

ARTYKUŁY

NIEZALEŻNOŚĆ ORGANIZACJI WSPARCIA TECHNICZNEGO W PROCESIE NADZORU I KONTROLI ELEKTROWNI JĄDROWYCH

Tomasz R. Nowacki

1. Wprowadzenie

Rozwój energetyki jądrowej w Polsce wiąże się z koniecznością podejmowania aktywnych działań ze strony wszystkich interesariuszy. Z uwagi na priorytet bezpieczeństwa nad innymi aspektami działalności z wykorzystaniem energii jądrowej kluczowa rola w tym procesie przypada dozorowi jądrowemu, jako temu ciału, które bezpośrednio nadzoruje bezpieczne wykorzystanie obiektów jądrowych, w tym elektrowni jądrowych. Ponieważ proces regulacyjny elektrowni jądrowej jest wysoce skomplikowany, wymaga on bliskiej współpracy pomiędzy ekspertami o różnej proweniencji ze szczególnym uwzględnieniem kadry inżynierskiej, naukowej, zarządczej oraz personelu finansowego i prawnego¹. Niezwykle istotnym aspektem działalności dozоровej jest właściwa ocena stanu technicznego poszczególnych systemów oraz elementów konstrukcji i wyposażenia elektrowni jądrowej na każdym etapie jej cyklu życiowego (budowa, rozruch, eksploatacja, likwidacja). Stanowi ona podstawę faktyczną (dowodową) rozstrzygnięć podejmowanych przez organy dozoru jądrowego, w związku z czym trudno jest przecenić jej znaczenie dla sprawnego i właściwego przebiegu procesu regulacji działalności elektrowni jądrowych. Dozór jądrowy powinien posiadać jak najszersze kompetencje własne w ocenie stanu technicznego nadzorowanych obiektów, gdyż to on ponosi odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Jednak w praktyce działalności nawet najbardziej doświadczonych organizacji dozоровych na świecie konieczne okazuje się stałe pozyskiwanie eksperckiej wiedzy z zewnątrz. Usługi w tym zakresie świadczone są zatem przez podmioty zewnętrzne nazywane organizacjami wsparcia technicznego (TSO – Technical support organizations). Z uwagi na wciąż wzrastającą zależność, zarówno regulatorów,

jak i operatorów, od TSO pojawia się pytanie o wzajemne relacje tych podmiotów². Szczególnej wagi nabiera kwestia niezależności od wpływów zewnętrznych TSO świadczącej usługi na rzecz dozoru, a zwłaszcza zagadnienie, czy i na ile atrybuty niezależności przynależne dozorowi jądrowemu mają zastosowanie także do TSO zaangażowanej w działalność regulacyjną. Niniejszy artykuł jest próbą wyjaśnienia tego problemu na podstawie analizy stosownych przepisów prawa międzynarodowego i polskiego oraz w oparciu o dokumenty Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) i opinie wyrażane w piśmiennictwie.

W artykule posłużono się zamiennie terminem „organizacja wsparcia technicznego” i angielskojęzycznym skrótem „TSO”. Teksty umów międzynarodowych przytaczane są w języku angielskim, gdyż w przeciwieństwie do również omawianych dyrektyw, język polski nie jest dla nich językiem autentycznym. To samo dotyczy zaleceń MAEA.

2. Niezależność dozoru jądrowego

Działalność dozoru jądrowego służyć ma zagwarantowaniu, iż wszelka aktywność człowieka związana z ryzykiem radiologicznym wykonywana jest w sposób niezagrażający zdrowiu i życiu pracowników i ludności oraz nieszkodzący środowisku naturalnemu³. Przyjąć należy zasadę, że aby zapewnić skuteczną realizację tych funkcji oprócz posiadania odpowiednich kompetencji i adekwatnych środków finansowo-organizacyjnych organy dozoru jądrowego muszą być niezależne w regulacyjnym procesie decyzyjnym od jakichkolwiek wpływów

² Zob. C. Stoiber, A. Cherf, W. Tonhauser, M. de Loudres Vez Carmona, *Handbook on Nuclear Law. Implementing Legislation*, Wiedeń 2010, s. 32.

³ Ponadto niezależny, bezstronny i kompetentny dozór jądrowy wzbudza zaufanie społeczne i oswaja społeczeństwo z energią jądrową, co ma korzystny wpływ na poziom akceptacji społecznej dla wdrożenia i funkcjonowania energetyki jądrowej.

¹ Zob. NEA/OECD, *Nuclear Energy Outlook 2008*, Paryż 2008, s. 310.

zewnątrznych mogących negatywnie oddziaływać na poziom bezpieczeństwa jądrowego. W przeciwnym razie istniałaby możliwość sprawowania kontroli i nadzoru nad wykorzystaniem energii jądrowej (w tym nad energetyką jądrową) także przez podmioty bezpośrednio lub pośrednio zainteresowane powodzeniem ekonomicznym danego przedsięwzięcia, dla których głównym celem nie jest zapewnienie bezpieczeństwa, a maksymalizacja zysku⁴. Taka sytuacja stwarza potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa, dlatego też na forum międzynarodowym uznano, że proces decyzyjny dozoru nie może być poddany wpływowi ze strony instytucji, czy organizacji odpowiedzialnych za wykorzystywanie lub promocję energii jądrowej. Takie rozwiązanie przewidują m.in. Konwencja bezpieczeństwa jądrowego⁵ (dla elektrowni jądrowych)⁶ oraz dyrektywa Rady 2009/71/Euratom⁷ (w zakresie wszystkich obiektów jądrowych)⁸. Stosownie do ich postanowień wszelkie rozstrzygnięcia dozoru jądrowego powinny zapaść wyłącznie na podstawie niezależnego, eksperckiego osądu. Celem tego rozwiązania jest zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego bez względu na koszty ponoszone przez podmioty regulowane, zgodnie z zasadą prymatu bezpieczeństwa nad innymi aspektami działalności z wykorzystaniem energii jądrowej. W odróżnieniu bowiem od innych obszarów poddanych regulacji, jak energetyka, telekomunikacja, czy ochrona konkurencji, w których rozstrzyga się sporne interesy ekonomiczne poszczególnych podmiotów, regulator „jądrowy” stoi na straży ludzkiego zdrowia i życia oraz stanu środowiska naturalnego. Ewentualne skutki jego błędnych decyzji mogą być zatem znacznie poważniejsze niż jakiegokolwiek następstwa niewłaściwej działalności innych organów regulacyjnych. Zasada niezależności dozoru jądrowego od podmiotów zajmujących się wykorzystaniem lub promocją energii jądrowej jest

ważnym elementem systemu bezpieczeństwa jądrowego i jako taka jest jedną z najważniejszych zasad prawa jądrowego, silnie zakorzenioną w międzynarodowej działalności prawotwórczej, praktyce i piśmiennictwie⁹.

3. Niezależność TSO w prawie międzynarodowym

3.1. Definicja TSO

Do tej pory koncepcja TSO nie jest do końca klarowna a w dyskusji na jej temat pojawiają się różne opisy, a nawet rozwinięcia tego skrótu¹⁰. Wyrażenie „TSO” oznaczające „technical support organization”, bądź „technical safety organization”, choć od dawna będące w obiegu i używane w szeregu dokumentów, nie zostało zdefiniowane także w żadnym z instrumentów prawa międzynarodowego. Z uwagi jednak na kluczową i wciąż rosnącą rolę instytucji TSO w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem wymogów bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (bjior) pożądane jest stworzenie powszechnie akceptowalnej definicji¹¹. Określenie ram zakresu pojęciowego wyrażenia TSO jest też konieczne, aby przejść do dalszych rozważań dotyczących zakresu wymaganej niezależności organizacji wsparcia technicznego. Jako wyjściową można przyjąć definicję zawartą w dokumencie MAEA INSAG-17, zgodnie z którą TSO (zarówno w znaczeniu „technical support organization”, jak i „technical safety organization”) to:

„(...) organizations specifically assigned to assist the regulatory body with in-depth technical safety analyses and reviews (...).”¹²

Bardziej rozbudowaną propozycję znaleźć można w literaturze przedmiotu. Zgodnie z sugestią C. Stoibera TSO (rozumiana jako „Technical and scientific support organization”) można określić jako:

„(...) an organization established to provide independent technical or scientific advice or assistance to a regulatory body or operating organization concerning matters affecting the safety of facilities, activities or practices involving nuclear energy or ionizing radiation.”¹³

⁴ Tę zaś można osiągnąć m.in. w drodze redukcji kosztów funkcjonowania także poprzez obniżenie wydatków na bezpieczeństwo jądrowe oraz np. poprzez dopuszczenie do wykonywania określonej, generującej spore przychody, działalności mimo niespełnienia wymogów w zakresie bezpieczeństwa jądrowego.

⁵ INFIRC/449, Dz. U. z 1997 r., Nr 42, poz. 262.

⁶ Konwencja ma zastosowanie tylko do elektrowni jądrowych. Definiuje ona bowiem obiekt jądrowy jako: „(...) any land-based civil nuclear power plant (...) including such storage, handling and treatment facilities for radioactive materials as are on the same site and are directly related to the operation of the nuclear power plant. (...)”

⁷ Dyrektywa Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz. Urz. UE L 172 z 2.7.2009, s. 18 oraz Dz. Urz. UE L 260 z 3.10.2009, s. 40).

⁸ A także szereg innych instrumentów międzynarodowych o wiążącym i niewiążącym charakterze, zarówno w zakresie bezpieczeństwa jądrowego (reaktory badawcze, źródła promieniotwórcze, postępowanie z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi), jak i w innych obszarach nadzoru, takich jak ochrona fizyczna i zabezpieczenie materiałów jądrowych.

⁹ Zob. T. Nowacki, *Niezależność organów dozoru jądrowego. Próba rekonstrukcji zakresu pojęciowego* (w:) *Energetyka jądrowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 580-622. W opracowaniu przedstawiono rozważania oraz dalszą, obszerną literaturę na ten temat.

¹⁰ Zob. IAEA, *Nuclear Research and Development Institutes in Central and Eastern Europe*, Wiedeń 2009, s. 44.

¹¹ C. Stoiber, *Legal status, credibility, visibility and confidence in technical and scientific support organizations* (w:) *Challenges Faced by Technical and Scientific Support Organizations in Enhancing Nuclear Safety – Proceedings of an International Conference Aix-en-Provence 23-27 April 2007*, Wiedeń 2007, s. 119.

¹² Zob. IAEA, INSAG-17, *Independence in regulatory decision making. A report by the International Nuclear Safety Advisory Group*, Wiedeń 2003, s. 11.

¹³ C. Stoiber, *op. cit.*, s. 119.

Na swoje wewnętrzne potrzeby definicję TSO sformułowała też Europejska Sieć TSO (European TSO Network – ETSO)¹⁴. W przypadku ETSO skrót TSO nie należy jednak odczytywać jako „Technical Support Organization”, a w znaczeniu węższym jako „Technical Safety Organization” dla odróżnienia od tych organizacji wsparcia technicznego, które nie wspierają działalności regulacyjnej w zakresie bji¹⁵. Definicja ETSO nie ma jednak postaci definicji klasycznej i wskazuje jedynie poszczególne atrybuty („Required characteristics”), które zdaniem ETSO powinna posiadać TSO:

- *A TSO is a public or a private non profit organisation, which has no stockholders.*
- *A TSO performs safety assessments with a global regulatory vision, on a regular basis and with a broad scope.*
- *A TSO delivers services supporting its national nuclear regulatory authorities in the field of nuclear safety, and/or waste management and/or radiation protection.*
- *A TSO develops and maintains a high level of competence in its field of safety assessment (knowledge, expertise, long standing experience, global overview, ethics, references).*
- *A TSO has a value charter and makes sure it is implemented at all levels in the organisation. The charter promotes values such as: honesty, impartiality, proactivity and initiative, consistency in the safety approach, respect for all stakeholders.*
- *A TSO is an independent organisation. This means that it is able to form and express its technical judgment independently from external interest.*
- *A TSO maintains an adequate training and knowledge management programme for its staff.*
- *A TSO maintains a R&D programme allowing the development of new knowledge and techniques in support of its missions, and an independence of judgement from licensees.*
- *Code of ethics: if a TSO delivers services to a domestic or foreign licensee, it does so in full transparency with respect to the licensee's nuclear safety authority, and is able to demonstrate that conflicts of interest are avoided.*¹⁶

Definicja ta nie odnosi się do wykonujących zadania TSO wewnętrznych komórek organizacyjnych organów dozoru jądrowego¹⁷.

