

Prawne i organizacyjne aspekty nadzoru wewnętrznego inspektora ochrony radiologicznej

Legal and organizational aspects of internal supervision by the radiation protection inspector

Łukasz Młynarkiewicz
Uniwersytet Pomorski w Słupsku, Polska

Streszczenie: W artykule przedstawiono kluczowe prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania wewnętrznego nadzoru sprawowanego przez inspektora ochrony radiologicznej (IOR) w jednostkach organizacyjnych prowadzących działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące. Analizie poddano status prawny IOR, wynikający z ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy inspektorem a kierownikiem jednostki organizacyjnej. Podkreślono, że obowiązek zatrudniania wykwalifikowanego inspektora, posiadającego uprawnienia nadane przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (lub Głównego Inspektora Sanitarnego w jednostkach ochrony zdrowia), jest fundamentalnym wymogiem ustawy – Prawo atomowe. Podkreślono dychotomię, w której ostateczna odpowiedzialność prawna za stan bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej spoczywa na kierowniku jednostki organizacyjnej, podczas gdy IOR pełni funkcje nadzorcze i doradcze. Szczegółowo omówiono otwarty katalog obowiązków IOR, wynikający z art. 7² i art. 7a ustawy – Prawo atomowe, grupując je w pięć obszarów funkcjonalnych, to jest: 1) zarządzanie systemem ochrony radiologicznej, 2) nadzór operacyjny i techniczny, 3) nadzór nad ochroną pracowników, 4) funkcje doradcze i eksperckie oraz 5) prewencja i reagowanie awaryjne. Artykuł podkreśla międzynarodowy kontekst omawianych regulacji, analizując polski model hybrydowy IOR w odniesieniu do wymogów Dyrektywy Rady 2013/59/Euratom oraz standardów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, w tym w relacji do funkcji eksperta (RPE) i inspektora (RPO) ochrony radiologicznej. Zwrócono uwagę, że niedopełnienie obowiązku zatrudniania IOR może prowadzić do negatywnych skutków dla ochrony zdrowia pracowników i ogółu ludności, a przewidziane sankcje w postaci administracyjnych kar pieniężnych po stronie kierownika lub jednostki organizacyjnej pełnią zarówno funkcję prewencji indywidualnej, jak i generalnej. Opierając się na analizie wyzwań organizacyjnych, takich jak potencjalny konflikt interesów, w artykule sformułowano również postulaty *de lege ferenda*, m.in. w zakresie statutowego umocowania IOR w strukturze organizacyjnej oraz zakazu łączenia stanowisk. W konkluzji stwierdzono, że IOR stanowi kluczowy, wysoko wykwalifikowany element systemu ochrony radiologicznej, będąc faktycznym gwarantem bezpieczeństwa, a polskie regulacje w tym zakresie stanowią skuteczną implementację międzynarodowych norm oraz dobrych praktyk.

Słowa kluczowe: Prawo atomowe, inspektor ochrony radiologicznej, IOR, bezpieczeństwo jądrowe, promieniowanie jonizujące.

Abstract: The article presents the key legal and organizational aspects of the functioning of internal supervision exercised by the Radiological Protection Officer (IOR) in organizational units conducting activities involving exposure to ionizing radiation. The legal status of the IOR, arising from the Act of 29 November 2000 – Atomic Law, was analyzed, with particular emphasis on the relationship between the officer and the head of the organizational unit. It was emphasized that the obligation to appoint a qualified officer, holding authorization granted by the President of the National Atomic Energy Agency (or the Chief Sanitary Inspector in health care units), is a fundamental requirement of the Atomic Law. A dichotomy was highlighted,

in which the ultimate legal responsibility for the state of nuclear safety and radiological protection rests with the head of the organizational unit, while the IOR performs supervisory and advisory functions. The open-ended catalogue of the IOR's duties, derived from Art. 7² and Art. 7a of the Atomic Law, was discussed in detail, grouping them into five functional areas: management of the radiological protection system, operational and technical supervision, supervision of workers' protection, advisory and expert functions, and prevention and emergency response. The article underscores the international context of the regulations discussed, analyzing the Polish hybrid model of the IOR in relation to the requirements of Council Directive 2013/59/Euratom and the standards of the International Atomic Energy Agency, including its relationship to the functions of the Radiation Protection Expert (RPE) and the Radiation Protection Officer (RPO). Attention was drawn to the fact that failure to fulfill the obligation to appoint an IOR may lead to negative consequences for the health protection of workers and the general public, and the provided sanctions, in the form of administrative financial penalties imposed on the head or the organizational unit, serve both an individual and general prevention function. Based on an analysis of organizational challenges, such as a potential conflict of interest, the article also formulates de lege ferenda postulates, including the statutory positioning of the IOR within the organizational structure and a prohibition on combining posts. In conclusion, it was stated that the IOR constitutes a key, highly qualified element of the radiological protection system, being the de facto guarantor of safety, and that Polish regulations in this area constitute an effective implementation of international standards and good practices.

Keywords: Atomic Law, radiological protection officer, IOR, RPO, nuclear safety, ionizing radiation.

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej stanowi fundamentalne wyzwanie dla każdego państwa wykorzystującego energię atomową w celach pokojowych. System ochrony opiera się na wielopoziomowej strukturze, obejmującej zarówno nadzór państwowy, sprawowany przez wyspecjalizowane organy dozoru jądrowego, jak i mechanizmy kontroli wewnętrznej, funkcjonujące bezpośrednio w jednostkach organizacyjnych prowadzących działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące. Kluczowym elementem tego drugiego filaru jest nadzór wewnętrzny, rozumiany jako zbiór systematycznych działań podejmowanych na poziomie organizacji w celu zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami i procedurami wewnętrznymi oraz wdrożenia i utrzymania wysokiej kultury bezpieczeństwa.

Celem niniejszego artykułu jest analiza prawnych i organizacyjnych aspektów statusu oraz zadań inspektora ochrony radiologicznej (IOR) na gruncie prawa polskiego oraz wspólnotowego¹. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe² [14] IOR jest centralną postacią wewnętrznego nadzoru nad przestrzeganiem wymagań ochrony radiologicznej, w jednostkach organizacyjnych wykonujących działalność wymagającą zezwolenia. Instytucja IOR, uregulowana w przepisach ustawy – Prawo atomowe oraz rozporządzeniu Rady

Ministrów z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie inspektorów ochrony radiologicznej³ [15], stanowi przykład implementacji międzynarodowych standardów do krajowego porządku prawnego. Jej funkcjonowanie jest ściśle powiązane z ramami normatywnymi Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, w szczególności z Dyrektywą Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 r. ustanawiającą podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego⁴ [12, 13], która wprowadziła rozróżnienie na funkcje eksperta ochrony przed promieniowaniem (RPE, ang. *Radiation Protection Expert*) i inspektora ochrony radiologicznej (RPO, ang. *Radiation Protection Officer*). Analiza polskiego modelu IOR w tym międzynarodowym kontekście, z uwzględnieniem standardów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA), pozwala na ocenę jego spójności, kompletności i efektywności⁵ [9].

