

Problematyka szczepień w polskim systemie prawnym – analiza orzecznictwa sądów administracyjnych

1. Uwagi wstępne

Tematyka szczepień ochronnych ludzi w orzecznictwie sądowym jest zagadnieniem należącym do dziedziny ochrony zdrowia publicznego. Jako kwestia bez wątpienia sporna i aktualna budzi szerokie zainteresowanie społeczne. Znajduje to odbicie w praktyce administracyjnej oraz orzecznictwie¹. Istota obligatoryjnych szczepień ochronnych to jedno z najbardziej kontrowersyjnych i dynamicznych zagadnień polskiej procedury administracyjnej. Z miesiąca na miesiąc można dostrzec próby dostosowania się aparatu administracyjnego do sentencji wyroków sądowych i wprowadzania modyfikacji do praktyki administracyjnej bez niepotrzebnej zwłoki².

Należy podkreślić, że „powoli zwiększa się liczba dzieci nieszczepionych, co stwarza zagrożenie dla zdrowia publicznego, ponieważ może prowadzić do wybuchu epidemii”³. Istnieje pogląd, który jako przyczynę odmowy poddawania się szczepieniom ochronnym wskazuje wysoką skuteczność stosowanych do tej pory szczepień. Zwolennicy tego podejścia argumentują, że skoro zachorowalność na niektóre choroby udało się niemal całkowicie wyeliminować i nie są one już postrzegane w społeczeństwie w kategorii

¹ Por. N. Szczęch, *Problematyka przymusowych szczepień ochronnych u dzieci na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XIV(1), s. 187.

² Ibidem, s. 188.

³ M. Boratyńska, *Szczepienia ochronne małoletnich a wykonywanie władzy rodzicielskiej. Uwagi na tle wyroku NSA*, „Prawo i Medycyna” 2013, nr 3–4, s. 68.

masowego zagrożenia, to nie ma potrzeby dalszego szczepienia się⁴. W innym uzasadnieniu przedstawianym przez przeciwników szczepienia dominuje nurt pozornie racjonalnej obawy przed powikłaniami poszczepiennymi oraz niepokojem związanym z możliwym negatywnym stanem zdrowia czy zaburzeniami dalszego rozwoju dzieci⁵. Jednakże, mimo zwiększenia liczby dzieci nieszczepionych, w ostatnich latach można zauważyć tendencję wzrostową wydawanych rozstrzygnięć dotyczących obligatoryjnych szczepień ochronnych, „co przypuszczalnie wynika ze wzmożenia oporu przeciwko szczepieniom”⁶.

Celem opracowania jest przybliżenie problematyki szczepień ochronnych u ludzi w orzecznictwie sądów administracyjnych. W kontekście judykatury przedstawione zostaną również: regulacje prawne odnoszące się do obowiązku szczepień ochronnych zarówno dorosłych, jak i dzieci, tryb egzekucyjny wykonania obowiązku szczepień oraz odpowiedzialność prawna za zaniechanie wykonania szczepienia.

2. Konstytucyjny charakter szczepień

Zaczynając od charakteru prawnego obowiązku poddawania się szczepieniom ochronnym, wskazane jest sięgnięcie do unormowania zawartego w art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷, który zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych. Z tego obowiązku wynika powinność organów państwa, do których kompetencji należy utrzymanie zdrowia publicznego, podjęcia działań polegających zarówno na wyeliminowaniu istniejących ognisk chorobowych, jak i podejmowaniu wszelkich działań prewencyjnych, które będą zapobiegać zachorowaniom⁸. Do realizacji obowiązku władz polegającego na zwalczaniu chorób epidemicznych można zaliczyć takie zadania, jak: „wprowadzanie właściwych regulacji prawnych w zakresie szczepień ochronnych, informowanie społeczeństwa o szczepieniach obowiązkowych oraz dodatkowych, a także czuwanie nad wykonaniem obowiązku szczepień przez obywateli”⁹.

Konstytucja RP w art. 41 ust. 1 przyznaje wolność osobistą każdemu, co oznacza, że każdy ma możliwość podejmowania decyzji zgodnie z własną

⁴ A. Kledyńska, *Odpowiedzialność rodziców za zaniechanie poddania dzieci obowiązkowym szczepieniom ochronnym w Polsce*, w: *Przeciwdziałanie patologiom na rynku medycznym i farmaceutycznym*, red. A. Dobies, W. Pływaczewski, Warszawa 2019, s. 181 i n.

⁵ M. Boratyńska, *Szczepienia ochronne...*, s. 68.

⁶ Ibidem, s. 69.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

⁸ Zob. I. Jaworska, *Odmowa zaszczepienia dziecka i jej konsekwencje prawne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 3, s. 60.

⁹ Ibidem.

wolą. W tym kontekście nasuwa się jednoznaczne pytanie, czy obowiązek szczepień ochronnych nie ogranicza praw i wolności obywatelskich. W tym przypadku sama lektura ustawy zasadniczej daje nam odpowiedź na to pytanie, ponieważ zgodnie z jej art. 31 ust. 3 ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Znajduje to również odzwierciedlenie w orzecznictwie¹⁰ i doktrynie, ponieważ związek między szczepieniami ochronnymi a ochroną zdrowia jest bezdyskusyjny, przy czym nie jest tu mowa wyłącznie o zdrowiu osoby poddanej szczepieniu ochronnemu, ale również o zdrowiu innych osób narażonych na zarażenie chorobami zakaźnymi¹¹.

Rozważając konstytucyjność szczepień, warto przybliżyć stanowisko Igi Jaworskiej, która wskazuje, że mimo wielu zarzutów pod adresem obowiązku wykonywania obowiązkowych szczepień ochronnych nie zostały one jeszcze zakwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym, a jeśli weźmiemy pod uwagę przedstawione argumenty, to można przewidywać, że Trybunał nie znalazłby powodów do stwierdzenia niekonstytucyjności tego obowiązku¹².

3. Prawny obowiązek poddania się szczepieniu

Istotnymi aktami prawnymi, które należy przywołać zaraz po ustawie zasadniczej, są ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹³ oraz wydany na podstawie art. 17 ust. 10 tej ustawy akt wykonawczy, czyli rozporządzenie Ministra Zdrowia z 27 września 2023 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych¹⁴.

Artykuł 2 pkt 26 u.z.z.z. zawiera definicję terminu „szczepienie ochronne”, zgodnie z którą jest to podanie szczepionki przeciw chorobie zakaźnej w celu sztucznego uodpornienia na tę chorobę¹⁵. Artykuł 5 ust. 1 pkt 1 lit. b u.z.z.z. nakłada na osoby przebywające na terytorium Polski obowiązek poddawania się określonym szczepieniom ochronnym na zasadach przed-

¹⁰ Zob. np. wyrok NSA z 17 października 2018 r., II OSK 2523/16, LEX nr 2574178; wyrok WSA w Warszawie z 19 października 2016 r., VII SA/Wa 2539/15, LEX nr 2159949.

¹¹ Wyrok NSA z 12 czerwca 2014 r., II OSK 97/13, LEX nr 1519440.

¹² I. Jaworska, *Odmowa...*, s. 62.

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1284 ze zm., dalej: u.z.z.z.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 27 września 2023 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. poz. 2077), dalej: rozporządzenie.

¹⁵ P. Daniel, *Egzekucja obowiązku poddania małoletniego dziecka szczepieniu ochronnemu w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 46.

stawionych w ustawie¹⁶. Bardziej szczegółowo do tematu szczepień ochronnych odnosi się rozdział 4 u.z.z.z., określając m.in.: procedurę przeprowadzania szczepień, zalecane szczepienia ochronne, kwestię finansowania szczepień, aspekt niepożądanych odczynów poszczepiennych. Przykładowo, art. 17 ust. 1a u.z.z.z. przewiduje, że z tego obowiązku zwolnione są osoby, które przebywają w kraju krócej niż trzy miesiące. Z kolei ustęp 5 tego artykułu zezwala na możliwość odroczenia takiego szczepienia ze względu na przeciwwskazania zdrowotne, co stanowi jedyną możliwość uchylenia się od tego obowiązku ustawowego. Idąc dalej, rozporządzenie określa m.in.: wykaz chorób zakaźnych objętych obowiązkiem szczepień ochronnych, osoby lub grupy osób obowiązane do poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym, wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę nałożenia obowiązku szczepień ochronnych na te osoby. Znajdują się tam również wytyczne, w jaki sposób przeprowadzać szczepienia ochronne, a także wymogi dotyczące kwalifikacyjnych badań lekarskich oraz procedury prowadzenia dokumentacji szczepień¹⁷.

Na podstawie art. 17 ust. 11 u.z.z.z. Główny Inspektor Sanitarny (GIS) wydaje komunikat, zwany Programem Szczepień Ochronnych, który ogłaszany jest w Dzienniku Urzędowym ministra właściwego do spraw zdrowia, stosownie do aktualnej sytuacji epidemiologicznej w kraju na dany rok. Uznaje się go za wiodące źródło, ponieważ „zalecenia wynikające z komunikatu GIS są dużo bardziej szczegółowe niż te zawarte w ustawie i rozporządzeniu”¹⁸, albowiem znajdują się w nim informacje na temat aktualnego stanu szczepień, tych obowiązkowych, ale też nieobowiązkowych, dla obywateli oraz przeciwwskazań do ich przyjęcia.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, jak i wydane na mocy delegacji ustawowej rozporządzenie są źródłami prawa w znaczeniu konstytucyjnym. Oznacza to, że obowiązek szczepień wynika właśnie z tych aktów prawnych. Jednakże wyrok NSA z 15 października 2019 r., II OSK 2925/17¹⁹, rodzi pytanie, czy komunikat GIS ma charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego, gdyż tylko z takich aktów mogą wynikać obowiązki dla obywateli. Odpowiedź nasuwa się jednoznacznie²⁰ i pozwala stwierdzić, że Program Szczepień Ochronnych jest tylko uzupełnieniem przepisów ustawy i rozporządzenia²¹. Z Programu Szczepień Ochronnych nie można wywieść

