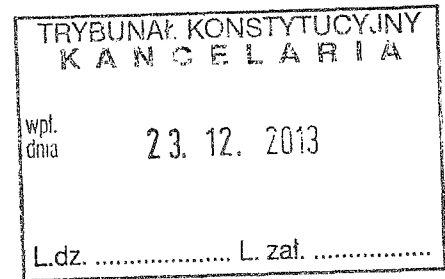




PG VIII TK 36/13

K 13/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie,
że:

1) art. 4¹ ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.), 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”, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 25 ustawy wymienionej w pkt 1 jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP;

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

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepisy: art. 4¹ ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.), w części zawierającej wyrazy „oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego”, i art. 25 oraz art. 26 ust. 3 tej ustawy, w części zawierającej wyrazy „gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub”, są niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 51 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji następujących przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.) [dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości]:

- art. 4¹ ust. 3, 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*;
- art. 25;
- art. 26 ust. 3, w części zawierającej słowa *gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub*.

Uzasadniając zarzut niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, RPO wskazał m.in., że członkiem gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, do zadań której należy podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, może zostać każdy członek danej wspólnoty samorządowej posiadający pełną zdolność do czynności prawnych, jeśli tylko został przeszkolony w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ustawodawca, tworząc gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, nie wprowadził więc szczególnych wymogów co do składu osobowego tychże komisji.

RPO zwrócił przy tym uwagę, że gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej: gminne komisje lub komisje) są *ciałem społecznym*. W świetle przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, organ społeczny, jakim jest gminna komisja, został wyposażony w kompetencje pozwalające na głęboką ingerencję w prawo jednostki do prywatności oraz w sferę jej autonomii informacyjnej. Organ ten może bowiem z urzędu skierować na badania przez biegłego osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny – celem wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu. Gminna komisja może również wystąpić do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie zobowiązania osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu w stacjonarnym lub niestacjonarnym zakładzie leczenia odwykowego. Do wniosku tego komisja obowiązana jest dołączyć zebraną dokumentację wraz z opinią biegłego.

W ocenie RPO, podejmując czynności, o których mowa w art. 4¹ ust. 3 *in fine* ustawy o wychowaniu w trzeźwości, gminna komisja pozyskuje o jednostce dane dotyczące jej życia rodzinnego, a także dane o szczególnym charakterze, tj.

dane wrażliwe, takie jak informacje o stanie zdrowia i nałogu (w tym przypadku – uzależnieniu od alkoholu).

Rzecznik zwrócił przy tym uwagę, że, przyznając komisjom takie uprawnienie, *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)* [uzasadnienie wniosku RPO, str. 5].

Rzecznik podniósł, że, dla podjęcia czynności przewidzianych w ustawie, gminna komisja musi wejść w posiadanie informacji wskazujących na nadużywanie przez daną osobę alkoholu oraz powiązać te informacje z posiadaną wiedzą na temat rozkładu życia rodzinnego, demoralizacji małoletnich, uchylania się od pracy, systematycznego zakłócania spokoju lub porządku publicznego. Zgromadzone w tym zakresie dane stanowią elementy składowe zebranej dokumentacji, o której mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W ocenie RPO, dane te należą do sfery intymnej osoby fizycznej, lecz ustawodawca zdecydował się na ich *swoiste uspołecznienie*, powierzając ich gromadzenie i przetwarzanie organowi mającemu status organu społecznego, w skład którego wchodzi osoby, których jedyną kwalifikacją jest bliżej nieokreślone przeszkolenie w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (*vide* – uzasadnienie wniosku RPO, str. 6).

Zdaniem Rzecznika, przepisy powierzające gminnym komisjom podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, nie odpowiadają standardom konstytucyjnym w zakresie prawa do prywatności i autonomii informacyjnej. RPO wskazał, że gromadzenie informacji o stanie zdrowia, nałogach, życiu osobistym i życiu rodzinnym danej osoby stanowi wkroczenie w sferę prywatności chronioną

przez art. 47 Konstytucji. Pozostaje też w bezpośrednim związku z czcią i dobrym imieniem danej osoby, gdyż gromadzone informacje dotyczą zachowań, traktowanych w odczuciu społecznym jako negatywne. W tym zakresie standardem jest szczegółowość, a nie ogólnikowość regulacji prawnej zezwalającej na ingerencje w te prawa. W związku z tym, wszelkie regulacje prawne zezwalające na wkroczenie podmiotów zewnętrznych w sferę konstytucyjnie chronionego prawa jednostki do prywatności *muszą być maksymalnie precyzyjne*.

W ocenie RPO, kwestionowane przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości mają charakter blankietowy. Na ich podstawie ustawodawca przyznał bowiem gminnym komisjom rozwiązywania problemów alkoholowych uprawnienia do podejmowania czynności, które w sposób nierozzerwalny związane są z pozyskiwaniem 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* (uzasadnienie wniosku RPO, str. 8). Zdaniem RPO, dla uznania dopuszczalności przetwarzania danych o jednostce przez gminną komisję nie jest 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.) [dalej: ustawa o ochronie danych osobowych].

Przetwarzanie danych jest bowiem niezbędne dla zrealizowania ustawowego uprawnienia w postaci podejmowania przez komisję czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu, jednakże w przypadku danych osobowych wrażliwych nie jest to warunek wystarczający. Zdaniem RPO, dane ujawniające stan zdrowia i nałogi należy zaś zaliczyć do danych wrażliwych (art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych). Dane osobowe wrażliwe dotyczą zaś głębszej sfery intymności osób fizycznych, a ich gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie niesie często ryzyko dyskryminacji osoby, której

dotyczą. Z tych względów legalizacja przetwarzania tych danych wymaga wyraźnego przepisu ustawy.

RPO wskazał, że skierowanie danej osoby na badanie, o którym mowa w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, wymaga uprzedniego zgromadzenia informacji świadczących o tym, że osoba kierowana, w związku z nadużywaniem alkoholu, powoduje rozkład życia rodzinnego, demoralizuje nieletnich czy też zakłóca spokój lub porządek publiczny. Również skierowanie do sądu wniosku o wszczęcie postępowania sądowego w przedmiocie zobowiązania osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego wymaga zebrania stosownej dokumentacji dotyczącej nadużywania alkoholu oraz życia rodzinnego osoby, której ten wniosek dotyczy. *Jednakże ustawodawca poprzestał na (...) niepełnych z punktu widzenia art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji, regulacjach* (uzasadnienie wniosku RPO, str. 10). Określił bowiem uprawnienia gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz osoby, w stosunku do których uprawnienia te mają zastosowanie, tj. osoby uzależnione od alkoholu. W ocenie Rzecznika, z kwestionowanych przepisów nie wynika, że ustawodawca dopełnił wymogów określonych w art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, tj. zobowiązał określone osoby fizyczne do ujawnienia informacji ich dotyczących. W praktyce zobowiązanie takie wyprowadzane jest więc z norm kompetencyjnych, uprawniających gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Zdaniem Rzecznika, ustawodawca nie określił też zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji dotyczących osób nadużywających alkoholu.

RPO wskazał, że gminna komisja ma uprawnienie do skierowania, z własnej inicjatywy, osoby nadużywającej alkoholu na badanie określone w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. *Własna inicjatywa* oznacza zaś, że

komisja musi uzyskać informacje wskazujące na zaistnienie ustawowych przesłanek, uzasadniających wystąpienie z takim wnioskiem. Tymczasem ustawa o wychowaniu w trzeźwości w ogóle nie reguluje, na jakich zasadach, w jakim trybie oraz od kogo gminna komisja uzyskuje owe informacje. *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* (uzasadnienie wniosku RPO, str. 11).

Rzecznik podniósł ponadto, że dane gromadzone przez gminne komisje należą do *sfery intymnej osoby fizycznej*. Nie dochowując wymogów wynikających z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji, ustawodawca powierzył zaś ich gromadzenie i przetwarzanie organom o charakterze społecznym, a więc organom, którego członkowie nie są związani jakimikolwiek rygorami wynikającymi z urzędowej pragmatyki służbowej. W ocenie Rzecznika, w ten sposób nastąpiło *uspołecznienie* informacji o nałogach, stanie zdrowia czy też życiu rodzinnym. Jego zdaniem, ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie stwarza przy tym skutecznych gwarancji ochrony autonomii informacyjnej przed działaniami sprzecznymi z prawem. Postawienie zarzutu sprzeczności z ustawą sposobu zbierania danych wymaga, aby sam sposób zbierania informacji był określony w ustawie. Tymczasem zasady i tryb gromadzenia informacji przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych nie zostały określone w ustawie. Według Rzecznika, 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.

Jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie zostały wskazane art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Wzorzec z art. 47 Konstytucji normuje wprost prawo do prywatności, stanowiąc, iż *każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym*. Oznacza to, że państwo z jednej strony zobowiązuje się do nieingerowania w konstytucyjnie określony zakres życia jednostki, a z drugiej strony zapewnia jej w tym zakresie stosowną ochronę (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52 i 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108).

W art. 47 Konstytucji uregulowane zostały dwa odrębne zagadnienia: po pierwsze – prawo jednostki do prawnej ochrony wskazanych w pierwszej części przepisu sfer życia, po drugie – przyznanie jej prawa do decydowania w sprawach określonych w drugiej jego części. Pierwszemu prawu jednostki odpowiada oczywiście obowiązek władzy państwowej uregulowania w drodze przepisów prawnych tych zagadnień. Natomiast drugie prawo posiada w istocie charakter *wolności*, polega bowiem na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki (*vide* – P. Sarnecki, uwagi do art. 47, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz* pod. red. L. Garlickiego, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r., str. 1, 3).

Prywatność, rozumiana jako prawo do życia własnym życiem, układanym według własnej woli, z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej, odnosi się między innymi do życia osobistego i bywa nazywana *prawem do pozostawienia w spokoju*. Konstytucja, mówiąc o prawie do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym, ustanawia zakaz ingerencji państwa w życie prywatne jednostki, równocześnie nakładając na państwo obowiązki pozytywne. Ochrona prawa do prywatności i do decydowania o sobie samym nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego

ograniczenia pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie ma służyć. Ramy dopuszczalnych ograniczeń wyznacza, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasada proporcjonalności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. K 16/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 80).

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji w aspekcie formalnym wymaga, by ograniczenia te były *ustanawiane tylko w ustawie*, zaś w aspekcie materialnym dopuszcza on ustanawianie ograniczeń *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*. Dodatkowym ograniczeniem dopuszczalnego zakresu ograniczeń jest zakaz naruszania *istoty* wolności i praw.

Ze sformułowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*) [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22].

Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 51 Konstytucji, wprowadza on prawo jednostki do ochrony danych osobowych, w którego zakres wchodzi warunek ustawowej podstawy zobowiązania jednostki do ujawnienia informacji jej

dotyczących. Zgodnie bowiem z treścią ust. 1 tego przepisu, *nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby*. Przepis art. 51 Konstytucji w ustępie 5 zawiera zaś generalną zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą *zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa*.

Autonomia informacyjna, stanowiąca element ochrony życia prywatnego, oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. K 8/04, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 81).

W zakresie prawa do ochrony danych osobowych znajduje się wolność jednostki od ujawniania informacji dotyczących swej osoby, nieujawniania ich tak innym osobom, jak i władzom publicznym. *Wskazana wolność obejmuje, w swym punkcie wyjścia, wolność (...) ujawniania wszelkich informacji dotyczących każdego z przejawów nie tylko ściśle osobistego, lecz również publicznego zachowania się jednostki* (P. Sarnecki, uwagi do art. 51 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003 r., str. 1-2 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110).

Konstytucyjnie ustanowione ograniczenia, dotyczące ujawniania, pozyskiwania i dostępności informacji o osobach prywatnych, są jednocześnie istotnym elementem prawa do prywatności (*vide* – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, str. 108 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110). Rozwiązania zawarte w art. 51 Konstytucji rozwijają prawo do prywatności i są jego nader oczywistą konsekwencją. *Można zasadnie wywodzić, że treść art. 51 ust. 1 Konstytucji mieści się już w postanowieniach art. 47; wspomniana w tym pierwszym przepisie ustawa jest oczywiście ustawą*

wskazaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji (P. Sarnecki, uwagi do art. 51 Konstytucji, *op. cit.*, str. 2 i 3).

Gwarantując prawo do prywatności, nie może Konstytucja – w sposób generalny – pozwalać organom władzy publicznej ani na dokumentowanie dla własnych celów tzw. danych osobowych, czyli informacji o osobowych właściwościach (indywidualnych cechach) konkretnych jednostek, ani też zezwalać owym organom na penetrowanie i dokumentowanie zachowań osób prywatnych, ani też w końcu zmuszać te osoby do ujawniania swych cech, właściwości oraz swego osobistego postępowania, i to już nie tylko wobec wspomnianych organów, ale wobec kogokolwiek. Zawarte w art. 51 Konstytucji wolności i prawa oraz odpowiednie kompetencje władz publicznych nie funkcjonują jednak w wymiarze absolutnym, lecz mogą być skonkretyzowane i ograniczane przez ustawy. W szczególności ustawy te mogą określać kwestie, co do których ludzie winni jednak udzielać informacji, a inne podmioty będą je mogły w ten sposób pozyskiwać. Ustawy, o których mowa w ust. 1, 3 i 5 art. 51 Konstytucji, nie mogą być wydawane z pominięciem wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – P. Sarnecki, uwagi do art. 51, *op. cit.*, str. 3 – 5).

Autonomia informacyjna, podobnie jak ochrona prywatności, nie ma charakteru absolutnego. Wszelkie ingerencje w tę sferę muszą jednak mieć na uwadze jej ochronę jako dobra konstytucyjnie chronionego i zasady konstytucyjne wskazujące na granice i przesłanki, jakie muszą być zachowane na wypadek ingerencji.

Ograniczenie autonomii informacyjnej może być zatem nałożone tylko ustawą i tylko w granicach zgodnych z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Przepis ust. 1 art. 51 Konstytucji jest przy tym ściśle powiązany z ust. 2 tegoż artykułu, który przewiduje, że władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić oraz udostępniać wyłącznie takie informacje o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Konstytucja realizuje w ten

sposób najbardziej zasadnicze elementy składające się na treść prawa do ochrony życia prywatnego: respekt dla autonomii informacyjnej jednostki, a więc sam obowiązek udostępnienia danych ograniczony do ściśle określonych ustawowo sytuacji; ograniczenie arbitralności ustawodawcy – ustawa nie może zakresu obowiązku kształtować dowolnie.

Wzajemna relacja między art. 47 i art. 51 Konstytucji polega bowiem na tym, że – co zasygnalizowano już uprzednio – autonomia informacyjna (art. 51 Konstytucji) jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 ustawy zasadniczej, tego słowa znaczeniu. Dlatego też ograniczenie korzystania z autonomii informacyjnej podlega rygorom wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81).

Ocena zasadności podniesionych przez Rzecznika zarzutów, a tym samym konstytucyjności kwestionowanych przepisów, wymaga odniesienia się do regulacji dotyczących rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności zaś statusu prawnego, uprawnień i funkcjonowania gminnych komisji.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są zobowiązane m.in. do podejmowania działań zmierzających do przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu. Zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonywane są przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w tym m.in. leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Zgodnie z art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych

oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania gminy w tym zakresie obejmują:

1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;

2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie;

3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;

4) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;

5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13¹ i 15 ustawy o wychowaniu trzeźwości oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;

6) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.

Realizacja przez gminy wymienionych zadań następuje m.in. poprzez tworzenie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy.

Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, o którym mowa w art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nie ma przy tym waloru przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Jest to akt prawny wiążący organy gminy, określający sposoby działania gminy. Program ten w rzeczywistości jest planem działania gminy

(*vide* – wyrok NSA w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2003 r., sygn. II SA/Po 502/03, LEX nr 166967 oraz wyroki WSA: w Łodzi z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. III SA/Łd 388/12 i w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., sygn. III SA/Lu 463/12, LEX nr 1227904). Rada gminy może bowiem uchwalać także przypisane do jej zadań akty lub dokumenty o charakterze nienormatywnym (*vide* – wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r., sygn. II GSK 39/06, LEX nr 236397, w którym za akt mający taki charakter uznano Strategię Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych, której integralną część stanowi gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych).

Do działań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych należy także zaliczyć powoływanie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (*vide* – P. Chmielnicki, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod, red. P. Chmielnickiego, LexisNexis, Warszawa 2010 r., str. 144).

Powołanie gminnej komisji jest ustawowym obowiązkiem wójta, burmistrza, prezydenta miasta, opartym na przepisach prawa publicznego (*vide* – wyrok NSA z dnia 6 września 2005 r., sygn. OSK 1966/04, LEX nr 194976).

Zgodnie bowiem z art. 4¹ ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, *wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania w zakresie określonym w ust. 1 oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.*

Gminne komisje wykonują na terenie gminy zadania z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i są jednostkami organizacyjnymi samorządu gminnego zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej (*vide* – wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2010 r., sygn. IV SAB/GL 49/10, LEX nr 775212). Mają przy tym charakter specjalnie utworzonej i wyspecjalizowanej jednostki gminnej, powołanej do zapewnienia prawidłowej

profilaktyki antyalkoholowej i zwalczania problemów alkoholowych (*vide* – wyrok NSA z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. II GSK 219/09, LEX nr 550295). W piśmiennictwie wskazuje się przy tym, że gminna komisja jest organem samorządu gminnego, który nie został wyposażony we własną ustawową jednostkę organizacyjną, która mogłaby stanowić jej aparat wykonawczy (urząd, biuro). Z tych względów aparat organizacyjny komisji został ulokowany w strukturach organizacyjnych aparatu wykonawczego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) [*vide* – D. Lebowa, W. Maciejko, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011 r., str. 49, 50).