Przytoczone powyżej definicje posiadają tylko jeden wspólny element. Jest nim merytoryczny zakres działalności TSO. Można przyjąć, że wyrażenia użyte dla jego opisanie („*in-depth technical safety analyses and*

reviews”, „*technical or scientific advice or assistance (...)* concerning matters affecting the safety of facilities, activities or practices involving nuclear energy or ionizing radiation”, „*safety assessments (...), services supporting (...)* in the field of nuclear safety, and/or waste management and/or radiation protection”) oznaczają *de facto* to samo. Zasadnicze różnice istnieją w odniesieniu do usługobiorcy i form organizacyjnych podejmowanej działalności. O ile, C. Stoiber określa mianem TSO zarówno organizacje dostarczające ekspertyz regulatorowi, jak i te, które świadczą takie usługi wobec operatora, dwie pozostałe definicje ograniczają się do tych podmiotów, które współpracują jedynie z dozorem jądrowym. Ponadto definicja ETSO przewiduje, że TSO powinna być organizacją typu „*non profit*” i zarazem nie powinna mieć udziałowców. Pozostałe definicje milcząc w tej kwestii nie wykluczają, iż TSO może być również organizacją o charakterze komercyjnym. Wreszcie zbiór atrybutów należnych TSO w definicji ETSO wskazuje wprost na istotną rolę, jaką w funkcjonowaniu TSO pełnią określone wartości – szczerść, bezstronność, proaktywność, inicjatywa, konsekwencja w podejściu do bezpieczeństwa oraz szacunek dla wszystkich interesariuszy. Takiego odniesienia brakuje w pozostałych definicjach. W przeciwieństwie do definicji ETSO nie ma w nich też jednoznacznego stwierdzenia, że TSO jest organizacją niezależną. Definicja C. Stoibera mówi wprawdzie o „niezależnym” doradztwie, niemniej nie należy tego utożsamiać z niezależnością całej organizacji.

Różnice w przytaczanych definicjach nie powinny jednak dziwić, gdyż tworzone one były w różnych celach. Definicja zawarta w INSAG-17 oraz definicja ETSO określają pojęcie TSO z punktu widzenia dozoru jądrowego, podczas gdy definicja zaproponowana przez C. Stoibera odnosi się do wszystkich organizacji świadczących usługi z zakresu doradztwa technicznego w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego niezależnie od statusu usługobiorcy. Z praktyki wynika, że stosowanie tej drugiej, szerszej definicji TSO jest trafniejsze i znacznie bardziej uzasadnione. W rzeczywistości z zewnętrznego wsparcia technicznego korzystają nie tylko regulatorzy ale także operatorzy obiektów jądrowych, producenci technologii jądrowych, inne instytucje z obszaru bezpieczeństwa jądrowego, jak np. agencje zajmujące się gospodarką odpadami¹⁸. Ponadto z usług TSO korzystać też mogą organizacje promujące rozwój energii jądrowej. Z uwagi na obszerność i stopień skomplikowania zagadnień technicznych związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa jądrowego, koniecz-

¹⁴ <<http://www.eurosafe-forum.org/formation-european-tso-network>>.

¹⁵ ETSO, *TSO definition*, <<http://www.eurosafe-forum.org/userfiles/04%20TSO%20definition%202010.pdf>>.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Zob. m.in. H. Jazenkovic, *Inspection Practice and a Role of TSO*, IAEA-CN-181/22, s. 1-2, <http://www-pub.iaea.org/mtcd/meetings/PDFplus/2010/cn181/cn181_ContributedPapers/pdf/22_Slovenia_H%20Janzekovic.pdf>; C. Stoiber, *op. cit.*, s. 119.

nością stało się korzystanie z TSO przez wszystkie strony prowadzące działalność w tym zakresie. Ten stan faktyczny znajduje też odzwierciedlenie w międzynarodowym prawie jądrowym. Konwencja bezpieczeństwa jądrowego w art. 19v przewiduje konieczność zapewnienia wsparcia technicznego we wszystkich obszarach związanych z bezpieczeństwem w całym okresie eksploatacji elektrowni jądrowych¹⁹. Analogiczny obowiązek w odniesieniu do obiektów służących do postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi przewiduje Wspólna konwencja bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi (dalej: „Wspólna konwencja”)²⁰ – odpowiednio w art. 9iv i 16iv. Obowiązek ten jest adresowany do państw będących stronami w/w konwencji. Jego realizacja polega jednak na wyegzekwowaniu przez państwo, za pomocą środków prawnych, aby wszelkie decyzje i opinie istotne dla bezpiecznej eksploatacji elektrowni jądrowych oraz obiektów służących do postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi były poparte niezbędną wiedzą techniczną. Obowiązek ten odnosi się więc nie tylko do regulatorów, ale do wszystkich zaangażowanych w zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego. W pierwszej kolejności jego wykonanie spoczywa jednak na operatorach, jako tych podmiotach, które faktycznie i zawodowo zajmują się eksploatacją obiektów jądrowych. To na nich, jako posiadaczach zezwolenia na wykonywaną działalność, spoczywa pierwotna odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego. Zasada pierwotnej odpowiedzialności posiadacza zezwolenia wynika wprost z art. 9 Konwencji bezpieczeństwa jądrowego, a w stosunku do państw będących członkami Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej także z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2009/71/Euratom²¹. W literaturze przedmio-

tu jest ona zgodnie uważana za jedną z głównych zasad prawa jądrowego²².

W świetle dokonanych ustaleń należy zauważyć, że termin „organizacja wsparcia technicznego” nie jest zarezerwowany tylko i wyłącznie dla tych TSO, które działają na rzecz regulatora. Taki podział byłby sztuczny i nieuzasadniony okolicznościami faktycznymi. Przesądza o tym językowe znaczenie omawianego wyrażenia. Decydujący w tym przypadku jest sam fakt świadczenia usług określonego rodzaju, a nie krąg ich odbiorców. Podobnie bez znaczenia jest też forma organizacyjna jednostki świadczącej usługi. To samo doradztwo techniczne mogą świadczyć wyspecjalizowane podmioty komercyjne²³, uniwersytety, instytuty, organizacje nadzoru technicznego oraz inne możliwe instytucje. W związku z powyższym wskazane jest przyjęcie, iż pojęcie TSO obejmuje swoim zakresem wszystkie organizacje świadczące ekspercką pomoc techniczną w zakresie bezpiecznego wykorzystywania energii jądrowej bez względu na ich publiczny lub prywatny charakter oraz na rodzaj podmiotów korzystających z ich usług. Zgadzać się z tym, że mogą istnieć zarówno TSO dla dozoru jądrowego, jak i dla operatora i innych podmiotów, nie można przesądzić na poziomie abstrakcyjnej definicji, czy TSO powinno być organizacją niezależną ani, tym bardziej określić zakresu tej niezależności. Inne wymagania istnieć będą w stosunku do TSO pracującego na rzecz dozoru, a inne w stosunku do organizacji wykonujących swoją działalność na potrzeby operatora. Dlatego tę kwestię należy pozostawić dalszym rozważaniom.

3.2. Niezależność TSO w dokumentach MAEA

Kwestii niezależności TSO nie regulują wprost żadne wiążące instrumenty prawa międzynarodowego. Ewentualne wnioski w tym zakresie mogą być wyprowadzane jedynie w drodze interpretacji tych postanowień, które dotyczą niezależności samego dozoru jądrowego. Dla dokonania interesujących nas ustaleń pomocne mogą się jednak okazać istniejące międzynarodowe instrumenty *soft law* w tym względzie.

Jednym z uprawnień MAEA jest ustalanie lub przyjmowanie norm bezpieczeństwa mających na celu ochronę zdrowia oraz zmniejszenie do minimum zagrożenia dla życia i mienia. Opracowywane i publikowane na pod-

¹⁹ O technicznych aspektach bezpieczeństwa jądrowego Konwencja wspomina także w motywie x) preambuły w kontekście użyteczności prac technicznych w odniesieniu do innych części jądrowego cyklu paliwowego: „Recognizing the usefulness of further technical work in connection with the safety of other parts of the nuclear fuel cycle, and that this work may, in time, facilitate the development of current or future international instruments;”. Art. 1 i) konwencji wspomina zaś o współpracy technicznej dotyczącej bezpieczeństwa jądrowego, jako o jednym ze środków do jego osiągnięcia na świecie: „to achieve and maintain a high level of nuclear safety worldwide through the enhancement of national measures and international co-operation including, where appropriate, safety-related technical co-operation.”

²⁰ INFCIRC/546, Dz. U. z 2002 r., Nr 202, poz. 1704.

²¹ W zakresie gospodarki wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi obowiązek ten wynika z art. 21 ust. 1 Wspólnej konwencji oraz art. 7 ust. 1 dyrektywy 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r. ustanawiająca ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi (Dz. Urz. UE L 199 z 2.8.2011, s. 48.).

²² Zob. m.in. C. Stoiber, A. Baehr, N. Pelzer, W. Tonhauser, *Handbook on Nuclear Law*, Wiedeń 2003, s. 7; W. Schärf, *Europäisches Nuklearrecht*, s. 14. Obszerne odesłania bibliograficzne w T. Nowacki, *op. cit.*

²³ Nie ma bowiem przeciwwskazań w zakresie korzystania z ekspertów podmiotów z sektora prywatnego. Zapewnić należy jedynie, aby decyzje były podejmowane przez samych regulatorów. Zob. NEA/OECD, *op. cit.*, s. 310. W istocie ta zasada ma zastosowanie do wszystkich organizacji wsparcia technicznego bez względu na ich formę organizacyjną, prawną, czy strukturę własnościową.

stawie art. IIIA.6. Statutu MAEA²⁴ wspólnie z innymi organizacjami międzynarodowymi²⁵, w postaci tzw. *Safety Standards*, są najważniejszymi i najszerzej implementowanymi dokumentami *soft law* w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej²⁶. Składają się z trzech poziomów: *Fundamental Safety Principles* (SF-1)²⁷ stanowiącego dokument naczelną określający 10 podstawowych zasad bezpieczeństwa, *Safety Requirements* (SR) wyjaśniające jak osiągnąć poszczególne cele założone w SF-1 oraz *Safety Guides* (SG) szczegółowo wskazujące jak implementować SR. *Safety Standards* przedstawiają wszystkie aspekty bezpieczeństwa w działalności z wykorzystaniem promieniowania jonizującego, jednak formalnie posiadają one jedynie charakter zaleceń²⁸. Ich implementacja do krajowych porządków prawnych, jakkolwiek powszechna, nie jest obowiązkowa i w poszczególnych państwach różni się znacznie w zależności od jej zakresu i formy²⁹.

Z uwagi na swój ogólny charakter SF-1, jako dokument naczelną, nie dotyczy wprost kwestii niezależności TSO. Zagadnienia te są poruszane w dokumentach niższych rzędów (*Safety Requirements*, *Safety Guides*).

Wymagania zawarte w głównym dokumencie określającym ramy prawne i regulacyjne odnoszące się do bezpieczeństwa jądowego, wywodzące się z dokumentu GSR Part 1³⁰ stwierdzają, iż w razie konieczności dozór jądowy powinien korzystać z technicznego (bądź z innym charakterze) wsparcia z zewnątrz – czy to w formie specjalnie utworzonej jednostki organizacyjnej mającej świadczyć stałą pomoc regulatorowi, czy też w postaci pozyskiwania usług na rynku w formie kontraktualnej. Abstrahując od wybranego modelu należy zadbać, aby takie wsparcie było niezależne, a organizacje eksperckie nie znajdowały się w stanie konfliktu interesów. Jako przykład takiej sytuacji wskazwane jest świadczenie usług przez TSO na rzecz regulatora (organów dozorowych) i operatora równocześnie. Jeśli uniknięcie sytuacji konfliktowej nie jest możliwe w kraju należy zwrócić się o pomoc do analogicznych organizacji w innych państwach lub do organizacji mię-

dzynarodowych. Każda działalność wspierająca powinna być uważnie monitorowana i oceniana przez regulatora. Żadna pomoc ze strony TSO nie zwalnia go od odpowiedzialności za podejmowane decyzje³¹.

Dokument GSR Part 1, który został zastąpiony przez GS-R-1³² nie odnosił się wprost do TSO, ale zawierał ogólne wyrażenia „konsultanci” i „ciała doradcze”. W dokumencie znajdowały się także sformułowania o konieczności dostarczania niezależnych opinii oraz zapewnienia „efektywnej niezależności” doradców zewnętrznych od operatora. Podobnie jak GSR Part 1, także w GS-R-1 można znaleźć sformułowania wskazujące na konieczność pozyskania wsparcia z zagranicy, gdyby spełnienie wymogu niezależności jednostek krajowych nie było możliwe³³.

We wciąż obowiązujących wytycznych GS-G-1.1 w zakresie organizacji organów dozoru jądowego³⁴ powtórzono zalecenia GS-R-1³⁵ dodając jednak, iż wymóg zapewnienia niezależności ekspertyz i opinii dotyczy wszystkich obszarów mających znaczenie dla bezpieczeństwa. Niezależność ta polegać powinna m.in. na braku jakichkolwiek powiązań o charakterze finansowym ze strony operatorów oraz przemysłu jądowego³⁶. Każde zagrożenie dla bezstronnego procesu dostarczania ekspertyz i opinii powinno być rozpoznawane i minimalizowane³⁷.

