

*Dorota Lebowa**

**SYTUACJA PRAWNA OSOBY, KTÓREJ DOTYCZY
ADMINISTRACYJNA FAZA POSTĘPOWANIA
O ZASTOSOWANIE LECZENIA PRZYMUSOWEGO
WEDŁUG USTAWY Z DNIA 26 PAŹDZIERNIKA 1982 ROKU
O WYCHOWANIU W TRZEŹWOŚCI
I PRZECIWDZIAŁANIU ALKOHOLIZMOWI**

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹ organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Organy te popierają także tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji. Zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności przez leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu.

Powadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, do których należą zadania polegające na: kierowaniu osób nadużywających alkoholu na badania w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazaniu

* Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1356 ze zm., dalej: u.w.t.

rodzaju zakładu leczniczego oraz kierowaniu do sądów wniosków zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

Podkreślenia wymaga, że osoba uzależniona od alkoholu posiada pełną zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, zachowuje prawo do wolności osobistej i ochrony godności. Jednocześnie sposób życia takiej osoby upoważnia organy władzy publicznej (gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych) do wszczęcia postępowania, które stanowi w ostatecznym etapie ograniczenie jej praw ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz prawa i wolności innych osób. Ustawa dzieli postępowanie w stosunku do osoby uzależnionej na dwie fazy. Pierwsza to postępowanie prowadzone przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych, które kończy się skierowaniem wniosku (lub odmową skierowania) do sądu powszechnego o zastosowanie leczenia przymusowego. Druga zaś to faza postępowania nieprocesowego, która toczy się przed sądem rejonowym i może zakończyć się postanowieniem o nakazaniu poddania się leczeniu przymusowemu.

Niniejsza publikacja zawiera analizę uprawnień osoby uzależnionej od alkoholu w toku postępowania prowadzonego w stosunku do niej przez organ administracji publicznej. Realizacja tych uprawnień powinna służyć zagwarantowaniu podstawowych praw jednostki, której dotyczy postępowanie. Z drugiej zaś strony zwrócenie uwagi na występujące w praktyce uchybienia w funkcjonowaniu gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, powinno umożliwić tym organom sprawniejsze działanie, a tym samym sprawniejszą realizację postawionych przed nimi zadań.

Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych należy do szeroko rozumianych organów władzy publicznej, wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej. Realizacja tych zadań przybiera postać prawnych form działania administracji publicznej, przez co rozumie się określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracyjnego, innymi słowy środek zastosowany przez administrację do załatwienia określonej sprawy². Niekiedy zdarza się, że realizacja danego problemu wymaga zastosowania kilku różnych form działania. Mówi się wówczas o ciągu działań prawnych innymi słowy o działaniach złożonych administracji³. Działania te w doktrynie zwykle dzielone są na władcze i niewładcze.

W zakresie działań władczych organ administracji publicznej jednostronnie, mocą swoich kompetencji, kształtuje sytuację prawną drugiego podmiotu stosunku prawnego. Ponadto organ administracji publicznej korzystając z przyznaných przez prawo środków przymusu państwowego ma możliwość wymuszenia na drugim podmiocie stosunku podporządkowania się jego woli. Władztwo, którym

² J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 14.

³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 300.

dysponuje organ administracji publicznej powoduje nierównorzędność podmiotów stosunku prawnego. Większość przedstawicieli doktryny celowo w aspekcie podmiotowym nie używa określenia strona (termin właściwy stosunkom cywilnoprawnym gdzie pozycja obu stron jest równorzędna), tylko posługuje się terminem – podmiot (administrujący i administrowany). Działania władcze zakładają brak możliwości kształtowania stosunków administracyjnoprawnych przez podmioty znajdujące się poza systemem administracji publicznej. Podmioty te mają najczęściej uprawnienie do inicjowania określonego postępowania oraz kontrolowania działania administracji. Organ administracji z kolei posiada kompetencje do ostatecznego ustalenia treści stosunku prawnego, ponadto jest zobligowany do egzekucji ustalonych obowiązków. W literaturze wskazano, że w ramach działań władczych występuje stopniowanie władztwa, co pozwala wyodrębnić w pełni władcze działania i działania o władztwie ograniczonym. Występują bowiem formy, w których przymus może być bezpośrednio zastosowany, jak również te, w których może nastąpić pod pewnymi warunkami oraz takie, w których ma on charakter potencjalny i będzie realizowany wyjątkowo⁴. Prawną formą działania o charakterze władczym jest np. akt normatywny, akt administracyjny czy polecenie służbowe.

Działania administracji publicznej o charakterze niewładczym charakteryzują się równością podmiotów stosunku prawnego np. działalność społeczno-organizatorska polegająca na zorganizowaniu w gminnym centrum kultury wystawy malarskiej mieszkańca gminy, porozumienie administracyjne czy ugoda administracyjna. W przypadku działań niewładczych, podejmowanych przez organy administracji publicznej w oparciu o przepisy prawa publicznego, organy te nie zajmują pozycji nadrzędnej a sytuacja stron stosunku administracyjnoprawnego ulega zrównoważeniu⁵. W nauce prawa administracyjnego wskazano, że interes jednostki jest lepiej zabezpieczony i lepiej chroniony, gdy określone działanie administracji jest podejmowane w formie władczej, np. w formie aktu administracyjnego. Jednostka może wtedy uruchomić środki prawne służące weryfikacji tego aktu. Działania niewładcze skierowane wobec jednostki nie dają żadnych gwarancji ochrony interesów jednostki. Działania tego rodzaju mogą nie tylko nie poprawiać, lecz pogarszać sytuację prawną jednostki⁶.

Reasumując,

[...] działania władcze można nazwać jednostronnymi, co oznacza, że tylko administracja publiczna decyduje o treści danego działania. Druga strona stosunku prawnego może uczest-

⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 291.

⁵ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 66.

⁶ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *W sprawie władczości działań niewładczych administracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 176.

niczyć w przygotowaniu danego działania (aktu) i może mieć w tym zakresie wiele uprawnień procesowych, jednak treść aktu w żaden sposób od niej nie zależy. Natomiast działania niewładcze mają zazwyczaj charakter dwustronny, gdzie oba podmioty stosunku mają jednakowy lub względnie jednakowy wpływ na treść podejmowanego aktu⁷.

Regulacja omawianych kompetencji gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w u.w.t. ma charakter jedynie szcztąkowy i obejmuje tylko trzy przepisy. Osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny, kieruje się na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego (art. 24 u.w.t.). Na badanie, o którym mowa w art. 24, kieruje gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych właściwa według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy, na jej wniosek lub z własnej inicjatywy (art. 25 u.w.t.). Osoby, o których mowa w art. 24, jeżeli uzależnione są od alkoholu, zobowiązać można do poddania się leczeniu w stacjonarnym lub niestacjonarnym zakładzie lecznictwa odwykowego. O zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego orzeka sąd rejonowy właściwy według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy, w postępowaniu nieprocesowym. Sąd wszczyna postępowanie na wniosek gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub prokuratora. Do wniosku dołącza się zebraną dokumentację wraz z opinią biegłego, jeżeli badanie przez biegłego zostało przeprowadzone (art. 26 u.w.t.). Przy czym skierowanie na badanie na wniosek osoby uzależnionej od alkoholu w praktyce nie występuje, natomiast wszczynanie postępowania sądowego zmierzającego do zastosowania obowiązku poddania się leczeniu na wniosek prokuratora ma znaczenie marginalne, bowiem prokuratorzy stosują je jedynie wyjątkowo. Oznacza to, że powyższe kompetencje pozostają domeną gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Przepisy u.w.t. nie zawierają norm regulujących postępowania w sprawie wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu oraz dotyczących skierowania wniosku o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu. Należy zatem rozważyć jakiego rodzaju jest to postępowanie, a w szczególności czy znajdują do niego zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁸.