Zgodnie z art. 4¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w skład gminnych komisji wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Wymóg dysponowania przez członków gminnej komisji przewidzianym w art. 4¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości przeszkoleniem odnosić należy już do chwili powoływania do składu komisji. *Aby wejść w skład komisji trzeba najpierw dysponować odbytym już przeszkoleniem (słowo "przeszkolone" wiąże się niewątpliwie z czasem przeszłym a nie przyszłym). Tylko wtedy bowiem gminna komisja, jako składająca się z osób posiadających specjalistyczną wiedzę, będzie mogła realizować właściwie swoje cele* (wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. II GSK 705/09, LEX nr 694422).

Powołanie do pełnienia obowiązków członka gminnej komisji jest szczególnym, władczym aktem publicznoprawnym powołania do pełnienia obowiązków społecznych (*vide* – wyrok NSA z dnia 6 września 2005 r., sygn. OSK 1966/04, *op. cit.*). Członkowie gminnej komisji nie wchodzi w skład innej jednostki organizacyjnej gminy. Są członkami społecznego, kolegialnego organu administracji publicznej (*vide* – D. Lebowa, W. Maciejko, *op. cit.*, str. 72).

Zgodnie z art. 4¹ ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zasady wynagradzania członków gminnych komisji określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych.

Użyte przez ustawodawcę w wymienionym przepisie pojęcie *wynagradzanie* należy przy tym rozumieć jako formę ekwiwalentu za wykonywaną na rzecz gminnej komisji pracę i ewentualną rekompensatę za utracone w tym czasie zarobki. Brak jest zaś podstaw prawnych do zawierania jakichkolwiek umów z członkami gminnych komisji czy tym bardziej zatrudniania ich w urzędzie gminy (*vide* – R. Budzisz, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, cz. II, Studia Prawno – Ekonomiczne z 2009 r., nr 80, str. 55-87).

Reasumując, gminne komisje są społecznym, kolegialnym organem administracji publicznej funkcjonującym w strukturach gminy i realizującym nałożone na gminę zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi na terenie gminy. Członkowie komisji pełnią obowiązki społecznie, nie wchodzi w skład innych jednostek organizacyjnych gminy oraz muszą posiadać przeszkolenie w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zakres działania komisji można opisać jako katalog zadań obejmujących problematykę rozwiązywania problemów alkoholowych oraz profilaktykę uzależnień od alkoholu na terenie gminy.

W piśmiennictwie wskazuje się, że działania komisji w ramach realizacji tych zadań można sklasyfikować, wyodrębniając działania o charakterze: wychowawczo – edukacyjnym (n.p. współpraca ze szkołami), orzecznictwem (n.p. wydawanie opinii w przedmiocie udzielania zezwoleń na prowadzenie punktów sprzedaży alkoholu) oraz interwencyjnym. Działania interwencyjne najczęściej przyjmują formę czynności materialno – technicznych (*vide* – D. Lebowa, W. Maciejko, *op.cit.*, str. 59, 60).

Podjęmowane przez komisje czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego we wskazanej klasyfikacji traktowane są jako czynności o charakterze interwencyjnym (tamże, str. 59) i podejmowane są w ramach postępowania wobec osób uzależnionych od alkoholu.

Postępowanie to zostało unormowane w przepisach rozdziału 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Zgodnie z zawartymi tam regulacjami, poddanie się leczeniu odwykowemu, co do zasady, jest dobrowolne. Wyjątki w tym zakresie określone są w ustawie (art. 21 ust. 2). Leczenie odwykowe osób uzależnionych od alkoholu jest zaś prowadzone przez podmioty lecznicze wykonujące działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej (art. 21 ust. 1).

Zgodnie z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, *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.*

Przepisy art. 25 i art. 26 wymienionej ustawy stanowią zaś:

Art. 25. 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. 26. 1. 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.

2. 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.

3. 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.

Przymusowe leczenie odwykowe, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, jest wyjątkiem od przyjętej przez ustawodawcę zasady dobrowolnego poddania się leczeniu odwykowemu przez osoby uzależnione od alkoholu.

O zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego orzeka sąd rejonowy. Postępowanie sądowe prowadzone jest, w zakresie nieuregulowanym w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości, na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących postępowania nieprocesowego, tj. przepisów części pierwszej księgi drugiej tytułu I tegoż kodeksu (art. 506 – 525 k.p.c.). Od postanowienia w przedmiocie obowiązku poddania się leczeniu przysługuje apelacja. Możliwe jest także wniesienie skargi kasacyjnej. Sprawa o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu należy do kategorii spraw z zakresu prawa osobowego (*vide* – I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002 r., str. 389).

Przepis art. 4¹ ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w zakresie kwestionowanym przez Rzecznika, ma charakter ogólnej normy kompetencyjnej, uprawniającej gminne komisje do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od

alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

W kwestionowanych przepisach art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości zostały zaś skonkretyzowane kompetencje gminnych komisji, nadane im przez ustawodawcę w celu realizacji zadań określonych we wskazanym art. 4¹ ust. 3 tej ustawy.

Kompetencje te obejmują uprawnie do:

- skierowania osoby fizycznej na badanie przez biegłego celem wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu,
- skierowania do sądu wniosku o wszczęcie wobec osoby fizycznej postępowania w sprawie orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

Z *petitum* oraz uzasadnienia wniosku RPO wynika, że istota podniesionych w nim zarzutów w przedmiocie niezgodności z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczy przede wszystkim ogólnego, blankietowego charakteru kwestionowanych przepisów, które, przyznając gminnej komisji, jako organowi społecznemu, uprawnienie do ingerowania w konstytucyjnie chronioną sferę prywatności osoby fizycznej poprzez uzyskiwanie dotyczących jej danych, w szczególności dotyczących stanu zdrowia i nałogów, nie określają precyzyjnie zakresu tych uprawnień oraz nie regulują sposobu, zasad i trybu uzyskiwania przez komisję danych objętych tą ochroną w toku postępowania zmierzającego do orzeczenia obowiązku leczenia w zakładzie lecznictwa odwykowego.

W tym kontekście wskazać należy, że działania gminnych komisji, określone w art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, mogą dotyczyć wyłącznie osób uzależnionych od alkoholu, o których mowa w art. 24 tej ustawy.

W świetle wymienionych regulacji, do skierowania osoby fizycznej na badanie przez biegłego celem wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, jak również orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, konieczne jest zatem spełnienie łącznie dwóch przesłanek wskazanych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości: pierwszej, o charakterze medycznym, obejmującej stan nadużywania przez tę osobę alkoholu, i drugiej, określanej jako społeczna, która została zdefiniowana jako jedno ze wskazanych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości zachowań. Przesłanki te określa się jako *społeczne* dla zaznaczenia, że odnoszą się one do mniejszej (rodzina) lub większej (sąsiedzi) społeczności (*vide* – D. Lebowa, W. Maciejko, *op. cit.*, str. 94, 95 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2007 r., sygn. V CSK 241/07, LEX nr 361289).

Podkreślić ponadto trzeba, że dla wydania skierowania, o którym mowa w art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, oraz skierowania wniosku o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu konieczne jest wykazanie, iż przesłanka o charakterze społecznym występuje w związku z nadużywaniem alkoholu. W razie, gdy związek taki nie występuje, brak jest podstaw do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Przed wydaniem skierowania na badanie przez biegłego, jak i skierowaniem do sądu wniosku o orzeczenie obowiązku leczenia w zakładzie leczenia odwykowego, komisje muszą więc zebrać informacje dotyczące okoliczności uzasadniających podjęcie takich działań, tj. informacje potwierdzające, że w odniesieniu do osoby, której dotyczą te czynności, zaistniały przesłanki określone w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Z uwagi na wskazany charakter tych przesłanek, nie ulega wątpliwości, że dla zainicjowania wobec osoby fizycznej postępowania zmierzającego do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego gminna komisja musi wejść w posiadanie danych o jej stanie

zdrowia, nałogach, życiu osobistym, rodzinnym, stosunkach z członkami najbliższej rodziny, w tym z małoletnimi dziećmi, życiu zawodowym oraz relacjach z otoczeniem społecznym, pobytach w izbach wytrzeźwień, a także orzeczeniach o skazaniu za przestępstwa i ukaraniu za wykroczenia, w tym o nałożeniu mandatów karnych. W szczególności gminne komisje muszą uzyskać informacje dotyczące okoliczności wskazujących na uzależnienie określonej osoby od alkoholu, m.in. od kiedy nadużywa alkoholu i jak zachowuje się pod jego wpływem, czy w związku z nadużywaniem alkoholu miały miejsce interwencje Policji, czy występują tzw. ciągi alkoholowe, czy i jakie są przerwy między ciągami alkoholowymi, czy dana osoba była zatrzymywana w izbie wytrzeźwień, czy była karana, czy w miejscu pracy miała problemy związane z nadużywaniem alkoholu, czy miała związane z używaniem alkoholu problemy zdrowotne. W praktyce funkcjonowania gminnych komisji ukształtowała się praktyka wykorzystywania wcześniej opracowanych formularzy, w których wskazane są informacje, które powinny być uzyskane przez gminne komisje w ramach prowadzonego postępowania (*vide* – D. Lebowa, W. Maciejko, *op. cit.*, str. 100).