W artykule przedstawiona zostanie złożona relacja prawna pomiędzy IOR a kierownikiem jednostki organizacyjnej, charakteryzująca się specyficznym podziałem ról, gdzie nadzór i doradztwo eksperckie są oddzielone od ostatecznej odpowiedzialności decyzyjnej oraz prawnej. Szczegółowej egzegezie poddany zostanie również katalog obowiązków IOR, ukazujący szeroki i wieloaspektowy charakter jego zadań, od kwestii czysto technicznych, przez proceduralne, aż po kluczową rolę w budowaniu kultury

¹ Chodzi tu o akty stanowiące przez Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, przyjmowane na podstawie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), podpisanego w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. (Dz. Urz. UE C 203 z 7.6.2016, s. 1, wersja skonsolidowana, z późn. zm.).

² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1277 ze zm.; dalej jako: „pr. atom.”.

³ Dz.U. poz. 640. Dalej jako: „rozporządzenie IOR”.

⁴ Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 r. ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego oraz uchylająca dyrektywy 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 13, s. 1 z późn. zm.). Dalej jako: „dyrektywa BSS”.

⁵ Na temat roli i charakteru prawnego standardów MAEA zob.: T. R. Nowacki, *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) P. Kapusta [et al.] (ed.), *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, Legnica 2017, s. 655 i n.

bezpieczeństwa w organizacji. Szczegółowo omówiono katalog obowiązków IOR, wynikający z art. 7² oraz art. 7a ustawy – Prawo atomowe, grupując je w pięć obszarów funkcjonalnych, a więc: 1) zarządzanie systemem ochrony radiologicznej, 2) nadzór operacyjny i techniczny, 3) nadzór nad ochroną pracowników, 4) funkcje doradcze i eksperckie oraz 5) prewencja i reagowanie awaryjne. Opierając się na analizie wyzwań organizacyjnych, takich jak potencjalny konflikt interesów, w artykule sformułowano również postulaty *de lege ferenda*, m.in. w zakresie statutowego umocowania IOR w strukturze organizacyjnej oraz zakazu łączenia stanowisk.

1. Obowiązek zatrudniania IOR oraz wymogi kwalifikacyjne

Podstawą prawną funkcjonowania inspektora ochrony radiologicznej w polskim systemie prawnym jest art. 7 ust. 3 pr. atom., który stanowi, że „wewnętrzny nadzór nad przestrzeganiem wymagań ochrony radiologicznej w jednostce organizacyjnej wykonującej działalność wymagającą zezwolenia sprawuje osoba, która posiada uprawnienia inspektora ochrony radiologicznej”. Ustawodawca w sposób jednoznaczny nakłada na podmioty prowadzące reglamentowaną działalność związaną z narażeniem obowiązek zatrudniania wyspecjalizowanej osoby odpowiedzialnej za bieżącą kontrolę przestrzegania norm bezpieczeństwa. Obowiązek ten nie ma charakteru fakultatywnego, lecz stanowi warunek *sine qua non* zgodnego z prawem prowadzenia działalności.

Skuteczność nadzoru wewnętrznego jest wprost proporcjonalna do kompetencji osoby go sprawującej. Z tego względu ustawodawca w art. 7 ust. 6 pr. atom. określił wymogi kwalifikacyjne dla kandydatów na IOR. Osoba ubiegająca się o uprawnienia nadawane przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (PAA) – lub Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS) w przypadku jednostek ochrony zdrowia – musi posiadać pełną zdolność do czynności prawnych oraz co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe. Kluczowym warunkiem jest odbycie specjalistycznego szkolenia i zdanie z wynikiem pozytywnym egzaminu państwowego przed komisją powołaną przez Prezesa PAA, co potwierdza posiadanie specjalistycznej wiedzy. Egzamin ten powinien być zdany nie wcześniej niż 2 lata przed dniem wystąpienia z wnioskiem o nadanie uprawnień. Dodatkowo wymagane jest posiadanie orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do pracy w warunkach narażenia oraz odpowiedniego stażu pracy w warunkach narażenia, zależnego od typu nadawanych uprawnień.

Ten wieloetapowy i sformalizowany proces weryfikacji wiedzy oraz umiejętności odgrywa fundamentalną rolę. Gwarantuje on, że funkcja IOR jest powierzana wyłącznie osobom o potwierdzonych, wysokich kwalifikacjach. Państwowy egzamin standaryzuje poziom kompetencji w skali całego kraju, co czyni IOR nie tylko wewnętrznym pracownikiem, ale uznanym przez państwo specjalistą. Stanowi to również implementację wymogów dyrektywy BSS, która w art. 79 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia formalnych krajowych systemów uznawania kompetencji (ang. *recognition requirements*) w odniesieniu do ekspertów ochrony przed promieniowaniem (RPE)⁶. Taki status wzmacnia autorytet IOR wewnątrz organizacji i wiarygodność w kontaktach z organami dozoru jądrowego.

Jest to zgodne z międzynarodowymi standardami MAEA, które podkreślają, że budowanie krajowej infrastruktury ochrony radiologicznej musi się opierać na kompetentnym i odpowiednio wyszkolonym personelu⁷ [4]. Co więcej, standardy MAEA wprost zalecają, aby organ regulacyjny ustanowił wymagania (oraz kryteria) dotyczące kompetencji dla wszystkich osób zaangażowanych w ochronę radiologiczną i bezpieczeństwo jądrowe, włączając w to inspektorów ochrony radiologicznej (RPO) i wykwalifikowanych ekspertów (QE)⁸ [5]. SSG-44 precyzuje, że organ regulacyjny powinien „zidentyfikować działania, w których uzasadnione jest formalne uznawanie kompetencji” (ang. *formal recognition of competence*) oraz ustanowić wymogi „formalnej akredytacji” szkoleń, która może być nadzorowana przez organ regulacyjny lub krajowy organ akredytacyjny⁹ [5]. Polski system, oparty na obowiązkowych szkoleniach i państwowym egzaminie nadzorowanym przez Prezesa PAA, jest zatem precyzyjną implementacją tych zaleceń MAEA. Co więcej, uprawnienia IOR nadawane są w drodze decyzji administracyjnej Prezesa PAA (lub GIS) na okres 5 lat, co wymusza konieczność stałego podnoszenia kwalifikacji i aktualizacji wiedzy, zapewniając, że IOR pozostaje na bieżąco z dynamicznie zmieniającymi się przepisami oraz postępem technologicznym.

Z wnioskiem o nadanie uprawnień może wystąpić zainteresowana osoba lub kierownik jednostki organizacyjnej, przy czym w zależności od rodzaju działalności związanej z narażeniem, do której nadzorowania będzie uprawniony IOR, nadaje się odpowiedni typ uprawnień inspektora ochrony radiologicznej. Typy uprawnień IOR, rodzaje działalności, do których nadzorowania uprawniają, oraz szczegółowe warunki nadawania uprawnień IOR określonego typu zostały zawarte w rozporządzeniu IOR.

⁶ Zob. szerzej na temat hybrydowej roli IOR w polskim ustawodawstwie w sekcji trzeciej.

