



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 12 listopada 2020 r.

Pozycja 367

POSTANOWIENIE z dnia 3 września 2020 r. Sygn. akt Ts 68/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.R. w sprawie zgodności:

- 1) art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239) oraz § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 753) z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 17 ust. 11 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 kwietnia 2020 r. (data nadania) M.R. (dalej: skarżący), reprezentowany przez adwokata ustanowionego pełnomocnikiem z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

1. Wojewoda [...] postanowieniem z 10 marca 2016 r. (znak: ZP [...]) nałożył na skarżącego grzywnę w wysokości 300 zł w celu przymuszenia do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym z 4 lutego 2016 r. (nr PPIS [...]), wystawionym przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w M., w postaci poddania obowiązkowym szczepieniom ochronnym małoletniego syna skarżącego. Jednocześnie wezwał skarżącego do wykonania obowiązku określonego w wymienionym tytule wykonawczym. W uzasadnieniu postanowienia podał, że skarżący, na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ust. 2 oraz art. 17 ust. 1 i ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 947; obecnie: Dz. U. z 2019 r.

poz. 1239; dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych), a także rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 182, poz. 1086; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 753; dalej: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r.), został zobowiązany do poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciwko gruźlicy.

Pismem z 21 marca 2016 r. (data nadania) skarżący zgłosił do Wojewody [...] zarzuty dotyczące postępowania egzekucyjnego w administracji.

Postanowieniem z 17 maja 2016 r. (znak: ZP [...]) Wojewoda [...] uznał za niezasadne zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej.

Skarżący, pismem z 27 maja 2016 r. (data nadania), wniósł do Ministra Zdrowia zażalenie na postanowienie z 17 maja 2016 r. Podniósł w nim zarzuty dotyczące niedopuszczalności egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego, braku wymagalności obowiązku oraz naruszenia art. 18 i art. 23 § ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.; dalej: u.p.e.a.).

Minister Zdrowia, po rozpatrzeniu zażalenia skarżącego, postanowieniem z 9 sierpnia 2016 r. (znak: MDP [...]; dalej: postanowienie Ministra Zdrowia), utrzymał w mocy postanowienie Wojewody [...]. Rozpatrując zarzuty skarżącego na postanowienie Wojewody [...] podał, że „podstawy prawne obowiązku szczepień oraz ich celowość zostały [s]karżącemu wyjaśnione w zaskarżonym postanowieniu Wojewody”. Stwierdził, że podstawę prawną do nałożenia obowiązku szczepień przeciw wybranym chorobom zakaźnym stanowi art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Podkreślił, że w przypadku obowiązkowych szczepień ochronnych obowiązek poddania się szczepieniom wynika wprost z ustawy, a więc zgoda szczepionego bądź jego przedstawiciela ustawowego (rodzica) jest zbędna, a poddanie się szczepieniu jest spełnieniem obowiązku ustawowego.

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA w W.), wyrokiem z 9 sierpnia 2017 r. (sygn. akt [...]), oddalił skargę skarżącego na postanowienie Ministra Zdrowia w przedmiocie zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej.

WSA w W., dokonując oceny zakwestionowanego przez skarżącego postępowania egzekucyjnego prowadzonego zgodnie z przepisami u.p.e.a. wyjaśnił, że obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym istnieje i wynika bezpośrednio z przepisów ustawowych: art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 i 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r., wydanego na podstawie art. 17 ust. 10 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Podkreślił, że nie ma podstawy prawnej do jego konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej, co oznacza, że mieści się w art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a.

3. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), po rozpoznaniu skargi kasacyjnej skarżącego od wyroku WSA w W. w sprawie ze skargi skarżącego na postanowienie Ministra Zdrowia, wyrokiem z 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną.

NSA w uzasadnieniu wyroku podał, że zgodnie z art. 3 § 1 u.p.e.a. egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze niepieniężnym, pozostające we właściwości organów administracji rządowej, wynikające bezpośrednio z przepisów prawa. Do takich obowiązków należy zaliczyć obowiązek szczepienia. NSA, powołując się na treść art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 17 ust. 10 powyższej ustawy rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r., stwierdził istnienie podstawy prawnej regulującej obowiązek szczepienia. Wyjaśnił, że podstawą wydania Komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego pt. Program Szczepień Ochronnych jest art. 17 ust. 11 powyższej ustawy.

