

88/6/A/2013

WYROK

z dnia 30 lipca 2013 r.

Sygn. akt U 5/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Zdrowia i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 lipca 2013 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. Nr 51, poz. 265, ze zm.) z art. 33c ust. 9 i art. 33j ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 264) oraz z art. 65 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

§ 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. Nr 51, poz. 265 oraz z 2012 r. poz. 470) są niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

§ 9 ust. 12 pkt 2 i ust. 16 pkt 2 rozporządzenia powołanego w części I tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178,

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 września 2013 r. w Dz. U. poz. 1023.

poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZSADNIENIE

I

1. W piśmie z 23 lipca 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. Nr 51, poz. 265, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 33c ust. 9 i art. 33j ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 264, ze zm.; dalej: prawo atomowe) oraz z art. 65 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Zaskarżone przepisy określają zasady prowadzenia kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych przez osoby wykonujące zawód fizyka medycznego. Wymagają one od podmiotów dokonujących takiej kontroli posiadania certyfikatu Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (dalej: Krajowe Centrum), który wydawany jest fizykom medycznym – mającym co najmniej 3-letni staż pracy odpowiednio w radioterapii, medycynie nuklearnej, rentgenodiagnostyce, radiologii zabiegowej – wyłącznie na wniosek kierownika jednostki ochrony zdrowia, w której są zatrudnieni i na zasadach określonych przez Krajowe Centrum.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżone przepisy wydano z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Nie wykonują one ustawy, lecz ją uzupełniają oraz wprowadzają pozaustawowe ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu. Żaden z przepisów prawa atomowego nie upoważnia bowiem prawodawcy do określenia wymogów kwalifikacyjnych, jakie mają spełniać osoby wykonujące testy eksploatacyjne i specjalistyczne. Ustawodawca przewidział jedynie w art. 33c ust. 9 prawa atomowego upoważniającym do wydania tego rozporządzenia kompetencję do określenia przez Ministra Zdrowia „zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta” (art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego). Uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, zdaniem wnioskodawcy, z tak ogólnego przepisu ustawy, posługującego się wieloznacznym pojęciem „zasad”, nie wynika obowiązek uregulowania w rozporządzeniu wymogów kwalifikacyjnych, jakimi muszą się legitymować podmioty uprawnione do wykonywania stosownych testów urządzeń radiologicznych. Przepisy rozporządzenia nie mają więc charakteru wykonawczego w stosunku do ustawy upoważniającej, ale normują kwestie wyraźnie nieprzewidziane przez ustawodawcę i do uregulowania których minister nie został upoważniony. W związku z tym zakwestionowane przepisy rozporządzenia naruszają art. 33c ust. 9 prawa atomowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał też jako wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W jego ocenie § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia ograniczają – w sposób niezgodny z Konstytucją – wolność wykonywania zawodu fizyka medycznego. Nakładają one bowiem na fizyków medycznych obowiązek posiadania certyfikatu Krajowego Centrum. Co więcej fizycy medyczni, o których mowa w ust. 12 i 16, mogą wykonywać testy eksploatacyjne jedynie w jednostce ochrony zdrowia, w której są zatrudnieni i na wniosek której uzyskują certyfikat. Jak wskazuje wnioskodawca obowiązku uzyskania stosownego certyfikatu nie przewiduje ani prawo atomowe, ani żadna inna ustawa. Doszło tym samym do

niezgodnego z konstytucyjnym wymogiem ustawowej formy ograniczeń wolności wyboru i wykonywania zawodu ograniczenia tej wolności w rozporządzeniu. Rzecznik wskazał, że zasady określone przez Krajowe Centrum, na podstawie których wydaje się certyfikaty, o których mowa w § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia, nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Wpływają jednak na korzystanie z wolności i praw konstytucyjnych, co dodatkowo wzmacnia argumentację o niezgodności tych przepisów z art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W tym kontekście Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że ustawodawca w art. 33j prawa atomowego określił zadania Krajowego Centrum w sposób – jego zdaniem – wyczerpujący, a nie przykładowy. Wśród zadań Krajowego Centrum określonych w ustawie i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie organizacji, trybu działania i szczegółowych zadań Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (Dz. U. Nr 85, poz. 592, ze zm.) nie ma zadania w postaci wydawania fizykom medycznym certyfikatów. Z tego powodu zakwestionowane przepisy są także niezgodne z art. 33j prawa atomowego.

2. W piśmie z 26 września 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Zdrowia. W pierwszej kolejności odniósł się on do zarzutu naruszenia art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, wskazując na jego nietrafność. Przepisy rozporządzenia, regulując materię kwalifikacji wymaganych od fizyków medycznych, nie tylko naruszają wolności wyboru i wykonywania zawodu, lecz wręcz są korzystne dla fizyka medycznego, gdyż pozwalają na podniesienie kwalifikacji w zakresie testowania urządzeń radiologicznych i rozszerzenie jego obowiązków, a finalnie – podniesienie wynagrodzenia. Wymóg uzyskania certyfikatu nie podważa kwalifikacji fizyków medycznych związanych z uzyskaniem tytułu specjalisty w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2002 r. w sprawie uzyskiwania tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia (Dz. U. Nr 173, poz. 1419, ze zm.). Kwalifikacje te nie gwarantują jednak, że przeprowadzane przez osoby je posiadające testy urządzeń radiologicznych będą zapewniać bezpieczeństwo. Stąd w celu zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług medycznych konieczne było wprowadzenie dodatkowych wymagań (których spełnienie jest sprawdzane w procesie certyfikacyjnym), nałożonych na fizyków medycznych chcących uzyskać uprawnienia do wykonywania testów urządzeń radiologicznych.

