Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

Dorota Lebowa

*Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. I OSK 323/07**

Teza: Czynności Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, podejmowane w ramach przyznanych jej uprawnień, nie mogą być zaliczone do aktów lub czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie można też ich uznać za inne czynności podejmowane w ramach toczącego się postępowania w sprawie administracyjnej. Oznacza to, że brak było podstawy do wydania skarżącemu w trybie przepisu art. 73 § 2 k.p.a. potwierdzonych za zgodność kopii dokumentów, będących w posiadaniu Komisji.

Wyrok: Naczelny Sąd Administracyjny – po rozpoznaniu w dniu 27 czerwca 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Edwarda S. od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 549/06, w sprawie ze skargi Edwarda S. na pismo Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. z dnia 8 maja 2006 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia kopii dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem – postanawia: 1) oddalić skargę kasacyjną; 2) przyznać od Skarbu Państwa na rzecz adwokata Macieja E. wynagrodzenie wraz z należnym podatkiem od towarów i usług w kwocie 146,40 zł tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Uzasadnienie: Zaskarżonym postanowieniem z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 549/06, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odrzucił, na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1], skargę Edwarda S. na pismo Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. z dnia 8 maja 2006 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia kopii dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem oraz postanowił przyznać adwokatowi reprezentującemu skarżącego wynagrodzenie tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu.

* Lex nr 339973.

[1] Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., w tekście – jako p.p.s.a.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

Z przedstawionego w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia stanu faktycznego sprawy wynikało, że w dniu 12 kwietnia 2006 r. Edward S. wniósł do przewodniczącego Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. o doręczenie (przekazanie) kserokopii 7 wskazanych we wniosku dokumentów, potwierdzonych za zgodność z oryginałem, znajdujących się w aktach prowadzonej wobec skarżącego sprawy.

Pismem przewodniczącego Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. z dnia 21 kwietnia 2006 r. poinformowano stronę, że brak jest podstaw do pozytywnego załatwienia wniosku, ponieważ nie jest prowadzone z jej udziałem żadne postępowanie administracyjne. Przypomniano, że toczące się w lipcu 2004 r. postępowanie przed Sądem Rejonowym w Kłodzku, z wniosku GKRPA w P. w sprawie o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu wobec Edwarda S., zostało zakończone postanowieniem wydanym w dniu 22 listopada 2004 r. i nie było postępowaniem o charakterze administracyjnym, a przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisy kodeksu postępowania administracyjnego[2] nie mają w sprawie zastosowania. W związku z powyższym, nie ma podstaw do udostępniania kopii dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem. Nadmieniono, że w dniu 11 kwietnia 2006 r. na wniosek z dnia 29 marca 2006 r. umożliwiono stronie przeglądanie akt sprawy i sporządzanie z nich notatek i odpisów.

W odpowiedzi na wystosowane przez skarżącego wezwanie do usunięcia naruszenia prawa przewodniczący Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. pismem z dnia 8 maja 2006 r. poinformował go, że pismo z dnia 21 kwietnia 2006 r. nie narusza prawa i brak jest podstaw do zmiany jego treści.

W skierowanej do sądu administracyjnego skardze Edward S., zarzucając naruszenie prawa, wniósł o nakazanie organowi przekazania mu żądanych kopii dokumentów niezbędnych do dochodzenia jego praw.

W odpowiedzi na skargę gmina P. wniosła o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, powołując się na treść art. 24, art. 25 i art. 26 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[3], stwierdził, iż z przepisów tych wynika, że skierowanie przez Komisję osoby nadużywającej alkoholu na badanie przez biegłego jest składnikiem postępowania w sprawie o poddanie się przymusowemu leczeniu odwykowemu *sensu stricto*. Treść przepisów regulujących tę czynność, jak i materia, której ta czynność dotyczy, nie dają podstaw do twier-

[2] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., w dalszej części – k.p.a.

[3] Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm., w dalszej części – u.w.t.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

dzenia, że skierowanie takie jest decyzją administracyjną lub innym aktem, lub czynnością z zakresu administracji publicznej o charakterze zewnętrznym, ukierunkowanym na skonkretyzowanie praw lub obowiązków jednostki, a zatem nie może stanowić ono przedmiotu odrębnej sprawy administracyjnej rozstrzyganej w formie aktu administracyjnego.

Druga z kompetencji komisji, polegająca na możliwości złożenia wniosku do sądu powszechnego o zobowiązanie osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu, jest tożsama wyłącznie z wyposażeniem w legitymację procesową. Komisja, będąc legitymowana procesowo, a nie materialnie, nie pozostaje z podmiotem, któremu zarzuca się negatywne postępowanie w związku z nadużywaniem alkoholu, w żadnym stosunku prawnym. Z tych też względów, powołując się na postanowienia SN z dnia 11 października 2001 r., sygn. akt II CZ 100/0 i z dnia 19 grudnia 2001 r., sygn. akt IV CZ 207/01, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że sprawa związana z zastosowaniem obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego jest sprawą z zakresu prawa osobowego w rozumieniu art. 519 [1] k.p.c., co wyklucza charakter administracyjny postępowania przed Komisją. Nadto, w ocenie tego Sądu, ze skargi nie wynika, by Edward S. domagał się udostępnienia danych osobowych.

