UWM Studia Prawnoustrojowe 49
2020

DOI: 10.31648/sp.5848

Sebastian Czechowicz
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-1770-1941
sebastianczechowicz.official@gmail.com

Efektywność sankcji za uchylanie się od obowiązkowych szczepień ochronnych

Wprowadzenie

Obowiązkowe szczepienia ochronne stanowią od lat temat rozlicznych dyskusji naukowych. Problematyka ta w Polsce jest szeroka i można ją analizować przez pryzmat różnych dyscyplin naukowych. W niniejszym artykule dokonano próby oceny efektywności sankcji administracyjnych i sankcji przewidzianych na gruncie prawa wykroczeń za uchylanie się od obowiązkowych szczepień ochronnych. W celu praktycznego ujęcia prezentowanego wątku dokonano analizy danych statystycznych za lata 2015–2019 dotyczących wskaźników zaszczepienia w Polsce. Powołano się także badania prowadzone przez przedstawicieli innych dyscyplin naukowych, aby dokonać obiektywnej oceny efektywności katalogu sankcji stosowanych w przypadku uchylania się od obowiązkowych szczepień ochronnych.

Rozważając o efektywności sankcji, nie sposób pominąć samego terminu. Otóż, definiując pojęcie sankcji na gruncie prawa, można wywieść najogólniej, że oznacza ona skutki prawne o ujemnym charakterze, które winny nastąpić w przypadku, gdy podmiot obowiązany nie zastosuje się do zakazu bądź nakazu ustanowionego w przepisie prawa[1]. Sankcja to zatem pewna dolegliwość natury prawnej. Wśród istniejącej doktrynalnej systematyki sankcji prawnych wyróżniamy następujące podstawowe typy sankcji: sankcje represyjne (określone w prawie karnym i prawie wykroczeń oraz sankcje wymierzane w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu dyscyplinarnym) oraz sankcje egzekucyjne, które są związane z przymuszeniem podmiotu do wykonania obowiązku. Z punktu widzenia niniejszych rozważań na temat efektywności sankcji za uchylanie się od obowiązkowych szczepień ochronnych, istotne są zarówno sankcje represyjne, jak i egzekucyjne.

[1] J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 32 i n.

Dla prawidłowego zrozumienia omawianego tematu należy poczynić kilka uwag wprowadzających na temat obowiązkowych szczepień ochronnych. Przede wszystkim wskazać trzeba, że obowiązkowe szczepienia ochronne obowiązują na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[2]. Obowiązek szczepień regulowany jest w głównej mierze przepisami prawa administracyjnego[3]. Należy jednak zwrócić uwagę, że sankcja za uchylenie się od tego obowiązku leży w normach prawa wykroczeń. Organy administracji publicznej posiadają kompetencje do jego egzekucji na drodze postępowania egzekucyjnego w administracji. Co więcej, bezsprzecznie obowiązek szczepień ma charakter bezpośredni i wynika wprost z przepisów prawa. Potwierdziło to bogate orzecznictwo sądowe[4], jak chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 4 listopada 2005 roku, w którym stwierdzono, że obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym wynika wprost z przepisu prawa, a zatem nie zachodzi podstawa do konkretyzacji tego obowiązku w formie decyzji administracyjnej[5].

Obowiązek szczepień budzi wiele kontrowersji wśród części polskiego społeczeństwa, które zdecydowanie sprzeciwia się poddawaniu dzieci szczepieniom ochronnym[6]. Istotnym punktem w społecznej debacie nad obowiązkiem szczepień w Polsce był 2018 rok, kiedy procedowano obywatelski projekt ustawy

---

[2] Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 z późn. zm., t.j.

[3] Prócz wskazanej ustawy, należy powołać także rozporządzenie Ministra Zdrowia z 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych, Dz.U. z 2018 r., poz. 753, t.j.

[4] Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2018 r., sygn. II OSK 1089/16, LEX nr 2491549; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 14 lutego 2013 r., sygn. III SA/Kr 460/12, LEX nr 1343450.

[5] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 4 listopada 2015 r., sygn. II SA/Bd 871/15, LEX nr 1948739.

