



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 lipca 2019 r.

Pozycja 28

POSTANOWIENIE z dnia 5 czerwca 2019 r. Sygn. akt SK 29/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Julia Przyłębska
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 czerwca 2019 r., skargi konstytucyjnej R.S. o zbadanie zgodności:

art. 113a § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.) w zakresie, w jakim „uzależnia dostęp skazanego do leków niewymagających przepisania przez lekarza [recepty] od pozytywnej opinii lekarza oraz zezwolenia dyrektora zakładu karnego”, z art. 2 i art. 68 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W *petitum* skargi konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 14 grudnia 2017 r. (data nadania), uzupełnionej pismem procesowym z 2 kwietnia 2018 r., R.S. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie niezgodności art. 113a § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.; dalej: k.k.w.) w zakresie, w jakim „uzależnia dostęp skazanego do leków niewymagających przepisania przez lekarza [recepty] od pozytywnej opinii lekarza oraz zezwolenia dyrektora zakładu karnego”, z art. 2 i art. 68 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi skarżący odwołał się także do art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

W piśmie z 4 kwietnia 2016 r. skarżący, odbywający karę pozbawienia wolności, wystąpił do dyrektora zakładu karnego o wyrażenie zgody na przyjęcie do zakładu karnego oraz wydanie „do celi” leków przeciwbólowych i tabletek na ból gardła. Prośba skarżącego została negatywnie zaopiniowana przez lekarza. W konsekwencji 8 kwietnia 2016 r. dyrektor zakładu karnego odmówił wydania zgody.

Na powyższe rozstrzygnięcie skazany złożył skargę na podstawie art. 7 § 1 k.k.w. Skarga skazanego została przekazana do sądu okręgowego, który postanowieniem z 8 czerwca 2016 r., na podstawie art. 7 § 5 k.k.w., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję dyrektora zakładu karnego. Sąd okręgowy uznał, że „decyzja dyrektora zakładu karnego była zgodna z prawem i merytorycznie uzasadniona”. Na postanowienie sądu okręgowego zażalenie nie przysługuje.

1.2. Skarżący podniósł, że wyrażone w art. 68 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia – inaczej niż będące jego uszczegółowieniem prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych – „ma charakter bezwzględny w tym znaczeniu, iż nie wymaga dookreślenia warunków i zakresu jego realizacji w ustawie”. Wobec tego k.k.w. ani wydane na jego podstawie przepisy wykonawcze nie mogą ograniczać konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do ochrony zdrowia, które w sposób oczywisty może być realizowane także przez dostęp skarżącego (ogólnie – skazanych) do powszechnie dostępnych leków. Zdaniem skarżącego, nie ma konstytucyjnie usprawiedliwionego argumentu za różnicowaniem dostępu obywateli do powszechnie dostępnych leków ze względu na odbywanie kary pozbawienia wolności. Tymczasem zaskarżony art. 113a § 4 k.k.w. wprowadza podwójne ograniczenie – uzależnia dostęp do leków od opinii lekarza i od decyzji dyrektora zakładu karnego. Regulacja ta, w ocenie skarżącego, jest nie do pogodzenia ze standardami konstytucyjnymi i z prawem każdego obywatela do ochrony zdrowia. Umożliwienie skazanemu posiadania w celi leków powszechnie dostępnych nie stanowi jakiegokolwiek zagrożenia dla wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 19 marca 2019 r., w imieniu Sejmu, przedłożył wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu przede wszystkim zwrócił uwagę, że w niniejszym postępowaniu zachodzą poważne wątpliwości co do tego, czy art. 113a § 4 k.k.w. znalazł zastosowanie w sprawie skarżącego. Zakwestionowany przepis dotyczy sytuacji, gdy skazany ubiega się o zgodę na otrzymywanie leków wyłącznie w paczkach; art. 113a § 4 k.k.w. nie normuje otrzymywania przez skazanego leków w inny sposób, czy też w innym trybie. Załączona do skargi konstytucyjnej dokumentacja w żaden sposób nie wskazuje, że w sprawie skarżącego chodziło o otrzymanie leków w paczce. Nie można więc wykluczyć, że skarżącemu mogło chodzić na przykład o otrzymanie leków od lekarza bądź też o umożliwienie mu ich zakupu we własnym zakresie. Ponadto kwestionowany art. 113a § 4 k.k.w. nie został powołany w żadnym dokumencie dotyczącym sprawy skarżącego. Wątpliwości w tym zakresie potęguje okoliczność, iż nie można wykluczyć, że w sprawie skarżącego znalazł zastosowanie art. 115 § 6 k.k.w., który stanowi m.in., że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, dyrektor zakładu karnego, po zasięgnięciu opinii lekarza zakładu karnego, może zezwolić skazanemu, na

jego koszt, na korzystanie z dodatkowych leków i innych wyrobów medycznych.