W ocenie Ministra Zdrowia zakwestionowane przepisy rozporządzenia mają charakter uprawniający i nie mogą być w związku z tym uznawane za ograniczenie w wykonywaniu zawodu. Brak certyfikatu Krajowego Centrum oznacza tylko tyle, że fizyk medyczny nie ma samodzielnej podstawy do wykonywania testów eksploatacyjnych i specjalistycznych urządzeń radiologicznych. Przedmiotem ograniczenia nie jest więc możliwość wykonywania zawodu fizyka medycznego jako takiego, ale prawo do wykonywania na urządzeniach radiologicznych czynności polegających na przeprowadzaniu owych testów, kompleksowo sprawdzających urządzenie z punktu widzenia bezpieczeństwa jego stosowania.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia z art. 33c ust. 9 i art. 33j prawa atomowego oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, Minister Zdrowia nie podzielił tego zarzutu. Zaskarżone przepisy wykonują bowiem – jego zdaniem – upoważnienie ustawowe w zakresie wskazanym w art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego. W sformułowaniu „zasady wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych” mieścić się ma zarówno upoważnienie do określenia sposobu przeprowadzania testów, jak i określenia podmiotów uprawnionych do wykonywania czynności kontrolnych. Jak podkreślił Minister Zdrowia konieczność wyznaczenia podmiotów upoważnionych do wykonywania testów radiologicznych jest

tym bardziej uzasadniona, że nie istnieją odrębne przepisy regulujące tę materię. Gdyby zatem nie uregulowano w zakwestionowanych przepisach podmiotów, które mogą wykonywać kontrolę fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych, regulacja kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych stosowanych w ochronie zdrowia pozostawałaby niepełna i niemożliwa do zastosowania.

3. W piśmie z 21 lutego 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie niezgodności § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Konstytucji i z art. 33c ust. 9 i art. 33j prawa atomowego.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na charakter zakwestionowanych przepisów. Są one konsekwencją implementacji do krajowego porządku prawnego dyrektywy Rady nr 97/43/Euroatom z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie ochrony zdrowia osób fizycznych przed niebezpieczeństwem wynikającym z promieniowania jonizującego związanego z badaniami medycznymi oraz uchylającej dyrektywę 84/466/Euroatom (Dz. Urz. WE L 180 z 9.07.1997, s. 332 i n.). Konieczność dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego nie znosi jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, formalnych wymogów stanowienia prawa przewidzianych w Konstytucji.

Jak podkreślił Prokurator Generalny w świetle charakteru zarzutów podnoszonych przez wnioskodawcę przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie nie mogą być kwestie merytoryczne, dotyczące zasadności rozwiązań legislacyjnych, ale jedynie ocena prawidłowości unormowania tych kwestii w akcie wykonawczym, a nie w ustawie. Zarzuty sformułowane we wniosku dotyczą dwóch kwestii. Po pierwsze, wykroczenia rozporządzenia poza granice upoważnienia zawartego w ustawie upoważniającej, polegające na naruszeniu granic upoważnienia oraz uregulowaniu kwestii pominiętych w ustawie. Po drugie zaś, zgodności rozporządzenia – w wyżej wskazanym zakresie – z Konstytucją.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zasada legalizmu wymaga, aby ustalenie zakresu kompetencji oraz trybu funkcjonowania organów państwa następowało wyłącznie w ustawie. Przyznana Krajowemu Centrum kompetencja w zakresie certyfikowania fizyków medycznych ma swe źródło jedynie w rozporządzeniu. Powierzenie Krajowemu Centrum kompetencji w zakresie określenia zasad wydawania certyfikatów fizykom medycznym może ponadto naruszać konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych wyrażony w art. 92 ust. 2 Konstytucji. W jej następstwie Krajowe Centrum określając zasady, o których mowa w § 9 ust. 18 rozporządzenia, wprowadziło m.in. obowiązek uiszczenia opłaty certyfikacyjnej. Jest to rażąco sprzeczne z regułami ustanawiania danin publicznych, wynikającymi z art. 217 Konstytucji, który pozostaje w integralnym związku z art. 92 Konstytucji.

