



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 października 2024 r.

Pozycja 85

POSTANOWIENIE

z dnia 1 października 2024 r.

Sygn. akt SK 7/24

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący
Julia Przyłębska
Bartłomiej Sochański
Bogdan Świączkowski – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 października 2024 r., skargi konstytucyjnej K.L. 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, ze zm.) 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 26 maja 2023 r. K.L. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, 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, ze zm.; dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych) są niezgodne z wywodzoną z art. 2 Kon-

stytucji 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, ze zm.; 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 są niezgodne 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 następującą sprawą:

Postanowieniem z 14 grudnia 2018 r. wojewoda nałożył na skarżącą grzywnę w celu przymuszenia do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, tj. poddania małoletniej córki obowiązkowym szczepieniom ochronnym oraz wezwał skarżącą do wykonania wskazanego obowiązku w terminie 7 dni od dnia otrzymania postanowienia.

Postanowieniem z 24 kwietnia 2019 r. – po rozpoznaniu wywiedzionego przez skarżącą zażalenia – Minister Zdrowia utrzymał w mocy postanowienie wojewody.

Wyrokiem z 8 lutego 2023 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącej wniesioną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 2 października 2019 r. oddalającego skargę na postanowienie ministra.

1.2. W skardze konstytucyjnej podniesiono, 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. Zdaniem skarżącej w przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie określono, 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. Skarżąca podkreśliła, że w praktyce organów stosujących zaskarżone regulacje występuje rozbieżność interpretacyjna polegająca na tym, że niektóre z nich stwierdzają, iż wymagalność obowiązku szczepienia przeciwko konkretnym chorobom, poszczególnymi dawkami wynika z komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej: GIS), inne z kolei uznają, że wymagalność wynika z wezwania skierowanego przez lekarza do rodziców. Jej zdaniem przedstawiona rozbieżność jest „tak daleko posunięta”, że nie może zostać rozstrzygnięta przy pomocy środków prowadzących do wyeliminowania niejednorodności stosowania prawa (zob. skarga konstytucyjna, s. 4-6).

Następnie skarżąca wskazała, że Program Szczepień Ochronnych nie należy do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Jej zdaniem może być zakwalifikowany jako akt prawa wewnętrznego, wiążący wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu, nie zaś obywateli. Według wskazanego poglądu skarżąca nie była związana komunikatem GIS 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 podniosła również, że w obecnym stanie prawnym nie można na jego podstawie – w sposób wiążący jednostkę – wyprwadzać terminu wymagalności wykonywania poszczególnych szczepień (zob. tamże, s. 6-7).

Skarżąca zauważyła także, że regulacje normatywne wprowadzające obowiązek szczepień stanowią ingerencję w prawo do prywatności wynikające z art. 47 Konstytucji (prawo do decydowania o życiu osobistym). Skarżąca zwróciła uwagę na wyłączenie możliwości podjęcia przez osobę obowiązaną do poddania się obowiązkowym szczepieniom albo

przez jej opiekunów prawnych lub faktycznych decyzji o odmowie poddania się tym szczepieniom. Obowiązek ten ingeruje 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 (zob. tamże, s. 8-10).

2. Postanowieniem z 18 grudnia 2023 r. (sygn. Ts 121/23, OTK ZU B/2024, poz. 32) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

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

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

5. W piśmie procesowym z 19 lutego 2024 r. Minister Zdrowia zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania:

1) 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) w zakresie punktów 1 i 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku,

2) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK w zakresie punktu 3 *petitum* skargi konstytucyjnej, z uwagi na zbędność wydania wyroku.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w zakresie punktów 1 i 2 *petitum* skargi konstytucyjnej Minister Zdrowia wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych,

2) § 3 rozporządzenia o szczepieniach

– są zgodne z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. W piśmie procesowym z 10 kwietnia 2024 r. Prokurator Generalny poinformował, że jego zdaniem nie ma uzasadnienia zajęcie przez Prokuratora Generalnego stanowiska w sprawie o sygn. SK 7/24.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wykorzystanie skargi konstytucyjnej, będącej instrumentem ochrony konstytucyjnych praw i wolności przysługujących jednostce, warunkowane jest spełnieniem wymogów określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie 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). Analiza formalna skargi konstytucyjnej nie kończy się na etapie tzw. postępowania wstępnego, w którym Trybunał Konstytucyjny ocenia, czy wniesiona skarga konstytucyjna spełnia wymogi formalne oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunał Konstytucyjny zobligowany jest do oceny – w każdym stadium postępowania – czy w rozpatrywanej sprawie nie wystąpiła ujemna przesłanka procesowa implikująca konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienie TK z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2).

2. Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność wybranych 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; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 924; 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).

Po zainicjowaniu niniejszego postępowania nastąpiły zmiany w prawie dotyczące obowiązkowych szczepień ochronnych. Ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych została znolizowana, a dotychczasowe rozporządzenie o szczepieniach zostało zastąpione przez rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 września 2023 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. poz. 2077), które – z wyjątkiem jednego przepisu – weszło w życie 1 października 2023 r.

W związku z tym należało wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny, badając dopuszczalność niniejszej skargi konstytucyjnej, odwoływał się do stanu prawnego i takiego brzmienia zakwestionowanych przepisów, które były podstawą rozstrzygnięć wydanych w sprawie skarżącej (podobnie zob. postanowienie TK z 11 kwietnia 2024 r., sygn. SK 71/23, OTK ZU A/2024, poz. 39).

