministrów. Argumenty na rzecz takiego rozwiązania mają charakter zarówno historyczny (w okresie przed 1999 roku Prezes PAA pozostawał w bezpośredniej zależności od Prezesa Rady Ministrów), jak i systemowy. Przywrócenie nadzoru Prezesa Rady Ministrów zwiększyłoby ustrojową rangę regulatora, zminimalizowałoby ryzyko subordynacji wobec interesów resortowych oraz znalazłoby uzasadnienie w międzynarodowych przepisach, standardach i praktyce kładących nacisk na niezależność organów regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego⁴¹.

Drugim atrybutem ustrojowym Prezesa PAA, jak wskazano powyżej, jest naczelnosc. Atrybut ten wymaga

³⁷ IAEA, Safety Standards Series No. SF-1: Fundamental Safety Principles, Wiedeń 2006, s. 7-8.

³⁸ T. R. Nowacki, Ograniczenie autonomii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki..., s. 65; T. R. Nowacki, Niezależność organów dozoru jądrowego..., s. 258-260.

³⁹ W latach 1982-1986 Państwowa Agencja Atomistyki podlegała Prezesowi Rady Ministrów; w latach 1986-1999 Prezes PAA pozostawał w analogicznej zależności; od 1999 r. nadzór sprawują kolejno minister właściwy do spraw gospodarki, minister właściwy do spraw środowiska (2001-2020), a obecnie minister właściwy do spraw klimatu. Zob. T. R. Nowacki, Niezależność organów dozoru jądrowego..., s. 204-207.

⁴⁰ Działania są realizowane za sprawą aparatu Prezesa PAA.

⁴¹ T. R. Nowacki, Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce..., s. 9-38.

osobnego rozważenia, gdyż jego współczesne znaczenie odbiega od historycznie utrwalonego pojęcia organów naczelnych administracji państwowej. Pod rządami konstytucji z 1952 roku⁴² organy naczelne stanowiły wyodrębnioną kategorię ustrojową obejmującą Radę Ministrów oraz ministerstwa. W tekście obecnej konstytucji zrezygnowano z tej kategorii, zastępując ją pojęciem centralnych organów państwowych. Pomimo tej zmiany w niektórych ustawach zwykłych zachowało się pojęcie organów naczelnych, w tym w Prawie atomowym, którego art. 64 ust. 1 pkt 1 określa Prezesa PAA jako naczelny organ dozoru jądrowego.

Współcześnie pojęcie organu naczelnego należy odczytywać w świetle art. 18 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴³. Przepis ten przewiduje trojaką kwalifikację organów naczelnych. W stosunku do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego (z wyłączeniem samorządowych kolegiów odwoławczych) oraz organów państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych naczelnymi organami są Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie. Wobec innych organów państwowych niż wymienione wyżej organami naczelnymi są organy o ogólnokrajowym zasięgu działania. Analogicznie, w stosunku do organów organizacji społecznych są to naczelne organy tych organizacji, a w sytuacji ich braku Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister sprawujący nadzór nad ich działalnością.

W przypadku Prezesa PAA naczelność nie oznacza zatem członkostwa w Radzie Ministrów, lecz dzięki wynikającemu z ustawy ogólnokrajowemu zasięgowi działania przesądza o jego węzłowej roli w pionie dozoru jądrowego. Atrybut ten ma charakter funkcjonalny. Jest to rola koordynacyjna oraz rozstrzygająca, która w praktyce eliminuje istnienie organu wyższego stopnia w znaczeniu administracyjnym wobec Prezesa PAA. Środkami weryfikacji decyzji Prezesa PAA pozostają wyłącznie wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy do tego samego organu (art. 127 § 3 k.p.a.) oraz skarga do sądu administracyjnego. Z drugiej strony Prezes PAA pozostaje organem wyższego stopnia względem inspektorów dozoru jądrowego, co zapewnia jednolitość praktyki dozorowej oraz spójność metodyczną realizowanych przez nich czynności. Do istoty pojęcia organu naczelnego należy również jego usytuowanie na czele określonej struktury organizacyjnej w ramach administracji rządowej⁴⁴.