Pojęcie „zasad wykonywania kontroli” użyte w art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego, w braku innych przepisów ustawowych precyzujących kto może wykonywać stosowne testy, nie jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – wystarczające dla wyprowadzenia kompetencji Ministra Zdrowia w zakresie określenia w rozporządzeniu kwalifikacji osób przeprowadzających testy urządzeń radiologicznych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego w pełni trafny jest zarzut wnioskodawcy odnoszący się do ograniczenia wolności wykonywania zawodu. Przemawia za tym okoliczność, że aż do wejścia w życie rozporządzenia w systemie prawnym nie było przepisów, które wprost dotyczyłyby zakresu czynności zawodowych, jakie mogą podejmować osoby wykonujące zawód fizyka medycznego. Zakwestionowany przepis rozporządzenia wprowadził tym samym fragmentaryczną reglamentację wykonywania tego zawodu. Stało się tak, gdyż dopuszczono wykonywanie przez fizyków medycznych

testów urządzeń radiologicznych, a jednocześnie uzależniono taką możliwość od uzyskania przez niego stosownego certyfikatu.

Zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2011 r., oceniane w kontekście wskazanym przez wnioskodawcę, samodzielnie regulują kwestie w ogóle nieprzewidziane w ustawie, wkraczając przy tym w zakres materii objętej wyłącznością ustawy oraz naruszają granice upoważnienia.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę na wadliwość konstrukcji samego przepisu upoważniającego. Jego zdaniem brak przepisów ustawowych dotyczących wykonywania kontroli urządzeń radiologicznych, powoduje, że każde rozporządzenie uszczegóławiające zasady przeprowadzania testów takowych urządzeń może być uznane za akt wykonawczy niespełniający wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Usunięcie tego rodzaju braków wymaga jednak interwencji ustawodawcy.

II

Na rozprawie 30 lipca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego.

Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania od uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej (Dz. U. Nr 51, poz. 265, ze zm.; dalej: rozporządzenie). Przepisy te uprawniają osoby wykonujące zawód fizyka medycznego do przeprowadzania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych wykorzystywanych w ochronie zdrowia, określają niezbędne wymogi kwalifikacyjne fizyków medycznych do wykonywania takiej kontroli i determinują elementy procedury potwierdzania kwalifikacji w postaci przyznawania certyfikatu Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (dalej: Krajowe Centrum).

1.2. Zaskarżone przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia stanowią element szerszej regulacji dotyczącej ochrony ludzi przed niebezpiecznymi dla zdrowia skutkami narażenia na działanie promieniowania jonizującego podczas badań medycznych. Promieniowanie to – mimo niezaprzeczalnych walorów medycznych, polegających na wspomaganiu diagnostyki i leczenia – stanowi jednocześnie poważne zagrożenie dla zdrowia pacjentów poddanych tej metodzie diagnostyczno-leczniczej. Dlatego niezbędne stało się przyjęcie stosownych regulacji materialnych, proceduralnych i instytucjonalnych zorientowanych na ochronę zdrowia jednostek poddanych promieniowaniu jonizującemu.

1.3. Dokonując kontroli konstytucyjności przepisów rozporządzenia, nie wolno tracić z pola widzenia, że materia objęta zakwestionowanymi unormowaniami podlega harmonizacji prawodawstwa państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej.

Rezultatem harmonizacji jest dyrektywa Rady 97/43/Euratom z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie ochrony zdrowia osób fizycznych przed niebezpieczeństwem wynikającym z promieniowania jonizującego związanego z badaniami medycznymi oraz uchylająca dyrektywę 84/466/Euratom (Dz. Urz. WE L 180 z 9.07.1997, s. 322 i n.; dalej: dyrektywa). Jak wskazano w pkt. 13 preambuły do dyrektywy, w celu zapewnienia, że badania medyczne wykonywane są w dobrych warunkach ochrony przed promieniowaniem, niezbędne jest właściwe kształcenie personelu wykonującego badania, ustanowienie programów zapewnienia jakości i kontroli oraz kontroli wykonywanej przez właściwe władze. Dyrektywa określiła także, jakie wymagania powinny wprowadzić państwa członkowskie w celu minimalizacji zagrożeń występujących w związku ze stosowaniem promieniowania jonizującego w badaniach medycznych. Przede wszystkim konieczne jest stworzenie systemu kontroli jakości – rozumianego w świetle art. 2 dyrektywy – jako zespół działań mających na celu utrzymanie lub poprawę jakości funkcjonowania urządzeń wykorzystujących promieniowanie jonizujące. Kontrola jakości, w rozumieniu art. 2 dyrektywy, obejmuje monitorowanie, ocenę i utrzymanie na wymaganym poziomie wartości wszystkich parametrów eksploatacyjnych, które można określić, zmierzyć i skontrolować. Prawodawca unijny przewidział ponadto, że podmiotem uprawnionym do uczestniczenia w procesie kontroli jakości urządzeń radiologicznych jest m.in. fizyk medyczny (art. 6 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy). Zgodnie z art. 2 dyrektywy fizykiem medycznym jest specjalista w dziedzinie fizyki promieniowania lub technologii promieniowania stosowanej w badaniach, którego wykształcenie i kwalifikacje są uznane przez właściwe władze i który działa albo udziela porad w sprawie kontroli dozymetrycznej pacjentów, rozwoju i stosowania złożonych technik oraz sprzętu, w sprawie optymalizacji, zapewniania i kontroli jakości, a także innych zagadnień związanych z ochroną przed promieniowaniem, do którego stosuje się niniejszą dyrektywę. W art. 7 ust. 1 dyrektywy nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby m.in. fizycy medyczni uczestniczący w procesie kontroli jakości przeszli odpowiednie szkolenie teoretyczne i praktyczne do celów praktyk radiologicznych, jak również posiadali odpowiednie kwalifikacje w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem.

