

TOMASZ R. NOWACKI

# Charakterystyka źródeł prawa energii jądrowej w PRL (do 1986 r.)

Characteristics of Sources of Nuclear Energy Law in the Polish People's Republic (Until 1986)

## Abstract

This article discusses the types of formal legal sources that, until 1986, constituted the system of nuclear law in communist Poland. The time frame of this study was determined, on the one hand, by the state's commencement of legislative activity in the area in question (1952) and, on the other hand, by the adoption and entry into force of the first Polish Atomic Law (1986). It was the first legal act of this rank in Poland that comprehensively regulated the safety of nuclear energy and ionising radiation. Furthermore, the new act largely streamlined the previously opaque system of norms, which consisted of acts of varying rank and form originating from numerous state authorities.

**KEYWORDS:** nuclear law, Atomic Law, radiation protection, the law of the Polish People's Republic

**SŁOWA KLUCZOWE:** prawo energii jądrowej, Prawo atomowe, ochrona radiologiczna, prawo PRL

**TOMASZ R. NOWACKI** – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku, ORCID – 0000-0002-6684-8384, e-mail: tomasz.nowacki@upsl.edu.pl

# 1 | Wstęp

Na współczesne polskie prawo energii jądrowej składają się przede wszystkim (druga) ustawa – Prawo atomowe z 2000 r.<sup>[1]</sup> wraz z aktami wykonawczymi oraz ustawa określająca szczególne zasady przygotowania i realizacji budowy elektrowni jądrowych z 2011 r.<sup>[2]</sup> Obecny system należy uznać za kompleksowo regulujący obszar wykorzystania energii jądrowej, ze szczególnym uwzględnieniem energetyki jądrowej, dostatecznie konsumujący dorobek prawnomiędzynarodowy w tym zakresie, włączając w to także prawo europejskie oraz instrumenty *soft law*. Początki kompleksowej regulacji sektora energii jądrowej sięgają jednak znacznie dalej w przeszłość, bo do roku 1986, w którym została uchwalona i weszła w życie ustawa zatytułowana „Prawo atomowe”<sup>[3]</sup>. Był to pierwszy akt całościowo regulujący w Polsce kwestie bezpieczeństwa wykorzystywania energii jądrowej i promieniowania jonizującego. Wraz ze stopniowo rozwijanym katalogiem aktów wykonawczych stanowił on pierwszy krok w uporządkowaniu istniejącego do tej pory nieprzejrzystego i niepełnego systemu norm, na który składały się akty o różnej randze i formie pochodzące od wielu organów państwowych<sup>[4]</sup>. Przed 1986 r. nie istniała bowiem legislacyjna próżnia. W miarę rozwoju zastosowań promieniowania jonizującego i przygotowań do wdrożenia energetyki jądrowej przez z górą 30 lat tworzono otoczenie prawne. Okresowi temu nie poświęcono do tej pory szczególnej uwagi<sup>[5]</sup>, znikoma jest też ówczesna prawnicza i ekspercka literatura na ten

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18 ze zm.; t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1277).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. Nr 135, poz. 789 ze zm.; t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1410).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. – Prawo atomowe (Dz.U. Nr 12, poz. 70 ze zm.).

<sup>4</sup> Krytycznie o niepełnej regulacji sektora przed wejściem w życie Prawa atomowego z 1986 r. zob. m.in. Tadeusz Gadkowski, *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkodę jądrową* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 1990), 163.

<sup>5</sup> Zob. nieliczne publikacje: Tomasz R. Nowacki, „Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce,” *Zeszyty Prawnicze UKSW*, nr 3 (2018): 115 – 149; Zenon Bałtrukiewicz i Tadeusz Musiałowicz, *100 lat ochrony przed promieniowaniem jonizującym* (Warszawa: Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, 1999), 18 – 54; Kamil Młynarkiewicz, „State Council for the Peaceful Uses of Nuclear Energy. Statutory Position, Scope of Action, Competences and Tasks,” *Annales Pomorienses. Ius*, nr 3 (2024): 136 – 148; Przemysław Dąbrowski, red. *40 lat Państwowej Agencji Atomistyki 1982–2022. Kronika*

temat, bo z uwagi na niewielką skalę rodzącego się sektora prawo energii jądrowej nie cieszyło się szczególnym zainteresowaniem doktryny<sup>[6]</sup>. Tymczasem prawo energii jądrowej PRL jest interesującym obszarem badawczym. Przede wszystkim, mimo upływu lat i wielu przekształceń, wciąż do pewnego stopnia stanowi ono źródło aktualnego porządku prawnego<sup>[7]</sup>. Do tej pory stosowana jest utworzona wówczas terminologia, do dziś istnieją niektóre powstałe wtedy instytucje i organy bądź ich sukcesorzy, a do stosunkowo niedawna swoją moc zachowywały niektóre akty administracyjne wydane na podstawie dawnych przepisów. Atrakcyjność badawcza tego obszaru wynika też z faktu, iż wgląd w tamtą epokę pozwala na spojrzenie na proces tworzenia prawa całkowicie od podstaw. II Rzeczpospolita nie zostawiła po sobie w spadku żadnego istotnego dorobku legislacyjnego w tej dziedzinie. Jej regulacje były szczątkowe i ograniczały się do punktowych, dosyć przypadkowych interwencji. W szczególności brak było systemu organów odpowiedzialnych bądź to za rozwój, bądź nadzór nad wykorzystywaniem promieniowania jonizującego oraz podstawowych choćby wymagań w zakresie ochrony radiologicznej<sup>[8]</sup>. Niszę tę wypełniała samoregulacja środowiska lekarzy radiologów, której dorobek pobrzmiwa

---

(Warszawa: Państwowa Agencja Atomistyki, 2023), 20 – 40; Przemysław Dąbrowski, “Origins, Legal Regulations and Structure of the Atomic Energy Authority (1973–1976). A Historical and Legal Overview of the Subject,” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 75 – 85; Tomasz R. Nowacki, “Od nacjonalizacji do regulacji. Prawodawstwo energetyczne w Polsce w latach 1945–1997,” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. 31 (2022): 235 – 238.

<sup>6</sup> Wyjątkiem były zagadnienia odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową i to mimo faktu, że pierwsze regulacje w tym zakresie wprowadzało dopiero pierwsze Prawo atomowe z 1986 r. Zob. w szczególności prace z lat 60. XX wieku Stanisława Matysika, Witolda Warkały, Biruty Lewaszkievicz-Petrykowskiej i Jacka Machowskiego. Por. analogiczne spostrzeżenia poczynione w doktrynie odnośnie do pierwszych lat funkcjonowania Prawa atomowego z 1986 r.: Ryszard Mikosz, “Przedmiot prawa atomowego,” *Problemy prawne górnictwa*, t. 16–17 (1995): 121. W odniesieniu do pozostałych obszarów prawa energii jądrowej pojawiały się nieliczne artykuły branżowe, z których większość została wykorzystana w niniejszym opracowaniu i jest przywołana w dalszej części tekstu.

<sup>7</sup> O wartości poszukiwań historycznych w odniesieniu do poznania współczesnych źródeł prawa administracyjnego zob. m.in. Franciszek Longchamps, “O źródłach prawa administracyjnego,” w *Studia z zakresu prawa administracyjnego. Ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. Wiktor Jaśkiewicz (Warszawa–Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział w Poznaniu, 1973), 99.

<sup>8</sup> Zob. w tym zakresie Tomasz R. Nowacki, “Prapoczątki prawa energii jądrowej w Polsce. Ustawodawstwo II Rzeczypospolitej,” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 29 – 54; Tomasz R. Nowacki, “Przepisy dotyczące ochrony radiologicznej w II Rzeczypospolitej,” w *Sapientia ars vivendi putanda est. Księga jubileuszowa z okazji 60. urodzin*

w pierwszych powojennych publikacjach i państwowych aktach prawnych, stanowiących swoistą kontynuację międzywojennych wysiłków na rzecz unormowania przedmiotowych zagadnień. W tym czasie na całym świecie, począwszy od wczesnych lat 50. XX wieku, następował też rozwój cywilnego sektora energii jądrowej, co sprawiało, że zarówno regulacje międzynarodowe, jak i krajowe powstawały stopniowo, równoległe do rozwijania i upowszechniania zastosowań technologii jądrowych. Jednak każdy, kto chce zbadać ówczesny polski system prawa energii jądrowej, z miejsca napotyka na przeszkodę w postaci różnorodności aktów prawnych na każdym możliwym poziomie: formy, treści, rangi, nazwy, miejsca w systemie, publikacji. Problem ten dotyczy także wielości organów prowadzących działalność prawotwórczą, w tym ich sukcesji i zmienności na przestrzeni ponad 30 lat. Ponadto znaczna część, jeśli nie większość istotnych aktów prawnych nie podlegała ogłoszeniu, nie tylko w organach promulgacyjnych o zasięgu państwowym, jak Dziennik Ustaw lub Monitor Polski, ale nawet w resortowych dziennikach urzędowych. Wiąże się z tym konieczność poszukiwań archiwalnych dodatkowo utrudniająca i wydłużająca prowadzenie badań. Tymczasem współczesny badacz i praktyk prawa przyzwyczajony jest do w miarę przejrzystego konstytucyjnie określonego systemu źródeł prawa, ograniczonych tak rodzajowo, jak i liczbowo, z jasną hierarchią, w którym każdy akt, czy to obowiązujący powszechnie, czy też o charakterze wewnętrznym, jest dostępny na jedno kliknięcie. Nie da się w pełni zdekodować norm ani zrozumieć i opisać ówczesnego systemu prawa energii jądrowej bez uprzedniego usystematyzowania wiedzy o formalnych źródłach prawa, ich rodzajach, wzajemnych zależnościach i miejscu w hierarchii. Taki jest też cel niniejszego artykułu, który w zamierzeniu autora stanowić ma krok w kierunku zbadania polskiego prawa energii jądrowej z okresu PRL. Ramy czasowe niniejszego opracowania ograniczone są z jednej strony rozpoczęciem przez państwo aktywności legislacyjnej w omawianym obszarze (1952 r.)<sup>9]</sup>, a z drugiej uchwaleniem

---

profesora Dariusza Szpopera, red. Przemysław Dąbrowski et al. (Sopot: Arche, 2024), 691 – 713; Nowacki, “Ewolucja”.

<sup>9</sup> Dla porównania w Rosji Sowieckiej rozporządzenie dotyczące ochrony radiologicznej (nr 233/389) wydano w 1925 r. Szwecja uregulowała kwestie ochrony radiologicznej ustawowo już w 1941 r. (ustawa o ochronie przed promieniowaniem), a pierwszy projekt ustawy autorstwa Szwedzkiej Izby Lekarskiej gotowy był już w 1932 r. Zob. Edward Blomstrand, *Svensk kärnenergi. En exposé över lagstiftningen på kärnenergiområdet från andra världskriget till millennieskiftet* (Sztokholm: Statens kärnkraftinspektion, 2005), 7 – 8.

i wejściem w życie pierwszego Prawa atomowego (1986 r.), które stworzyło nową jakość w jądrowej legislacji w Polsce.

## 2 | Rozwój nowego sektora nauki i gospodarki oraz aparatu administracyjnego w obszarze energii i energetyki jądrowej w Polsce

Podążając za trendami rozwoju energii i energetyki jądrowej w latach 50. XX wieku, także w Polsce tworzone zostały zaplecza naukowego i administracyjnego nowej dziedziny nauki i gospodarki. W 1953 r. powstał Instytut Fizyki PAN, w skład którego wchodziły dwa zakłady „jądrowe”: Zakład Izotopów Promieniotwórczych w Warszawie i Zakład Fizyki Jądra Atomowego w Krakowie. W 1954 r. utworzono Zakład Fizyki Cząstek Elementarnych, w którym rozpoczęto prace nad reaktorem jądrowym polskiej produkcji, w wyniku których powstał „szkicowy projekt reaktora”<sup>[10]</sup>. W 1955 r. powołano Instytut Badań Jądrowych PAN (dalej: IBJ)<sup>[11]</sup>. W tym samym roku w strukturach Głównego Urzędu Miar utworzono Laboratorium Pomiarów Promieniowania Jonizującego<sup>[12]</sup>. W 1957 r. powstało Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej (dalej: CLOR)<sup>[13]</sup>, instytucja naukowa pełniąca przez szereg lat istotną rolę w systemie nadzoru nad bezpiecznym

<sup>10</sup> Zob. Henryka Plucińska, *Andrzej Sołtan 1897–1959. Monografia bio-bibliograficzna* (Otwock–Świerk: Instytut Problemów Jądrowych im. Andrzeja Sołtana, 1991), 12.

<sup>11</sup> Pierwotnie IBJ został powołany uchwałą Prezydium PAN z dnia 5 maja 1955 r.; zob. Plucińska, *Andrzej Sołtan*, 13. Stan ten usankcjonowała uchwała nr 419/55 Prezydium Rządu z dnia 4 czerwca 1955 r. (zob. przypis 15). Również pierwszy statut IBJ został nadany przez ten sam organ na mocy uchwały nr 530/55 Prezydium Rządu z dnia 2 lipca 1955 r. w sprawie nadania tymczasowego statutu Instytutowi Badań Jądrowych (niepubl.). „Docelowy” statut nadawał już organ nadzorujący – zob. zarządzenie nr 3/58 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 19 marca 1958 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Badań Jądrowych (niepubl.).

<sup>12</sup> Zob. Bałtrukiewicz, Musiałowicz, *100 lat ochrony*, 20.

<sup>13</sup> Zob. § 1 zarządzenia nr 164 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1957 r. w sprawie utworzenia Centralnego Laboratorium Ochrony Radiologicznej (niepubl.).

wykorzystywaniem substancji promieniotwórczych oraz tworząca naukowe podwaliny ochrony radiologicznej w Polsce.

W ślad za rozwojem nauki postępował rozwój otoczenia instytucjonalnego. Impuls tym działaniom nadało podpisanie w kwietniu 1955 r. stosownej umowy ze Związkiem Sowieckim<sup>[14]</sup>. Z uwagi na fakt pozostawania Polski, jako państwa tzw. bloku socjalistycznego, w zależności politycznej od Związku Sowieckiego oraz konfrontacyjny charakter relacji pomiędzy Związkiem Sowieckim i jego satelitami a demokracjami zachodnimi ówczesna Polska Rzeczpospolita Ludowa mogła rozwijać nowy sektor nauki i gospodarki tylko za pośrednictwem i pod nadzorem komunistycznego mocarstwa. W 1955 r. uchwałą Prezydium Rządu nr 419/55<sup>[15]</sup> powołano trzy podmioty istotne dla rozwoju wykorzystania energii i energetyki jądrowej w Polsce: Komitet dla Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej działający przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (§ 1 ust. 1 pkt 1)<sup>[16]</sup>, ww. IBJ (§ 1 ust. 1 pkt 2)<sup>[17]</sup> oraz Komisję Rządową dla Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (§ 2). Rolą komitetu było planowanie i koordynowanie prac naukowo-badawczych w zakresie wykorzystania energii jądrowej; instytut miał być głównym ramieniem wykonawczym w tym zakresie, a komisja rządowa, odpowiedzialna za „nadzór nad przebiegiem prac związanych z wykorzystaniem energii jądrowej dla postępu technicznego” (§ 2 pkt 2), była *de iure* i *de facto* pierwszym organem państwowym odpowiedzialnym za rozwój energii, w tym energetyki, jądrowej w Polsce<sup>[18]</sup>. Stosunkowo szybko nastąpiły ważne przeobrażenia instytucjonalne.

<sup>14</sup> Umowa między Rządem PRL i Rządem ZSRR w sprawie udzielenia Polsce pomocy przez ZSRR w rozwoju badań w zakresie fizyki jądra atomowego i zastosowania energii atomowej w gospodarce narodowej podpisana w Moskwie w dniu 23 kwietnia 1955 r. (niepubl.). Tekst umowy w *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. 10 (Warszawa: Książka i Wiedza, 1982), 444.

<sup>15</sup> Uchwała nr 419/55 Prezydium Rządu z dnia 4 czerwca 1955 r. w sprawie rozwoju badań w dziedzinie fizyki jądra atomowego i wykorzystania energii jądrowej dla celów gospodarki narodowej (niepubl.).

<sup>16</sup> Bezpośrednim aktem powołującym komitet, niejako w wykonaniu uchwały nr 419/55 Prezydium Rządu, była uchwała Sekretariatu Naukowego Prezydium PAN z dnia 15 czerwca 1955 r. Zob. *Postępy Fizyki*, nr 6 (1955): 683.

<sup>17</sup> Co sankcjonowało stan faktyczny – zob. przypis 11.

<sup>18</sup> Odnotować należy także inne organy, np. Komisję Izotopową, wewnętrzny organ doradczy Ministra Zdrowia – zob. Jerzy Roman, „Organizacja ochrony radiologicznej w Polsce,” *Biuletyn Informacyjny. Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, nr 2 (1958): 3. O zakresach działania, kompetencjach i zadaniach kolejnych organów i urzędów odpowiedzialnych za rozwój energetyki jądrowej i nadzór nad bezpieczeństwem jej wykorzystywania zob. Nowacki,

Już w 1956 r. na mocy uchwały Prezydium Rządu nr 444/56<sup>[19]</sup> (§ 1 ust. 1) utworzono urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej (dalej: Pełnomocnik), a mocą uchwały Prezydium Rządu nr 525/56<sup>[20]</sup> utworzono Państwową Radę do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (§ 1), znosząc jednocześnie Komisję Rządową dla Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (§ 11). Pełnomocnik przejął od komisji zadania w zakresie nadzoru nad pracami rozwojowymi w zakresie energii i energetyki jądrowej, podczas gdy kwestie koordynacji badań i ich wykorzystania przeszły do kompetencji rady.

W 1957 r. sporządzono dokument programowy wytyczający kierunki dalszego rozwoju energii i energetyki jądrowej – *Perspektywiczny plan w zakresie energii jądrowej w Polsce*<sup>[21]</sup>. Jeszcze przed jego stworzeniem, w 1956 r., rozpoczęto budowę pierwszego polskiego reaktora jądrowego EWA, który uruchomiono w 1958 r. Zdecydowano się na konstrukcję sowiecką, co argumentowano niższymi kosztami, niż miałyoby to miejsce w przypadku reaktora tworzonego od podstaw przez polskich inżynierów<sup>[22]</sup>. Konstruowano także akceleratory i cyklotrony. W 1961 r. rozpoczęto eksploatację składowiska odpadów promieniotwórczych w Różanie, a w latach 1961–1972 skonstruowano cztery zestawy krytyczne (reaktory bardzo małej mocy) i jeden zestaw podkrytyczny. Budowano także inne obiekty jądrowe – przechowalniki wypalonego paliwa jądrowego. Pierwszy z nich eksploatowany

---

“Ewolucja”. O ówczesnych przemianach instytucjonalnych zob. także Dąbrowski, *40 lat Państwowej Agencji Atomistyki*, 23 – 40.

<sup>19</sup> Uchwała nr 444/56 Prezydium Rządu z 11 lipca 1956 r. w sprawie usprawnienia zarządzania problemami związanymi z pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej (niepubl.). Uchwałę zmieniono uchwałą nr 169/61 Rady Ministrów z 9 maja 1961 r. o zmianie uchwały nr 444 Prezydium Rządu z 11 lipca 1956 r. w sprawie usprawnienia zarządzania problemami związanymi z pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej (niepubl.). Uchwała zmieniająca nadała też Pełnomocnikowi statut.

<sup>20</sup> Uchwała nr 525/56 Prezydium Rządu z dnia 18 sierpnia 1956 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Radzie do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (niepubl.). O zakresie działania, kompetencjach, zadaniach i funkcjonowaniu Rady zob. Olgierd Biskupski, “Działalność Państwowej Rady do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej,” w *Energia jądrowa w Polsce w latach 1961–1963*, red. Józef Hurwic et al. (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966), 7 – 11; Młynarkiewicz, “State Council”.

<sup>21</sup> Zob. “Perspektywiczny plan w zakresie energii jądrowej w Polsce,” w *Bibliografia zawartości PTJ i Biblioteki PTJ za lata 1957–1981*, dodatek do PTJ, *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 1 – 2 (1982): V – XXI.

<sup>22</sup> Zob. Plucińska, *Andrzej Sołtan*, 13.



jest od 1959 r., drugi uruchomiono w 1971 r. W 1974 r. rozpoczęto eksploatację drugiego reaktora badawczego dużej mocy (reaktor Maria).

Równoległe do prac planistycznych i rozwojowych stopniowym przeobrażeniom podlegał aparat instytucjonalny. Na mocy uchwały nr 170/61 Rady Ministrów z dnia 9 maja 1961 r. w sprawie ochrony przed promieniowaniem jonizującym<sup>[23]</sup> Pełnomocnikowi przyznano daleko idące uprawnienia także w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem wykorzystywania energii jądrowej i promieniowania jonizującego (ochrona przed promieniowaniem)<sup>[24]</sup>. W szczególności Pełnomocnik nadzorował prawidłowe przechowywanie, transport, użytkowanie i ewidencję substancji promieniotwórczych oraz prawidłowość użytkowania tzw. specjalnych urządzeń techniki jądrowej, czyli reaktorów jądrowych, akceleratorów, generatorów neutronów i innych. Ponadto ustalał on zasady dystrybucji i transportu substancji promieniotwórczych, usuwania skażeń promieniotwórczych, unieszkodliwiania odpadów promieniotwórczych oraz atestacji przyrządów dozymetrycznych i sprzętu ochronnego. Pełnomocnik wyznaczał także osoby, których zadaniem była kontrola przestrzegania przepisów prawa w ww. zakresie. Kompetencje Pełnomocnika w zakresie bezpieczeństwa zostały rozszerzone kolejną uchwałą nr 266/64 Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1964 r. w sprawie użytkowania substancji promieniotwórczych<sup>[25]</sup>. Na jej mocy zyskał on uprawnienia w zakresie wydawania zezwoleń na nabywanie i stosowanie substancji promieniotwórczych oraz wydawania wytycznych i instrukcji w tym zakresie. W ten sposób stanowiąc przepisów bezpieczeństwa, reglamentację działalności i nadzór nad bezpiecznym wykorzystywaniem energii jądrowej i promieniowania jonizującego powierzono temu samemu organowi, który z definicji odpowiedzialny był za całokształt kwestii związanych z rozwojem energii jądrowej w Polsce<sup>[26]</sup>.

Lata 70. i 80. XX wieku to także okres dalszych i częstszych przeobrażeń ustrojowych w zakresie organu odpowiedzialnego za rozwój i bezpieczeństwo energii i energetyki jądrowej. W ciągu zaledwie 13 lat pięciokrotnie

<sup>23</sup> Niepubl.

<sup>24</sup> Wcześniej pewne kompetencje w zakresie nadzoru nad użytkowaniem substancji promieniotwórczych przyznawało Pełnomocnikowi zarządzenie nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 1957 r. Zob. Julian Rotnicki, "Ochrona przed promieniowaniem jądrowym," w *Energia jądrowa w Polsce w latach 1955–1960*, red. Józef Hurwic et al. (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966), 190.

<sup>25</sup> Niepubl.

<sup>26</sup> Zob. Nowacki, "Ewolucja," 123.



doszło do zmiany jego nazwy i usytuowania w strukturach administracji. Odzwierciedlało to istniejący wówczas trend w postaci licznych reorganizacji organów gospodarczych. Działania takie stały się celem samym w sobie, traktowanym jako automatyczny mechanizm zwiększający produktywność i innowacyjność<sup>[27]</sup>, choć niekoniecznie przynosiło to spodziewane efekty. W 1973 r. Pełnomocnik został zastąpiony przez Urząd Energii Atomowej, którego sukcesorem w 1976 r. został z kolei Minister Energetyki i Energii Atomowej, którego urząd zniesiono w 1981 r. W 1982 r. zastąpiła go Państwowa Agencja Atomistyki (dalej: PAA), przy której, w miejsce dawnej Rady do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej, jako nowy organ opiniodawczy i doradczy, utworzono Radę do Spraw Atomistyki. W 1986 r. mocą ustawy – Prawo atomowe<sup>[28]</sup> organem pełniącym funkcję „centralnego organu administracji państwowej do spraw wykorzystywania energii atomowej” został Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: Prezes PAA). Organ ten, mimo szeregu zmian, istnieje do dziś, choć jego działalność ogranicza się obecnie do kwestii bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej<sup>[29]</sup>.

### 3 | Regulacja energii jądrowej a system prawny PRL

W odniesieniu do treści prawna regulacja sektora energii jądrowej, włączając w to tworzenie odpowiedniej siatki pojęciowej, stymulowana była przez rozwój jądrowej infrastruktury badawczej, wzrost wykorzystania radioizotopów i aparatury rentgenowskiej w gospodarce i medycynie oraz plany i prace przygotowawcze w zakresie rozwoju energetyki jądrowej. Co do zasady odpowiadała ona aktualnemu stopniowi wykorzystywania energii jądrowej i promieniowania jonizującego w Polsce.

<sup>27</sup> Zob. Anna Machnikowska, “O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka,” *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, nr 3 (2012): 80 – 81.

<sup>28</sup> Zob. przypis 3.

<sup>29</sup> Szerzej na temat tych przeobrażeń zob. Nowacki, “Ewolucja,” 125 – 143; Dąbrowski, *40 lat Państwowej Agencji Atomistyki*, 36 – 40. O aktualnym statusie Prezesa PAA zob. Tomasz R. Nowacki, “Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce,” *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, nr 1 (2021): 9 – 38.

W zakresie formy prawo energii jądrowej musiało funkcjonować w rzeczywistości systemu prawnego PRL, którego immanentną cechą była duża niepewność w zakresie reguł rządzących stanowieniem prawa. Lakończość unormowań konstytucyjnych sprawiała, że kompetencje prawotwórcze organów państwa określone były nieprecyzyjnie, podobnie jak wzajemne relacje między tymi organami. Usankcjonowane praktyką było funkcjonowanie aktów normatywnych spoza katalogu konstytucyjnego<sup>[30]</sup>. Zwłaszcza w zakresie tworzenia przepisów rangi podustawowej przez administrację rządową uwidaczniały się wątpliwości wynikające zarówno z założeń systemowych, jak i niejednorodnej i niekonsekwentnej praktyki prawotwórczej. Z uwagi m.in. na brak systemowego rozróżnienia aktów normatywnych i innych istniała ich duża różnorodność zarówno co do formy, jak i nazewnictwa. Próby ich systematyzacji lub choćby opisanie<sup>[31]</sup> w starciu z praktyką skazane były na porażkę. Niejednokrotnie akty rangi podustawowej zawierały delegacje do wydawania aktów niższego stopnia<sup>[32]</sup>. Potęgowało to nieład w zakresie źródeł prawa, których zbiór w poszczególnych jego obszarach, tylko bardzo na wyrost, można było określić mianem „systemu”.

W takich warunkach brzegowych powstawały, od początku lat 50. XX wieku, regulacje tworzące obszar prawa energii jądrowej. Cechowały go brak jednoznacznej struktury i hierarchii aktów normatywnych, nieprzejrzystość, współistnienie różnych kategorii aktów pochodzących od różnych podmiotów, niekonsekwencje w zakresie techniki prawodawczej, w tym stosowanej terminologii, oraz, co do zasady, całkowita dominacja aktów rangi podustawowej, które dodatkowo, w zdecydowanej większości, nie podlegały ogłoszeniu. Szczególną rolę odgrywały wśród nich regulacje resortowe przyjmowane głównie przez Pełnomocnika, stanowiące przykład tzw. „prawa powielaczowego”<sup>[33]</sup>. Określenie to dotyczy norm tworzonych w ramach poszczególnych resortów przez organy administracji

<sup>30</sup> Zob. Sławomira Wronkowska, „Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego,” *Przegląd Legislacyjny*, nr 4 (1996): 32.

<sup>31</sup> Zob. np. Ludwik Bar, „Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny,” *Państwo i Prawo*, nr 8–9 (1962): 300 – 304.

<sup>32</sup> Zob. Maciej Aleksandrowicz, „Normatywne akty rządowe PRL w ujęciu ówczesnej doktryny. Kilka uwag,” w *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, red. Stanisław Bożyk i Artur Olechno (Białystok: Temida 2, 2018), 545.

<sup>33</sup> Zob. klasyczną pozycję na ten temat: Joanna Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa* (Gdańsk: Uniwersytet Gdański, 1987).

o zasięgu centralnym, z reguły niepublikowanych i pozostających jedynie w wewnętrznym obiegu administracji. Wątpliwości budziły kwestie ich podstawy prawnej, miejsca w hierarchii aktów prawnych i ich wzajemnych relacji, wewnętrznego lub powszechnie wiążącego charakteru, a nawet pytanie o ich prawotwórczy charakter<sup>[34]</sup>. Zjawisko „prawa powielaczowego” było jedną z patologii PRL powodującą rozchwianie i zacieranie granic systemu prawnego, co znacząco przyczyniało się do jego degradacji<sup>[35]</sup>.

## 4 | Charakterystyka formalnych źródeł prawa energii jądrowej w latach 1952–1986

### 4.1. Ustawy

Akty rangi ustawowej były nieliczne i pojawiły się stosunkowo późno. Pierwszy z nich uchwalono dopiero w 1973 r., a więc 28 lat po II wojnie światowej, 21 lat po wydaniu pierwszego rozporządzenia BHP dotyczącego promieniowania jonizującego i 17 lat po powołaniu Pełnomocnika. Ustawy ograniczały się do podstawowych kwestii ustrojowych w zakresie organizacji aparatu państwa właściwego w sprawach rozwoju i bezpieczeństwa energii i energetyki jądrowej<sup>[36]</sup>. Ustawy nie zawierały w zasadzie żadnych innych norm materialnych i proceduralnych określających funkcjonowanie

<sup>34</sup> Zob. Maciej Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego* (Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2013), 106.

<sup>35</sup> Zob. krytykę tego zjawiska w ówczesnej doktrynie: Leon Łustacz, “O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej,” *Państwo i Prawo*, nr 2 (1956): 294 – 308; Witold Zakrzewski, “Zagadnienie podstawy prawnej aktów normatywnych administracji w PRL,” *Państwo i Prawo*, nr 10 (1961): 476 – 491; Bar, “Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny”, 295 – 312; Zygmunt Ziemiński, “O normowaniu procesu prawotwórstwa w PRL,” *Państwo i Prawo*, nr 10 (1975): 21; Jabłońska-Bonca, *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*, 3 i n.

<sup>36</sup> Zob. kolejno: ustawa z dnia 12 kwietnia 1973 r. o utworzeniu Urzędu Energii Atomowej (Dz.U. Nr 12, poz. 88); ustawa z dnia 27 marca 1976 r. o utworzeniu urzędu Ministra Energetyki i Energii Atomowej (Dz.U. Nr 12, poz. 67); ustawa z dnia 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra Górnictwa i Energetyki (Dz.U. Nr 17, poz. 77); ustawa z dnia 27 lutego 1982 r. o utworzeniu Państwowej Agencji Atomistyki (Dz.U. Nr 7, poz. 64).

sektora energii jądrowej. Pierwszym kompleksowym aktem prawnym rangi ustawowej obejmującym swym zakresem ówczesny całokształt zagadnień bezpieczeństwa wykorzystywania promieniowania jonizującego i energii jądrowej była ustawa – Prawo atomowe z 1986 r., a więc akt uchwalony dopiero po 34 latach od rozpoczęcia „jądrowej” aktywności legislacyjnej i po 30 latach od ustanowienia Pełnomocnika. Uzasadnienie takiego stanu rzeczy nakreślił J. Sommer, według którego cechą ówczesnego systemu społeczno-gospodarczego był dynamiczny rozwój oraz częste zmiany strukturalne życia gospodarczego przy braku efektywnej metody jego prawnej reglamentacji. Z uwagi na szeroko zakrojoną działalność gospodarczą prowadzoną przez państwo socjalistyczne nie dało się regulować gospodarki wyłącznie aktami pochodzącymi od organów przedstawicielskich. Państwo nie nadążało z działalnością ustawodawczą w tym zakresie, stąd akty ustawodawcze służyły regulacji tylko najbardziej zasadniczych stosunków, podczas gdy ciężar bieżącej działalności normotwórczej spoczywał na normatywnych aktach rządowych rangi nieustawowej<sup>[37]</sup>.

## 4.2. Rozporządzenia

Rozporządzenia jako akty zawierające normy prawa energii jądrowej zarówno w odniesieniu do szerokości, jak i głębokości regulacji, również nie stanowiły podstawy systemu, występowały jednak częściej niż ustawy, a do początku lat 60. XX wieku były w zasadzie jedynymi aktami państwowymi zawierającymi normy z obszaru prawa energii jądrowej. Można je podzielić na kilka grup.

Do pierwszej z nich zaliczyć można rozporządzenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu promieniowania jonizującego, które zawierają ogólne normy ochrony radiologicznej w medycynie (diagnostyka i terapia) i przemyśle. Rozporządzenia z tej grupy wydawane były czterokrotnie (w latach 1952, 1953, 1957 i 1968) na podstawie upoważnień przewidzianych w różnych aktach rangi ustawowej dotyczących

---

<sup>37</sup> Zob. Jerzy Sommer, *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki* (Wrocław: Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział Wrocławski, 1968), 23, 57 – 58.

ogólnych zasad BHP<sup>[38]</sup>. Zawartość merytoryczna pierwszych z nich opierała się m.in. na dorobku samoregulacji środowiska radiologów z okresu II Rzeczypospolitej. W pewien sposób uwieńczył ją C. Pawłowski swojego rodzaju „kodyfikacją” dokonaną w 1947 r. w broszurze o zasadach ochrony radiologicznej<sup>[39]</sup>. W częściach medycznych rozporządzeń widoczne są merytoryczne nawiązania do tej publikacji. Projekty rozporządzeń z lat 1957 i 1968 przygotowywał aparat Pełnomocnika<sup>[40]</sup>.

Drugą grupę stanowią rozporządzenia znajdujące się na styku ochrony radiologicznej i prawa pracy, będące swoistym dopełnieniem aktów z pierwszej grupy. Znajdują się wśród nich rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące prac wzbронionych kobietom i młodocianym zawierające normy zakazujące częściowo lub całkowicie wykonywania przez te grupy prac z narażeniem na promieniowanie jonizujące<sup>[41]</sup>, a także rozporządzenia Ministra Zdrowia (i jego sukcesora – Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej,

---

<sup>38</sup> W układzie chronologicznym: rozporządzenie Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 6 sierpnia 1952 r. w sprawie higieny i bezpieczeństwa pracy w przemysłowych laboratoriach radiologicznych (Dz.U. Nr 39, poz. 274); rozporządzenie Ministrów Pracy i Opieki Społecznej oraz Zdrowia z dnia 28 stycznia 1953 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w lekarskich zakładach rentgenowskich i na oddziałach szpitalnych, na których stosuje się rad (Dz.U. Nr 27, poz. 110). Oba rozporządzenia wydane zostały na podstawie rozporządzeń (z mocą ustawy) Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy (Dz.U. Nr 35, poz. 325) oraz z dnia 22 sierpnia 1927 r. o zapobieganiu chorobom zawodowym i ich zwalczaniu (Dz.U. Nr 78, poz. 676); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1957 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu promieniowania jonizującego (Dz.U. Nr 34, poz. 148) wydane na podstawie dekretu z dnia 10 listopada 1954 r. o przejęciu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy (Dz.U. Nr 52, poz. 260); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1968 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu promieniowania jonizującego (Dz.U. Nr 20, poz. 122) wydane na podstawie ustawy z dnia 30 marca 1965 r. o bezpieczeństwie i higienie pracy (Dz.U. Nr 13, poz. 91).

<sup>39</sup> Zob. Cezary Pawłowski, *Przepisy o środkach zabezpieczających lekarzy, pracowników pomocniczych i chorych w czasie stosowania promieni X do celów rozpoznawczych i leczniczych oraz warunki pracy lekarzy i personelu pomocniczego w zakładach rentgenologicznych* (Warszawa: Lekarski Instytut Naukowo-Wydawniczy, 1947).

<sup>40</sup> Zob. Roman, „Organizacja ochrony radiologicznej w Polsce,” 3; Tadeusz Musiałowicz, „Początki przepisów z zakresu ochrony przed promieniowaniem w Polsce,” *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 4 (2010): 37.

<sup>41</sup> Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1951 r. o pracach wzbронionych kobietom (Dz.U. Nr 12, poz. 96 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 1958 r. w sprawie wykazu prac wzbронionych młodocianym

dalej: MZiOs) dotyczące czasu pracy określonych grup zawodowych, w tym z narażeniem na promieniowanie jonizujące<sup>[42]</sup>, oraz zapobiegania i zwalczania chorób zawodowych, w tym spowodowanych działaniem promieniowania jonizującego<sup>[43]</sup>.

Trzecią grupę stanowiły rozporządzenia dotyczące transportu towarów niebezpiecznych określające m.in. podstawowe zasady ochrony radiologicznej w tej działalności<sup>[44]</sup>.

Rozporządzenia z tych trzech grup uzupełniane były aktami niższego rzędu (m.in. zarządzenia, instrukcje) wydawanymi przez Pełnomocnika lub centralne organy administracji rządowej<sup>[45]</sup>.

---

(Dz.U. Nr 64, poz. 312, Nr 71, poz. 355); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 1979 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych kobietom (Dz.U. Nr 4, poz. 18).

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 lipca 1951 r. w sprawie obowiązku pracy felczerów (starszych felczerów) oraz pielęgniarek w zakładach społecznych służby zdrowia (Dz.U. Nr 42, poz. 325).

<sup>43</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 16 kwietnia 1968 r. w sprawie zgłaszania chorób zawodowych i ich stwierdzania oraz dokumentacji, sprawozdawczości i statystyki tych chorób (Dz.U. Nr 14, poz. 86); rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 16 kwietnia 1968 r. w sprawie orzekania o konieczności przeniesienia pracownika do innej pracy w związku z chorobą zawodową o szczególnym zagrożeniu (Dz.U. Nr 14, poz. 87); rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 kwietnia 1968 r. w sprawie lekarskich badań profilaktycznych pracowników (Dz.U. Nr 14, poz. 88).

<sup>44</sup> Rozporządzenie Ministra Żeglugi z dnia 29 maja 1963 r. w sprawie transportu morskiego towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 25, poz. 147 ze zm.); rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 7 grudnia 1965 r. w sprawie bezpieczeństwa ruchu przy przewozie materiałów niebezpiecznych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 54, poz. 337); rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 27 listopada 1971 r. w sprawie bezpieczeństwa ruchu przy przewozie materiałów niebezpiecznych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 35, poz. 310 ze zm.); rozporządzenie Ministra Żeglugi z dnia 1 lutego 1974 r. w sprawie transportu morskiego materiałów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 9, poz. 55 ze zm.); rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 2 grudnia 1983 r. w sprawie warunków i kontroli przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 67, poz. 301). O ówczesnych przepisach dotyczących drogowego przewozu materiałów promieniotwórczych zob. Teresa Jurzysta, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński, "Omówienie przepisów transportowych obowiązujących przy przewozie materiałów promieniotwórczych na drogach publicznych," w *Przepisy prawne dotyczące ochrony przed promieniowaniem*, red. Teresa Jurzysta, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1975), 171 – 202.

<sup>45</sup> Zob. pkt 4.5. i 4.6. niniejszego opracowania.



Czwartą grupę stanowiły rozporządzenia dookreślające aspekty ustrojowe kolejnych organów właściwych w zakresie energii jądrowej. Zasadą było, iż w ślad za ustawą tworzącą nowy urząd lub organ wydawano także rozporządzenie określające szczegółowy zakres działania nowego podmiotu. Przed 1986 r. wydano trzy takie rozporządzenia odpowiednio do ustaw o utworzeniu Urzędu Energii Atomowej w 1973 r.<sup>[46]</sup>, urzędu Ministra Energetyki i Energii Atomowej w 1976 r.<sup>[47]</sup> oraz Państwowej Agencji Atomistyki w 1982 r.<sup>[48]</sup>

### 4.3. Uchwały Prezydium Rządu

Jedne z pierwszych norm, specyficznych dla nowo powstającego sektora gospodarki, miały charakter ustrojowy i dotyczyły ukształtowania struktury aparatu państwowego w obszarze energii jądrowej, w tym nakreślenia zakresów działania, kompetencji i zadań nowo powstających organów. W pierwszej fazie (1955–1956) normy te tworzyło Prezydium Rządu w drodze ww. uchwał (nr 419/55, nr 530/55, nr 444/56, nr 525/56). Do nowelizacji ustawy zasadniczej w 1976 r. Prezydium Rządu było wprawdzie organem pozakonstytucyjnym<sup>[49]</sup>, wręcz ograniczającym konstytucyjne uprawnienia rządu<sup>[50]</sup>, niemniej niezwykle istotnym dla funkcjonowania aparatu administracyjnego PRL. Funkcjonowanie Prezydium Rządu niewątpliwie umniejszało faktyczną rangę Rady Ministrów, gdyż sprawy wagi państwowej były często rozpatrywane nie na posiedzeniach Rady Ministrów, a Prezydium Rządu, składającego się, co do zasady, z prezesa

<sup>46</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 1973 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Urzędu Energii Atomowej (Dz.U. Nr 22, poz. 128).

<sup>47</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 1976 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energetyki i Energii Atomowej (Dz.U. Nr 14, poz. 83, z 1979 r. Nr 23, poz. 132).

<sup>48</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 1982 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Państwowej Agencji Atomistyki (Dz.U. Nr 12, poz. 86).

<sup>49</sup> Formalną podstawą funkcjonowania Prezydium Rządu była uchwała Rady Ministrów z dnia 31 maja 1950 r. w sprawie tymczasowego regulaminu prac Rady Ministrów (niepubl.), jednak organ ten ukształtowany został wcześniej w drodze praktyki.

<sup>50</sup> Zob. Jerzy Malec i Danuta Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej* (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2003), 200. W sprawach pilnych Prezydium Rządu mogło wręcz zastępować rząd. Zob. Stefan Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe* (Warszawa: Książka i Wiedza, 1951), 462.



i wiceprezesów Rady Ministrów. Pozbawiało to wpływu na proces decyzyjny ministrów resortowych<sup>[51]</sup>. Prezydium Rządu kierowało pracami Rady Ministrów i mogło jednocześnie podejmować uchwały we wszystkich sprawach należących do kompetencji rządu<sup>[52]</sup>. W skład Prezydium Rządu wchodził Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów oraz inne osoby powołane przez Radę Ministrów. Do uchwalenia nowej konstytucji w 1952 r. pracami Prezydium Rządu kierował Prezydent, mimo iż formalnie na jego czele stał premier. Dodatkowo to Prezydent powoływał członków Prezydium (na wniosek premiera). W ten sposób, w początkowym okresie funkcjonowania Prezydium, to Prezydent zyskał decydujący wpływ na działalność Rady Ministrów i realizację jej kompetencji, co również było wbrew założeniom konstytucyjnym<sup>[53]</sup>. Uchwały Prezydium Rządu miały status równy uchwałom Rady Ministrów, co miało oparcie w praktyce, regulaminie Rady Ministrów i doktrynie<sup>[54]</sup>. Zdarzało się nawet, że uchwały Prezydium Rządu zmieniały uchwały Rady Ministrów i na odwrót<sup>[55]</sup>. Obie grupy uchwał należały do uchwał samoistnych („samodzielnych”), dla których podstawę prawną wywodzono bezpośrednio z konstytucyjnych uprawnień rządu. Jednym z głównych obszarów działalności Prezydium Rządu były m.in. kwestie organizacji i funkcjonowania aparatu administracji państwowej i administracji gospodarczej, w tym usprawnianie funkcjonowania aparatu administracyjnego oraz inicjowanie powoływania nowych struktur organizacyjnych<sup>[56]</sup>. Działalność prawotwórcza Prezydium Rządu ustała

<sup>51</sup> Zob. Wiesław Skrzydło, „Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989),” w *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. Andrzej Bałaban (Zakamycze: Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, 2002), 98.

<sup>52</sup> Zob. Janusz Trzciński, „Prezydium Rządu w PRL,” w *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. Marian Rybicki (Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1985), 205.

<sup>53</sup> Zob. Skrzydło, „Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989),” 95 – 96.

<sup>54</sup> Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 26 – 27, 54. Tam też dalsze odesłania. W doktrynie wskazywano także uwagę na fakt, że nie istniała procedura zatwierdzania uchwał Prezydium Rządu przez Radę Ministrów ani nie było obowiązku składania przez Prezydium sprawozdania. Zob. Karol M. Pospieszalski, „O pojęciu organu państwowego,” *Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny*, nr 1 (1972): 35.

<sup>55</sup> W obszarze rodzącego się prawa energii jądrowej np. uchwała nr 169/61 Rady Ministrów z dnia 9 maja 1961 r. zmieniająca uchwałę nr 444 Prezydium Rządu z 11 lipca 1956 r. i uchwała nr 126/73 Rady Ministrów z dnia 31 maja 1973 r. uchylająca uchwały nr 444/56 i nr 525/56 Prezydium Rządu.

<sup>56</sup> Zob. Trzciński, „Prezydium Rządu w PRL,” 234.

w 1956 r., co wiązać należy z wątpliwościami odnośnie do jej legalności<sup>[57]</sup>. W następnych latach kwestie te przeszły na wyłączność Rady Ministrów, co znalazło odzwierciedlenie także w odniesieniu do sektora energii jądrowej. Nie oznacza to jednak, że Prezydium Rządu zaprzestało działalności w zakresie wydawania aktów prawnych *sensu largo*. W dalszym ciągu wydawało ono akty planowania, w tym dotyczące energetyki jądrowej<sup>[58]</sup>.

#### 4.4. Uchwały Rady Ministrów

Uchwały Rady Ministrów<sup>[59]</sup> z lat 1961–1964 dotyczyły m.in. ochrony przed promieniowaniem (w tym określenia zakresu działania, podziału kompetencji i zadań pomiędzy Pełnomocnika i MZiOS), organizacji i zakresu działania służby pomiarów skażeń, użytkowania substancji promieniotwórczych. Były to uchwały samoistne, które nie wykonywały ustaw, a więc inne niż te, o których mowa w art. 32 pkt 8 Konstytucji PRL<sup>[60]</sup>. Kompetencje do ich wydawania wywodzono z przepisu art. 30 ust. 1 Konstytucji PRL określającego Radę Ministrów jako naczelny wykonawczy oraz zarządzający organ władzy państwowej, a także z art. 32 Konstytucji PRL w zakresie odnoszącym się do kierowania gospodarką i administracją<sup>[61]</sup>.

<sup>57</sup> Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 26.

<sup>58</sup> Zob. decyzja nr 113/71 Prezydium Rządu z dnia 12 sierpnia 1971 r. dotycząca rozpoczęcia budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej wyposażonej w bloki energetyczne z reaktorami WWER-440 i wykonania prac przygotowawczych (niepubl.); decyzja nr 20/75 Prezydium Rządu z dnia 14 lutego 1975 r. w sprawie kierunków wykorzystywania energii atomowej w gospodarce narodowej do 1990 r. (niepubl.). Inne, bardziej szczegółowe decyzje w zakresie procesu planowania podejmowane były przez inne podmioty. Zob. decyzje Komisji Planowania przy Radzie Ministrów: decyzja nr 1030/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. o ustaleniu lokalizacji Elektrowni Jądrowej Żarnowiec (niepubl.) i aktualizująca ją decyzja nr 3/79 z dnia 25 czerwca 1979 r. o ustaleniu lokalizacji elektrowni jądrowej nad Jeziorem Żarnowieckim (niepubl.).

<sup>59</sup> Przegląd ówczesnych poglądów doktryny na temat podstawy prawnej i miejsca uchwał Rady Ministrów w systemie źródeł prawa wraz z licznymi odesłaniami bibliograficznymi zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 5 – 7.

<sup>60</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.).

<sup>61</sup> Zob. Stefan Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1964), 264. Szerzej o koncepcji konstytucyjności stanowienia uchwał samoistnych wg S. Rozmaryna zob. ibidem, 216 – 237, 260 – 283. M. Pichlak zauważa, że praktyka poprzedzała doktrynalne ujęcie tej koncepcji przez S. Rozmaryna. Wskazuje on także różne postawy odnośnie

Przedmiotem uchwał samoistnych była w przytłaczającej większości organizacja gospodarki narodowej, a adresatami organy państwowe<sup>[62]</sup>. Uchwały takie mogły regulować stosunki w obszarach niezastrzeżonych dla ustawodawcy pod warunkiem nieistnienia aktów rangi ustawowej w dziedzinie regulowanej uchwałami. W przypadku wejścia w życie ustawy w obszarze dla ustawodawcy niezastrzeżonym zawężyła ona w swoim zakresie przedmiotowym kompetencje Rady Ministrów do wydawania uchwał na podstawie ustawowej, niesprzecznych z ustawą upoważniającą. W obszarze zastrzeżonym dla ustawodawcy wydawanie uchwał samoistnych przez Radę Ministrów było niedopuszczalne nawet przy braku regulacji ustawowej. W tym obszarze działalność uchwałodawcza Rady Ministrów mogła mieć miejsce wyłącznie w oparciu o upoważnienie wyrażone w ustawie<sup>[63]</sup>. Obszar energii jądrowej znajdował się poza obszarem zastrzeżonym dla ustawodawcy, a jednocześnie przez wiele lat był on pozbawiony jakiegokolwiek regulacji ustawowej, co oznaczało zupełną swobodę regulacyjną Rady Ministrów. Uregulowanie kwestii organizacji aparatu administracyjnego państwa w ustawie o utworzeniu Urzędu Energii Atomowej<sup>[64]</sup> w 1973 r. oznaczało, iż ten wycinek obszaru energii jądrowej od tej pory wyłączony był z samoistnej kompetencji prawotwórczej Rady Ministrów. Mogła ona jednak w drodze uchwał samoistnych regulować pozostałe wycinki tego obszaru. Kompleksowej regulacji sektora energii jądrowej ustawodawca dokonał dopiero w 1986 r., uchwalając ustawę – Prawo atomowe, co *de iure* oznaczało całkowite odebranie Radzie Ministrów kompetencji do regulacji samoistnej w tym obszarze. W rzeczywistości w zakresie norm materialnych i proceduralnych dotyczących sektora energii jądrowej, z wyłączeniem kwestii ustrojowych, Rada Ministrów zaprzestała działalności uchwałodawczej już w pierwszej połowie lat 60. XX wieku.

Co do zasady, odnośnie do zakresu przedmiotowego, uchwały Rady Ministrów można podzielić na dwie grupy tematyczne. Do pierwszej należy zaliczyć uchwały dotyczące aspektów ustrojowych organów i urzędów właściwych w zakresie energii jądrowej. W latach 1961, 1973 i 1982 Rada Ministrów w drodze uchwały nadawała statuty kolejno ustanawianym

---

do tej koncepcji w doktrynie, od zasadniczej aprobaty, poprzez częściowe jej przyjęcie, aż po krytykę. Zob. Pichlak, *Zamknięty system źródeł prawa*, 114 z odesłaniami bibliograficznymi w przypisach.

<sup>62</sup> Zob. dane za lata 1952–1960 w: Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 54, 56.

<sup>63</sup> Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 89 – 94.

<sup>64</sup> Zob. przypis 36.

podmiotom: Pełnomocnikowi<sup>[65]</sup>, Urzędowi Energii Atomowej (dalej: UEA)<sup>[66]</sup> i PAA<sup>[67]</sup>. Uchwała nr 169/61 była typową uchwałą samoistną, podczas gdy uchwała nr 74/82 nadająca status PAA miała już jednoznaczną podstawę ustawową (art. 6 ust. 2 ustawy o utworzeniu PAA). Swoistym kuriozum obrazującym bałagan w PRL-owskim systemie prawa był przypadek uchwały nr 126/73, którą Rada Ministrów nadawała statut urzędowi (UEA), który jeszcze nie istniał<sup>[68]</sup>.

Do drugiej grupy uchwał Rady Ministrów należy zaliczyć te z nich, które ustanawiały inne niż ustrojowe przepisy regulujące funkcjonowanie sektora energii jądrowej. Przyjmowane w latach 1961 i 1964 dotyczyły podstawowych zasad ochrony przed promieniowaniem, w tym podziału kompetencji i zadań pomiędzy poszczególnymi organami<sup>[69]</sup>, funkcjonowania służby pomiarów skażeń promieniotwórczych<sup>[70]</sup> oraz użytkowania substancji promieniotwórczych<sup>[71]</sup>. Normy zawarte w tych uchwałach

<sup>65</sup> Uchwała nr 169/61 Rady Ministrów, zob. przypis 19.

<sup>66</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 126/73 z dnia 31 maja 1973 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Energii Atomowej oraz zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej (niepubl.).

<sup>67</sup> Uchwała nr 74/82 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1982 r. w sprawie nadania statutu Państwowej Agencji Atomistyki (niepubl.).

<sup>68</sup> Ustawa tworząca UEA weszła w życie w dniu 1 czerwca 1973 r., podczas gdy uchwała Rady Ministrów nadająca statut temu urzędowi została uchwalona dzień wcześniej, w dniu 31 maja 1973 r. I choć termin jej wejścia w życie był skorelowany z terminem wejścia w życie ustawy, to sytuację wydania aktu odnoszącego się do nieistniejącego bytu należy uznać za niedopuszczalną nawet w specyficznych warunkach PRL. Uchwałę nr 126/73 należałoby uznać zatem za nieistniejącą. To jednak nie koniec prawnego bałaganu. Gdyby pominąć ten aspekt, należałoby stwierdzić, że przedmiotowa uchwała miała (miałaby) charakter uchwały samoistnej, gdyż podjęta została bez wskazania podstawy prawnej. Co więcej, takiej podstawy prawnej nie można było wskazać, gdyż ustawa o utworzeniu UEA jej nie zawierała (w odróżnieniu od podstawy do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego szczegółowy zakres urzędu). Funkcjonowanie takiej uchwały w systemie przeczyłoby więc usankcjonowanej praktyce i poglądom doktryny, zgodnie z którymi regulacja ustawowa danej materii uniemożliwiała Radzie Ministrów podejmowanie uchwał samoistnych.

<sup>69</sup> Uchwała nr 170/61, zob. przypis 23.

<sup>70</sup> Uchwała nr 177/61 Rady Ministrów z dnia 9 maja 1961 r. w sprawie tymczasowej organizacji pomiarów skażeń promieniotwórczych (niepubl.) oraz uchylająca i zastępująca ją uchwała nr 265/64 Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1964 r. w sprawie organizacji i zakresu działania służby pomiarów skażeń promieniotwórczych (niepubl.).

<sup>71</sup> Uchwała nr 266/64, zob. przypis 25.

stanowiły podstawę systemu rozwijanego następnie w drodze wydawania aktów resortowych przez Pełnomocnika i inne organy.

#### 4.5. Zarządzenia i inne akty Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej oraz jego aparatu wykonawczego

Największa ilościowo i najważniejsza jakościowo część norm ówczesnego prawa energii jądrowej tworzona była przez Pełnomocnika. Organ ten, który można określić mianem „*de facto* ministra” właściwego w zakresie energii jądrowej, powołano w 1956 r. Podstawy prawne działalności Pełnomocnika, jak również jego zadania, kompetencje i zakres działania, określały uchwały Prezydium Rządu i Rady Ministrów oraz początkowo również zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Pełnomocnik ustalał w formie zarządzeń szczegółowe warunki prowadzenia określonych działalności (np. budowa i eksploatacja obiektów), a także szczegółowe kompetencje i zadania poszczególnych jednostek swojego aparatu wykonawczego wobec podmiotów poddanych regulacji. Obok aktów o charakterze normatywnym Pełnomocnik wydawał także liczne zarządzenia będące aktami organizacji lub kierowania. Nie zawierały one norm generalnych i abstrakcyjnych, ale przyjmowały tę samą formę (zarządzenie) i stosowały tę samą lub zbliżoną terminologię. Zarządzenia Pełnomocnika wydawane były na podstawie innych aktów prawnych: uchwał Rady Ministrów, rozporządzeń, zarządzeń innych organów<sup>[72]</sup>, jak też bez wskazania podstawy prawnej jako zarządzenia samoistne będące formą realizacji ogólnej normy kompetencyjnej<sup>[73]</sup>. Działalność prawotwórcza Pełnomocnika w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, co do zasady, powinna odbywać

<sup>72</sup> Niejednokrotnie zarządzenia Pełnomocnika wydawane były na podstawie kilku aktów prawnych jednocześnie. Por. np. zarządzenie nr 23/70 z dnia 21 lipca 1970 r. w sprawie nabywania i stosowania substancji promieniotwórczych (niepubl.) wydane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1968 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu promieniowania jonizującego (Dz.U. Nr 20, poz. 122) oraz dwóch ww. uchwał Rady Ministrów nr 170/61 i nr 266/64.

<sup>73</sup> W odniesieniu do zarządzeń Pełnomocnika zawierających normy adresowane na zewnątrz ilość aktów wydanych z powołaniem się na podstawę prawną była w zasadzie równa aktom wydanym bez powoływania się na tę podstawę.

się w granicach zakreślonych przez normę art. 3 ust. 2 dekretu z dnia 10 listopada 1954 r. o przejściu przez związki zawodowe zadań w dziedzinie wykonywania ustaw o ochronie, bezpieczeństwie i higienie pracy oraz sprawowania inspekcji pracy<sup>[74]</sup> (dalej: dekret). Z jednej strony norma ta stanowiła, że branżowe przepisy bezpieczeństwa stanowią („wydają”) właściwi ministrowie, względnie kierownicy urzędów centralnych, z drugiej nakładała jednocześnie obowiązek działania w porozumieniu z Ministrem Zdrowia lub jego sukcesorem – Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej i zarządami głównymi właściwych związków zawodowych. Na konieczność działania Pełnomocnika w trybie art. 3 dekretu wskazywała też w § 7 ust. 3 uchwała nr 170/61 Rady Ministrów<sup>[75]</sup>. Uchwała nakładała ten obowiązek w odniesieniu do zagadnień bezpieczeństwa i higieny pracy przy dys-trybucji i transporcie substancji promieniotwórczych, usuwaniu skażeń promieniotwórczych, unieszkodliwianiu odpadów promieniotwórczych, atestacji przyrządów dozymetrycznych i sprzętu ochronnego oraz ustalaniu kryteriów kwalifikacyjnych w zakresie ochrony radiologicznej dla kierowników i pracowników zakładów stosujących promieniowanie jonizujące. Odesłanie to nie jest precyzyjne, gdyż w praktyce trudno oddzielić elementy regulacji związane *stricto* z BHP od reszty przepisów. Ówczesny aparat administracyjny, bazując na przepisach uchwały nr 170/61 Rady Ministrów<sup>[76]</sup>, interpretował to w ten sposób, że Pełnomocnik odpowiadał za całokształt zagadnień technicznych, a MZiOS za aspekty sanitarno-lecznicze<sup>[77]</sup>, taka była też praktyka legislacyjna. W istocie tylko niewielka

<sup>74</sup> Dz.U. Nr 52, poz. 260 ze zm.

<sup>75</sup> Zob. przypis 23.

<sup>76</sup> Por. § 4 i § 6 uchwały.

<sup>77</sup> Zob. Julian Rotnicki, „Zagadnienia organizacyjno-prawne ochrony przed promieniowaniem,” w *Energia jądrowa w Polsce w latach 1961–1963*, red. Józef Hurwic et al. (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966), 317. Odzwierciedlało to dychotomię ochrony radiologicznej, która „Z jednej strony jest ważnym ogniwem ochrony zdrowia pracowników i całej ludności, a z drugiej strony – jednym z podstawowych elementów wpływających na rozwój techniki jądrowej. Z uwagi na dwoisty charakter ochroną radiologiczną w olbrzymiej większości państw na świecie zajmują się równolegle władze służby zdrowia oraz władze kierujące eksploatacją energii jądrowej”. (Rotnicki, „Ochrona przed promieniowaniem jądrowym,” 189). Sam projekt uchwały z zawartym tam podziałem odpowiedzialności pomiędzy Pełnomocnika i MZiOS był wynikiem porozumienia tych organów. MZiOS miał organizować opiekę lekarską dla osób pracujących z substancjami promieniotwórczymi, sprawować nadzór sanitarny nad stosowaniem promieniowania jonizującego, ustalać dawki i stężenia substancji promieniotwórczych oraz normy wyposażenia w aparaturę dozymetryczną i sprzęt ochronny. Pełnomocnik miał



część zarządzeń normatywnych Pełnomocnika stanowiona była w porozumieniu z MZiOS. Spośród 24 normatywnych zarządzeń Pełnomocnika obowiązujących zewnętrznie 17 zostało wydanych samodzielnie, a 7 wspólnie lub w porozumieniu z innymi organami: 4 z MZiOS, 1 z Ministrem Spraw Wewnętrznych i MZiOS, 1 z Ministrem Obrony Narodowej oraz 1 z Prezesem Centralnego Urzędu Jednostek i Miar.

Zasady przygotowywania i wydawania przez Pełnomocnika aktów normatywnych wykonujących inne akty prawne zostały sformalizowane w regulacjach wewnętrznych. Pełnomocnik kilkakrotnie określał tryb tych czynności<sup>[78]</sup>. Obejmowały one obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk w zakresie monitorowania powinności prawodawczych Pełnomocnika, kontroli ich wykonania wraz z ewidencją i sprawozdawczością, opracowywania projektów aktów prawnych i obiegu dokumentów. W praktyce, z uwagi na specjalizację aparatu Pełnomocnika, przygotowywał on też projekty aktów prawnych innych organów, w tym rozporządzeń Rady Ministrów i zarządzeń MZiOS<sup>[79]</sup>.

Normotwórcze zarządzenia Pełnomocnika obejmowały zagadnienia ochrony radiologicznej, nabywania i użytkowania substancji i źródeł

---

nadzorować stosowanie substancji promieniotwórczych (produkcję, dystrybucję, transport, przechowywanie), organizować unieszkodliwianie odpadów promieniotwórczych i pomiary skażeń oraz koordynować produkcję, kontrolę i atestację przyrządów dozymetrycznych i sprzętu ochronnego. Zob. Rotnicki, "Ochrona przed promieniowaniem jądrowym," 191 - 192. Ta dychotomia w znacznej mierze przetrwała do dziś. Prezes PAA, będący po szeregu zmian instytucjonalnych niejako sukcesorem Pełnomocnika, odpowiedzialny jest za bezpieczeństwo techniczne (np. obiektów jądrowych i źródeł promieniotwórczych), a ogólna ochrona radiologiczna ludności oraz ochrona radiologiczna pacjenta pozostają w gestii inspekcji sanitarnej (wydawanie decyzji administracyjnych) i ministra właściwego do spraw zdrowia (wydawanie rozporządzeń).