Konstrukcja ustrojowa, w której Prezes PAA łączy atrybut centralności z atrybutem naczelności, znajduje swoje uzasadnienie w międzynarodowych zaleceniach z zakresu bezpieczeństwa jądrowego. Punktem odniesienia są tu zalecenia (*safety standards*) Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA), stanowiące najistotniejszy element międzynarodowego *soft law* w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Choć formalnie nie mają one charakteru wiążącego, w praktyce pełnią funkcję powszechnie uznawanego wzorca, do którego państwa dostosowują swoje rozwiązania krajowe i na podstawie którego prowadzone są międzynarodowe przeglądy ram regulacyjnych⁴⁵. To właśnie w tych dokumentach zaleca się utworzenie organu regulacyjnego cechującego się odpowiednim autorytetem, zasobami oraz kompetencjami, którego niezależność w decyzjach dotyczących bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej nie podlegałaby niedozwolonej presji ze strony interesariuszy⁴⁶. Polski model ustrojowy, łączący kompetencje horyzontalne (koordynacyjne) z kompetencjami wertykalnymi (kierowniczymi w pionie dozoru jądrowego), realizuje to zalecenie poprzez koncentrację władzy regulacyjnej w jednym, monokratycznym organie centralnym.

Inspektorzy dozoru jądrowego jako konkretyzacja naczelności Prezesa PAA

Atrybut naczelności Prezesa PAA znajduje swoją praktyczną konkretyzację w relacji organ wyższego stopnia – organ niższego stopnia, łączącej Prezesa PAA z inspektorami dozoru jądrowego (dalej: inspektorzy). Inspektorzy są organami dozoru jądrowego wspólnie z Prezesem PAA tworzącymi strukturę dozoru jądrowego w Polsce (art. 64 ust. 1 Prawa atomowego)⁴⁷. Podstawowym zadaniem inspektorów jest podejmowanie czynności kontrolnych oraz nadzorczych w celu poprawy stanu bezpieczeństwa jądrowego lub ochrony radiologicznej w kontrolowanych jednostkach organizacyjnych wykonujących działalność z narażeniem na promieniowanie jonizujące. Czynności kontrolne inspektorów obejmują kontrole prowadzone w obiektach jądrowych oraz w jednostkach organizacyjnych posiadających materiały jądrowe, źródła promieniowania jonizującego, odpady promieniotwórcze i wypalone paliwo jądrowe (art. 64 ust. 4 pkt 1-2 Prawa atomowego). Czynnościami nadzorczymi realizowanymi przez inspek-

⁴² Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. nr 33 poz. 232).

⁴³ Dz.U. z 2025 r. poz. 1691.

⁴⁴ P. M. Przybysz, art. 18, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025.

⁴⁵ Zob. T. R. Nowacki, *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa MAEA za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) P. Kapusta et. al. (red.), *Księga pamiątkowa w czterdziestolecie pracy naukowej prof. B. Banaszaka*, Legnica 2017, s. 639–659.

⁴⁶ Zob. *Fundamental Safety Principles*, IAEA Safety Standards Series No. SF-1 (Safety Fundamentals) IAEA, Wiedeń 2006 (3.3, 3.10, 3.11); *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*, IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 1 (Rev. 1) (General Safety Requirements), IAEA, Wiedeń 2016 (2.7, 2.8d, 2.9-11, 2.18, 4.6, 4.9, 4.20-21).

⁴⁷ Więcej na ten temat: T. Białkowski, *Infrastruktura dozoru jądrowego w Polsce*, [w:] *Biuletyn Informacyjny Państwowej Agencji Atomistyki* 2(92)/2013, (red.) T. Białkowski, Warszawa 2013, s. 3.

torów jest natomiast wydawanie decyzji dozorowych, których adresatami pozostają podmioty prowadzące działalność z narażeniem na promieniowanie jonizujące.

Ustawa Prawo atomowe wyodrębnia trzy kategorie inspektorów dozoru jądrowego, różniące się zakresem przysługujących im uprawnień. Inspektorzy I stopnia, na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 3 lit. a Prawa atomowego, posiadają uprawnienie do przeprowadzania czynności nadzorczych w jednostkach organizacyjnych prowadzących działalność objętą ochroną radiologiczną. Wyłączeniu z ich kompetencji podlegają jednostki zajmujące się wytwarzaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem, transportowaniem lub stosowaniem materiałów jądrowych, materiałów promieniotwórczych lub źródeł promieniotwórczych, a także jednostki wykonujące działalność w zakresie budowy, rozruchu, eksploatacji lub likwidacji obiektów jądrowych oraz składowisk odpadów promieniotwórczych. W konsekwencji inspektorzy I stopnia są właściwi dla podmiotów prowadzących typową działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące w sektorach medycyny, przemysłu, badań naukowych oraz pochodnych im obszarów.

Inspektorzy II stopnia, na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 3 lit. b prawa atomowego, dysponują uprawnieniami do przeprowadzania czynności nadzorczych we wszystkich jednostkach organizacyjnych prowadzących działalność związaną z ryzykiem narażenia na promieniowanie jonizujące. Oznacza to, że obejmują oni swoją właściwością podmioty objęte zakresem działania inspektorów I stopnia, a dodatkowo również jednostki prowadzące działalność w zakresie obiektów jądrowych oraz składowisk odpadów promieniotwórczych. Wyłączeniu z kompetencji inspektorów II stopnia podlega jedynie kontrola technologii jądrowych (w rozumieniu art. 40 pkt 4 Prawa atomowego) oraz zabezpieczeń materiałów jądrowych, która stanowi wyłączną właściwość inspektorów dozoru jądrowego do spraw zabezpieczeń (art. 64 ust. 1a Prawa atomowego).

Inspektorzy do spraw zabezpieczeń, których normatywną podstawę działania stanowi art. 64 ust. 1 pkt 3 lit. c Prawa atomowego, są uprawnieni wyłącznie do wykonywania czynności w zakresie kontroli technologii jądrowych i zabezpieczeń materiałów jądrowych. Przedmiotowy zakres ich kompetencji jest zatem wąski, lecz dotyczy obszaru o szczególnym znaczeniu dla międzynarodowego reżimu nieprolifracji broni jądrowej, w którym Polska pozostaje stroną stosownych zobowiązań, w tym traktatowych. Wyodrębnienie tej kategorii inspektorów stanowi przejaw dostosowania krajowej struktury organów dozoru do wymogów wynikających z systemu zabezpieczeń materiałów jądrowych MAEA oraz z odpowiednich rozporządzeń Komisji Europejskiej⁴⁸.

Status inspektora dozoru jądrowego wymaga spełnienia kwalifikacyjnych wymogów określonych w art. 65 Prawa atomowego oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2021 r. w sprawie inspektorów dozoru jądrowego⁴⁹. Inspektorem może zostać osoba posiadająca wykształcenie wyższe w zakresie fizyki, chemii, kierunków technicznych lub innych w specjalnościach przydatnych w dozorze jądrowym, niekarana za przestępstwa umyślne, dysponująca orzeczeniem lekarskim o braku przeciwwskazań do pracy w warunkach narażenia, która odbyła wymaganą prawem praktykę i zdała egzamin kwalifikacyjny.

Wymóg odbycia praktyki został zróżnicowany w zależności od kategorii inspektora. Kandydat na inspektora I stopnia musi odbyć co najmniej dziewięciomiesięczną praktykę, w tym przez co najmniej trzy miesiące w organizacjach prowadzących działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące (§ 2 ust. 1 rozporządzenia inspektorskiego). Kandydat na inspektora II stopnia musi odbyć co najmniej piętnastomiesięczną praktykę, w tym co najmniej trzy miesiące w organizacjach polskich lub zagranicznych prowadzących działalność w zakresie budowy, rozruchu, eksploatacji, zamknięcia lub likwidacji obiektów jądrowych lub składowisk odpadów promieniotwórczych albo w zagranicznych urzędach dozoru jądrowego, a także co najmniej trzy miesiące w organizacjach prowadzących pozostałe rodzaje działalności reglamentowanej (§ 2 ust. 3 rozporządzenia inspektorskiego). Kandydat na inspektora do spraw zabezpieczeń musi natomiast odbyć co najmniej sześciomiesięczną praktykę, w tym co najmniej dwa miesiące w organizacjach polskich lub zagranicznych podlegających wymogom zabezpieczenia materiałów jądrowych lub w zagranicznych urzędach dozoru jądrowego, MAEA lub KE (§ 2 ust. 4 rozporządzenia inspektorskiego).

