



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 grudnia 2024 r.

Pozycja 115

POSTANOWIENIE

z dnia 20 listopada 2024 r.

Sygn. akt SK 94/23

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Julia Przyłębska
Bartłomiej Sochański
Michał Warciński – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 listopada 2024 r., skargi konstytucyjnej G.H. 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 wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa (...) oraz z art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (prawem do prywatności i decydowania o swoim życiu osobistym)”,
- 2) § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 753) „z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa (...) oraz z art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (prawem do prywatności i decydowania o swoim życiu osobistym)”,
- 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 9 czerwca 2022 r. G.H. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności:

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: u.ch.z.) z art. 2 oraz 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 MZ) z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 17 ust. 11 u.ch.z. w związku z § 5 rozporządzenia MZ z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 87 Konstytucji.

2. Skarżąca jest opiekunem prawnym małoletniego syna urodzonego w 2015 r. Spoczywa na niej obowiązek poddania małoletniego syna obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny (dalej: PPIS) upomniał skarżącą o tym obowiązku w piśmie z 18 listopada 2016 r.

W następstwie niezrealizowania obowiązku szczepiennego, PPIS 21 lutego 2017 r. wystawił tytuł wykonawczy określając treść obowiązku spoczywającego na skarżącej jako – „[p]oddania dziecka [P.H.], (...) obowiązkowym szczepieniom ochronnym p/wirusowemu zapaleniu wątroby typu B (od II dawki), p/błonicy, tężcowi, krztuściowi (wszystkie dawki), p/ostremu nagminnemu porażeniu dziecięcemu (poliomyelitis) (wszystkie dawki), p/inwazyjnemu zakażeniu *Haemophilus Influenzae* typu B (wszystkie dawki), p/odrze, śwince, różyczce (I dawka), przewidzianym w ramach narodowego programu szczepień ochronnych”. Tego samego dnia (21 lutego 2017 r.) PPIS wystąpił do Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (dalej: PPWIS) z wnioskiem o przeprowadzenie egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym. PPWIS na mocy porozumień z Wojewodą Podlaskim zawartych 20 grudnia 2013 r. oraz 24 listopada 2014 r., postanowieniem z 8 kwietnia 2019 r. skierował tytuł wykonawczy do egzekucji administracyjnej i nałożył na skarżącą grzywnę w wysokości 1000,00 zł i opłatę za czynności administracyjne 68,00 zł.

W piśmie z 8 kwietnia 2019 r. skarżąca zaskarżyła do Ministra Zdrowia (dalej: MZ) postanowienie PPWIS z 8 kwietnia 2019 r. MZ postanowieniem z 30 maja 2019 r. utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie organu I instancji. Skarżąca zaskarżyła w całości postanowienie MZ z 30 maja 2019 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) wyrokiem z 27 listopada 2019 r. oddalił skargę skarżącej. W uzasadnieniu wskazał, że „[w] konsekwencji, stwierdzić trzeba, że obowiązek szczepień ochronnych jest uregulowany prawnie i ma ścisły związek z zapobieganiem szerzenia się chorób zakaźnych u osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Profilaktyka przed chorobami epidemicznymi jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych (zob. art. 68 ust. 4 Konstytucji RP). W ramach realizacji tego obowiązku państwo opracowuje Program Szczepień Ochronnych, który rokrocznie jest modyfikowany stosownie do aktualnej sytuacji epidemiologicznej, a do którego to programu odsyła § 5 ww. rozporządzenia [MZ]” (wyrok WSA, s. 12). „Sąd stwierdza, że ustawowy obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym jest obowiązkiem wynikającym z przepisu prawa bezpośrednio, bez potrzeby autorytatywnej konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej, a w stosunku do syna skarżącej - stał się on wymagalny. Tym samym, w sprawie zaistniały przesłanki do nałożenia grzywny w celu przymuszenia wraz z opłatą za czynności egzekucyjne” (wyrok WSA, s. 15).