W ocenie Marszałka Sejmu, skarżący nie wykazał, że w jego sprawie, na podstawie art. 113a § 4 k.k.w., zapadło ostateczne orzeczenie odnoszące się do przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych, co implikuje wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Marszałek Sejmu zwrócił także uwagę, że skarżący, określając istotę problemu konstytucyjnego (naruszenie prawa do ochrony zdrowia – art. 68 ust. 1 Konstytucji), nie wskazał, w jaki sposób doszło do naruszenia tego prawa, a przede wszystkim nie uzasadnił zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Natomiast w odniesieniu do powołanego jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji zabrakło w skardze jakiegokolwiek uzasadnienia, nie wiadomo nawet, jakich treści skarżący dopatruje się w tym przepisie.

W ocenie Marszałka Sejmu, skarżący nie wypowiedział się w sposób spójny na temat charakteru i znaczenia normatywnego konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji). W jednym miejscu stwierdza, że art. 68 ust. 1 Konstytucji stanowi normę programową, a w innym miejscu przyjmuje, że przepis ten wyraża prawo podmiotowe, przy czym i tu popada w sprzeczność. Z jednej strony, stwierdza, że prawo do ochrony zdrowia jest prawem absolutnym i jako takie nie podlega żadnej limitacji, zaś z drugiej strony traktuje je jako konstytucyjne prawo, podlegające ograniczeniom na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, powyższe sprzeczności w zakresie rekonstruowania konstytucyjnego punktu odniesienia do zastrzeżeń wysuwanych względem art. 113a § 4 k.k.w. nie pozwalają przyjąć, że skarżący prawidłowo sformułował zarzut niekonstytucyjności tego przepisu, w szczególności, że wskazał, w jaki sposób doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa skarżącego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

W ocenie Marszałka Sejmu, skarga konstytucyjna nie spełnia także wymogu prawidłowego uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (zob. art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Skarżący musi także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. To, że skarżący subiektywnie nie dostrzega „jakiegokolwiek zagrożenia” w nieograniczonym dostępie osadzonych do leków bez recepty, nie jest żadnym argumentem na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu.

Marszałek Sejmu wskazał ponadto, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej całkowicie abstrahuje od otoczenia normatywnego art. 113a § 4 k.k.w. W szczególności brakuje odniesienia się do art. 115 § 1 k.k.w., który *expressis verbis* stanowi: „Skazanemu zapewnia się bezpłatne świadczenia zdrowotne, leki i artykuły sanitarne”. W ocenie Sejmu, nie da się sensownie rozważać problematyki dostępu osadzonego do leków bez recepty, w kontekście prawa do ochrony jego zdrowia, bez uwzględnienia tego, że *de lege lata* administracja zakładu karnego obowiązana jest zapewnić skazanym, i to bezpłatnie, potrzebne ze względu na stan zdrowia leki. Jest to kolejna istotna wadliwość uzasadnienia analizowanej skargi konstytucyjnej.

Podsumowując, Sejm zajął stanowisko, że postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 grudnia 2018 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi konstytucyjnej.

1.1. Skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 113a § 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 665, ze zm.; aktualnie Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.; dalej: k.k.w.) w zakresie, w jakim „uzależnia dostęp skazanego do leków niewymagających przepisania przez lekarza [recepty] od pozytywnej opinii lekarza oraz zezwolenia dyrektora zakładu karnego”, z art. 2 i art. 68 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi skarżący odwołał się także do art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem: „Skazany może, za zezwoleniem dyrektora zakładu karnego, otrzymywać paczki z niezbędną mu odzieżą, bielizną, obuwiem i innymi przedmiotami osobistego użytku oraz środkami higieny, a po pozytywnym zaopiniowaniu przez lekarza – również z lekami; wydawanie leków odbywa się na zasadach ustalonych przez lekarza”.

1.2. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Badanie przez Trybunał, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji jej dopuszczalności (zob. np. postanowienie z 11 kwietnia 2018 r., sygn. SK 24/17, OTK ZU A/2018, poz. 17).

