



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

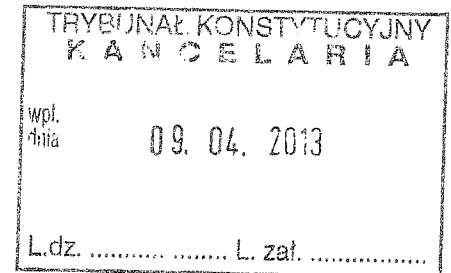
Warszawa, 8 kwietnia 2013 r.

RPO-728872-V-13/ST

Trybunał Konstytucyjny

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa



Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności :

- 1) 4¹ ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356) w części zawierającej słowa „oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego”;

- 2) art. 25 ustawy wymienionej w pkt 1,
 - 3) art. 26 ust. 3 ustawy wymienionej w pkt 1 w części zawierającej słowa „gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub”
- z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W związku z wpływającymi do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skargami analizie prawnej zostały poddane przepisy dotyczące działalności gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zgodnie z art. 4¹ ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356) wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, do zadań których należy m. in. podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. W skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 4¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Ustawodawca tworząc gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych nie wprowadził więc szczególnych wymogów, co do składu osobowego tych gminnych komisji. W znaczeniu formalnoprawnym członkiem takiej komisji może więc być każdy członek danej

wspólnoty samorządowej posiadający pełną zdolność do czynności prawnych, o ile tylko został przeszkolony w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W świetle powyższego gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych jest ciałem społecznym działającym przy podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, zaś zasady wynagrodzenia jej członków za udział w pracach określa corocznie rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

Spółeczny charakter gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, a także jej skład osobowy (jak już wskazano, członkiem komisji może być każda osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, jeśli tylko została uprzednio przeszkolona w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych) należy skonfrontować z jednym z podstawowych zadań tej komisji, tj. z podejmowaniem czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika, że 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. 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 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). W myśl zaś art. 26 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi osoby, o których mowa w art. 24, jeżeli uzależnione są od alkoholu, zobowiązać można do poddania się leczeniu w stacjonarnym lub niestacjonarnym zakładzie leczenia odwykowego. O zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego orzeka sąd rejonowy właściwy według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy, w postępowaniu nieprocesowym (art. 26 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). 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 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

Z powołanych powyżej przepisów wynika, że organ społeczny jakim jest gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych został wyposażony w kompetencje głęboko ingerujące w prawo do prywatności jednostki jak też w sferę jej autonomii informacyjnej. Organ ten może bowiem nie tylko na wniosek samego zainteresowanego, lecz także z urzędu skierować daną osobę na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu. Może również zwrócić się do sądu w trybie nieprocesowym o wszczęcie postępowania w sprawie zobowiązania do poddania się leczeniu. Wówczas do wniosku o wszczęcie postępowania gminna

komisja rozwiązywania problemów alkoholowych zobowiązana jest dołączyć zebraną dokumentację.

Całokształt omówionych powyżej przepisów wskazuje w sposób nie budzący wątpliwości, że podejmując czynności, o których mowa w art. 4¹ ust. 3 in fine ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych pozyskuje o jednostce dane dotyczące życia rodzinnego, a także dane o szczególnym charakterze, tj. dane wrażliwe takie jak dane dotyczące stanu zdrowia i nałogu (w tym przypadku uzależnienia od alkoholu). Przy czym ustawodawca nie uczynił tego wprost, lecz poprzez określenie poszczególnych czynności podejmowanych przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych (komisja kieruje na badanie w związku z nadużywaniem alkoholu, komisja dołącza do wniosku zebraną dokumentację). W związku z tym, aby podjąć czynności przewidziane ustawą, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych musi uprzednio wejść w posiadanie informacji wskazujących na nadużywanie alkoholu oraz powiązać te informacje z posiadaną wiedzą na temat rozkładu życia rodzinnego, demoralizacji małoletnich, uchylania się od pracy (co samo w sobie budzi wątpliwości konstytucyjne, skoro art. 65 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje wolność pracy), systematycznego zakłócania spokoju lub porządku publicznego. Dane zgromadzone w tym zakresie przez komisję stanowią elementy składowe zebranej dokumentacji, o której mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dane te także w sposób oczywisty należą do sfery intymnej osoby fizycznej. Jednakże ustawodawca zdecydował się na swoiste „uspołecznienie” tych intymnych informacji o jednostce, powierzając ich

