



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 25 marca 2024 r.

Pozycja 32

POSTANOWIENIE z dnia 6 marca 2024 r. Sygn. akt SK 2/24

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Świączkowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Bartłomiej Sochański
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 marca 2024 r., skargi konstytucyjnej S.S. 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, ze zm.) 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 7 grudnia 2022 r. skarżąca wniosła 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; dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych) 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; dalej: rozporządzenie o szczepieniach) z art. 2 oraz 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 z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżąca nie poddała dziecka szczepieniom ochronnym w terminach wynikających z komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej: GIS) w sprawie Programu Szczepień Ochronnych (dalej: PSO). Wojewoda nałożył na skarżącą grzywnę w celu przymuszenia do zaszczepienia dziecka. Skarżącej został też wręczony tytuł wykonawczy. Od tych rozstrzygnięć skarżąca wniosła środki odwoławcze. Postanowieniem 23 czerwca 2018 r. Minister Zdrowia utrzymał w mocy postanowienie w przedmiocie nałożenia grzywny. Skarżąca na to orzeczenie wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Sąd ten oddalił skargę na postanowienie Ministra Zdrowia. Wobec tego skarżąca złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 maja 2022 r. skargę tę oddalił.

Wobec powyższego, skarżąca wystąpiła ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. Zakwestionowała w niej przepisy, które w jej ocenie były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w jej sprawie. Zarzuty skarżącej odnosiły się do naruszenia zasady dostatecznej określoności przepisów prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji, naruszenia konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego wynikającego z art. 87 Konstytucji oraz do naruszenia prawa do prywatności.

W skardze konstytucyjnej stwierdzono, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych ustanawia obowiązek poddania się przez osoby przebywające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej szczepieniom ochronnym. W przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie określono jednak, w którym konkretnie miesiącu/roku życia osoby obowiązek szczepienia ochronnego przeciwko poszczególnym chorobom staje się wymagalny. Ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz rozporządzenie o szczepieniach nie określają, ile dawek poszczególnych szczepionek należy podać dziecku. W praktyce istnieje rozbieżność interpretacyjna polegająca na tym, że niektóre organy stosujące zaskarżone przepisy uznają, iż wymagalność obowiązku szczepienia przeciwko konkretnym chorobom, poszczególnymi dawkami wynika z komunikatu GIS, inne zaś uważają, że wymagalność wynika z wezwania skierowanego przez lekarza do rodziców. W ocenie skarżącej, przedstawiona rozbieżność nie może zostać rozstrzygnięta przy pomocy środków prowadzących do wyeliminowania niejednorodności stosowania prawa.

Ponadto skarżąca stwierdziła, że PSO – wydawany przez GIS – nie należy do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Akt ten może być zakwalifikowany jedynie jako akt prawa wewnętrznego, wiążący wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu. Skarżąca nie zakwestionowała tego, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych nakłada na osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym. W skardze konstytucyjnej podniesiono, że skarżąca nie była związana komunikatem GIS konkretyzującym wiek dziecka, w którym należy podać określoną szczepionkę oraz wskazującym ilość dawek. Tym samym, program szczepień ochronnych nakłada na obywateli nowy obowiązek, a w związku z tym powinien mieć formę prawną co najmniej rozporządzenia. Zdaniem skarżącej, w obecnym stanie prawnym nie można na podstawie PSO w sposób wiążący jednostkę wyprowadzać terminu wymagalności wykonywania poszczególnych szczepień.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 47 Konstytucji, skarżąca zwróciła uwagę, że przepisy wprowadzające obowiązek szczepień stanowią ingerencję w prawo do prywatności i prawo do decydowania o życiu osobistym. Obowiązek ten nadmiernie ingeruje w zasadę autonomii (samostanowienia) jednostki. Skarżąca zauważyła też, że ograniczenia konstytu-

cyjnych praw mogą nastąpić tylko w ustawie, gdy są konieczne i proporcjonalne. Wobec tego kwestionowana regulacja nie spełnia standardu konstytucyjnego, co potwierdza przeprowadzony test proporcjonalności.

2. W piśmie z 27 stycznia 2024 r. Rzecznik Praw Dziecka poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 6 lutego 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. W piśmie z 19 lutego 2024 r. Minister Zdrowia wniósł o umorzenie postępowania. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie, wniósł o stwierdzenie, że: 1) 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 Rzeczypospolitej Polskiej, 2) § 3 rozporządzenia o szczepieniach jest zgodny z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność przepisów 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) oraz 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).

W części I wyroku z 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19, OTK ZU A/2023, poz. 50, Trybunał Konstytucyjny orzekł, 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 rozporządzenia 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, ogłaszanych 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 orzeczenia 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. Wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw 12 maja 2023 r. To znaczy, że norma uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją została derogowana z systemu prawnego.

W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

2. Przystępując do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że przedmiot kontroli i wzorce kontroli są tożsame jak w sprawie o sygn. SK 81/19. Wobec tego, że na każdym etapie postępowania bada się, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (zob. zamiast wielu, wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo TK), Trybunał dokonał oceny wpływu wyroku o sygn. SK 81/19 na toczące się postępowanie.

