



Sygn. akt V KK 306/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 stycznia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Henryk Gradzik (przewodniczący)
SSN Małgorzata Gierszon (sprawozdawca)
SSN Jarosław Matras

Protokolant Barbara Kobrańska

przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Zbigniewa Siejbika,
w sprawie **B. K.**

ukaranego z art. 115 § 1 kw w zw. z art. 115 § 2 kw

po rozpoznaniu w Izbie Karnej na rozprawie

w dniu 8 stycznia 2016 r.,

kasacji, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich,

od wyroku nakazowego Sądu Rejonowego w O.

z dnia 9 września 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i uniewinnia B. K. od zarzucanego
mu czynu, a kosztami postępowania obciąża Skarb Państwa.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem nakazowym z dnia 9 września 2013 r., Sąd Rejonowy w O. uznał obwinionego B. K. za winnego tego, że: jako ojciec małoletniego M. K. urodzonego 15 maja 1996 r., zobowiązany był na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, do wypełnienia obowiązku poddania dziecka szczepieniom ochronnym, w zakresie szczepienia

p/teżcowi i błonicy pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej, do chwili obecnej zobowiązany nie wykonał obowiązku - to jest popełnienia wykroczenia z art. 115 § 2 k.w. i na podstawie art. 115 § 1 k.w. w związku z art. 115 § 2 k.w. wymierzył mu karę 200 zł. grzywny; na podstawie art. 119 k.p.w. w zw. z art. 624 § 1 k.p.k. zwolnił obwinionego od zapłaty na rzecz Skarbu Państwa kosztów sądowych.

Wyrok ten nie został przez nikogo zaskarżony i uprawomocnił się w dniu 7 listopada 2013 r.

Kasację od wyżej przywołanego wyroku nakazowego na korzyść obwinionego wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich.

Zaskarżył ten wyrok w całości i zarzucił mu:

rażące i mające istotny wpływ na jego treść naruszenie prawa materialnego, to jest art. 115 § 2 k.w. polegające na jego błędnym zastosowaniu w sytuacji, gdy czyn przypisany ukaranemu, nie wyczerpywał znamion tego wykroczenia i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz uniewinnienie B. K. od przypisanego mu wykroczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kasacja zasługuje na uwzględnienie.

Wskazanie szczegółowych powodów takiej oceny skargi należało poprzedzić przywołaniem tych zaszczości, które spowodowały najpierw kolejne obwinienie, a następnie ukaranie B. K. za przedmiotowy czyn.

Czyniąc to zauważyć wypada, co następuje.

Ponowny wniosek o ukaranie B. K. za wspomniany czyn Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w O. (zwany dalej: PPIS) skierował do Sądu Rejonowego w dniu 18 lipca 2013 r. Dołączył do niego materiał dowodowy z którego wynika, że Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej [...] w dniu 21 maja 2010 r. powiadomił PPIS o tym, iż B. K. pomimo wezwań nie zgłosił się z synem M. K. urodzonym 15 maja 1996 r. na szczepienia ochronne przeciwko tężcowi i błonicy. W związku z tym PPIS w dniu 31 maja 2010 r. wszczął postępowanie administracyjne, o czym zawiadomił obwinionego i poinformował go o obowiązku poddania syna szczepieniu ochronnemu przeciwko tężcowi i błonicy, wynikającemu z treści art. 5 ust. 1 pkt 1 ppkt b i ust. 2 w zw. z art. 17 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz

zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570 ze zm. - zwaną dalej: ustawą o zapobieganiu). Wobec bezskuteczności tych działań PPIS w dniu 9 lipca 2010 r. wydał decyzję administracyjną w której nakazał obwinionemu poddanie swojego syna obowiązkowym szczepieniom. Obwiniony nie wykonał tego obowiązku. W celu przymuszenia go do jego wykonania PPIS w dniu 19 sierpnia 2010 r. skierował do obwinionego - w oparciu o treść art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 ze zm., zwaną dalej: u.p.e.a.) - upomnienie i wezwał go do niezwłocznego wykonania wspomnianego obowiązku. Obwiniony wciąż tego jednak nie zrealizował, stąd PPIS w dniu 10 września 2010 r., na podstawie art. 26 § 1 i 2 u.p.e.a., wystawił w stosunku do obwinionego tytuł wykonawczy nr 4/2010, którym stwierdził, że obowiązek wynikający z w/w decyzji administracyjnej jest wykonalny i wszczął postępowanie egzekucyjne w administracji w celu przymuszenia do wykonania. Tego samego dnia PPIS postanowieniem nr 4/2010 wobec niewykonania przez obwinionego obowiązków wymienionych w tytule wykonawczym, na podstawie art. 12 ust. 1 u.p.e.a., nałożył na obwinionego grzywnę w celu przymuszenia. Następnie postanowieniami: nr 2/2011 z dnia 11 marca 2011 r., nr 5 /2011 z dnia 11 maja 2011 r. i nr 11/2011 z dnia 11 lipca 2011 r. PPIS nakładał na obwinionego grzywny w celu przymuszenia wykonania obowiązków wymienionych w tytule nr 4/2010. Obwiniony wciąż tego nie wykonał, wobec czego PPIS skierował do Sądu Rejonowego wnioski o ukaranie obwinionego za wykroczenie z art.115 § 1 k.w., odośnie którego ten Sąd wydał postanowienie z dnia 10 września 2012 r. o odmowie wszczęcia postępowania, uznając brak podstaw do przypisania obwinionemu tego wykroczenia, z uwagi na niespełnienie przesłanki zastosowania środków egzekucji administracyjnej.

Następnie w dniu 19 listopada 2012 r. PPIS wysłał do obwinionego upomnienie w związku z dalszym niewykonaniem przez niego obowiązku zaszczepienia swojego syna, zaś w dniu 3 stycznia 2013 r. wystawił w stosunku do niego, na podstawie art. 26 § 1 i 4 przywołanej wyżej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tytuł wykonawczy nr 2/2013. W tym samym dniu postanowieniem nr 2/2013, wobec niewykonania przez B. K. wspomnianego obowiązku poddania dziecka obowiązkowemu szczepieniu, nałożył na niego

grzywnę w celu przymuszenia. Taki sam środek egzekucyjny stosowano wobec obwinionego następnie postanowieniami nr 8/2013 i 13/2013, każdorazowo nakładając na niego grzywny w wysokości po 100 zł. w celu przymuszenia wykonania wspomnianego obowiązku.

Na tle takich właśnie zaszłości faktycznych należało dokonać oceny zasadności zarzutu rozpoznawanej kasacji. W związku z tym wypada stwierdzić, że trafnie Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, iż jednym ze znamion wykroczenia z art. 115 § 2 w zw. z art. 115 § 1 k.w. jest uprzednie nieskuteczne zastosowanie środków egzekucji administracyjnej w celu wykonania ciężącego na sprawcy obowiązku poddania osoby małoletniej obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu. Przytoczone powyżej fakty wykazują, że (formalnie oceniając) takie środki zostały wobec obwinionego zastosowane. Niemniej jednak brak jest podstaw prawnych do uznania, iż uczyniono to w sposób prawidłowy, bez naruszenia prawa, a więc w konsekwencji, stwierdzenia legalności tych zastosowanych środków.

Przede wszystkim wskazać należy, że obowiązek rodziców poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym jest obowiązkiem prawnym, od którego uwolnić mogą jedynie konkretne przeciwwskazania lekarskie do szczepienia. Z art. 5 ust. 1 ustawy o zapobieganiu wynika wprost, że osoby przebywające na terytorium kraju są obowiązane, na zasadach określonych w tej ustawie, do poddania się szczepieniom ochronnym. Analiza przepisów przywołanej ustawy (jej art. 5 ust. 2 oraz tych zamieszczonych w jej rozdziale 4) pozwala – ponad wszelką wątpliwość - wyinterpretować normę prawną, która ustanawia prawną powinność poddania dziecka szczepieniu ochronnemu, tzn. określa wszystkie istotne cechy tego obowiązku. Wskazuje bowiem podmiot na którym ten obowiązek ciąży, okoliczności, w których obowiązek ten się aktualizuje oraz jego zakres. Obowiązek poddania małoletniego obowiązkowym szczepieniom ochronnym wynika więc z mocy przepisów ustawowych. Brak jest zatem podstawy prawnej do jego konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej. Przy czym jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r., II OSK 32/11, Lex nr 852219 wykonanie tego obowiązku z mocy prawa zabezpieczone jest przymusem administracyjnym oraz odpowiedzialnością regulowaną przepisami ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń. Oznacza to, że wynikający z