W skardze kasacyjnej od powyższego postanowienia Edward S., reprezentowany przez pełnomocnika z urzędu będącego adwokatem, wniósł o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych oraz o przyznanie pełnomocnikowi z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucono: 1) naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie: a) art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w związku z art. 13 § 1 i 2 p.p.s.a. poprzez stwierdzenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny swej niewłaściwości wobec uznania, że postępowanie przed Gminną Komisją Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w sprawie nie miało charakteru administracyjnego; b) art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez brak wnikliwego i pełnego rozpoznania zarzutu odmowy wydania stronie kserokopii dokumentów wymienionych w skardze, w szczególności w kontekście pisma z dnia 11 kwietnia 2006 r. wydanego przez przewodniczącego Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w którym wyraził zgodę na przeglądanie akt sprawy i sporządzanie odpisów przez Edwarda S.; c) art. 144 § 4 p.p.s.a. poprzez brak wszechstronnego i pełnego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, w szczególności niesprecyzowania, jaka jest konkretna podstawa prawna uzasadniająca odmowę prawa do przekazania kserokopii żądanych przez skarżącego dokumentów; 2) naruszenie prawa

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

materialnego przez błędną wykładnię art. 26 ust. 3 u.w.t., które polegało na mylnym zakwalifikowaniu wniosku Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, wydanego na podstawie art. 26 ust. 3 tej ustawy do kategorii spraw z zakresu prawa osobowego w rozumieniu art. 519^1 k.p.c., a nie do zakresu czynności administracji publicznej.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w związku z art. 13 § 1 i 2 p.p.s.a. oraz art. 144 § 4 p.p.s.a., wywodzono, że powołane przez sąd I instancji postanowienie SN z dnia 11 października 2001 r. dotyczy postanowień wydanych przez Sąd Rejonowy, a nie Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w przedmiocie skierowania na leczenie, oraz przytoczono treść art. 26 ust. 2 i 3 u.w.t. Następnie zaś, wskazując na treść art. 3 ust. 2 pkt 1–4 p.p.s.a., stwierdzono, że Wojewódzki Sąd Administracyjny słusznie zauważył, iż omawiany wniosek nie jest decyzją administracyjną. Przy tym dodano, iż wniosek wydany przez Gminną Komisję Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych należy zakwalifikować do tej ostatniej grupy aktów lub czynności podlegających zaskarżeniu – jako czynność materialno-techniczną, od której wykonania zależy podjęcie decyzji przez sąd rejonowy. Nadto zauważono, iż z uwagi na to, że Gminne Komisje Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych są powoływane na podstawie art. 4 ust. 3 u.w.t., należałoby przyjąć, że wykonują one pewne funkcje z zakresu administracji publicznej, a jako organ jednostki samorządu terytorialnego podlegają przepisom k.p.a., co powoduje, że słuszne byłoby zastosowanie art. 73 k.p.a.

Naczelny sąd administracyjny zważył, co następuje: skarga kasacyjna nie jest zasadna. W myśl art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej i bierze pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania z przyczyn określonych enumeratywnie w § 2 tego przepisu. W rozpatrywanej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny nie dopatrzył się jednakże zaistnienia wskazanych w tym ostatnim przepisie okoliczności. Związanie zaś granicami skargi kasacyjnej oznacza, że sąd II instancji, rozpoznając skargę kasacyjną, nie jest władny badać, czy sąd I instancji naruszył inne jeszcze przepisy, aniżeli wyraźnie w niej wskazane.

Z tej również przyczyny granice rozpatrywanej skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy kasacyjne oraz wniosek o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania (art. 174 p.p.s.a. i art. 176 p.p.s.a.).

Przechodząc do oceny zasadności zawartych w skardze kasacyjnej zarzutów, należy na wstępie zauważyć, że formułując zarzut naruszenia przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.) nie wystarczy samo wskazanie naruszonych przepisów, lecz należy

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

wskazać w uzasadnieniu skargi, na czym zarzucane naruszenie polegało i czy mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Wymogów tych nie spełnia postawiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a., gdyż jego uzasadnienie w ogóle się do niego nie odnosi. Z tego też względu zarzut ten nie mógł zostać poddany jakiejkolwiek ocenie odnośnie do jego zasadności. Przechodząc z kolei do zarzutu naruszenia przez sąd I instancji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w związku z art. 13 § 1 i 2 oraz art. 144 § 4 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny zwraca uwagę na to, że art. 144 p.p.s.a. – po pierwsze – nie zawiera „§ 4", a – po drugie – stanowi o związaniu sądu wydanym wyrokiem od chwili jego ogłoszenia, a jeżeli wyrok został wydany na posiedzeniu niejawnym – od podpisania jego sentencji. Mając zaś na względzie treść tego zarzutu, można jedynie domniemywać, iż autor skargi kasacyjnej miał na uwadze treść art. 141 § 4 p.p.s.a., który to przepis określa elementy uzasadnienia wyroku. Jednakże i w tym względzie nie można mieć pewności, skoro sam zarzut sprowadza się jedynie do stwierdzenia „braku wszechstronnego i pełnego wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, a w szczególności niesprecyzowania, jaka jest konkretnie podstawa prawna, uzasadniająca odmowę prawa do przekazania kserokopii żądanych przez skarżącego", zaś uzasadnienie skargi kasacyjnej w żaden inny sposób go nie konkretyzuje. Tym samym zarzut naruszenia wymienionego przepisu także nie mógł być poddany ocenie co do jego zasadności.