[6] Z badań przeprowadzonych w Polsce na temat opinii rodziców na temat zasadności obowiązkowych szczepień ochronnych wynika, że około 20% przebadanych rodziców przeciwnych było obowiązkowi szczepień – szerzej: E. Łopata, P. Biesieda, S. Kałucka, *Opinie rodziców na temat zasadności szczepień obowiązkowych w Polsce*, „Family Medicine & Primary Cale Review" 2014, nr 16(3). W badaniu przeprowadzonym przez Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS) opublikowanym w 2017 r. wskazywano na ciągły wzrost liczby niezaszczepionych dzieci. Niepokojącym, wykrytym podczas badań, trendem było wskazywanie przez blisko 20% ankietowanych obawy przed możliwym wywołaniem autyzmu i innych zaburzeń rozwojowych przez podanie szczepionki. Także blisko 40% stwierdziło, że szczepionki mogą wywoływać poważne skutki uboczne lub powikłania (komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej nr 100/2017 pt. „Polacy o obowiązku szczepienia dzieci"). Odpowiedzi tego rodzaju można upatrywać w braku szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej, która powodowałaby niwelowanie różnych – często mających niewiele wspólnego z prawdą – informacji na temat szczepień. Te nastroje, a także wzmożona aktywność polskich ruchów antyszczepionkowych doprowadziły do skierowania do Sejmu obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w którym postulowano zniesienie obowiązku szczepień na rzecz ich dobrowolności powołując się na chęć ochrony prawa do godności osoby ludzkiej i samostanowienia, a także prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami (Druk Sejmowy nr 2796). Projekt ten spotkał się ze stanowczym sprzeciwem środowisk lekarskich i pielęgniarskich. Finalnie został odrzucony w toku prac legislacyjnych w Sejmie.

wprowadzającej dobrowolność szczepień w miejsce aktualnie funkcjonującego obowiązku[7]. Najnowsze badania opublikowane w 2019 roku[8] przez CBOS sugerują na umiarkowane odwrócenie tego niekorzystnego trendu[9]. Wskazano, iż respondenci rzadziej opowiadają się za dobrowolnością szczepień. Zauważono także, że ankietowani wyrażają większe poparcie dla obowiązku szczepień na najgroźniejsze choroby zakaźne[10]. Aktualnie szacuje się, że w samym 2019 roku było blisko 50 000 uchyleń od obowiązkowych szczepień ochronnych dzieci i młodzieży do lat 19[11]. Warto nadmienić, że tendencja uchylania się od obowiązkowych szczepień ochronnych jest wzrostowa i ciągle przybiera na sile[12].

Przytoczone dane statystyczne i badania naukowe dały asumpt do niniejszych rozważań na temat oceny efektywności sankcji administracyjnych i karnych w kontekście pogłębiającego się problemu związanego z uchylaniem się od obowiązkowych szczepień ochronnych w Polsce.

Istota i funkcje sankcji stosowanych za uchylanie się od obowiązkowych szczepień ochronnych

Sankcje administracyjnoprawne

Na wstępie zasadne będzie poczynienie kilku uwag ogólnych na temat istoty sankcji administracyjnej. W doktrynie zasadnie umiejscawia się sankcje administracyjne na pograniczu prawa administracyjnego i karnego *sensu largo,* zatem prawa karnego i prawa wykroczeń[13]. Jak słusznie zauważa Mirosław

---

[7] Świadczy o tym nie tylko procedowany obywatelski projekt ustawy, lecz także konieczność pogłębionych badań zleconych przez Senat. Kancelaria Senatu (Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji) opublikowała w marcu 2018 r. opracowanie pt. „Kontrowersji wokół szczepień obowiązkowych". W uwagach końcowych wskazywano na ryzyko powrotu niektórych chorób zakaźnych, a więc wzrost liczby zachorowań, gdy nadal będzie pogłębiał się spadkowy trend wykonywania obowiązku szczepień (Opracowanie Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu pt. „Kontrowersje wokół szczepień obowiązkowych", nr OT-660).

[8] Zatem tuż po odrzuceniu wspomnianego obywatelskiego projektu ustawy mającego na celu zastąpienie obowiązku szczepień jego dobrowolnością.

[9] Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej nr 9/2019 pt. „Stosunek do szczepień ochronnych dzieci".

[10] Ibidem, s. 3.

[11] https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jaka-jest-liczba-uchylen-szczepien-obowiazkowych/ (data dostępu: 3.04.2020).

[12] Dla porównania w 2010 r. odnotowano blisko 3500 uchyleń, w 2015 roku – 16 689, a w 2018 roku – 40 342 uchylenia, https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jaka-jest-liczba-uchylen-szczepien-obowiazkowych/ (data dostępu: 3.04.2020).