przepisów obowiązek poddania dziecka szczepieniu ochronnemu jest bezpośrednio wykonalny. Jego niedochowanie aktualizuje obowiązek wszczęcia postępowania egzekucyjnego, którego zamierzonym rezultatem ma być poddanie dziecka szczepieniu ochronnemu. Zaniechanie poddania się obowiązkowemu szczepieniu, mimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej rodzi odpowiedzialność karnoadministracyjną przewidzianą w art. 115 § 1 k.w. Tej samej odpowiedzialności podlega też ten, kto sprawując pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej, nie poddaje jej określonemu szczepieniu ochronnemu (art.115 § 2 k.w.). Stwierdzenie, iż poddanie małoletniego obowiązkowym szczepieniom ochronnym stanowi obowiązek wynikający wprost z przepisów ustawowych skutkuje koniecznością wskazania organów właściwych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego w zakresie jego przymusowego wykonania. Stosownie do utrwalonego i (obecnie) dominującego w orzecznictwie poglądu (por. wyroki: NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r., II OSK 32/11, Lex nr 852219; WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2013 r., III SA/Kr 46012, Lex nr 1343450; WSA w Kielcach z 21 lutego 2013 r., III SA/Ke7/13, Lex nr 1340290; WSA w Poznaniu z 21 marca 2013 r., IISA/Po 96/13, Lex nr 1301191; NSA w Warszawie z 1 sierpnia 2013 r., II OSK 745/12, Lex nr 1360426) organem uprawnionym do egzekucji obowiązku poddania dziecka szczepieniu ochronnemu, nie jest organ inspekcji sanitarnej (powiatowy inspektor sanitarny). Stosownie do przepisu art. 20 § 1 pkt 4 u.p.e.a. kierownik powiatowej służby, inspekcji lub straży jest organem egzekucyjnym w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym jedynie w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień. Tymczasem – jak to już odnotowano – obowiązek poddania małoletniego dziecka szczepieniom ochronnym wynika bezpośrednio z przepisów ustawy, czyli z mocy prawa, stąd i nie ma podstaw do wydawania w tym przedmiocie przez organy inspekcji sanitarnej decyzji administracyjnej. W konsekwencji, uprawnionym organem egzekucji w zakresie tych obowiązków jest wojewoda (art. 20 § 1 pkt 1 u.p.e.a.). Analiza przepisów tej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wskazuje, że kierownicy wojewódzkich (i powiatowych) służb, inspekcji i straży – do których należy też zaliczyć organy inspekcji sanitarnej – są organami egzekucyjnymi jedynie w

odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez te organy decyzji i postanowień (art. 20 § 1 pkt 3 i 4 u.p.e.a.). W ramach przyznaných przepisami ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych kompetencji powiatowy inspektor sanitarny jest uprawniony do wydawania decyzji nakładającej obowiązki na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną albo osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną, lub osobę, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego (art. 5 pkt 4 u.z.z.ch.z.). Ustawa ta nie przewiduje możliwości wydania przez ten organ decyzji dotyczącej szczepień ochronnych, bowiem – jak to już stwierdzono - obowiązek poddania dziecka szczepieniu ochronnemu wynika wprost z ustawy i nie musi być potwierdzony decyzją administracyjną. Regulacja ustawy z 2008 r. nie daje organom sanitarnym podstaw do wydawania w tym przedmiocie decyzji administracyjnej. Wobec powyższego brak jest też przesłanek do uznania, aby organem właściwym do prowadzenia egzekucji obowiązku poddania dziecka szczepieniu ochronnemu, stanowiącego obowiązek niepieniężny w rozumieniu art. 20 § 1 u.p.e.a., był powiatowy inspektor sanitarny (por. uchwała 7 sędziów NSA z 29 marca 2006 r., II GPS 1/06, Kacper Tybuszewski – ABC nr.203063, System Informacji Prawnej Lex; Piotr Pietrasz, Komentarz do art. 20 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, System Informacji Prawnej Lex).

Omawiane ograniczenie determinujące sposób określenia organu właściwego do realizacji czynności egzekucyjnych wobec obowiązku dotyczącego poddania dziecka szczepieniom ochronnym nie dotyczy wojewody. Jest on bowiem organem właściwym do prowadzenia egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających zarówno z wydanych przezeń rozstrzygnięć (decyzji, postanowień), jak i wprost z mocy przepisów prawa.