Odnośnie do zarzutu naruszenia art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 13 § 1 i 2 p.p.s.a., stwierdzić należy, że również brak jest podstaw prawnych do jego uwzględnienia. Rację ma skarżący, iż Gminna Komisja Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych należy do szeroko rozumianych organów władzy publicznej oraz że wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że czynności podejmowane przez tę Komisję, takie jak: skierowanie osoby na badanie przez biegłego w przedmiocie stwierdzenia uzależnienia alkoholowego oraz złożenie wniosku do sądu powszechnego o zobowiązanie do poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego, są czynnościami, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podlegającymi zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w doktrynie i orzecznictwie, czynności te muszą dotyczyć uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, podejmowane winny być w sprawach indywidualnych, wywoływać określone skutki prawne i mieć charakter władczy.

Niewątpliwie uprawnienia Komisji określone w przepisach art. 25 i art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotyczą spraw regulowanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, odnoszą się do konkretnie oznaczonych osób oraz są jednostronnie, w sposób niezależny od innych podmiotów, a więc w sposób władczy, podejmowane. Nie wywołują one jednak samoistnie żadnych zmian w sferze praw i obowiązków

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

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 zależy wyłącznie od woli osoby, której dotyczy. Przymusowe poddanie badaniu przez biegłego nastąpić może jedynie na podstawie zarządzenia właściwego sądu rejonowego zarówno przed złożeniem wniosku o przymusowe leczenie, jak i w toku postępowania przed sądem. Skierowanie na badanie należy zatem ocenić jako szczególnego rodzaju czynność organu władzy publicznej o charakterze technicznym, mającą służyć, w wypadku poddania się badaniu przez adresata, przygotowaniu materiałów dla potrzeb ewentualnego postępowania przed sądem powszechnym w sprawie z wniosku o przymusowe leczenie.

Niepoddanie się badaniu przez adresata skierowania, bądź niewydanie skierowania, nie stoi jednak na przeszkodzie do złożenia wniosku do sądu. Czynność ta niewątpliwie nie wszczyna ani też nie kończy żadnego postępowania, do którego miałyby zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Nie można też jej porównywać z czynnością skierowania (bądź odmowy skierowania) na leczenie uzdrowiskowe, jak zostało to uczynione w skardze kasacyjnej. Skierowanie na leczenie uzdrowiskowe umożliwia realizację uprawnienia do bezpłatnej bądź częściowo odpłatnej opieki zdrowotnej w określonej formie. Skierowanie takie wywołuje, poprzez jego wydanie bądź odmowę wydania, bezpośrednio skutki prawne w sferze uprawnień materialnoprawnych adresata, czego nie można powiedzieć o skierowaniu na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia alkoholowego.

Także wniosek do sądu powszechnego o przymusowe leczenie nie wywołuje jakichkolwiek zmian w sferze uprawnień lub obowiązków podmiotu, którego dotyczy. Jego złożenie jest wyrazem realizacji przez organ władzy publicznej uprawnienia do wszczęcia postępowania z zakresu prawa osobowego w trybie postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Wniosek ten, wbrew twierdzeniu zawartemu w skardze kasacyjnej, nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Ocenia i rozstrzyga o jego zasadności – zgodnie z przepisami art. 26 ust. 3 i art. 29 powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – sąd powszechny. Trafnie zatem sąd I instancji przyjął, iż uprawnienie do złożenia wniosku statuuje jedynie czynną legitymację procesową w postępowaniu przed sądem powszechnym. Złożenie wniosku nie kończy zatem żadnego postępowania administracyjnego.

Podsumowując, uznać należy, że omawiane czynności Komisji, podejmowane w ramach przyznanych jej uprawnień, nie mogą być zaliczone do aktów lub czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie można też ich uznać za inne czynności podejmowane w ramach toczącego się postępowania w sprawie administracyjnej. Oznacza to, że brak było podstawy do wydania skarżącemu

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

w trybie przepisu art. 73 § 2 k.p.a. potwierdzonych za zgodność kopii dokumentów, będących w posiadaniu Komisji. Sprawa w omawianym zakresie prawidłowo została zatem rozstrzygnięta przez sąd I instancji.

Z przytoczonych wyżej powodów również zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uznać należało za niezasługujący na uwzględnienie.

W tym stanie rzeczy, z uwagi na brak usprawiedliwionych podstaw, na mocy art. 184 p.p.s.a. skarga kasacyjna podlegała oddaleniu.

* * *

Glosowany wyrok został wydany w rezultacie rozpatrzenia skargi kasacyjnej pełnomocnika strony od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie ze skargi na pismo Gminnej Komisji Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w przedmiocie odmowy udostępnienia kopii dokumentów. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną oraz orzekł o kosztach postępowania.

Podstawowe i istotne elementy stanu faktycznego sprawy, w którym rozstrzygnięcie to zapadło, wyrażały się w tym, że: a) wnioskodawca domagał się od przewodniczącego Komisji doręczenia kserokopii 7 szczegółowo opisanych dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem, znajdujących się w aktach prowadzonej wobec niego sprawy oraz zastosowania leczenia przymusowego, b) w odpowiedzi przewodniczący gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych poinformował zainteresowanego, że brak podstaw do pozytywnego załatwienia wniosku, bowiem nie jest prowadzone z jego udziałem żadne postępowanie administracyjne, c) następnie strona wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, domagając się nakazania organowi przekazania mu kopii dokumentów niezbędnych do dochodzenia jego praw, d) Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę.