1.4. Wdrożenie powyższej dyrektywy do polskiego porządku prawnego nastąpiło ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 70, poz. 632; dalej: ustawa nowelizująca).

W świetle art. 33c ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 264, ze zm.; dalej: prawo atomowe) dodanego ustawą nowelizującą właściwe badanie i leczenie przy użyciu promieniowania jonizującego wymaga optymalizacji ochrony radiologicznej pacjenta przed niepożądanym działaniem tego czynnika. Z kolei stosownie do art. 33c ust. 7 prawa atomowego „Jednostki ochrony zdrowia wykonujące zabiegi lub leczenie z zakresu radioterapii, medycyny nuklearnej, radiologii zabiegowej i rentgenodiagnostyki są obowiązane podjąć działania zmierzające do zapobieżenia medycznym wypadkom radiologicznym. W tym celu dokonuje się kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych, a także wprowadza się system zarządzania jakością”. Jak zasadnie dostrzega Prokurator Generalny art. 33c ust. 7 prawa atomowego jest jedynym przepisem o randze ustawowej, który ustanawia obowiązek przeprowadzania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych. Nie reguluje ono pozostałych kwestii, a zwłaszcza trybu kontroli parametrów technicznych urządzeń i podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia kontroli. Ustawa ta upoważniła natomiast w art. 33c ust. 9 pkt 9 ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia – w drodze rozporządzenia – warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich

rodzajów ekspozycji medycznej, o których mowa w art. 33a ust. 1, w tym zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta z uwzględnieniem celu w postaci zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług medycznych i standardów obowiązujących w Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe upoważnienie, w § 9 rozporządzenia uregulowane zostały zasady poddawania urządzeń radiologicznych testom z zakresu kontroli fizycznych parametrów. Prawodawca przewidział w § 9 ust. 2, że testy te będą dwójakiego rodzaju: odbiorcze i eksploatacyjne. Testy odbiorcze mają być wykonywane dla urządzeń nowych, a także poddanych istotnej naprawie przez uprawnionych przedstawicieli dostawcy i użytkownika. Z kolei testy eksploatacyjne mają być wykonywane w trakcie użytkowania urządzenia radiologicznego. Zakres przedmiotowy testów i częstotliwość ich wykonywania dla poszczególnych rodzajów urządzeń radiologicznych określa załącznik nr 6 do rozporządzenia.

Minister Zdrowia przewidział równocześnie odmienne zasady przeprowadzania testów eksploatacyjnych dla urządzeń radiologicznych stosowanych w radioterapii, odmienne zaś w rentgenodiagnostyce, radiologii zabiegowej i medycynie nuklearnej. Testy eksploatacyjne w tym drugim wypadku dzielą się na podstawowe, wykonywane przez pracowników jednostki ochrony zdrowia upoważnionych do obsługi urządzeń radiologicznych (§ 9 ust. 15) i testy specjalistyczne.

1.5. Zgodnie z § 9 ust. 12 „W radioterapii testy eksploatacyjne są wykonywane przez: 1) podmioty posiadające akredytację w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935); 2) fizyków medycznych posiadających certyfikat Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia”. W rentgenodiagnostyce, radiologii zabiegowej i medycynie nuklearnej testy eksploatacyjne specjalistyczne, stosownie do § 9 ust. 16 rozporządzenia, „są wykonywane przez: 1) podmioty posiadające akredytację w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności; 2) fizyków medycznych posiadających certyfikat Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia”.

Zgodnie z § 9 ust. 18 „Certyfikat, o którym mowa w ust. 12 i 16, wydaje się fizykom medycznym posiadającym przynajmniej 3-letni staż pracy odpowiednio w radioterapii, medycynie nuklearnej, rentgenodiagnostyce, radiologii zabiegowej wyłącznie na wniosek kierownika jednostki ochrony zdrowia, w której są zatrudnieni, na zasadach określonych przez Krajowe Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia”.

Natomiast § 9 ust. 20 dodaje, że „Fizycy medyczni, o których mowa w ust. 12 i 16, mogą wykonywać testy eksploatacyjne jedynie w jednostce ochrony zdrowia, w której są zatrudnieni i na wniosek której uzyskają certyfikat”.

Regulacjom tym wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 33c ust. 9 i art. 33j prawa atomowego oraz z art. 65 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Przepis art. 33c ust. 9 prawa atomowego, który również Minister Zdrowia wskazał jako podstawę wydania rozporządzenia, upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej, o których mowa w art. 33a ust. 1 oraz precyzuje jakie kwestie powinny zostać w rozporządzeniu uregulowane. Ustanawia on ponadto wytyczne dla rozporządzenia, zgodnie z którymi organ wydający rozporządzenie ma mieć „na celu zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług medycznych” oraz uwzględnić „standardy obowiązujące w Unii Europejskiej”. Żaden element upoważnienia ustawowego zawartego w art. 33 ust. 9 nie zawiera umocowania do określenia kwalifikacji

fizyków medycznych uprawnionych do wykonywania testów urządzeń radiologicznych. Najbliższy związek wydaje się zachodzić między zaskarżonymi przepisami rozporządzenia a art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego, upoważniającym do uregulowania „zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta”.

Drugi ze wskazanych przez wnioskodawcę ustawowych wzorców kontroli, to jest art. 33j prawa atomowego, reguluje zadania Krajowego Centrum. Ich uszczegółowienie nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie organizacji, trybu działania i szczegółowych zadań Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (Dz. U. Nr 85, poz. 592, ze zm.), wydanym na podstawie art. 33j ust. 1 prawa atomowego. Należy jednak zaznaczyć, że ani art. 33j prawa atomowego, ani wydane na jego podstawie rozporządzenie nie powierza jednakże Krajowemu Centrum zadania w postaci certyfikowania fizyków medycznych. Zaskarżone przepisy nakładające na fizyków medycznych wymóg uzyskania certyfikatów uprawniających do wykonywania przez nich testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych naruszać mają zatem również przepis prawa atomowego determinujący ustawowe zadania Krajowego Centrum.

Naruszenie przez kwestionowane regulacje przepisu upoważniającego ma pociągać za sobą konsekwentnie ich niezgodność z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Kwestionowanym regulacjom wnioskodawca zarzuca również niegodność z art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym wyjątki w zakresie wolności wyboru i wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy określa ustawa. Przepisy rozporządzenia, wykraczające poza materie upoważnienia, stanowiąc mają ograniczenie tej wolności, które nie znajduje podstawy w ustawie. Ponadto certyfikaty, o których mowa w §9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 rozporządzenia są wydawane fizykom medycznym przez Krajowe Centrum na zasadach określonych przez to Centrum. Oznacza to, że ograniczenia wolności wykonywania zawodu wynikać mają z norm, które nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

2. Problem konstytucyjny.

2.1. W niniejszej sprawie występują trzy powiązane ze sobą problemy konstytucyjne.

Po pierwsze, czy określenie w rozporządzeniu, jakie kwalifikacje mają posiadać osoby uprawnione do przeprowadzania testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych (to jest fizycy medyczni), na jakich zasadach kwalifikacje te mogą uzyskać oraz w jakim miejscu pracy mogą przeprowadzać stosowne testy, mieści się w ramach ustawowego upoważnienia do uregulowania w rozporządzeniu „zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta”. Z wniosku nie wynika, aby kwestionowano dopuszczalność określenia, jakie podmioty są uprawnione do przeprowadzania testów urządzeń radiologicznych w ogóle, lecz jedynie – powierzenia tego zadania fizykom medycznym legitymującym się określonymi wyłącznie przez rozporządzenie kwalifikacjami, uzyskiwanymi na zasadach określonych wyłącznie w aktach podstawowych.

Po drugie, czy nałożenie na fizyków medycznych obowiązku uzyskania stosownego certyfikatu uprawniającego do wykonywania testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych, wydawanego na zasadach określonych przez Krajowe Centrum stanowi „ograniczenie wolności wyboru i wykonywania zawodu”, a przez to wymaga uregulowania w ustawie, albo choćby precyzyjnego upoważnienia do unormowania tych kwestii w rozporządzeniu.

Po trzecie, czy powierzenie Krajowemu Centrum kompetencji w zakresie wydawania fizykom medycznym certyfikatów uprawniających ich do wykonywania testów eksploatacyjnych – w sytuacji braku ustawowej podstawy takiej kompetencji – narusza przepisy prawa atomowego określające zadania tego podmiotu.

2.2. Mając na uwadze zarzuty sformułowane we wniosku, Trybunał w pierwszej kolejności postanowił rozważyć zarzut formalny dotyczący przekroczenia granic upoważnienia, a co za tym idzie unormowania w rozporządzeniu materii, do których Minister Zdrowia nie został w ustawie upoważniony. Rozstrzygnięcie tego problemu wymaga ustalenia, czy w upoważnieniu do określenia „zasad wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz klinicznych audytów wewnętrznych i zewnętrznych nad przestrzeganiem wymogów ochrony radiologicznej pacjenta” mieści się także wskazanie podmiotów upoważnionych do ich wykonywania oraz szczegółowe określenie ich kwalifikacji i sposobu ich potwierdzania.

3. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

3.1. Problem zgodności rozporządzenia z delegacją ustawową, w tym przekroczenia granic upoważnienia, pojawiał się wcześniej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Na potrzeby niniejszej sprawy należy wskazać najistotniejsze ustalenia odnoszące się do tej problematyki.

Wymagania jakim muszą odpowiadać rozporządzenia formułuje art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące sposobu uszczegółowienia treści aktu normatywnego).

Rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględniania ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze wolności i praw konstytucyjnych. Na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r. doszło do podniesienia wymagań w tym zakresie. Wyłączność ustawy nabrała bowiem absolutnego charakteru w tym sensie, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie ma bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy wykonaniu ustawy. Nie ma zatem materii, w których mogłyby być stanowione akty podustawowe powszechnie obowiązujące bez uprzedniego ustawowego unormowania tych kwestii (zob. np. wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, cz. III, pkt A.2 uzasadnienia).

Odpowiedź na pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie kwestie można przekazać do rozporządzenia, zależy generalnie od normowanej materii, a zwłaszcza od jej związku ze sferą konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny im bardziej dana regulacja wpływa na korzystanie z wolności lub praw konstytucyjnych, tym bardziej precyzyjnie powinna być określona w ustawie i tym mniej miejsca pozostaje na regulację wykonawczą. Nigdy jednak przekazanie pewnych spraw do unormowania w rozporządzeniu nie może doprowadzić do nadania ustawie charakteru blankietowego, tj. pozostawienia organowi władzy wykonawczej możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą rozporządzenie jest aktem normatywnym wydanym w celu wykonania ustawy oraz na podstawie udzielonych upoważnień. Tym samym konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego determinują trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, może być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy. Po drugie, musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa. Naruszenie choćby jednego z tych warunków skutkuje niezgodnością rozporządzenia z hierarchicznie wyższym aktem normatywnym, a w każdym wypadku – z Konstytucją (zob. wyrok TK z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36, cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia).

Funkcją rozporządzenia jest wykonanie ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Akt ten jest ściśle związany z wolą ustawodawcy wyrażoną w delegacji ustawowej. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego również względu zakres swobody prawodawcy delegowanego jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz negatywnie – przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższym. W konsekwencji rozporządzenie jako akt wykonawczy nie może normować materii w ogóle nieuregulowanych w ustawie, nawet jeśli wydawało się to z jakiegokolwiek punktu widzenia celowe lub pożądane (zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56, cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny przypomina, że brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w choćby nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych do prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej we oznaczonym zakresie. Odstępstwa od upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani też potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów (zob. wyrok TK z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia). Stwierdzenie to pozostaje zgodne z wcześniej wyrażanym poglądem Trybunału, zgodnie z którym interpretacja przepisów przyznających kompetencje normodawcze nie może dokonywać się przy pomocy wykładni rozszerzającej i celowościowej (zob. wyrok z 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia).

3.2. Zagadnienie posługiwania się przez ustawodawcę w konstrukcji upoważnienia wieloznacznym pojęciem „zasad” była dotychczas kilkakrotnie analizowane przez TK. Już w swoich pierwszych orzeczeniach stwierdził, że ustawodawca nie może posługiwać się w przepisie upoważniającym wieloznacznym pojęciem „zasad”, o ile nie precyzuje w ustawie znaczenia i zakresu tegoż pojęcia (zob. orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2). Teza ta była następnie konsekwentnie powtarzana w kolejnych orzeczeniach.

W późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zaczął stawiać bardziej restrykcyjne wymagania zarówno samemu upoważnieniu ustawowemu, jak i wydawanym na jego podstawie aktom wykonawczym. W orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11) TK stwierdził: „Konieczne jest (...), aby «szczegółowe zasady» (...) nie wprowadzały nowych (pozaustawowych) kryteriów od których uzależnione jest nabycie prawa” (w sprawie chodziło wprawdzie o prawo do dodatku mieszkaniowego, ale konstatacja ta ma wymiar ogólniejszy). Następnie w orzecznictwie ukształtowanym po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podkreślał, że w pojęciu „szczegółowych zasad” nie mieści się wydawanie regulacji o charakterze

materialnoprawnym (por. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118; 29 czerwca 2004 r., sygn. U 1/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 60; 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09).

Jeszcze wyraźniej Trybunał odniósł się do kwestii wykonywania przez prawodawcę delegowanego upoważnienia ustawowego, w którym ustawodawca nakazał uregulowanie w akcie wykonawczym „zasad i trybu postępowania” w wyroku z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08. Zdaniem Trybunału „Modyfikacja czy też uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że przepis upoważniający zawiera sformułowanie «szczegółowe zasady i tryb postępowania». Nie należy bowiem do kompetencji organu wydającego akt wykonawczy stwierdzanie, że zamieszczenie w rozporządzeniu pewnych treści normatywnych byłoby racjonalne czy celowe, mimo że delegacja nie zawierała stosownego upoważnienia”. Takie stanowisko zajmuje również nauka teorii prawa, podkreślając, że nie jest w szczególności dopuszczalne uchwalanie blankietowych przepisów upoważniających, na podstawie których nie sposób jest określić, jaki jest zakres upoważnienia udzielanego rozporządzeniodawcy (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 153).

Trybunał podtrzymuje w niniejszej sprawie pogląd o generalnej niedopuszczalności formułowania upoważnienia ustawowego do określenia w rozporządzeniu „szczegółowych zasad” wykonywania jakichś czynności, przynajmniej tak długo, jak długo ustawodawca nie precyzuje tego pojęcia w ustawie. Jednocześnie TK podkreśla, że nawet w takich wypadkach prawodawcy delegowanemu nie wolno domniemywać własnej kompetencji do uregulowania kwestii niekiedy nawet koniecznych do prawidłowego wykonania ustawy, co do których nie został on jednakże wyraźnie upoważniony.