[13] Warto zaznaczyć pogląd F. Longchampsa, który stwierdził, że „prawo określające wykroczenia i ich represję, tzw. orzecznictwo karno-administracyjne, nie należy do administracji publicznej" (F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze" 1967, nr 16, s. 12). Jest to jak najbardziej spójne z omawianym problemem, gdyż ciężko zakwalifikować obowiązek szczepień i sankcje za uchylanie się od tego obowiązku do prawa administra-

Wincenciak, „zdaniem części przedstawicieli nauki orzecznictwo karno-administracyjne było wymiarem sprawiedliwości, według innych badaczy – specyficzną czynnością administracyjną (…). Problem sytuowania orzecznictwa kolegiów do spraw wykroczeń w systemie prawa nie został nigdy przesądzony, z uwagi chociażby na katalog czynów inkryminowanych w kodeksie wykroczeń. Stypizowane w nim są zarówno typowe czyny kryminalne o niewielkim ładunku społecznej szkodliwości, jak również czyny polegające na niesubordynacji wobec administracji publicznej”[14]. W doktrynie zauważalny jest dysonans w rozumieniu sankcji w prawie administracyjnym[15]. Jerzy Jędrośka wskazuje, że nie sposób określić materialnych kryteriów odróżniających delikty administracyjne od sądowych. Posłużył się także pojęciem prawa karno-administracyjnego, którym określił zespół przepisów prawnych dotyczących wykroczeń administracyjnych zagrożonych wykroczeniem lub sankcją karno-administracyjną[16]. Jest to bardzo istotne w niniejszych rozważaniach, gdyż niejednokrotnie nie można zaszeregować pewnych obowiązków wraz z zabezpieczającymi je sankcjami do konkretnej gałęzi prawa. Problemy te wynikają z ewolucji prawa wykroczeń[17]. W przypadku omawianego tematu do tej pory pozostają uzasadnione podstawy do twierdzenia, iż obowiązek ten swoim charakterem prawnym nosi cechy karno-administracyjnego[18].

Organy administracji publicznej w przypadku niepoddania dziecka obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu mogą skorzystać z uprawnień do wyegzekwowania tego obowiązku na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[19] (dalej: ustawa). Na podstawie art. 119 § 1 ustawy

cyjnego. Jak jeszcze same podstawy prawne obowiązkowych szczepień ochronnych znajdują się w prawie administracyjnym, tak sankcja za uchylenie się jest przewidziana na gruncie Kodeksu wykroczeń (art. 115 k.w.). Stwarza to wiele trudności interpretacyjnych, a przede wszystkim negatywnie wpływa na praktykę realizacji tego obowiązku.

[14] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 22 i n.

[15] Przykładowo M. Król-Bogomilska wskazuje na występujące w doktrynie trudności ze wskazaniem jednoznacznej definicji kary administracyjnej z uwagi na zaszłości historyczne wynikające z różnorodnych poglądów na temat takich pojęć jak „prawo karno-administracyjne” i „prawo wykroczeń”. Por. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym,* Warszawa 2001, s. 13 i n.

[16] J. Jędrośka, *Karne zabezpieczenie wykonywania dyrektyw administracji państwowej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, (red.) T. Rabska i J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 297–325.

[17] Szerzej: D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 110 i n.

[18] Obok szeregu publikacji wykazujących związki pomiędzy prawem administracyjnym i prawem wykroczeń istotny w kontekście obowiązkowych szczepień ochronnych jest wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2016 r., w którym określono, że „zaniechanie poddania się obowiązkowemu szczepieniu mimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej rodzi odpowiedzialność karno-administracyjną przewidzianą w art. 115 § 1 k.w.” (wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2016 r., sygn. V KK 306/15, LEX nr 1963649). Wskazano tym samym na mieszany charakter odpowiedzialności za wykroczenie w przypadku uchylenia się od obowiązkowych szczepień ochronnych (odpowiedzialność karno-administracyjną).

[19] Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 z późn. zm., t.j.

organ administracji publicznej może nałożyć sankcję w postaci grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku. Charakter prawny wspomnianej sankcji potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 19 października 2016 roku. Stwierdzono, że nałożona grzywna nie stanowi kary, lecz formę przymuszenia zobowiązanego podmiotu do wykonania ciążącego na nim obowiązku[20]. Jest to o tyle istotne, gdyż wydaje się, że stosowanie sankcji bardziej dolegliwej, prowadziłoby do możliwości podniesienia zarzutu nieproporcjonalności. Za przykład można powołać wykonanie zastępcze, które w przypadku egzekwowania obowiązkowych szczepień ochronnych wiązałoby się ze zbyt daleko idącą ingerencją w sferę wolności jednostki.