Jak już wskazano, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej. Niewątpliwie, uprawnienia komisji określone w u.w.t. dotyczą spraw regulowanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, odnoszą się do konkretnie oznaczonych osób oraz są podejmowane jednostronnie, w sposób niezależny od innych podmiotów. Nie wywołują one jednak samoistnie żadnych zmian w sferze praw i obowiązków ad-

⁷ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 292.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 (dalej k.p.a.).

resata tych czynności. Skierowanie na badanie przez biegłego, o którym mowa w art. 24 u.w.t. nie jest wiążące dla osoby, której dotyczy i nie może być w żaden sposób egzekwowane. Poddanie się badaniu w wyniku wydania skierowania zależy wyłącznie od woli osoby, której dotyczy. Skierowanie na badanie należy zatem ocenić jako szczególnego rodzaju czynność organu władzy publicznej o charakterze technicznym, mającą służyć, w wypadku poddania się badaniu przez adresata, przygotowaniu materiałów dla potrzeb ewentualnego postępowania przed sądem powszechnym w sprawie z wniosku o przymusowe leczenie. Niepoddanie się badaniu przez adresata skierowania, bądź niewydanie skierowania, nie stoi jednak na przeszkodzie do złożenia wniosku do sądu. Czynność ta niewątpliwie nie wszczyta ani też nie kończy żadnego postępowania, do którego miałyby zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁹. Podobnie ocenić należy postępowanie w sprawie skierowania wniosku o zastosowanie leczenia przymusowego oraz złożenie takiego wniosku. Czynności te nie wywołują samoistnie żadnych zmian w sferze obowiązków adresata tych czynności. Stanowią wyraz realizacji kompetencji poznanej gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych przez ustawę. Skutkiem działania organu jest w tym przypadku uzyskanie przez osobę, której postępowanie dotyczy statusu uczestnika postępowania nieprocesowego przed sądem powszechnym. Oznacza to, że czynności podejmowane przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych z całą pewnością nie mają charakteru niewładczego. Osoba, której postępowanie dotyczy nie ma bowiem wpływu na jego bieg, ani w szczególności na sposób zakończenia postępowania, nie może poddać kontroli sądoadministracyjnej czynności skierowania na badanie, ani też skierowania wniosku do sądu powszechnego o zastosowanie leczenia przymusowego. Czynności gminnej komisji nie mają również charakteru czysto władczego. Wprawdzie dotyczą spraw regulowanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, odnoszą się do konkretnie oznaczonych osób oraz są podejmowane jednostronnie, w sposób niezależny od innych podmiotów, jednakże – jak wyżej wskazano – nie wywołują bezpośrednich zmian w zakresie ustalania określonych obowiązków osób uzależnionych od alkoholu, ani tym bardziej obowiązków, które mogłyby być przymusowo wyegzekwowane.

Działania organu mają więc w tym przypadku charakter mieszany. Przy czym czynności podejmowane się przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych są pierwszym, ale i koniecznym etapem postępowania, które może zakończyć się wydaniem przez sąd powszechny orzeczenia o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Podkreślenia wymaga fakt, że pomimo iż czynności podejmowane przez gminną komisję nie nakładają na podmiot żadnych obowiązków, które mogłyby być wyegzekwowane w drodze przymusu, to nie znaczy, że nie wpływają na prawa tych osób sensu largo, w szczególności zaś na ich dobra osobiste.

⁹ Por. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. I OSK 323/07, LEX nr 339973.

Wydanie skierowania na badanie oraz skierowanie wniosku o zastosowanie leczenia przymusowego już same w sobie mogą być odbierane jako stygmatyzujące. Oczywiście jest bowiem, że status osoby, w stosunku do której prowadzone jest tego rodzaju postępowanie jest oceniany negatywnie np. w środowisku zawodowym. Istotnym aspektem jest również to, że gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych może (i nierzadko zdarza się to w praktyce) prowadzić postępowanie wyjaśniające w szerokim zakresie, jest uprawniona bowiem nie tylko do wzywania szerokiego grona osób w charakterze świadków, ale również do zwracania się o udzielenie określonych informacji np. od policji czy zakładu pracy osoby, której postępowanie dotyczy. W ten sposób komisja może gromadzić istotne dane dotyczące jednostki i prowadzić postępowanie, którego ramy czasowe, ani też przedmiotowe nie są uregulowane prawnie.