Uzyskiwanie i gromadzenie przez gminne komisje wskazanych danych o obywatelach, niezbędne dla wykonywania przez nie czynności określonych w art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, stanowi niewątpliwie ingerencję w sferę konstytucyjnie chronionej prywatności jednostki. Tym bardziej, jeśli uwzględni się, że w znacznym zakresie chodzi o uzyskiwanie danych o szczególnym charakterze, określanym jako tzw. dane wrażliwe (delikatne, sensytywne) w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych. Kryterium wyróżnienia danych wrażliwych stanowi okoliczność, iż dotyczą one sfer należących do prywatności czy nawet intymności osoby fizycznej (*vide* – J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, LEX a Wolters Kluwer business, Kraków 2007 r., str. 520).

Do danych takich zaliczyć należy, przetwarzane przez gminne komisje w ramach prowadzonych przez nie postępowań zmierzających do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, dane o: stanie zdrowia, nałogach (uzależnienie od alkoholu), skazaniach za przestępstwa związane z nadużywaniem alkoholu oraz orzeczeniach o ukaraniu i mandatach nałożonych za wykroczenia związane z nadużywaniem alkoholu.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z uzasadnienia wniosku RPO oraz przytoczonej tam argumentacji wynika, iż Rzecznik nie zarzuca kwestionowanym regulacjom, że, ingerując w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności, nie spełniają kryteriów przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności *sensu stricto*, wynikających z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Kwestionuje natomiast niedopełnienie wymogu wyraźnego, precyzyjnego wyznaczenia w ustawie granic ingerencji gminnych komisji w prawo do prywatności jednostki.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że uzależnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia tylko w ustawie jest czymś więcej, niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności 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 (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3).

Ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko w sferę prywatności jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji

(w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test "konieczności w demokratycznym państwie prawnym". Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniaść czy łatwość posługiwania się przez władzę - w odniesieniu do użytego środka (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 132; 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35).

Należy też zwrócić uwagę, że, zgodnie z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U z 1993 r. Nr 61, poz. 284), *każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji* (ust. 1). *Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób* (ust. 2).

Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), każde wkroczenie w prawo do prywatności musi jednak wytrzymać próbę trójszczeblowego testu oceny. Odnosi się on do źródła ograniczenia, jego potrzeby oraz wartości, ze względu na które ograniczenie się wprowadza. Niezbędne więc jest istnienie:

– dostatecznie precyzyjnej i konkretnej podstawy prawnej wkroczenia w postaci ustawy; oznacza to, że nie jest dopuszczalne wprowadzanie ograniczeń prywatności aktami innej rangi; nawet gdy dokonano tego w ustawie, jednak ma

ona charakter nazbyt ogólny, blankietowy, mało konkretny, gdy jest to ustawa kompetencyjna, z której wyprowadza się wnioskowanie *z celu na środki* – wówczas przesłanka konkretnej podstawy ustawowej nie będzie spełniona;

– konieczności tego wkroczenia, rozważanej z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawa; niewystarczające jest odwołanie się do czynnika celowości; niezbędne jest wykazanie konieczności, i to co do konkretnego (opisanego co do zakresu i sposobu) ograniczenia wprowadzonego w ustawie zwykłej;

– celu ingerencji (ranga chronionego interesu publicznego), spośród wymienionych w samym art. 8 Konwencji: bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego, dobrobytu gospodarczego kraju, ochrony porządku i zapobiegania przestępstwom, ochrony zdrowia i moralności oraz wolności innych osób (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, *op. cit.*, w którym wskazano na orzeczenia ETPCZ na tle Konwencji i jej art. 8 w związku z problematyką czynności operacyjno-rozpoznawczych: w sprawach przeciwko Francji (sprawy Kruslin przeciwko Francji, 11801/85 i Huvig przeciwko Francji, 11105/84 z 24 kwietnia 1990 r.). Przepisy ograniczające prawa i wolności jednostki powinny być formułowane jasno i precyzyjnie, co pozwoli uniknąć pozostawiania organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego wspomnianych ograniczeń. Naruszenie zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny, jak też z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30).

W związku z tym stwierdzić trzeba, że kwestionowane regulacje określają osoby, których mogą dotyczyć podejmowane przez gminne komisje działania,

poprzez wskazanie, że są to osoby, co do których zachodzą przesłanki z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Jak zasadnie podniósł Rzecznik, w przepisach tych nie zostały jednak wprost określone uprawnienia komisji do zbierania o tych osobach informacji dotyczących danych wchodzących w zakres ich sfery prywatności. Ustawodawca uczynił to pośrednio, wskazując czynności, do podejmowania których uprawniona jest komisja, a których wykonanie, co należy ponownie podkreślić, wymaga pozyskania wymienionych danych.

Jak już wskazano, kwestionowane uregulowania mają charakter norm kompetencyjnych. Określają uprawnienia komisji do podejmowania wskazanych w nich czynności. W praktyce, w oparciu o tak sformułowane przepisy przyjmuje się, iż ze względu na to, że dla realizacji wskazanych w nich czynności konieczne jest posiadanie przez komisje określonych informacji o obywatelach, mają one prawo do zbierania i gromadzenia tychże informacji

Przepisy te nie określają zatem w sposób konkretny, jakie to mają być informacje. Tym samym nie regulują, w jakim zakresie przedmiotowym komisja może ingerować w sferę prywatności osób fizycznych. W związku z tym mają charakter nazbyt ogólny, blankietowy. Prowadzi to do sytuacji, w której zakres informacji, jakie może uzyskać komisja, nie został skonkretyzowany. W zasadzie zatem rodzaj i zakres informacji, które mogą zbierać komisje, został przez ustawodawcę pozostawiony do ich uznania. Nie wydaje się przy tym, aby zachodziła konieczność samodzielnego decydowania przez komisję o tym, jakie informacje będzie gromadziła o obywatelach. Zauważyć ponadto należy, że w ustawie o wychowaniu w trzeźwości nie określono także wprost przesłanek zaniechania przez komisję zbierania informacji o obywatelach.

Konstytucyjna ochrona prawa do prywatności obejmuje przy tym szeroki zakres danych osobowych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01 (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81), *współczesne rozumienie sfery życia prywatnego w odniesieniu do danych osobowych prowadzi do objęcia ochroną każdej*

informacji osobowej bez względu na jej zawartość treściową - mogą to być zarówno takie informacje, które narażają osobę na uczucie wstydu czy skrępowania, ale i takie które mają zawartość całkowicie indyferentną z punktu widzenia moralności czy obyczaju. Przedmiotem ochrony są bowiem na tle nowoczesnych ujęć prywatności wartości akcentujące możliwość prowadzenia swych spraw, decydowania o swym życiu i o rodzajach więzi personalnych z innymi z maksymalną swobodą, a zarazem z najmniejszym stopniem ingerencji świata zewnętrznego w tę sferę, która jest domeną własnej aktywności jednostki. Ów wspólny "korzeń aksjologiczny" prawa do życia prywatnego oraz do ochrony danych osobowych decyduje w dużym stopniu o potrzebie poszukiwania wspólnego uzasadnienia dla uznania za dopuszczalną ingerencji zewnętrznej w świat "odosobnienia jednostki". Celowość przyjęcia takiego kierunku wykładni powstaje również na tle regulacji konstytucyjnych. Tymczasem konieczność ustalenia, czy w odniesieniu do konkretnej osoby fizycznej zachodzą przesłanki z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (w szczególności przesłanki o charakterze społecznym), powoduje, że zakres danych zbieranych przez gminne komisje może być bardzo szeroki. Tym bardziej przemawia to za wyraźnym, precyzyjnym określeniem granic dopuszczalnej ingerencji w prawa jednostki w przepisach prowadzących do takiej ingerencji.