Wyrokiem z 3 marca 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że „określenie szczegółowego kalendarza szczepień, obwarowanego względami medycznymi, warunkami epidemiologicznymi, nie należy do materii ustawowej, co uzasadnia pozostawienie w tym przedmiocie regulacji dostosowanych do potrzeb medycznych w formie komunikatu ogłoszonego przez wyspecjalizowany organ administracji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r. sygn.

akt II OSK 2547/18). Ponadto w art. 17 ust. 11 ww. ustawy [u.ch.z.] ustawodawca zawarł delegację ustawową dla Głównego Inspektora Sanitarnego do ogłoszenia w formie komunikatu, w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw zdrowia, Programu Szczepień Ochronnych na dany rok, który powinien zawierać szczegółowe wskazania dotyczące stosowania poszczególnych szczepionek. Jednak ogłoszenie tego Komunikatu nie ma wpływu na istnienie obowiązku wynikającego z mocy prawa. Komunikat wskazuje jakie szczepienia i jakim czasie powinno poddać się określone osoby. Wyznaczenie maksymalnej granicy wieku w § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych, przy obowiązującej regulacji ustawowej Programu Szczepień Ochronnych, nie pozwala na określenie przez zobowiązanego lub osoby odpowiedzialnej za wykonanie przez zobowiązanego czasu poddania się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu. W komunikacie Głównego Inspektora Nadzoru Sanitarnego okres czasu, w którym powinny zostać podane dzieciom poszczególne szczepionki jest wiążący i stanowi o wymagalności obowiązku. Niewykonanie zaś obowiązku stanowi podstawę do podjęcia czynności egzekucji administracyjnej i zastosowanie środka egzekucyjnego. Poszczególne terminy w tymże akcie określone nie powinny być rozumiane jako dające zobowiązanej prawo do samodzielnego wyznaczenia momentu, w którym ma dojść do zaszczepienia dziecka, a tym bardziej – jak to błędnie postrzega skarżąca – jako terminy, których upływ dopiero stanowi o wymagalności omawianego obowiązku. Podzielenie poglądu skarżącej całkowicie niweczyłoby cele, którymi kierował się ustawodawca wprowadzając szczepienia obowiązkowe, a więc w szczególności zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w tym podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych oraz uodpornienia osób podatnych na zakażenie” (wyrok NSA, s. 11-12).

2.1. Zdaniem skarżącej kwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy „prowadzą do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, prawa do prywatności z art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak również art. 87 Konstytucji przewidującego zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, do którego nie wchodzi akt o nazwie «komunikat»” (skarga, s. 4).

W ocenie skarżącej „[p]rogram szczepień ochronnych wydawany przez Głównego Inspektora Sanitarnego nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, może mieć zatem wyłącznie charakter prawa wewnętrznego, obowiązującego jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu. Akt tego rodzaju nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Jest on jedynie aktem stosowania prawa, w ramach którego nie mogą być nakładane na obywateli obowiązki. (...) W tym zakresie Komunikat GIS nakłada na obywateli nowy obowiązek, a zatem zgodnie z art. 87 Konstytucji musi mieć formę co najmniej rozporządzenia” (skarga, s. 6-7). Skarżąca uznała, że „wprowadzenie obowiązku szczepień nie było niezbędne, gdyż ryzyko wystąpienia epidemii chorób zakaźnych (...) nie jest realne a istnieją inne środki nie ingerujące w prawo do prywatności, które również pozwalają na zapobieżenie ich występowaniu (np. szczepienia akcyjne). Również art. 68 ust. 4 Konstytucji RP nakazujący władzom publicznym zwalczać choroby epidemiczne nie przesądza czy środki zwalczania chorób epidemicznych powinny być stosowane na zasadzie dobrowolności, zgodnie z zasadą prawa do samostanowienia (art. 47 Konstytucji RP) czy przymusu leczniczego” (skarga, s. 10). Skarżąca stwierdziła, że „wprowadzenie obowiązkowych szczepień ochronnych z jednej strony bez uzasadnienia medycznego ku temu, bez powołania funduszu odszkodowawczego stanowi naruszenie art. 47 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (skarga, s. 10).

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2022 r. (doręczonym 11 lipca 2022 r.) i zarządzeniem Sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2023 r.

(doręczonym 4 lipca 2023 r.) skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej.