Pozostałą część praktyki kandydaci odbywają w PAA. Część praktyki realizowana poza PAA odbywa się na podstawie umów zawieranych przez Prezesa PAA z odpowiednimi organizacjami (§ 3 rozporządzenia inspektorskiego). Przebieg praktyki jest dokumentowany w dzienniku praktyki, na podstawie którego Prezes PAA stwierdza prawidłowe jej odbycie (§ 4 rozporządzenia inspektorskiego). W określonych w art. 65 ust. 4 Prawa atomowego przypadkach Prezes PAA może zwolnić kandydata – w całości lub w części – z obowiązku odbycia praktyki, w szczególności gdy przez ostatnie dwa lata pełnił on funkcję inspektora ochrony radiologicznej lub przez ostatnie pięć lat był zatrudniony w warunkach narażenia w organizacji wykonującej działalność reglamentowaną. Po odbyciu praktyki kandydat przystępuje do egzaminu kwalifikacyjnego, składającego się z części pisemnej oraz ustnej. Pozytywny wynik egzaminu jest potwierdzany

⁴⁸ Dalej: KE.

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2021 r. w sprawie inspektorów dozoru jądrowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1577, dalej: rozporządzenie inspektorskie).

zaświadczeniem wydawanym przez przewodniczącego komisji egzaminacyjnej.

Powyższy zarys regulacji uprawnień, kwalifikacji oraz procedury obsadzania stanowiska inspektora dozoru jądrowego pozwala na sformułowanie centralnej tezy dotyczącej naczelności Prezesa PAA. Naczelność ta materializuje się w zespole kompetencji kierowniczych oraz nadzorczych Prezesa PAA wobec inspektorów. Po pierwsze, Prezes PAA jest organem wyłącznie uprawnionym do powoływania oraz odwoływania inspektorów (art. 64 ust. 3 Prawa atomowego). Po drugie, Prezes PAA uzgadnia program szkolenia kandydatów na inspektorów (art. 65 ust. 10 Prawa atomowego). Po trzecie, Prezes PAA dysponuje kompetencją do zwalniania kandydatów z obowiązku odbycia praktyki w określonych prawem przypadkach. Po czwarte, Prezes PAA stwierdza prawidłowość odbycia praktyki na podstawie dziennika praktyki. Po piąte, Prezes PAA zawiera umowy z organizacjami zewnętrznymi, w których odbywa się część praktyki kandydatów. Po szóste – i najistotniejsze – Prezes PAA pozostaje organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 oraz art. 127 § 2 k.p.a. względem inspektorów, co przesądza o jego pozycji w zakresie rozpatrywania środków zaskarżenia od decyzji wydawanych przez inspektorów. Ostateczny nadzór Prezesa PAA nad działaniami inspektorów stanowi zatem konsekwencję jego naczelności, która w tym kontekście nabiera wymiaru praktycznego, daleko wykraczającego poza formalną deklarację ustawową.