W kontekście wskazanych elementów stanu faktycznego sprawy rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego uznać należy za błędne. Analizowany wyrok jest jedynym jak dotychczas publikowanym orzeczeniem NSA, które dotyczy prawa podmiotu do uzyskania informacji – odpisów dokumentów, wytworzonych przez organ w sprawie skierowania na badanie (lub leczenie przymusowe), dotyczącej tego podmiotu. Na judykat ten powołują się gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych oraz sądy administracyjne I instancji, rozstrzygając tego rodzaju sprawy. Pogląd wskazujący na brak podstaw do udostępnienia zainteresowanemu dokumentów postępowania dotyczącego jego osoby ogranicza – moim zdaniem – podstawowe prawa jednostki w demokratycznym państwie prawnym.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

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

Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, do których należą zadania polegające na: kierowaniu osób nadużywających alkoholu na badania w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu; wskazaniu rodzaju zakładu leczniczego oraz kierowaniu do sądów wniosków zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

Regulacja kompetencji gminnych komisji rozwiązujących problemy alkoholowe w omawianym zakresie w u.w.t. ma charakter jedynie szczątkowy i obejmuje tylko trzy przepisy. Osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy, albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny, kieruje się na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego (art. 24 u.w.t.). Na badanie, o którym mowa w art. 24, kieruje gminna komisja właściwa według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy, na jej wniosek lub z własnej inicjatywy (art. 25 u.w.t.).

Osoby, o których mowa w art. 24, jeżeli uzależnione są od alkoholu, zobowiązać można do poddania się leczeniu w stacjonarnym lub niestacjonarnym zakładzie lecznictwa odwykowego. O zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego orzeka sąd rejonowy właściwy według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy, w postępowaniu nieprocesowym. Sąd wszczyna postępowanie na wniosek Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych lub prokuratora. Do wniosku do-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

łącza się zebraną dokumentację wraz z opinią biegłego, jeżeli badanie przez biegłego zostało przeprowadzone (art. 26 u.w.t.). Jednakże skierowanie na badanie na wniosek osoby uzależnionej od alkoholu w praktyce nie występuje, natomiast wszczynanie postępowania sądowego zmierzającego do zastosowania obowiązku poddania się leczeniu na wniosek prokuratora ma znaczenie marginalne, bowiem prokuratorzy stosują je jedynie wyjątkowo. Oznacza to, że powyższe kompetencje pozostają domeną Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Przepisy u.w.t. nie zawierają norm regulujących postępowanie w sprawie wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu oraz dotyczących skierowania wniosku o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu glosowanego wyroku prawidłowo wskazał, że nie jest to postępowanie, do którego mogą mieć zastosowanie przepisy k.p.a.

Argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla, że uprawnienia Komisji określone w u.w.t. dotyczą spraw regulowanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, odnoszą się do konkretnych osób oraz są podejmowane jednostronnie, w sposób niezależny od innych podmiotów. Skierowanie na badanie przez biegłego, o którym mowa w art. 24 u.w.t., nie jest wiążące dla osoby, której dotyczy i nie może być w żaden sposób egzekwowane. Poddanie się badaniu w wyniku wydania skierowania zależy wyłącznie od woli osoby, której dotyczy. Skierowanie na badanie należy zatem ocenić jako szczególnego rodzaju czynność organu władzy publicznej o charakterze technicznym, mającą służyć, w wypadku poddania się badaniu przez adresata, przygotowaniu materiałów dla potrzeb ewentualnego postępowania przed sądem powszechnym w sprawie z wniosku o przymusowe leczenie. Niepoddanie się badaniu przez adresata skierowania, bądź niewydanie skierowania, nie stoi jednak na przeszkodzie do złożenia wniosku do sądu.

Podobnie NSA ocenił postępowanie w sprawie skierowania wniosku o zastosowanie leczenia przymusowego, wskazując, że czynności te stanowią wyraz realizacji kompetencji gminnej komisji przyznanej przez ustawę. Skutkiem działania organu jest w tym przypadku uzyskanie przez osobę, której postępowanie dotyczy, statusu uczestnika postępowania nieprocesowego przed sądem powszechnym. Oznacza to, że czynności podejmowane przez Gminne Komisje Rozwiązywania Problemów Alkoholowych są pierwszym, ale i koniecznym etapem postępowania, które może zakończyć się wydaniem przez sąd powszechny orzeczenia o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, czynności podejmowane przez tę Komisję nie wywołują samoistnie żadnych zmian w sferze praw i obowiązków adresata tych czynności.

Nie można zaakceptować powyższego poglądu. Podkreślenia wymaga fakt, że choć czynności podejmowane przez Gminną Komisję nie nakładają na pod-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

miot żadnych obowiązków, które mogłyby być wyegzekwowane w drodze przymusu, to nie znaczy, że nie wpływają na prawa tych osób *sensu largo*, w szczególności zaś na ich dobra osobiste. Wydanie skierowania na badanie oraz skierowanie wniosku o zastosowanie leczenia przymusowego już same w sobie mogą być odbierane jako stygmatyzujące. Status osoby, w stosunku do której prowadzi się tego rodzaju postępowanie, jest oczywiście oceniany negatywnie, na przykład w środowisku zawodowym. Istotnym aspektem jest również to, że Gminna Komisja może prowadzić (i nierzadko zdarza się to w praktyce) postępowanie wyjaśniające w szerokim zakresie, jest uprawniona bowiem nie tylko do wzywania wielu osób w charakterze świadków, ale również do zwracania się o udzielenie określonych informacji, np. od policji czy zakładu pracy osoby, której postępowanie dotyczy. W ten sposób Komisja może gromadzić istotne dane dotyczące jednostki i prowadzić postępowanie, którego ramy czasowe czy też przedmiotowe nie są uregulowane prawnie.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP[4], każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Środki ochrony dóbr osobistych zawarte są przede wszystkim w kodeksie cywilnym[5]. Stosownie do treści art. 23 k.c. dobra osobiste człowieka, w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Ustawowy katalog dóbr osobistych ma charakter otwarty. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 lipca 1993 r. wskazał, że dobrem osobistym jest również prywatność, która obejmuje w szczególności zdarzenia związane z życiem rodzinnym, stanem zdrowia, przeszłością czy sytuacją majątkową[6]. Generalnie działania Komisji stanowią czynności podejmowane w ramach porządku prawnego, nie są zatem bezprawne w rozumieniu art. 24 § 1 k.c., który reguluje zasady odpowiedzialności oraz podstawowe sposoby ochrony dóbr osobistych. Jednakże szczątkowy zakres regulacji uprawnień Komisji i brak uregulowania proceduralnego podejmowanych przez nią czynności może prowadzić do nadużyć. W takim przypadku szczególnie trudno jest wyznaczyć granicę, które z podejmowanych czynności znajdują umocowanie w ustawie, a które stanowią niedopuszczalną ingerencję w sferę dóbr osobistych podmiotu. Możliwe jest zatem konstruowanie odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego (gminy) za bezprawne działania Komisji rozwiązującej problemy alkoholowe i wysuwanie roszczeń przewidzianych w kodeksie cywilnym. Zgodnie z art. 24 § 1 k.c. osoba, której dotyczy postępowanie, może

[4] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78, poz. 483.
[5] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm., dalej – k.c.
[6] Sygn. I PZP 28/93, LEX nr 3943.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

żądać usunięcia skutków naruszenia dóbr osobistych, w szczególności przez złożenie oświadczenia w odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie, w wyjątkowych wypadkach nie jest wykluczone – zdaniem glosatorki – żądanie zaniechania określonych działań. Osoba ta ma bowiem w toku postępowania bardzo ograniczone uprawnienia, może oczywiście składać pisma zawierające twierdzenia odnoszące się do stanu faktycznego oraz zawierające wnioski dowodowe. Jednakże kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony jej interesów ma to, czy może zapoznać się z aktami sprawy, a więc uzyskać informację, jakie czynności w stosunku do niej zostały podjęte, a jakie są planowane w dalszej kolejności.

Argumenty przemawiające za krytyczną oceną orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego można podzielić na trzy grupy.

Zgodnie z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Prawo dostępu do akt jest jednym ze standardów sprawiedliwego postępowania administracyjnego, które stanowią istotny element zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji[7]. Przepisy k.p.a. zobowiązują organ prowadzący postępowanie do umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów w każdym przypadku, jeżeli strona tego zażąda, chyba że żądanie dotyczy akt sprawy objętych ochroną tajemnicy państwowej lub akt wyłączonych przez ten organ ze względu na ważny interes państwowy (art. 73 i 74 k.p.a.). W uzasadnieniu glosowanego wyroku NSA podkreślił, że Komisja wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej. Jednocześnie jednak wskazał, iż jej działania, podejmowane w ramach przyznanych jej uprawnień, nie stanowią czynności podejmowanych w toku postępowania administracyjnego, co ma uzasadniać brak podstawy do wydania osobie, której postępowanie dotyczy odpisów dokumentów będących w jej posiadaniu.

Oznacza to, że ustawodawca uprawnił organ administracji do wszczynania określonego postępowania, w toku którego organ ten może wzywać i przesłuchiwać określone osoby w charakterze świadków, zwracać się o udzielenie informacji o osobach do zakładów pracy czy policji, bez jednoczesnego uregulowania podstawowych chociażby zasad tego postępowania. Wynika to z faktu, że administracyjnoprawna faza jest wstępną częścią postępowania, które może ostatecznie zakończyć się wydaniem przez sąd powszechny orzeczenia o zastosowaniu leczenia przymusowego. Tym samym ustawodawca uznał, że postępowanie to ma charakter niejako wstępny w stosunku do postępowania sądowego, a zatem taki, który nie musi toczyć się według sformalizowanych reguł k.p.a.

Celem postępowania prowadzonego przez Komisję rozwiązującą problemy alkoholowe nie jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego,

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

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, przez organ administracji publicznej w formie decyzji. Można zatem zasadnie twierdzić, że skoro w toku indywidualnej sprawy administracyjnej strona może domagać się doręczenia jej odpisów dokumentów, to w postępowaniu, które przez ustawodawcę uznane zostało za mniej istotne (niewymagające stosowania k.p.a.), tym bardziej dokumenty takie powinna otrzymać. Wobec braku regulacji ustawowej w tym przedmiocie, należy wskazać wprost na art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, przy czym ani u.w.t., ani żaden inny akt normatywny prawa strony do otrzymania odpisów dokumentów (znajdujących się w aktach sprawy prowadzonej przez Komisję) nie ogranicza (art. 51 ust. 3 zd. 2 Konstytucji).

Jak wskazuje się doktrynie, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji bezpośrednio stosowane są postanowienia ustawy zasadniczej, które odnoszą się do regulacji w zakresie wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Jednostka może skutecznie powoływać się na przepisy Konstytucji, a organ państwa jest zobowiązany takie powołanie się uwzględnić. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, a także przyjęta wyraźnie zasada wyłączności ustawy w sprawach wolności i praw jednostki stanowią podstawową gwarancję ich przestrzegania[8]. Istotą stosowania norm zawartych w Konstytucji jest ustalenie praw i obowiązków adresata aktu lub ustalenie przez uprawniony organ państwa stanu prawnego, co do którego istniała wątpliwość[9].

W orzecznictwie z kolei podkreśla się, że wyrażona w art. 8 ust. 2 zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji oznacza stosowanie jej norm przez organy władzy publicznej bez konieczności pośrednictwa ustawy. Rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z powyższą zasadą, wyłącznie na podstawie normy konstytucyjnej, może jednak mieć miejsce tylko wtedy, gdy norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie[10]. Chodzi w tym przypadku o tzw. „normy samowykonalne", w przypadku których bez trudu można dokonać subsumcji do nich konkretnego stanu faktycznego oraz wskazać treść rozstrzygnięcia, które należy podjąć[11]. Art. 51 ust. 3 zd. 1 Konstytucji zapewnia jednostce prawo dostępu do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Treść normy prawnej zawartej w tym przepisie jest jednoznaczna, nie rozstrzyga ona jednak kwestii trybu (sposobu) udostępnienia dokumentów. Ograniczenie dostępu do dokumentów urzędowych może określać ustawa

[8] W. Skrzydło, *Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, System Informacji Prawnej LEX, stan prawny z 1 listopada 2013 roku.

[9] A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych – uwarunkowania ustrojowe i aspekt orzeczniczy*, ZNSA 2012, nr 2, s. 11.

[10] Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2003 r., sygn. V CK 344/02, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 119 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.

[11] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 98.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

(art. 51 ust. 3 zd. 2 Konstytucji). Wykładnia zaprezentowana w analizowanym orzeczeniu prowadzi w istocie do wyinterpretowania ograniczenia dostępu do dokumentów urzędowych z faktu braku uregulowania szczegółowego sposobu ich udostępniania.

Naczelny Sąd Administracyjny powinien dokonać takiej wykładni obowiązujących przepisów, aby zapewnić normom ustawowym znaczenie zgodne zarówno w sensie formalnym, jak i materialnym, z obowiązującą ustawą zasadniczą (jej przepisem) oraz afirmowanymi przez nią wartościami. W konkretnym przypadku punktem odniesienia dla kwestionowanego rozstrzygnięcia organu powinien być test legalności (poprawności) tego rozstrzygnięcia, wykonywany na podstawie przepisu Konstytucji RP. W doktrynie wskazuje się, że za każdym razem, gdy sędzia sięga po Konstytucję jako kryterium oceny legalności decyzji, wymaga to albo użycia odpowiedniego jej przepisu jasno formułującego normę prawną, albo zrekonstruowania tej normy na podstawie powszechnie przyjętych kryteriów i metod wykładni[12]. Dokonując ustalenia treści normy prawnej, należy brać pod uwagę zarówno założenie o racjonalności ustawodawcy, jak i podstawowe reguły wykładni, z których wynika, iż jeśli obowiązuje określona norma N1, nakazująca spowodować oznaczony stan rzeczy, to obowiązuje również norma N2, nakazująca adresatowi normy N1 uczynić wszystko, co jest przyczynowo konieczne do zrealizowania owego stanu rzeczy[13].

Skoro więc ustawodawca nie uregulował trybu procedowania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w sprawie skierowania na leczenie przymusowe, to trudno oczekiwać, by u.w.t. regulowała sposób udostępnienia dokumentów tego postępowania. Udostępnienie dokumentów (możliwość sporządzania kopii lub odpisów) jest prostą czynnością materialno-techniczną, nie ma zatem przeszkód do zastosowania w drodze analogii art. 73 § 1 i 1b k.p.a., co z jednej strony nie stwarza problemów praktycznych, a z drugiej zapewnia urzeczywistnienie normy wyrażonej w art. 51 ust. 3 zd. 1 Konstytucji. W tym przypadku określone zasady konstytucyjne (prawo dostępu do akt, zasada sprawiedliwego postępowania sądowego, zasady państwa prawnego) stanowią należytą podstawę do usunięcia luki w przepisach prawa poprzez rozszerzenie zakresu stosowania przepisów k.p.a. Skoro ustawodawca przyznał Komisji określone uprawnienia w stosunku do jednostek, bez jakiejkolwiek kontroli ich realizowania, to prawo dostępu do akt komisji jest jedynym gwarantem poszanowania praw jednostki.

Po drugie, pogląd wyrażony w tezie glosowanego orzeczenia nie uwzględnia norm zawartych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji

[12] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, ZNSA 2011, nr 3, s. 30–31.

[13] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 172.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

publicznej[14]. W orzeczeniu z dnia 23 lipca 1992 r. Sąd Najwyższy wskazał, że obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy [...] powinien być rozumiany tak szeroko, jak to jest tylko możliwe[15]. Powyższa ustawa, stanowiąc generalną zasadę udostępniania informacji publicznej, przewiduje jednocześnie różne sposoby rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji. I tak możliwe jest jej udostępnienie, wymienione w art. 7 ust. 1, jak również odmowa udostępnienia informacji w trybie art. 16 ust. 1, czy też stwierdzenie przez organ, iż żądane informacje nie stanowią informacji publicznej i wówczas organ powiadamia jedynie wnoszącego, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa[16]. Jednym z podstawowych sposobów udostępnienia informacji publicznej jest jej udostępnienie na wniosek, na podstawie art. 10 u.d.i.p.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje (w szczególności) dostęp do dokumentów (art. 61 ust. 2 Konstytucji). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa – art. 61 ust. 3 Konstytucji. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy – art. 61 ust. 4 Konstytucji. W nauce prawa trafnie wskazuje się, iż przepisy Konstytucji RP deklarują obywatelskie prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, dostęp obywateli do informacji stanowi warunek ich racjonalnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych, a także ułatwia im społeczną kontrolę nad procesami sprawowania władzy[17]. Aktem prawnym, o którym mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, która opiera się na koncepcji prawa do informacji jako prawa podmiotowego człowieka[18].

