

Prof. dr hab. Zdzisław Brodecki

Ekspertyza nr 216

Ocena projektu ustawy Prawo atomowe (Druk Sejmowy nr 1724)

1. Działalność w zakresie pokojowego wykorzystywania energii atomowej stwarza zagrożenie szkód transgranicznych. Podstawowym kryterium oceny poprawności przyjętych rozwiązań jest zakres zgodności projektu z prawem międzynarodowym i z *acquis communautaire*.

Prawo atomowe powinno zostać uregulowane przy pomocy nowej techniki legislacyjnej, która znana jest polskiemu prawu morskiemu. Polega ona na stosowaniu konwencji międzynarodowych, tak w stosunkach międzynarodowych (z racji ratyfikowania umowy międzynarodowej przez Polskę), jak i w stosunkach krajowych (z racji odesłania przez przepisy krajowe do określonej umowy międzynarodowej). Dzięki odejściu od tradycyjnej metody transformacji norm prawa międzynarodowego do prawa krajowego osiąga się stan pełnej zgodności umów międzynarodowych, której Rzeczypospolita Polska jest stroną z prawem krajowym.. Na stosowanie umów międzynarodowych jako części prawa krajowego zasługują:

- Konwencja o wczesnym powiadomieniu o awarii jądrowej (Dz. U. z 1988 r. Nr 31, poz. 216),
- Konwencja o pomocy w przypadku awarii jądrowej (Dz. U. z 1988 r. Nr 31, poz. 218),
- Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 93),
- Konwencja o bezpieczeństwie jądrowym (Dz. U. z 1992 r. Nr 42, poz. 262),
- Konwencja Wiedeńska o odpowiedzialności za szkodę jądrową (Dz. U. z 1990 r. Nr 63, poz. 370).

Przyjęcie tej propozycji wymagałoby ograniczenia projektu do spraw, które nie są uregulowane w ww. konwencjach międzynarodowych oraz uzupełnienia norm konwencyjnych o sprawy prawno-ustrojowe (zazwyczaj pozostawione prawu krajowemu) i procesowe (związane z określonym postępowaniem).

Biorąc za przykład, rozdział 12 o odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe, należałoby jego treść rozpocząć od artykułu “inkorporującego” konwencję do prawa krajowego. Oto jego brzmienie:

“Do odpowiedzialności za szkodę jądrową spowodowaną przez wypadek jądrowy stosuje się Konwencję o odpowiedzialności za szkodę jądrową, sporządzoną w Wiedniu dnia 21 maja 1963r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 63 poz. 370), zwaną dalej Konwencją Wiedeńską”.

Obowiązek respektowania *acquis communautaire* wynika wprost z Układu Europejskiego o stowarzyszeniu między RP a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z 1991r. (Dz. U. z dnia 27 stycznia 1994 r. Nr 11, poz.38; z późn.zm.). Stosowanie rozporządzeń i dyrektyw jako części składowej prawa krajowego jest przedwczesne. Projektodawcy słusznie potraktowali je jako wzorzec, który pozwala zbliżyć polskie ustawodawstwo do europejskich standardów bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej.

2. Na wnikliwą dyskusję zasługuje próba nowego uregulowania statutu Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki i właściwe jego umiejscowienie wśród działów administracji rządowej.

Prezes Państwowej Agencji Atomistyki powinien mieć odpowiednią rangę i jasno określone kompetencje w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Dzięki temu zwiększy się jego wpływ na podejmowane decyzje i odpowiedzialność za kreowany przez siebie urząd.

Projekt słusznie zakłada oddzielenie Państwowej Agencji Atomistyki (urzędu) od działalności związanej z wykorzystaniem energii atomowej (gospodarki). Ten sam minister nie powinien jednocześnie odpowiadać za bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną oraz gospodarce wykorzystanie energii atomowej.

Zakłada się podporządkowanie Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki bezpośrednio Premierowi. Godne przemyślenia jest umiejscowienie jego urzędu w resorcie administracji i spraw wewnętrznych, obok innych działów administracji specjalnej.