Podnieść ponadto należy, że, w świetle uregulowań ustawy o wychowaniu w trzeźwości, postępowanie prowadzące do wydania skierowania na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu ma charakter odformalizowany. Przedmiotem tego postępowania jest stwierdzenie, czy, w odniesieniu do określonej osoby, istnieją przesłanki określone w art. 24 i art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Brak jest regulacji ustawowych dotyczących tego postępowania.

W praktyce przyjmuje się, że ustalenie przez gminną komisję okoliczności dotyczących przesłanek z art. 24 i art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości może nastąpić poprzez wysłuchanie osoby, w stosunku do której

toczy się postępowanie, i wysłuchanie innych osób (n.p. członków rodziny osoby uzależnionej) oraz za pomocą innych dowodów, w szczególności informacji od Policji, Straży Miejskiej, pracowników pomocy społecznej (*vide* - D. Lebowa, W. Maciejko, *op. cit.*, str. 101). Jak już jednak wskazano, brak jest w tym zakresie stosownych unormowań w ustawie o wychowaniu w trzeźwości.

Jeśli chodzi o skierowanie przez komisję do sądu wniosku o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, podnieść należy, iż przepis art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości nakazuje dołączenie do tego wniosku *zebranej dokumentacji* oraz opinii biegłego, o ile badanie zostało przeprowadzone.

W piśmiennictwie wskazuje się, że, ze względu na to, iż postępowanie w przedmiocie orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego toczy się przed sądem w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego regulujących postępowanie nieprocesowe, wniosek gminnej komisji powinien spełniać wymogi dotyczące pozwu. Powinien zatem zawierać osnowę, czyli żądanie wniosku, oraz wskazywać dowody na poparcie przytoczonych we wniosku okoliczności, uzasadniających żądanie wniosku (*vide* – I. Skrzydło – Niżnik, G. Zalas, *op. cit.*, str. 385).

Pod pojęciem dokumentacji, w rozumieniu art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, należy zaś rozumieć m.in. informacje przekazane przez osoby wezwane przez komisję, dokumentację z dotychczasowego i nieskutecznego leczenia odwykowego, orzeczenia w sprawach o przestępstwa i w sprawach o wykroczenia popełnione w związku z nadużywaniem alkoholu (*vide* – R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Rzeszów 2003 r., str. 289).

Osoba, w stosunku do której prowadzone jest postępowanie przez gminną komisję, nie jest zawiadamiana o podejmowanych przez tę komisję czynnościach. W razie braku przesłanek do wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w art. 26 ust. 3 omawianej ustawy, gminna komisja nie ma obowiązku

powiadomienia tej osoby o zakończeniu postępowania (*vide* – D. Lebowa, W. Maciejko, *op. cit.*, str. 101 i 105).

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości zasadniczo nie zawiera także regulacji dotyczących źródeł uzyskiwania przez gminne komisje informacji, dających podstawę do wszczęcia postępowania o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

Wyjątek dotyczy osób w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dawały powód do zgorszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdowały się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażały życiu lub zdrowiu innych osób i z tego powodu zostały doprowadzone do izby wytrzeźwień (w razie jej braku – do jednostki Policji), podmiotu leczniczego lub innej właściwej placówki utworzonej lub wskazanej przez jednostkę samorządu terytorialnego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu. W odniesieniu do tych osób, zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, *o wypadkach uzasadniających wszczęcie postępowania o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu zawiadamia się niezwłocznie właściwą gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych.*

Wskazać ponadto należy na przepis § 53 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249 ze zm.), zgodnie z którym, *jeżeli w toku czynności sądowych okaże się, że uzyskane informacje mogą stanowić podstawę do wszczęcia z urzędu sprawy przez sąd rodzinny lub wszczęcia postępowania w stosunku do osób uzależnionych od alkoholu, środków odurzających lub psychotropowych, sędzia jest obowiązany zawiadomić o tym niezwłocznie właściwy sąd rodzinny, właściwą gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych, właściwą poradnię wychowawczo-zawodową lub prokuratora.*

Jest to jednak przepis podustawowy.

Dodać należy, że w praktyce aktem prawnym regulującym funkcjonowanie gminnych komisji jest regulamin wydawany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w drodze zarządzenia. Regulaminy takie nie są aktami prawa miejscowego i nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa (*vide* – D. Lebowa, W. Maciejko, *op. cit.*, str. 54, 101 i 105 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. III SA/Lu 172/06, LEX Polonica 1785701).

W kontekście podniesionych w niniejszej sprawie zarzutów odnieść należy się także do charakteru prawnego czynności gminnych komisji, o których mowa w art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Jak już wskazano, gminne komisje należą do szeroko rozumianych organów władzy publicznej i wykonują zadania z zakresu administracji publicznej. Czynności podejmowane przez komisje, w postaci skierowania osoby na badanie przez biegłego w przedmiocie stwierdzenia uzależnienia alkoholowego oraz złożenia wniosku do sądu powszechnego o zobowiązanie do poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, nie są jednak decyzjami administracyjnymi oraz nie są aktami ani czynnościami, o których mowa art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

Nie można też ich uznać za inne czynności podejmowane w ramach toczącego się postępowania w sprawie administracyjnej.

Czynności określone w art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości dotyczą spraw regulowanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Odnoszą się do konkretnych osób. Podejmowane są jednostronnie, w sposób niezależny od innych podmiotów, a więc w sposób władczy. Czynności te nie wywołują jednak samoistnie żadnych zmian w sferze praw i obowiązków adresata tych czynności. Skierowanie na badanie przez biegłego nie jest wiążące dla osoby, której dotyczy, i nie może być w żaden sposób egzekwowane. Poddanie się badaniu w wyniku wydania skierowania

przez gminną komisję jest dobrowolne i zależy wyłącznie od woli osoby, której dotyczy. Nie jest wiążące dla tej osoby i nie może być w żaden sposób egzekwowane.

Skierowanie na badanie, o którym mowa w art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, należy zatem ocenić jako szczególnego rodzaju czynność mającą na celu, w przypadku poddania się badaniu przez adresata skierowania, przygotowanie 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 przy tym na przeszkodzie do złożenia przez komisję wniosku do sądu. Czynność ta może bowiem być zarządzone przez sąd. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, *w razie, gdy w stosunku do osoby, której postępowanie dotyczy, brak jest opinii biegłego w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, sąd zarządza poddanie tej osoby odpowiednim badaniom.*

Skierowanie osoby fizycznej na badanie przez biegłego nie wszczyna ani też nie kończy żadnego postępowania, do którego miałyby zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Skierowanie na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia alkoholowego nie wywołuje bezpośrednio skutków prawnych w sferze uprawnień materialnoprawnych. Także wniosek do sądu powszechnego o przymusowe leczenie, o którym mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nie wywołuje jakichkolwiek zmian w sferze uprawnień lub obowiązków podmiotu, którego dotyczy. Złożenie wniosku jest wyrazem realizacji przez gminną komisję, jako organ władzy publicznej, uprawnienia do wszczęcia postępowania z zakresu prawa osobowego w trybie postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Uprawnienie do złożenia wniosku statuuje zaś jedynie czynną legitymację procesową komisji w postępowaniu przed sądem powszechnym. Złożenie wniosku nie kończy zatem żadnego postępowania administracyjnego.

Wskazany charakter prawny czynności gminnych komisji, określonych w art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, powoduje, że nie mają do nich zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i nie podlegają one kontroli przez sądy administracyjne (*vide* – wyrok NSA z dnia 26 lipca 2007 r., sygn. I OSK 323/07, LEX nr 339973; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 sierpnia 2008 r., sygn. II SA/Go 315/11, LEX nr 897010 oraz I. Skrzydło –Niżnik, G. Zalas, *op. cit.*, str. 382; R. Sawuła, *op. cit.*, str. 289; D. Lebowa, W. Maciejko, *op. cit.*, str. 98;).

W konsekwencji, czynności gminnych komisji, zmierzające do realizacji uprawnień z art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nie podlegają również kontroli instancyjnej. Może to rodzić niebezpieczeństwo dowolnego, arbitralnego działania gminnych komisji. Konsekwencją jest również brak podstaw prawnych do wydania osobie, której dotyczy prowadzone przez komisję postępowanie, kopii dokumentów będących w posiadaniu komisji oraz do zapoznania się przez nią z aktami sprawy i sporządzania notatek (tamże, str. 102).

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera regulacji prawnych, które, zobowiązując członków komisji do zachowania w tajemnicy danych uzyskanych przez nich w toku prac komisji, gwarantowałyby dostateczną ochronę tychże danych.

Zauważyć należy, że tego typu regulacje zawarte są w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2006 r. Nr 189, poz. 1493 ze zm.) [dalej: ustawa o przeciwdziałaniu przemocy] oraz w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) [dalej: ustawa o pomocy społecznej].

