



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 27 grudnia 2023 r.

Pozycja 107

POSTANOWIENIE

z dnia 6 grudnia 2023 r.

Sygn. akt SK 57/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący

Justyn Piskorski – sprawozdawca

Julia Przyłębska

Bartłomiej Sochański

Bogdan Świączkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 grudnia 2023 r., skargi konstytucyjnej M.B. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz 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) z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 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,
- 3) art. 17 ust. 11 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z § 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 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:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 13 września 2022 r. M.B. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że: 1) art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz 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) 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, 2) § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r.

w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 753; dalej: rozporządzenie o szczepieniach) jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 3) art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia o szczepieniach jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 87 Konstytucji.

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

Skarżąca nie poddała małoletniego dziecka szczepieniu w terminach wynikających z komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej: GIS) w sprawie Programu Szczepień Ochronnych (dalej: PSO). Postanowieniem z 6 listopada 2017 r. wojewoda nałożył na skarżącą grzywnę w celu przymuszenia, w następstwie uchylania się od poddania małoletniej córki obowiązkowym szczepieniom ochronnym w terminach wynikających z komunikatu GIS w sprawie PSO.

Od postanowienia wojewody z 6 listopada 2017 r. skarżąca wywiodła zażalenie do ministra właściwego do spraw zdrowia (dalej: minister). Postanowieniem z 22 grudnia 2017 r. minister utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie wojewody.

Wyrokiem z 7 listopada 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na postanowienie ministra. Skarżąca wywiodła skargę kasacyjną od powyższego wyroku.

Wyrokiem z 5 maja 2022 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącej.

1.2. Wątpliwości skarżącej koncentrowały się wokół trzech grup zarzutów: 1) naruszenia zasady dostatecznej określoności przepisów prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji, 2) naruszenia art. 87 Konstytucji stanowiącego katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, 3) naruszenia prawa do prywatności – co skarżąca wyraziła przez następujący układ wzorców: art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca wskazała, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych wprowadza dla osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym. W ocenie skarżącej, przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie określają momentu, w którym obowiązek szczepień ochronnych przeciwko poszczególnym chorobom staje się wymagalny. Ponadto z ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz rozporządzenia o szczepieniach nie wynika również, ile dawek poszczególnych szczepionek należy podać dziecku.

W ocenie skarżącej, w praktyce stosowania zaskarżonych regulacji występuje rozbieżność interpretacyjna – niektóre z nich uznają, że wymagalność obowiązku poddania się szczepieniu przeciwko konkretnym chorobom i poszczególnymi dawkami wynika z komunikatu GIS, inne zaś twierdzą, że wymagalność wynika z wezwania skierowanego do rodziców przez lekarza. Zdaniem skarżącej, rozbieżności tej nie można rozstrzygnąć za pomocą środków prowadzących do wyeliminowania niejednorodności stosowania prawa.

1.3. Skarżąca wskazała ponadto, że PSO nie należy do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Jej zdaniem, akt wydawany przez GIS może być zakwalifikowany co najwyżej jako akt prawa wewnętrznego, wiążący jedynie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu, nie zaś obywateli. Skarżąca podkreśliła, że nie jest związana treścią tego komunikatu, w szczególności w zakresie konkretyzującym wiek dziecka, w którym należy podać określoną szczepionkę, oraz wskazującym ilość dawek. W ocenie skarżącej, program szczepień ochronnych nakłada na obywateli nowy obowiązek, a w związku z tym powinien mieć formę prawną co najmniej rozporządzenia. Skarżąca pod-

niosła również, że w obecnym stanie prawnym nie można na jego podstawie – w sposób wiążący jednostkę – wyprowadzać terminu wymagalności wykonywania poszczególnych szczepień.

1.4. Odnośnie do ostatniego z przedstawionych zarzutów skarżąca podniosła, że regulacje normatywne wprowadzające obowiązek szczepień stanowią ingerencję w prawo do prywatności wynikające z art. 47 Konstytucji (prawo do decydowania o życiu osobistym). W ocenie skarżącej, obowiązujące przepisy uniemożliwiają osobie obowiązanej do poddania się obowiązkowym szczepieniom albo jej opiekunom prawnym lub faktycznym decyzji o odmowie poddania się tym szczepieniom. Obowiązek szczepień ingeruje zaś w zasadę autonomii (samostanowienia) jednostki. Skarżąca zauważyła także, że ograniczenia konstytucyjnych praw mogą nastąpić wyłącznie w ustawie, gdy są konieczne i proporcjonalne. Jej zdaniem, kwestionowana regulacja nie spełnia standardu konstytucyjnego, co potwierdza przeprowadzony test proporcjonalności.

2. W piśmie z 7 czerwca 2023 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania w zakresie niezgodności z Konstytucją art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia o szczepieniach z uwagi na zbędność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 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), w pozostałym zakresie zaś – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3. W piśmie z 21 czerwca 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. W piśmie z 22 czerwca 2023 r. Minister Zdrowia przedstawił stanowisko, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w zakresie punktów 1 i 2 *petitum* skargi z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku oraz na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK w zakresie punktu 3 *petitum* skargi z uwagi na zbędność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania Minister Zdrowia wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych są zgodne z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że § 3 rozporządzenia o szczepieniach jest zgodny z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. W piśmie z 27 czerwca 2023 r. Rzecznik Praw Dziecka przedstawił swoje stanowisko, wnosząc o uznanie, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 i 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz § 3 i § 5 rozporządzenia o szczepieniach są zgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 2 oraz art. 87 Konstytucji.