W wytycznych w zakresie ustanawiania infrastruktury bezpieczeństwa dla celów wdrażania energetyki jądowej – SSG-16³⁸ powtórzono wyżej przytoczone wymagania. Zgodnie z tym dokumentem dozór jądowy powinien mieć dostęp do niezależnych analiz, badań i opinii wykonywanych i udzielanych przez niezależne organizacje eksperckie. Należy zagwarantować, aby źródła wsparcia technicznego udzielanego dozorowi jądowemu i operatorowi były od siebie niezależne. Zaleca się, aby korzystać w miarę możliwości z usług organizacji eksperckich państwa, w którym rozwijany jest program jądowy, jednak wskazuje się równocześnie, że w pierwszym okresie rozwoju energetyki jądowej ko-

²⁴ Dz. U. 1958, Nr 41, poz. 187.

²⁵ Euratom, FAO, ILO, IMO, OECD/NEA, PAHO, UNEP, WHO.

²⁶ O mocy prawnej *Safety Standards* zob. m.in. P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, *International Law and the Environment*, Oxford 2009, s. 495-497.

²⁷ Zob. IAEA, *Fundamental Safety Principles*, IAEA Safety Standards Series, Safety Fundamentals, No. SF-1, Wiedeń 2006.

²⁸ Aczkolwiek zgodnie z art. IIIA.6 normy bezpieczeństwa są wiążące w przypadku działalności własnej MAEA oraz prowadzonej w oparciu o środki przez nią udostępniane, uzyskiwane na jej życzenie oraz pozostające pod jej nadzorem i kontrolą.

²⁹ Przykładowo w Polsce niektóre elementy *Safety Standards* zostały w różnym zakresie bezpośrednio przetransponowane do ustawy – Prawo atomowe i aktów wykonawczych. W niektórych przypadkach ustawa przewiduje zaś „miękkie” obowiązki ich uwzględniania.

³⁰ Zob. IAEA, *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*, IAEA Safety Standards Series, General Safety Requirements, No. GSR Part 1, Wiedeń 2010.

³¹ Ibidem, s. 21. Większą część tych wymagań powtarza zalecenie MAEA w sprawie kontroli źródeł promieniotwórczych – zob. IAEA, *Regulatory Control of Radiation Sources*, IAEA Safety Standards Series, General Safety Guides, No. GS-G-1.5, Wiedeń 2004, s. 53.

³² Zob. IAEA, *Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Waste and Transport Safety*, IAEA Safety Standards Series, General Safety Requirements, No. GS-R-1, Wiedeń 2000.

³³ Ibidem, s. 10, 11.

³⁴ Zob. IAEA, *Organization and Staffing of the Regulatory Body for Nuclear Facilities*, IAEA Safety Standards Series, General Safety Guide, No. GS-G-1.1, Wiedeń 2002. GS-G-1.1 ma być zastąpiony przez dokument pod nazwą *Regulatory Control of Facilities and Activities* obejmujący także zakres GS-G-1.2, GS-G-1.3, GS-G-1.4, GS-G-1.5.

³⁵ Ibidem, s. 7.

³⁶ Ibidem, s. 4.

³⁷ Ibidem, s. 14.

³⁸ Zob. IAEA, *Establishing the Safety Infrastructure for a Nuclear Power Programme*, IAEA Safety Standards Series, Specific Safety Guide, No. SSG-16, Wiedeń 2011.

nieczne może być wykorzystywanie wiedzy i doświadczeń TSO pochodzących z zagranicy³⁹.

Najwięcej sformułowań o niezależności TSO można znaleźć w dokumencie dedykowanym zewnętrznym organizacjom wspierającym dozór jądrowy – DS429 (projekt)⁴⁰. Powtórzono w nim m.in. wymaganie GSR Part 1 o konieczności uniknięcia konfliktu interesów organizacji dostarczającej wsparcia dozorowi jądrowemu. Wyjaśniając pojęcie niezależnego doradztwa dokument precyzuje, że jednostka dostarczająca wsparcia eksperckiego powinna być w stanie formułować i wyrażać opinie techniczne oparte o uczciwość osądu i bezstronność. Wszelkie opinie powinny być wolne od jakiegokolwiek presji o charakterze komercyjnym, finansowym lub innym ze strony zainteresowanych podmiotów, a dostarczyciel usług eksperckich nie powinien być związany żadnymi wskazówkami odnośnie do oczekiwanego rezultatu swojej pracy. Opinie ekspertów powinny opierać się jedynie na wiedzy technicznej i wynikach analiz oraz na wymaganiach określonych przez dozór względem operatora, a nie np. na politycznych przekonaniach jej autora. Zapewnienie efektywnej niezależności wymaga m.in. stworzenia odpowiednich procedur pozwalających na uniknięcie rzeczywistych, potencjalnych i przewidywanych konfliktów interesów. Możliwość zaistnienia sytuacji potencjalnych i przewidywanych konfliktów powinny być analizowane i właściwie zarządzane, zaś rzeczywiste sytuacje konfliktowe powinny być eliminowane tak szybko, jak to jest możliwe. W tym celu należy: 1) wymagać od TSO wdrożenia kodeksu etyki oraz posiadania takiej struktury organizacyjnej, która obok promocji kultury bezpieczeństwa, pozwoli na uniknięcie konfliktów interesów; 2) upewnić się, że w przypadku ewentualnego świadczenia usług zarówno dla dozoru jądrowego, jak i dla operatora odpowiednie jednostki są funkcjonalnie i personalnie oddzielone w taki sposób, że zagwarantowana jest efektywna niezależność pionu dostarczającego ekspertyzy dozorowi (co nie zwalania tego ostatniego z obowiązku skrupulatnego monitorowania powiązań między tymi jednostkami). Jeśli jednak nie da się zagwarantować spełnienia powyższych warunków należy skorzystać z innego dostawcy usług gwarantującego bezstronność. Dostawca usług w zakresie zewnętrznego wsparcia eksperckiego powinien przestrzegać wewnętrznych, rygorystycznych procedur służących utrzymaniu koniecznej niezależności. Powinien też każdorazowo informować dozór jądrowy o rzeczywistych, potencjalnych i przewidywanych konfliktach interesów. Między innymi każda zmiana personelu mogąca oddziaływać

na niezależność powinna być uzgodniona z dozorem jądrowym przed jej wprowadzeniem⁴¹. DS429 wyróżnia następujące sytuacje konfliktu interesów mogące zaistnieć w stosunkach z TSO⁴²:

- (1) istnienie więzi finansowych pomiędzy TSO a przemysłem jądrowym (operator, projektant, wytwórca);
- (2) pokrywanie kosztów ekspertyz dostarczanych dozorowi bezpośrednio przez operatora;
- (3) sytuacja, w której TSO jest częścią lub jest blisko powiązana z organizacją, która zajmuje się dla zysku promocją technologii jądrowych;
- (4) dostarczanie wsparcia technicznego w tym samym lub zbliżonym zakresie zarówno dla dozoru, jak i dla operatora, projektanta lub wytwórcy;
- (5) sytuacja, w której eksperci pracują lub pracowali także dla operatorów i dozorów jądrowych za granicą.

W praktyce nie zawsze może okazać się możliwe pozyskanie TSO całkowicie wolnego od potencjalnych konfliktów interesów. W takim przypadku należy uważnie monitorować realizację wypełnianych przez niego zadań. Niezależnie od sytuacji weryfikacja niezależności TSO pod kątem braku konfliktu interesów powinna być starannie dokumentowana⁴³.

Oprócz serii *Safety Standards* MAEA publikuje także inne dokumenty w zakresie bezpieczeństwa jądrowego. Podstawą do takich działań jest art. IIIA.3. i art. VIIC. statutu MAEA. Art. IIIA.3. wskazuje jako jedno z zadań MAEA również popieranie wymiany informacji naukowych i technicznych w dziedzinie pokojowego wykorzystywania energii atomowej. Art. VIIC. zd. pierwsze mówi, iż MAEA zbiera i udostępnia swoim członkom w odpowiedniej formie informacje uzyskane przez siebie od państw członkowskich. Realizacji tych celów służy m.in. seria raportów Międzynarodowej Grupy Doradczej w zakresie Bezpieczeństwa Jądrowego (International Nuclear Safety Advisory Group – INSAG). Raport nr 17 (INSAG-17) w całości został poświęcony zagadnieniu niezależności organów dozoru jądrowego. W części dotyczącej TSO dokument ten stanowi, iż w celu zapewnienia niezależności i jakości naukowego i technicznego wsparcia pozyskiwanego z zewnątrz przez regulatora zastosowanie powinny mieć zasady i środki analogiczne do tych, które służą zagwarantowaniu niezależności samego dozoru jądrowego⁴⁴.

³⁹ Ibidem, s. 46-48.

⁴⁰ Zob. IAEA, *External Expert Support for the Regulatory Body*, IAEA Safety Standards Series, Draft Safety Guide, No. DS429, Wiedeń 18 października 2011.

⁴¹ O relacjach między zatrudnianiem personelu pochodzącego z przemysłu jądrowego w dozorce a utrzymaniem jego niezależności zob. GS-G-1.1, s. 19.

⁴² Oprócz tu wymienionych dokument wymienia także możliwy konflikt z interesami narodowymi, bądź handlowymi nie precyzując jednak tego wyrażenia.

⁴³ Zob. IAEA, DS429, s. 12-14.

⁴⁴ Zob. IAEA, INSAG-17, s. 13.

3.3. Niezależność TSO w piśmiennictwie

Na konieczność zapewnienia niezależności organizjom wsparcia technicznego wskazuje się od kilku dekad⁴⁵. Obecnie literatura przedmiotu jest wyjątkowo zgodna w tej kwestii. Można odnaleźć wręcz opinię, że panuje powszechna zgodna co do tego, że TSO powinna być niezależna i bezstronna⁴⁶. Autorzy podstawowej pozycji z zakresu prawa jądrowego, jaką jest wydany pod auspicjami MAEA *Handbook on Nuclear Law*, wskazują, że ważne jest aby zewnętrznym dostawcy usług eksperckich, mający różne formy organizacyjne, posiadali maksymalny stopień niezależności od podmiotów zaangażowanych w rozwój lub promocję energii jądrowej. Doradztwo ze strony TSO powinno być niezależne, co jednak nie zwalnia dozoru z odpowiedzialności za podejmowane decyzje⁴⁷. Podobna opinia wyrażona została także w tomie drugim *Handbook on Nuclear Law*⁴⁸. Idącą w parze z bezstronnością niezależność za jedną z najważniejszych cech każdej organizacji wsparcia technicznego uważają także autorzy monografii poświęconej TSO w Niemczech⁴⁹. Pogląd ten podziela także H. Steinhauer precyzując przy tym, że TSO musi być w stanie sporządzić i wyrazić opinię niezależnie od jakichkolwiek wpływów zewnętrznych politycznej bądź ekonomicznej natury. Według niego TSO musi stawić czoła wszystkim wpływom ze strony operatora, ale i dozoru, na którym spoczywa odpowiedzialność za wszelkie decyzje⁵⁰ i nie jest to pogląd odosobniony⁵¹. Jednym z atrybutów niezależności TSO powinna być m.in. gwarancja prowadzenia niezależnych od przemysłu jądrowego badań naukowych w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego⁵². O fundamentalnym znaczeniu niezależności dla TSO piszą także przedstawiciele NRC M. Layton i T. Harris dodając, iż działania TSO wspomagające regulatora są trudniejsze i bardziej kompleksowe niż wspieranie operatora. Powodem takiego stanu rzeczy

są właśnie kwestie związane z koniecznością zapewnienia niezależności osądu zewnętrznych ekspertów oraz pozyskania zaufania publicznego do TSO⁵³. C. Stoiber za najważniejsze dla zapewnienia niezależności TSO uważa strukturalne oddzielenie TSO od operatora oraz zagwarantowanie, iż w trakcie wykonywania swojej działalności nie będzie ona ulegać nieuzasadnionym wpływom zewnętrznym. Pełne urzeczywistnienie niezależności TSO według C. Stoibera wymaga spełnienia większości wymagań koniecznych do zapewnienia niezależności dozoru jądrowego⁵⁴. W tym względzie poglądy zbieżne ze stanowiskiem C. Stoibera wyraził L. Hahn. Aprobując stanowisko wyrażone w INSAG-17, iż kryteria zapewnienia niezależności TSO powinny być analogiczne do tych, które mają zastosowanie w przypadku niezależności samego dozoru jądrowego. W jego opinii TSO powinno być niezależne od wpływów zewnętrznych w tak szerokim zakresie, jak tylko jest to możliwe. M.in. źródła pozyskiwania wiedzy i kompetencji powinny być niezależne od wyników działań badawczych i rozwojowych prowadzonych przez przemysł jądrowy⁵⁵. Ekspercka, niezależna od innych interesariuszy, wiedza TSO jest bowiem podstawą efektywnej działalności regulatora⁵⁶. Wielu autorów wskazuje wprost na konieczność unikania i eliminowania konfliktów interesów celem zapewnienia niezależności⁵⁷ m.in. w drodze implementacji i stosowania odpowiednich procedur⁵⁸. Kluczowa jest tutaj postawa samego TSO, choć H. Jazenkovic podkreśla, że każde państwo powinno mieć w tym zakresie rozwinięty system kontroli⁵⁹. Niewątpliwie doskonałym środkiem promocji niezależności oraz pozyskiwania zaufania do TSO ze strony wszystkich interesariuszy (opinii publicznej, polityków, operatorów) jest przejrzystość jego działań⁶⁰.