Zgodnie z art. 9c ust. 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy:

2. Członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych zobowiązani są do zachowania poufności wszelkich informacji i danych, które uzyskali przy realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3. Obowiązek

ten rozciąga się także na okres po ustaniu członkostwa w zespole interdyscyplinarnym oraz w grupach roboczych.

3. Przed przystąpieniem do wykonywania czynności, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3, członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych składają organowi, o którym mowa w art. 9a ust. 2, oświadczenie o następującej treści: "Oświadczam, że zachowam poufność informacji i danych, które uzyskałem przy realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie oraz że znane mi są przepisy o odpowiedzialności karnej za udostępnienie danych osobowych lub umożliwienie do nich dostępu osobom nieuprawnionym."

Art. 119 ust. 2 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi:

2. Przy wykonywaniu zadań pracownik socjalny jest obowiązany:

(...)

5) zachować w tajemnicy informacje uzyskane w toku czynności zawodowych, także po ustaniu zatrudnienia, chyba że działa to przeciwko dobru osoby lub rodziny.

Warto też zwrócić uwagę, że, zgodnie z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (97) 5, dane medyczne, co do zasady, mogą być wykorzystywane jedynie przez osoby poddane takim samym normom zachowania tajemnicy zawodowej jak lekarze lub równorzędnym gwarancjom ochrony danych przewidzianym przez prawo krajowe.

Członkowie gminnych komisji w tym zakresie nie podlegają rygorom określonym w ustawie, pomimo iż w toku swojej działalności w komisji uzyskują informacje dotyczące stanu zdrowia i nałogów osób fizycznych, w stosunku do których komisja prowadzi określone działania.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej społecznego charakteru gminnych komisji zauważyć należy, że przeciwdziałanie alkoholizmowi wymaga podejmowania działań w szerokim zakresie, w tym także stosowania metod i

środków niemieszczących się w typowych formach działania administracji publicznej.

W literaturze wskazuje się przy tym, iż alkoholizm jest *chorobą chroniczną, postępującą i potencjalnie śmiertelną. Nie jest możliwe całkowite jej wyleczenie, a jedynie zahamowanie narastania jej objawów i szkód zdrowotnych z nią związanych (...) uzależnienie od alkoholu jest chorobą wieloczynnikową, bio-psychospołeczną, uszkadzającą funkcjonowanie człowieka w sferze somatycznej, psychologicznej, społecznej i duchowej. Model leczenia tego schorzenia musi być dostosowany do takiego sposobu postrzegania tej choroby* (W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, Warszawa 2003 r., tom 1, str.. 588 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2006 r., sygn. K 43/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 78).

Określenie form organizacyjnych i prawnych, w jakich podejmowane są przedsięwzięcia w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi, mieści się w zakresie dopuszczalnej konstytucyjnie swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Alkoholizm jest problemem społecznym. Charakter tego zjawiska, w tym społeczne jego skutki, przemawiają za włączeniem w działania mające na celu przeciwdziałanie alkoholizmowi przedstawicieli społeczeństwa. Dodatkowo wskazać należy, że przyznanie gminnej komisji, jako organowi publicznemu, uprawnienia do skierowania wniosku o orzeczenie wobec określonej osoby obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego pozwala na obiektywizację tego żądania. Uznanie, że prawo wystąpienia z odpowiednim wnioskiem bezpośrednio do sądu przysługuje także osobom prywatnym, mogłoby wzmacniać konflikty i napięcia między uzależnionym a jego środowiskiem i tym samym zmniejszać szanse poprawy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2006 r., sygn. K 43/05, *op. cit.*).

Nie można zatem uznać, że okoliczność, iż gminne komisje są organami społecznymi, w skład których mogą wchodzić osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, samoistnie prowadzi do

niezgodnego z Konstytucją *swoistego uspołecznienia* gromadzonych przez komisję danych dotyczących sfery intymnej osób, co do których podjęto działania zmierzające do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Jeśli chodzi o skład komisji oraz kwalifikacje jej członków, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym, w art. 4¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, *skład komisji rozwiązywania problemów alkoholowych został przez ustawodawcę określony. Skład tej komisji powinien mieć charakter wyspecjalizowany, mogą do niej wchodzić wyłącznie osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* (wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 maja 2009 r., sygn. III SA/Łd 74/09, LEX nr 515022). Jak stwierdził zaś NSA w cytowanym już uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. II GSK 705/09, w art. 4¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości *został wskazany zakres szkolenia (profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych). Uszczegółowienie tego zakresu zaliczyć natomiast należy do pozostawionego prowadzącym szkolenie.*

Zauważyć jednak wypada, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera regulacji dotyczących podmiotów uprawnionych do prowadzenia szkolenia z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, o których mowa w jej art. 4¹ ust. 4. Nie określa także wymogów dotyczących standardów, jakie powinny spełniać owe szkolenia

W tym kontekście okoliczność, iż gminne komisje mają charakter organu społecznego, niewątpliwie jest argumentem przemawiającym za koniecznością wyraźnego określenia przez ustawodawcę w kwestionowanych przepisach podstawy i zakresu ingerencji komisji w konstytucyjnie chronione prawo jednostki do prywatności.

Na marginesie zauważyć wypada, że brak regulacji ustawowych określających standardy szkolenia członków gminnej komisji zostały dostrzeżone przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów

Alkoholowych (dalej: PARPA). W związku z tym PARPA opracowała ramowy program szkolenia dla członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (http://www.parpa.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=383&Itemid=219). Opracowany program nie ma jednak charakteru źródła prawa. Dodać należy, że PARPA nie licencjonuje i nie nadzoruje szkoleń członków gminnych komisji.

Reasumując, kwestionowane regulacje nie spełniają przesłanki niezbędnej konkretności i wystarczająco precyzyjnego określenia podstawy i zakresu wkraczania przez gminne komisje w prawo do prywatności osób, wobec których gminne komisje podejmują działania w celu orzeczenia wobec nich obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Przepisy te przyznają bowiem gminnym komisjom kompetencje do podejmowania działań nierozzerwalnie wiążących się z ingerencją w konstytucyjnie chronione prawo jednostki do prywatności, lecz nie określają zakresu przedmiotowego tej ingerencji. Nie określają też sposobu, zasad i trybu przetwarzania (w rozumieniu, jakie temu terminowi nadaje ustawa o ochronie danych osobowych) przez komisje danych dotyczących sfery prywatności jednostki, w tym tzw. danych wrażliwych. Stanowi to naruszenie konstytucyjnego standardu zachowania szczególności i precyzji regulacji ograniczających prawo do prywatności.

Tym samym zaskarżone regulacje nie posiadają cech, które pozwalałyby na uznanie ich zgodności z wzorcem z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do podniesionych przez Rzecznika zarzutów naruszenia wzorców z art. 51 ust. 1 i ust. 5 Konstytucji, stwierdzić trzeba, iż z *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że w istocie dotyczą one braku w kwestionowanych przepisach:

– regulacji uprawniających gminne komisje do przetwarzania danych dotyczących osób, wobec których podjęły one postępowanie zmierzające do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu;

– regulacji wprowadzających obowiązek ujawnienia przez te osoby dotyczących ich danych osobowych w postępowaniu prowadzonym przez gminne komisje.

Sposób sformułowania tych zarzutów oraz argumentacja na ich poparcie, przytoczona we wniosku Rzecznika, wydają się wskazywać, że chodzi o zarzut pominięcia ustawodawczego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształciło się rozróżnienie zaniechania od pominięcia legislacyjnego. Obie sytuacje dotyczą braku regulacji prawnej, ale różnią się w zasadniczy sposób. Jak wskazano w wyroku, wydanym w pełnym składzie Trybunału, z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216), istotne jest *odróżnienie sytuacji zaniechania ustawodawczego od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego)*. *Pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału.* Trybunał Konstytucyjny nie jest zatem władny orzekać o zaniechaniach ustawodawczych, polegających na niewydaniu aktu normatywnego i nieuregulowaniu określonego zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa Trybunał Konstytucyjny może badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji, bo stanowiących pominięcie legislacyjne. Jest zatem uprawniony do orzekania o wadliwości regulacyjnej w postaci pominięcia ustawodawczego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26 czy 25 listopada 2010 r.,

sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109). W żadnym przypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełnienia” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia podmiotu inicjującego postępowanie, gdyż wykraczałoby to poza konstytucyjną pozycję Trybunału Konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby konstytucyjną zasadę podziału władzy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 czy 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Podkreślić przy tym należy, że pominięcie ustawodawcze – jako typ wady prawnej stanowiącej przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego – wymaga dokonania kontroli całej normy (a nie jej zakresu). Dopiero po dokonaniu kontroli całej normy możliwe jest rozstrzygnięcie, czy nie brakuje w niej pewnych, koniecznych elementów z punktu widzenia Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, *op. cit.*). Linia demarkacyjna, oddzielająca sytuacje zaniechania ustawodawczego oraz regulacji fragmentarycznej i niepełnej, stanowiącej pominięcie ustawodawcze, związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. *Podkreślić przy tym warto pożądaną ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju oceny. Zbyt pochopne "upodobnienie" materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym* (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98).