gromadzenie i przetwarzanie organowi mającemu status organu społecznego. Skład osobowy tego organu stanowią osoby, których jedyną kwalifikacją jest bliżej nieokreślone przeszkolenie w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Stąd też – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – przepisy powierzające gminnym komisjom rozwiązywania problemów alkoholowych podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego powinny zostać poddane ocenie z punktu widzenia spełnienia standardów konstytucyjnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w zakresie prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki takim standardem jest szczegółowość, a nie ogólnikowość regulacji prawnej zezwalającej na ingerencję w te prawa. Podstawa prawna ingerencji w sferę tych praw musi więc odpowiadać pewnym wymaganiom jakościowym.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Gromadzenie przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych informacji o stanie zdrowia, nałogach i życiu osobistym oraz życiu rodzinnym danej osoby stanowi wkroczenie w sferę prywatności chronioną art. 47 Konstytucji RP. Pozostaje też w bezpośrednim związku z czcią i dobrym imieniem tej osoby, skoro gromadzone informacje dotyczą jej zachowań, które w powszechnym odczuciu społecznym traktowane są negatywnie, a więc stanowią zaprzeczenie dobrego imienia.

W związku z powyższym wszelkie regulacje prawne zezwalające na wkroczenie podmiotów zewnętrznych w sferę konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności jednostki muszą być maksymalnie precyzyjne. Potwierdzeniem tego jest treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowi on, że 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, moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Z punktu widzenia niniejszej sprawy szczególne znaczenie należy przypisać temu, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie”. W wydanym w pełnym składzie wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98, OTK z 2000 r., Nr 1, poz. 3) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „(...) uzależnienie dopuszczalności ograniczenia praw i wolności od ich ustanowienia <<tylko w ustawie>> jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane <<tylko>> w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczenia zakresu tych ograniczeń.”

Także z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Ponadto jak stanowi art. 51 ust. 5 Konstytucji RP zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że standardem konstytucyjnym jest sytuacja, w której zarówno wkroczenie w sferę prywatności jednostki jak też w jej autonomię informacyjną następuje na podstawie ustawy. Przy czym ustawa powinna nie tylko wskazywać organ uprawniony do takiej ingerencji, lecz powinna również precyzyjnie określać zakres danych o jednostce, które w toku wykonywania tej ustawowej kompetencji będą gromadzone oraz tryb ich gromadzenia. Tego standardu nie spełniają objęte niniejszym wnioskiem przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Otóż w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowane przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mają charakter blankietowy. Na ich podstawie ustawodawca przyznał gminnym komisjom rozwiązywania problemów alkoholowych uprawnienia do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Czynności te w sposób nierozdzielny związane są zaś z pozyskiwaniem przez owe komisje informacji wchodzących w zakres chronionego konstytucyjnie prawa do prywatności. Ustawodawca nie określił jednak żadnych wyraźnych konturów i granic ingerencji przez członków komisji w sferę tego konstytucyjnego prawa.

Nie jest zaś w tym zakresie wystarczające odwołanie się do art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr

101, poz. 926 ze zm.), aby uznać dopuszczalność przetwarzania danych o jednostce przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych. Zgodnie z treścią tego przepisu przetwarzanie danych jest dopuszczalne wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia wynikającego z przepisów prawa. Niewątpliwie przetwarzanie danych przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych jest niezbędne dla zrealizowania ustawowego uprawnienia w postaci podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu. Jednakże w przypadku danych osobowych wrażliwych (a do takich z całą pewnością należy zaliczyć dane ujawniające stan zdrowia i nałogi – art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych) nie jest to warunek wystarczający. Dane osobowe wrażliwe dotyczą bowiem głębokiej sfery intymności osób fizycznych. Ich gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie niesie za sobą często ryzyko dyskryminacji osoby, której te dane dotyczą. Stąd też legalizacja przetwarzania tych danych wymaga wyraźnego przepisu ustawy. Z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych wynika, że przetwarzanie danych wrażliwych jest dopuszczalne, jeżeli przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony.