⁴⁵ Zob. m.in.: *Assuring quality and nuclear safety*, IAEA Bulletin 1981, nr 3 (tom. 23), s. 53-55; N. Raišić, *Nuclear safety standards for quality assurance*, IAEA Bulletin 1984, nr 1 (tom 26), s. 60-62.

⁴⁶ Zob. IAEA, *Nuclear Research...*, s. 4.

⁴⁷ Zob. C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser, *Handbook on Nuclear Law*, s. 31-32.

⁴⁸ Zob. C. Stoiber, A. Cherf, W. Tonhauser, M. de Loudres Vez Carmona, *op. cit.*, s. 32.

⁴⁹ Zob. D. Sellner, G. Hennenhöfer, A. Schaeffer, M. Sailer, *Expert's Report. The Role of the Independent Expert Organisations and the Risks Related to Changing the Supervision Processes*, Berlin 2007, s. 1.

⁵⁰ Zob. H. Steinhauer, *Roles, functions and values that guide TSOs (w:) Challenges Faced by Technical and Scientific Support Organizations in Enhancing Nuclear Safety and Security – Proceedings of an International Conference Tokyo, Japan 25-29 October 2010*, Wiedeń 2011, s. 30.

⁵¹ Zob. IAEA, *Nuclear Research...*, s. 44. M. Leger uważa wręcz, że istnieje szeroki konsens w zakresie uznania, iż wymóg niezależności istnieje także względem dozoru jądrowego – zob. M. Leger, *The Prospects for Nuclear Law. 50th Anniversary of the Nuclear Law Committee Colloquium of 6 February 2007*, <<http://www.oecd-nea.org/law/colloquium/leger.pdf>>, s. 60.

⁵² Ibidem, s. 33.

⁵³ Zob. M. Layton, T. Harris, *Emerging need for nuclear security technical and scientific support (w:) Challenges Faced by Technical and Scientific Support Organizations in Enhancing Nuclear Safety and Security – Proceedings of an International Conference Tokyo, Japan 25-29 October 2010*, Wiedeń 2011, s. 134.

⁵⁴ Zob. C. Stoiber, *op. cit.*, s. 122.

⁵⁵ Zob. L. Hahn, *Independent technical and scientific advice for regulatory decision making (w:) Challenges Faced by Technical and Scientific Support Organizations in Enhancing Nuclear Safety – Proceedings of an International Conference Aix-en-Provence 23-27 April 2007*, Wiedeń 2007, s. 61-62.

⁵⁶ Ibidem, s. 56.

⁵⁷ Zob. m.in. K. Huda, *Establishment of a TSO and its possible contribution to public outreach in Indonesia (w:) Challenges Faced by Technical and Scientific Support Organizations in Enhancing Nuclear Safety and Security – Proceedings of an International Conference Tokyo, Japan 25-29 October 2010*, Wiedeń 2011, s. 62; H. Jazenkovic, *op. cit.*, s. 2; Zob. J. Repussard, *Summary and conclusions of the conference (w:) Challenges Faced by Technical and Scientific Support Organizations in Enhancing Nuclear Safety and Security – Proceedings of an International Conference Tokyo, Japan 25-29 October 2010*, Wiedeń 2011, s. 192.

⁵⁸ Zob. J. Repussard, *op. cit.*, s. 192.

⁵⁹ Zob. H. Jazenkovic, *op. cit.*, s. 2.

⁶⁰ Zob. M. Layton, T. Harris, *op. cit.*, s. 136; K. Huda, *op. cit.*, s. 62.

Największe kontrowersje budzi zagadnienie świadczenia usług eksperckich przez ten sam podmiot zarówno dozorowi jądrowemu, jak i operatorowi. Poglądy większości autorów są jednak zgodne co do tego, że takie rozwiązanie powoduje istotny konflikt interesów. Niektórzy z nich idą nawet dalej stojąc na stanowisku, że nie tylko równoczesna współpraca z dozorem i operatorem, ale już samo świadczenie jakichkolwiek usług komercyjnych równoległe do pracy wykonywanej dla dozoru przez TSO oznacza konflikt interesów⁶¹. K. Huda uważa, iż w przypadku takiej „hybrydowej”, świadczącej usługi obu stronom, TSO ciężko utrzymać jej niezależność⁶². Z poważnym konfliktem interesów będziemy mieć do czynienia zwłaszcza w przypadku, gdy taka sytuacja będzie miała miejsce w tym samym obiekcie. Daje to asumpt do przekonań o braku bezstronności TSO⁶³. Pogląd o niedopuszczalności pracy dla dwóch stron równocześnie podzielają szczególnie autorzy proweniencji dozorowej. W. Travers uważa, że TSO nie posiada niezależności absolutnej, gdyż w przypadku TSO dozorowej organizacja ta powinna pracować wyłącznie na rzecz i wniosek regulatora, co gwarantuje jej niezależność od operatora. W jego przekonaniu oznacza to zakaz wchodzenia w jakiegokolwiek interakcje z operatorem lub organizacjami wsparcia technicznego, które są od niego zależne⁶⁴. Najdosadniej pogląd ten ujął W. Renneberg uważając, iż nie może być mowy o niezależności podczas gdy pracująca na rzecz dozoru TSO czasami, bądź co jeszcze gorsze, w tym samym czasie świadczy swoje usługi także operatorowi. W jego opinii powinna obowiązywać zasada, iż określona TSO może pracować jedynie dla jednej strony procesu regulacyjnego⁶⁵. Wspomniani M. Layton i T. Harris wskazują w tym zakresie na przykład amerykańskiej Nuclear Regulatory Commission (NRC), która jest zobowiązana prawem do unikania zawierania kontraktów na doradztwo techniczne z podmiotami pracującymi na rzecz przemysłu jądrowego i operatorów z uwagi na fakt, iż taka sytuacja oznacza jawny konflikt interesów⁶⁶.

Na wypadek, gdy jednak mimo powyższych zastrzeżeń TSO pracować będzie zarówno dla dozoru, jak i dla operatora w literaturze wskazuje się przykładowe sposoby

łagodzenia wpływu takiej sytuacji na niezależność TSO. L. Hahn uważa, iż utrzymanie niezależności w przypadku świadczenia przez TSO usług także na rzecz operatora powinno opierać się na kodeksie etyki oraz pełnej przejrzystości działań umożliwiające wykazanie (jeśli jest to prawdą), iż mimo pracy dla dwóch stron konflikty interesów nie występują⁶⁷. Według C. Stoibera temu celowi służyć może m.in. zorganizowanie TSO w oddzielne pionosy posiadające oddzielne struktury zarządcze i kierownicze. Analizy prowadzone na rzecz operatora powinny być wykonywane przez personel inny niż wykonujący zadania dla dozoru. Dobrą praktyką byłyby także przeglądy wykonywanych analiz przez niezależnych ekspertów⁶⁸ oraz audyty całej TSO prowadzone przez niezależne ciała zewnętrzne w ramach przeglądów niezwiązanych z nadzorem ze strony regulatora⁶⁹.

3.4. Podsumowanie i własne ustalenia

Zrekonstruowana na potrzeby niniejszych rozważań definicja TSO nie udziela odpowiedzi na pytanie, czy działająca rzecz dozoru organizacja wsparcia technicznego powinna być instytucją niezależną w rozumieniu przepisów o niezależności dozoru. Tym bardziej nie można w oparciu o tę definicję ustalić zakresu ewentualnej wymaganej niezależności TSO. Jest to definicja abstrakcyjna obejmująca swoim zasięgiem wszystkie podmioty świadczące usługi doradztwa technicznego w zakresie bjiór, bez względu na ich charakter organizacyjny oraz krąg odbiorców tych usług.

Jednoznacznej odpowiedzi w tej kwestii nie dają też dokumenty MAEA oraz doktryna, aczkolwiek w oparciu o nie można pokusić się o próbę naszkicowania pewnej logicznej konstrukcji myślowej. Zarówno przytaczane dokumenty, jak i cytowana literatura są zgodne co do tego, iż obowiązek zagwarantowania niezależności dozorowego TSO istnieje. Organizacje wsparcia technicznego nie mogą być związane organizacyjnie, czy personalnie ani z organizacją operatorską ani z podmiotami promującymi wykorzystywanie energii jądrowej. TSO nie powinny także świadczyć swoich usług równocześnie na dwa fronty – dla dozoru i operatora. Jeśli pozyskanie niezależnej organizacji w państwie macierzystym okazałoby się niemożliwe, to w pierwszej kolejności należy sięgnąć po podmioty zagraniczne, włącznie z organizacjami międzynarodowymi⁷⁰. Dopiero w przypadku braku takiej możliwości (co przy dość dużej liczbie doświadczonych TSO w Europie i na świecie

⁶¹ Zob. IAEA, *Nuclear Research...*, s. 44.

⁶² Zob. K. Huda, *op. cit.*, s. 63.

⁶³ Zob. D. Sellner, G. Hennenhöfer, A. Schaeffer, M. Sailer, *op. cit.*, s. 67.

⁶⁴ Zob. W. D. Travers, *Challenges faced by regulators and technical, scientific and support organizations (TSOs) in enhancing nuclear safety and security (w:) Challenges Faced by Technical and Scientific Support Organizations in Enhancing Nuclear Safety and Security – Proceedings of an International Conference Tokyo, Japan 25-29 October 2010*, Wiedeń 2011, s. 73.

⁶⁵ Zob. W. Renneberg, *Independence and effectiveness in licensing, inspection and enforcement (w:) Effective Nuclear Regulatory Systems – Facing Safety and Security Challenges. Proceedings of an International Conference, Moscow, 27 February – 3 March 2006*, Wiedeń 2006, s. 46-47. Aprobującą w tej kwestii T. Nowacki, *op. cit.*

⁶⁶ Zob. M. Layton, T. Harris, *op. cit.*, s. 134.

⁶⁷ Zob. L. Hahn, *op. cit.*, s. 63.

⁶⁸ Zob. C. Stoiber, *op. cit.*, s. 122.

⁶⁹ Ibidem, s. 125.

⁷⁰ I tak np. brytyjskie Health and Safety Executive w ostatnich 10 latach korzystało z usług czterech zagranicznych TSO - VTT (Finlandia), IRSN (Francja), GRS (Niemcy), NRC Research (USA) – zob. <<http://www.hse.gov.uk/nuclear/operational/research/grs013.htm>>.

cie wydaje się mało prawdopodobne) zarówno część dokumentów MAEA, jak i niektórzy autorzy dopuszczają korzystanie przez dozór z usług TSO pracującej także dla operatorów. Należy jednak zaznaczyć, iż jest to wyjątek przewidziany dla sytuacji szczególnych⁷¹. W takim przypadku do działalności TSO zastosowanie będą mieć liczne obostrzenia. Dotyczyć one będą m.in. szczególnego nadzoru (monitoring, audyty zewnętrzne, ocena efektów pracy itp.), struktury organizacyjnej (wydzielenie odpowiednich pionów, brak powiązań personalnych między nimi) oraz polityki i filozofii działania TSO nakierowanej na utrzymanie jak najszerszego zakresu faktycznej niezależności (ustanowienie, wdrożenie i przestrzeganie kodeksów etyki lub kodeksów dobrych praktyk).

Niezależnie od wyników powyższych ustaleń należy zwrócić uwagę na istnienie pewnej luki w rozumowaniu. Dotyczy to zarówno dokumentów MAEA, jak i opinii wyrażanych przez poszczególnych autorów. Obie grupy źródeł niejako z założenia uznają za udowodniony związek pomiędzy niezależnością organów dozoru jądrowego, a niezależnością samej TSO nie uzasadniając tego poglądu analizą ani interpretacją konkretnych przepisów. Brakuje tutaj klasycznych dociekań prawniczych, które w dostatecznym stopniu uzasadniałyby przyjęcie takiej, a nie innej tezy. Należy zatem przeprowadzić stosowny wywód celem ustalenia, czy obowiązek zapewnienia niezależności TSO wykonującej zadania dla dozoru rzeczywiście wynika z przepisów prawa międzynarodowego oraz, w przypadku udzielenia na to pytanie odpowiedzi twierdzącej, jaki jest zakres tej niezależności.

Ponieważ kwestią wymagającą wyjaśnienia jest pytanie o niezależność TSO jako organizacji wspierającej regulatora w nadzorze nad bezpieczeństwem energetyki jądrowej za punkt wyjścia do dalszych rozważań posłużyć musi Konwencja bezpieczeństwa jądrowego, jako ten akt prawa międzynarodowego, który bezpośrednio dotyczy bezpieczeństwa elektrowni jądrowych. Kluczowym, w zakresie niezależności dozoru jądrowego, jest przepis art. 8 ust. 2 Konwencji:

„Each Contracting Party shall take the appropriate steps to ensure an effective separation between the functions of the regulatory body and those of any other body or organization concerned with the promotion or utilization of nuclear energy.”

⁷¹ M.in. dla krajów rozwijających się, nie posiadających wystarczających zasobów finansowych. Jednak należy zauważyć, że w przypadku inwestycji w energetykę jądrową koszty pozyskania ekspertyz zewnętrznych nie powinny stanowić większego problemu. Koszty ekspertyz powinny być bowiem wliczone w opłaty za wydawane przez dozór decyzje i tym samym ponoszone pośrednio lub bezpośrednio przez inwestora/operatora.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że tzw. obowiązek zapewnienia niezależności organom dozorowym polega na skutecznym rozdzieleniu funkcji organu regulacyjnego od funkcji jakiegokolwiek innego organu lub organizacji, związanych z promocją lub wykorzystaniem energii jądrowej. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że przepis powyższy w ogóle nie odnosi się do organizacji wsparcia technicznego. W istocie nie ulega wątpliwości, że żadna działalność doradcza prowadzona na rzecz dozoru nie jest *explicite* wymieniona w omawianym artykule. Jako pierwszy nasuwa się zatem wniosek, iż obowiązek oddzielenia od funkcji organów i organizacji promujących lub wykorzystujących energię jądrową dotyczy jedynie samego dozoru, nie zaś TSO. Konwencja wymienia jedynie organ regulacyjny, a nie wspomina o instytucjach świadczących usługi techniczne. Co więcej, w procesie regulacyjnym to przecież dozór podejmuje wszystkie decyzje i bierze za nie odpowiedzialność. Dotyczy to bezwarunkowo także tych rozstrzygnięć, których podstawą są oceny i ekspertyzy dokonywane przez TSO. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że prawodawca międzynarodowy mówiąc o oddzieleniu od funkcji promotorskich i związanych z użytkowaniem energii jądrowej wymienił w przepisie nie organ regulacyjny *sensu stricte*, ale posłużył się sformułowaniem „funkcji organu regulacyjnego”. Nie chodzi zatem wyłącznie o strukturalne oddzielenie organu dozoru od innych organów. Także funkcje organu regulacyjnego mają być oddzielone od tych funkcji innych organów i organizacji, które związane są z promocją lub wykorzystaniem energii jądrowej. Tymczasem funkcje organu regulacyjnego nie ograniczają się jedynie do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Wydawanie decyzji i postanowień jedynie wieńczy dzieło, na które składają się także inne czynności, takie jak m.in. ustalanie stanu faktycznego, zbieranie dowodów i ich ocena. Działalność organizacji wsparcia technicznego bez wątpienia polega na pomocy w ustalaniu stanu faktycznego i zbieraniu dowodów. Taki walor mają ekspertyzy naukowe i techniczne będące podstawą do rozstrzygnięć dozoru jądrowego. Podążając tym tokiem rozumowania należy zatem przyjąć, że opisana działalność TSO stanowi wykonywanie funkcji organu regulacyjnego i że tym samym istnieje obowiązek jej oddzielenia od działalności innych podmiotów dotyczącej promocji lub wykorzystywania energii jądrowej. Omawiany przepis nakłada nie tylko nakaz określonego zachowania przez TSO, ale jest też skierowany bezpośrednio do dozoru. Nakazując rozdzielenie funkcji regulacyjnych od tych związanych z promocją lub wykorzystaniem energii jądrowej *de facto* zakazuje on dozorowi korzystania przy wykonywaniu zadań regulacyjnych z usług TSO zaangażowanych w promocję

lub wykorzystywanie energii jądrowej. A za taką właśnie działalność należałoby uznać sytuację, w której TSO wykorzystuje lub promuje energię jądrową oraz, gdy świadczy usługi podmiotom regulowanym lub promotorom energii jądrowej. Rozumując *a contrario* należy zatem stwierdzić, że organy dozoru jądrowego mogą korzystać jedynie z pomocy tych TSO, które są od tych podmiotów niezależne.

Potwierdzenie obu powyższych obowiązków wynika z art. 1 i) w zw. z art. 10 Konwencji bezpieczeństwa jądrowego. Jednym z trzech jej celów, określonym w art. 1 i) jest „zapewnienie i utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa jądrowego na świecie”⁷². Sposobem na osiągnięcie tego celu ma być m.in. „poprawa środków krajowych w tym zakresie”. Korzystając z zawartego w art. 31 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁷³ domniemania racjonalności prawodawcy międzynarodowego, nakazującego interpretować przepisy umowy międzynarodowej w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem użytych w niej wyrazów oraz w świetle jej przedmiotu i celu, należy sądzić, że „poprawa środków krajowych” powinna zostać dokonana poprzez uwzględnienie w krajowych porządkach prawnych przepisów Konwencji, jako tych, które zawierają rozwiązania zwiększające poziom bezpieczeństwa jądrowego. Oddzielenie funkcji regulacyjnych (w tym wykonywanych przez TSO) od innych związanych z wykorzystaniem lub promocją energii jądrowej stanowi, więc jeden z elementów systemu bezpieczeństwa jądrowego w rozumieniu Konwencji. Ponownie korzystając w wnioskowaniu *a contrario* należy zauważyć, że niestosowanie się do któregośkolwiek z elementów tego systemu (w tym do przedmiotowego obowiązku rozdzielania funkcji) uniemożliwi uzyskanie postulowanego wysokiego poziomu bezpieczeństwa jądrowego. Tymczasem dyspozycja art. 10 nakazuje zapewnienie, aby wszystkie organizacje bezpośrednio zaangażowane w działalność z elektrowniami jądrowymi⁷⁴ ustanowiły takie zasady postępowania, które dają należyty priorytet bezpieczeństwu jądrowemu nad innymi aspektami tej działalności (w tym ekonomicznymi). Oznacza to, że ich działania powinny uwzględniać cele Konwencji przewidziane jej poszczególnymi przepisami, w tym przede wszystkim wspomniany cel zasadniczy zapewnienia i utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa jądrowego. Dotyczy to także TSO w zakresie obowiązku oddzielenia wykonywanych przez nie funkcji regula-

cyjnych od funkcji związanych z promocją i wykorzystaniem energii jądrowej oraz dozoru w odniesieniu do zakazu korzystania z usług TSO wykonującego zadania na rzecz operatorów lub promotorów energii jądrowej. Nie ulega wątpliwości, iż oba typy organizacji są bezpośrednio zaangażowane w działalność z elektrowniami jądrowymi.

Przechodząc do rozważań nad zakresem wymaganej niezależności TSO należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na przymiotnik dodany do wyrażenia „rozdzielenie funkcji”. Otóż w myśl przepisu art. 8 ust. 2, to rozdzielenie musi być skuteczne, co oznacza, że analogicznie do samego dozoru, TSO powinny być wolne od niepożądanych wpływów podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem w kwestiach związanych z bezpieczeństwem jądrowym⁷⁵. W założeniu służyć ma to zagwarantowaniu, że wszelkie decyzje podejmowane są wyłącznie w oparciu o przesłanki merytoryczne. Za najważniejsze dla skutecznego rozdzielania należy uznać brak jakiegokolwiek podległości organizacyjnej i finansowej TSO względem podmiotów wykorzystujących lub promujących energię jądrową, jako potencjalnie zainteresowanych korzystnymi dla siebie rezultatami jej pracy. TSO musi być zatem instytucją odrębną od inwestorów, operatorów i promotorów energii jądrowej. Ponadto pomiędzy TSO, a wymienionymi podmiotami nie powinno być żadnych więzów personalnych. Dotyczy to zwłaszcza funkcji kierowniczych, ale i innych decyzyjnych stanowisk w TSO. W szczególności przedstawiciele podmiotów regulowanych i promotorów energii jądrowej nie mogą sprawować stanowisk kierowniczych oraz zasiadać w radach naukowych, nadzorczych, czy organach doradczych TSO mających wpływ na strategię i kierunki ich działania. W przeciwnym wypadku zachodziłaby realna groźba, że mimo instytucjonalnej odrębności na działalność TSO wpływ i tak miałyby podmioty zainteresowane konkretnymi efektami ich pracy, przez co rozdzielenie funkcji byłoby fikcyjne. Paralelne ostrzeżenia dotyczą również kadry kierowniczej i decyzyjnej TSO. Nie powinna ona pełnić analogicznych funkcji w organizacjach operatorskich lub promotorskich. Niedopuszczalne byłoby np. sprawowanie przez jej przedstawicieli funkcji członków zarządu czy rady nadzorczej lub wykonywanie innej odpłatnej działalności na rzecz podmiotów regulowanych czy organizacji propagujących wykorzystanie energii jądrowej. W przeciwnym wypadku, z uwagi na uzyskiwane korzyści o charakterze finansowym lub osobistym należałoby domniemywać ich zainteresowanie powodzeniem działalności, np. operatorów elektrowni jądrowych. W konsekwencji rodziłoby to poważny konflikt interesów oraz uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności w kierowaniu działalnością TSO. Zakaz zatrudniania się u podmio-

⁷² Art. 1 i) Konwencji bezpieczeństwa jądrowego: „to achieve and maintain a high level of nuclear safety worldwide through the enhancement of national measures and international co-operation including, where appropriate, safety-related technical co-operation.”

⁷³ Sporządzona w Wiedniu 23 maja 1965 r. (Dz. U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439).

⁷⁴ Wraz z towarzyszącą im infrastrukturą w rozumieniu art. 2 (i) Konwencji.

⁷⁵ Zob. m.in. IAEA, *Fundamental Safety Principles*, s. 8.

tów regulowanych i promotorów energii jądrowej dotyczyć powinien także wszystkich innych pracowników TSO, którzy piastują stanowiska istotne dla świadczenia usług doradczych dozorowi. Zasada ta powinna znaleźć zastosowanie także w odniesieniu do całej TSO. Z powodów wymienionych powyżej organizacja wsparcia technicznego nie może świadczyć usług i dozorowi i operatorowi równocześnie. TSO powinna zdecydować, czy pracować na rzecz regulatora, czy podmiotów przez niego nadzorowanych⁷⁶.

Do analogicznych konkluzji dojść można także analizując postanowienia Wspólnej konwencji. Jej przepisy nie dotyczą wprawdzie bezpośrednio eksploatacji elektrowni jądrowych, jednak aspekty gospodarowania wypalonym paliwem i odpadami promieniotwórczymi odgrywają istotną rolę w nadzorze nad bezpieczeństwem energetyki jądrowej. Także na tym polu dozór jądrowy potrzebuje wsparcia technicznego z zewnątrz, którego niezależność powinna być zagwarantowana stosownie do brzmienia art. 20 ust. 2. Norma zawarta w tym przepisie nakazuje stronom Konwencji podjęcie właściwych działań w celu zapewnienia skutecznej niezależności funkcji organu regulacyjnego od innych funkcji spełnianych przez organizacje zaangażowane w postępowanie z wypalonym paliwem oraz odpadami promieniotwórczymi⁷⁷.

Podobne wnioski można sformułować analizując postanowienia odpowiednich dyrektyw europejskich, które w dużej mierze bazują na ww. konwencjach. Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2009/71/Euratom dotyczącej bezpieczeństwa jądrowego organ regulacyjny powinien być operacyjnie oddzielony od innych organów lub organizacji zaangażowanych w promowanie lub wykorzystywanie energii jądrowej, tak aby zapewnić jego faktyczną niezależność w regulacyjnym procesie decyzyjnym⁷⁸. Niemal bliźniaczy jest przepis art. 6 ust. 2 dyrektywy 2011/70/Euratom dotyczącej postępowania

z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi. Zgodnie z nim organ regulacyjny powinien być funkcjonalnie oddzielony od wszelkich innych podmiotów lub organizacji zaangażowanych w promowanie lub wykorzystywanie energii jądrowej, tak, by przy wykonywaniu funkcji regulacyjnej zapewnić jego faktyczną niezależność od niepożądanych wpływów⁷⁹. W obu przypadkach organ dozoru nie może korzystać zatem z usług takiej TSO, która pracuje na rzecz operatora (bądź jest tożsama z operatorem lub promotorem), gdyż opieranie się na opiniach i ekspertyzach takiego podmiotu w oczywisty sposób odbierałoby dozorowi wymaganą przepisami dyrektyw rękomię niezależności w wykonywaniu funkcji regulacyjnych.

Ponieważ wszystkie wymienione powyżej dokumenty prawa międzynarodowego używają terminu „funkcje związane z promocją i wykorzystaniem energii jądrowej” to należy zauważyć, że zgodnie z ich literalnym brzmieniem opisana zasada niezależności wyklucza ze współpracy z dozorem nie tylko te TSO, które świadczą usługi dla promotorów i użytkowników samych elektrowni jądrowych, ale także wszystkie te organizacje wsparcia technicznego, które zaangażowane są w promocję i wykorzystywanie energii jądrowej w ogóle. Dotyczy to zatem także tych potencjalnych doradców technicznych, którzy wykonują swoją działalność na rzecz użytkowników promieniowania jonizującego, wykorzystujących je w celach innych niż energetyczne, a więc także w medycynie, przemyśle, rolnictwie, czy badaniach naukowych.

4. Niezależność TSO na gruncie ustawy – Prawo atomowe

4.1. Zakres współpracy TSO z dozorem jądrowym

Zgodnie z polskim prawem dozór jądrowy ma szerokie uprawnienia do korzystania z pomocy organizacji wsparcia technicznego w zakresie nadzoru nad energią jądrową. Zgodnie z art. 39e ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy – Prawo atomowe⁸⁰ może on korzystać z laboratoriów i organizacji eksperckich w toku oceny wniosku o wydanie zezwolenia na budowę, rozruch, eksploatację i likwidację elektrowni jądrowej. Stosownie do art. 39e ust. 3 uprawnienie to istnieje także w przypadku wy-

⁷⁶ O ile w przypadku TSO świadczących swe usługi równocześnie dozorowi i przemysłowi jądrowemu istnienie konfliktu interesów nie budzi wątpliwości, to sytuacja nie jest już tak jednoznaczna, gdy organizacje wsparcia technicznego pracują wprawdzie wyłącznie dla dozoru ale wcześniej taką samą działalność wykonywały na rzecz operatora bądź innych podmiotów związanych z promocją lub wykorzystaniem energii jądrowej. Kwestia ta jest poruszana w części artykułu dotyczącej niezależności TSO na gruncie przepisów polskiego prawa.

⁷⁷ Art. 20 ust. 2 Wspólnej konwencji: „Each Contracting Party, in accordance with its legislative and regulatory framework, shall take the appropriate steps to ensure the effective independence of the regulatory functions from other functions where organizations are involved in both spent fuel or radioactive waste management and in their regulation.”

⁷⁸ Art. 5 ust. 2 dyrektywy 2009/71/Euratom: „Państwa członkowskie zapewniają, aby właściwy organ regulacyjny był operacyjnie oddzielony od innych organów lub organizacji zaangażowanych w promowanie lub wykorzystywanie energii jądrowej, w tym w produkcję energii elektrycznej, w celu zapewnienia jego faktycznej niezależności w regulacyjnym procesie decyzyjnym.”

⁷⁹ Art. 6 ust. 2 dyrektywy 2011/70/Euratom: „Państwa członkowskie zapewniają, aby właściwy organ regulacyjny był funkcjonalnie oddzielony od wszelkich innych podmiotów lub organizacji zaangażowanych w promowanie lub wykorzystywanie energii jądrowej lub materiałów promieniotwórczych, w tym w produkcję energii elektrycznej oraz zastosowania izotopów promieniotwórczych, lub w gospodarowanie wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi, tak by przy wykonywaniu przezeń funkcji regulacyjnej zapewnić jego faktyczną niezależność od niepożądanych wpływów.”

⁸⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 264.

dawania wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji elektrowni jądrowej (art. 36a) oraz ogólnej opinii dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności (art. 39b). Ponadto art. 66 ust. 1 pkt 11 daje taką możliwość w odniesieniu do kontroli elektrowni jądrowej. Art. 37 ust. 4 pkt 1 precyzuje zaś, że można korzystać z pomocy laboratoriów i organizacji eksperckich także w toku kontroli wykonawców i dostawców systemów oraz elementów konstrukcji i wyposażenia elektrowni jądrowej, a także wykonawców prac prowadzonych przy jej budowie, wyposażeniu i likwidacji. Przewidziano także możliwość udziału TSO w systemie koordynacji kontroli i nadzoru nad bezpieczeństwem obiektów jądrowych poprzez udział w posiedzeniach współdziałających organów na zaproszenie Prezesa PAA.

4.2. Niezależność (odrębność) organizacyjna TSO

Zagwarantowaniu niezależności wspomnianych organizacji wsparcia technicznego służyć mają przepisy art. 66a⁸¹. Zgodnie z nimi organizacje świadczące pomoc dozorowi winny posiadać autoryzację wydawaną przez Prezesa PAA. Do jej uzyskania niezbędne jest łączne spełnienie wszystkich przesłanek wymienionych w art. 66a ust. 1. Obok wymogów posiadania określonych kompetencji laboratoria i organizacje eksperckie nie mogą być projektantami, wytwórcami, dostawcami, instalatorami lub przedstawicielami podmiotów zaangażowanych w projektowanie, budowę lub eksploatację elektrowni jądrowej (art. 66a ust. 1 pkt 1). Dodatkowo muszą one gwarantować bezstronne przeprowadzenie kontroli (art. 66a ust. 1 pkt 4).

Norma wyrażona w przepisie art. 66a ust. 1 pkt 1 nie pozostawia wątpliwości, że TSO musi być niezależna organizacyjnie, tj. musi być jednostką odrębną od operatora i innych wymienionych organizacji zaangażowanych w działalność elektrowni jądrowych (projektanci, wytwórcy, dostawcy, instalatorzy, budowniczy) oraz nie może sama prowadzić takiej działalności. Wyrażenie „elektrowni jądrowej” należy przy tym interpretować szeroko – jako każdą elektrownię jądrową, a nie tylko te z nich, które będą podlegać polskiemu dozorowi jądrowemu. Konieczność zachowania odrębności pociąga za sobą także wspomniany wyżej zakaz powiązań personalnych pomiędzy tymi podmiotami a TSO. Niezależnie od powyższego obowiązek odrębności organizacyjnej można wyprowadzić także z treści art. 66a ust. 1 pkt 4. Oczywiście bowiem jest, że TSO zależna organizacyjnie

(strukturalnie) od ww. podmiotów nie daje rękami bezstronności przeprowadzenia kontroli.

Powstaje jednak pytanie, czy ta sama zasada obowiązuje także w stosunku do innych użytkowników energii jądrowej (w tym użytkowników innych niż elektrownie jądrowe obiektów jądrowych⁸²) oraz promotorów jej wykorzystywania. Innymi słowy, czy TSO może się angażować w wykorzystanie energii jądrowej niezwiązane z elektrowniami jądrowymi oraz w działalność promocyjną w tym zakresie? Zgodnie z prawem międzynarodowym i europejskim do negatywnych przesłanek podjęcia współpracy dozoru z organizacjami wsparcia technicznego należy także ich zaangażowanie w wykorzystanie i promocję energii jądrowej *sensu largo*, nie ograniczające się jedynie do zastosowań energetycznych.

Na gruncie Prawa atomowego rozstrzygnięciu tych wątpliwości służyć może wymieniona powyżej przesłanka bezstronności zawarta w art. 66a ust. 1 pkt 4. Zgodnie z nią laboratoria i organizacje eksperckie mogą uzyskać autoryzację, jeśli „gwarantują bezstronne przeprowadzenie kontroli”. Sformułowanie to należy do grupy tzw. określeń nieostrych⁸³, w związku z czym udzielający (lub odmawiający) autoryzacji w drodze decyzji Prezes PAA dysponuje pewnym zakresem swobody w ocenie stanu faktycznego. Nie należy jednak mylić określeń nieostrych z upoważnieniem do uznania. Użyte w tekście aktu prawnego określenie nieostre podlegają takim samym regułom wykładni, jak wszystkie inne użyte w nim wyrażenia oraz stanowią przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej pod kątem prawidłowości ich interpretacji⁸⁴. Prezes PAA nie może zatem arbitralnie określać okoliczności, jakie przemawiają za brakiem gwarancji bezstronności przeprowadzenia kontroli po stronie TSO. Ustalenia w tym przedmiocie powinny opierać się na zasadach prawidłowego i logicznego rozumowania oraz mieć podstawę w okolicznościach faktycznych i regułach językowych. Kryteriom tym odpowiadają niewątpliwie przypadki, w których zadania TSO świadczą podmioty tożsame z lub zależne od wymienionych w art. 66a ust. 1 pkt 1 instytucji zaangażowanych w działalność z wykorzystaniem elektrowni jądrowych. Wiążą się one z po-

⁸¹ Zob. uzasadnienie do obecnego art. 66a – Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw, s. 78-79, Druk Sejmowy 3939 (Sejm VI kadencji).

⁸² Zgodnie z art. 3 pkt 17 Prawa atomowego obiektami jądrowymi oprócz elektrowni jądrowej są: reaktor badawczy, zakład wzbogacania izotopowego, zakład wytwarzania paliwa jądrowego, zakład przerobu wypalonego paliwa jądrowego, przechowalnik wypalonego paliwa jądrowego oraz bezpośrednio związany z którymkolwiek z tych obiektów (włączając elektrownię jądrową) i znajdujący się na jego terenie obiekt służący do przechowywania odpadów promieniotwórczych.

⁸³ Nazwa używana za § 146 ust. 1 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej – załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

⁸⁴ Zob. A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 61-62.

ważnym konfliktem interesów, który rodzi uzasadnione, obiektywne obawy co do bezstronności TSO. Sytuacja nie jest już jednak tak jednoznaczna, jeśli chodzi o zaangażowanie TSO w wykorzystanie energii jądrowej do celów innych niż produkcja energii elektrycznej (włącznie z użytkowaniem pozostałych obiektów jądrowych) oraz promocję energii jądrowej.

Przyjęcie z góry założenia, iż prowadzenie wymienionych wyżej działalności wyklucza bezstronność, teoretycznie mogłoby w pewnych okolicznościach być niewspółmierne do faktycznego ich wpływu na gwarancje bezstronności TSO. I tak, np. wykorzystywanie jedynie źródeł promieniotwórczych lub reaktora badawczego oraz zaangażowanie w promocję zastosowania promieniowania jonizującego w medycynie nie musi automatycznie zaprzeczać niezależności i bezstronności TSO pracującej dla dozoru w elektrowni jądrowej. Z drugiej strony jest prawdopodobne, że wpływ takiej działalności będzie negatywny w stopniu uzasadniającym odmowę wydania decyzji o udzieleniu autoryzacji. Dlatego też opierając się wyłącznie na literalnej wykładni przepisu art. 66a ust. 1 pkt 4, można przyjąć, że ocena w tym zakresie powinna być dokonywana w odniesieniu do każdego przypadku z osobna⁸⁵. Przy jej dokonywaniu zgodnie z art. 66a ust. 5 pkt 2 Prezes PAA może korzystać z uprawnień do przeprowadzenia kontroli weryfikującej spełnianie wymagań przewidzianych w art. 66a ust. 1, co niewątpliwie stanowi instrument ułatwiający podjęcie właściwej decyzji⁸⁶. Poza tym zakres działania Prezesa PAA w tym względzie nie ogranicza się jedynie do wydania bądź odmowy wydania decyzji o udzieleniu autoryzacji. Może on dokonać także zmiany zakresu autoryzacji (art. 66a ust. 4), w tym również na wniosek zainteresowanego po uprzedniej odmowie i uzgodnieniu nowego zakresu autoryzacji (art. 66a ust. 6).

Z drugiej strony istnieją jednak przesłanki, żeby przepis art. 66a ust. 1 pkt 4 interpretować w sposób zapewniający spójność ustawy z obowiązującymi aktami prawa międzynarodowego, tj. Konwencją bezpieczeństwa jądrowego⁸⁷ i dyrektywą 2009/71/Euratom⁸⁸. Uzasadniając takie podejście należy w pierwszej kolejności zauważyć, że zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji⁸⁹ jednym ze źródeł powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa jest ratyfikowana umowa międzynarodowa. Interpretowanie przepisów ustawy w duchu zgodności z Konwencją bezpieczeństwa jądrowego

jest zaś konieczne dla jej wykonania, gdyż z uwagi na charakter jej najważniejszych zapisów nie nadaje się ona do bezpośredniego stosowania w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji. Nie można więc zapewnić jej skuteczności jedynie poprzez ratyfikację i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Nie ma też mechanizmu egzekwowania wynikających z niej obowiązków państw, analogicznego do skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom prawa europejskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Tymczasem istnieje obowiązek zapewnienia skuteczności konwencji. Ma on swoje źródło w fundamentalnej zasadzie prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda* wynikającej zarówno ze zwyczaju, jak i z prawa pozytywnego⁹⁰ oraz w art. 9 Konstytucji stanowiącym, iż Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Wreszcie zgodnie z dyspozycją samej konwencji państwa będące jej stronami zobowiązane są do „podjęcia odpowiednich kroków” zapewniających skuteczność jej postanowień⁹¹. Najważniejszym z owych „odpowiednich kroków” jest niewątpliwie krajowa działalność prawotwórcza. Powszczególne przepisy powinny być więc na tyle precyzyjne, aby realizacja celów i postanowień konwencji była możliwa, co jednak nie zawsze jest wykonalne. Niejednokrotnie bowiem w ustawodawstwie wewnętrznym poszczególnych państw używane są sformułowania niejednoznaczne i niejasne. W takim przypadku jedynym sposobem na zapewnienie skuteczności Konwencji bezpieczeństwa jądrowego jest jedynie adekwatna, zgodna z duchem konwencji interpretacja takich przepisów, w tym także dokonywana przez organy administracji. Na koniec wypada zauważyć, że odczytanie art. 66a ust. 1 pkt 4 jako wykonania konwencji i dyrektywy zapewnia niewątpliwie wewnętrzną spójność ustawy – Prawo atomowe, której art. 1 ust. 1 pkt 5 stwierdza, iż określa ona m.in. „zasady wypełniania zobowiązań międzynarodowych, w tym w ramach Unii Europejskiej⁹², dotyczących bezpieczeństwa jądrowego (...)”.