4. Ocena zgodności zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

4.1. Trybunał Konstytucyjny podziela zastrzeżenia wnioskodawcy co do naruszenia art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zakwestionowane przepisy rozporządzenia uprawniają osoby wykonujące zawód fizyka medycznego do wykonywania testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych, a zarazem uzależniają skorzystanie z tego prawa od uzyskania przez nich certyfikatu Krajowego Centrum wydawanego w procedurze zrębowo unormowanej w rozporządzeniu, a nieprzewidzianej w ustawie. Regulują zatem samoistnie materię, odnośnie do której ustawodawca nie udzielił Ministrowi Zdrowia kompetencji normodawczej.

Rozporządzenie jest aktem wykonawczym wobec ustawy upoważniającej i w pełni jej podporządkowanym. W związku z tym ma być oparte na szczegółowym upoważnieniu ustawowym i mieścić się w jego granicach. Nie jest zatem konstytucyjnie dopuszczalne – w świetle art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji – uregulowanie w rozporządzeniu spraw, co do których ustawodawca nie upoważnił wyraźnie prawodawcy delegowanego.

Prawo atomowe nie określa, kto jest uprawniony do przeprowadzania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych, czy też jakie ma mieć kwalifikacje. Nie przewiduje ono wśród ustawowych zadań Krajowego Centrum certyfikowania fizyków medycznych potwierdzających uprawnienia do kontroli urządzeń radiologicznych. W ustawie upoważniającej – na co zresztą zwraca uwagę sam Minister Zdrowia – nie ma żadnego przepisu, który chociażby pośrednio odnosił się do materii unormowanej w § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16, ust. 18 i 20 rozporządzenia. Skoro Minister Zdrowia uregulował w rozporządzeniu sprawę pominiętą w ustawie, to rozporządzenie przestało mieć charakter wykonawczy względem ustawy upoważniającej, a stało się aktem samoistnym. Jest to bezwzględnie niedopuszczalne w świetle art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Nie przesądzając w tym miejscu, czy wymóg posiadania przez osoby wykonujące zawód fizyka medycznego stosownego certyfikatu oraz uzależnienie wykonywania przez nich testów eksploatacyjnych w jednostce, na wniosek której uzyskali taki certyfikat, jest wyjątkiem od wolności wykonywania zawodu w rozumieniu art. 65 ust. 1 Konstytucji, to nie ulega wątpliwości, że przewidziane w zaskarżonych przepisach wymagania w stosunku do fizyków medycznych oddziałują na korzystanie przez nich z konstytucyjnej wolności unormowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Materia ta dotyczy więc korzystania z wolności konstytucyjnych, przez co ma mieć swoją podstawę w ustawie. Wtórą kwestią pozostaje natomiast stopień jej ustawowej szczegółowości.

4.2. Trybunał Konstytucyjny dostrzega wprowadzić możliwość szerokiego rozumienia pojęcia „zasady wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych”, którym posługuje się art. 33c ust. 9 pkt 9 prawa atomowego, obejmujący również wskazanie fizyków medycznych, jako podmiotów uprawnionych do wykonywania kontroli, a nawet – doprecyzowanie kwalifikacji tych osób, poprzez wskazanie obowiązku posiadania certyfikatu wydanego fizykom medycznym mającym pewien staż pracy. Rozumowanie takie prezentuje w niniejszej sprawie Minister Zdrowia. Powyższy wniosek mógłby wydawać się uzasadniony w związku z treścią dyrektywy nakładającej na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek wprowadzenia stosownych proceduralnych i instytucjonalnych mechanizmów ochrony radiologicznej, co obejmuje powierzenie kompetencji w zakresie kontroli jakości fizykom medycznym mającym potwierdzone kwalifikacje (zob. cz. III, pkt 1.3 i 1.4 uzasadnienia). Nie negując generalnie możliwości wykorzystania dostatecznie precyzyjnych przepisów pochodnego prawa unijnego w procesie rekonstrukcji elementów upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji), a zwłaszcza wydobywania z przepisów dyrektyw szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego wydanego na podstawie ustawy implementującej dyrektywę (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2012 r., sygn. akt II GSK 334/11, niepubl.), Trybunał podkreśla, że stanowiące część systemu prawa obowiązującego w Polsce pochodne prawo unijne nie może zastąpić obowiązku ustawodawcy krajowego do prawidłowego sformułowania przepisu upoważniającego, a już w szczególności do precyzyjnego zdefiniowania przedmiotu regulacji wykonawczej. Jak trafnie podkreśla Prokurator Generalny dopuszczalność implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego nie tylko w ustawie, ale również w rozporządzeniu, nie znosi ciążącego na ustawodawcy obowiązku przestrzegania Konstytucji w zakresie rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie oraz formalnych podstaw stanowienia aktów wykonawczych do ustawy. Innymi słowy ustawodawca może implementować dyrektywę do krajowego porządku prawnego również za pośrednictwem rozporządzeń, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, niemniej jednak dopuszczalne jest to wyłącznie wówczas, gdy w ustawie będzie zasadniczy trzon regulacji implementującej dyrektywę, zaś upoważnienie do wydania rozporządzenia będzie spełniało wymagania wyrażone w art. 92 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega usprawiedliwionych podstaw do wyprowadzania z przepisów dyrektywy unijnej dopuszczalności określenia w rozporządzeniu, jaki podmiot może wykonywać stosowne testy, a także w jaki sposób mają zostać potwierdzane jego kwalifikacje.