⁷ Zob. MAEA, *Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards. No. GSR Part 3*, Wiedeń 2014, s. 26. Tamże, pkt 2.44.

⁸ Zob. Działanie 53 w: MAEA, *Establishing the Infrastructure for Radiation Safety. Specific Safety Guide. IAEA Safety Standard Series No. SSG-44*, Wiedeń 2018, s. 66. Dalej jako: „SSG-44”.

⁹ Tamże, s. 67 (pkt 4.238).

2. Dychotomia roli i odpowiedzialności: IOR a kierownik jednostki organizacyjnej

Najbardziej złożonym i kluczowym dla zrozumienia istoty nadzoru wewnętrznego aspektem jest relacja prawna między IOR a kierownikiem jednostki organizacyjnej. Jest ona zdefiniowana przez dwa przepisy Prawa atomowego, które tworzą system wzajemnych powiązań oraz swoistej równowagi.

Z jednej strony, art. 7 ust. 1 pr. atom. w sposób kategoryczny stanowi, że „za przestrzeganie wymagań bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej odpowiada kierownik jednostki organizacyjnej”. Jest to zasada odpowiedzialności absolutnej i nieprzenoszalnej. Kierownik jednostki, niezależnie od wewnętrznego podziału zadań, ponosi pełną odpowiedzialność administracyjną, a potencjalnie także cywilną i karną, za wszelkie naruszenia w podległym mu podmiocie. Nie może on zwolnić się z tej odpowiedzialności poprzez powołanie IOR.

Z drugiej strony, art. 7 ust. 3 pr. atom. określa rolę IOR jako sprawowanie „wewnętrznego nadzoru”. Analiza katalogu obowiązków z art. 7² pr. atom. pokazuje, że IOR pełni funkcje nadzorcze, kontrolne, opiniotwórcze i doradcze. Jego uprawnienia mają charakter merytoryczny, a nie władczy. Na przykład, w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków zezwolenia IOR nie może samodzielnie wstrzymać prac. Może on jedynie „występować do kierownika jednostki organizacyjnej z wnioskiem o wstrzymanie prac” (art. 7² ust. 1 pkt 13 pr. atom.).

Omawiana konstrukcja prawna, pozornie osłabiająca pozycję IOR, w rzeczywistości tworzy mechanizm wzajemnej zależności. IOR, jako certyfikowany przez państwo ekspert, dostarcza kierownictwu jednostki profesjonalnych opinii, analiz i wniosków. Kierownik jednostki, obciążony pełną odpowiedzialnością prawną, otrzymuje w ten sposób formalny, udokumentowany wkład merytoryczny. Zignorowanie opinii lub wniosku IOR, zwłaszcza w formie pisemnej, stanowi dla kierownika znaczące ryzyko prawne. W przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego lub negatywnych wyników kontroli zewnętrznej fakt zlekceważenia zaleceń wewnętrznego eksperta byłby okolicznością silnie obciążającą, mogącą świadczyć o rażącym niedbalstwie. W ten sposób „miękką siłą” (ang. *soft power*) eksperckiej wiedzy IOR, wsparta „twardą odpowiedzialnością” (ang. *hard liability*) kierownika, staje się skutecznym narzędziem wymuszania zgodności z przepisami i promowania kultury bezpieczeństwa. System ten pozwala

zachować klarowność w strukturze zarządczej (kierownik decyduje), jednocześnie zapewniając, że decyzje te są podejmowane na podstawie rzetelnej, eksperckiej oceny ryzyka.

Taka dychotomiczna struktura znajduje odzwierciedlenie w standardach Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, począwszy od Podstawowych Zasad Bezpieczeństwa (SF-1)¹⁰ [3, 7, 16], przez szczegółowe Wymagania Bezpieczeństwa (m.in. GSR Part 3)¹¹ [4], które rozdzielają odpowiedzialność państwa za ramy prawne od głównej odpowiedzialności licencjodawcy za bezpieczeństwo. Jednocześnie, polski ustawodawca stworzył instytucję IOR jako kluczowe, certyfikowane przez państwo narzędzie, za pomocą którego kierownik jednostki (licencjodawca) może w praktyce realizować swoją „podstawową odpowiedzialność” za bezpieczeństwo.

3. Polski IOR w kontekście wspólnotowym i międzynarodowym: RPO i RPE

W celu pełnego zrozumienia roli polskiego IOR niezbędne jest umiejscowienie go w kontekście regulacji wspólnotowych oraz standardów MAEA. Dyrektywa BSS wprowadziła i zdefiniowała dwie kluczowe, choć odrębne funkcje w systemie ochrony radiologicznej.

Ekspert ochrony przed promieniowaniem (ang. *Radiation Protection Expert*, RPE), zdefiniowany w art. 4 pkt 73 w zw. z art. 82 Dyrektywy BSS, to osoba lub grupa osób posiadająca wiedzę, przygotowanie i doświadczenie do udzielania porad w zakresie ochrony przed promieniowaniem w celu zapewnienia skutecznej ochrony osób, której kompetencje w tym zakresie zostały uznane przez właściwy organ. Rola RPE ma charakter czysto konsultacyjny i doradczy. Dotyczy ona przede wszystkim wsparcia w zakresie zgodności z mającymi zastosowanie wymogami prawnymi, w odniesieniu do narażenia zawodowego i narażenia ludności. Europejskie wytyczne interpretacyjne, takie jak przewodnik ENETRAP-III, precyzują, że od RPE oczekuje się świadczenia „wysokospecjalistycznego doradztwa” (ang. *high-level specialist advice*) w zakresie ochrony radiologicznej jednostkom organizacyjnym wykorzystującym źródła promieniowania. Doradztwo to stanowi ważny wkład zarówno w ustanawianie rozwiązań z zakresu ochrony radiologicznej w jednostce, jak i w ich

¹⁰ Zob. w szczególności zasady: nr 1 (*Odpowiedzialność za bezpieczeństwo*) oraz nr 2 (*Rola Państwa*): MAEA, *Fundamental Safety Principles. Safety Fundamentals. IAEA Safety Standard Series No. SF-1*, Wiedeń 2006, s. 6–8. Zasady te znalazły odzwierciedlenie w *Strategii i polityce rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjętej uchwałą Nr 91 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2022 r. (M.P. poz. 541). Na temat Podstawowych Zasad Bezpieczeństwa MAEA, w tym zasad nr 1 i 2 zob.: Ł. Młynarkiewicz, *Implementacja wybranych zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w polskim prawie atomowym*, „*Studia Iuridica*” 2021, nr 87, s. 337–347; tegoż, *Podstawowe zasady systemu ochrony przed promieniowaniem jonizującym Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w polskim prawie atomowym*, „*Prawo i Więź*” 2023, vol. 4 (47), s. 707–732.

¹¹ Zob. w szczególności Wymóg nr 4 (*Obowiązki w zakresie ochrony i bezpieczeństwa*) oraz Wymóg nr 24 (*Rozwiązania w ramach programu ochrony radiologicznej*) w: MAEA, *Radiation Protection and Safety...*, s. 25–26, 55–58.

bieżące funkcjonowanie¹² [11]. RPE nie jest co do zasady osobą, która faktycznie wdraża aspekty stosowanych środków kontroli radiologicznej (np. monitorowanie w miejscu pracy), co nie oznacza, że RPE nie powinien wykonywać takich obowiązków, a w niektórych rodzajach działalności (np. w szpitalach, obiektach jądrowych) jest prawdopodobne, że niektóre z tych zadań będą realizowane przez RPE. Nie jest to jednak bezpośredni wymóg dyrektywy BSS¹³ [2].