Skarżąca w pismach procesowych z 12 lipca 2022 r. (data nadania), 18 lipca 2022 r. oraz 11 lipca 2023 r. (data nadania) ustosunkowała się do wezwań w sprawie usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, przedkładając stosowne dokumenty.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 18 października 2023 r. nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 20 listopada 2023 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

5. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 16 listopada 2023 r. wniósł o umorzenie postępowania „w zakresie badania zgodności art. 17 ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (aktualny t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1284, ze zm.) w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (ostatni adres publikacyjny t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2172, ze zm.) z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji RP” – 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) ze względu na zbędność wydania wyroku. W pozostałym zakresie, PG wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

PG w uzasadnieniu swojego stanowiska wskazał, że „problem konstytucyjny sygnalizowany ową skargą jest identyczny jak w rozstrzygniętej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie o sygn. SK 81/19 – sprowadza się do ograniczenia prawa jednostki przez akt prawny, który nie należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego” (stanowisko, s. 7). W świetle powyższego, zdaniem PG, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 17 ust. 11 u.ch.z. i § 5 rozporządzenia MZ z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 87 Konstytucji powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK – ze względu na zbędność wydania wyroku.

PG uznał, że w skardze konstytucyjnej skarżąca spełniła warunek dotyczący określenia, która z zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji została naruszona – wskazała bowiem na zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa. Skarżąca nie powiązała jednak tego wzorca kontroli z przepisem określającym jej konkretne prawo konstytucyjne. Artykuł 2 Konstytucji został bowiem wskazany w *petitum* skargi jako wzorzec samodzielny. Skarżąca nie wykazała także w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, że odwołanie się do zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji służy wzmocnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia praw wynikających z art. 47 Konstytucji. W świetle tych ustaleń PG uznał, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 u.ch.z., a także § 3 rozporządzenia MZ z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa powinna zostać umorzona na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej brakuje także, zdaniem PG, istotnego elementu – wskazania, w jaki sposób prawo skarżącej, jako rodzica małoletniego dziecka, do samostanowienia zostało naruszone przez zakwestionowane przepisy. Nie można zatem uznać, aby skarżąca posiadała legitymację czynną w zakresie wystąpienia ze skargą konstytucyjną kwestionującą art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 u.ch.z. oraz § 3 rozporządzenia MZ z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W opinii PG postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Minister Zdrowia (dalej: MZ) w piśmie z 24 listopada 2023 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK ze względu na zbędność i niedopuszczalność wydania wyroku. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, MZ wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 u.ch.z. są zgodne z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; § 3 rozporządzenia MZ jest zgodny z art. 2 i art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Ministra Zdrowia w skardze konstytucyjnej występuje brak legitymacji czynnej skarżącej w zakresie wystąpienia ze skargą konstytucyjną kwestionującą art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 u.ch.z. oraz § 3 rozporządzenia MZ z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak wykonania obowiązku przez skarżącą – od którego zasadniczo nie może się uchylić – nie prowadzi jednak do przymusowego zaszczepienia dziecka, lecz przekłada się na konieczność egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym. Innymi słowy skarżąca nie decyduje o swoim życiu osobistym, lecz zastępczo o życiu osobistym swojego dziecka.

Zdaniem MZ, art. 2 Konstytucji, w którym zawarto zasadę demokratycznego państwa prawnego, nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Skarżąca nie wywodzi z art. 2 Konstytucji prawa podmiotowego niewynikającego z innych przepisów konstytucyjnych i nie można uznać, aby art. 2 Konstytucji pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli.

Wobec wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19 (OTK ZU A/2023, poz. 50), badanie zgodności art. 17 ust. 11 u.ch.z. w związku z § 5 rozporządzenia MZ ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli jest zbędne.

MZ podkreślił, że „żaden z poddawanych ocenie konstytucyjności przepisów zarówno ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jak i rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych nie precyzuje ani ilości dawek poszczególnych szczepionek, ani też nie podaje konkretnego wieku, w którym te dawki mają być podane (rozporządzenie wskazuje wyłącznie przedział czasowy tj. od dnia urodzenia do ukończenia 19 roku życia). Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że są to informacje specjalistyczne z zakresu medycyny dotyczące technicznych kwestii wykonania danego szczepienia i nie można ich traktować w kategorii norm prawnych” (stanowisko, s. 4).

W ocenie MZ kwestie związane z ochroną zdrowia publicznego w analizowanym zakresie uzasadniają ingerencję państwa (ustawodawcy) w sferę prywatności określoną treścią art. 47 Konstytucji. MZ podkreślił, że z „punktu widzenia dyrektyw prawidłowej (przyzwoitej) legislacji należy podnieść, że rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych swoją regulacją wykonuje przedmiotową ustawę, a zatem konkretyzuje jej przepisy i nie uzupełnia jej w sposób samoistny. Przepisy rozporządzenia pozostają w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych” (stanowisko, s. 7). „Treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel ustawy. I w związku z tym jako przepisy wykonawcze pozostają w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach ustawodawczych. Jednocześnie trudno uznać, [w ocenie MZ], że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie w cytowanym § 3 [rozporządzenia MZ], a tym samym kwestionowane przepisy rozporządzenia, zostały ustanowione w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny lub powodujący istotne wątpliwości prawne” (stanowisko, s. 9).

7. W imieniu Sejmu, w piśmie z 18 grudnia 2023 r., stanowisko zajął Marszałek Sejmu (dalej: MS). Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK ze względu na zbędność i niedopuszczalność wydania wyroku.

MS wskazał na występującą w sprawie ujemną przesłankę procesową w postaci *ne bis in idem* w zakresie kontroli konstytucyjności art. 17 ust. 11 u.ch.z. w związku z § 5 rozporządzenia MZ ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli. W wyroku z 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 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 ocenie MS skarżąca przywołała art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, wyprowadzając z niego zasadę określoności przepisów prawa. Jednakże skarżąca nie wywiodła w skardze konstytucyjnej z art. 2 Konstytucji wolności lub prawa, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. Skarżąca nie odwołała się także do żadnej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym. Przesądza to – w ocenie MS – o konieczności umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 u.ch.z. z zasadą określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MS uznał, że brak w konstrukcji art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 u.ch.z. wskazania konkretnego momentu w życiu dziecka (miesiąca/roku jego życia), w którym należy podać szczepionkę oraz liczby dawek szczepionek jest efektem intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania ustawodawcy, któremu nie można przypisać charakteru luki tetycznej. Zarzut braku w kwestionowanej regulacji elementów pożądaných przez skarżącą Sejm zakwalifikował jako skargę na zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Za istotne MS uznał także wątpliwości co do legitymacji skargowej skarżącej. Albowiem, „skarżąca, czy to wyrażając zgodę na obowiązkowe szczepienie ochronne swojego syna, czy wyraźnie sprzeciwiając się temu świadczeniu zdrowotnemu nie decyduje o swoim życiu osobistym, ale zastępczo, o życiu osobistym odrębnego od niej podmiotu – swojego dziecka. Rodzic, jako przedstawiciel ustawowy nie reprezentuje żadnych interesów własnych, tylko interesy dziecka, postępując zgodnie z podstawową regułą wykonywania władzy rodzicielskiej «tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny» (art. 95 § 3 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1359, ze zm.; dalej: K.r.o.)”. MS wskazał przy tym, że skarga konstytucyjna może być zwrócona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącej, tego jednak – zdaniem Sejmu – w niniejszej sprawie zabrakło, co skutkuje niedopuszczalnością wydania wyroku w tym zakresie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, 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). W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie merytorycznego rozpoznania skargi Trybunał umarza postępowanie, ponieważ pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do istoty sprawy (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 11 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: u.ch.z.) oraz § 3, § 5 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 MZ) ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli.

Zaskarżone przepisy mają następującą treść:

- 1) art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b u.ch.z.: „[o]soby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do (...) poddawania się (...) szczepieniom ochronnym”;
- 2) art. 17 ust. 1 u.ch.z.: „[o]soby, określone na podstawie ust. 10 pkt 2, są obowiązane do poddawania się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym określonym na podstawie ust. 10 pkt 1, zwanym dalej «obowiązkowymi szczepieniami ochronnymi»”.

Uzupełnienia wymaga, że zgodnie z art. 17 ust. 10 pkt 2 u.ch.z.: „[m]inister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia: (...) osoby lub grupy osób obowiązane do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę powstania obowiązku szczepień ochronnych”. Z kolei art. 17 ust. 10 pkt 1 u.ch.z. stanowi, że „[m]inister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia: (...) wykaz chorób zakaźnych objętych obowiązkiem szczepień ochronnych”.