6. W piśmie z 14 lipca 2023 r. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu, przedstawił stanowisko w sprawie i wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK. ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a skuteczność jej wniesienia obwarowano szeregiem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów 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). W tym kontekście należy przypomnieć, że w każdym stadium postępowania Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany badać, czy nie zachodzą przesłanki obligatoryjnego umorzenia postępowania. Weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz jest aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (por. postanowienie TK z 25 sierpnia 2020 r., sygn. SK 65/19, OTK ZU A/2020, poz. 41 i przywołane tam orzecznictwo).

Ponadto skarga konstytucyjna musi spełniać wymogi formalne, o których mowa w art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tym przepisem, skarga powinna zawierać określenie 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; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; 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; przedstawienie stanu faktycznego; udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, oraz informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

2. W niniejszej sprawie skarżąca uczyniła przedmiotem skargi konstytucyjnej przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (ówcześnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1284, ze zm.; dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych) oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 753, ze zm.; dalej: rozporządzenie o szczepieniach). W jej ocenie, 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, § 3 rozporządzenia o szczepieniach jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia o szczepieniach są niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji.

2.1. W odniesieniu do zakresu przedmiotowego sprawy Trybunał przede wszystkim zwrócił uwagę na wyrok z 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19 (OTK ZU A/2023, poz. 50). We wskazanej sprawie postępowanie zostało zainicjowane skargą, która zarówno pod względem zarzutów, jak i uzasadnienia była tożsama z zarzutami zaprezentowanymi przez skarżącą w niniejszym postępowaniu.

W wyniku rozpoznania sprawy o sygn. SK 81/19 Trybunał uznał w części I wyroku, że: „[a]rt. 17 ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657, ze zm.) w związku z § 5 rozporządze-

nia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2172) w zakresie, w jakim termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, określone są w Programie Szczepień Ochronnych na dany rok, ogłaszanym przez Głównego Inspektora Sanitarnego w formie komunikatu, a nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W części II wyroku określono, że „[p]rzepisy wymienione w części I, w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą po upływie 6 (sześciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Z uwagi na powyższe okoliczności konieczne było dokonanie oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy z punktu widzenia przesłanki *ne bis in idem*, czyli zakazu ponownego orzekania o tym samym (w tej samej sprawie). Zasada *ne bis in idem* znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niekonstytucyjności (por. postanowienie TK z 23 czerwca 2022 r., sygn. SK 52/20, OTK ZU A/2022, poz. 42). Stosownie do treści art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK., Trybunał Konstytucyjny wydaje na posiedzeniu niejawnym postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. Zbędność orzekania zachodzi w szczególności właśnie w przypadku ziszczenia się przesłanki *ne bis in idem*.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie postępowanie w zakresie trzeciego zarzutu należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK z uwagi na zbędność wydania wyroku.

2.2. W pozostałym zakresie należało przede wszystkim ustalić, czy spełnione zostały wymogi formalne, określone w art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK, warunkujące dopuszczalność skargi konstytucyjnej. W tym zakresie Trybunał miał wątpliwości co do wzorców kontroli wskazanych przez skarżącą.

2.2.1. Po pierwsze skarżąca próbowała dowieść niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz § 3 rozporządzenia o szczepieniach z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, kwestionując wskazane unormowania z powodu ich nadmiernej, niedopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji w jej prawo do decydowania o swoim życiu osobistym.

W tym zakresie Trybunał podzielił spostrzeżenia dokonane w analogicznej sprawie o sygn. SK 81/19, w której uznał, że wskazanie przez skarżącą jako przedmiotu kontroli art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz § 3 rozporządzenia o szczepieniach bez powiązania tych przepisów z innymi jednostkami redakcyjnymi przywołanych aktów normatywnych nie powodowałoby zastrzeżeń w sytuacji, gdyby skarga konstytucyjna została wniesiona w imieniu i na rzecz małoletniej córki skarżącej. Zaznaczenia wymaga, że zarówno w sprawie o sygn. SK 81/19, jak i w niniejszej, skarga została sporządzona przez tego samego adwokata, w oparciu o identyczną argumentację; mimo to argumentacja w tym zakresie nie została w żaden sposób uzupełniona.

Także w niniejszej sprawie Trybunał uznał, że nie był uprawniony do takiej rekonstrukcji skargi konstytucyjnej, która pozwalałaby na jej merytoryczne rozpoznanie we wskazanym zakresie.

2.2.2. Po drugie, wątpliwości Trybunału wzbudziło powołanie przez skarżącą art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady wymogu dostatecznej określoności przepisów prawa jako samodzielnego wzorca kontroli.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał stanął na stanowisku, że art. 2 Konstytucji, w którym wyrażono zasadę demokratycznego państwa prawnego, co do zasady nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną,

albowiem nie jest samodzielnym źródłem praw podmiotowych. W przepisie tym ustrojodawca zawarł wyłącznie zasadę przedmiotową, która wyznacza określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, a także ogólny standard korzystania z nich przez podmioty (por. postanowienie z 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87). Niemniej jednak w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli skargi konstytucyjnej, choć możliwość ta powinna być traktowana jako subsydiarna i wyjątkowa. „Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia z 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 248, z 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 203, z 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107, z 10 sierpnia 2001, sygn. Ts 56/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 289 oraz wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2)” – (wyrok z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; por. postanowienie z 27 października 2021 r., sygn. SK 40/20, OTK ZU A/2022, poz. 8).

W realiach niniejszej sprawy nie wystąpiła jednak żadna z powyższych okoliczności. Skarżąca nie wywiodła z art. 2 Konstytucji prawa podmiotowego niewynikającego z innych przepisów konstytucyjnych. Ponadto nie ma również podstaw by uznać, że art. 2 Konstytucji w przedstawionej przez skarżącą argumentacji pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli.

Wobec powyższego postępowanie w zakresie oceny zgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz § 3 rozporządzenia o szczepieniach z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.