Jednostka organizacyjna zwraca się do RPE w celu uzyskania opinii w sprawach wymagających specjalistycznej wiedzy, takich jak optymalizacja i ustanowienie odpowiednich ograniczników dawki, projektowanie nowych instalacji, kategoryzacja terenów kontrolowanych i nadzorowanych czy przygotowanie planów awaryjnych. Szczegółowy katalog zagadnień objętych doradztwem ze strony RPE zawiera art. 82 ust. 3 dyrektywy BSS, przy czym katalog ten ma charakter otwarty. W myśl art. 82 ust. 4 dyrektywy BSS, jeżeli przewiduje to prawodawstwo krajowe, RPE można przydzielać zadania dotyczące ochrony pracowników i osób z ogółu ludności przed promieniowaniem. RPE może być pracownikiem wewnętrznym lub doradcą zewnętrznym – wybór zależy od złożoności działalności.

Z kolei inspektor ochrony radiologicznej (RPO), opisany w art. 4 pkt 73 w zw. z art. 84 Dyrektywy BSS, to osoba kompetentna w zakresie technicznych aspektów ochrony przed promieniowaniem dla danego rodzaju działalności w odniesieniu do stosowania ustaleń dotyczących ochrony przed promieniowaniem lub nadzoru nad ich stosowaniem. Określenie katalogu działalności, dla których obligatoryjne jest powołanie inspektora ochrony radiologicznej odpowiedzialnego za nadzór lub wykonywanie zadań z zakresu ochrony przed promieniowaniem w jednostce organizacyjnej, pozostaje w gestii państw członkowskich.

RPO jest specjalistą wyznaczonym przez jednostkę organizacyjną do nadzorowania praktycznego wdrażania i stosowania środków ochrony radiologicznej na co dzień. Przewodnik ENETRAP-III definiuje tę rolę jako zapewnienie bieżącego nadzoru i weryfikację „zgodności z lokalnymi zasadami” (ang. *compliance with local rules*), obejmującą m.in. nadzór nad pracą, prowadzenie ewidencji dawek czy bieżącą współpracę z RPE¹⁴ [11]. Rola RPO

ma charakter operacyjny i nadzorczy – polega na doglądaniu, czy praca ze źródłami promieniowania odbywa się zgodnie z przepisami prawa oraz wewnętrznymi procedurami. W strukturze podmiotu inspektor ochrony radiologicznej raportuje bezpośrednio jednostce organizacyjnej. Do obowiązków jednostek organizacyjnych, egzekwowanych przez państwa członkowskie, należy wyposażenie inspektorów ochrony radiologicznej w środki konieczne do wypełniania ich funkcji. Państwa członkowskie mogą również ustanowić wymóg wyznaczania RPO przez pracodawców pracowników zewnętrznych, w celu nadzoru lub realizacji zadań ochronnych, jeżeli dotyczy to ich własnego personelu. RPO jest zazwyczaj pracownikiem wewnętrznym, ponieważ jego podstawową rolą jest zapewnienie skutecznego nadzoru nad zadaniami ochrony radiologicznej.

Zgodnie z art. 84 ust. 3 Dyrektywy BSS zadania RPO mogą być wykonywane przez jednostkę do spraw ochrony przed promieniowaniem ustanowioną w jednostce organizacyjnej lub przez RPE. Odpowiednikiem wskazanej jednostki do spraw ochrony przed promieniowaniem w polskim prawie jest służba ochrony radiologicznej, o której mowa w art. 9a pr. atom. Obowiązek jej utworzenia w jednostce organizacyjnej, wspomagającej IOR w wykonywaniu zadań z zakresu ochrony radiologicznej, może zostać nałożony przez Prezesa PAA w zezwoleniu¹⁵ [14, 17].

Na gruncie przepisów dyrektywy BSS, RPE i RPO wspólnie zapewniają wysokie standardy bezpieczeństwa radiologicznego w jednostce organizacyjnej. Chociaż role RPE i RPO są jasno zdefiniowane i różnią się od siebie, jedna osoba może odgrywać obie te role, pod warunkiem że posiada wymagane kompetencje do obu ról¹⁶ [11]. Jednocześnie należy zauważyć, iż przepisy dyrektywy BSS nie wymagają formalnego uznania kompetencji RPO (w przeciwieństwie do funkcji RPE), choć dopuszczają taką możliwość stosownie do treści art. 14 ust. 3 dyrektywy BSS¹⁷ [11].

Analiza katalogu obowiązków polskiego IOR, zawartego w art. 7² pr. atom., prowadzi do wniosku, że polski ustawodawca zdecydował się na stworzenie modelu hybrydowego, który łączy w jednej osobie zadania obu tych funkcji. Z jednej strony, IOR wykonuje typowe zadania RPO, takie jak nadzór nad przestrzeganiem prowadzenia

¹² R. Paynter, J. Stewart, A. Schmitt-Hannig, M. Coeck, A. Falcao, *European Guidance on the Implementation of the Requirements of the Euratom BSS with respect to the Radiation Protection Expert and the Radiation Protection Officer. ENETRAP III Project*, marzec 2016, s. 7, 14–16. Dokument dostępny: https://euterp.eu/uploaditems/ENETRAPIII/ENETRAP-III-European-Guidance-Document-amended_RAPJES_post_Article_31.pdf [dostęp: 30.10.2025].

¹³ HERCA, *HERCA Guidance. Implementation of Radiation Protection Expert (RPE) and Radiation Protection Officer (RPO) Requirements of Council Directive 2013/59/Euratom*, grudzień 2017, s. 25.

¹⁴ R. Paynter, J. Stewart, A. Schmitt-Hannig, M. Coeck, A. Falcao, *European Guidance on the Implementation...*, s. 9–10, 34–35.

¹⁵ *In principio*, przepis art. 9a pr. atom. transponuje wymagania zawarte w art. 38 ust. 4 dyrektywy Rady 96/29/Euratom z dnia 13 maja 1996 r. ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w zakresie ochrony zdrowia pracowników i ogółu społeczeństwa przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego (Dz. U. UE. L. z 1996 r. Nr 159, s. 1). Zob. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe i niektórych innych ustaw*, Druk sejmowy 2466 Sejmu IV kadencji, s. 6.

¹⁶ R. Paynter, J. Stewart, A. Schmitt-Hannig, M. Coeck, A. Falcao, *European Guidance on the Implementation...*, s. 10–11.

¹⁷ Tamże, s. 10.

działalności według procedur wewnętrznych i instrukcji pracy, nadzór nad spełnianiem warunków dopuszczających pracowników do zatrudnienia na danym stanowisku pracy czy nadzór nad działaniem aparatury dozymetrycznej. Są to czynności o charakterze bieżącego, operacyjnego nadzoru. Z drugiej strony, IOR realizuje zadania charakterystyczne dla RPE, w szczególności poprzez wydawanie kierownikowi jednostki organizacyjnej opinii w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym w tak kluczowych kwestiach, jak optymalizacja i ograniczniki dawek (limity użytkowe dawki), wyznaczanie terenów kontrolowanych i nadzorowanych, klasyfikacja pracowników, programy zapewnienia jakości czy przygotowanie na wypadek zdarzenia radiacyjnego. Zadania RPE opisane w art. 82 ust. 2 dyrektywy BSS zostały transponowane przede wszystkim do art. 7² ust. 1 pkt 2 i pkt 12 oraz art. 7a pr. atom.¹⁸ [18, 19]. To połączenie ról jest racjonalnym i efektywnym rozwiązaniem. Zamiast tworzyć dwie odrębne funkcje, co mogłoby prowadzić do rozmycia odpowiedzialności i problemów komunikacyjnych, polski system tworzy jedno, silne centrum kompetencji wewnątrz organizacji. IOR staje się jednolitym punktem kontaktowym zarówno dla pracowników w kwestiach bieżącego bezpieczeństwa, jak i dla kierownictwa w sprawach strategicznych decyzji dotyczących ochrony radiologicznej. Taka integracja wzmacnia pozycję IOR i czyni go centralną postacią całego wewnętrznego systemu ochrony radiologicznej.

W literaturze pojawiają się również głosy krytyczne wskazujące na to, że brak w obecnym systemie funkcji eksperta ochrony przed promieniowaniem (RPE) skutkuje ograniczoną dostępnością do specjalistów posiadających kompetencje w szeroko rozumianym kontekście monito-

ringu i ochrony środowiska, a w rezultacie również w zakresie ochrony radiologicznej osób z ogółu ludności¹⁹ [10]. Wydaje się jednak, że argument ten opiera się na niezrozumieniu polskiego modelu hybrydowego. Nie dostrzega on, że polski system nie eliminuje funkcji RPE, lecz integruje ją w ramach obowiązków IOR, który – jak wykazano – odgrywa obie role. Jednocześnie, RPE – zgodnie z przepisami dyrektywy BSS – jest tą funkcją, która powinna być formalnie uznawana w danym państwie członkowskim (w przeciwieństwie do RPO).

Tabela 1 przedstawia syntetyczne porównanie statusu i roli polskiego IOR oraz jego odpowiedników na gruncie dyrektywy BSS.

4. Funkcjonalna klasyfikacja zadań IOR

Przepis art. 7² ust. 1 pr. atom. definiuje merytoryczną rdzeń funkcji nadzorczej IOR. Przepis ten wprowadza ogólny obowiązek „nadzoru nad przestrzeganiem przez jednostkę organizacyjną wymagań ochrony radiologicznej”, po czym wymienia obszerny katalog zadań szczegółowych. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności” jednoznacznie wskazuje, że jest to katalog otwarty (przykładowy), a nie zamknięty. Pozostawia to pole do interpretacji, iż na IOR mogą spoczywać również inne, niewymienione wprost zadania, jeśli mieszczą się w ogólnej definicji nadzoru nad ochroną radiologiczną. Każdy z wymienionych obowiązków ma bezpośrednie przełożenie na praktyczne aspekty zapewnienia bezpieczeństwa w jednostce organizacyjnej. Tak szeroki zakres obowiązków IOR pokazuje, jak ważną rolę z punktu

Tabela 1. Porównanie statusu i roli IOR, RPE i RPO.

Table 1. Comparison of the status and role of the IOR, RPE and RPO.

Cecha	Inspektor Ochrony Radiologicznej (IOR – Polska)	Ekspert Ochrony przed Promieniowaniem (RPE – Dyrektywa BSS)	Inspektor Ochrony Radiologicznej (RPO – Dyrektywa BSS)
Podstawowa rola	Nadzór i doradztwo (rola hybrydowa)	Doradztwo	Bieżący nadzór operacyjny
Zatrudnienie	Obowiązkowe z mocy prawa dla działalności wymagającej zezwolenia	Konsultowany w razie potrzeby	Wyznaczany przez jednostkę organizacyjną
Formalne uznanie	Egzamin państwowy i decyzja Prezesa PAA (lub GIS)	Uznanie kompetencji przez właściwy organ	Kompetencje techniczne, wyznaczenie przez jednostkę
Relacja z kierownictwem	Wewnętrzny nadzorca i doradca	Zewnętrzny lub wewnętrzny konsultant	Wewnętrzny nadzorca
Kluczowe obowiązki	Łączy nadzór operacyjny z opiniowaniem eksperckim	Wysokopoziomowe doradztwo w sprawach specjalistycznych	Nadzór nad wdrażaniem zasad i procedur

¹⁸ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Druk sejmowy 3237 (cz. 1) Sejmu VIII kadencji, s. 40; Tabela zgodności do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Wersja z dnia 7 grudnia 2018 r., Druk sejmowy 3237 (cz. 2) Sejmu VIII kadencji, s. 251–255 i 267–270.

¹⁹ P. Olko, P. Krajewski (red.), *Ochrona radiologiczna w Polsce wobec wyzwań polskiego Programu energetyki jądrowej – Badania, Rozwój, Kadry*, czerwiec 2023, s. 65.

widzenia bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej odgrywa ta funkcja w jednostce organizacyjnej.

W celu zwiększenia przejrzystości analitycznej katalog obowiązków IOR (wymienionych w art. 7² ust. 1 oraz art. 7a pr. atom.) można pogrupować w pięć kluczowych obszarów funkcjonalnych, które razem tworzą kompleksowy system nadzoru wewnętrznego.

4.1. Zarządzanie systemem ochrony radiologicznej

Ta grupa zadań stanowi fundament formalno-prawny systemu ochrony radiologicznej w jednostce. IOR pełni tu funkcję architekta i gwaranta systemu. Obejmuje ona:

- tworzenie lub udział w tworzeniu procedur wewnętrznych i instrukcji pracy dotyczącej bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej (art. 7² ust. 1 pkt 2 pr. atom.), co przekłada wymogi prawne na specyfikę jednostki;
- opracowywanie programów pomiarów dozymetrycznych (w środowisku pracy), programów pomiarów dawek indywidualnych, ewidencji dawek indywidualnych oraz przedstawianie ich do zatwierdzenia kierownikowi jednostki (art. 7² ust. 1 pkt 4 pr. atom.);
- prowadzenie wykazu źródeł promieniowania jonizującego (art. 7² ust. 1 pkt 6 pr. atom.);
- nadzór nad prowadzeniem dokumentacji dotyczącej bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej (art. 7² ust. 1 pkt 1 pr. atom.), w tym dokumentacji dotyczącej pracowników i innych osób przebywających w jednostce w warunkach narażenia, dawek, szkoleń, źródeł czy kontroli aparatury.