Stosownie do art. 1 ust. 1 powyższej ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie. Każdej osobie, z wyjątkiem przypadków wskazanych w ustawie, przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Prawo to obejmuje uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie,

[14] Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm., ustawa oznaczona w dalszej części jako u.d.i.p.

[15] Sygn. III ARN 40/92, „Państwo i Prawo" 1993, z. 3, s. 110.

[16] Wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., sygn. II SA 4059/02, LEX nr 77178.

[17] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 83.

[18] T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006, s. 121.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; 2) wglądu do dokumentów urzędowych; 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Zakres prawa do informacji publicznej jest w orzecznictwie interpretowany szeroko, wskazuje się mianowicie, że w razie wątpliwości, czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą, należy – respektując zasadę powszechnego dostępu – interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji[19].

Dla merytorycznej oceny stanu faktycznego sprawy, w której zapadło glosowane orzeczenie, decydujące znaczenie ma ustalenie pojęcia informacji publicznej. Odpowiedź na to pytanie ma szczególne znaczenie przy interpretacji art. 5 ust. 3 u.d.i.p., który stanowi, że nie można z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że organy uprawnione do wykonywania zadań publicznych z założenia nie podejmują innych czynności jak załatwianie spraw publicznych, przy czym wykonywanie zadania publicznego nie może polegać na realizacji sprawy prywatnej i stąd pod pojęciem informacji o sprawie publicznej należy rozumieć każdą czynność i każde działanie organu władzy publicznej w sferze prawa administracyjnego, czy w sferze prawa cywilnego. Informacja o działaniach organu podjętych w indywidualnej sprawie administracyjnej stanowi informację publiczną[20]. Jak wyraził to Naczelny Sąd Administracyjny z wyroku z dnia 30 października 2002 r.[21] informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują w zakresie tych kompetencji. Prawo do informacji publicznej jest więc zasadą, a wyjątki od niej powinny być interpretowane ściśle[22]. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 listopada 2012 r.[23] dokonując analizy przesłanek orzeczenia o leczeniu przymusowym, wskazał, że stosowanie przymusowego leczenia osób uzależnionych od alkoholu leży przede wszystkim w interesie społecznym i ma służyć usunięciu zagrożenia ze strony takich osób w sferze życia rodzinnego i społecznego. Nie ma natomiast podstaw prawnych do umieszczenia osoby

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

[20] Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2008 r., sygn. II SAB/Ol 1/08, LEX nr 510199 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2007 r., sygn. II SAB/k.r. 56/07, LEX nr 974177.

[21] Sygn. II SA 1956/02, LEX nr 78062.

[22] Wyrok NSA z dnia 7 marca 2003 r., sygn. II SA 3572/02, LEX nr 144641.

[23] Sygn. III CSK 17/12, LEX nr 1293962.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

nadużywającej alkoholu w zakładzie lecznictwa odwykowego wyłącznie przez wzgląd na jej interes, jeśli swoim zachowaniem nie realizuje przesłanki społecznej poprzez powodowanie rozkładu życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylanie się od pracy, czy systematyczne zakłócanie spokoju i porządku publicznego. Nie można zatem zasadnie twierdzić, że gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych w ramach postępowania o zastosowanie leczenia przymusowego zajmuje się przede wszystkim stanem zdrowia osób fizycznych. Obowiązkiem tego organu jest bowiem analiza przesłanek zastosowania takiego rodzaju leczenia z uwagi na interes społeczny, któremu przepisy u.w.t. przyznają pierwszeństwo.

Skarżący w analizowanej sprawie domagał się doręczenia kserokopii szczegółowo opisanych dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem, znajdujących się w aktach prowadzonej wobec niego sprawy. Takie żądanie dotyczy faktów wynikających z działalności organu administracyjnego. Tymi faktami będą bowiem protokoły z posiedzeń Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, protokoły z wysłuchania świadków i osoby, której postępowanie dotyczy, pisma kierowane przez Komisję do zakładu pracy, policji czy innych instytucji wraz z odpowiedziami, rozstrzygnięcia podejmowane w toku postępowania[24]. Okoliczność, czy te czynności będą stanowiły (czy też nie) przejaw stosowania prawa, nie ma znaczenia dla traktowania ich jako informacji w sprawach publicznych. Każda bowiem czynność podjęta przez organ publiczny musi opierać się na przepisach prawa i w tym zakresie stanowi fakt stosowania prawa. Traktowanie ww. dokumentów jako akt administracyjny również nie stanowi przeszkody co do ich udostępnienia. Akta administracyjne jako zbiór dokumentów zgromadzonych i wytworzonych przez organy administracyjne stanowią informację publiczną[25].

Reasumując, informacja o działaniach organu podjętych w indywidualnej sprawie administracyjnej stanowi informację publiczną, a wobec powyższego organ bądź winien ją udostępnić, bądź też jeżeli uzna, iż z uwagi na jakieś dobro, chronioną tajemnicę podlega ono ochronie, winien wydać decyzję administracyjną, bowiem żądanie skarżącego jest zgodne z art. 3 ust. 2 u.d.i.p.