Konsekwentny charakter konstrukcji ustrojowej, w której Prezes PAA odgrywa rolę organu wyższego stopnia względem inspektorów, znalazł swoje wzmocnienie w nowelizacji Prawa atomowego z 2014 r. Ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw⁵⁰ zlikwidowano funkcję Głównego Inspektora Dozoru Jądrowego, który dotychczas odgrywał rolę ogniwa pośredniego pomiędzy Prezesem PAA, a inspektorami dozoru jądrowego. W jego miejsce wprowadzono bezpośrednią relację Prezes PAA – inspektorzy, w której kompetencje uprzednio przypisane Głównemu Inspektorowi zostały przeniesione na Prezesa PAA⁵¹. Zmiana ta stanowiła konsekwentny krok w kierunku uproszczenia struktury organów dozoru jądrowego oraz wzmocnienia bezpośredniej naczelności Prezesa PAA. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że historyczna ewolucja organów dozoru jądrowego w Polsce konsekwentnie zmierzała do koncentracji władzy nadzorczej w jednym organie centralnym, co znajduje uzasadnienie w przepisach prawa międzynarodowego, jak i w doświadczeniach innych państw⁵².

Inspektorów dozoru jądrowego nie należy mylić z inspektorami ochrony radiologicznej, których status prawny został unormowany w art. 7 ust. 3 Prawa atomowego. Pomimo zbieżnej nazwy są to dwie odmienne kategorie podmiotów, różniące się przede wszystkim usytuowaniem w krajowym systemie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Inspektor dozoru jądrowego jest państwowym organem dozoru jądrowego, sprawującym zewnętrzny nadzór nad jednostką organizacyjną prowadzącą działalność reglamentowaną. Inspektor ochrony radiologicznej natomiast jest osobą sprawującą wewnętrzny nadzór nad przestrzeganiem wymagań ochrony radiologicznej w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność reglamentowaną w zakresie sektora energii jądrowej⁵³. Inspektor ochrony radiologicznej jest zatem pracownikiem jednostki organizacyjnej, nie zaś organem administracji państwowej.

Wymogi kwalifikacyjne dla inspektora ochrony radiologicznej są zdecydowanie mniej rygorystyczne niż w przypadku inspektora dozoru jądrowego. Inspektorem ochrony radiologicznej może zostać osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych, posiadająca co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe, dysponująca orzeczeniem lekarskim o braku przeciwwskazań do pracy w warunkach narażenia, która odbyła odpowiednie szkolenie, zdała egzamin nie wcześniej niż dwa lata przed dniem złożenia wniosku oraz posiada odpowiedni do typu nadanych uprawnień staż pracy (art. 7 ust. 6 Prawa atomowego). Organem właściwym do nadania uprawnień inspektora ochrony radiologicznej również pozostaje Prezes PAA, a formą prawną tej czynności jest decyzja administracyjna. Tę szczególną konstrukcję – powierzenie Prezesowi PAA kompetencji do nadawania uprawnień podmiotom usytuowanym wewnątrz w jednostkach organizacyjnych, a więc poza strukturą administracji państwowej – należy odczytać jako kolejne wzmocnienie jego pozycji jako naczelnego organu, oddziałującego nie tylko na zewnętrzną strukturę dozoru, lecz również na wewnętrzny system kontroli realizowanej w samych podmiotach prowadzących działalność reglamentowaną.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozycji ustrojowej Prezesa PAA w kontekście jego naczelności pozwala na pozytywną weryfikację hipotezy postawionej we wprowadzeniu, choć konieczne jest opatrzenie tego wniosku istotnymi zastrzeżeniami systemowymi. Model ustrojowy łączący w jednym

⁵⁰ Dz.U. z 2014 r. poz. 587.

⁵¹ Więcej na ten temat: M. Gąsczyk, Nowelizacja prawa atomowego. Likwidacja funkcji Głównego Inspektora Dozoru Jądrowego, [w:] Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna 2/2014, (red.) M. Woźniak, Warszawa 2014, s. 7–9.

⁵² T. R. Nowacki, Niezależność organów dozoru jądrowego..., s. 204; Zob. także T. R. Nowacki, Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystania energii jądrowej w Polsce, [w:] Zeszyty Prawnicze 18(3)/2018, (red.) J. Zabłocki, Warszawa 2018, s. 142.