Grupa tych zadań stanowi również odzwierciedlenie standardów MAEA, wyrażonych m.in. w dokumencie GSG-7 (ang. *Occupational Radiation Protection*), który wymaga od licencjobiorcy ustanowienia, wdrożenia, przeglądu i dokumentowania Programu Ochrony Radiologicznej (RPP)²⁰ [6]. Zadania IOR w tej kategorii – jak opracowywanie procedur, programów pomiarowych i prowadzenie ewidencji – stanowią *de facto* merytoryczny rdzeń tego programu.

4.2. Nadzór operacyjny i techniczny

Ten obszar obejmuje bieżącą, praktyczną kontrolę nad fizycznymi i technicznymi aspektami bezpieczeństwa, a w tym:

- nadzór nad przestrzeganiem procedur wewnętrznych i instrukcji pracy (art. 7² ust. 1 pkt 1 pr. atom.) w codziennej pracy;
- nadzór nad realizacją programów pomiarowych (art. 7² ust. 1 pkt 5 pr. atom.), czyli weryfikacja, czy pomiary są faktycznie i poprawnie wykonywane;

- prowadzenie okresowych ocen stanu systemów bezpieczeństwa i ostrzegania (art. 7² ust. 1 pkt 7 pr. atom.);
- ustalanie wyposażenia jednostki w środki ochrony indywidualnej i aparaturę dozymetryczną oraz nadzór nad ich sprawnością, a także nadzór nad działaniem sygnalizacji ostrzegawczej oraz prawidłowym oznakowaniem miejsc pracy ze źródłami promieniowania jonizującego (art. 7² ust. 1 pkt 10 pr. atom.);
- nadzór nad postępowaniem ze źródłami promieniotwórczymi, materiałami jądowymi oraz odpadami promieniotwórczymi w przypadkach wskazanych w ustawie (art. 7² ust. 1 pkt 16 pr. atom.).

4.3. Nadzór nad ochroną pracowników

Ta kategoria skupia się na człowieku jako podmiocie ochrony radiologicznej, a do kategorii tej należą:

- nadzór nad spełnianiem warunków dopuszczających pracowników do zatrudnienia na danym stanowisku pracy (art. 7² ust. 1 pkt 3 pr. atom.), w tym weryfikacja kwalifikacji i szkoleń stanowiskowych w zakresie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej;
- informowanie i szkolenie pracowników w zakresie ochrony radiologicznej (art. 7² ust. 1 pkt 8 pr. atom.), co jest kluczowe dla budowania kultury bezpieczeństwa;
- dokonywanie wstępnej oceny narażenia pracowników na podstawie pomiarów i przedstawianie jej kierownikowi jednostki (art. 7² ust. 1 pkt 9 pr. atom.).

4.4. Funkcje doradcze i eksperckie

Ten obszar w pełni oddziela strategiczną rolę IOR jako wewnętrznego eksperta, zbliżoną do koncepcji RPE. Obejmuje to przede wszystkim wydawanie opinii dla kierownika jednostki (art. 7² ust. 1 pkt 12 pr. atom.) w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym, stosownie do charakteru działalności i typu posiadanych uprawnień, w kluczowych kwestiach, takich jak:

- optymalizacja ochrony i ograniczniki dawek (limity użytkowe dawki);
- klasyfikacja terenów (kontrolowanych, nadzorowanych) i pracowników (kategorie A, B);
- programy zapewnienia jakości;
- plany awaryjne;
- pomiary dozymetryczne w środowisku pracy i pomiary dawek indywidualnych.

W ramach funkcji doradczej IOR na wniosek kierownika jednostki organizacyjnej wydaje również opinie dotyczące badania i sprawdzania urządzeń ochronnych oraz aparatury dozymetrycznej (art. 7a ust. 1 pr. atom.).

²⁰ MAEA, *Occupational Radiation Protection. General Safety Guide. IAEA Safety Standards Series No. GSG-7*, Wiedeń 2018, s. 37–42 i n. Dalej jako: „GSG-7”.

4.5. Prewencja i reagowanie awaryjne

Ta kategoria skupia wszystkie zadania IOR związane bezpośrednio z przygotowaniem na zdarzenia radiacyjne oraz działaniami podejmowanymi w ich trakcie i po ich wystąpieniu, to jest:

- Współpraca ze służbą bezpieczeństwa i higieny pracy albo osobami wykonującymi zadania tej służby, osobami wdrażającymi program zapewnienia jakości, służbami przeciwpożarowymi i ochrony środowiska w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym (art. 7² ust. 1 pkt 11 pr. atom.);
- występowanie do kierownika z wnioskiem o wstrzymanie prac w warunkach narażenia, w sytuacji naruszenia warunków zezwolenia lub wymagań bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz niezwłoczne powiadomienie o tym organu, który wydał zezwolenie (art. 7² ust. 1 pkt 13 pr. atom.);
- nadzór nad postępowaniem wynikającym z zakładowego planu postępowania awaryjnego, w przypadku gdy na terenie jednostki organizacyjnej zaistnieje zdarzenie radiacyjne (art. 7² ust. 1 pkt 14 pr. atom.);
- udział w działaniach podejmowanych w zakresie zapobiegania zdarzeniom radiacyjnym, przygotowania do takich zdarzeń i reagowania na nie (art. 7² ust. 1 pkt 15 pr. atom.).

5. Dopuszczalność i granice delegacji zadań

Ustawodawca, zdając sobie sprawę z szerokiego zakresu obowiązków IOR, przewidział w art. 7² ust. 2 pr. atom. możliwość delegacji niektórych zadań. Należy jednak podkreślić, że możliwość ta jest ściśle ograniczona. IOR może powierzyć wykonywanie enumeratywnie wymienionych, głównie dokumentacyjno-ewidencyjnych czynności innemu pracownikowi jednostki. Warunkiem jest, aby pracownik ten został wyznaczony na piśmie przez kierownika i przeszkolony w zakresie wykonywania tych obowiązków przez IOR.

Ta konstrukcja prawna nie stanowi próby rozmycia odpowiedzialności IOR, lecz jest narzędziem optymalizacji jego pracy. Umożliwia odciążenie IOR od zadań rutynowych, które nie wymagają jego wyjątkowej, eksperckiej wiedzy. Dzięki temu IOR może skoncentrować swój czas i uwagę na zadaniach o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa – na analizie ryzyka, opiniowaniu strategicznych decyzji, nadzorze nad skomplikowanymi operacjami oraz na działaniach w sytuacjach niestandardowych. Kluczowe funkcje, takie jak wydawanie opinii (art. 7² ust. 1 pkt 12 pr. atom.) czy wnioskowanie o wstrzymanie prac (pkt 13), nie podlegają delegacji i muszą być wykonywane osobiście przez IOR. Jest to celowy zabieg legislacyjny, który zapewnia, że rdzeń kompetencji eksperckich pozostaje nienaruszony, a delegowane są jedynie zadania pomocnicze.

6. Sankcje administracyjne jako narzędzie egzekwowania obowiązków

Ustawodawca, aby zapewnić skuteczność systemu nadzoru wewnętrznego, przewidział mechanizmy egzekucyjne w postaci sankcji administracyjnych, skupionych w art. 123 pr. atom. Kluczowe jest, że sankcje te nakładane są bezpośrednio na kierownika jednostki organizacyjnej, co wzmacnia opisaną wcześniej dychotomię odpowiedzialności.

