



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 marca 2025 r.

Pozycja 26

## POSTANOWIENIE

z dnia 11 marca 2025 r.

Sygn. akt SK 87/24

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca  
Stanisław Piotrowicz  
Bartłomiej Sochański,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 marca 2025 r., skargi konstytucyjnej J.Z. 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 26 maja 2023 r. skarżąca, działając w imieniu własnym i w imieniu małoletniego syna, 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,

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.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżąca nie poddała małoletniego dziecka szczepieniom ochronnym w terminach wynikających z komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie Programu Szczepień Ochronnych. Wojewoda [...] postanowieniem nałożył na skarżącą grzywnę w celu przymuszenia do zaszczepienia dziecka, a Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ś. wystawił w tej sprawie tytuł wykonawczy. Skarżąca zaskarżyła zarówno postanowienie o nałożeniu grzywny, jak i tytuł wykonawczy. Minister Zdrowia postanowieniem z 26 września 2018 r. utrzymał w mocy postanowienie Wojewody, co skarżąca zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA). WSA wyrokiem z 30 października 2019 r. skargę oddalił. Skarżąca złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 8 lutego 2023 r. skargę oddalił.

2. W piśmie z 23 grudnia 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Pomimo skutecznego zawiadomienia o obowiązku przedstawienia stanowiska przesłanego przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie uczestnikom postępowania, Sejm, Minister Zdrowia i Prokurator Generalny nie przedstawili stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżąca, działając w imieniu własnym i w imieniu małoletniego syna, zakwestionowała zgodność z Konstytucją 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).

2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał na każdym etapie postępowania weryfikuje, czy skarga spełnia wymogi formalne wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji i z przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK). Zajście jednej z ujemnych przesłanek procesowych powoduje 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). Badanie dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się na etapie jej wstępnego rozpoznania i ma miejsce przez cały czas jej rozpatrywania. Nadanie skardze biegu nie wiąże składu rozpoznającego sprawę na etapie kontroli merytorycznej (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

Skarga konstytucyjna musi spełniać wymogi wymienione w art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK. Oznacza to, że skarga powinna zawierać: określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej

orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; przedstawienie stanu faktycznego; udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, oraz informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

3. Wobec podniesionych w pkt 1 *petitum* skargi zarzutów skarżąca wskazała, że: „(...) nie kwestionuje, że art. 5 [ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych] nakłada na osoby przebywające na terytorium Polski obowiązek poddawania się szczepieniom ochronnym. Również nie zaprzecza, aby była związana treścią [rozporządzenia o szczepieniach] (...) Niemniej jednak zobowiązana nie jest związana Komunikatem Głównego Inspektora Sanitarnego, który konkretyzuje wiek dziecka jak również ilość dawek podlegających podaniu (...)”. W ocenie skarżącej, nawet gdyby uznać, że wydawanie takiego komunikatu ma uzasadnienie medyczne, to z prawnego punktu widzenia wykracza poza zakres źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Skarżąca dodała, że zasadnym byłoby wydawanie Programu Szczepień Ochronnych na każdy rok w formie załącznika do rozporządzenia, jako aktu, który mieści się w zakresie art. 87 Konstytucji.

Równocześnie skarżąca uznała, że kwestionowana przez nią regulacja ingeruje w prawo do prywatności, gdyż wyłącza możliwość podjęcia przez osoby obowiązane do poddania się szczepieniom (lub ich opiekunów prawnych bądź faktycznych) decyzji odmownej w zakresie szczepienia. Ingerencja taka – zdaniem skarżącej – jest nieproporcjonalna, gdyż godzi w godność człowieka. Skarżąca uznała, że: „[g]odność ta jest odbierana zarówno dzieciom poprzez przymusowe poddawanie ich ryzyku utraty zdrowia i życia w wyniku szczepień, bez jednoczesnego stworzenia odpowiedniego sy[s]temu zabezpieczeń tych praw chociażby w postaci wsparcia ze strony Państwa w przypadku powikłań”. Dodała, że „[p]aństwo 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”.

Trybunał zważył, że skarżąca w odniesieniu do tych zarzutów wprowadziła formalnie wskazane przepisy Konstytucji, z których można wywieść prawa podmiotowe, jednak nie wyjaśniła, w jaki sposób zostały naruszone przysługujące jej prawa o takim charakterze oraz nie uzasadniła, że art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz § 3 rozporządzenia o szczepieniach są niezgodne z art. 2 Konstytucji (dokładniej: z wywiedzioną z tego przepisu zasadą określoności) oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał podtrzymał również wątpliwości odnośnie do powołania przez skarżącą art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady dostatecznej określoności przepisów prawa jako samodzielnego wzorca kontroli, z którego nie wyprowadziła ona żadnego konkretnego prawa podmiotowego i nie powiązała go z żadnym innym przepisem Konstytucji i wynikającym z niego prawem. Mimo że w *petitum* skargi przywołany został także art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to w uzasadnieniu nie ma argumentów na rzecz związkowego potraktowania tych przepisów.

Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie stoi na stanowisku, że art. 2 Konstytucji i wywodzona z niego zasada demokratycznego państwa prawnego nie może, co do zasady, stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną.

tucyjną. Przepis ten bowiem nie jest samodzielnym źródłem praw podmiotowych, a wyraża on jedynie pewien standard kreowania przez ustawodawcę konkretnych praw i wolności i korzystania z nich przez uprawnione podmioty. Trybunał dopuszcza, by art. 2 Konstytucji stanowił wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi pomocniczo i w wyjątkowych sytuacjach. „Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia z 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 248, z 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 203, z 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107, z 10 sierpnia 2001, sygn. Ts 56/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 289 oraz wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2)” – (wyrok z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75).

Żadna z tych dwóch okoliczności nie znajduje oparcia w uzasadnieniu skargi inicjującej niniejsze postępowanie. Skarżąca nie wywiodła z art. 2 Konstytucji prawa podmiotowego, które nie wynikałoby z innych przepisów konstytucyjnych, a z przedstawionej przez nią argumentacji nie wynika, by przepis ten pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli.

Wobec powyższego postępowanie w zakresie oceny zgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz § 3 rozporządzenia o szczepieniach z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Trybunał Konstytucyjny ponadto zważył, że w toku postępowania w niniejszej sprawie ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych została nowelizowana, a część zaskarżonych przepisów utraciła moc (zob. ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1938; dalej: ustawa nowelizująca z 2023 r. oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 września 2023 r., Dz. U. poz. 2077; dalej: rozporządzenie z 2023 r.). W związku z tym należało wyjaśnić, że Trybunał Konstytucyjny, badając dopuszczalność skargi konstytucyjnej J.Z., odwoływał się do stanu prawnego i takiego brzmienia zakwestionowanych przepisów, które były podstawą wydanych w sprawie skarżącej rozstrzygnięć.

W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2023 r. w Programie Szczepień Ochronnych określano ilość dawek poszczególnych szczepionek oraz wskazywano, kiedy należy podać każdą z dawek. W zasadniczej części, skarżąca w niniejszej sprawie kwestionowała jako niekonstytucyjny właśnie ten element regulacji dotyczącej realizacji obowiązku szczepienia.

4.1. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 maja 2023 r. o sygn. SK 81/19 (OTK ZU A/2023, poz. 50) orzekł, że 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 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, postanawiając jednocześnie, że przepisy te tracą moc obowiązującą po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (zob. Dz. U. z 2023 r. poz. 909 oznaczony datą 12 maja 2023 r.). Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął tym samym o tożsamym zarzucie, jak postawiony w punkcie trzecim skargi konstytucyjnej rozpoznawanej w sprawie niniejszej.

Art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK nakazują Trybunałowi umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie wyroku jest niedopuszczalne lub zbędne. Jeszcze przed wejściem w życie u.o.t.p.TK Trybunał wyjaśnił, że „[z]będność lub niedopuszczalność orzekania zachodzi między innymi wówczas, gdy kwestionowana norma była już przedmiotem kontroli w innej sprawie co do ich zgodności z Konstytucją. Gdy w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, ziszcza się ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. Gdy zaś w sprawie zachodzi tylko tożsamość przedmiotowa, ziszcza się przesłanka *ne bis in idem*, prowadząca do uznania orzekania za zbędne. Zasada *ne bis in idem* wyraża tym samym niedopuszczalność orzekania w sprawie, jeżeli występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w sprawie, w której Trybunał już wcześniej orzekał” (zamiast wielu zob. postanowienie pełnego składu z 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169, wraz z przywołanymi tam judykatami). Pogląd ten pozostał aktualny po wejściu w życie u.o.t.p.TK. Trybunał uznał, że chociaż między niniejszą sprawą i sprawą o sygn. SK 81/19 nie zachodzi tożsamość podmiotowa, to – w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia o szczepieniach – zachodzi między nimi tożsamość przedmiotowa, co stanowi podstawę umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku z uwagi na negatywną przesłankę *ne bis in idem*.

Na marginesie, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że ustawodawca ustawą nowelizującą z 2023 r. zmienił regulację wysłowioną w art. 17 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, w tym dodał w tym przepisie ust. 9a-9c, a rozporządzenie o szczepieniach zostało zastąpione przez rozporządzenie z 2023 r. (w załącznikach do którego określono między innymi liczbę dawek szczepienia, wiek, w którym powstaje obowiązek szczepienia oraz termin wykonania szczepienia). W uzasadnieniu autopoprawki do projektu ustawy nowelizującej z 2023 r. (druk sejmowy nr 3408-A/IX kadencja) wprost wskazano, że jej celem jest między innymi wykonanie wyroku TK o sygn. SK 81/19.

5. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie, wobec z jednej strony niespełnienia warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej, z drugiej – ziszczenia się przesłanki *ne bis in idem*, należało umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.