Ustawa nie reguluje w jakikolwiek sposób trybu postępowania prowadzonego przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych. Jednostka pozbawiona jest prawnych możliwości weryfikacji podejmowanych przez komisję czynności, nie stworzono mechanizmów, które mogłyby gwarantować ochronę interesów jednostki w administracyjnej fazie postępowania.

Wszczęcie postępowania następuje najczęściej na skutek informacji uzyskanych od policji, straży miejskiej, pracowników pomocy społecznej lub członków rodziny zainteresowanego. W praktyce funkcjonowania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych ukształtowała się praktyka składania wcześniej przygotowanych formularzy (najczęściej korzystają z nich członkowie rodziny osób nadużywających alkoholu). Formularze dostępne są w siedzibie komisji; po wypełnieniu i złożeniu stanowią podstawę do podjęcia czynności przez komisję z urzędu.

W przypadku wszczęcia postępowania z inicjatywy komisji nie jest wymagane podjęcie odrębnego rozstrzygnięcia o formalnym jego wszczęciu, podlega rejestracji w dzienniku (rejestrze) komisji, otrzymuje numer i powinna zostać przydzielona do rozpoznania określonemu członkowi (lub członkom) komisji. Postępowanie w przedmiocie skierowania na badanie ma charakter odformalizowany. Jego przedmiotem jest ustalenie przesłanek wskazanych w art. 25 u.w.t. Celowe jest wysłuchanie osoby, której postępowanie dotyczy, przy czym mogą zostać wysłuchane również inne osoby, np. członkowie rodziny, sąsiedzi. Osoba, której dotyczy postępowanie w praktyce nie jest zawiadamiana o podejmowanych czynnościach. Z uwagi na fakt, że realizacja skierowania na badania uzależniona jest od woli tej osoby, należy umożliwić jej udział w czynnościach, gdy powzięła o nich informacje i wyraża taką wolę. Z czynności wysłuchania sporządza się protokół, który powinien zostać wysłuchiwanemu odczytany i przedstawiony do podpisu. W przypadku tych czynności nie ma podstaw do stosowania pomocniczo procedury administracyjnej, karnej lub cywilnej, dlatego osoby wysłuchiwanej nie uprzedza się o obowiązku mówienia prawdy ani o odpowiedzialności za podanie nieprawdziwych informacji. Jak wyżej wskazano, ustalenie stanu fak-

tycznego może nastąpić również za pomocą innych dowodów, w szczególności dokumentów zawierających informacje np. od Policji, straży miejskiej, pracowników pomocy społecznej lub izby wytrzeźwień.

Osoba, której dotyczy postępowanie, ma w jego toku bardzo ograniczone uprawnienia, może oczywiście składać pisma zawierające twierdzenia odnoszące się do stanu faktycznego oraz zawierające wnioski dowodowe. Z uwagi na fakt, że zainteresowany nie jest zawiadamiany o terminach i miejscu podejmowanych czynności, kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony jego interesów ma to, czy może zapoznać się z aktami sprawy.

Przepisy k.p.a. zobowiązują organ prowadzący postępowanie do umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów w każdym przypadku, jeżeli strona tego żąda, chyba że żądanie dotyczy akt sprawy objętych ochroną tajemnicy państwowej lub akt wyłączonych przez ten organ ze względu na ważny interes państwowy (art. 73 i 74 k.p.a.). Prawo dostępu do akt, gwarantowane w art. 51 ust. 3 *Konstytucji RP*¹⁰, jest jednym ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego, które stanowią jeden z istotnych elementów zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 *Konstytucji*¹¹. Czynności gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, podejmowane w ramach przyznanych jej uprawnień, nie stanowią czynności podejmowanych w toku postępowania administracyjnego. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazano, że oznacza to brak podstawy do wydania osobie, której postępowanie dotyczy odpisów dokumentów będących w posiadaniu komisji, w trybie przepisu art. 73 § 2 k.p.a.¹² Dotyczy to również prawa do przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek. Odmowa wydania odpisów dokumentów oraz odmowa umożliwienia przeglądania akt sprawy i sporządzania z nich notatek nie podlega zaskarżeniu.