Choć art. 123 ust. 1 pr. atom. nie formułuje wprost kary za „niepowołanie IOR”, to sankcja taka jest w pełni egzekwowalna poprzez art. 123 ust. 1 pkt 3 pr. atom. Przepis ten penalizuje kierownika jednostki, który „zatrudnia pracowników bez uprawnień, kwalifikacji lub umiejętności określonych w przepisach ustawy”. Ponieważ obowiązek sprawowania nadzoru przez osobę posiadającą uprawnienia IOR jest wymogiem ustawowym określonym w art. 7 ust. 3 pr. atom., prowadzenie działalności bez zapewnienia takiego nadzoru jest równoznaczne z prowadzeniem jej przy pomocy personelu niespełniającego wymogów ustawy. Stanowi to bezpośrednią podstawę do nałożenia kary na kierownika jednostki i/lub jednostkę organizacyjną (art. 123 ust. 1 i 1b pr. atom.). Co istotne, konstrukcja art. 123 pr. atom. pozwala na równoległe pociągnięcie do odpowiedzialności administracyjnej kierownika jednostki (ust. 1) oraz samej jednostki organizacyjnej (ust. 1b) wykonującej działalność związaną z narażeniem. Ustawa nie różnicuje w tym zakresie odpowiedzialności ani nie wprowadza jej subsydiarności. Taka redakcja przepisu stwarza formalną możliwość kumulatywnego (jednoczesnego) wymierzenia kary pieniężnej obu wymienionym podmiotom.

Co więcej, analiza katalogu czynów zagrożonych karą pieniężną wskazuje, że odpowiedzialność kierownika jednostki jest egzekwowana poprzez sankcje za konkretne uchybienia operacyjne i systemowe, które mieszczą się w zakresie obowiązków nadzorczych IOR (wymienionych w art. 7² pr. atom.). Innymi słowy, wiele innych sankcji z art. 123 ust. 1 pr. atom. dotyczy materialnych skutków braku skutecznego nadzoru IOR, np. w zakresie: dopuszczenia do narażenia pracownika lub innej osoby z naruszeniem przepisów; niedopełnienia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej przy pracy z materiałami jądrowymi, źródłami promieniowania jonizującego oraz odpadami promieniotwórczym; niedopełnienia obowiązku kontroli dozymetrycznej, kontroli źródeł lub prowadzenia ewidencji.

Taka konstrukcja prawna wzmacnia dychotomię odpowiedzialności: kierownik ponosi odpowiedzialność administracyjną zarówno za sam brak obsady kluczowej funkcji nadzorczej (IOR), jak i za wszelkie negatywne skutki operacyjne wynikające z tego faktu. Kary pieniężne, nakładane w drodze decyzji administracyjnej przez Prezesa PAA (art. 124 ust. 1 pr. atom.), pełnią zatem

funkcję: prewencji indywidualnej, zmuszając konkretną jednostkę do wdrożenia skutecznego nadzoru, oraz prewencji generalnej, sygnalizując rynkowi, że systemowa ochrona radiologiczna (której IOR jest filarem) podlega realnej egzekucji państwowej.

7. Wyzwania organizacyjne i rola IOR w promowaniu kultury bezpieczeństwa

Prawidłowe umiejscowienie IOR w strukturze organizacyjnej i zapewnienie mu odpowiednich zasobów jest kluczowe dla jego skuteczności. Wytyczne MAEA zawarte w GSG-7 wprost wymagają od licencjodawcy zapewnienia IOR (RPO) „odpowiednich zasobów” (ang. *adequate resources*) do wykonywania jego funkcji²¹ [6].

Jednym z największych wyzwań organizacyjnych jest potencjalny konflikt interesów. Polskie prawo nie zabrania łączenia funkcji IOR z innymi obowiązkami (np. produkcyjnymi czy badawczymi), jednak taka sytuacja może prowadzić do konfliktu, gdy presja na wyniki staje w sprzeczności z rygorami ochrony radiologicznej. Pozostałe obowiązki IOR nie powinny uniemożliwiać mu wykonywania jego funkcji w sposób obiektywny. Dlatego kluczowe staje się zapewnienie IOR-owi realnej niezależności. IOR powinien mieć bezpośrednią możliwość komunikacji z kierownictwem, co oznacza bezpośredni kanał raportowania do kierownika jednostki organizacyjnej, z pominięciem szczebli pośrednich, które mogłyby być źródłem konfliktu²² [11].

Rola IOR wykracza jednak daleko poza techniczny nadzór oraz doradztwo eksperckie. Jest on centralną postacią w procesie budowania i podtrzymywania „kultury bezpieczeństwa” w organizacji, zdefiniowanej w art. 3 pkt 8c pr. atom. IOR jest głównym wdrażającym Program Ochrony Radiologicznej (RPP) i powinien on przyczyniać się do wspierania kultury bezpieczeństwa. IOR realizuje tę misję poprzez codzienne działania: prowadzenie szkoleń i informowanie pracowników, doradzanie w zakresie optymalizacji i promowanie postawy, w której bezpieczeństwo jest wspólną odpowiedzialnością. Skuteczny IOR to nie tylko ekspert i kontroler, ale także lider oraz edukator w dziedzinie ochrony radiologicznej.

Analiza wyzwań organizacyjnych, w świetle standardów międzynarodowych, pozwala na sformułowanie postulatów *de lege ferenda* mających na celu wzmocnienie pozycji IOR w polskim systemie prawnym:

1. Wprowadzenie zakazu łączenia stanowisk: należałoby rozważyć wprowadzenie w ustawie – Prawo atomowe prawnego zakazu łączenia funkcji IOR z innymi stanowiskami, które mogłyby prowadzić do konfliktu interesów (np. związanymi z produkcją, badaniami czy finansami). Postulat ten mógłby być ograniczony do

jednostek organizacyjnych o największej skali działalności lub najwyższym ryzyku (np. zatrudniających pracowników kategorii A).

2. Statutowe umocowanie w strukturze: celowe byłoby dodanie w art. 7 pr. atom. wymogu, aby IOR w strukturze organizacyjnej jednostki podlegał bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej. Sformalizowałoby to prawnie zalecenie MAEA i zagwarantowało IOR-owi niezależność od kierownictwa średniego szczebla, wzmacniając skuteczność jego „miękkiej siły” (ang. *soft power*) w organizacji.

3. Konsolidacja systemu nadawania uprawnień IOR: obecny dualizm prawny, w którym kompetencje do nadawania uprawnień IOR są podzielone między Prezesa PAA oraz GIS (w odniesieniu do jednostek ochrony zdrowia), jest rozwiązaniem budzącym wątpliwości. Prowadzi ono do nieuzasadnionej fragmentaryzacji krajowego systemu certyfikacji kompetencji. Prezes PAA, jako centralny organ dozoru jądrowego w kraju, posiada najwyższe i kompletne kompetencje merytoryczne w zakresie ochrony radiologicznej oraz bezpieczeństwa jądrowego, nadzorując również wiele aspektów działalności w medycynie. *De lege ferenda* celowe byłoby skonsolidowanie całości procesu szkolenia, egzaminowania i nadawania uprawnień IOR (wszystkich typów) w rękach jednego, wyspecjalizowanego organu – Prezesa PAA. Zapewniłoby to jednolity standard wymagań i kwalifikacji dla tej kluczowej funkcji bezpieczeństwa w skali całego kraju.

Podsumowanie

Instytucja inspektora ochrony radiologicznej (IOR) stanowi kluczowy element polskiego systemu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Analiza jego statusu prawnego prowadzi do wniosku, że jest on wysoko wykwalifikowanym specjalistą, pełniącym funkcję „pierwszej linii” nadzoru wewnętrznego. Jego pozycja, ugruntowana odpowiednimi wymogami kwalifikacyjnymi (w tym państwowym egzaminem), zapewnia wysoki poziom merytoryczny sprawowanej kontroli.

Artykuł uwypuklił specyficzną i efektywną dychotomię ról. Choć ostateczna i nieprzenoszalna odpowiedzialność prawna za stan bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej spoczywa na kierowniku jednostki, IOR pełni kluczowe funkcje nadzorcze i doradcze. System prawny wzmacnia tę relację poprzez mechanizm sankcji administracyjnych (art. 123 pr. atom.), które są nakładane na kierownika jednostki za brak ustanowienia IOR w przypadkach, gdy jest to wymagane przepisami prawa, a także za uchybienia będące skutkiem braku skutecznego nadzoru. W ten sposób ekspercka wiedza IOR, wyrażana

²¹ MAEA, *Occupational Radiation Protection...*, s. 29 (pkt 3.19).

²² Podobnie: R. Paynter, J. Stewart, A. Schmitt-Hannig, M. Coeck, A. Falcao, *European Guidance on the Implementation...*, s. 10.

w opiniach i wnioskach, zyskuje realne przełożenie na decyzje zarządcze, gdyż jej zignorowanie rodzi po stronie kierownictwa jednostki bezpośrednie ryzyko prawne nałożenia administracyjnych kar pieniężnych.

Polski ustawodawca, formułując obszerny i otwarty katalog obowiązków, połączył w jednej, hybrydowej funkcji zadania operacyjnego nadzoru (typowego dla RPO z dyrektywy BSS) oraz wysokopoziomowego doradztwa (charakterystycznego dla RPE). Instytucja IOR jest zatem dowodem na harmonizację krajowego porządku prawnego z normami Euratom oraz standardami MAEA.

Jednocześnie w artykule zidentyfikowano potencjalne wyzwania organizacyjne, takie jak ryzyko konfliktu interesów oraz potrzeba zapewnienia IOR-owi odpowiednich zasobów, czego wymagają standardy MAEA. Wskazano na potrzebę dalszego wzmacniania pozycji IOR, formułując trzy kluczowe postulaty *de lege ferenda*. Obejmują one: 1) wprowadzenie prawnego zakazu łączenia stanowisk, 2) statutowe umocowanie IOR w strukturze organizacyjnej poprzez jego bezpośrednią podległość kierownikowi, oraz 3) konsolidację krajowego systemu nadawania uprawnień IOR wyłącznie w rękach Prezesa PAA.

Notka o autorze

dr Łukasz Młynarkiewicz – radca prawny, doktor nauk prawnych i wykładowca akademicki. Partner w kancelarii Kochański & Partners, Adiunkt w Instytucie Prawa i Administracji Uniwersytetu Pomorskiego w Słupsku. Jest dyplomantem oraz wykładowcą programu International School of Nuclear Law, organizowanego przez Agencję Energii Jądrowej NEA/OECD i Uniwersytet w Montpellier. W przeszłości pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu oraz Chief Permitting & Licensing Officer w spółce Polskie Elektrownie Jądrowe. W latach 2019–2022 sprawował urząd Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki. W latach 2022–2024 był Prezesem International Nuclear Law Association (INLA), gdzie obecnie sprawuje funkcję członka Zarządu. Zasiadał w Radzie Gubernatorów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA). Reprezentował Polskę w kluczowych gremiach regulacyjnych, takich jak WENRA czy ENSREG. Autor licznych publikacji z zakresu prawa atomowego oraz prawnych aspektów realizacji inwestycji w sektorze energetyki jądrowej.

Literatura

1. Cook H., *The Law of Nuclear Energy*, London 2013.
2. HERCA, *HERCA Guidance. Implementation of Radiation Protection Expert (RPE) and Radiation Protection Officer (RPO) Requirements of Council Directive 2013/59/Euratom*.
3. MAEA, *Fundamental Safety Principles. Safety Fundamentals. IAEA Safety Standard Series No. SF-1*, Wiedeń 2006.
4. MAEA, *Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards. No. GSR Part 3*, Wiedeń 2014.

5. MAEA, *Establishing the Infrastructure for Radiation Safety. Specific Safety Guide. IAEA Safety Standard Series No. SSG-44*, Wiedeń 2018.
6. MAEA, *Occupational Radiation Protection. General Safety Guide. IAEA Safety Standards Series No. GSG-7*, Wiedeń 2018.
7. Młynarkiewicz Ł., *Implementacja wybranych zasad bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w polskim prawie atomowym*, „Studia Iuridica” 2021, vol. 87, DOI:10.31338/2544-3135.si.2020-87.16.
8. Młynarkiewicz Ł., *Podstawowe zasady systemu ochrony przed promieniowaniem jonizującym Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w polskim prawie atomowym*, „Prawo i Więź” 2023, vol. 4 (47), DOI:10.36128/PRIW.VI47.818.
9. Nowacki T.R., *Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, P. Kapusta et al. (red.), Legnica 2017.
10. Olko P., Krajewski P. (red.), *Ochrona radiologiczna w Polsce wobec wyzwań polskiego Programu energetyki jądrowej – Badania, Rozwój, Kadry*, czerwiec 2023.
11. Paynter R., Stewart J., Schmitt-Hannig A., Coeck M., Falcao A., *European Guidance on the Implementation of the Requirements of the Euratom BSS with respect to the Radiation Protection Expert and the Radiation Protection Officer. ENETRAP III Project*, marzec 2016, s. 7, 14-16. Dokument dostępny: https://euterp.eu/uploaditems/ENETRAPIII/ENETRAP-III-European-Guidance-Documents-amended_RAPJES_post_Article_31.pdf [dostęp: 30.10.2025].

Akty prawne

12. Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 r. ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego oraz uchylająca dyrektywy 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 13, s. 1 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1277 ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2021 r. w sprawie inspektorów ochrony radiologicznej (Dz.U. poz. 640).
15. *Strategia i polityka rozwoju w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Rzeczypospolitej Polskiej* – załącznik do uchwały nr 91 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Strategii i polityki w zakresie rozwoju bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 541).

Pozostałe

16. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe i niektórych innych ustaw*, Druk sejmowy 2466 Sejmu IV kadencji.
17. *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej*, Druk sejmowy 3237 (cz. 1) Sejmu VIII kadencji.
18. *Tabela zgodności do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Wersja z dnia 7 grudnia 2018 r.*, Druk sejmowy 3237 (cz. 2) Sejmu VIII kadencji.