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia wzorca z art. 51 ust. 5 Konstytucji, stwierdzić trzeba, iż ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera regulacji uprawniających gminne komisje do przetwarzania danych osób, wobec których

prowadzą one postępowanie zmierzające do ustalenia, czy osoby te spełniają przesłanki z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a tym samym czy istnieją podstawy do wydania skierowania lub sporządzenia wniosku, o których mowa odpowiednio w art. 25 i art. 26 ust. 3 tej ustawy.

Zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych, zostały uregulowane w ustawie o ochronie danych osobowych.

Ustawa ta ma zastosowanie wobec organów państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych (art. 3 ust. 1).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, poprzez przetwarzanie danych rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych. W myśl zaś pkt 4 ust. 1 tegoż artykułu, przez administratora danych rozumie się organ, jednostkę organizacyjną, podmiot lub osobę, o których mowa w art. 3 przedmiotowej ustawy, decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych.

Z uwagi na status prawny gminnych komisji, będących organami gminy, w zakresie, w jakim przetwarzają one informacje o osobach fizycznych w związku z prowadzeniem działań zmierzających do orzeczenia wobec tychże osób obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego, mają do nich zastosowanie postanowienia ustawy o ochronie danych osobowych.

W kontekście niniejszej sprawy wskazać należy w szczególności na przepisy art. 26 ust. 1, art. 23 ust. 1 i art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych.

Przepis art. 26 ust. 1 tej ustawy, wyznaczając główne zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych, ujmuje je w formę

podstawowych obowiązków, których musi zawsze przestrzegać administrator danych. Przepis ten stanowi:

Art. 26. 1. Administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były:

- 1) przetwarzane zgodnie z prawem,*
- 2) zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami, z zastrzeżeniem ust. 2,*
- 3) merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane,*
- 4) przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.*

W cytowanym przepisie określone zostały zasady: legalności (pkt 1), celowości (pkt 2), merytorycznej poprawności (pkt 3), adekwatności (pkt 3) oraz ograniczenia czasowego (pkt 4) [*vide* – J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, str. 501).

Przepis art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych stanowi:

Art. 23. 1. Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych,*
- 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa,*
- 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą,*
- 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego,*

5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

W przepisie tym określone zostały ogólne materialne przesłanki przetwarzania danych osobowych. Przesłanki te mają charakter generalny i odnoszą się do wszelkich form przetwarzania danych, w tym zarówno do przetwarzania *na własne potrzeby* administratora, jak i *na zewnątrz*. Odmiennie natomiast kształtują się przesłanki usprawiedliwiające przetwarzanie tzw. danych wrażliwych, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych (kwestia ta zostanie omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska).

Na marginesie jedynie zauważyć należy, że art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych został znowelizowany ustawą z dnia 22 stycznia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 33, poz. 285), celem dostosowania jego brzmienia do art. 7 lit. c dyrektywy 95/46/WE, który to przepis dopuszcza przetwarzanie danych, gdy jest to konieczne do zapewnienia zgodności ze zobowiązaniem prawnym, któremu podlega administrator (*vide* – J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, str. 448, 449).

W art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych ustawodawca ustanawia dwa warunki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych, tj. istnienie odpowiedniego przepisu prawa, który przyznaje podmiotowi uprawnienia lub nakłada na niego obowiązki, oraz niezbędność przetwarzania danych do ich zrealizowania. Warunki te powinny być spełnione łącznie.

W piśmiennictwie wskazuje się przy tym na wątpliwości, które pojawiają się w przypadkach, gdy przepis prawa nie mówi wprost o przetwarzaniu danych, ale przyznaje podmiotowi uprawnienie, do którego realizacji przetwarzanie takie jest niezbędne. Przyjmując, że podmiot ten ma wówczas prawo przetwarzać

dane na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, podnosi się, iż w tym zakresie przesłanka ta jest bliska podstawie z pkt 4 omawianego artykułu. Zauważa się przy tym, że nie znajduje wystarczającego oparcia w brzmieniu art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych odmienna jego wykładnia, zgodnie z którą określona w tym przepisie przesłanka odnosi się jedynie do uprawnień i obowiązków polegających na przetwarzaniu danych, a nie do innych uprawnień i obowiązków tylko związanych z takim przetwarzaniem (*vide* – J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, str. 450).

Jak już wskazano w niniejszym stanowisku, zbieranie i gromadzenie przez gminne komisje, tj. przetwarzanie (w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych) danych dotyczących osób fizycznych, jest niezbędne dla realizacji uprawnień, określonych w art. art. 4¹ ust. 3, art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Tym samym można by uznać, że przetwarzanie przez gminne komisje danych osobowych ma podstawę w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, pomimo iż kwestionowane przepisy nie mówią wprost o przetwarzaniu danych osobowych (co nie ma wpływu na przedstawioną w niniejszym stanowisku ocenę kwestionowanych regulacji w kontekście ich niezgodności z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć jednak trzeba, że, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, *zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.*

Przepis ten wprowadza zakaz przetwarzania wymienionych w nim danych. Są to dane o szczególnym charakterze, tzw. dane wrażliwe (delikatne,

sensytywne) [vide – J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op. cit.*, str. 519 i nast.]. Do danych tych należy zaliczyć także dane, które muszą przetwarzać gminne komisje dla realizacji swoich zadań, tj. dane o: stanie zdrowia, nałogach (uzależnienie od alkoholu, w tym poddanie się lub przerwanie leczenia odwykowego, uczestniczenie w grupach i organizacjach stawiających sobie za cel walkę z uzależnieniem), skazaniach za przestępstwa, orzeczeniach o ukaraniu i mandatach nałożonych za wykroczenia związane z nadużywaniem alkoholu.

Od zakazu, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, ustawodawca wprowadził wyjątki określone w ustępie 2 tegoż artykułu, zgodnie z którym:

2. Przetwarzanie danych, o których mowa w ust. 1, jest jednak dopuszczalne, jeżeli:

1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę na piśmie, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych,

2) przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony,

3) przetwarzanie takich danych jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby, gdy osoba, której dane dotyczą, nie jest fizycznie lub prawnie zdolna do wyrażenia zgody, do czasu ustanowienia opiekuna prawnego lub kuratora,

4) jest to niezbędne do wykonania statutowych zadań kościołów i innych związków wyznaniowych, stowarzyszeń, fundacji lub innych niezarobkowych organizacji lub instytucji o celach politycznych, naukowych, religijnych, filozoficznych lub związkowych, pod warunkiem, że przetwarzanie danych dotyczy wyłącznie członków tych organizacji lub instytucji albo osób utrzymujących z nimi stałe kontakty w związku z ich działalnością i zapewnione są pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych,

5) *przetwarzanie dotyczy danych, które są niezbędne do dochodzenia praw przed sądem,*

6) *przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadań administratora danych odnoszących się do zatrudnienia pracowników i innych osób, a zakres przetwarzanych danych jest określony w ustawie,*

7) *przetwarzanie jest prowadzone w celu ochrony stanu zdrowia, świadczenia usług medycznych lub leczenia pacjentów przez osoby trudniące się zawodowo leczeniem lub świadczeniem innych usług medycznych, zarządzania udzielaniem usług medycznych i są stworzone pełne gwarancje ochrony danych osobowych,*

8) *przetwarzanie dotyczy danych, które zostały podane do wiadomości publicznej przez osobę, której dane dotyczą,*

9) *jest to niezbędne do prowadzenia badań naukowych, w tym do przygotowania rozprawy wymaganej do uzyskania dyplomu ukończenia szkoły wyższej lub stopnia naukowego; publikowanie wyników badań naukowych nie może następować w sposób umożliwiający identyfikację osób, których dane zostały przetworzone,*

10) *przetwarzanie danych jest prowadzone przez stronę w celu realizacji praw i obowiązków wynikających z orzeczenia wydanego w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.*

Przesłanki wymienione w tym artykule, uchylające zakaz przetwarzania tzw. danych wrażliwych, nie mają jednak zastosowania do tego rodzaju danych przetwarzanych przez gminne komisje.

W odniesieniu do przesłanki z art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych stwierdzić trzeba, że, w świetle wskazanych w niniejszym stanowisku regulacji dotyczących prowadzenia postępowania zmierzającego do orzeczenia obowiązku leczenia w zakładzie leczenia odwykowego, gminne komisje mogą przetwarzać dane osobowe dotyczące danej osoby fizycznej również w razie niewyrażenia przez nią stosownej zgody na ich przetwarzanie.