¹⁶ Zob. N. Szczęch, *Problematyka...*, s. 189.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ I. Jaworska, *Odmowa...*, s. 63.

¹⁹ Wyrok NSA z 15 października 2019 r., II OSK 2925/17, LEX nr 2737258.

²⁰ Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

²¹ I. Jaworska, *Odmowa...*, s. 63.

żadnych dodatkowych norm, co znaczy, że nie jest on źródłem powinności szczepień, a stanowi tylko „techniczny” akt kierownictwa wewnętrznego, wiążący jedynie lekarzy²². Jest to dokument dla nich istotny, bo to właśnie lekarz decyduje o realizacji szczepień obowiązkowych i kwalifikacji do ich podania²³. Pogląd ten wyraża się powszechnie zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁴, jak i w doktrynie²⁵.

Jak już wspomniano, obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym wynika wprost z ustawy. Jest to stanowisko powszechnie przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁶. Dlatego sam obowiązek nie budzi żadnych zastrzeżeń, ale termin wykonania tego obowiązku już tak, ponieważ „istnieje nieprecyzyjność prawodawcy na poziomie aktów powszechnie obowiązujących”²⁷. Według judykatury²⁸ ani ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, ani rozporządzenie nie określają granicznych terminów wykonania obowiązku szczepienia. Ze sformułowania poszczególnych jednostek redakcyjnych § 3 rozporządzenia wynika, że obowiązek poddania się szczepieniom przeciwko wskazanym chorobom zakaźnym obejmuje dzieci i młodzież: od urodzenia do ukończenia 15. roku życia (przeciwko gruźlicy) – § 3 ust. 1 pkt 1; od ukończenia 6. tygodnia życia do ukończenia 19. roku życia [przeciwko: błonicy, krztuścowi, tężcowi i ostremu nagminnemu porażeniu dziecięcemu (poliomyelitis)] – § 3 ust. 1 pkt 2 i 4; od ukończenia 6. tygodnia życia do ukończenia 5. roku życia (przeciwko inwazyjnym zakażeniom *Haemophilus influenzae* typu b oraz *Streptococcus pneumoniae*) – § 3 ust. 1 pkt 3; od ukończenia 6. tygodnia życia do ukończenia 32. tygodnia życia (przeciwko zakażeniom powodowanym przez rotawirusy) – § 3 ust. 1 pkt 6; od ukończenia 12. miesiąca życia do ukończenia 19. roku życia (przeciwko: odrze, śwince i różyczce) – § 3 ust. 1 pkt 5; do ukończenia 19. roku życia (przeciwko wirusowemu zapaleniu wątroby typu B) – § 3 ust. 1 pkt 7. Wynika z tego, że dzieci i młodzież znajdujące się we wskazanych przedziałach wiekowych powinny być poddane tym szczepieniom, o ile spełniają warunki ustalone

²² P. Glejt-Uziębło, *Wybrane zagadnienia dotyczące obowiązku poddania małoletniego szczepieniu ochronnemu jako przykład obowiązku niepieniężnego podlegającego egzekucji administracyjnej*, w: *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, red. A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W. Mikołajowicz Iwanow, Gdańsk 2018, s. 213 i n.

²³ Wyrok NSA z 21 kwietnia 2020 r., II OSK 936/19, LEX nr 3038280.

²⁴ Zob. powołany wyżej wyrok NSA z 15 października 2019 r., II OSK 2925/17; wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2019 r., VII SA/Wa 1507/19, LEX nr 2744705.

²⁵ I. Jaworska, *Odmowa...*, s. 63.

²⁶ Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 listopada 2015 r., II SA/Bd 628/15, LEX nr 1965350; wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2018 r., VII SA/Wa2983/17, LEX nr 2584268; wyrok NSA z 1 sierpnia 2013 r., II OSK 745/12, LEX nr 1360426.

²⁷ I. Jaworska, *Odmowa...*, s. 63.

²⁸ Zob. wyrok NSA z 6 czerwca 2017 r., II GSK 2399/15, LEX nr 2341038.