3. Autorzy projektu zmierzają do przekształcenia Zakładu Doświadczalnego Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych Instytutu Energii Atomowej w przedsiębiorstwo użyteczności publicznej. Jest to próba tworzenia infrastruktury publicznej, zarządzanej przez podmiot oddzielony od urzędu (administracji) i od działalności związanej z wykorzystywaniem energii atomowej (gospodarki).

Dążność do komercjalizacji zarządu publicznego przemawia za przemyśleniem koncepcji powołania spółki akcyjnej użyteczności publicznej w oparciu o przepisy szczególne w stosunku do art. 310 kodeksu handlowego. Przyjęcie tej propozycji umożliwiłoby Skarbowi Państwa i gminie (na terenie której będzie się znajdować składowisko odpadów promieniotwórczych) utworzenie Zarządu Składowiska Odpadów Promieniotwórczych, Spółki Akcyjnej.

Przystępując do opracowania tej propozycji można wzorować się na ustawie o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 44; z późn.zm.) Ta ustawa w sposób nowatorski i zgodny z duchem przemian zachodzących we Wspólnotach Europejskich reguluje m.in. kwestie zarządzania portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Celem tej propozycji jest utworzenie podmiotu nie tylko przez Skarb Państwa (obejmujący co najmniej 51% akcji spółki) lecz i gminę, w której znajduje się składowisko (obejmującą co najmniej 34% akcji). Należy przyjąć, iż założyciele spółki mogą pokryć ich kapitał akcyjny tak wkładami niepieniężnymi (aportami) lub wkładami pieniężnymi. Źródłami przychodów podmiotu zarządzającego składowiskiem powinny być opłaty, przychody z ewentualnych usług świadczonych przez podmiot zarządzający i wpływy z innych tytułów (nie wykluczając dotacji określonej przez ustawę budżetową). Przychody z działalności podmiotu zarządzającego składowiskiem powinno się przeznaczać na: budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację składowiska; realizację innych zadań wynikających z przedmiotu jego działalności oraz pokrycie jego bieżących kosztów utrzymania.

4. Projekt-w ślad za Konwencją Wiedeńską o odpowiedzialności za szkodę jądrową (Dz. U. Nr 63, poz. 370) zobowiązuje osobę eksploatującą urządzenie jądrowe do posiadania finansowego zabezpieczenia swej działalności, a jednocześnie zobowiązuje Ministerstwo Finansów do określenia w drodze rozporządzenia sposobu tegoż zabezpieczenia.

Obowiązujący niegdyś stan prawny (Minister Finansów zobowiązał PZU do ubezpieczenia osób eksploatujących określone urządzenia od odpowiedzialności cywilnej) mógł być tolerowany w czasach monopolu zakładów ubezpieczeniowych. Przemiany zachodzące w ubezpieczeniach zmuszają do przyjęcia rozwiązania zgodnego z projektem ustawy o działalności ubezpieczeniowej i wymogami *acquis communautaire*.

Ustawa powinna zobowiązywać osobę eksploatującą określone urządzenie jądrowe do uzyskania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego, a jednocześnie pozostawić jej swobodę wyboru sposobu tegoż zabezpieczenia (gwarancji ubezpieczeniowej albo bankowej).

Minister Finansów w drodze rozporządzenia, względnie odrębne przepisy o ubezpieczeniach obowiązkowych (będące przedmiotem projektu ustawy) powinny określać zasady wprowadzania i funkcjonowania ubezpieczeń obowiązkowych dla osób eksploatujących urządzenie jądrowe w razie wyboru towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, albo spółki akcyjnej.

Warto zastanowić się nad utworzeniem towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych przez osoby eksploatujące urządzenia jądrowe, określając m.in.:

- zakres przedmiotowy z określeniem działu, grup i rodzajów ubezpieczeń oraz zakres działalności reasekuracyjnej,
- wysokość kapitału zakładowego,
- zasady wykorzystania nadwyżki bilansowej oraz sposób pokrycia strat,
- zasady spłacania przez towarzystwo kapitału zakładowego i umarzania udziałów.

Gdynia, 15 marca 2000 r.