W przypadku uchylania się od obowiązku szczepień grzywna w celu przymuszenia do jego wykonania nakładana jest na przedstawicieli ustawowych dziecka niepoddanego szczepieniu. Uznać należy ją co do zasady za proporcjonalną. Zgodnie z art. 121 ustawy sankcja ta może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie, jednakże każdorazowo nałożona grzywna nie może przekraczać kwoty 10 000 zł. Co istotne, grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą łącznie przekroczyć kwoty 50 000 zł. Dolegliwość tej sankcji administracyjnej ocenić należy wysoko. Zaznaczyć przy tej okazji trzeba, że są to wartości maksymalne, a w praktyce stosowania organy administracji publicznej nakładają grzywny w wysokości znacznie od nich niższej[21].

Niskie wysokości grzywien w celu przymuszenia do wykonania obowiązku szczepień wydają się nie spełniać swoich funkcji z kilku względów. Po pierwsze, istotą omawianej sankcji administracyjnej wobec uchylania się od obowiązkowych szczepień ochronnych będzie przymuszenie do wykonania obowiązku, zatem nie jest to forma kary za jego niewykonanie. Przy założeniu, że za funkcję prewencyjną uważać można zapobiegawczą ochronę interesu społecznego[22]. Poprzez oddziaływanie kary na potencjalnych sprawców wysokość maksymalna grzywny może być uznana za spełniającą tę funkcję. Kwoty grzywien opiewające na kilkaset złotych, w porównaniu do maksymalnych wysokości grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku oraz wagą tego obowiązku dla interesu społecznego, a wreszcie i samego obowiązanego, nie spowodują wzrostu efektywności wykonywania obowiązku.

---

[20] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2016 r., sygn. VII SA/Wa 2537/15, LEX nr 2090334.

[21] Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 kwietnia 2019 r., sygn. VII SA/Wa 2697/18, LEX nr 2699912, wskazujący na decyzję wojewody o nałożeniu grzywny w wysokości 500 zł. Warto przy tej okazji wspomnieć, iż jednocześnie aktualna linia orzecznicza sądów administracyjnych potwierdza uprawnienia powiatowych inspektorów sanitarnych do wystosowania upomnienia lub tytułu wykonawczego (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 września 2017 r., sygn. VII SA/Wa 2389/16, LEX nr 2437980).

[22] W. Czachórski, *Zasady i funkcje odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego – ich ewolucja*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, (red.) Z. Radwański, Warszawa–Poznań 1979, s. 62.

Analizując przymioty grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązkowych szczepień ochronnych, trudno odnaleźć w niej cechę oddziaływania represyjnego na obowiązany podmiot. Bowiem, gdy za funkcję represyjną przyjmiemy wymierzaną sankcję, która będzie odpłatą czyniącą zadość społecznemu poczuciu sprawiedliwości w związku z naruszeniem przepisów prawa[23], wówczas istotą omawianej sankcji nie byłoby owe „przymuszenie", a wymierzenie kary finansowej za uchylenie się od obowiązkowego zaszczepienia. Ponadto ta forma oddziaływania na podmiot obowiązany może być umorzona w przypadku wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym[24]. Zatem omawiana ujemna konsekwencja prawna ma charakter tymczasowy, gdy rozważamy w efekcie wykonanie obowiązku przez podmiot administrowany.

Jak najbardziej w założeniu wychowawcze będzie nałożenie takiej sankcji, lecz w praktyce – szczególnie odnosząc tę funkcję do wzrostu liczby nieszczepionych dzieci – funkcja ta wydaje się być niedostrzegalną.

Sankcje na gruncie prawa wykroczeń

Czyniąc analogicznie ogólne uwagi na temat sankcji, tym razem w prawie wykroczeń, zauważyć należy, iż te dolegliwości prawne nałożone w związku z popełnionym wykroczeniem wykazują znaczne podobieństwa do sankcji natury kryminalnej. Pomimo wielu prób odnalezienia uniwersalnych kryteriów rozróżnienia prawa karnego *sensu stricto* od prawa wykroczeń, stwierdzić należy, że prawo wykroczeń będzie należało w ogólności do prawa karnego *sensu largo* choćby z tego względu, że w obu reżimach prawnych (karnym i wykroczeniowym) wymierzana jest sankcja za czyn społecznie szkodliwy. Podobnie dzielone są też sankcje – na kary i środki karne. Wspólny jest także sąd powszechny (w obu przypadkach będzie to sąd karny), bowiem nie ma wyodrębnionego pionu sądownictwa w sprawach o wykroczenia. Niegdyś funkcję tę sprawowały kolegia orzekające w sprawach o wykroczenia, czyli quasi-sądowe organy administracji publicznej mające uprawnienia do karania. Natomiast wraz z wyodrębnieniem postępowania w sprawach o wykroczenia, w tej materii orzekają sądy karne. Sankcje na gruncie prawa wykroczeń wymierzane są za popełnione wykroczenia.

