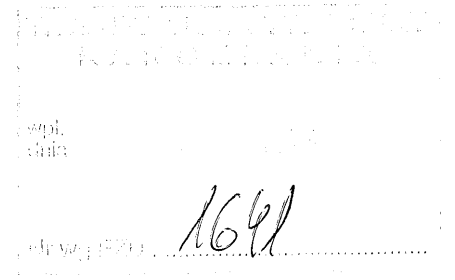




Warszawa, dnia 7 czerwca 2023 r.

1001-8.TK.80.2023

(SK 52/23)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną P J. 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 (aktualny t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1657 ze zm.) z art. 2 oraz z 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 (aktualny t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2172) z art. 2 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) art. 17 ust. 11 ustawy wymienionej w punkcie 1 w związku z § 5 rozporządzenia wymienionego w punkcie 2 z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) postępowanie 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 2022 r., poz. 1657 ze zm.) w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (aktualny t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2172) z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji RP podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na zbędność wydania orzeczenia;**
- 2) w pozostałym zakresie – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – postępowanie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej P J. (dalej: Skarżący) zakwestionował zgodność – ze wskazanymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli – 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 (aktualny t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1657 ze zm.; dalej: ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi), § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (aktualny t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2172; dalej: rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych), a także art. 17 ust. 11 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w związku

z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 26 kwietnia 2023 r. o sygn. akt Ts 206/22, nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżący nie poddał swojego małoletniego syna F szczepieniom ochronnym w terminach wynikających z komunikatu Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie Programu Szczepień Ochronnych.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w T , na podstawie tytułu wykonawczego nr z dnia lutego 2016 r., nałożył na Skarżącego obowiązek poddania szczepieniom ochronnym małoletniego syna. Jednocześnie Wojewoda , postanowieniem z dnia maja 2016 r. o numerze , nałożył na Skarżącego grzywnę w celu przymuszenia do zaszczepienia dziecka i wezwał Skarżącego do wykonania szczepień w terminie 30 dni od dnia otrzymania postanowienia.

Skarżący zaskarżył powyższe postanowienie Wojewody do Ministra Zdrowia.

Postanowieniem z dnia lipca 2018 r. o numerze Minister Zdrowia utrzymał w mocy postanowienie Wojewody

Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W na wskazane postanowienie Ministra Zdrowia.

Wyrokiem z dnia marca 2019 r. o sygn. akt Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (dalej: WSA w Warszawie) oddalił ową skargę.

odszkodowania dla osób dotkniętych niepożądanymi odczynami poszczepiennymi.

W odniesieniu zaś do zarzutu naruszenia przez art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 17 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, Skarżący w szczególności podniósł, że większość szczepień ochronnych, zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych, może być podana dzieciom i młodzieży w wieku do 19 roku życia, zaś Program Szczepień Ochronnych nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W przepisach prawa powszechnie obowiązującego brak jest zatem – zdaniem Skarżącego – konkretyzacji, w którym miesiącu/roku obowiązek szczepienia przeciwko poszczególnym chorobom staje się wymagalny. Brak jest także określenia, ile dawek poszczególnych szczepionek ma być podanych dziecku. Nie wiadomo także, na jakiej podstawie należy stwierdzać, że obowiązek szczepienia dziecka jest wymagalny.

Z kolei, naruszenia art. 87 Konstytucji RP przez art. 17 ust. 11 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych Skarżący upatruje w tym, że Program Szczepień Ochronnych, wydawany przez Głównego Inspektora Sanitarnego, nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego nakłada zaś na obywateli – w ocenie Skarżącego – nowy obowiązek, a zatem, zgodnie z art. 87 Konstytucji, powinien mieć formę co najmniej rozporządzenia.