1.2.1. Pierwsza wątpliwość, na którą zwrócił uwagę w pisemnym stanowisku Sejm, dotyczyła zasadności zakwestionowania art. 113a § 4 k.k.w., jako przepisu, na podstawie którego zapadło ostatecznie orzeczenie o prawach skarżącego.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Warunkiem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem przepisów prawnych, które wykazują dwojaką kwalifikację. Po pierwsze, stanowiły podstawę normatywną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, uczynienie z nich takiej podstawy przez sąd lub organ administracji publicznej spowodowało niedozwoloną ingerencję w sferę konstytucyjnie określonych wolności, praw lub obowiązków skarżącego (zob. np. postanowienie z 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU A/2017, poz. 39).

1.2.2. Skarżący zwrócił się do dyrektora zakładu karnego z prośbą o zezwolenie na „przyjęcie do Zakładu Karnego” i „wydanie (...) do celi” leków przeciwbólowych oraz tabletek na ból gardła. Jak wynika z dekretacji poczynionych na owym piśmie, zostało ono skierowane do ambulatorium w celu wydania opinii, skąd wróciło z adnotacją: „Nie popieram”. Na tej podstawie zastępca dyrektora zakładu karnego zadekretował: „Odmownie – brak pozytywnej opinii lekarskiej”.

Na powyższą decyzję skarżący złożył skargę w trybie art. 7 k.k.w. Sąd okręgowy utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, stwierdzając w uzasadnieniu, że decyzja ta „była zgodna z prawem i merytorycznie uzasadniona”.

W istocie, załączona do skargi konstytucyjnej dokumentacja nie wskazuje, że prośba skarżącego została złożona na podstawie art. 113a § 4 k.k.w. Również dekretacja na „prośbie” skarżącego nie zawiera informacji o tym, że zakwestionowany przepis miał zastosowanie w sprawie. Także sąd okręgowy, stwierdzając, że decyzja dyrektora zakładu karnego „o odmowie wydania leków” była „zgodna z prawem i merytorycznie uzasadniona”, nie wskazał, które przepisy k.k.w. (poza art. 7 k.k.w.) znalazły zastosowanie w postępowaniu.

Niemniej jednak, zdaniem Trybunału, treść prośby skarżącego „o przyjęcie do zakładu karnego” i „wydanie (...) do celi” leków wskazuje, że w sprawie skarżącego chodziło o otrzymanie leków w paczce. Skarżący zakwestionował właśnie art. 113a § 4 k.k.w., zaś zakres zaskarżenia odpowiada treści tego przepisu. To wzmacnia domniemanie, że prośba skarżącego skierowana do dyrektora zakładu karnego opierała się właśnie na tym przepisie. Ponadto art. 113a § 4 k.k.w. został wskazany jako przedmiot postępowania przed Trybunałem w postanowieniu TK z 12 października 2018 r., sygn. Ts 229/17 (OTK ZU B/2018, poz. 187), nadającym skardze konstytucyjnej dalszy bieg. Postanowienie to nie wiąże Trybunału w niniejszym składzie, jednak Trybunał, biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, przyjął, że to art. 113a § 4 k.k.w. był podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego.

Sejm zasugerował, że zastosowane w sprawie mógł znaleźć inny przepis, np. art. 115 § 6 k.k.w., który także reguluje kwestie dostępu do leków. Należy jednak zauważyć, że ten ostatni przepis dotyczy wyjątkowych sytuacji, stanowiąc, że: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach, dyrektor zakładu karnego, po zasięgnięciu opinii lekarza zakładu karnego, może zezwolić skazanemu, na jego koszt, na leczenie przez wybranego przez niego innego lekarza, podmiotu innego niż określony w § 4, oraz na korzystanie z dodatkowych leków i innych wyrobów medycznych”. Z nadesłanych dokumentów nie wynika, by skarżący ubiegał się o zezwolenie na korzystanie, na jego koszt, z dodatkowych leków, znajdujących się w dyspozycji zakładu karnego. Stan faktyczny, będący tłem skargi konstytucyjnej, pozwala uznać, że art. 113a § 4 k.k.w. był przepisem, na podstawie którego orzeczono o prawach skarżącego, a w konsekwencji, że przepis ten mógł stanowić przedmiot skargi konstytucyjnej. Brak odniesienia się do art. 113a § 4 k.k.w. (ani do żadnego innego przepisu materialnego) przez dyrektora zakładu karnego, a także przez sąd, nie może skutkować, w tym konkretnym wypadku, zamknięciem skarżącemu drogi do wniesienia skargi konstytucyjnej.

1.2.3. Co do wzorców kontroli, należy zauważyć, że w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wniósł o zbadanie zgodności art. 113a § 4 k.k.w. z art. 2 i art. 68 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi powołał również art. 31 ust. 3 Konstytucji, stwierdzając, że „nie dostrzega racjonalnego uzasadnienia przemawiającego za tym, że zapewnienie skazanemu dostępu i umożliwienie posiadania w celi leków powszechnie dostępnych może stanowić jakiegokolwiek zagrożenie dla (...) «bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób»”.

Trybunał wielokrotnie wskazywał, że rekonstrukcji zarzutu dokonuje się zarówno na podstawie treści *petitum*, jak i uzasadnienia, które – jako integralna część skargi – stanowi usystematyzowanie oraz rozwinięcie wątpliwości wskazanych na początku pisma inicjującego postępowanie (zob. np. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. SK 16/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 160).

Mając powyższe na względzie, należało uznać, że skarżący domagał się zbadania zgodności art. 113a § 4 k.k.w. z art. 2 i art. 68 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Analiza formalnoprawna.

2.1. Ustalenie przedmiotu skargi konstytucyjnej nie zamyka etapu kontroli formalnoprawnej. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uwarunkowana jest spełnieniem wymagań ustawowych.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK), skarga konstytucyjna powinna zawierać wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (pkt 2), a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3).

Brak wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa oraz brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi uchybienie przez skarżącego ustawowej powinności i skutkuje koniecznością umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

2.2. W ocenie Trybunału z oczywistych przyczyn należy umorzyć postępowanie w zakresie badania art. 113a § 4 k.k.w. z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzał wielokrotnie, że rola art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej jest bardzo ograniczona. Oparcie skargi konstytucyjnej na samoistnym zarzucie naruszenia art. 2 Konstytucji zobowiązuje więc skarżącego do precyzyjnego określenia praw bądź wolności wywodzonych z treści tego przepisu, których naruszenie zarzucane jest w skardze.

Przesłanką dopuszczalności wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie jest zatem każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie jej norm określających wolności lub prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji nie mogą, co do zasady, stanowić samodzielnej podstawy wystąpienia ze skargą konstytucyjną, o ile nie wskazano, w zakresie jakich konkretnych wolności lub praw konstytucyjnych nie zostały one dochowane (zob. np. postanowienie z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 15/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 47).

Skarżący nie powiązał art. 2 Konstytucji z konkretnym prawem podmiotowym, a nawet nie dookreślił, która z zasad pochodnych wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego doznała naruszenia. W związku z tym Trybunał uznał, że skarga konstytucyjna w zakresie zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji nie spełnia w sposób ewidentny przesłanek przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK i podlega umorzeniu w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Skarżący wskazał także jako wzorzec kontroli art. 68 ust. 1 Konstytucji (prawo do ochrony zdrowia) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.3.1. Art. 68 ust. 1 Konstytucji („Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”) wprowadza nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji prawa do ochrony zdrowia. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest abstrakcyjnie określony stan zdrowia poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności (zob. wyroki z: 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 38; 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; 29 września 2015 r., sygn. K 14/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 124). W wyroku z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, Trybunał odwołał się do poglądu, że prawo do ochrony zdrowia jest konstytucyjnie gwarantowane i to nie tylko jako prawo, które nadane zostaje jego adresatom przez władzę państwową, ale jest to prawo podstawowe wynikające z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, którego przestrzeganie władza państwowa jest zobowiązana ochraniać (zob. A. Zoll, *Problemy służby zdrowia w świetle doświadczeń RPO*, „Prawo i Medycyna” nr 8/2000, vol. 2). Stwierdził przy

tym, że nie widzi podstaw do odstąpienia od poglądu wyrażonego w wyroku z 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98, według którego z art. 68 ust. 1 Konstytucji należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia.

2.3.2. Przyjmując, że art. 68 ust. 1 Konstytucji mógłby być wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej, należy przyznać rację Sejmowi, że wskazanie przez skarżącego sposobu naruszenia art. 68 ust. 1 Konstytucji zawiera sprzeczności.