Odnosząc powyższe uwagi do omawianego przypadku obowiązku szczepień, w Kodeksie wykroczeń[25] (dalej: k.w.) stypizowano wykroczenie polegające na uchyleniu się od obowiązkowych szczepień ochronnych. Immanentnym elementem zastosowania sankcji przewidzianej w art. 115 k.w. jest uprzednie zasto-

[23] Por. P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 196.

[24] Zob. art. 125 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

[25] Dz.U. z 2019 r., poz. 821 z późn. zm., t.j.

sowanie środków egzekucji administracyjnej. Wówczas, gdy pomimo ich zastosowania, podmiot obowiązany nie poddaje się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu, podlega karze grzywny do 1500 zł albo karze nagany. Zgodnie z art. 115 § 2 k.w. analogicznej karze podlega ten, kto, sprawując pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej, nie poddaje jej określonemu w § 1 szczepieniu ochronnemu lub badaniu. Zatem w przypadku obowiązku szczepień dzieci i młodzieży do lat 18 podmiotami obowiązanymi do wykonania tego obowiązku będą ich przedstawiciele ustawowi.

Kodeks wykroczeń przewiduje dwie sankcje możliwe do zastosowania w przypadku uchylenia się od obowiązkowych szczepień ochronnych; są to: kara grzywny oraz kara nagany. Kara grzywny może być orzekana jako kara samoistna przy uwzględnieniu art. 24 § 3 k.w. stanowiącego o konieczności wzięcia pod uwagę dochodów sprawcy, a także jego warunki osobiste i rodzinne. Wysokość kary grzywny mieści się w przedziale od 20 zł do 1500 zł[26]. Porównując tę dolegliwość prawną z sankcjami wymierzanymi na drodze postępowania egzekucyjnego w administracji, uznać należy, że jest to kara symboliczna. Podobnie sytuacja rysuje się w odniesieniu do kary nagany. Jest to zdecydowanie najłagodniejsza spośród kar przewidzianych w Kodeksie wykroczeń. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, kara ta powinna być stosowana tylko wyjątkowo, z uwzględnieniem wagi popełnionego czynu, a także charakterystyki osobowości sprawcy[27]. W przypadku obowiązku szczepień istnieje dość duża wątpliwość uwzględnienia w przepisie art. 115 § 1 k.w. tego rodzaju kary. Otóż, z samego art. 115 § 1 k.w. odczytać można, że sprawca uprzednio uchylał się od obowiązku szczepień, a prowadzona wobec niego egzekucja administracyjna była nieskuteczna, tym bardziej, że sprawcą wykroczenia będzie przedstawiciel ustawowy małoletniego. W tym przypadku zachodzi pytanie, czy samo to, jaka relacja łączy te dwa podmioty, powinna stanowić okoliczność obciążającą. Na gruncie art. 33 § 4 pkt 8 k.w. określono okoliczność obciążającą w przypadku, gdy popełnione zostanie wykroczenie na szkodę osoby, której sprawca powinien okazać szczególne względy[28]. Wydaje się, że tak. Zatem uwzględnienie tego rodzaju kary w art. 115 § 1 k.w. kłóci się z rozumieniem przepisu art. 33 § 4 pkt 8 k.w. *In genere* propozycje kar za wymienione wykroczenie oceniać należy za nieadekwatne do wagi popełnionego czynu. Szczegól-

---

[26] Zgodnie z art. 24 § 1 k.w. grzywnę wymierza sięw wysokości od 20 do 5000 złotych, chyba że ustawa stanowi inaczej. W tym przypadku ustawa zakreśla górną granicę grzywny w wysokości 1500 zł. Zatem wysokość kary grzywny za uchylenie się od obowiązkowych szczepień ochronnych będzie wymierzana w przedziale od 20 zł do 1500 zł.