Powyższy pogląd uznać należy za kontrowersyjny, nie uwzględnia bowiem norm zawartych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej¹³. W orzeczeniu z dnia 23 lipca 1992 roku Sąd Najwyższy wskazał, „że obowiązek informowania i wyjaśnienia stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy [...] powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest tylko możliwe”¹⁴.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 cytowanej ustawy każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Każdej osobie, z wyjątkiem przypadków wskazanych w ustawie, przysługuje prawo dostępu

¹⁰ *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78, poz. 483.

¹¹ Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., K 51/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 87.

¹² Postanowienie NSA z dnia 27 czerwca 2007 r., I OSK 323/07, LEX nr 339973.

¹³ Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹⁴ Sygn. III ARN 40/92, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 110.

do informacji publicznej. Prawo to obejmuje uprawnieniado: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, 2) wglądu do dokumentów urzędowych, 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Zakres prawa do informacji publicznej jest w orzecznictwie interpretowany szeroko, wskazuje się mianowicie, że w razie wątpliwości, czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą, należy – respektując zasadę powszechnego dostępu – interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji¹⁵. Konstytucyjna zasada jawności organów władzy publicznej znajduje pełne zastosowanie do administracji samorządowej i znajduje odzwierciedlenie w art. 11 b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁶, zgodnie z którym działalność organów gminy jest jawna, a jej ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw; jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Jak wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiotami obowiązany do udostępnienia informacji publicznej są, co do zasady władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych są – jak wskazano – gminnymi organami pomocniczymi, które realizują zadania publiczne z zakresu zadań własnych gminy, co w konsekwencji daje podstawę do stwierdzenia, iż w świetle art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej organy te mają m.in. obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów swoich obrad, chyba, że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Na gruncie sprawy dotyczącej działalności gospodarczej polegającej m.in. na sprzedaży alkoholu WSA wyraził pogląd, że skoro gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej w trybie wymienionej ustawy, jest ona również związana trybem udostępniania informacji publicznej określonym ustawą¹⁷. Moim zdaniem znajduje on pełne zastosowanie do postępowania dotyczącego zastosowania obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

W nauce prawa informację publiczną określono jako treść każdego dokumentu sporządzonego lub otrzymanego przez organy lub inne podmioty uczestniczące w wykonywaniu kompetencji władzy publicznej¹⁸. Dokumenty sporządzane przez komisję mają najczęściej postać protokołów, zwłaszcza zawierających wy-

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r., II SA 3604/02, LEX nr 78065.

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 listopada 2007 r., II SAB/Łd 60/07, LEX nr 445151.

¹⁸ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 110.

jaśnienia wysłuchanych osób, w jej posiadaniu znajdują się również wnioski (formularze), które stanowiły podstawę wszczęcia postępowania. Brak jest zatem argumentów przemawiających za odmową udostępnienia tych dokumentów osobie, której postępowanie dotyczy. Granicę udostępnienia informacji określa cytowany art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który ogranicza możliwość udostępnienia informacji z uwagi na przepisy ustaw szczególnych. Ograniczenia tego rodzaju zawiera ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁹. Jednak w przypadku, gdy informacja zawiera dane osobowe, organ powinien dokonać stosowanych przekształceń, aby sama treść informacji bez danych osobowych mogła być udostępniona.