Skarżący nie wypowiedział się w sposób spójny na temat charakteru i znaczenia normatywnego konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Poszczególne jego wypowiedzi są rażąco sprzeczne. Zakwalifikowanie przez skarżącego art. 68 ust. 1 Konstytucji jako normy programowej, nakazuje – co do zasady – przyjąć, że przepis ten nie umożliwi rekonstrukcji prawa podmiotowego i w związku z tym nie może stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Jednak w innym miejscu skargi konstytucyjnej skarżący zdaje się przyjmować, że art. 68 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo podmiotowe, przy czym i w tym zakresie popada w wewnętrzną sprzeczność. Otóż najpierw twierdzi, że jest to prawo absolutne i jako takie nie podlega żadnej limitacji. Następnie zaś skarżący przywołał art. 31 ust. 3 Konstytucji i stwierdził, że limitacje dostępu skazanych do leków bez recepty nie mają oparcia w bezpieczeństwie państwa, porządku publicznym, ochronie środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i prawach innych osób. Tym samym potraktował konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia jako prawo podlegające ograniczeniom (na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W ocenie Trybunału, skarżący nie uzasadnił postawionego zarzutu. Lakoniczne stwierdzenie o braku „racjonalnego uzasadnienia” przyjętego rozwiązania nie zostało poparte przez skarżącego analizą zasady proporcjonalności. Zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności” (zob. np. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo TK). Skarżący nie wskazał, który z elementów zasady proporcjonalności doznał naruszenia.

2.3.3. W ocenie Sejmu, wykazane wyżej braki i sprzeczności w zakresie rekonstruowania konstytucyjnego punktu odniesienia do zastrzeżeń wysuwanych względem art. 113a § 4 k.k.w. nie pozwalają przyjąć, że skarżący skonstruował prawidłowo zarzut niekonstytucyjności tego przepisu, w szczególności, że wskazał, w jaki sposób doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa skarżącego.

Ocena Trybunału w tym zakresie jest nieco odmienna. Trybunał uznał, że w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący w sposób wystarczający, z punktu widzenia wymagań formalnych, wskazał naruszone prawo konstytucyjne. Skarżący zakwestionował art. 113a § 4 k.k.w. „w zakresie w jakim uzależnia dostęp skazanego do leków nie wymagających przepisania przez lekarza [recepty] od pozytywnej opinii lekarza oraz zezwolenia dyrektora zakładu karnego”. Wskazał na „naruszenie prawa skarżącego do ochrony zdrowia, polegające na wprowadzeniu administracyjnej reglamentacji (...) dostępu skazanych odbywających karę pozbawienia wolności do leków dostępnych poza zakładami karnymi powszechnie tj. bez konieczności posiadania recepty”.

Należy natomiast zgodzić się, że poprzestanie jedynie na sformułowaniu tego rodzaju zarzutu nie uzasadnia ani nieproporcjonalnej ingerencji w prawo określone w art. 68 ust. 1 Konstytucji, ani naruszenia jego istoty. Jeśli zgodzić się ze stanowiskiem Sejmu, że do tych

zarzutów ogranicza się treść skargi konstytucyjnej, to należałoby odmówić jej nadania biegu, stwierdzając, że skarga jest oczywiście bezzasadna, gdyż skarżący nie uprawdopodobnił nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do ochrony zdrowia, ani nie uprawdopodobnił naruszenia jego istoty.

W ocenie Trybunału, zarzut skarżącego należy rozumieć jednak jako zarzut naruszenia prawa do równej ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji), w tym wypadku prawa do równego dostępu do leków „bez recepty”. Naruszenie, zdaniem skarżącego, polega „na różnicowaniu dostępu obywateli do powszechnie dostępnych leków ze względu na odbywanie kary pozbawienia wolności”. Jak stwierdził skarżący, w wypadku osób odbywających karę pozbawienia wolności, art. 113a § 4 k.k.w. „wprowadza niejako podwójne ograniczenie, uzależniając dostęp do leków od opinii lekarza oraz decyzji dyrektora zakładu karnego” (s. 3 skargi).

Zdaniem Trybunału, w zakresie tego zarzutu skarżący nie sformułował jednak żadnego uzasadnienia.

Z art. 68 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do ochrony zdrowia na równych zasadach. Można zatem przyjąć założenie, że jeśli ustawodawca wprowadza określone rozwiązania dotyczące dostępu do leków, to wskazane przepisy Konstytucji wymagają, by rozwiązania te gwarantowały „każdemu” dostęp do leków na równych zasadach.