[27] T. Bojarski, *Komentarz do art. 36 Kodeksu wykroczeń*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 6, (red.) T. Bojarski, Warszawa 2019, s. 141.

[28] Wśród tych osób niewątpliwie pozostają najbliżsi dla sprawcy, a zatem w odniesieniu do obowiązku szczepień – własne dziecko. W literaturze akcentuje się, że okoliczność ta uzasadnia jednoznacznie ujemną ocenę osobowości sprawcy. Por. ibidem, s. 138–139.

nie, gdy maksymalne środki przewidziane na drodze egzekucji administracyjnej są ponad 30 razy wyższe aniżeli najwyższa kara grzywny przewidziana na gruncie art. 115 § 1 k.w.

Stosowanie sankcji a efektywność wykonywania obowiązku szczepień w świetle raportów i danych za lata 2015–2019

Przedstawione w niniejszych rozważaniach sankcje natury administracyjnej i karnej stosowane są niezwykle rzadko, szczególnie trudno natrafić na orzeczenia sądów karnych w tym zakresie. Sądownictwo administracyjne skupia się na kontroli właściwości organów administracji publicznej czy też zgodności z prawem toku postępowania przed tymi organami. Zatem brak jest jakiegokolwiek zaplecza w postaci orzecznictwa, w zakresie wymierzania sankcji czy ich wysokości. Pomimo tych faktów, można dokonać próby wyprowadzenia pewnych wniosków w tym zakresie, na podstawie danych statystycznych obrazujących prezentowany problem oraz raportu Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego systemu szczepień ochronnych dzieci[29].

Coroczne raporty o realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych opracowuje Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny. W meldunkach za lata 2015–2018 wskazuje na niepokojącą tendencję wzrostową w zakresie liczby uchyleń. W 2015 roku odnotowano 16 689 uchyleń. W 2016 roku liczba ta wzrosła do 23 147 przypadków. W 2017 roku liczba ta przekroczyła 30 000 osób. W kolejnym roku odnotowano 39 785 odmowy. W ubiegłym roku stwierdzono blisko 50 000 odmów[30]. Zauważalna tendencja wzrostowa świadczy o nieefektywnym funkcjonowaniu obowiązkowych szczepień ochronnych w Polsce. Dowody na to jawią się także po wnikliwej analizie raportu Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK).

Główny Urząd Statystyczny przedstawił raport pt. „Udział zaszczepionych dzieci i młodzieży posiadających karty uodpornienia 2010–2018”[31]. Analizując dane za lata 2015–2018, dostrzec można spadkową tendencję zaszczepionych na niektóre choroby[32]. W przypadku młodzieży po ukończeniu 18 roku życia liczba zaczepionych kreuje się na poziomie 88%, co jest niepokojącym wskaźnikiem, bowiem podkreśla się, iż zachowanie wysokiego poziomu zaszczepienia

[29] Raport Najwyższej Izby Kontroli pt. „System szczepień ochronnych dzieci”, nr ew. 209/2015/P15/080/LKR.

[30] http://wwwold.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/index_p.html (data dostępu: 19.06.2020).

[31] https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/szczepienia-ochronne-dzieci-i-mlodziezy,19,1.html (data dostępu: 3.04.2020).

[32] Przykładowo w 2015 roku udział zaszczepionych na błonicę/tężec wśród dzieci w wieku 2 lat wyniósł 97,9%, w roku 2016 – 97,6%, 2017 – 96,4%, a w 2018 roku – 95,2%.

w społeczeństwie pozwoli na utrzymanie wysokich wskaźników bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego[33]. Analizowany raport stanowi ważny przyczynek do dyskusji na temat modelowej realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych w Polsce.

Wzrastający odsetek uchyleń od poddania dzieci obowiązkowym szczepieniom ochronnym był niewątpliwie jedną z przyczyn zainteresowania NIK, która w opublikowanym raporcie przedstawiła szczegółowe wnioski na temat systemu obowiązkowych szczepień w Polsce. Kontrola przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK, lecz po licznych doniesieniach na temat niepożądanych odczynów poszczepiennych czy samej celowości szczepień obowiązkowych. Potwierdzono także, że obowiązkowe szczepienia ochronne zapewniają bezpieczeństwo całej populacji. Wskazano, że działania egzekucyjne prowadzone są w sposób nieefektywny i niewystarczający do osiągnięcia pożądanego stanu prawnego. Podkreślono fakt braku efektywnych kampanii informujących o szczepieniach obowiązkowych i ich bezpieczeństwie, co wpływa na pogłębiający się problem uchylania od obowiązkowych szczepień ochronnych. Raport NIK wskazał na wiele problematycznych kwestii dotyczących nie tylko samej realizacji obowiązku, lecz także zaplecza organizacyjnego służby zdrowia i organów administracji publicznej. Niepokojące wnioski płynące z obu analizowanych raportów powinny stanowić podstawę do pilnej interwencji ustawodawcy w tym zakresie.