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się

do treści zarzutów sformułowanych w skardze poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonych przepisów. Nadanie biegu skardze konstytucyjnej w wyniku wstępnego jej rozpoznania – które nastąpiło w niniejszej sprawie w wyniku wydania przez Trybunał Konstytucyjny przywołanego wyżej postanowienia z dnia 26 kwietnia 2023 r. – nie jest bowiem wiążące dla składu rozpoznającego sprawę merytorycznie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 października 2017 r., sygn. SK 47/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 67; 6 grudnia 2017 r., sygn. SK 20/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 81; 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU seria A/2018, poz. 76 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU seria A/2019, poz. 8).

Przeprowadzając analizę formalnoprawną skargi wywiedzionej w niniejszej sprawie, w pierwszej kolejności należy zatem rozstrzygnąć kwestię dopuszczalności badania przepisów wskazanych w pkt. 3 *petitum* owej skargi konstytucyjnej.

Zaznaczyć bowiem należy, że wyrokiem z dnia 9 maja 2023 r. o sygn. SK 81/19 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 17 ust. 11 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych 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 RP

(OTK ZU seria A/2023, poz. 50). Jednocześnie Trybunał wskazał, iż owe przepisy tracą moc obowiązującą po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (zob. *op. cit.*).

Analiza zarzutu z pktu 3 *petitum* skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie oraz argumentacji na poparcie owego zarzutu pozwala jednoznacznie stwierdzić, iż 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.

W świetle powyższego przypomnieć należy, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powtarzana jest teza, iż „(...) uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów nie może być uznane za prawnie obojętne. Instytucją, jaką w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego, wykształciło ono w orzecznictwie TK i doktrynie prawnej, jest zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (...). Ma ona zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane w oparciu o te same zarzuty. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku (...)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, seria A/2017, poz. 31, zob. też – orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). O zbędności postępowania można więc mówić w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już na temat konstytucyjności zaskarżonych przepisów w kontekście sformułowanego na ich tle określonego zagadnienia prawnego. W takim wypadku aktualizuje się negatywna przesłanka wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny wynikająca z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9

stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Przedstawione rozumienie zasady *ne bis in idem*, wynikające z orzecznictwa konstytucyjnego, prowadzi zatem do wniosku, że w przedmiotowej sprawie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wynikająca z owej zasady w odniesieniu do badania zgodności z Konstytucją RP przepisów zakwestionowanych w pkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej. Wskazane przepisy były już bowiem przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego z identycznymi – jak w niniejszej sprawie – wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Na powyższy wniosek o zastosowaniu zasady *ne bis in idem* nie będzie miał też istotnego wpływu fakt, iż Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok o sygn. SK 81/19 z tzw. „klauzulą odraczającą”. Trybunał w uzasadnieniu owego wyroku wskazał bowiem, iż „[j]ako że wyrok w niniejszej sprawie nie odnosi się do zagadnienia zgodności z Konstytucją obowiązku poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym jako takiego, konieczne jest zapewnienie stosownych ram realizacji tego obowiązku. Trybunał dostrzegł potrzebę dostosowania stanu prawnego, a określenie w wyroku innego terminu utraty mocy obowiązującej jest niezbędne dla zapewnienia ciągłości realizacji obowiązku szczepień ochronnych” (*op. cit.*).

W świetle powyższego postępowanie w zakresie badania zgodności art. 17 ust. 11 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji RP podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Analizując skargę pod kątem formalnoprawnym, przypomnieć także należy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż wzorcami kontroli

w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji RP, które statuują określone prawa lub wolności, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75).

W niniejszej sprawie Skarżący przywołał, wśród wzorców kontroli, jako wzorzec samodzielny, art. 2 Konstytucji RP i wywodzoną z niego zasadę wymogu dostatecznej określoności przepisów prawa.