Równocześnie w ustawie o wychowaniu w trzeźwości brak jest przepisu szczególnego, który zezwalałby gminnym komisjom na przetwarzanie tzw. danych wrażliwych bez zgody osoby, której dane te dotyczą. Jak już wskazano, brak jest również regulacji stwarzających pełne gwarancje ochrony takich danych. Powoduje to, iż w postępowaniach prowadzonych przez gminne komisje nie może mieć zastosowania przesłanka z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

Pozostałe przesłanki z art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych nie dotyczą postępowań prowadzonych przez gminne komisje.

Tym samym nie ma ustawowej regulacji uprawniającej gminne komisje do przetwarzania tzw. danych wrażliwych osób fizycznych.

Należy zwrócić uwagę, że problem ten został dostrzeżony przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w piśmie z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. DOLiS – 035 – 1187/11, skierowanym do Ministra Zdrowia. W piśmie tym Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, zwracając m.in. uwagę na brak przepisu rangi ustawowej zezwalającego gminnym komisjom na przetwarzanie tzw. wrażliwych danych osobowych, wskazał na konieczność określenia w ustawie jednoznacznej podstawy legalizującej takie działanie oraz potrzebę ustawowego uregulowania wszystkich kwestii dotyczących przetwarzania danych, w tym zwłaszcza trybu ich uzyskiwania i udostępniania (<http://www.giodo.gov.pl/plik/id-p/229/j/pl>).

W odpowiedzi z dnia 17 maja 2011 r. Minister Zdrowia poinformował Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, że w przygotowywanym przez Ministerstwo Zdrowia projekcie ustawy zmieniającej ustawę o wychowaniu w trzeźwości przewiduje się uchylenie przepisów art. 24 – 36 nowelizowanej ustawy, co uczyniłoby problem przetwarzania danych przez gminne komisje bezprzedmiotowym (<http://www.giodo.gov.pl/plik/id-p/2300/j/pl>).

Do chwili obecnej projekt ustawy zawierającej takie rozwiązanie nie został jednak skierowany do Sejmu.

W kontekście niniejszej sprawy zauważyć ponadto trzeba, że stosowne regulacje, dotyczące określenia uprawnień do przetwarzania tzw. danych wrażliwych, zostały wprowadzone w ustawie o ochronie przed przemocą, w art. 9c ust. 1, zgodnie z którym *członkowie zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3, mogą przetwarzać dane osób dotkniętych przemocą w rodzinie i osób stosujących przemoc w rodzinie, dotyczące: stanu zdrowia, nałogów, skazań, orzeczeń o ukaraniu, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, bez zgody i wiedzy osób, których dane te dotyczą*. Podobne regulacje zawiera również art. 100 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi:

2. W zakresie niezbędnym do przyznawania i udzielania świadczeń z pomocy społecznej można przetwarzać dane osób ubiegających się i korzystających z tych świadczeń dotyczące: pochodzenia etnicznego, stanu zdrowia, nałogów, skazań, orzeczeń o ukaraniu, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

W świetle powyższego uznać należy, że w kwestionowanych przepisach ustawodawca nie unormował przyznania gminnym komisjom uprawnień do przetwarzania przez nie tzw. danych wrażliwych oraz nie określił zasad i trybu przetwarzania takich danych. Brak tych regulacji nie ma cech świadomego i kompletnego ukształtowania przez ustawodawcę uprawnień gminnych komisji w zakresie przetwarzania przez nie tzw. danych wrażliwych, lecz stanowi pominięcie części regulacji niezbędnej z punktu widzenia standardów konstytucyjnych. Może być zatem uznany za pominięcie ustawodawcze, naruszające wzorzec z art. 51 ust. 5 Konstytucji.

Odnosząc się do wzorca z art. 51 ust. 1 Konstytucji, podnieść trzeba, iż kwestionowane przepisy nie nakładają na osobę, wobec której komisja prowadzi czynności zmierzające do orzeczenia obowiązku leczenia w zakładzie leczenia odwykowego, obowiązku ujawniania dotyczących jej danych osobowych. Brak jest więc niezbędnego związku treściowego pomiędzy wskazanym wzorcem kontroli a zawartością normatywną kwestionowanych przepisów, które nie regulują problematyki udostępniania danych przez osoby, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie przed komisją.

Zauważyć też należy, że, w świetle obowiązujących regulacji prawnych, udostępnianie przez osobę fizyczną dotyczących jej danych osobowych w postępowaniu przed komisją oparte jest na zasadzie dobrowolności. Komisja nie może uzyskać tych danych bez zgody osoby zainteresowanej. Osoba zainteresowana nie ma zaś prawnego obowiązku udzielania informacji gminnym komisjom i tylko od jej woli zależy, czy i jakie informacje przekaże.

Tym samym uznać należy, że art. 51 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Kwestionowane przepisy nie są więc niezgodne z art. 51 ust. 1 Konstytucji.

W świetle całości przedstawionej wyżej argumentacji zasadne jest uznanie, że przepisy: art. 4¹ ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w części zawierającej wyrazy *oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego* i art. 25 oraz art. 26 ust. 3 tej ustawy, w części zawierającej wyrazy *gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub*, są niezgodne z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 i z art. 51 ust. 5 oraz nie są niezgodne z art. 51 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie jedynie należy odnotować, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi powstała w zupełnie odmiennych

realiach społecznych i prawnych oraz stanie wiedzy na temat uzależnienia od alkoholu.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 lipca 2006 r., sygn. K 43/05 (*op. cit.*), *model przymusowego leczenia osób uzależnionych od alkoholu został wprowadzony w Polsce w latach pięćdziesiątych wobec osób, które swym postępowaniem powodowały rozkład życia rodzinnego, demoralizowały nieletnich, zagrażały bezpieczeństwu otoczenia albo zakłócały systematycznie spokój lub porządek publiczny (tak: B. Jaworska-Dębska, Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne, Łódź 1995, s. 142). Wynikający z obowiązującej ustawy antyalkoholowej obowiązek leczenia odwykowego stanowi "prawną formę ochrony społecznej przed kwalifikowaną grupą osób uzależnionych od alkoholu, których postępowanie godzi w interesy otoczenia" (op.cit., s. 150). Posługiwanie się tym środkiem ze względu na powodowanie przez osobę uzależnioną rozkładu życia rodzinnego budziło wątpliwości części doktryny co do posługiwania się przymusem dla osiągnięcia właściwego kształtu stosunków rodzinnych (tak: A. Gubiński, Przymusowe leczenie alkoholików - czy i kiedy?, "Problemy alkoholizmu", nr 2/1992, s. 5). Wskazywano także na nikłe efekty terapeutyczne uzyskiwane u pacjentów pozbawionych pozytywnej motywacji (B. Woronowicz, Nie można leczyć wbrew woli pacjenta, "Problemy alkoholizmu", nr 2/1992, s. 3), znaczenie dobrowolności leczenia (M. Saffjan, O przymusie leczenia odwykowego, "Problemy alkoholizmu", nr 10/1982, s. 5 i n.), negatywne konsekwencje leczenia odwykowego podejmowanego wbrew woli uzależnionych (J. Morawski, Podstawy antropologiczne i aksjologiczne. Prawo o leczeniu uzależnień, "Problemy alkoholizmu", nr 8 – 9/1992, s. 5). We współczesnej literaturze poświęconej zagadnieniu leczenia odwykowego wskazuje się, że przymus leczenia uzależnienia od alkoholu jest nie do przyjęcia w nowoczesnym państwie demokratycznym jako działanie "szkodliwe zarówno społecznie, jak i z terapeutycznego punktu widzenia" (tak: B. Jaworska –*

Dębska, op.cit., s. 153 i n.), a jeśli "zachowaniu osoby uzależnionej można przypisać cechy czynu zabronionego, to powinna ona ponosić odpowiedzialność prawną za swe działanie na ogólnych zasadach przewidzianych w kodeksie karnym bądź w kodeksie wykroczeń" (ibidem). W aktualnym stanie wiedzy wyraźniej zwraca się uwagę, iż alkoholizm jest chorobą psychosomatyczną, do której skutecznego leczenia potrzebna jest przede wszystkim zgoda osoby dotkniętej chorobą (vide – uzasadnienie przygotowanego w Ministerstwie Zdrowia projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw (http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma-struktura/docs/projekt-ust-alkohol_6072011.pdf; <http://www.files/ma-strukturadocs/puozu-wpita-08012009.pdf>).

Powyższe okoliczności przemawiają za kompleksowym uregulowaniem tej problematyki przez ustawodawcę w sposób dostosowany do aktualnych warunków prawnych i społecznych oraz poziomu wiedzy dotyczącej leczenia uzależnienia od alkoholu.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herold
Zastępca Prokuratora Generalnego