W takim stanie prawnym podejmowane wobec obwinionego B. K. przez PPIS czynności związane z kierowaniem upomnień i wystawieniem tytułu wykonawczego jako podjęte przez organ do tego nieuprawniony należy uznać za prawnie nieskuteczne, zaś zrealizowane czynności egzekucyjne w postaci postanowień o nałożeniu grzywien w celu przymuszenia za nieważne (art.156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.). W konsekwencji, należy przyjąć, że nie doszło do spełnienia znamienia uprzedniego zastosowania środków

egzekucji administracyjnej koniecznego dla bytu wykroczenia z art. 115 § 2 k.w. Nie można mieć bowiem wątpliwości, że odnosi się ono tylko do środków egzekucji administracyjnej podjętych przez organ do tego uprawniony i opartych na należytej podstawie prawnej. Trafnie zauważa skarżący, że Sąd orzekający nie dostrzegł prawnej nieskuteczności podjętych środków egzekucji administracyjnej, choć miał w świetle zasady samodzielności jurysdykcyjnej z art. 8 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w. kompetencje do oceny i tej okoliczności.

Zasada jurysdykcyjnej samodzielności sądu karnego została wyrażona *in extenso* w przepisie art. 8 § 1 k.p.k. i stanowi że sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu. Wyjątek od tej reguły przewidziany jest w § 2 tego art. 8 k.p.k., stosownie do którego prawomocne rozstrzygnięcia sądu kształtujące prawo lub stosunek prawny są jednak wiążące. Treść tego ostatniego – wyjątkowego - przepisu nie upoważnia do wykładni rozszerzającej, pozwalającej na uznanie, że nadto bezwzględnie wiążą sąd karny inne – niż konstytucyjne – rozstrzygnięcia sądów, czy też orzeczenia innych organów.

Pominięcie w omawianym przepisie określającym rozstrzygnięcia bezwzględnie wiążące sąd karny decyzji administracyjnych o charakterze konstytucyjnym było różnie oceniane w doktrynie już na tle przepisu art. 4 § 2 k.p.k. z 1969 r. (por. P. Hofmański, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego*, Katowice 1988, s. 181-188). Niemniej jednak przepisy obowiązującego Kodeksu postępowania karnego z 1997 r. pozostawiły rozwiązanie nie uznające za wiążące ustaleń zawartych w decyzjach organów administracji, nawet tych o charakterze konstytucyjnym. Sąd karny nie może wprawdzie uchylić decyzji administracyjnej, ani uznać jej za nieobowiązującą, jednakże ma prawo do oceny jej zasadności i uwzględnienia tej oceny przy orzekaniu. Sąd karny bowiem musi samodzielnie dokonać wykładni przepisów potrzebnych dla rozpoznania i rozstrzygnięcia określonej sprawy, a tym samym rozpoznać wszelkie zagadnienia prawne. Nie ma znaczenia w jaki sposób zostały one zrozumiane przez organ administracji publicznej przy rozpoznawaniu sprawy (por. A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 306; Z. Świda, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 1998 r., IV KKN 492/97, OSP 1997, z. 7-8, s.150*;

O.M. Piaskowska, Znaczenie rozstrzygnięć administracyjnych w procesie karnym, 2014, s.177). Stąd też w sytuacji – jak ta zaistniała w niniejszej sprawie – kiedy przypisanie sprawstwa zarzucanego wykroczenia jest uzależnione od „zastosowania” wobec sprawcy „środków egzekucji administracyjnej” niewątpliwe jest, że przedmiotem oceny sądu karnego winna być kwestia realizacji tego znamienia.

Bezsporne zatem – w świetle wskazanych powyżej zaszłości - jest stwierdzenie, iż w niniejszej sprawie nie doszło do realizacji wszystkich ustawowych znamion wykroczenia z art. 115 § 2 k.w., co oznacza, że zaskarżony wyrok wydano z rażącym naruszeniem prawa materialnego, które w oczywisty sposób wpłynęło na rozstrzygnięcie. Wobec ustalenia, że wystawiony przez PPIS wobec obwinionego tytuł wykonawczy jest prawnie nieskuteczny, jako bezprzedmiotowe jawi się badanie, czy został wystawiony wg stosowanego wzoru i czy zawiera wszystkie niezbędne elementy treści. Stwierdzone naruszenie prawa materialnego jest wystarczające dla wydania rozstrzygnięcia o uchyleniu zaskarżonego wyroku i – wobec oczywistej niezasadności skazania – o uniewinnieniu obwinionego od zarzucanego mu wykroczenia.

Orzeczenie o kosztach uzasadnia treść art.118 § 2 k.p.s.w.

Z tych to względów orzeczono jak wyżej.

kc