Istotnym elementem raportu NIK jest omówienie stanu zaszczepienia i realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych. Wskazuje się na ciągły wzrost liczby osób niezaszczepionych i brak jakichkolwiek wymiernych działań w zakresie przeciwdziałania temu zjawisku. Stwierdzono nieprawidłowości m.in. w zakresie terminowości wykonywania szczepień i nieczytelnego wypełniania kart szczepień lub braków informacji w tych kartach. Zauważenie tego niepokojącego trendu wraz z faktem braku efektywnej działalności organów administracji publicznej pokazuje głęboką patologię systemu obowiązkowych szczepień ochronnych w Polsce. Przede wszystkim brak konsekwencji w działaniach Państwowej Inspekcji Sanitarnej, niekorzystanie z przyznanych kompetencji w sposób kompleksowy i efektywny, a także wielość podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie obowiązkowych szczepień ochronnych.

W zakresie realizacji kompetencji wierzyciela obowiązku o charakterze niepieniężnym NIK wskazała, iż nie wszyscy powiatowi inspektorzy sanitarni wykonywali rzetelnie obowiązki wierzycieli tegoż obowiązku. Ważnym wnioskiem powstałym na gruncie tej kontroli jest stwierdzenie, że wszczynanie postępowań egzekucyjnych może przyczynić się do realizacji obowiązku

[33] Por. np. komunikat wspólny Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej i Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczący przypadków odmowy poddania się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu: https://gis.gov.pl/aktualnosci/prezes-nrl-i-glowny-inspektor-sanitarny-ws-przypadkow-odmowy-poddania-sie-obowiazkowemu-szczepieniu-ochronnemu/ (data dostępu: 3.04.2020).

szczepień ochronnych[34], co jednak nie jest czynione efektywnie w każdym przypadku doprowadzenia do wykonania obowiązku. W efekcie jest to niebezpieczne dla bezpieczeństwa zdrowotnego społeczeństwa.

Niewystarczająca efektywność wszczynanych postępowań egzekucyjnych lub niewszczynanie ich w ogóle przyczynia się do wzrostu liczby osób uchylających się od obowiązkowych szczepień ochronnych. Rzutuje to także na postępowania w sprawach o wykroczenia na podstawie art. 115 § 1 lub § 2 k.w., przez co orzecznictwo w tym zakresie jest bardzo ubogie. Trudno znaleźć wytłumaczenie dla tego typu działań, które w efekcie powodują spadek liczby zaszczepionych, jednocześnie udowadniając znaczną nieefektywność systemu szczepień obowiązkowych w Polsce.

Wnioski i postulaty *de lege ferenda*

Obowiązkowe szczepienia ochronne budzą kontrowersje nie tylko w środowiskach antyszczepionkowych i u rodziców dzieci sprzeciwiających się temu obowiązkowi. Także na gruncie prawa publicznego pozostaje wiele nieścisłości legislacyjnych w tym zakresie. Postulować należy wprowadzenie stosownych zmian mających na celu zniwelowanie wątpliwości powstałych na gruncie praktyki, jak i orzecznictwa sądowego.

Sankcje obecnie zabezpieczające wykonanie obowiązku szczepień, jak i sankcje egzekucyjne przewidziane na drodze postępowania egzekucyjnego w administracji są niewystarczające i prowadzą do przedłużającego się procesu egzekwowania obowiązkowych szczepień ochronnych. Niebezpieczeństwem jest możliwość zapadnięcia na chorobę zakaźną przez niezaszczepione dziecko. Należy pamiętać, że zachowanie wysokiego poziomu osób zaszczepionych w społeczeństwie powoduje znaczne zmniejszanie lub całkowity brak zachorowań na dane choroby zakaźne.