Druga grupa argumentów przemawiających za pełną dostępnością dokumentów zgromadzonych w toku postępowania prowadzonego przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych wynika z faktu, iż jest to pierwszy etap realizacji obowiązku poddania się leczeniu przez osobę uzależnioną od alkoholu. Drugi zaś etap dotyczy postępowania przed sądem powszechnym, ma on charakter sformalizowany – toczy się według reguł określonych w kodeksie postępowania cywilnego²⁰, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Jak wskazuje art. 26 ust. 3 u.w.t. do wniosku kierowanego do sądu dołącza się zebraną dokumentację wraz z opinią biegłego, jeżeli badanie przez biegłego zostało przeprowadzone. Powyższa dokumentacja stanowi załącznik do wniosku. Stosownie natomiast do treści art. 128 k.p.c. do pisma składanego do sądu należy dołączyć jego odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich uczestniczącym w sprawie osobom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych. Oznacza to, że zebrana dokumentacja (w tym protokoły posiedzeń i wyjaśnienia świadków) i opinia biegłego powinny zostać złożone wraz z odpisami dla uczestnika postępowania. Rozwiązanie to jest wyrazem zasady jawności postępowania i ma umożliwić uczestnikowi skuteczną realizację planowanej strategii obrony. Przy czym „odpisem” pisma w rozumieniu art. 128 k.p.c. jest jego dalszy egzemplarz zgodny z oryginałem. Może to być kopia tego pisma lub osobno wykonany jego duplikat²¹. Tym samym z chwilą złożenia wniosku do sądu przez komisję, osoba, której postępowanie dotyczy staje się uczestnikiem postępowania nieprocesowego i jawne dla niej stają się wszystkie dokumenty złożone wraz z wnioskiem. Procedura cywilna nie zna bowiem instytucji anonimizacji danych (zwłaszcza danych osobowych osób które wnioskowały o wszczęcie postępowania przez komisję, ani też przesłuchanych świadków), charakterystycznej dla ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jeżeli chodzi zaś o dalszy tok postępowania przed komisją, to w przypadku ustalenia zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 25 u.w.t. kieruje ona osobę,

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 11 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz. U. nr 43, poz. 296 ze zm. (dalej k.p.c.).

²¹ Postanowienie SN z dnia 8 marca 2005 r., IV CZ 2/05, LEX nr 603428.

której postępowanie dotyczy na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego. Skierowanie ma formę pisma, nie wymaga uzasadnienia i nie podlega zaskarżeniu²². Wskazuje to na odformalizowany charakter skierowania, co do którego decyzję (rozstrzygnięcie) może podjąć członek lub członkowie komisji, którzy prowadzili daną sprawę.

Treść opinii, a w szczególności jej wnioski mogą decydować o skierowaniu przez komisję wniosku do sądu rejonowego o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego lub też o zakończeniu postępowania. Jednakże – jak wyżej wskazano – przepisy u.w.t. nie przewidują możliwości przymusowego doprowadzenia na badanie osoby nadużywającej alkoholu w przypadku nieusprawiedliwionego niestawienia. W praktyce niestawienie tej osoby najczęściej będzie stanowiło podstawę do skierowania wniosku do sądu rejonowego o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Decyzja o wystąpieniu z wnioskiem do sądu nie ma charakteru sformalizowanego rozstrzygnięcia, nie wymaga uzasadnienia i nie podlega zaskarżeniu, nie może być zatem kwestionowana przez osobę, której postępowanie dotyczy. Ukształtowana praktyka wskazuje, że najczęściej członek lub członkowie komisji prowadzący daną sprawę przedstawiają akta przewodniczącemu komisji wraz z pismem wskazującym na celowość sporządzenia wniosku do sądu. Wymagania formalne wniosku określone w k.p.c. w ogóle nie dotyczą trybu ani sposobu podejmowania decyzji o wystąpieniu z wnioskiem. Jednakże od decyzji o wystąpieniu z wnioskiem należy odróżnić czynność sporządzenia wniosku, która jest poddana ścisłym wymogom formalnym procedury cywilnej.

Praktyka wskazuje, że wnioski komisji rozwiązywania problemów alkoholowych są często konstruowane wadliwie, zawierają bowiem braki formalne, które z kolei mogą stać się przedmiotem zarzutów formalnych ze strony osób, których dotyczą wnioski, powodując zbędne przedłużenie postępowania, a nawet jego zawieszenie (art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c.) i w konsekwencji dalszej bezczynności – umorzenie (art. 182 § 1 k.p.c.).