⁵³ Więcej: w Ł. Młynarkiewicz, Prawne i organizacyjne aspekty nadzoru wewnętrznego inspektora ochrony radiologicznej, [w:] Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna 4/2025, (red.) M. Jurkowski, Warszawa 2025, s. 24.

organie atrybut centralności w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej z atrybutem naczelności w pionie dozoru jądowego stanowi adekwatną konstrukcję prawną do skutecznej realizacji dozoru jądowego. O adekwatności tej przesądzą spójność wertykalna systemu dozoru, jednolitość praktyki dozorowej, koncentracja kompetencji władczych w jednym organie monokratycznym oraz zgodność konstrukcji z międzynarodowymi regulacjami. Sprzężenie kompetencji horyzontalnych, charakterystycznych dla centralnego organu administracji rządowej, z kompetencjami wertykalnymi, charakterystycznymi dla organu naczelnego w rozumieniu art. 18 k.p.a., tworzy konstrukcję, w której Prezes PAA zajmuje pozycję na szczycie pionu dozoru jądowego oraz jest krajowym punktem styku dla wszystkich spraw związanych z bezpieczeństwem jądowym, ochroną radiologiczną oraz ochroną fizyczną.

Pomimo pozytywnej oceny ogólnego modelu, analiza ujawniła mankamenty związane z możliwością wystąpienia ryzyka upolitycznienia organu, wynikające z konstrukcji odwołania uregulowanej w art. 109 ust. 2b Prawa atomowego. Otwarta przesłanka odwołania, polegająca na odmowie zaakceptowania przez Prezesa Rady Ministrów rocznego sprawozdania z działalności organu, pozbawiona ustawowo zdefiniowanych kryteriów merytorycznych, stwarza pole do potencjalnej politycznej ingerencji, niezgodnej z międzynarodowymi standardami niezależności organów regulacyjnych. Postulat *de lege ferenda* powinien zatem zmierzać do doprecyzowania przesłanek odmowy zaakceptowania sprawozdania. Niezależnie od tej konkretnej przesłanki należy się zgodzić z poglądami wyrażonymi w doktrynie na temat przeniesienia nadzoru nad Prezesem PAA z poziomu ministra bezpośrednio na poziom Prezesa Rady Ministrów, co wzmocniłoby ustrojową rangę organu oraz zminimalizowałoby ryzyko subordynacji organu wobec interesów resortowych.

Notka o autorze

Artur J. Tyński – doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w obszarze nauk prawnych. Asystent badawczy w Katedrze Maszyn i Urządzeń Energetycznych na Wydziale Inżynierii Środowiska i Energetyki Politechniki Śląskiej w Gliwicach. Absolwent Kolegium Indywidualnych Studiów Międzyobszarowych UŚ (prawo, filozofia). Alumn International School of Nuclear Law odbywającej się na Université de Montpellier; email: tynski.artur@gmail.com.

Literatura

1. Banasik M., *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019.
2. Barczak-Oplustil A., Sroka T. (red.), *Odpowiedzialność publiczno-prawna*. System Prawa Medycznego. Tom 6, Warszawa 2023.
3. Białkowski T., *Infrastruktura dozoru jądowego w Polsce*, [w:] Biuletyn Informacyjny Państwowej Agencji Atomistyki 2(92)/2013, (red.) T. Białkowski, Warszawa 2013.

4. Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
5. Gąsczyk M., *Nowelizacja prawa atomowego. Likwidacja funkcji Głównego Inspektora Dozoru Jądowego*, [w:] *Bezpieczeństwo Jądowe i Ochrona Radiologiczna* 2/2014, (red.) M. Woźniak, Warszawa 2014.
6. Goss M., *Nadzór i regulacja sektora ropy i gazu*, Warszawa 2016.
7. Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M., Szafrński A., *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2025.
8. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*. System Prawa Administracyjnego. Tom 8A, Warszawa 2018.
9. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*. System Prawa Administracyjnego. Tom 2, Warszawa 2012.
10. Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2009.
11. Michalik S., Zieliński D., *Transformacja energetyczna w Polsce w świetle strategicznych dokumentów rządowych*, Warszawa 2024.
12. Młynarkiewicz Ł., *Prawne i organizacyjne aspekty nadzoru wewnętrznego inspektora ochrony radiologicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo Jądowe i Ochrona Radiologiczna* 4/2025, (red.) M. Jurkowski, Warszawa 2025.
13. Nowacki T. R., *Organy dozoru jądowego w strukturze administracji rządowej w Polsce*, [w:] *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych* 1(69)/2021, Warszawa 2021.
14. Nowacki T. R., *Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystania energii jądowej w Polsce*, [w:] *Zeszyty Prawnicze* 18(3)/2018, (red.) J. Zabłocki, Warszawa 2018.
15. Nowacki T. R., *Ograniczenie autonomii Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki*, [w:] *Przegląd Sejmowy* 4(147)/2018, Warszawa 2018.
16. Nowacki T. R., *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa MAEA za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (w:) P. Kapusta et. al. (red.), *Księga pamiątkowa w czterdziestolecie pracy naukowej prof. B. Banaszaka*, Legnica 2017.
17. Nowacki T. R., *Niezależność organów dozoru jądowego na tle prawa międzynarodowego, europejskiego i konstytucyjnego*, Wrocław 2015.
18. Nowacki T. R., *Prawne gwarancje niezależności dozoru jądowego w Polsce* (w:) I. Ramus (red.), *Obrót powszechny i gospodarczy. Problemy publicznoprawne i ekonomiczne*, Kielce 2014.
19. Nowacki T. R., *Niezależność organów dozoru jądowego. Próba rekonstrukcji zakresu pojęciowego* (w:) K. Jeleń, Z. Rau (red.), *Energetyka jądowa w Polsce*, Warszawa 2012.
20. Powałowski A., *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, Warszawa 2019.
21. Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
22. Przybysz P. M., Art. 18, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025.
23. Snażyk Z., Szafrński A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2021.
24. Strupczewski A., *Energetyka jądowa koniecznym elementem elektroenergetyki polskiej*, [w:] *Academia – Magazyn Polskiej Akademii Nauk* 1(65)/2021, Warszawa 2021.
25. Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
26. Szreniewski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1993.
27. Swora M., *Niezależne organy administracji*, Warszawa 2012.
28. Ziemacki Z., *Europejski Zielony Ład i odbudowa gospodarki – szanse i wyzwania*, [w:] *Sprawy Międzynarodowe* 3/2021, Warszawa 2021.
29. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

Legislacja

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP).
2. Konwencja Bezpieczeństwa Jądowego, sporządzona w Wiedniu dnia 20 września 1994 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 42, poz. 262).
3. Dyrektywa Rady 2009/7/Euratom z 25.06.2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa obiektów jądowych.

4. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2026 r. poz. 68; dalej: Ustawa OZE).
5. Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 587).
6. Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2025 r. poz. 1156).
7. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1194, dalej: ustawa o dozorze technicznym)
8. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2026 r. poz. 1).
9. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2026 poz. 46, 516, 607).
10. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 1986 r. nr 12 poz. 70 ze zm).
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691).
12. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r (Dz.U. z 1952 r. nr 33 poz. 232).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2021 r. w sprawie inspektorów dozoru jądrowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1577, dalej: rozporządzenie inspektorskie).
14. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 22/2021 z dnia 2 lutego 2021 r. ogłoszona Obwieszczeniem 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).
15. Program polskiej energetyki jądrowej przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 141 z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. z 2020 r. poz. 946).
16. Komisja Europejska, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640, Bruksela 2019,
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF, [dostęp: 10.09.2025]
17. IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 1 (Rev. 1), Wiedeń 2016.
18. IAEA, Safety Standards Series No. SF-1: Fundamental Safety Principles, Wiedeń 2006.

Inne źródła

1. Polskie Sieci Elektroenergetyczne, Raport 2024 KSE: Zestawienie danych ilościowych dotyczących funkcjonowania KSE w 2024 roku,
<https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2024>, [dostęp: 01.10.2025].
2. Prezes PAA, Raport Roczny 2024. Działalność Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz ocena stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Polsce w 2024 r. Warszawa 2025.
3. Prezes PAA, Raport Roczny 2025. Działalność Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki oraz ocena stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w Polsce w 2025 r. Warszawa 2026.