Celem konwencji jest osiągnięcie i utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa jądrowego na świecie m.in. poprzez skuteczne oddzielenie funkcji organu regulacyjnego od funkcji innych organów i organizacji, dotyczących promocji lub wykorzystania energii jądrowej. Pochodną nakazu rozdzielenia funkcji jest zakaz angażowania się podmiotów biorących udział w działalności regulacyjnej w wykorzystywanie i promocję energii jądrowej. Służyć ma to zapewnieniu niezależności rozstrzygnięć dozoru jądrowego. Tam, gdzie konieczne jest

⁸⁵ Jako materiał pomocniczy przy dokonywaniu takiej oceny (jak i podejmowaniu decyzji o udzieleniu autoryzacji) można wykorzystać stosowne zalecenia MAEA pamiętając wszakże o ich niewiążącym charakterze.

⁸⁶ Prezes PAA mógłby np. sprawdzać, czy w ww. przypadkach TSO posiadają odpowiednią strukturę organizacyjną, politykę zarządzania oraz wdrożone i respektowane kodeksy etyki czy dobrych praktyk.

⁸⁷ Oraz Wspólną konwencją.

⁸⁸ Oraz dyrektywą 2011/70/Euratom.

⁸⁹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁹⁰ Art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

⁹¹ Zob. m.in. kluczowy dla niniejszych rozważań art. 8 ust. 2: „Each Contracting Party shall take the appropriate steps...”.

⁹² Mimo odrębnej osobowości prawnej Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej należy przyjąć, że przepis art. 1 ust. 1 pkt 5 odnosi się też do jej dorobku prawnego.

zasięgnięcie dodatkowej wiedzy technicznej niezbędną przesłanką tej niezależności będzie bezstronna, oparta jedynie na czynnikach merytorycznych ocena stanu faktycznego przez TSO. Zaangażowanie się TSO w wykorzystywanie lub promocję energii jądrowej oznaczać może konflikt interesów i groźbę utraty bezstronności. Nakazując rozdzielenie tych funkcji konwencja tworzy więc domniemanie, iż zaangażowanie się w wykorzystywanie lub promocję energii jądrowej *sensu largo* przez podmiot biorący udział w działalności regulacyjnej (w tym TSO) oznacza brak rękoma jego bezstronności. W związku z powyższym interpretowanie przepisu art. 66a ust. 1 pkt 4 zgodnie z postanowieniami konwencji pociąga za sobą konieczność obligatoryjnego uznania za naruszenie gwarancji bezstronności wykorzystywania i promowania przez TSO energii jądrowej w każdej postaci. To z kolei oznacza niemożność wykonywania przez TSO jakiegokolwiek działalności z wykorzystaniem obiektów jądrowych czy źródeł promieniotwórczych oraz prowadzenia jakiegokolwiek formy akcji popierających wykorzystywanie energii jądrowej.

Analogiczne wnioski wypływają z analizy dyrektywy 2009/71/Euratom, w odniesieniu do której należy zauważyć, iż zgodnie z zasadą wykształconą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE⁹³ istnieje obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego. Oznacza to, że krajowe przepisy powinny być interpretowane w taki sposób, aby tak dalece, jak jest to możliwe odpowiadały treści prawa UE, ze szczególnym uwzględnieniem dyrektyw, jako tych aktów, które podlegają transpozycji do krajowego porządku prawnego⁹⁴. W związku z powyższym interpretacja przepisów krajowych powinna być dokonywana tak, aby umożliwić realizację celów dyrektywy, którymi są utrzymanie ciągłej poprawy i promowania bezpieczeństwa jądrowego i jego regulacji za pomocą ram wspólnotowych oraz zapewnienie wprowadzenia przez państwa członkowskie odpowiednich rozwiązań krajowych zapewniających wysoki poziom bezpieczeństwa jądrowego. W związku z powyższym należy zatem zapewnić skuteczne wykonanie art. 5 ust. 2 dyrektywy 2009/71/Euratom, tj. uzyskanie stanu operacyjnego oddzielenia dozoru jądrowego od innych organów i organizacji zaangażowanych w promowanie lub wykorzystanie energii jądrowej w celu zapewnienia

jego faktycznej niezależności w regulacyjnym procesie decyzyjnym. Dla osiągnięcia wyrażonej tu *explicite* niezależności niezbędnym czynnikiem jest bezstronność uczestników procesu regulacyjnego, w tym wydających opinie techniczne TSO. Opierając się na brzmieniu art. 5 ust. 2 dyrektywy należy zatem założyć, że podobnie jak ma to miejsce w przypadku Konwencji bezpieczeństwa jądrowego dyrektywa domniemywa brak tej bezstronności u instytucji i organów zaangażowanych w wykorzystanie i promocję energii jądrowej. Stąd prounijna interpretacja przepisu art. 66a ust. 1 pkt 4 oznaczać będzie, że aby utrzymać gwarancję bezstronności TSO nie może angażować się w żadną formę wykorzystania i promocji energii jądrowej.

4.3. Praca dla dozoru lub operatora (promotora)

Art. 66a ust. 1 pkt 1 nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy organizacyjnie odrębna od operatora (oraz innych podmiotów wymienionych w przepisie) TSO może świadczyć usługi równocześnie dozorowi jądrowemu i podmiotom przez niego nadzorowanym. Wydaje się jednak, że może on stanowić podstawę odmowy udzielenia autoryzacji TSO świadczącym w tym samym czasie usługi zarówno dozorowi, jak i podmiotom projektującym, budującym i eksploatującym elektrownię jądrową. Z jednej strony wspomniany przepis wśród negatywnych przesłanek uzyskania autoryzacji nie wymienia wprost wykonywania działalności dla obu stron równocześnie. Z drugiej jednak mówi on wyraźnie, że autoryzacji nie mogą uzyskać te laboratoria i organizacje eksperckie, które m.in. są przedstawicielami podmiotów „zaangażowanych” w budowę lub eksploatację elektrowni jądrowych.

Jeśli przyjąć, że „zaangażowanie w projektowanie, budowę i eksploatację” oznacza nie tylko zaangażowanie się inwestora lub operatora, ale także każdą działalność, która przyczynia się do zaprojektowania, wybudowania i prowadzenia eksploatacji elektrowni jądrowej, to należałoby stwierdzić, iż termin ten obejmuje także działalność TSO w tym zakresie⁹⁵. Biorąc pod uwagę, iż wykonywane na rzecz inwestora i operatora funkcje TSO są nie tylko pomocne, ale wręcz konieczne w procesie projektowania, budowy i eksploatacji elektrowni jądrowej, taka interpretacja wydaje się, jak najbardziej uzasadniona⁹⁶. Poza tym jest ona zgodna z postanowieniami Konwencji bezpieczeństwa jądrowego o ko-

⁹³ W wyroku z dnia 13 listopada 1990 r. ETS w sprawie C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA* (ECR 1990, s. I-4135), stwierdził, że sąd krajowy ma obowiązek, tak dalece jak jest to możliwe, interpretować prawo krajowe w oparciu o brzmienie i cel dyrektywy tak, aby zamierzony cel dyrektywy mógł zostać osiągnięty.

⁹⁴ Zmiany wprowadzone do Prawa atomowego ustawą z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 132, poz. 766) wraz z wprowadzeniem art. 66a, stanowią transpozycję dyrektywy 2009/71/Euratom do prawa polskiego – zob. odnośnik 2) w tekście ustawy oraz uzasadnienie do jej projektu.

⁹⁵ Dotyczyć to powinno działalności świadczony na rzecz wszystkich podmiotów zaangażowanych w projektowanie, budowę i eksploatację elektrowni jądrowych, nawet tych, które nie są nadzorowane przez dozór jądrowy, z którym współpracuje TSO.

⁹⁶ Analogiczne rozumowanie należy zastosować także przy wykładni przepisu art. 5 ust. 2 dyrektywy 2009/71/Euratom i użytego tam sformułowania „(...) organów lub organizacji zaangażowanych w promowanie lub wykorzystywanie energii jądrowej (...)”

nieczności skutecznego rozdzielenia wszystkich funkcji regulacyjnych od wykorzystania energii jądrowej oraz z przepisami dyrektywy 2009/71/Euratom o operacyjnym oddzieleniu dozoru jądrowego od organów i organizacji zajmujących się wykorzystaniem energii jądrowej celem zapewnienia jego faktycznej niezależności w regulacyjnym procesie decyzyjnym.

Według literalnego brzmienia przepisu art. 66a ust. 1 pkt 1 autoryzacji nie mogą uzyskać „przedstawiciele podmiotów” zaangażowanych w projektowanie, budowę lub eksploatację elektrowni jądrowej. Sytuacja ta może więc, wydawać się problematyczna do zastosowania tego przepisu do TSO, gdyż zgodnie z przedstawioną powyżej argumentacją nie będą one „przedstawicielami podmiotów”, ale same będą spełniać kryteria podmiotu zaangażowanego w wymienioną w przepisie art. 66a ust. 1 pkt 1 działalność. Zgodnie jednak z zasadą wnioskowania *a minori ad maius*, skoro uzyskanie autoryzacji jest zakazane dla przedstawiciela określonego podmiotu, to musi być również zakazane w stosunku do samego podmiotu jako całości.

Zakaz równoczesnej pracy dla dozoru i przemysłu jądrowego wynika także z treści art. 66a ust. 1 pkt 4. Podobnie jak brak odrębności organizacyjnej fakt świadczenia usług równocześnie dla dwóch stron procesu regulacyjnego zaprzecza *per se* bezstronności TSO. Ponadto stosując w odniesieniu do art. 66a ust. 1 pkt 4 i w tym przypadku zaprezentowaną powyżej wykładnię zapewniającą spójność przepisów polskich z Konwencją bezpieczeństwa jądrowego i dyrektywą 2009/71/Euratom należy stwierdzić, że przepis art. 66a ust. 1 pkt 4 pozwala objąć swoim zasięgiem szerszą gamę stanów faktycznych. Wyprowadzony z niego zakaz dotyczy nie tylko operatorów i innych podmiotów zaangażowanych w działalność elektrowni jądrowych, ale także wszystkich innych podmiotów, które zaangażowane są w jakąkolwiek formę wykorzystania energii jądrowej lub jej promocję, bez względu na fakt, czy dana działalność podlega kontroli i nadzorowi dozoru jądrowego.

4.4. Inne przypadki konfliktu interesów

Z uwagi na dużą elastyczność użytego sformułowania art. 66a ust. 1 pkt 4 pozwala na objęcie swoim zakresem także innych, niż wynikające z Konwencji bezpieczeństwa jądrowego i dyrektywy 2009/71/Euratom, przypadków zagrożenia niezależności dozoru ze strony TSO. Opierając się na nim, można odmówić udzielenia autoryzacji także podmiotom, które znane są ze stronniczego nastawienia do kwestii energetyki jądrowej. Dotyczy to również poszczególnych pracowników takiej instytucji. Należy przy tym pamiętać, że zachowanie bezstronności oznacza zupełną neutralność w po-

glądach na materię poddawaną regulacji. Poszczególne podmioty i zatrudniony w nich personel nie mogą zatem demonstrować żadnych poglądów w tym zakresie. Zaprzeczeniem bezstronności byłoby zatem zarówno reprezentowanie stanowiska promującego lub afirmującego w stosunku do energetyki jądrowej, jak również stosunek z założenia negatywny, który mógłby prowadzić do nieuzasadnionych, niekorzystnych rozstrzygnięć dla operatora nadzorowanego obiektu⁹⁷.

Pojemność określenia „gwarancja bezstronności” pozwala również na ocenę tych stanów faktycznych, które wprawdzie nawiązują do uregulowań konwencji i dyrektywy ale nie są jednoznaczne. Chodzi np. o sytuacje, w których TSO nie angażują się w wykorzystywanie czy promocję energii jądrowej oraz nie świadczą doradztwa na rzecz podmiotów nadzorowanych ale takie działalności wykonywały w przeszłości. Prezes PAA korzystając m.in. z uprawnień do kontroli przewidzianego w art. 66a ust. 5 pkt 2 powinien zatem ustalić, czy i w jaki sposób wcześniejsza działalność TSO może oddziaływać na aktualny stan jego bezstronności w procesie kontroli elektrowni jądrowej.

4.5. Podsumowanie

Prawo atomowe nie definiuje pojęcia organizacji wsparcia technicznego, a jedynie wymienia rodzajowo podmioty, które mogą wykonywać ich funkcje. W zakresie pomocy technicznej w nadzorze nad elektrowniami jądrowymi są to laboratoria i organizacje eksperckie⁹⁸. Instytucje te mają znaczące miejsce w systemie kontroli i nadzoru nad bezpieczeństwem jądrowym elektrowni jądrowych, a przez to duże możliwości pośredniego wpływania na rozstrzygnięcia dozoru jądrowego. Z tego powodu fundamentalnym zagadnieniem współpracy dozoru z TSO są: wysoki poziom doświadczenia i kompetencji oraz możliwie szeroki zakres niezależności organizacji wsparcia technicznego. W ostatecznym rozrachunku to m.in. od obu tych czynników w równym stopniu zależeć będzie poziom bezpieczeństwa jądrowego elektrowni jądrowych w Polsce.