Wskazać jednakże należy, że dopuszczalność przywoływania tego wzorca w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną była w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w literaturze przedmiotu wielokrotnie kwestionowana. W szczególności wskazywano, że przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi wzorzec mało wyraźny, o zamazanych konturach (tak: S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalasieński, Wrocław 2005, s. 22), i dlatego powinien być traktowany jako podstawa niesamodzielna i pośrednia praw podmiotowych jednostki, oraz że można go powoływać zasadniczo tylko wtedy, gdy zdaniem skarżącego nastąpiło naruszenie jednej ze szczegółowych zasad pochodnych wywodzonych z tego przepisu (zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30). Trybunał Konstytucyjny dopuszczał więc odwoływanie się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i (lub) wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym – wówczas przepis art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z przepisem określającym konkretne prawo skarżącego (zob. wyroki Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2 oraz 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, *op. cit.*).

W skardze konstytucyjnej Skarżący spełnił warunek dotyczący określenia, która z zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP została, w Jego ocenie, naruszona – wskazał bowiem na zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa. Skarżący nie powiązał jednak tego wzorca kontroli z przepisem określającym Jego konkretne prawo konstytucyjne. Artykuł 2 Konstytucji RP został bowiem wskazany w *petitum* skargi jako wzorzec samodzielny. Skarżący nie wykazał także – w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – że odwołanie się do zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP służy wzmocnieniu argumentacji dotyczącej naruszenia praw wynikających z art. 47 Konstytucji RP.

W świetle powyższego uznać należy, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a także § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wątpliwości w niniejszej sprawie budzi też legitymacja czynna Skarżącego w zakresie zaskarżenia unormowań objętych pkt 1 i pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej.

Głównym konstytucyjnym wzorcem kontroli zakwestionowanych we wskazanych powyżej punktach *petitum* skargi przepisów jest bowiem art. 47 Konstytucji RP. Z uwagi na treść skargi konstytucyjnej, zaskarżone nią przepisy powinny zostać ocenione wyłącznie z punktu widzenia ich zgodności z gwarantowanym w art. 47 Konstytucji prawem jednostki do decydowania

przypadku osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków, o których mowa w ust. 1, ponosi osoba, która sprawuje prawną pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, albo opiekun faktyczny w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 849)”. Skarżący, jako rodzic – zgodnie z art. 98 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1359; dalej: Kodeks rodzinny) – jest przedstawicielem ustawowym dziecka pozostającego pod Jego władzą rodzicielską. Władza rodzicielska obejmuje zaś w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw. Władza rodzicielska powinna być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny (art. 95 § 1 i 3 Kodeksu rodzinnego). Wykonując władzę rodzicielską, rodzice nie reprezentują jednakże interesów własnych, tylko interesy dziecka, kierując się jego dobrem i troszcząc się o jego rozwój fizyczny i duchowy. W kontekście zaś niniejszej sprawy Skarżący – jako rodzic – nie poddając swojego małoletniego syna obowiązkowym szczepieniom ochronnym, nie decydował o swoim życiu osobistym, lecz o życiu osobistym dziecka, nad którym sprawuje pieczę. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej brakuje zatem istotnego elementu – wskazania, w jaki sposób prawo Skarżącego, jako rodzica małoletniego dziecka, do samostanowienia zostało naruszone przez zakwestionowane przepisy.

Uzupełnienie przez Trybunał Konstytucyjny powyżej przedstawionych braków skargi konstytucyjnej jest – zgodnie z treścią przywołanego już art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – niedopuszczalne, Trybunał wyszedłby bowiem poza zakres zaskarżenia wskazany w tej skardze.

Na powyższe zwrócił szczególną uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu – przywołanego już w niniejszym stanowisku – wyroku z dnia 9

maja 2023 r. o sygn. SK 81/19, stwierdzając, iż „[s]ytuację prawną skarżącą 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 skarżącą, nie wynika, że intencją skarżącą było uczynienie przedmiotem kontroli art. 5 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Skarżąca nie wykorzystała 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. (...) Wobec braku dostatecznie wyraźnego wskazania przez skarżącą na istotę ciążącego 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” (*op. cit.*).

Wobec powyższego, postępowanie w zakresie badania art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Jędruski –
Zastępca Prokuratora Generalnego