- 3) art. 17 ust. 11 u.ch.z.: „Główny Inspektor Sanitarny ogłasza w formie komunikatu, w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw zdrowia, Program Szczepień Ochronnych na dany rok, ze szczegółowymi wskazaniem dotyczącymi stosowania poszczególnych szczepionek, wynikającymi z aktualnej sytuacji epidemiologicznej, przepisów wydanych na podstawie ust. 10 i art. 19 ust. 10 oraz zaleceń, w terminie do dnia 31 października roku poprzedzającego realizację tego programu”.
- 4) § 3 rozporządzenia MZ określa „[o]bowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw:
 - 1) błonicy obejmuje:
 - a) dzieci i młodzież od 7 tygodnia życia do ukończenia 19 roku życia,
 - b) osoby ze stycznością z chorymi na błonice;

- 2) gruźlicy obejmuje dzieci i młodzież od dnia urodzenia do ukończenia 15 roku życia;
- 3) inwazyjnemu zakażeniu *Haemophilus influenzae* typu b obejmuje dzieci od 7 tygodnia życia do ukończenia 6 roku życia;
- 4) inwazyjnym zakażeniom *Streptococcus pneumoniae* obejmuje dzieci i młodzież od 2 miesiąca życia do ukończenia 19 roku życia;
- 5) krztuścowi obejmuje dzieci i młodzież od 7 tygodnia życia do ukończenia 19 roku życia;
- 6) nagminnemu zakażeniu przyusznic (świnice) obejmuje dzieci i młodzież od 13 miesiąca życia do ukończenia 19 roku życia;
- 7) odrze obejmuje dzieci i młodzież od 13 miesiąca życia do ukończenia 19 roku życia;
- 8) ospie wietrznej obejmuje:
 - a) dzieci do ukończenia 12 roku życia:
 - z upośledzeniem odporności o wysokim ryzyku ciężkiego przebiegu choroby,
 - z ostrą białaczką limfoblastyczną w okresie remisji,
 - zakażone HIV,
 - przed leczeniem immunosupresyjnym lub chemioterapią,
 - b) dzieci do ukończenia 12 roku życia z otoczenia osób określonych w lit. a, które nie chorowały na ospę wietrzną,
 - c) dzieci do ukończenia 12 roku życia, inne niż wymienione w lit. a i b, przebywające w:
 - zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych,
 - zakładach opiekuńczo-leczniczych,
 - rodzinnych domach dziecka,
 - domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży,
 - domach pomocy społecznej,
 - placówkach opiekuńczo-wychowawczych,
 - regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych,
 - interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych,
 - d) dzieci, inne niż wymienione w lit. a-c, przebywające w żłobkach lub klubach dziecięcych;
- 9) ostremu nagminnemu porażeniu dziecięcemu (poliomyelitis) obejmuje dzieci i młodzież od 7 tygodnia życia do ukończenia 19 roku życia;
- 10) różyczce obejmuje dzieci i młodzież od 13 miesiąca życia do ukończenia 19 roku życia;
- 11) tężcowi obejmuje:
 - a) dzieci i młodzież od 7 tygodnia życia do ukończenia 19 roku życia,
 - b) osoby zranione, narażone na zakażenie;
- 12) wirusowemu zapaleniu wątroby typu B obejmuje:
 - a) dzieci i młodzież od dnia urodzenia do ukończenia 19 roku życia,
 - b) uczniów szkół medycznych lub innych szkół prowadzących kształcenie na kierunkach medycznych, którzy nie byli szczepieni przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B,
 - c) studentów uczelni medycznych lub innych uczelni, prowadzących kształcenie na kierunkach medycznych, którzy nie byli szczepieni przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B,
 - d) osoby szczególnie narażone na zakażenie w wyniku styczności z osobą zakażoną wirusem zapalenia wątroby typu B, które nie były szczepione przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B,

- e) osoby zakażone wirusem zapalenia wątroby typu C,
 - f) osoby wykonujące zawód medyczny narażone na zakażenie, które nie były szczepione przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B,
 - g) osoby w fazie zaawansowanej choroby nerek z filtracją kłębuszkową poniżej 30 ml/min oraz osoby dializowane;
 - 13) wścieklicznie obejmuje osoby mające styczność ze zwierzęciem chorym na wścieklicznę lub podejrzanym o zakażenie wirusem wściekliczny;
 - 14) zakażeniom wywołanym przez rotawirusy obejmuje dzieci po ukończeniu 6 tygodnia życia do ukończenia 32 tygodnia życia”.
- 5) § 5 rozporządzenia MZ stanowi, że „[o]bowiązkowe szczepienia ochronne są prowadzone zgodnie z Programem Szczepień Ochronnych na dany rok, ogłaszanym przez Głównego Inspektora Sanitarnego w formie komunikatu, o którym mowa w art. 17 ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi”.