<sup>78</sup> Zob. zarządzenie nr 1/62 Pełnomocnika Rządu z dnia 18 stycznia 1962 r. w sprawie usprawnienia kontroli wykonania uchwał Rady Ministrów (niepubl.); instrukcja nr 1 z dnia 4 listopada 1964 r. w sprawie realizacji i kontroli wykonania uchwał Rządu i innych aktów prawnych w resorcie Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej (niepubl.); zarządzenie nr 36/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 5 grudnia 1964 r. w sprawie trybu postępowania przy wykonywaniu uchwał Rządu (niepubl.). Należy zwrócić uwagę, że tytuły zarządzeń nr 1/62 i nr 36/64 nie były adekwatne do ich treści, albowiem w rzeczywistości akty te określały procedurę wykonywania nie tylko uchwał Rady Ministrów, ale także innych aktów prawnych pochodzących od Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz innych ciał rządowych jak np. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

<sup>79</sup> Zob. przypis 40.



promieniotwórczych, współcześnie rozumianych obiektów jądrowych, nadzoru i kontroli nad bezpiecznym stosowaniem promieniowania jonizującego, ochrony fizycznej, zdarzeń radiacyjnych, atestacji sprzętu i przyrządów oraz działalności normalizacyjnej.

W zakresie ogólnych przepisów ochrony radiologicznej główny ciężar regulacji spoczywał początkowo na Ministrze Pracy i Opieki Społecznej oraz Ministrze Zdrowia (wspólne rozporządzenia z lat 1952 i 1953), a następnie na Radzie Ministrów, która wydała rozporządzenia określające ogólne zasady BHP przy stosowaniu promieniowania jonizującego w latach 1957 i 1968<sup>[80]</sup>. Zarządzenia Pełnomocnika wykonywały i uzupełniały ostatnie z nich (z 1968 r.). Nie miały one jednak charakteru aktów samodzielnych, gdyż wydawane były w porozumieniu z Ministrem Zdrowia (następnie MZiOS). Dotyczyły one wielkości dopuszczalnych dawek promieniowania jonizującego<sup>[81]</sup>, ich ewidencjonowania<sup>[82]</sup> oraz szkolenia i zadań inspektorów ochrony radiologicznej<sup>[83]</sup>.

Znaczna część norm stanowionych przez Pełnomocnika dotyczyła substancji promieniotwórczych. Zarządzenia te tworzyły system regulacji obejmujący zasady reglamentacji, zamawiania, odbioru, transportu, ewidencji, przechowywania, ochrony radiologicznej, postępowanie awaryjne, wymogi dotyczące aparatury i kontroli dozymetrycznej oraz inne obowiązki stosujących substancje promieniotwórcze producentów, instalatorów i zakłady<sup>[84]</sup>. Od 1968 r., na mocy § 27 rozporządzenia Rady

<sup>80</sup> Zob. przypis 38.

<sup>81</sup> Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 15 grudnia 1969 r. w sprawie największych dopuszczalnych dawek promieniowania jonizującego oraz innych wskaźników z zakresu ochrony przed promieniowaniem (M.P. Nr 1 z 1970 r., poz. 7).

<sup>82</sup> Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 27 grudnia 1971 r. w sprawie zasad ewidencjonowania otrzymanych przez pracowników dawek napromienienia oraz aktywności wchłoniętych przez organizm substancji promieniotwórczych (Dz. Urz. MZiOS Nr 2 z 1972 r., poz. 8).

<sup>83</sup> Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 6 lipca 1971 r. w sprawie zakresu i zasad szkolenia oraz ramowego zakresu zadań osób odpowiedzialnych za stan ochrony przed promieniowaniem jonizującym (Dz. Urz. MZiOS Nr 16, poz. 81).

<sup>84</sup> Zob. w porządku chronologicznym: zarządzenie nr 6/60 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 22 kwietnia 1960 r. w sprawie wprowadzenia jednolitej klasyfikacji pracowni izotopowych (niepubl.); zarządzenie nr 11/61 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 14 czerwca 1961 r. w sprawie ustalenia zasad postępowania przy wydawaniu

Ministrów<sup>[85]</sup>, Pełnomocnik był zobowiązany ustalać zasady stosowania substancji promieniotwórczych w porozumieniu z MZiOS<sup>[86]</sup>.

Regulacje dotyczące współcześnie rozumianych obiektów jądrowych<sup>[87]</sup> zawierały się w dwóch następujących po sobie zarządzeniach<sup>[88]</sup> i obejmowały zagadnienia projektowania, budowy i eksploatacji.

Oddzielnie uregulowano także system nadzoru i kontroli<sup>[89]</sup>, choć pewne elementy znajdowały się również w przepisach dotyczących substancji

---

zezwoleń na użytkowanie substancji promieniotwórczych (niepubl.); zarządzenie nr 41/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 31 grudnia 1964 r. w sprawie zasad użytkowania zamkniętych źródeł promieniowania (niepubl.); zarządzenie nr 7/66 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 25 lutego 1966 r. w sprawie nabywania i użytkowania substancji promieniotwórczych (niepubl.).

<sup>85</sup> Zob. przypis 38.

<sup>86</sup> Zob. zarządzenie nr 23/70 (przypis 71).

<sup>87</sup> O kształtowaniu się ówczesnej terminologii w tym zakresie zob. Tomasz R. Nowacki, "Obiekt jądrowy i obiekt energetyki jądrowej. Ewolucja zakresu pojęciowego oraz uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*. Cz. I," *Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna*, nr 4 (2025), w druku.

<sup>88</sup> Zob. zarządzenie nr 10/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 16 marca 1964 r. w sprawie trybu postępowania przy projektowaniu, budowie i eksploatacji obiektów i urządzeń energetyki jądrowej mogących stanowić zagrożenie dla otoczenia (niepubl.) oraz uchylające i zastępujące je zarządzenie o identycznym tytule nr 1/73 z dnia 4 stycznia 1973 (niepubl.). Dodatkowo Pełnomocnik ustanowił Radę Techniczną oceniającą dokumentację projektową reaktorów, zob. zarządzenie nr 6/65 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 22 marca 1965 r. w sprawie Rady Technicznej do oceny założeń i opracowań projektowych reaktorów (niepubl.).

<sup>89</sup> Zob. zarządzenie nr 13/62 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 3 kwietnia 1962 r. w sprawie uprawnień Dyrektora Zespołu Ochrony przed Promieniowaniem w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem jonizującym (niepubl.); zarządzenie nr 20/62 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 9 czerwca 1962 r. w sprawie wykonywania kontroli w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym w zakładach stosujących substancje promieniotwórcze (niepubl.). Normy o charakterze *lex specialis* dotyczyły IBJ (jednostki, gdzie znajdowały się wówczas wszystkie współcześnie rozumiane obiekty jądrowe). Zob. zarządzenie nr 16/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 12 maja 1964 r. w sprawie zasad kontroli i nadzoru w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym w Instytucie Badań Jądrowych (niepubl.). W 1973 r. zasady nadzoru i kontroli formalnie ujęto w jednym akcie, zarządzeniu nr 5/73 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 24 lutego 1973 r. w sprawie wykonywania kontroli w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym (niepubl.). Utrzymano jednak odrębność zasad nadzoru i kontroli w IBJ, które miały być ustalane wspólnie przez dyrektorów CLOR oraz Instytutu (§ 3). Porozumienie

promieniotwórczych. Dodatkowo zarządzenie nr 5/73 kreowało kolejne dwa źródła prawa w postaci wytycznych Dyrektora CLOR, które miały określać zasady przeprowadzania kontroli oraz porozumienia zawartego pomiędzy Dyrektorem CLOR a Dyrektorem IBJ (odnośnie do zasad nadzoru i kontroli w IBJ). Tym samym Pełnomocnik, zamiast regulować ten obszar bezpośrednio, jak miało to miejsce do tej pory, delegował tę czynność na podległe mu organy.

Stosunkowo liczne były regulacje w obszarze zdarzeń radiacyjnych. Co do zasady istniały akty bezpośrednio normujące ogólne zasady postępowania w tym zakresie, w tym wydawane wspólnie z innymi organami<sup>[90]</sup>. Częściowo zagadnienia te uregulowane były także w zarządzeniach dotyczących substancji promieniotwórczych oraz nadzoru i kontroli.

Wyróżnić można też pewne samodzielne, choć dosyć wąskie regulacje dające się według współczesnych kryteriów zaliczyć do obszaru ochrony fizycznej obiektów i materiałów jądrowych<sup>[91]</sup>. Większość tej

---

zawarte między tymi organami stanowiło zatem kolejne formalne źródło norm prawa energii jądrowej.

<sup>90</sup> Zob. zarządzenie nr 31/63 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 10 września 1963 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku awarii radiologicznej (niepubl.); zarządzenie nr 33/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 23 listopada 1964 r. w sprawie organizacji i zakresu działania służby awaryjnej dla usuwania skutków awarii radiologicznych (niepubl.); zarządzenie Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 grudnia 1967 r. w sprawie trybu postępowania w razie wypadku radiacyjnego i transportu substancji promieniotwórczych oraz przekazywania danych pomiarowych o skażeniach promieniotwórczych (Dz.Urz. Min. Spr. Wewn. z 1968 r. Nr 2, poz. 4); zarządzenie Ministra Obrony Narodowej i Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 15 maja 1970 r. w sprawie współpracy w zakresie zapobiegania wypadkom radiacyjnym oraz usuwania ich skutków (niepubl.); zarządzenie nr 6/73 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 10 marca 1973 r. w sprawie organizacji i zakresu działania służby awaryjnej dla likwidacji wypadków radiacyjnych i ich skutków (niepubl.).

<sup>91</sup> Zob. zarządzenie nr 31/62 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 28 września 1962 r. w sprawie regulaminu Straży Przemysłowej w jednostkach podległych Pełnomocnikowi Rządu (niepubl.). Akt ten nie ustanawiał jednak bezpośrednio norm w tym zakresie, a jedynie delegował tę czynność na podległe instytucje. Zob. także zarządzenie nr 38/62 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 23 listopada 1962 r. w sprawie zezwoleń na wstęp obywateli państw obcych na teren jednostek podległych Pełnomocnikowi Rządu (niepubl.).

materii była jednak unormowana w zarządzeniach dotyczących substancji promieniotwórczych.

Wreszcie Pełnomocnik w drodze zarządzeń ustalał też zasady atestacji sprzętu i aparatury<sup>[92]</sup> oraz działalności normalizacyjnej w zakresie energii jądrowej<sup>[93]</sup>.

Oprócz zarządzeń Pełnomocnik wydawał również wytyczne i zalecenia co do zasady będące jedną z form realizacji ogólnej normy kompetencyjnej. W niektórych przypadkach upoważnienie do wydawania wytycznych wynikały jednak wprost z nadrzędnych aktów prawnych. W odniesieniu do nabywania i stosowania substancji promieniotwórczych upoważnienie do takiej działalności wynikało z uchwały nr 266/64 Rady Ministrów dotyczącej użytkowania substancji promieniotwórczych (§ 7)<sup>[94]</sup>, a w odniesieniu do kontroli szczelności zamkniętych źródeł promieniotwórczych z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 1968 r.<sup>[95]</sup> (w porozumieniu z MZiOS – § 17 pkt 2). Z uwagi tak na treść, jak i formę wytycznych i zaleceń Pełnomocnika należy uznać je za akty bliższe działalności normalizacyjnej<sup>[96]</sup> niż legislacyjnej. Przygotowywane były przez aparat Pełnomocnika, względnie podległe mu podmioty. Ich wydawanie było odformalizowane,

---

<sup>92</sup> Zob. zarządzenie nr 10/65 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 24 kwietnia 1965 r. w sprawie zasad atestacji dla celów ochrony przed promieniowaniem jonizującym przyrządów dozymetrycznych, sprzętu ochronnego oraz aparatury zawierającej izotopowe źródła promieniowania (niepubl.); zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Jakości i Miar i Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 22 czerwca 1967 r. w sprawie współpracy w zakresie badania i sprawdzenia przyrządów do pomiarów promieniowania jonizującego i źródeł promieniotwórczych (niepubl.); zarządzenie nr 10/73 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 3 kwietnia 1973 r. w sprawie zasad atestacji dla celów ochrony przed promieniowaniem jonizującym przyrządów dozymetrycznych, sprzętu ochronnego, aparatury izotopowej oraz generatorów izotopów i promieniowania jonizującego (niepubl.).

<sup>93</sup> Zarządzenie nr 13/64 Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej z dnia 13 kwietnia 1964 r. w sprawie działalności normalizacyjnej w jednostkach organizacyjnych Pełnomocnika Rządu (niepubl.).

<sup>94</sup> Zob. przypis 25.

<sup>95</sup> Zob. przypis 38.

<sup>96</sup> Zarys działalności normalizacyjnej w zakresie ochrony radiologicznej w Tadeusz Musiałowicz, "Działalność normalizacyjna w dziedzinie ochrony radiologicznej," *Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna*, nr 10 (1991): 13 – 16; "Ochrona przed promieniowaniem jądrowym," w *Atomistyka polska w latach 1964–1972*, red. Jan Felicki et al. (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1974), 321 – 324.

a treść ukazywała się jako publikacje książkowe<sup>[97]</sup>. Gwoli ścisłości należy odnotować, że podobną, quasinormatywną działalność Pełnomocnik prowadził już wcześniej, jeszcze w okresie, w którym nie miał formalnie określonych zakresu działania, kompetencji i zadań (to nastąpiło w 1961 r., a więc dopiero pięć lat po utworzeniu urzędu Pełnomocnika). Aparat Pełnomocnika wydawał m.in. poradniki dotyczące zasad bezpieczeństwa w postępowaniu z materiałami i substancjami promieniotwórczymi<sup>[98]</sup>.

Działalność prawotwórcza Pełnomocnika ustała w 1973 r. w wyniku zastąpienia go przez Urząd Energii Atomowej<sup>[99]</sup>. Czasowe skutki obowiązywania zarządzeń Pełnomocnika sięgały jednak znacznie dalej w przeszłość. Zezwolenia wydane na podstawie zarządzenia nr 23/70 w sprawie substancji promieniotwórczych mogły obowiązywać nawet do 2002 r.<sup>[100]</sup>

#### 4.6. Inne resortowe akty prawne

Wśród innych resortowych aktów prawnych dominowały akty Ministra Zdrowia i jego sukcesora – MZiOS. Oprócz ww. zarządzeń wydawanych w porozumieniu z Pełnomocnikiem Minister Zdrowia ustanawiał normy ogólne w zakresie ochrony radiologicznej, warunki pracy z aparatami rentgenowskimi, a także normy z pogranicza ochrony radiologicznej i prawa pracy<sup>[101]</sup>. Formą, w jakiej owe normy były ustanawiane, były z reguły

---

<sup>97</sup> Zob. np. Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, *Zalecenia w sprawie działalności „Uprawnionych instalatorów” przy projektowaniu i instalowaniu izotopowych urządzeń pomiarowo-kontrolnych* (Warszawa, 1968); Pełnomocnik Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej – Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, *Wytyczne badania szczelności zamkniętych źródeł promieniowania* (Warszawa, 1970).

<sup>98</sup> Zob. m.in. przetłumaczony z j. angielskiego *Poradnik bezpieczeństwa pracy z izotopami promieniotwórczymi*, tłum. Jerzy Peńsko i Jerzy Roman (Warszawa: Ośrodek Informacji Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej, 1959).

<sup>99</sup> Zarządzenia wydawane przez Prezesa UEA miały już charakter aktów wewnętrznie obowiązujących i dotyczyły struktury organizacyjnej urzędu oraz jednostek podległych. Zob. Dąbrowski, “Origins, Legal Regulations and Structure of the Atomic Energy Authority (1973–976). A Historical and Legal Overview of the Subject,” 78 – 83.

<sup>100</sup> Zob. art. 133 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18).

<sup>101</sup> Przynajmniej w części projekty tych aktów prawnych przygotowywane były, podobnie jak projekty rozporządzeń Rady Ministrów z 1957 i 1968 r., przez aparat

zarządzenia, choć incydentalnie akty te przybierały postać „instrukcji”. W zakresie ochrony radiologicznej istotną rolę (choć przez okres zaledwie dwóch lat) pełniła opublikowana w 1955 r. instrukcja<sup>[102]</sup>. Chociaż była wydana jako akt samoistny, bez formalnej podstawy prawnej, uzupełniała ona przepisy ww. rozporządzeń z lat 1952 i 1953. Minister określał też warunki płacowe poszczególnych grup personelu medycznego narażonego na promieniowanie jonizujące<sup>[103]</sup>, niektóre kwestie związane z profilaktyką i zwalczaniem chorób zawodowych związanych z promieniowaniem jonizującym<sup>[104]</sup>, a także warunki funkcjonowania pracowni rentgenowskich oraz zasady pracy z wykorzystaniem aparatów rentgenowskich<sup>[105]</sup>.

Pełnomocnika. Zob. przypis 40.

<sup>102</sup> Tymczasowa instrukcja Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 1955 r. dotycząca ochrony zdrowia przy stosowaniu ciał promieniotwórczych w zakładach przemysłowych, zakładach służby zdrowia i pracowniach naukowo-badawczych (M.P. Nr 105, poz. 1417).

<sup>103</sup> Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 lipca 1956 r. w sprawie warunków zatrudnienia, przy których praca salowych i uczniów w zawodzie połączona jest z narażeniem na działanie promieni Roentgena, ciał promieniotwórczych oraz fal elektromagnetycznych. (M.P. Nr 64, poz. 754); zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 października 1957 r. w sprawie warunków zatrudnienia, przy których praca pracowników połączona jest z narażeniem na działanie promieni Roentgena, ciał promieniotwórczych oraz fal elektromagnetycznych (M.P. Nr 81, poz. 489); zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 grudnia 1958 r. w sprawie określenia warunków, w których praca lekarzy lub lekarzy dentyków oraz innych pracowników z wyższym wykształceniem jest połączona z narażeniem na działanie promieni Roentgena, ciał promieniotwórczych oraz fal elektromagnetycznych (M.P. Nr 96, poz. 524).

<sup>104</sup> Instrukcja nr 8/65 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 lutego 1965 r. w sprawie profilaktycznych badań lekarskich kandydatów do pracy oraz pracowników narażonych na działanie promieniowania jonizującego (niepubl.); zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 sierpnia 1968 r. w sprawie czynników szkodliwych i uciążliwych (M.P. Nr 39, poz. 277); zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 sierpnia 1968 r. w sprawie zakresu badań profilaktycznych oraz przeciwwskazań do zatrudnienia (Dz.Urz. MZiOS Nr 17, poz. 83); zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 14 sierpnia 1971 r. w sprawie zakładu służby zdrowia właściwego do przeprowadzania badań i leczenia pracowników napromienionych (Dz.Urz. MZiOS Nr 18, poz. 93).

<sup>105</sup> Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 maja 1970 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać pracownie rentgenowskie, oraz zasad pracy z aparatami rentgenowskimi (M.P. Nr 18, poz. 142 ze zm.); zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 18 listopada 1988 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać pracownie rentgenowskie, oraz zasad pracy związanej z posługiwaniem się aparatami rentgenowskimi (M.P. Nr 32, poz. 295). Zarządzenie z 1988 r. zastępowało zarządzenie z 1970 r., niemniej nowy akt nie



Kolejną większą grupę aktów nie pochodzących od Pełnomocnika stanowią zarządzenia (w jednym przypadku jako „przepisy”) transportowe dotyczące transportu drogowego, kolejowego i morskiego materiałów niebezpiecznych, w tym promieniotwórczych, dookreślające uprzednio wydane w tym zakresie zarządzenia wydawane przez Ministra Żeglugi i Ministra Komunikacji<sup>[106]</sup>.

Wspomnieć należy także o zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów. Były one incydentalne i miały charakter kreacyjny. Za ich pomocą tworzono instytucje, określano ich struktury wewnętrzne oraz wyposażano je w kompetencje<sup>[107]</sup>.

Oddzielną grupę zarządzeń stanowiły zarządzenia ministrów obrony i spraw wewnętrznych, za pomocą których określali oni zakres i sposób stosowania rozporządzeń Rady Ministrów z zakresu ochrony radiologicznej w podległych strukturach<sup>[108]</sup>. Nie zawierały one jednak norm powszechnie obowiązujących, a jedynie określały ich tryb wykonania skierowany do wewnątrz resortów.

Tuż przed nastaniem ery Prawa atomowego, w trakcie budowy elektrowni jądrowej w Żarnowcu, niezwykle istotne zarządzenie wydał Minister Górnictwa i Energetyki<sup>[109]</sup>. Dotyczyło ono inkorporacji do polskiego porządku prawnego niektórych regulacji sowieckich. Na jego podstawie

---

zawierał przepisu uchylającego akt wcześniejszy, mimo że jednocześnie uchylał zarządzenie o dawkach z 1969 r. wydane wspólnie z Pełnomocnikiem.

<sup>106</sup> Zarządzenie nr 96 Ministra Żeglugi z dnia 29 maja 1963 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących bezpieczeństwa transportu morskiego materiałów niebezpiecznych (niepubl.); zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 17 sierpnia 1968 r. w sprawie przepisów o przewozie kolejną materiałów i przedmiotów niebezpiecznych (Dz. T. i Z.K. Nr 20, poz. 84); szczegółowe przepisy bezpieczeństwa ruchu przy przewozie materiałów niebezpiecznych po drogach publicznych (Dz. T. i Z.K. z 1972 r. Nr 26, poz. 115); zarządzenie Ministra Żeglugi nr 56 z dnia 17 czerwca 1971 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących transportu morskiego materiałów niebezpiecznych (niepubl.).

<sup>107</sup> Zob. m.in. zarządzenie nr 23 z dnia 28 stycznia 1957 r. wyposażające Pełnomocnika w kompetencje w zakresie nadzoru nad użytkowaniem substancji promieniotwórczych; zarządzenie nr 164 z dnia 13 lipca 1957 r. o utworzeniu CLOR (przypis 13) oraz art. 5 ust. 2 ustawy o utworzeniu PAA z 1982 r. stanowiący podstawę prawną do określania przez Prezesa Rady Ministrów zakresu i trybu działania oraz składu organu doradczego PAA – Rady do Spraw Atomistyki.

<sup>108</sup> Zob. § 31 rozporządzenia z 1952 r. (tu wymagane było porozumienie z MZiOS) i § 30 rozporządzenia z 1968 r. (zob. przypis 38).

<sup>109</sup> Zarządzenie Ministra Górnictwa i Energetyki nr 21 z dnia 16 listopada 1983 r. w sprawie zasad stosowania norm i przepisów radzieckich przy realizacji budowy elektrowni jądrowej Żarnowiec (niepubl.).



do projektowania i budowy części jądrowej inwestycji w Żarnowcu, która obejmowała budynki, budowle, instalacje, układy technologiczne, urządzenia i elementy mające znaczenie dla bezpieczeństwa jądrowego, miały być stosowane odpowiednie normy sowieckie.

## 4.7. Prawo międzynarodowe

### 4.7.1. Umowy międzynarodowe

Przed uchwaleniem i wejściem w życie Prawa atomowego z 1986 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa była stroną stosunkowo niewielkiej ilości umów międzynarodowych z obszaru prawa energii jądrowej<sup>[110]</sup>. Wśród nich był Statut Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (dalej: MAEA)<sup>[111]</sup> konstytuujący tę organizację oraz stanowiący podstawę do stosowania tworzonego przez nią *soft law*. Polska ratyfikowała także konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP) z 1960 r.<sup>[112]</sup> dotyczącą ochrony radiologicznej pracowników oraz Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 r.<sup>[113]</sup> Przepisy dwóch kolejnych umów międzynarodowych przyjętych w tym okresie, tj. Konwencji wiedeńskiej o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową z 1963 r.<sup>[114]</sup> oraz Konwencji o ochronie fizycznej z 1979 r.<sup>[115]</sup>, weszły w życie w stosunku do Polski odpowiednio w 1990 i 1987 r., a więc poza horyzontem czasowym niniejszego opracowania.

Polska Rzeczpospolita Ludowa była też stroną umów transportowych zawierających m.in. także normy odnoszące się do materiałów

---

<sup>110</sup> W tym miejscu pomija się umowy międzyrządowe lub międzyresortowe dotyczące kwestii ogólnych, jak współpraca naukowa lub gospodarcza, z uwagi na fakt, iż nie zawierały one norm powszechnie obowiązujących.

<sup>111</sup> Statut Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej podpisany w Nowym Jorku dnia 26 października 1956 r. (Dz.U. z 1958 r. Nr 41, poz. 187 ze zm.).

<sup>112</sup> Konwencja (Nr 115) dotycząca ochrony pracowników przed promieniowaniem jonizującym, przyjęta w Genewie dnia 22 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 8, poz. 45).

<sup>113</sup> Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej sporządzony w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie dnia 1 lipca 1968 r. (INFCIRC/140, Dz.U. z 1970 r. Nr 8, poz. 60).

<sup>114</sup> Konwencja wiedeńska o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową, sporządzona w Wiedniu dnia 21 maja 1963 r. (INFCIRC/500, Dz.U. z 1990 r. Nr 63, poz. 370).

<sup>115</sup> Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych sporządzona w Wiedniu i otwarta do podpisu dnia 3 marca 1980 r. w Wiedniu i Nowym Jorku (INFCIRC/274/Rev. 1, Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 93).

promieniotwórczych. W zakresie transportu kolejowego były to: Konwencja K.M.T. z 1933 r.<sup>[116]</sup> ze zmienionym w 1953 r. załącznikiem I dotyczącym przewozu towarów niebezpiecznych<sup>[117]</sup>, następnie kolejne dwie Konwencje CIM<sup>[118]</sup> oraz Konwencja COTIF<sup>[119]</sup>. W przypadku transportu materiałów promieniotwórczych do krajów członkowskich Organizacji Współpracy Kolei Żelaznych, założonej w 1956 r. przez państwa bloku wschodniego, należało stosować przepisy tzw. umowy MGS<sup>[120]</sup>. Normy dotyczące transportu drogowego zawierała, w załączniku A, tzw. umowa ADR z 1957 r.<sup>[121]</sup>, zaś transport lotniczy uregulowany został w załączniku 18 Konwencji chicagowskiej z 1944 r.<sup>[122]</sup>

<sup>116</sup> Konwencja międzynarodowa o przewozie towarów kolejami żelaznymi (K.M.T.), (z 8 załącznikami), podpisana w Rzymie dnia 23 listopada 1933 r. (Dz.U. z 1937 r. Nr 89, poz. 642 ze zm.).

<sup>117</sup> Zob. Oświadczenie Rządowe z dnia 12 października 1953 r. w sprawie wejścia w życie nowego tekstu załącznika I do konwencji międzynarodowej o przewozie towarów kolejami żelaznymi (KMT), podpisanej w Rzymie dnia 23 listopada 1933 r. (Dz.U. z 1953 r. Nr 51, poz. 258).

<sup>118</sup> Konwencja międzynarodowa o przewozie towarów kolejami (CIM), podpisana w Bernie dnia 25 lutego 1961 r. (Dz.U. z 1964 r. Nr 44, poz. 300); Konwencja międzynarodowa o przewozie towarów kolejami (CIM), sporządzona w Bernie dnia 7 lutego 1970 r. (Dz.U. z 1975 r. Nr 10, poz. 57).

<sup>119</sup> Konwencja o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF), sporządzona w Bernie dnia 9 maja 1980 r. (Dz.U. z 1985 r. Nr 34, poz. 158). Przepisy dotyczące materiałów promieniotwórczych znajdowały się w Regulaminie międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (RID), stanowiącym załącznik C do konwencji.

<sup>120</sup> Umowa o przewozie towarów kolejami żelaznymi w bezpośredniej komunikacji międzynarodowej (MGS) z grudnia 1948 r. (Dz. T. i Z.K. z 1951 r. Nr 17, poz. 166), obecnie Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej (SMGS). Zob. Tadeusz Musiałowicz, "Jak powstawały w Polsce przepisy i normy ochrony radiologicznej," *Normalizacja*, nr 11 (1996): 20. O spornych statusie prawnym i mocy wiążącej umowy zob. Krzysztof Koźmiński i Barbara Błaszczak, "Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej (SMGS) a ochrona interesów stron umowy przewozu - analiza mocy prawnej i sankcji za naruszenie," *Doradztwo Podatkowe - Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, nr 6 (2025): 4 - 10.

<sup>121</sup> Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz.U. z 1975 r. Nr 35, poz. 189 ze zm.).

<sup>122</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.).

#### 4.7.2. *Soft law*

Na normowanie energii jądrowej w krajowych porządkach prawnych od zarania istotny wpływ wywierały dokumenty składające się na międzynarodowe *soft law*. Za pierwsze z nich należy uznać zalecenia ochrony radiologicznej opracowane przez Międzynarodowy Komitet Ochrony przed Promieniowaniem X i Radu (*International X-ray and Radium Protection Committee*, dalej: IXRPC) i przyjęte w 1928 r. przez II Międzynarodowy Kongres Radiologiczny w Sztokholmie<sup>[123]</sup>. Organizacja ta, działająca od 1950 r. jako Międzynarodowa Komisja Ochrony Radiologicznej (*International Commission on Radiological Protection*, dalej: ICRP), nadal wydaje zalecenia, które mimo jej prywatnego charakteru stanowią podstawę przepisów tworzonych przez organizacje międzynarodowe i państwa z uwagi na ich wysoką wartość merytoryczną. Zalecenia ICRP stosowano w Polsce już w dobie II Rzeczypospolitej, choć był to jedynie element samoregulacji środowiska radiologicznego, a nie materiał wyjściowy do działalności legislacyjnej państwa<sup>[124]</sup>. W okresie PRL stanowiły one już jednak ważny punkt odniesienia w tworzeniu regulacji z zakresu ochrony radiologicznej<sup>[125]</sup>. Podobnie było z drugą grupą instrumentów *soft law*, którą stanowiły zalecenia MAEA<sup>[126]</sup>. Ich rozwój rozpoczął się z początkiem lat 60. XX w. od regulacji

<sup>123</sup> ICRP, *International Recommendations for X-ray and Radium Protection*, Stockholm, 1929, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1016/S0074-27402880010-9> [dostęp: 3.09.2025].

<sup>124</sup> O zakresie stosowania zaleceń IXRPC w II Rzeczypospolitej zob. Nowacki, „Przepisy,” 707 – 709.

<sup>125</sup> Zob. Musiałowicz, „Początki przepisów z zakresu ochrony przed promieniowaniem w Polsce,” 35.

<sup>126</sup> Ibidem, 37. Zalecenia MAEA stosowano przez cały okres PRL, także w trakcie budowy elektrowni jądrowej Żarnowiec – zob. Jerzy Bijak, *Problematyka lokalizacji elektrowni jądrowych w Polsce. Referat na posiedzenie rady Naukowo-Technicznej przy Ministrze Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych* (Warszawa: 1987), 13; Wacław Dąbek i Andrzej Pawlak, „Rola dozoru jądrowego w procesie lokalizacji elektrowni jądrowych,” w *Energetyka jądrowa, człowiek, środowisko*, red. Edward Biderman (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 1989), 141. Por. także Maciej Jurkowski i Ewa Szkultecka, „Regulacje prawne w zakresie wymagań bezpieczeństwa dla elektrowni jądrowych w Polsce,” *Prawo i Środowisko*, nr 1 (1997): 30 – 31; *Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 618 Sejmu PRL VIII kadencji, 4, 9; *Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 22 Sejmu PRL IX kadencji, 4, 9. O zaleceniach MAEA oraz o ich miejscu w systemie polskiego prawa energii jądrowej obecnie zob. Tomasz R. Nowacki, „Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa MAEA za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,” w *Księga pamiątkowa*

transportowych, a w ich tworzeniu Polska brała aktywny udział<sup>[127]</sup>. Jeszcze inną grupę stanowiły dokumenty Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (dalej: RWPG) – forum współpracy gospodarczej państw bloku socjalistycznego. W łonie tej organizacji powstała Komisja RWPG do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej (dalej: Komisja), której zadania obejmowały m.in. tworzenie dokumentów normatywnych w postaci zaleceń. Działania polskiej delegacji w Komisji nakierowane były m.in. na zapewnienie spójności tych dokumentów z już istniejącymi, podstawowymi dokumentami międzynarodowymi, a więc z zaleceniami ICRP i MAEA, celem zapobieżenia stworzeniu konkurencyjnego systemu norm międzynarodowych. Działania te ostatecznie zakończyły się sukcesem<sup>[128]</sup>. Do czasu unifikacji regulacji transportowych pod postacią zaleceń MAEA z 1961 r. pewne znacznie miały także dokumenty innych organizacji międzynarodowych jak MOP, Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (IATA), Międzynarodowa Morska Organizacja Doradcza (IMCO)<sup>[129]</sup> i Światowy Związek Pocztowy (UPU)<sup>[130]</sup>.

---

w czterdziestolecie pracy naukowej prof. B. Banaszaka, red. Helena Babiuch, Piotr Kapusta i Justyna Michalska (Legnica: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, 2017), 639 – 659.

<sup>127</sup> O powstawaniu zaleceń MAEA i udziale przedstawicieli PRL w tych pracach zob. Tadeusz Musiałowicz, „Historia wprowadzania przepisów transportu materiałów promieniotwórczych,” *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 2 (2010): 25 – 28.

<sup>128</sup> Zob. Rotnicki, „Zagadnienia organizacyjno-prawne ochrony przed promieniowaniem,” 322; Tadeusz Musiałowicz, *Dlaczego w krajach RWPG nie wprowadzono sowieckich przepisów ochrony radiologicznej (Raport CLOR 134)* (Warszawa: Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, 1998), 2 – 7; Bałtrukiewicz i Musiałowicz, *100 lat ochrony*, 42 – 43.

<sup>129</sup> Obecnie Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO).

<sup>130</sup> Zob. Musiałowicz, „Historia wprowadzania przepisów transportu materiałów promieniotwórczych,” 25; idem, „Jak powstawały w Polsce przepisy i normy ochrony radiologicznej,” 20.

## 5 | Ogłaszanie aktów prawnych z obszaru prawa energii jądrowej

Zasady ogłaszania aktów prawnych określała ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”<sup>[131]</sup>. Stosownie do jej uregulowań obowiązki publikacji podlegały ustawy, dekrety z mocą ustawy, rozporządzenia, umowy międzynarodowe i dotyczące ich oświadczenia rządowe oraz obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów o utracie mocy dekretów. Miejszem publikacji tych aktów był Dziennik Ustaw (art. 1). Organem promulgacyjnym pozostałych rodzajów aktów, w tym uchwał Rady Ministrów i zarządzeń urzędów centralnych<sup>[132]</sup>, był „Monitor Polski”. Ich ogłaszanie następowało w trzech przypadkach wymienionych w ustawie: gdy było to przewidziane przepisami prawa, gdy przewidywał to ogłaszany akt albo gdy tak uznał organ („władza lub urząd”) wydający akt (art. 2). Dwie ostatnie możliwości stwarzały w praktyce dużą dowolność organowi wydającemu akt. W odniesieniu do uchwał Rady Ministrów w ówczesnej doktrynie prezentowano pogląd, iż te ogłasza się „gdy mają one stosunkowo trwałe charakter lub dotyczą szerokiego kręgu adresatów i przy tym nie mają charakteru poufnego lub tajnego”<sup>[133]</sup>. J. Sommer uważał za obligatoryjną promulgację uchwał Rady Ministrów podjętych na podstawie upoważnień ustawowych, jako że przepis upoważniający utożsamiał on z przepisem prawa przewidującym publikację uchwały, o którym mówiła ww. ustawa o wydawaniu dzienników urzędowych. Dodatkowym argumentem był dla niego fakt, iż uchwały takie dopełniały ustawę – akt podlegający obowiązkowi publikacji<sup>[134]</sup>. W odniesieniu do samoistnych („samodzielnych”) uchwał Rady Ministrów J. Sommer odnotowywał brak ustawowego obowiązku ich publikacji, wyprowadzając jednocześnie z ogólnych zasad

<sup>131</sup> Dz.U. Nr 58, poz. 524.

<sup>132</sup> Ale także innych rodzajów aktów jak „decyzje, instrukcje, okólniki i obwieszczenia państwowych władz naczelnych i urzędów centralnych”, czego przykładem w obszarze prawa energii jądrowej jest publikacja tymczasowej instrukcji Ministra Zdrowia z 1955 r. Zob. przypis 101.

<sup>133</sup> Tak Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 64, referując pogląd S. Rozmaryna z Stefan Rozmaryn, „O rozporządzeniach i uchwałach Rządu,” *Państwo i Prawo*, nr 10 (1953): 446.

<sup>134</sup> Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 65, 70. Jednocześnie autor ten wskazywał na brak przestrzegania tej zasady w praktyce. Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 66.

demokratycznego państwa prawa (sic!) obowiązek zapoznania adresata normy prawnej z jej treścią<sup>135]</sup>, uzależniając równocześnie od tego faktu wejście aktu w życie<sup>136]</sup>. Treść wyводу J. Sommera w omawianym zakresie wydaje się rozciągać również na inne akty normatywne, w tym zarządzenia, dla których także brak było wyraźnie określonego ustawowego obowiązku ogłaszania.

Publikacji w Dzienniku Ustaw podlegały oczywiście umowy międzynarodowe, ustawy i rozporządzenia. Wyjątkiem jest ww. umowa MGS opublikowana w Dzienniku Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych<sup>137]</sup>. Nie opublikowano żadnej z wymienionych w opracowaniu uchwał Prezydium Rządu i Rady Ministrów oraz większości normatywnych zarządzeń centralnych organów administracji mimo istnienia formalnie takiej możliwości, co stanowiło jedną z typowych cech „prawa powielaczowego”. Zdecydowana większość resortowych aktów prawnych nie była publikowana ani w Monitorze Polskim, ani nawet w dziennikach urzędowych wydających je organów.

Na uwagę zasługują normatywne akty resortowe Ministra Zdrowia (i następnie MZiOS). Co do zasady były one ogłaszane, ale praktykę tę trudno uznać za jednolitą. Część publikowano bowiem w Monitorze Polskim, a część w dzienniku urzędowym ministerstwa, choć często były to akty równe rangą i zbliżone tematycznie (np. dotyczące dawek promieniowania i ich ewidencjonowania). Nie opublikowano natomiast instrukcji (jednej z dwóch) nr 8/65 dotyczącej badań profilaktycznych<sup>138]</sup>, mimo że inna, tymczasowa instrukcja z 1955 r. została ogłoszona w Monitorze

---

<sup>135</sup> Zdaniem J. Sommera przy braku publikacji w dziennikach urzędowych, nawet mimo podania aktu do wiadomości w inny sposób, nie powodowało to jego objęcia zasadą *ignorantia iuris nocet*, w związku z czym zawsze można było zasłać się jego nieznanością, a na organie wydającym („stosującym”) taką uchwałę ciążył obowiązek udowodnienia możliwości zaznajomienia się przez adresata z jej treścią. Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 92 – 93.

<sup>136</sup> Zob. Sommer, *Działalność prawotwórcza*, 70: „każdy akt normatywny, aby zaczął działać, musi być zakomunikowany adresatowi”.

<sup>137</sup> Tu powodem mógł być fakt zawarcia tej umowy nie bezpośrednio pomiędzy rządami państw, ale państwowymi kolejami. Dziennik Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych (do 1946 r. „Kolejowych”) wydawany był od 1928 r. i stanowił odrębny od Dziennika Urzędowego Ministra Komunikacji organ promulgacyjny. Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 lutego 1928 r. w sprawie wydawania Dziennika Taryf i Zarządzeń Kolejowych (Dz.U. 1928 Nr 25, poz. 213 ze zm.).

<sup>138</sup> Zob. przypis 103.



Polskim<sup>[139]</sup>. Dodatkowo zarządzenie wydane z Pełnomocnikiem i Ministrem Spraw Wewnętrznych z 1967 r.<sup>[140]</sup> ogłoszono w dzienniku urzędowym MSW. Podobnie niespójna praktyka dotyczyła przepisów transportowych. Podczas gdy Minister Komunikacji ogłaszał je w Dzienniku Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych, zarządzenia Ministra Żeglugi nie zostały ogłoszone.

W przypadku zarządzeń Pełnomocnika zasadą był brak ogłaszania. Wyjątek stanowiły zarządzenia wydawane wspólnie z innymi organami, głównie MZiOS, publikowane bądź w dziennikach urzędowych, bądź w Monitorze Polskim.

Należy założyć, że w praktyce nieogłoszone zarządzenia Pełnomocnika i innych organów oraz nieogłoszone uchwały Prezydium Rządu i Rady Ministrów docierały do adresatów poprzez bieżące przekazywanie ich do stosowania drogą służbową. Dodatkowo publikowano te akty w zwartych zbiorach przepisów przygotowywanych przez aparat Pełnomocnika (następnie Urzędu Energii Atomowej, a potem Państwowej Agencji Atomistyki) i udostępnianych jednostkom organizacyjnym wykonującym normowaną działalność<sup>[141]</sup> oraz przez publikację pełnych lub skróconych wersji w prasie branżowej („Biuletyn Informacyjny. Biuro Pełnomocnika

---

<sup>139</sup> Gwoli ścisłości należy także dodać, że MZiOS, podobnie jak inne centralne organy administracji rządowej, publikował w Monitorze Polskim obwieszczenia dotyczące wykazu obowiązujących resortowych aktów ogłoszonych w tym organie promulgacyjnym (zob. M.P. z 1969 r. Nr 31, 232 ze zm.; z 1973 r. Nr 46, poz. 266; z 1984 r. Nr 37, poz. 197). Praktyka ta miała swoje źródło w zarządzeniu nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1968 r. w sprawie uporządkowania resortowych aktów prawnych i ograniczenia ich ilości (niepubl.).

<sup>140</sup> Zob. przypis 89.

<sup>141</sup> Zob. w szczególności publikacje opracowane przez Ludwika Peciakowskiego, radcę ds. prawnych w biurze Pełnomocnika: *Zbiór przepisów organizacyjno-prawnych dla jednostek Pełnomocnika Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, t. 1, red. Ludwik Peciakowski (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1966); *Przepisy ochrony przed promieniowaniem jonizującym i normy z zakresu energii jądrowej*, t. 2, red. Ludwik Peciakowski (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1966); *Zbiór przepisów organizacyjno-prawnych dla jednostek Pełnomocnika Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, t. 3, red. Ludwik Peciakowski (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1967); *Zbiór przepisów organizacyjno-prawnych dla jednostek Pełnomocnika Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, t. 4, red. Ludwik Peciakowski (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1967); zob. też *Przepisy prawne dotyczące ochrony przed promieniowaniem*, red. Teresa Jurzysta, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński (Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1975).



Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej”, „Postępy Techniki Reaktorowej”, „Postępy Techniki Jądrowej”)<sup>[142]</sup>.

## 6 | Podsumowanie

Początki państwowego prawodawstwa w zakresie energii jądrowej w Polsce przypadły na okres PRL, czas z wielu powodów szczególny. Panowały wówczas specyficzne warunki. Ustrój państwa był niedemokratyczny z elementami ustroju totalitarnego, z całkowicie upaństwowioną gospodarką, z rozchwianym systemem źródeł prawa, w tym z istotną rolą tzw. prawa powielaczowego. Równoległe następował stopniowy ilościowy i jakościowy rozwój prawa energii jądrowej na poziomie międzynarodowym oraz w innych krajach, ze szczególnym uwzględnieniem państw wiodących w zakresie wykorzystywania i rozwoju technologii jądrowych. Wszystkie te czynniki miały wpływ na formę i kształt powstających wówczas polskich rozwiązań prawnych.

Rzeczywisty rozwój regulacji w Polsce następował z pewnym wyraźnym opóźnieniem w stosunku do regulacji międzynarodowych, jak i regulacji wewnętrznych państw wiodących. Stanowiło to odzwierciedlenie niewielkiej rangi zagadnień energii, w tym energetyki, jądrowej z perspektywy ówczesnych władz. Podstawą energetyki był węgiel, którego zasoby były liczne, a zagadnienia ochrony radiologicznej w medycynie czy przemyśle również nie były priorytetem, choćby z uwagi na mniejsze tempo rozwoju zastosowań promieniowania jonizującego i technik jądrowych w tym zakresie, niż miało to miejsce w innych państwach. Przepisy tworzone w zależności od bieżących potrzeb, a nie w ramach realizacji spójnego planu czy z góry

<sup>142</sup> Praktyka ta była kontynuowana także po 1986 r. również na łamach powstałego w 1989 r. Biuletynu Państwowej Agencji Atomistyki „Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna” („BJiOR”) i dodatków do tego czasopisma. Publikowano tam zarówno coraz rzadsze akty nieogłoszone, jak i uprzednio opublikowane w dziennikach urzędowych (w tym w j. angielskim). Zob. m.in. *National Regulations of Polish People’s Republic in Atomic Energy Domain*, red. Polish People’s Republic National Atomic Energy Agency (Warszawa: National Nuclear Safety and Radiological Protection Surveillance, 1989) (dodatek nr 1 do „BJiOR”); *Prawo atomowe (Ustawa - Prawo atomowe, przepisy wykonawcze i przepisy związane). Zbiór przepisów prawnych według stanu na dzień 31 września 1990 r.*, red. Ewa Szkultecka (Warszawa, 1991) (dodatek nr 2 do „BJiOR”).

powziętego zamiaru<sup>143</sup>. Symptomatyczna była chociażby kwestia ustawy – Prawo atomowe, uchwalonej dopiero w 1986 r., mimo iż pierwszy projekt tego aktu wraz z kompletem projektów aktów wykonawczych został przygotowany niemal całą dekadę wcześniej<sup>144</sup>.

Do momentu wejścia w życie Prawa atomowego to, co można ewentualnie określać systemem prawa energii jądrowej w Polsce, było w znacznej mierze niepełne i niespójne, mimo iż same normy oraz zawierające je akty prawne były stosunkowo liczne. W szczególności należy wskazać na wielość rodzajów aktów prawnych, brak wyraźnej hierarchii między nimi (widoczny zwłaszcza we wzajemnej relacji uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów), dużą liczbę wydających je organów oraz swoisty bałagan legislacyjny, przejawiający się chociażby w nadaniu statutu organowi nieistniejącemu w momencie wydania aktu. Odnotować należy także chaos publikacyjny. W zasadzie niemożliwe jest doszukanie się jednolitych zasad ogłaszania resortowych aktów prawnych. Istniała tu duża dowolność, nawet w przypadku bliskich sobie merytorycznie aktów tego samego rodzaju wydawanych przez ten sam organ.