3. W odniesieniu do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia o szczepieniach Trybunał orzekł zakresowo o niekonstytucyjności wprowadzonej z tych przepisów normy prawnej.

Z uwagi na powyższe okoliczności konieczne było dokonanie oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania przedmiotowej sprawy. Zgodnie z dyspozycją 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) Trybunał Konstytucyjny wydaje na posiedzeniu niejawnym postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. Zbędność orzekania występuje, gdy kwestionowana norma była już w innej sprawie przedmiotem kontroli co do zgodności z Konstytucją. Jeśli w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa (dotycząca podmiotu inicjującego postępowanie) i przedmiotowa (dotycząca przedmiotu i wzorców kontroli), ziszcza się ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Jeśli zaś w sprawie zachodzi tylko tożsamość przedmiotowa, ziszcza się przesłanka *ne bis in idem* (por. postanowienie TK z 23 czerwca 2022 r., sygn. SK 52/20, OTK ZU A/2022, poz. 42).

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „[u]przednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z punktu widzenia tych samych zarzutów nie może być jednak uznane za prawnie obojętne. Powoduje ono konieczność wydania rozstrzygnięcia opartego na zasadzie *ne bis in idem*. Jest ona rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (...). O ile w wypadku zaistnienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej Trybunał Konstytucyjny musiałby (...) umorzyć postępowanie jako niedopuszczalne, to w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych, ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ. W takiej sytuacji właściwą podstawą umorzenia postępowania jest zbędność orzekania (...)” (postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86).

W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny porównał *petitum* oraz uzasadnienie skargi konstytucyjnej z tenorem wyroku w sprawie o sygn. SK 81/19 i stwierdził wystąpienie tożsamości dotyczącej przedmiotu kontroli oraz wzorców konstytucyjnych. Zarzuty postawione w sprawie rozpoznawanej pod sygn. SK 81/19 były analogiczne względem przedstawionych w niniejszej skardze konstytucyjnej.

W wyroku o sygn. SK 81/19 Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął zatem problem konstytucyjny analogiczny do sprawy o sygn. SK 2/24. Ponowne rozpatrzenie sprawy w tym zakresie naruszałoby zatem zasadę *ne bis in idem*, stabilizującą sytuację ukształtowaną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Wobec zbędności orzekania, postępowanie w zakresie zarzutów postawionych w punkcie 3 *petitum* skargi konstytucyjnej należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK (zob. w odniesieniu do podobnych spraw postanowienia TK z 5 lipca 2023 r., sygn. SK 95/20, OTK ZU A/2023, poz. 67; 14 listopada 2023 r., sygn. SK 82/23, OTK ZU A/2023, poz. 89; 6 grudnia 2023 r., sygn. SK 57/23, OTK ZU A/2023, poz. 107).

4. W odniesieniu do zarzutów niekonstytucyjności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych i § 3 rozporządzenia o szczepieniach, w sprawie o sygn. SK 81/19 Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. Nie wypowiedział się zatem merytorycznie o zaskarżonych normach. Wyjaśniając przyjęty kierunek działania, Trybunał podkreślił, że „uczynienie przedmiotem kontroli art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz § 3 rozporządzenia bez powiązania tych przepisów z innymi jednostkami redakcyjnymi wskazanych aktów normatywnych nie powodowało-

by zastrzeżeń w sytuacji, gdyby skarga konstytucyjna została wniesiona w imieniu i na rzecz małoletniej – córki skarżącej. Sytuację prawną skarżącej normuje jednak w fundamentalnym stopniu art. 5 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych (...). Z analizy *petitum*, jak i uzasadnienia skargi konstytucyjnej, w tym pisma uzupełniającego skarżącej, nie wynika, że intencją skarżącej było uczynienie przedmiotem kontroli art. 5 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Skarżąca nie wykorzystwała w tym zakresie argumentacji dotyczącej naruszenia jej własnego prawa do prywatności, której postacią miałyby być prawo do podjęcia wolnej decyzji o tym, czy w sferze «dobra» dziecka mieści się poddanie go szczepieniom ochronnym”. Ponadto stwierdził, że „[w]obec braku dostatecznie wyraźnego wskazania przez skarżącą na istotę ciężącego na niej obowiązku na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz stosownej argumentacji, Trybunał nie był uprawniony do takiej rekonstrukcji skargi konstytucyjnej inicjującej niniejsze postępowanie, która pozwalałaby na jej merytoryczne rozpoznanie we wskazanym zakresie”.

W odniesieniu do wskazanych zarzutów nie zachodziła przesłanka umorzenia postępowania według zasady *ne bis in idem*. Jednakże skoro analizowana skarga konstytucyjna zawiera analogicznie sformułowane zarzuty i argumenty odnoszące się do niekonstytucyjności zaskarżonych norm ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz rozporządzenia o szczepieniach, a o wadliwości formalnej skargi w danym zakresie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku o sygn. SK 81/19, to postępowanie należało umorzyć w odniesieniu do art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych i § 3 rozporządzenia o szczepieniach.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.