Z tak rozumianą zasadą równości mamy do czynienia w tej sprawie, dotyczącej dostępu do leków bez recepty, pochodzących spoza zakładu karnego (otrzymywanych w paczce „na koszt” osoby odbywającej karę pozbawienia wolności). Skarżący nie zarzuca zatem naruszenia prawa równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, gwarantowanego w art. 68 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący wskazał jednoznacznie na naruszenia art. 68 ust. 1 Konstytucji. Biorąc pod uwagę treść zarzutu, należałoby przyjąć, że zdaniem skarżącego, art. 113a § 4 k.k.w. narusza art. 68 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (prawo do ochrony zdrowia na równych zasadach). Skarżący nie powołał jednak wskazanego wzorca kontroli i nie uzasadnił sformułowanego zarzutu.

2.3.4. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zarzut naruszenia określonej zasady lub wartości konstytucyjnej czy prawa konstytucyjnego wymaga odpowiedniego uzasadnienia. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecnictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli (zob. postanowienie TK z 8 czerwca 2011 r., sygn. SK 14/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 45).

Uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu w skardze konstytucyjnej takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W wypadku zarzutu naruszenia zasady równości uzasadnienie wymaga: a) określenia klasy adresatów, b) wskazania kryterium (ów), w oparciu o które klasa ta została wyodrębniona.

W niniejszej sprawie uzasadnienie skargi powinno więc wskazywać, czy mamy do czynienia z jednorodną klasą adresatów (osoby, które chcą nabyć leki bez recepty), w ramach której doszło do nieuzasadnionego (zdaniem skarżącego) zróżnicowania, czy też mamy do czynienia z dwoma klasami adresatów (osadzeni/nieosadzeni), które pomimo różnej sytuacji prawnej i faktycznej powinny być traktowane tak samo, jeśli chodzi o dostęp do leków bez recepty.

Rozstrzygnięcie powyższej kwestii ma kluczowe znaczenie dla oceny zaskarżonego przepisu. Trybunał nie może jej jednak rozstrzygnąć z urzędu, z pominięciem stanowiska skarżącego.

Wymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu; przedstawiana argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi, co w konsekwencji uniemożliwia samodzielne określenie przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy. Dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, a nie precyzuje argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy (zob. postanowienia TK z: 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 17/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 5).

Skarżący, stawiając zarzut różnicowania dostępu do leków „bez recepty”, nie wskazał, czy osoby odbywające karę pozbawienia wolności oraz pozostałe podmioty (które mają nieograniczony dostęp do leków „bez recepty”) stanowią kategorię podmiotów podobnych, które powinny mieć dostęp do leków na tych samych zasadach, czy też są to dwie odrębne kategorie podmiotów, które jednak powinny być potraktowane tak samo ze względu na treść art. 68 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżący nie starał się wykazać, że pomimo szczególnej sytuacji osób odbywających karę pozbawienia wolności, nie istnieją przesłanki uzasadniające ograniczenie (modyfikację) równego dostępu do leków. Na marginesie – odbywanie kary pozbawienia wolności, co do zasady, powoduje ograniczenia wielu wolności i praw. Ograniczenia wynikają zarówno z celów kary jak i specyfiki penitencjarnej. Skarżący w ogóle nie odniósł się do tej specyfiki.

2.3.5. Wobec powyższego, gdyby nawet uznać, że skarżący zarzuca naruszenie prawa do równej ochrony zdrowia, to Trybunał musiałby samodzielnie zrekonstruować treść zarzutu i wskazać, na czym polega niekonstytucyjność ograniczenia tego prawa. Takie konstruowanie zarzutów w zastępstwie skarżącego byłoby działaniem z urzędu i jest niedopuszczalne ze względu na zasadę skargowości (zob. np. postanowienie TK z 14 kwietnia 2016 r., sygn. SK 25/14, OTK ZU A/2016, poz. 11). Trybunał, na podstawie art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK, jest związany granicami skargi konstytucyjnej; nie może zastępować skarżącego w obowiązku doboru właściwych wzorców kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów i korygować argumentacji dotyczącej zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją.

2.3.6. Podsumowując, Trybunał uznał, że skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom wynikającym zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z ustawowych przepisów regulujących postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej. Skarżący nie wskazał sposobu naruszenia przez zaskarżony przepis przysługującego mu konstytucyjnego prawa i nie uzasadnił zarzutu hierarchicznej niezgodności norm. W związku z tym zachodzą przesłanki umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.