4.3. Problem konstytucyjny w rozważanej sprawie wynika przede wszystkim z niedostatecznie precyzyjnego sformułowania przepisu upoważniającego. Wnioskodawca nie uczynił wprowadzić art. 33c ust. 9 prawa atomowego przedmiotem kontroli, jednakże – na co słusznie zwraca uwagę Prokurator Generalny – przyczyna niekonstytucyjności § 9

ust. 12 pkt 2, ust. 16, ust. 18 i 20 rozporządzenia tkwi w wadliwości konstrukcyjnej art. 99 ust. 9 pkt 9 prawa atomowego. Trybunał Konstytucyjny nie może ignorować tej okoliczności badając zgodność z Konstytucją przepisów wykonawczych (zob. wyrok TK z 6 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, cz. III, pkt 2.2. uzasadnienia). Jak trafnie dostrzega Prokurator Generalny tak długo, jak ustawodawca nie dookreśli precyzyjnie w ustawie podmiotów uprawnionych do przeprowadzania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych oraz kryteriów weryfikowania kwalifikacji tychże podmiotów, nie będzie możliwe zgodne z Konstytucją wdrażanie do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy za pośrednictwem rozporządzenia.

4.4. Trybunał nie neguje generalnie celowości powierzenia uprawnienia wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych jedynie osobom odznaczającym się najwyższymi kwalifikacjami zawodowymi, czy też ewentualnego obowiązku posiadania przez podmioty przeprowadzające kontrolę stosownych certyfikatów, potwierdzających ich wiedzę i przygotowanie do wykonywania kontroli urządzeń radiologicznych. Wniosek powyższy może być uprawniony, zwłaszcza jeżeli uwzględni się treść dyrektywy, która zobligowała państwa członkowskie do wprowadzenia systemu kształcenia oraz zapewnienia, że fizycy medyczni wykonujący zadania kontrolne będą poddani odpowiednim szkoleniom teoretycznym i praktycznym do celów praktyk radiologicznych, jak również będą mieli odpowiednie kwalifikacje w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem. Nie jest ponadto wykluczone, by szczegółowe rozwiązania w tym zakresie determinowało rozporządzenie. Jednakże warunkiem koniecznym unormowania tej kwestii w akcie wykonawczym jest dostatecznie precyzyjne skonstruowanie przepisu upoważniającego, dookreślającego przedmiot regulacji nie w sposób ogólny, jak obecnie („zasady wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych”), ale w sposób możliwie najbardziej szczegółowy.

Mając powyższe na uwadze, w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw ustawowych do określenia w rozporządzeniu podmiotów uprawnionych do wykonywania testów eksploatacyjnych urządzeń radiologicznych ani tym bardziej nieznanych żadnej ustawie kwalifikacji zawodowych tych podmiotów, przesłanek ich uznawania i procedury certyfikowania. Z tego samego powodu nie ma też ustawowych podstaw do upoważnienia Krajowego Centrum do wydawania fizykom medycznym certyfikatów i samodzielnego określenia zasad ich wydawania.

Z tego powodu § 9 ust. 12 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 18 i 20 są niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

5. Umorzenie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, orzekając o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji chociażby tylko z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli może zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na zbędność wyrokowania (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4, cz. III, pkt 3.8 uzasadnienia oraz powołane tam orzecznictwo). Mając to na uwadze, Trybunał postanowił umorzyć na tej podstawie badanie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 33c ust. 9 i art. 33j prawa atomowego oraz z 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

6. Odroczenie utraty mocy obowiązującej.

Trybunał Konstytucyjny postanowił w części II sentencji o odroczeniu utraty

mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów we wskazanym tam zakresie. Oznacza to, że w okresie odroczenia przepisy te pozostają w dalszym ciągu częścią systemu prawa i mogą być stosowane przez organy władzy publicznej, chociaż ich dalsze stosowanie uwzględniać musi obalenie domniemania ich konstytucyjności.

Rozstrzygnięcie takie było konieczne z uwagi na zapewnienie możliwości dalszego wykonywania kontroli fizycznych parametrów urządzeń radiologicznych przez fizyków medycznych. Natychmiastowa utrata mocy obowiązującej § 9 ust. 12 pkt 2 i ust. 16 pkt 2 rozporządzenia mogłaby bowiem negatywnie wpływać na terminowość oraz skuteczność wykonywania kontroli urządzeń radiologicznych co byłoby niekorzystne przede wszystkim dla pacjentów. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uwzględnił ciążący na Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek wykonywania zobowiązań międzynarodowych wynikających z jej członkostwa w Unii Europejskiej.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.