W zakresie niezbędnej niezależności TSO polskie prawo wiernie odzwierciedla ducha regulacji międzynarodowych i europejskich. Dzięki odpowiednim zapisom i technice legislacyjnej, bez uszczerbku dla celu, słusznie pozwala na elastyczne podejście do kwestii zapewnienia odpowiedniego poziomu niezależności TSO. Zamiast sztywnego powtarzania przepisów międzynarodowych i europejskich posługuje się ono częściowo

⁹⁷ Zob. N. Pelzer, *Nuclear New Build – New Nuclear Law ?*, NLB 2009, nr 2(84), s. 12; NEA/OECD, *Nuclear...*, s. 308.

⁹⁸ W przypadku innych obiektów jądrowych są to: biegli, eksperci i laboratoria – zob. art. 37 ust. 4 pkt 2, art. 39e ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 66 ust. 1 pkt 11 Prawa atomowego.

klauzulą „gwarancji bezstronności”. Na szczególną aprobatę zasługuje system kwalifikowania laboratoriów i organizacji eksperckich do świadczenia usług na rzecz dozoru. Ma to korzystny wpływ zarówno na pozycję dozoru, jak i podmiotów chcących ubiegać się o kontrakty na usługi doradztwa technicznego. Pierwszym jego etapem jest udzielenie autoryzacji przez Prezesa PAA i niejako nadanie statusu TSO; drugim wybór TSO do konkretnych zadań w drodze przetargu⁹⁹. Warunkiem otrzymania autoryzacji jest spełnienie przez kandydata wymogów w zakresie kompetencji i niezależności. Z jednej strony pozwala to na zachowanie koniecznej kontroli dozoru nad wyborem potencjalnych partnerów do współpracy. To bowiem dozór jądrowy odpowiada za wydawane decyzje i dlatego to on jako jedyny powinien mieć wpływ na dobór współpracowników w działalności regulacyjnej. Z drugiej strony tworzy się przejrzyste, równe dla każdego zasady ubiegania się o zlecenia, co wymusza konkurencję i pośrednio gwarantuje wysoki poziom usług i profesjonalizm TSO¹⁰⁰, co wpłynie niewątpliwie pozytywnie na stan bezpieczeństwa jądrowego, którego beneficjentem jest całe społeczeństwo.

W zakresie szczegółowych rozwiązań dotyczących zapewnienia niezależności, zgodnie z polskimi przepisami TSO muszą być organizacjami samodzielnymi, niewchodzącymi w skład i niebędącymi częścią podmiotów zaangażowanych w powstawanie i eksploatację elektrowni jądrowych (projektanci, wytwórcy, dostawcy, instalatorzy, budowniczowie, operatorzy). TSO musi ponadto zdecydować, której ze stron procesu regulacyjnego świadczyć chce swoje usługi. Nie może ona, prowadzić swojej działalności równocześnie na rzecz dozoru i ww. podmiotów. Pomiedzy tymi podmiotami, a TSO nie mogą też istnieć żadne zależności personalne. Zatrudnianie się u nich pracowników TSO i *vice versa* jest niedopuszczalne (dotyczy to szczególnie funkcji kierowniczych). W przypadku innych, wymienionych w tekście, sytuacji stwarzających poten-

cjalny konflikt interesów istnieje elastyczny mechanizm ustalania, czy określony stan rzeczy stanowi naruszenie niezależności, czy nie. Składają się na niego konieczność uzyskania autoryzacji, przesłanka jej uzyskania w postaci „gwarancji bezstronności”¹⁰¹ oraz możliwość przeprowadzenia kontroli celem weryfikacji spełnienia przewidzianych dla TSO wymogów. Bezstronność TSO powinna być oceniana zgodnie z kryteriami niezależności dozoru jądrowego przewidzianymi w Konwencji bezpieczeństwa jądrowego oraz dyrektywie 2009/71/Euratom¹⁰². Oznacza to, iż zgodnie z polskim prawem organizacje wsparcia technicznego pracujące na rzecz dozoru jądrowego nie mogą być zaangażowane w wykorzystywanie i promocję energii jądrowej *sensu largo* niezależnie od formy takiej aktywności. Obejmuje to także zakaz świadczenia działalności doradczej na rzecz podmiotów wykorzystujących lub promujących energię jądrową oraz istnienia powiązań personalnych między nimi a TSO.

5. Zakończenie i wnioski

Fundamentem skutecznego systemu kontroli i nadzoru nad energetyką jądrową jest zapewnienie niezależności w podejmowaniu decyzji w procesie regulacyjnym. W pierwszej kolejności odnosi się to do samych organów dozoru jądrowego, jako tych podmiotów, które bezpośrednio są odpowiedzialne za wydawanie i prawidłowość poszczególnych decyzji. Obowiązek ten dotyczy jednak w równym stopniu także innych podmiotów wykonujących czynności regulacyjne, czyli te, które mają lub mogą mieć wpływ na kształt rozstrzygnięć podejmowanych przez dozór jądrowy. Logiczną konsekwencją jest więc zaadresowanie tego obowiązku także do organizacji wsparcia technicznego pracujących na rzecz dozoru jądrowego. Ich działalność polega na sporządzaniu ocen, ekspertyz i analiz nt. bezpieczeństwa poszczególnych elementów obiektu jądrowego, w tym elektrowni, które stanowią podstawę dowodową decyzji podejmowanych przez organy dozoru jądrowego.

Instrumenty prawa międzynarodowego nie poruszają *explicite* kwestii niezależności organizacji wsparcia technicznego. Z ich analizy wynika jednak, że atrybuty niezależności przynależne organom dozoru jądrowego

⁹⁹ Co pozwala wyłonić podmioty faktycznie gwarantujące najwyższy poziom usług w przedmiotowej dziedzinie.

¹⁰⁰ Zagwarantowanie bezpieczeństwa jądrowego jest rzeczą fundamentalną, której znaczenia dla społeczeństwa, gospodarki i państwa nie da się przecenić. Jest to najważniejszy obowiązek nałożony przez prawo na wszystkich zaangażowanych w wykorzystywanie energii jądrowej (art. 10 Konwencji bezpieczeństwa jądrowego). W trakcie oceny stanu bezpieczeństwa elektrowni jądrowych dozór powinien mieć więc możliwość posługiwania się organizacjami o najwyższym dostępnym na wolnym rynku poziomie doświadczenia, wiedzy i niezależności, w tym pochodzącymi z zagranicy, bądź organizacjami międzynarodowymi. Dozór powinien mieć też dużą dozę swobody w wyborze usługodawcy lub kilku usługodawców jednocześnie – w zależności od aktualnych potrzeb, gdyż nie każda organizacja w równym stopniu wykonuje tę samą działalność, lub posiada wymagany stopień wyspecjalizowania w danej dziedzinie. Niedopuszczalne byłoby w tym kontekście np. uzależnienie dozoru od jednego tylko podmiotu.

101 Oprócz sytuacji opisywanych w treści artykułu o bezstronności lub jej braku świadczyć mogą też takie czynniki jak m.in. referencje TSO czy osobiste przekonania jej pracowników względem energetyki jądrowej.

102 Art. 66a mówi jedynie o elektrowniach jądrowych, jednak podobne rozumowanie należy zastosować także w przypadku gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi. Ocena niezależności TSO w tym przypadku powinna być dokonywana na podstawie analogicznych przepisów Wspólnej konwencji oraz dyrektywy 2011/70/Euratom, tj. odpowiednio art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 2.

powinny posiadać także TSO. Zgodnie z międzynarodowymi przepisami nie mogą one być zaangażowane w żadną formę wykorzystania i promocji energii jądrowej. Oznacza to, iż nie tylko nie mogą one same wykonywać takiej działalności, w tym związanej z wykorzystaniem elektrowni jądrowej i innych obiektów jądrowych, ale także nie mogą świadczyć swoich usług innym podmiotom prowadzącym taką działalność. Powyższa zasada obejmuje też zakaz wszelkich powiązań personalnych pomiędzy tymi podmiotami a TSO. Takie stanowisko znaleźć można w zaleceniach MAEA oraz przytłaczającej większości literatury przedmiotu.

Polskie prawo w omawianym zakresie odzwierciedla uregulowania przewidziane zarówno Konwencją bezpieczeństwa jądrowego, jak i dyrektywą 2009/71/Euratom, w związku z czym ww. kryteria mają zastosowanie także do laboratoriów i organizacji eksperckich chcących wspierać polski dozór jądrowy w działalności regulacyjnej elektrowni jądrowych. W zależności od zakresu nakaz zapewnienia niezależności TSO wynika wprost z przepisów ustawy – Prawo atomowe bądź pośrednio poprzez oparcie się na zawartej w nich przesłance zapewnienia bezstronności. Dzięki tej odpowiedniej technice legislacyjnej za pomocą polskich przepisów można objąć nawet większą liczbę stanów faktycznych, w których wykonywanie roli TSO dla dozoru byłoby niedopuszczalne niż ma, to miejsce w przypadku wspomnianych instrumentów międzynarodowych.

Niezależnie od uczynienia zadość przepisom prawa dobór organizacji wsparcia technicznego zgodnie z opisanymi powyżej zasadami będzie miał korzystny wpływ na poziom zaufania społecznego do dozoru jądrowego oraz pośrednio gwarantować będzie bezpieczną eksploatację elektrowni jądrowych. To z kolei przełożyć się może na rzecz dla energetyki jądrowej fundamentalną – świadome poparcie społeczeństwa przekonanego o tym, że jego bezpieczeństwo gwarantowane jest przez podmioty kompetentne i niezależne od zewnętrznych wpływów.

*mgr Tomasz R. Nowacki,
Warszawa*

Poglądy przedstawione w niniejszym artykule są prywatnymi poglądami autora i nie mogą być traktowane jako oficjalne stanowisko lub oficjalna (urzędowa) wykładnia tekstu prawnego dokonywana w imieniu Ministerstwa Gospodarki.



JAK ZAPEWNIĆ WSPÓŁUCZESTNICTWO SPOŁECZEŃSTWA W PROCESACH DECYZYJNYCH?

Dwie polskie jednostki naukowo-badawcze – Instytut Chemii i Techniki Jądrowej i Narodowe Centrum Badań Jądrowych uczestniczą w realizacji projektu pod nazwą IPPA w ramach European Union Seventh Framework Programme. IPPA, czyli IMPLEMENTING PUBLIC PARTICIPATION APPROACHES IN RADIOACTIVE WASTE DISPOSAL (Wdrażanie polityki współuczestnictwa społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych ze składowaniem odpadów radioaktywnych) ma na celu ustanowienie areny dla zbliżenia wszystkich interesariuszy w celu zwiększenia zrozumienia dla problemów składowania odpadów radioaktywnych i wymiany poglądów pomiędzy zainteresowanymi stronami. Projekt jest realizowany w 12. krajach Europy, ale jest zogniskowany na krajach Europy Centralnej i Wschodniej.

W dniach 18-19 czerwca odbyło się szkolenie przeznaczone dla polskich uczestników projektu (i osób zainteresowanych), którego celem było:

- pomoc i wsparcie dla przedstawicieli organów decyzyjnych i innych interesariuszy zaangażowanych w zagospodarowanie odpadów i Program Polskiej Energetyki Jądrowej w zrozumieniu znaczenia uczestnictwa społeczeństwa w procesach decyzyjnych i konieczności dostosowania się do krajowych i międzynarodowych wymagań w tym zakresie – w szczególności do postanowień Konwencji z Aarhus;
- zainicjowanie procesu nabywania umiejętności tworzenia projektów i praktycznych zdolności skutecznego angażowania ludzi w procesy podejmowania decyzji dotyczących problematyki jądrowej i ekologicznej;
- pomoc w dostrzeganiu przez interesariuszy korzyści i wyzwań wynikających z uczestnictwa społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji.

W szkoleniu wzięło udział około 30 osób z kilkunastu instytucji, a w tym z instytutów naukowych, ministerstw i urzędów państwowych (MSZ, MŚ, MG, PAA, PGE). Wśród uczestników spotkania byli także ekolodzy i niezależni eksperci.

Program spotkania obejmował m.in. następujące grupy zagadnień:

1. Postępowanie z odpadami promieniotwórczymi i włączenie się społeczeństwa: obowiązujące zasady a praktyka – przegląd międzynarodowy;
2. Międzynarodowe i krajowe standardy i wymagania dotyczące uczestnictwa społeczeństwa w decyzjach odnoszących się do zagospodarowania odpadów i energetyki jądrowej;
3. Planowanie procesu uczestnictwa: ważne jest, aby mieć dobrze przygotowany proces i znać jego najistotniejsze elementy;
4. Znaczenie informacji zawartych w Konwencji z Aarhus dla planowania społecznej partycypacji.