Skarżąca w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 u.ch.z. a także § 3 rozporządzenia MZ wskazała wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (prawo do prywatności i decydowania o swoim życiu osobistym). Jeżeli chodzi o art. 17 ust. 11 u.ch.z. w związku z § 5 rozporządzenia MZ skarżąca wiosła o stwierdzenie ich niezgodności z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 87 Konstytucji.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

3.1. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 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).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z tego przepisu oraz art. 53 u.o.t.p.TK wynikają przesłanki wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnej sprawie skarżącej, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu

od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżąca mogła skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jej sprawie, i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżąca nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jej wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Zaskarżonemu przepisowi można postawić zarzut pominięcia prawodawczego, jednakże może on być merytorycznie rozpoznany tylko wtedy, gdy spełnia określone w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału wymagania. Kognicja Trybunału w zakresie kontroli pominięcia prawodawczego jest bowiem instytucją wyjątkową, dlatego dopuszczające ją przesłanki procesowe muszą być spełniane w całości oraz ściśle.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3.2. W punkcie pierwszym *petitum* skargi konstytucyjnej podniesiono zarzut niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 u.ch.z. z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże powołany przedmiot kontroli nie oddziałuje na prawa i wolności konstytucyjne skarżącej, ale na prawa i wolności jej dziecka. To małoletnie dziecko, a nie skarżąca podlega obowiązkowi szczepiennemu. Jednocześnie skarżąca nie sformułowała zarzutów związanych z jej odpowiedzialnością za realizację obowiązku szczepiennego dziecka (zob. wyrok TK z 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19, OTK ZU A/2023, poz. 50). W przedmiotowym zakresie skarżąca nie miała zatem legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19, OTK ZU A/2023, poz. 50, postanowienia TK z: 2 grudnia 2015 r., sygn. SK 36/14, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 189, 5 lipca 2023 r., sygn. SK 95/20, OTK ZU A/2023, poz. 67, 18 października 2023 r., sygn. SK 49/23, OTK ZU A/2023, poz. 79, 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, 6 marca 2024 r., sygn. SK 2/24, OTK ZU A/2024, poz. 32, 6 marca 2024 r., sygn. SK 45/23, OTK ZU A/2024, poz. 33, 11 kwietnia 2024 r., sygn. SK 69/23, OTK ZU A/2024, poz. 38, 11 kwietnia 2024 r., sygn. SK 71/23, OTK ZU A/2024, poz. 39, 24 kwietnia 2024 r., sygn. SK 51/23, OTK ZU A/2024, poz. 41, 24 kwietnia 2024 r., sygn. SK 70/23, OTK ZU A/2024, poz. 42, 8 maja 2024 r., sygn. SK 59/23, OTK ZU A/2024, poz. 49, 8 maja 2024 r., sygn. SK 92/23, OTK ZU A/2024, poz. 50, 8 maja 2024 r., sygn. SK 44/23, OTK ZU A/2024, poz. 48, 18 września 2024 r., sygn. SK 49/24, OTK ZU A/2024, poz. 78, 24 września 2024 r., sygn. SK 79/23, OTK ZU A/2024, poz. 80), dlatego wydanie w tym zakresie wyroku było niedopuszczalne a postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

3.3. W punkcie drugim *petitum* skargi zażądano stwierdzenia niezgodności ze wskazanymi przepisami Konstytucji § 3 rozporządzenia MZ. Rozporządzenie to zostało uchylone 1 października 2023 r. W czasie rozpoznawania skargi konstytucyjnej przez Trybunał obowiązywało już rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 września 2023 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. poz. 2077). Postępowanie w zakresie oceny zarzutów postawionych w punkcie drugim *petitum* skargi konstytucyjnej należało zatem umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK). W tym zakresie nie miał zastosowania art. 59 ust. 3 u.o.t.p.TK z uwagi na braki formalne uzasadnienia skargi, które uniemożliwiły merytoryczne rozstrzygnięcie, czy przedmiot kontroli naruszył określone konstytucyjne wolności lub prawa.

3.4. Sformułowany w punkcie trzecim *petitum* skargi konstytucyjnej zarzut niezgodności art. 17 ust. 11 u.ch.z. w związku z § 5 rozporządzenia MZ z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji był już przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny. W 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”. Przepisy te we wskazanym zakresie utraciły moc obowiązującą po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie. Ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw nastąpiło 12 maja 2023 r. Wydanie wyroku w przedmiotowym zakresie było zatem zbędne (*ne bis in idem*), dlatego postępowanie w nim podlegało umorzeniu (art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.