Podkreślił, że to „ustawodawca zdecydował o sposobie uregulowania materii dotyczących obowiązkowych szczepień ochronnych”. Za bezzasadne uznał twierdzenie skarżącego zawarte w skardze kasacyjnej, że „obowiązek szczepienia nie ma podstawy prawnej ze względu na to, że wynika on z Komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego pt. Program Szczepień Ochronnych”.

Podsumowując, sąd drugiej instancji stwierdził, „że bezzasadne są podnoszone przez [s]karżącego kasacyjne zarzuty naruszenia art. 5 oraz art. 17 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz przywołane przepisy aktów wykonawczych”.

4. We wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego skardze konstytucyjnej skarżący wystąpił o stwierdzenie, że: 1) art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (prawem do prywatności i decydowania o swoim życiu osobistym), 2) § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa oraz z art. 47 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (prawem do prywatności i decydowania o swoim życiu osobistym), 3) art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji.

Jako ostateczne orzeczenie w sprawie – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarżący podał wyrok NSA z 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt [...]), którym rozpatrzono skargę kasacyjną skarżącego wniesioną od wyroku WSA w Warszawie.

5. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2019 r. skarżący, na podstawie art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej poprzez sprecyzowanie przedmiotu skargi.

6. W piśmie z 29 czerwca 2020 r. (data nadania) skarżący wyjaśnił, że przedmiotem skargi są przepisy ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. podane w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania oraz gdy nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

2. Skargę konstytucyjną sporządził i wniósł adwokat. Do skargi załączono odpowiednie pełnomocnictwo. Został spełniony warunek, o którym mowa w art. 44 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK.

3. Skarżący wyczerpał przysługującą drogę prawną, o której stanowi art. 77 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 2 u.o.t.p.TK.

4. Odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt [...]) doręczono pełnomocnikowi skarżącego 13 lutego 2020 r., zaś skarga konstytucyjna została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 7 kwietnia 2020 r. (data nadania). Dochowany więc został trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej, zastrzeżony w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK.

5. Skarżący wskazał, które przysługujące mu konstytucyjne prawa oraz wolności i w jaki sposób zostały – jego zdaniem – naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), a także uzasadnił sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Przedstawiony został stan faktyczny sprawy (art. 53 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK).

6. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których w sprawie skarżącego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Doprecyzowanie przepisu Konstytucji następuje w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, który zobowiązuje skarżącego do określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

Przedmiotem skargi jest art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239; dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych), § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 753; dalej: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r.) oraz art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 podanego wyżej rozporządzenia. Powyższe przepisy statuują obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym.

Obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym wynika z mocy przepisów prawa. Nie ma zatem podstawy prawnej do jego konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej.

Postanowienie Ministra Zdrowia z 9 sierpnia 2016 r. (znak: MDP [...]), przesądzające o prawidłowości przeprowadzonego postępowania egzekucyjnego w administracji w zakresie zastosowania grzywny w celu przymuszenia skarżącego do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, nie zostało wydane na podstawie podanych wyżej przepisów. Zastosowanie znalazły przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm.).

Jednakże rozważania dotyczące podstawy prawnej obowiązku poddawania się szczepieniom ochronnym, który jest kwestionowany w skardze konstytucyjnej, były prowadzone na etapie postępowania administracyjnego oraz postępowania sądoadministracyjnego w związku z zarzutami skarżącego podnoszonymi w postępowaniu zażaleniowym oraz skargach wniesionych do sądów administracyjnych obu instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oraz Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach wydanych wyroków dokonały analizy zagadnienia obowiązku szczepienia w świetle przepisów powołanych w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Zważywszy na to, że sformułowane przez skarżącego zarzuty nie są oczywiście bezzasadne (art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK), Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK – postanowił, jak w sentencji.