



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 maja 2024 r.

Pozycja 41

POSTANOWIENIE

z dnia 24 kwietnia 2024 r.

Sygn. akt SK 51/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 kwietnia 2024 r., skargi konstytucyjnej J.K. 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 8 września 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). Organ egzekucyjny doręczył skarżącej postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia i tytuł wykonawczy. Od tych rozstrzygnięć skarżąca wniosła środki odwoławcze. Postanowieniem z 3 sierpnia 2018 r. Minister Zdrowia utrzymał w mocy postanowienie organu egzekucyjnego. Skarżąca wniosła na to orzeczenie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Sąd ten w wyroku z 11 kwietnia 2019 r. oddalił skargę na postanowienie Ministra Zdrowia. Wobec tego skarżąca złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 18 maja 2022 r. skargę tę oddalił. Orzeczenie utrzymało zatem w mocy postanowienie o odmowie uwzględnienia zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym.

Wobec powyższego, skarżąca skierowała skargę 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, że 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 niejedności 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 jest 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 konstytucyjnych praw mogą być wprowadzone 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 5 czerwca 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 7 czerwca 2023 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w sprawie. Zwrócił uwagę, że wyrokiem z 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia o szczepieniach w zakresie, w jakim termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, określone są w PSO na dany rok, ogłaszanym przez GIS 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 (OTK ZU A/2023, poz. 50).

Prokurator Generalny podkreślił, że problem konstytucyjny sygnalizowany rozpoznawaną skargą jest identyczny jak w rozstrzygniętej sprawie o sygn. SK 81/19. Aktualne pozostają zatem argumenty zawarte w przywołanym orzeczeniu TK odnośnie do kierunku rozstrzygnięcia. Wobec tego Prokurator Generalny uznał, że postępowanie powinno zostać umorzone.

4. Minister Zdrowia w piśmie z 22 czerwca 2023 r. zajął stanowisko, że postępowanie powinno zostać umorzone. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania 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; 2) § 3 rozporządzenia o szczepieniach jest zgodny z art. 2 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Minister Zdrowia wyjaśnił, że Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. SK 81/19, w którym w sprawie dotyczącej skargi konstytucyjnej jednakowo określono przedmiot kontroli. Skarga konstytucyjna będąca przedmiotem niniejszego postępowania dotyczy takiego samego stanu faktycznego i prawnego jak skarga konstytucyjna będąca przedmiotem postępowania w sprawie o sygn. SK 81/19 i identycznym pozostaje zakres zarzutów oraz ich uzasadnienie. W ocenie Ministra Zdrowia aktualnymi pozostają wątpliwości, których nabral Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując sprawę SK 81/19, i które były podstawą umorzenia postępowania w zakresie pkt 1 i 2 *petitum* skargi konstytucyjnej rozpatrywanej w tym postępowaniu.

5. W piśmie z 27 czerwca 2023 r. Rzecznik Praw Dziecka wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i 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 Konstytucji oraz z art. 87 Konstytucji. Rzecznik Praw Dziecka przedstawił argumentację uzasadniającą wprowadzenie obowiązku szczepień i wyjaśnił, że takie działanie władzy publicznej jest realizacją wartości konstytucyjnych. W tym celu przywołał dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ingerencji w korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

6. W piśmie z 14 lipca 2023 r. Sejm zajął stanowisko, że postępowanie w sprawie powinno zostać umorzone. Sejm wyjaśnił, że aktualna pozostaje argumentacja dotycząca kwestionowanych przepisów zawarta w wyroku o sygn. SK 81/19 i konsekwencje tego wyroku dla dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie.

Art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia o szczepieniach został już merytorycznie oceniony przez Trybunał Konstytucyjny w perspektywie identycznych jak w niniejszej sprawie wzorców kontroli, z uwzględnieniem tożsamy argumentów powoływanych przez skarżącą.

Sejm podkreślił, że pomimo tożsamości przedmiotowej skarg konstytucyjnych o sygn. SK 81/19 i SK 51/23 nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa w postaci *ne bis in idem* w odniesieniu do badania zgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych z art. 2 Konstytucji. Dla jej zaistnienia konieczne jest bowiem uprzednie wydanie przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym, co do istoty (wyroku). W sprawie o sygn. SK 81/19 w odniesieniu do badania zgodności kwestionowanych przepisów ustawy z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), Trybunał postanowił o umorzeniu postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W wyroku o sygn. SK 81/19 Trybunał odniósł się do kwestii dopuszczalności badania art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych z art. 2 Konstytucji, a jego ustalenia – ze względu na tożsame brzmienie pism procesowych inicjujących postępowania w sprawach o sygn. SK 81/19 i SK 51/23 – pozostają aktualne również w niniejszej sprawie.

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 identyczne z przedstawionymi w niniejszej skardze konstytucyjnej.

W wyroku o sygn. SK 81/19 Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął zatem problem konstytucyjny analogiczny do sprawy o sygn. SK 51/23. 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 powodowałoby 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.