3. Po przeprowadzeniu analizy skargi konstytucyjnej Trybunał uznał, że wydanie wyroku w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne oraz zbędne, a postępowanie stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK podlega umorzeniu. Swoje stanowisko Trybunał oparł na następujących argumentach.

3.1. W części I wyroku z 9 maja 2023 r. o sygn. SK 81/19 (OTK ZU A/2023, poz. 50), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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, 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 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. (zob. Dz. U. poz. 909).

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już *in merito* w sprawie dotyczącej tożsamy – względem sprawy zainicjowanej niniejszą skargą konstytucyjną – przedmiotów kontroli oraz wzorców konstytucyjnych. Wobec tego Trybunał musiał rozstrzygnąć kwestię celowości merytorycznego rozpoznania zarzutów wyrażonych w punkcie 3 *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z 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 występuje także wówczas, 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* (zob. postanowienie TK z 23 czerwca 2022 r., sygn. SK 52/20, OTK ZU A/2022, poz. 42).

Należy zgodzić się z poglądem zakładającym, że „[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.

Po dokonaniu porównania *petitum* oraz uzasadnienia niniejszej skargi konstytucyjnej z tenorem wyroku w sprawie o sygn. SK 81/19 Trybunał Konstytucyjny stwierdził wystąpienie tożsamości dotyczącej przedmiotu kontroli oraz wzorców konstytucyjnych. Zarzuty postawione w sprawie rozpoznawanej pod sygn. SK 81/19 są analogiczne względem przedstawionych – przez tego samego pełnomocnika procesowego – w skardze konstytucyjnej rozpoznawanej pod sygn. SK 7/24.

W wyroku o sygn. SK 81/19 Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął zatem analogiczny – do sprawy rozpoznawanej pod sygn. SK 7/24 – problem konstytucyjny. 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 (zob. postanowienia TK z: 5 lipca 2023 r., sygn. SK 95/20, OTK ZU A/2023, poz. 67 oraz 8 maja 2024 r., sygn. SK 92/23, OTK ZU A/2024, poz. 50).

Wobec zbędności orzekania, postępowanie w zakresie zarzutu postawionego w punkcie 3 *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

3.2. 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 „[u]czynienie 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 wskazanymi 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 rekon-

strukcji skargi konstytucyjnej inicjującej niniejsze postępowanie, która pozwalałaby na jej merytoryczne rozpoznanie we wskazanym zakresie”.

Pogląd o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania analogicznych zarzutów – do postawionych w punktach 1 i 2 *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej – Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w serii orzeczeń wydanych po ogłoszeniu wyroku z 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19 (zob. np. postanowienia z: 5 lipca 2023 r., sygn. SK 95/20; 18 października 2023 r., sygn. SK 49/23, OTK ZU A/2023, poz. 79; 6 marca 2024 r., sygn. SK 2/24, OTK ZU A/2024, poz. 32; 24 kwietnia 2024 r., sygn. SK 51/23, OTK ZU A/2024, poz. 41; 8 maja 2024 r., sygn. SK 44/23, OTK ZU A/2024, poz. 48; 8 maja 2024 r., sygn. SK 92/23).

Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał ocenił, że w odniesieniu do zarzutów wskazanych w punkcie 1 i 2 *petitum* skargi konstytucyjnej nie zachodziła przesłanka umorzenia postępowania według zasady *ne bis in idem*, ponieważ kwestia konstytucyjności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych i § 3 rozporządzenia o szczepieniach nie została jeszcze rozstrzygnięta wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie Trybunał wypowiedział się jedynie w formie postanowień umarzających postępowania z racji niedopuszczalności wyrokowania, wskazując na braki formalne podobnych skarg konstytucyjnych sporządzanych i wnoszonych do Trybunału przez tego samego pełnomocnika.

Skoro analizowana skarga konstytucyjna zawierała analogicznie – do wcześniej wskazanych spraw – sformułowane zarzuty i argumenty odnoszące się do niekonstytucyjności zaskarżonych norm ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz rozporządzenia o szczepieniach, a o wadliwości formalnej skarg konstytucyjnych w danym zakresie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już w serii orzeczeń, to niniejsze postępowanie również 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. Niniejsza skarga konstytucyjna – choć sporządzona i wniesiona już po wydaniu oraz ogłoszeniu wyroku z 9 maja 2023 r. – stanowi niemal dokładne powtórzenie argumentacji zaprezentowanej w skardze konstytucyjnej o sygn. SK 81/19. Inaczej mówiąc, niniejsza skarga konstytucyjna nie tylko powtarzała w punkcie 3 *petitum* zarzut rozstrzygnięty już przez Trybunał ostatecznym wyrokiem z 9 maja 2023 r., lecz także powieliała wady formalne, które uniemożliwiły wówczas Trybunałowi dokonanie kontroli art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych i § 3 rozporządzenia o szczepieniach.

Trybunał raz jeszcze podkreślił, że nie ulega wątpliwości, iż niniejsza skarga konstytucyjna miała analogiczną treść – a tym samym tożsame braki formalne – do wcześniej wymienionych skarg konstytucyjnych rozpoznanych już przez Trybunał. Tym samym rozpoznanie zarzutów wyrażonych w dwóch pierwszych punktach *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej – podobnie jak w sprawach już zakończonych – również należało uznać za niedopuszczalne, co skutkowało koniecznością umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.