Lekceważenie zagrożenia, które prowadzi niejednokrotnie do wzrostu odsetka osób sprzeciwiających się obowiązkowym szczepieniom ochronnym, implikuje ryzyko znacznego wzrostu zachorowań, a co przez to idzie – zagrożenie dla życia i zdrowia społeczeństwa oraz osoby niezaszczepionej. Problem ten jest tym bardziej aktualny w obecnej sytuacji epidemicznej na świecie. Pandemia COVID-19 pokazuje, jak niebezpieczne są choroby zakaźne.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu prawne aspekty sankcji wymierzanych w związku z uchylaniem się od obowiązkowych szczepień ochronnych i obrazujące problem dane statystyczne oraz raporty jednoznacznie uwypuklają problem niskiej skuteczności tych środków prawnych, a w efekcie długo-

[34] Co niezwykle niepokojące, w badanym przez NIK okresie, na opiekunów prawnych lub faktycznych dzieci uchylających się od obowiązkowych szczepień ochronnych nałożono 1021 grzywien na łączną kwotę blisko 600 000 zł, z czego wyegzekwowano 32 600 zł.

trwale utrzymujący się znaczący wzrost liczby niezaszczepionych, sięgający w roku 2019 blisko 50 000 osób (przy tendencji wzrostowej).

Należy podjąć kompleksowe działania zmierzające do ograniczenia liczby organów zaangażowanych w egzekucję obowiązku szczepień i zastanowić się nad umiejscowieniem sankcji za nieszczepienie, która w przypadku polskiego modelu obowiązku szczepień sprawia wiele trudności.

Wykaz literatury

Augustynowicz A., Wrześniewska-Wal I., *Aspekty prawne obowiązkowych szczepień ochronnych u dzieci*, „Pediatria Polska" 2013, nr 88.

Bojarski T., *Komentarz do art. 36 Kodeksu wykroczeń*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, (red.) T. Bojarski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Czachórski W., *Zasady i funkcje odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego – ich ewolucja*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, (red.) Z. Radwański, PWN, Warszawa–Poznań 1979.

Dercz M., *Konstytucyjne prawo dziecka do szczególnej opieki zdrowotnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Dukiet-Nagórska T., *Autonomia pacjenta a polskie prawo karne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Jędrośka J., *Karne zabezpieczenie wykonywania dyrektyw administracji państwowej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, (red.) T. Rabska i J. Łętowski, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.

Karczewska-Kamińska N., *Przymus leczenia i inne interwencje medyczne bez zgody pacjenta*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Wyd. Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001.

Longchamps F., *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze" 1967, nr 1.

Łopata E., Biesieda P., Kałucka S., *Opinie rodziców na temat zasadności szczepień obowiązkowych w Polsce*, „Family Medicine & Primary Cale Review" 2014, nr 16(3).

Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze, Kraków 2000.

Szumiło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne,* Zakamycze, Kraków 2004.

Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Inne źródła

Biuletyny roczne Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny pt. „Szczepienia ochronne w Polsce" za lata 2015–2018.

https://gis.gov.pl/aktualnosci/prezes-nrl-i-glowny-inspektor-sanitarny-ws-przypadkow-odmowy-poddania-sie-obowiazkowemu-szczepieniu-ochronnemu/.

https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/szczepienia-ochronne-dzieci-i-mlodziezy,19,1.html.

https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jaka-jest-liczba-uchylen-szczepien-obowiazkowych/.
Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej nr 100/2017 pt. „Polacy o obowiązku szczepienia dzieci".
Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej nr 9/2019 pt. „Stosunek do szczepień ochronnych dzieci".
Opracowanie Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu pt. „Kontrowersje wokół szczepień obowiązkowych", nr OT-660.
Raport Najwyższej Izby Kontroli pt. „System szczepień ochronnych dzieci", nr ew. 209/2015/P15/080/LKR.

Summary

Effectiveness of sanctions for evasion of mandatory vaccinations

Key words: mandatory preventive vaccination, sanctions, offence, administrative enforcement.

Mandatory preventive vaccination is a complex legal problem. Above all, there are many difficulties in the separation between administrative law, where the legal basis of the obligation is found, and criminal law, where the sanction for not giving up on the obligation is sanctioned. However, the public administration may try to bring it to fruition by imposing fines in order to coerce the inoculation.

Despite the use of these legal instruments, there is reasonable doubt as to their effectiveness. This has given rise to in-depth research in this area, in particular on how these sanctions are imposed and what results they actually bring. To illustrate the problem, this article uses statistical data obtained on the implementation of mandatory preventive vaccination.

The present considerations focus on an analysis of the individual sanctions provided for by law that are used to bring about the implementation of the obligation. The statistical data will be used to draw conclusions as to whether these sanctions are proportionate and, above all, whether they are effective in achieving the intended purpose, i.e. the implementation of the obligation to vaccinate.