Skierowanie przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu wymaga tego, aby komisja ta uprzednio zgromadziła informacje świadczące o tym, że osoba kierowana w związku z nadużywaniem alkoholu powoduje rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich czy też zakłóca spokój lub porządek publiczny. Także wszczęcie postępowania sądowego w sprawie obowiązku poddania się leczeniu

w zakładzie leczenia odwykowego na wniosek gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wymaga zebrania stosownej dokumentacji dotyczącej nadużywania alkoholu czy też życia rodzinnego, skoro, co wynika z art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, do wniosku dołącza się zebraną dokumentację.

Jednakże ustawodawca poprzestał na tych niepełnych z punktu widzenia art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP regulacjach. Określił uprawnienia gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (podejmują czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu poddania się leczeniu, w tym kierują na badanie przez biegłego, gromadzą dokumentację, składają wniosek do sądu dołączając zebraną dokumentację), określił też w stosunku do jakich osób te uprawnienia mają zastosowanie (osoby uzależnione od alkoholu). Z przepisów tych nie wynika natomiast, że ustawodawca dopełnił wymogów określonych w art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, tj. zobowiązał określone osoby fizyczne do ujawnienia informacji ich dotyczących. W praktyce więc takie zobowiązanie wyprowadzane jest z norm kompetencyjnych, uprawniających gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu poddania się leczeniu.

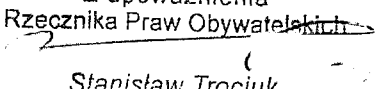
Przyznając gminnym komisjom rozwiązywania problemów alkoholowych uprawnienia w tym zakresie ustawodawca nie określił też zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji dotyczących osób nadużywających alkoholu. Skierowanie na badanie, o którym mowa w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi następuje nie tylko na wniosek osoby nadużywającej

alkoholu, lecz także z własnej inicjatywy gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Własna inicjatywa oznacza zaś, że uprzednio gminna komisja musi uzyskać informacje wskazujące na nadużywanie przez daną osobę alkoholu, a także demoralizację małoletnich, rozkład życia rodzinnego, itp. Na jakich zasadach, w jakim trybie, a także od kogo gminna komisja pozyskuje owe informacje, tego ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w ogóle nie reguluje. O zasadach i trybie gromadzenia tych informacji w celu realizacji ustawowych uprawnień przez gminną komisję nie rozstrzyga więc ustawa. W związku z tym uzasadniony jest zarzut, że kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

Jak już wskazano dane gromadzone przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych należą do sfery intymnej osoby fizycznej. Jednak ustawodawca nie dochowując wymogów wynikających z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP powierzył ich gromadzenie i przetwarzanie organowi o charakterze społecznym, a więc organowi, którego członkowie nie są związani jakimikolwiek rygorami wynikającymi z urzędniczej pragmatyki służbowej. W ten sposób nastąpiło „uspołecznienie” informacji o nałogach, stanie zdrowia czy też życiu rodzinnym. Ustawa nie stwarza zaś skutecznych gwarancji ochrony autonomii informacyjnej jednostki przed działaniami sprzecznymi z prawem. Co prawda art. 51 ust. 4 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji na jego temat zebranych w sposób spreczny z ustawą. Postawienie zarzutu sprzeczności z ustawą sposobu zbierania danych wymaga jednak, aby sam sposób zbierania informacji był określony w ustawie. Jednakże jak już wyżej wskazano, wbrew treści art. 51 ust. 5 Konstytucji RP zasady i tryb gromadzenia

informacji przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych nie zostały określone w ustawie. Nie istnieje więc w tym zakresie normatywny wzorzec, na podstawie którego można byłoby dokonać oceny, czy informacje o danej osobie zostały zebrane w sposób sprzeczny z ustawą.

Z przedstawionych powyżej powodów, wnoszę jak na wstępie niniejszego wniosku.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich