



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 grudnia 2024 r.

Pozycja 117

POSTANOWIENIE

z dnia 20 listopada 2024 r.

Sygn. akt SK 42/24

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 listopada 2024 r., skargi konstytucyjnej P.D., działającej w imieniu własnym i swojego syna T.D., 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 21 lipca 2023 r. (data wpływu: 26 lipca 2023 r.) P.D., działając w imieniu własnym oraz swojego syna T.D., (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 Kon-

stytucji, 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 są niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 87 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżąca nie poddała małoletniego syna szczepieniom w terminach wynikających z komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej: GIS) w sprawie Programu Szczepień Ochronnych (dalej: PSO).

Organ egzekucyjny nałożył na skarżącą grzywnę i wezwał do poddania małoletniego syna obowiązkowym szczepieniom. Skarżąca wniosła środki odwoławcze wobec nałożonej kary grzywny oraz tytułu wykonawczego. Postanowieniem z 3 grudnia 2018 r. Minister Zdrowia utrzymał w mocy postanowienie w przedmiocie nałożenia grzywny. Postanowienie to zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z 6 sierpnia 2019 r. skargę oddalił. Następnie skarżąca złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Wyrokiem z 7 marca 2023 r. NSA 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.

W odniesieniu do naruszenia zasady dostatecznej określoności przepisów prawa skarżąca wskazała, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych wprowadzający dla osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym nie określa ani listy chorób objętych obowiązkiem szczepień, ani grupy osób zobowiązanych do wykonania tego obowiązku. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie określają też momentu, w którym obowiązek szczepienia ochronnego przeciwko poszczególnym chorobom staje się wymagalny.

W ocenie skarżącej, w praktyce stosowania zaskarżonych regulacji występuje rozbieżność interpretacyjna ze strony organów administracji – 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.

W zakresie naruszenia art. 87 Konstytucji skarżąca podniosła, że PSO nie należy do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Akt wydany przez GIS może być zakwalifikowany co najwyżej jako akt prawa wewnętrznego, wiążący jedynie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu, nie zaś obywateli. Stąd też, jak skarżąca podkreśliła, nie jest związana treścią tego komunikatu, w szczególności w zakresie konkretyzującym wiek dziecka, w którym należy podać określoną szczepionkę w określonej dawce.

W zakresie zarzutu naruszenia prawa do prywatności skarżący wskazali, że obowiązek poddania się szczepieniom wyłącza możliwość podjęcia przez osoby, których on dotyczy (ich opiekunów prawnych lub faktycznych), decyzji o odmowie poddania się takim szczepieniom. Stanowi to, w ocenie skarżącej, ingerencję w zasadę autonomii jednostki.

Zdaniem skarżącej, ograniczenie prawa do prywatności i prawa do decydowania o swoim życiu osobistym nie spełnia wymogu proporcjonalności. Obowiązkowe szczepienia ochronne są zabiegiem medycznym obarczonym ryzykiem, a ustawodawca nie przewidział istnienia chociażby specjalnego funduszu wypłacającego odszkodowania dla osób dotkniętych niepożądanymi odczynami poszczepiennymi.

2. W piśmie z 27 lutego 2024 r. uzupełniającym braki formalne skarżąca wskazała, że „[z]asada określoności przepisów prawa nakazuje unikać stanowienia przepisów «w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne», a także regulacji, które posługują się niezdefiniowanymi pojęciami albo mają niezrozumiałą treść”. Wyjaśniła, że w sprawie obowiązkowych szczepień organy władzy publicznie nie przyjęły jednolitego rozumienia odnośnych przepisów. Ich zdaniem niektóre organy stwierdzały, że „wymagalność obowiązku zaszczepienia przeciwko poszczególnym chorobom i poszczególnymi dawkami” a także ilość obowiązkowych dawek „wynika z Komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego”, inne zaś wywodziły ten przymiot z „wezwania skierowanego przez lekarza do rodziców”.

Przyczyny tego stanu rzeczy skarżąca upatruje w naruszeniu zasady określoności prawa przez zakwestionowane w jej skardze przepisy. Zasada ta naruszona została przede wszystkim – jej zdaniem – przez zbyt skomplikowane przepisy, tworzące nieprzejrzystą regulację obowiązku szczepień, która „nie pozwala obywatelowi (...) właściwie ocenić, czy dany akt prawny został wobec niego zastosowany prawidłowo czy też nie z uwagi na fakt, że obecna konstrukcja i powiązanie [zaskarżonych] aktów normatywnych nie pozwala na rozeznanie, który akt został (...) zastosowany”.

Skarżąca wyjaśniła również, że stosowanie przez sądy w jej sprawie komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego narusza jej prawo do prywatności regulowane w art. 47 Konstytucji przez ingerencję w istotę tego prawa przez akt o randze podustawowej.

Argumentację uzasadniającą zasadność podniesionych w skardze zarzutów konkluduje stwierdzenie, że wprowadzane do systemu prawnego ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty. Istotą zaś wolności i praw, zdaniem skarżącej jest godność człowieka, która „jest odbierana zarówno dzieciom poprzez przymusow poddawanie ich ryzyku utraty zdrowia i życia w wyniku szczepień, bez jednoczesnego stworzenia odpowiedniego systemu zabezpieczeń tych praw chociażby w postaci wsparcia ze strony Państwa w przypadku powikłań”. Skarżąca podkreśliła również, że władza publiczna „nie ma prawa podejmować żadnych przymusowych działań medycznych stanowiących zagrożenie dla życia obywatela, w tym dziecka, ponieważ każdy obywatel ma niezbywalne prawo do ochrony życia”.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 30 kwietnia 2024 r. nie zgłosił udziału w postępowaniu.

4. Rzecznik Praw Dziecka w piśmie z 8 maja 2024 r. nie zgłosił udziału w postępowaniu.

5. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

6. Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

7. Minister Zdrowia nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z dotychczasowym, utrwalonym stanowiskiem Trybunału, na każdym etapie postępowania jest on obowiązany badać, czy rozpoznawana skarga spełnia wymogi formalne (zob. np. postanowienie TK z 5 lipca 2023 r., sygn. SK 10/20, OTK ZU A/2023, poz. 63 i powołane tam orzecznictwo). Nadanie skardze dalszego biegu nie przesądza bowiem o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie ani nie wiąże składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum* (zob. np. postanowienie TK z 5 grudnia 2023 r., sygn. SK 54/21, OTK ZU A/2023, poz. 104 i powołane tam orzecznictwo). Stąd też również na obecnym etapie postępowania Trybunał zobligowany był do oceny, czy rozpoznawana skarga konstytucyjna spełnia wszystkie warunki jej dopuszczalności.

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 (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 2022 r. poz. 2172, 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 oraz § 3 rozporządzenia o szczepieniach 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, natomiast 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.

Jako ostateczne orzeczenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarżąca wskazała wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 7 marca 2023 r. W wyroku tym NSA oddalił skargę kasacyjną skarżącej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

2. Trybunał zwrócił uwagę przede wszystkim na wyrok z 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19 (OTK ZU A/2023, poz. 50). Stwierdził w nim, 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 wyroku Trybunał uznał, 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 wskazany wyrok, TK w niniejszym postępowaniu dokonał oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutów skarżącej z punktu widzenia zakazu ponownego orzekania o tym samym (w tej samej sprawie). Zasada *ne bis in idem* będąca bezwzględną przesłanką procesową w postępowaniu przed Trybunałem ma zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej ocenione co do zgodności ze wskazanymi w kolejnej skardze (wniosku lub pytaniu prawnym) oraz w oparciu o te same zarzuty niekonstytucyjno-

ści (por. wyrok TK z 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, OTK ZU A/2017, poz. 31 wraz z przywołanym tam orzecnictwem oraz postanowienie TK z 23 czerwca 2022 r., sygn. SK 52/20, OTK ZU A/2022, poz. 42). Mając powyższe na uwadze, Trybunał 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) umorzył niniejsze postępowanie w zakresie punktu 3 *petitum* skargi.

3. W pozostałym zakresie Trybunał zbadał, czy spełnione zostały wymogi formalne, określone w art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK, warunkujące dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

3.1. Skarżąca zakwestionowała zgodność art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, a także § 3 rozporządzenia o szczepieniach z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji z powodu ich nadmiernej, niedopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji w jej prawo do decydowania o swoim życiu osobistym.

Art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b stanowi, że „[o]soby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do (...) poddawania się (...) szczepieniom ochronnym”, precyzując w zaskarżonym § 3 rozporządzenia o szczepieniach podmioty, które takiemu obowiązkowi podlegają.

Należy przypomnieć, że stosownie do treści art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK, „Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej”. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu, „[z]akres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli)”. Co prawda w postępowaniu przed Trybunałem ma zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. np. postanowienie TK z 14 grudnia 2021 r., sygn. SK 22/20, OTK ZU A/2022, poz. 3), a zatem rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy dokonywać zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część skargi (por. np. postanowienie TK z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU A/2019, poz. 28), jednak zasada ta (*falsa demonstratio non nocet*) nie może być rozumiana jako instrument eliminujący stosowanie zasady skargowości w postępowaniu przed Trybunałem. Nie może w szczególności służyć sanowaniu przez Trybunał braków formalnych wniesionej skargi konstytucyjnej.

3.2. Wątpliwości Trybunału wzbudziło przede wszystkim uzasadnienie skargi inicjującej niniejsze postępowanie. Jego konstrukcja sugeruje, że skarżąca uczyniła wynikającą z art. 2 zasadę określoności prawa samodzielny wzorcem kontroli. Z utrwalonego orzecnictwa TK wynika tymczasem, że zasada demokratycznego państwa prawnego, jak również metazasady zeń wywodzone, nie mogą stanowić samoistnego konstytucyjnego standardu w zakresie zagwarantowanego w innym przepisie ustawy zasadniczej prawa lub wolności. Z uwagi jednak na argumentację skarżącej, stosując wspomnianą wyżej zasadę *falsa demonstratio non nocet*, zarzut nieokreśloności prawa w tym wypadku należy, zdaniem Trybunału, traktować jako zarzut o dopełniającym charakterze wobec zarzutu naruszenia prawa do prywatności uregulowanego w art. 47 Konstytucji.

W związku z powyższymi ustaleniami wątpliwości budzi także powołanie przez skarżącą jako wzorca kontroli art. 87 Konstytucji. Przepis ten reguluje jakie rodzaje aktów prawnych tworzą polski system prawny, wprowadzając jednocześnie dychotomiczny ich podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz akty prawa wewnętrznego. Nie wskazuje on żadnych wymogów co do materialnej treści uchwalanych przez uprawnione podmioty aktów prawnych. Nie ustanawia także, co w kontekście skargi konstytucyjnej jest najważniejsze,

żadnego prawa jednostki, którego ochrona stanowi sens tej instytucji. Dlatego Trybunał stwierdził, że inaczej niż w wypadku zarzutów naruszenia zasady określoności prawa, bez względu na to, czy traktować art. 87 jako samodzielny, czy akcesoryjny wzorzec kontroli, nie może być on wzięty pod uwagę w postępowaniu, co wymusza umorzenie postępowania w tym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. Kluczowym zarzutem w niniejszej sprawie, mimo wyjaśnienia go na samym końcu skargi, jest naruszenie przez zaskarżone przepisy konstytucyjnych gwarancji prawa do prywatności wynikających z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który to artykuł ustanawia zasady ingerencji władzy publicznej w sferę *dominium* jednostki. I w tym wypadku jednak uzasadnienie skargi konstytucyjnej odbiega znacząco od standardu przyjętego przez Trybunał. Autorytatywne stwierdzenie, że jądrem prawa gwarantowanego w art. 47 Konstytucji jest godność człowieka, nie może być uznana za udowodnienie, że tak jest w istocie, a przede wszystkim nie wyjaśnia ono, w jaki sposób zaskarżona regulacja bezprawnie ją narusza. Skarżąca nie przywołała także poglądów doktryny ani orzecznictwa, które stanowiłyby potwierdzenie ich tez.

Warto zwrócić uwagę, że przywołując pogląd wyrażony w jednym z komentarzy do art. 68 ust. 4 Konstytucji, skarżąca w zasadzie zaprzeczyła całemu swojemu wywodowi. Ustawa zasadnicza ustanawia po stronie władz publicznych, zdaniem autora, obowiązek zwalczania „chorób epidemicznych”, który może być realizowany przez „przymus leczniczy” w formie obowiązkowych szczepień.

3.4. Tak daleko idące niedociągnięcia w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, nieusunięte mimo wezwania do dokonania tej czynności, uniemożliwiają jej merytoryczne rozpoznanie. W związku z tym niniejsze postępowanie zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.