Wniosek komisji rozwiązywania problemów alkoholowych powinien zawierać: oznaczenie sądu rejonowego, do którego jest skierowany, oznaczenie komisji z podaniem jej siedziby, imię, nazwisko i adres zamieszkania uczestnika postępowania, to jest osoby, której wniosek dotyczy, imię i nazwisko procesowego pełnomocnika komisji, jeżeli został ustanowiony; oznaczenie, że wniosek dotyczy zastosowania obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego; żądanie zastosowania obowiązku poddania się leczeniu przez oznaczoną

²² Zdaniem R. Sawuły (*Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi. Tekst ustawy z komentarzem, orzecznictwem i aktami wykonawczymi*, Rzeszów 2003, s. 289) skierowanie powinno mieć formę uchwały. . Moim zdaniem w przepisach u.w.t. brak podstaw do nadania skierowaniu tak sformalizowanego charakteru. W przypadku konieczności podjęcia uchwały powstaje zagadnienie quorum wymaganego do jej podjęcia oraz odpowiedniej większości.

osobę, przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie, wskazanie dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności, podpis osoby uprawnionej do reprezentacji komisji i wymienienie załączników.

Większość ze wskazanych warunków formalnych nie stwarza problemu w praktyce. Zdarzają się zarzuty dotyczące braku w ogóle uzasadnienia wniosku lub braku odpisów wszystkich załączników. Poważny problem stanowi natomiast kwestia wykazania uprawnień osoby, która podpisała wniosek. W postępowaniu cywilnym wnioskodawca niebędący osobą fizyczną ma obowiązek wykazać stosownym dokumentem sposób reprezentacji danego podmiotu oraz uprawnienie do reprezentacji osób, które podpisały wniosek. Gminna komisja jest organem kolegialnym i powstaje istotne z punktu widzenia praktyki zagadnienie braków formalnych wniosku, a tym samym również możliwej strategii obrony (zarzuty formalne) osoby, której postępowanie dotyczy. Przepisy u.w.t. nie regulują tej kwestii. W praktyce funkcjonowania komisji wnioski do sądu są podpisywane przez przewodniczącego komisji. Uprawnienie to jest wywodzone z różnych źródeł, spośród których najczęściej spotykane to regulamin komisji lub regulamin funkcjonowania urzędu gminy, zawierający również regulację pracy komisji. Zasadniczo rozwiązanie tego rodzaju uznać należy za prawidłowe, o ile regulamin został ustanowiony przez organ, który powołał komisję. Organ, który powołuje członków komisji ma również uprawnienie do uregulowania jej funkcjonowania, a tym samym do określenia sposobu reprezentacji na zewnątrz.

Nieprawidłowa jest natomiast sytuacja, w której regulamin ustanowiła sama komisja lub jej przewodniczący z określeniem prawa do reprezentacji na rzecz jednego z jej członków (najczęściej przewodniczącego). Tego rodzaju rozwiązanie nie znajduje oparcia w przepisach ani w decyzji organu powołującego komisję²³.

Reasumując, wraz z wnioskiem do sądu gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych powinna złożyć również odpis zarządzenia o powołaniu oznaczonych osób w skład komisji (uprawnienie do działania w imieniu komisji) oraz odpis regulaminu lub innego dokumentu (uprawnienie do reprezentacji w postępowaniu cywilnym).

Osoba, której dotyczy postępowanie może zwracać uwagę na dostrzeżone uchybienia już na etapie zapoznania się z treścią wniosku. Nieuzupełnienie wniosku przez komisję będzie skutkowało wezwaniem przez przewodniczącego wydziału sądu rejonowego do ich usunięcia, co może spowodować (w przypadku upływu zakreślonego terminu) wydanie zarządzenia o zwrocie wniosku.

²³ W doktrynie zaprezentowano pogląd, że wniosek powinni podpisać wszyscy członkowie komisji, którzy uczestniczyli w podjęciu decyzji o skierowaniu do sądu wniosku o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu – I. Skrzydło-Niznik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, doktryna, orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 385. Stanowisko to nie uwzględnia jednak faktu, iż czym innym jest decyzja (oczywiście w znaczeniu potocznym) o skierowaniu sprawy do sądu, a czym innym sam wniosek do sądu. W pierwszym przypadku decyzja może zostać podjęta przez niektórych członków (nawet jednego prowadzącego daną sprawę lub przewodniczącego), w drugim – w przypadku braku regulaminu – konieczne będzie podpisanie wniosku przez większość członków komisji.