Cechą charakterystyczną ówczesnego systemu była dominująca rola aktów resortowych (i do pewnego stopnia samoistnych uchwał Rady Ministrów), które dziś, z uwagi na konstytucyjnie określony katalog źródeł prawa, kwalifikowane są do sfery wewnętrznej bez przydawania im przymiotu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wówczas jednak funkcjonowały one na pograniczu sfery wewnętrznej i zewnętrznej administracji, będąc formalnie aktem nieodróżniającym się od aktu organizacji lub kierowania (np. „zarządzenie”), a równocześnie w znaczeniu materialnym, zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotu regulacji, nie pozostawiały złudzeń co do zewnętrznego charakteru. W rzeczywistości zakres oddziaływania tych aktów równał się skali oddziaływania dzisiejszych ustaw i rozporządzeń. W praktyce dopuszczona była bowiem możliwość regulacji stosunków zewnętrznych za ich pomocą. Decydujący był jednak fakt, że zdecydowana większość, jeśli nie całość kręgu adresatów ustanawianych norm składała się i tak z jednostek państwowych, a więc w ówczesnym ustroju społeczno-gospodarczym podległych państwowej

<sup>143</sup> Zob. *Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 618 Sejmu PRL VIII kadencji, 5; *Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 22 Sejmu PRL IX kadencji, 5.

<sup>144</sup> Zob. Musiałowicz, „Początki przepisów z zakresu ochrony przed promieniowaniem w Polsce,” 37.

administracji (służba zdrowia, instytuty naukowe, przedsiębiorstwa państwowe). Dlatego znaczną część zagadnień z zakresu wykorzystywania energii jądrowej i promieniowania jonizującego można było całościowo regulować za pomocą aktów prawa postrzeganych współcześnie jako akty o charakterze wewnętrznym<sup>[145]</sup>. Dominującą wśród nich grupę aktów stanowiły zarządzenia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej. Były one nie tylko najliczniejsze, ale również regulowały największą ilość obszarów. W szczególności dotyczyły one ochrony radiologicznej, nabywania i użytkowania substancji i źródeł promieniotwórczych, obiektów jądrowych we współczesnym rozumieniu, nadzoru i kontroli, zdarzeń radiacyjnych oraz atestacji sprzętu i przyrządów. Zarządzenia Pełnomocnika kreowały nawet kolejne źródła prawa w postaci wytycznych Dyrektora CLOR oraz porozumienia pomiędzy tym organem a Dyrektorem IBJ. Stanowiło to ewidentną egzemplifikację otwartego, „płynnego” systemu źródeł prawa czasów PRL.

Choć nieliczne, bardzo ważną rolę odgrywały uchwały Rady Ministrów. Dotyczyły ochrony radiologicznej, organizacji służby pomiarów skażeń promieniotwórczych oraz substancji promieniotwórczych, a ich przepisy stanowiły m.in. podstawę prawną dalszej działalności prawotwórczej innych organów. Pozostałe uchwały miały charakter ustrojowy i nadawały statuty kolejnym organom właściwym w zakresie energii jądrowej. Tę samą rolę pełniły wcześniejsze uchwały Prezydium Rządu tworzące podwaliny ram instytucjonalnych w połowie lat 50. XX wieku. W tym okresie istotną rolę, w obszarze ochrony radiologicznej, odgrywały kolejne rozporządzenia – pierwsze, a do początku lat 60. XX wieku jedyne akty państwowe w tym zakresie. Rozporządzenie z 1968 r. upoważniało niektóre inne organy do dalszej działalności prawotwórczej. W drodze rozporządzeń regulowano też kwestie transportu materiałów promieniotwórczych, zapobiegania i zwalczania chorób zawodowych spowodowanych działaniem promieniowania jonizującego oraz, od 1973 r., zakresy działania kolejnych organów właściwych w sprawach energii jądrowej.

Kolejna grupa to zarządzenia i inne akty resortowe („instrukcje”, „przepisy”) pozostałych organów centralnych. W szczególności należy wymienić MZiOS, który wydawał akty w obszarze ochrony radiologicznej. Usankcjonowano podział tego obszaru pomiędzy Pełnomocnika a MZiOS. Ten pierwszy odpowiadał za całokształt zagadnień technicznych, a drugi za aspekty sanitarno-lecznicze. W obszarze transportu stosowne akty

<sup>145</sup> Zob. Nowacki, „Ewolucja,” 120 – 121.

wydawali ministrowie właściwi ds. komunikacji i żeglugi. System, w zakresie ustrojowym, dopełniały nieliczne ustawy konstytuujące kolejne organy państwowe. Odrębną grupę stanowiły nieliczne akty prawa międzynarodowego, w tym *soft law*. Często stanowiły one merytoryczną podstawę tworzenia krajowych ram prawnych. Oprócz wymienionych formalnych źródeł prawa należy wspomnieć także o wytycznych Pełnomocnika stanowiących quasinormatywne dopełnienie źródeł prawa energii jądrowej. Pełnomocnik publikował także zbliżone do wytycznych poradniki i inne materiały, za pomocą których, w pewnym sensie, wypełniano luki w mocno niedostatecznej działalności legislacyjnej państwa.

## Bibliografia

### Źródła

- Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej. *Zalecenia w sprawie działalności „Uprawnionych instalatorów” przy projektowaniu i instalowaniu izotopowych urządzeń pomiarowo-kontrolnych*. Warszawa, 1968.
- ICRP. *International Recommendations for X-ray and Radium Protection*. Stockholm, 1929. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1016/S0074-27402880010-9>.
- Pełnomocnik Rządu do spraw Wykorzystania Energii Jądrowej – Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej. *Wytyczne badania szczelności zamkniętych źródeł promieniowania*. Warszawa, 1970.
- “Perspektywiczny plan w zakresie energii jądrowej w Polsce.” W *Bibliografia zawartości PTJ i Biblioteki PTJ za lata 1957–1981*, dodatek do PTJ, *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 1–2 (1982): V – XXI.
- Poradnik bezpieczeństwa pracy z izotopami promieniotwórczymi*. Tłumaczenie Jerzy Peńsko i Jerzy Roman. Warszawa: Ośrodek Informacji Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej, 1959.
- Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 618 Sejmu PRL VIII kadencji. Warszawa, 1985.
- Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo atomowe*, druk sejmowy nr 22 Sejmu PRL IX kadencji. Warszawa, 1985.

## Opracowania

- Aleksandrowicz, Maciej. “Normatywne akty rządowe PRL w ujęciu ówczesnej doktryny. Kilka uwag.” W *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, red. Stanisław Bożyk i Artur Olechno, 539 – 552. Białystok: Temida 2, 2018. <https://temida2.uwb.edu.pl/static/uploads/tocs/uplfEXdxae54qRQTvr2.pdf>.
- Bałtrukiewicz, Zenon i Tadeusz Musiałowicz. *100 lat ochrony przed promieniowaniem jonizującym*. Warszawa: Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, 1999.
- Bar, Ludwik. “Resortowe akty normatywne – temat ciągle aktualny.” *Państwo i Prawo*, nr 8–9 (1962): 295 – 312.
- Bijak, Jerzy. *Problematyka lokalizacji elektrowni jądrowych w Polsce. Referat na posiedzenie rady Naukowo-Technicznej przy Ministrze Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych*. Warszawa, 1987.
- Biskupski, Olgierd. “Działalność Państwowej Rady do Spraw Pokojowego Wykorzystania Energii Jądrowej.” W *Energia jądrowa w Polsce w latach 1961–1963*, red. Józef Hurwic et al., 7 – 11. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966.
- Blomstrand, Edward. *Svensk kärnenergi. En exposé över lagstiftningen på kärnenergiområdet från andra världskriget till millennieskiftet*. Sztokholm: Statens kärnkraftinspektion, 2005.
- Dąbek, Wacław i Andrzej Pawlak. “Rola dozoru jądrowego w procesie lokalizacji elektrowni jądrowych.” W *Energetyka jądrowa, człowiek, środowisko*, red. Edward Biderman, 138 – 153. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 1989.
- Dąbrowski, Przemysław, red. *40 lat Państwowej Agencji Atomistyki 1982–2022. Kronika*. Warszawa: Państwowa Agencja Atomistyki, 2023.
- Dąbrowski, Przemysław. “Origins, Legal Regulations and Structure of the Atomic Energy Authority (1973–1976). A Historical and Legal Overview of the Subject.” *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 75 – 85.
- Gadkowski, Tadeusz. *Odpowiedzialność międzynarodowa państwa za szkodę jądrową*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 1990.
- Jabłońska-Bonca, Joanna. *Prawo powielaczowe. Studium z teorii państwa i prawa*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1987.
- Jurkowski, Maciej i Ewa Szkultecka. “Regulacje prawne w zakresie wymagań bezpieczeństwa dla elektrowni jądrowych w Polsce.” *Prawo i Środowisko*, nr 1 (1997): 30 – 31

- Jurzysta, Teresa, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński. "Omówienie przepisów transportowych obowiązujących przy przewozie materiałów promieniotwórczych na drogach publicznych." W *Przepisy prawne dotyczące ochrony przed promieniowaniem*, red. Teresa Jurzysta, Tadeusz Musiałowicz i Julian Supliński, 171 – 202. Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1975.
- Koźmiński, Krzysztof i Barbara Błaszczak. "Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej (SMGS) a ochrona interesów stron umowy przewozu – analiza mocy prawnej i sankcji za naruszenie." *Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, nr 6 (2025): 4 – 10.
- Longchamps, Franciszek. "O źródłach prawa administracyjnego." W *Studia z zakresu prawa administracyjnego. Ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. Wiktor Jaśkiewicz, 95 – 104. Warszawa–Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział w Poznaniu, 1973.
- Łustacz, Leon. "O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej." *Państwo i Prawo*, nr 2 (1956): 294 – 308.
- Machnikowska, Anna. "O funkcjonowaniu administracji w PRL uwag kilka." *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, nr 3 (2012): 75 – 96.
- Malec, Jerzy i Danuta Malec. *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2003.
- Mikosz, Ryszard. "Przedmiot prawa atomowego." *Problemy prawne górnictwa*, t. 16-17 (1995): 121 – 133. [https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/prawne-problemy-gornictwa/1995-tom-1617/prawne\\_problemy\\_gornictwa-r1995-t16\\_17-s121-133.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/prawne-problemy-gornictwa/1995-tom-1617/prawne_problemy_gornictwa-r1995-t16_17-s121-133.pdf).
- Młynarkiewicz, Kamil. "State Council for the Peaceful Uses of Nuclear Energy. Statutory Position, Scope of Action, Competences and Tasks." *Annales Pomorienses. Ius*, nr 3 (2024): 136 – 148. <https://doi.org/10.34858/api.3.2024.74>.
- Musiałowicz, Tadeusz. *Dlaczego w krajach RWPG nie wprowadzono sowieckich przepisów ochrony radiologicznej, Raport CLOR 134*. Warszawa: Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, 1998.
- Musiałowicz, Tadeusz. "Działalność normalizacyjna w dziedzinie ochrony radiologicznej." *Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna*, nr 10 (1991): 13 – 16.
- Musiałowicz, Tadeusz. "Historia wprowadzania przepisów transportu materiałów promieniotwórczych." *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 2 (2010): 25 – 28.
- Musiałowicz, Tadeusz. "Jak powstawały w Polsce przepisy i normy ochrony radiologicznej." *Normalizacja*, nr 11 (1996): 19 – 29.
- Musiałowicz, Tadeusz. "Początki przepisów z zakresu ochrony przed promieniowaniem w Polsce." *Postępy Techniki Jądrowej*, nr 4 (2010): 35 – 38.



- Nowacki, Tomasz R. "Ewolucja prawnego statusu organów nadzorujących bezpieczeństwo wykorzystywania energii jądrowej w Polsce." *Zeszyty Prawnicze UKSW*, nr 3 (2018): 115 – 149. <https://doi.org/10.21697/zp.2018.18.3.05>.
- Nowacki, Tomasz R. "Możliwość uznania standardów bezpieczeństwa MAEA za źródło prawa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej." W *Księga pamiątkowa w czterdziestolecie pracy naukowej prof. B. Banaszaka*, red. Helena Babiuch, Piotr Kapusta i Justyna Michalska, 639 – 659. Legnica: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, 2017.
- Nowacki, Tomasz R. "Objekt jądrowy i obiekt energetyki jądrowej. Ewolucja zakresu pojęciowego oraz uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*. Cz. I." *Bezpieczeństwo Jądrowe i Ochrona Radiologiczna*, nr 4 (2025), w druku.
- Nowacki, Tomasz R. "Od nacjonalizacji do regulacji. Prawodawstwo energetyczne w Polsce w latach 1945–1997." *Studia Iuridica Toruniensia*, t. 31 (2022): 223 – 244. <https://doi.org/10.12775/SIT.2022.035>.
- Nowacki, Tomasz R. "Organy dozoru jądrowego w strukturze administracji rządowej w Polsce." *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, nr 1 (2021): 9 – 38. <https://doi.org/10.31268/zpbas.2021.02>.
- Nowacki, Tomasz R. "Prapoczątki prawa energii jądrowej w Polsce. Ustawodawstwo II Rzeczypospolitej." *Prawo i Więź*, nr 6 (2024): 29 – 54. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.1090>.
- Nowacki, Tomasz R. "Przepisy dotyczące ochrony radiologicznej w II Rzeczypospolitej." W *Sapientia ars vivendi putanda est. Księga jubileuszowa z okazji 60. urodzin profesora Dariusza Szpopera*, red. Przemysław Dąbrowski, Anna Korzeniewska-Lasota, Mikołaj Tarkowski, Adam Ćwikła, Maciej Helmin i Oskar Kanecki, 691 – 713. Sopot: Arche, 2024.
- "Ochrona przed promieniowaniem jądrowym." W *Atomistyka polska w latach 1964–1972*, red. Jan Felicki et al., 289 – 324. Warszawa: Ośrodek Informacji o Energii Jądrowej, 1974.
- Pawłowski, Cezary. *Przepisy o środkach zabezpieczających lekarzy, pracowników pomocniczych i chorych w czasie stosowania promieni X do celów rozpoznawczych i leczniczych oraz warunki pracy lekarzy i personelu pomocniczego w zakładach rentgenologicznych*. Warszawa: Lekarski Instytut Naukowo-Wydawniczy, 1947.
- Pichlak, Maciej. *Zamknięty system źródeł prawa. Studium instytucjonalizacji dyskursu prawniczego*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2013. <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41255>.
- Plucińska, Henryka. *Andrzej Sołtan 1897–1959. Monografia bio-bibliograficzna*. Otwock-Świerk: Instytut Problemów Jądrowych im. Andrzeja Sołtana, 1991. <https://inis.iaea.org/records/c1rvp-xt352>.

- Pospieszalski, Karol M. "O pojęciu organu państwowego." *Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny*, nr 1 (1972): 23 – 41.
- Roman, Jerzy. "Organizacja ochrony radiologicznej w Polsce." *Biuletyn Informacyjny. Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Wykorzystania Energii Jądrowej*, nr 2 (1958): 2 – 10.
- Rotnicki, Julian. "Ochrona przed promieniowaniem jądrowym." *W Energia jądrowa w Polsce w latach 1955–1960*, red. Józef Hurwic et al., 189 – 198. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1963.
- Rotnicki, Julian. "Zagadnienia organizacyjno-prawne ochrony przed promieniowaniem." *W Energia jądrowa w Polsce w latach 1961–1963*, red. Józef Hurwic et al., 315 – 322. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966.
- Rozmaryn, Stefan. "O rozporządzeniach i uchwałach Rządu." *Państwo i Prawo*, nr 10 (1953): 435 – 459.
- Rozmaryn, Stefan. *Polskie prawo państwowe*. Warszawa: Książka i Wiedza, 1951.
- Rozmaryn, Stefan. *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1964.
- Skrzydło, Wiesław. "Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)." *W Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. Andrzej Bałaban, 81 – 104. Zakamycze: Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, 2002.
- Sommer, Jerzy. *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*. Wrocław: Państwowe Wydawnictwo Naukowe – Oddział Wrocławski, 1968.
- Trzeciński, Janusz. "Prezydium Rządu w PRL." *W Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. Marian Rybicki, 202 – 243. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1985.
- Wronkowska, Sławomira. "Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego." *Przegląd Legislacyjny*, nr 4 (1996): 31 – 43.
- Ziemiński, Zygmunt. "O normowaniu procesu prawotwórstwa w PRL." *Państwo i Prawo*, nr 10 (1975): 20 – 29.