Ponadto – jak wyżej wskazano – prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje również uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Konstytucyjna zasada jawności organów władzy publicznej znajduje pełne zastosowanie do ad-

[24] Na temat charakteru prawnego rozstrzygnięć podejmowanych przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w toku postępowania o zastosowanie leczenia przymusowego zob.: D. Lebowa, W. Maciejko, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011, s. 103 i 111–112.

[25] Wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., sygn. II OSK 812/05, LEX nr 236465 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2004 r., sygn. II SA/Wa 221/04, LEX nr 146742.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

ministracji samorządowej i znajduje odzwierciedlenie w art. 11 b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[26], zgodnie z którym działalność organów gminy jest jawna, a jej ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw; jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.

Jak wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiotami obowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są, co do zasady, władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych są gminnymi organami pomocniczymi, które realizują zadania publiczne z zakresu zadań własnych gminy, co w konsekwencji daje podstawę do stwierdzenia, iż w świetle art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej organy te mają m.in. obowiązek sporządzania i udostępniania protokołów lub stenogramów swoich obrad, chyba że sporządzą oraz udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Na gruncie sprawy dotyczącej działalności gospodarczej, polegającej m.in. na sprzedaży alkoholu, WSA wyraził pogląd, że skoro Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest podmiotem obowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w trybie ww. ustawy, jest ona również związana trybem udostępniania informacji publicznej określonym ustawą[27]. Moim zdaniem znajduje on pełne zastosowanie do postępowania dotyczącego obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

W nauce prawa informację publiczną określono jako treść każdego dokumentu sporządzonego lub otrzymanego przez organy lub inne podmioty uczestniczące w wykonywaniu kompetencji władzy publicznej[28]. Dokumenty sporządzane przez komisję mają najczęściej postać protokołów, zwłaszcza zawierających wyjaśnienia wysłuchanych osób, w jej posiadaniu znajdują się również wnioski (formularze), które stanowiły podstawę wszczęcia postępowania. Brak jest zatem argumentów przemawiających za odmową udostępnienia tych dokumentów osobie, której postępowanie dotyczy. Granicę udostępnienia informacji zakreśla cytowany wyżej art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który ogranicza możliwość udostępnienia informacji z uwagi na przepisy ustaw szczególnych. Ograniczenia tego rodzaju zawiera ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[29]. Jednak w przypadku, gdy informacja zawiera dane osobo-

[26] Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
[27] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 listopada 2007 r., II SAB/Łd 60/07, LEX nr 445151.
[28] M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 110.
[29] Tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 926 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

we, organ powinien dokonać stosownych przekształceń, aby sama treść informacji bez danych osobowych mogła być udostępniona.

Trzecia grupa argumentów przemawiających za pełną dostępnością dokumentów zgromadzonych w toku postępowania prowadzonego przez Komisję wynika z faktu, iż jest to pierwszy etap realizacji obowiązku poddania się leczeniu przez osobę uzależnioną od alkoholu. Drugi zaś etap dotyczy postępowania przed sądem powszechnym, ma on charakter sformalizowany – toczy się według reguł określonych w kodeksie postępowania cywilnego[30], ze wszystkimi tego konsekwencjami. Jak wskazuje art. 26 ust. 3 u.w.t., do wniosku kierowanego do sądu dołącza się zebraną dokumentację wraz z opinią biegłego, jeżeli badanie przez biegłego zostało przeprowadzone. Powyższa dokumentacja stanowi załącznik do wniosku. Stosownie natomiast do treści art. 128 k.p.c., do pisma składanego do sądu należy dołączyć jego odpisy i odpisy załączników, aby doręczyć je uczestniczącym w sprawie osobom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale – po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych. Oznacza to, że zebrana dokumentacja (w tym protokoły posiedzeń i wyjaśnienia świadków) i opinia biegłego powinny zostać złożone wraz z odpisami dla uczestnika postępowania. Rozwiązanie to jest wyrazem zasady jawności postępowania i ma umożliwić uczestnikowi skuteczną realizację planowanej strategii obrony, przy tym „odpisem" pisma w rozumieniu art. 128 k.p.c. jest jego dalszy egzemplarz zgodny z oryginałem. Może to być kopia tego pisma lub osobno wykonany jego duplikat[31]. Tym samym z chwilą złożenia wniosku do sądu przez komisję osoba, której postępowanie dotyczy, staje się uczestnikiem postępowania nieprocesowego i jawne dla niej stają się wszystkie dokumenty złożone wraz z wnioskiem. Procedura cywilna nie zna bowiem instytucji anonimizacji danych (zwłaszcza danych osobowych osób, które wnioskowały o wszczęcie postępowania przez Komisję, ani też przesłuchanych świadków), charakterystycznej dla ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na marginesie należy dodać jeszcze jedną uwagę. Otóż wymagania formalne wniosku wszczynającego postępowanie nieprocesowe kształtują przepisy art. 511 § 1 k.p.c. w związku z art. 187 § 1 k.p.c i art. 126 § 1 k.p.c. Wniosek Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych o zastosowanie leczenia przymusowego powinien zawierać następujące elementy: a) oznaczenie sądu rejonowego, do którego jest skierowany; b) oznaczenie komisji z podaniem jej siedziby; c) imię, nazwisko i adres zamieszkania uczestnika postępowania, to jest osoby, której wniosek dotyczy; d) imię i nazwisko procesowego pełnomocnika Komisji, jeżeli został ustanowiony; e) oznaczenie, że wniosek dotyczy zastoso-

[30] Ustawa z dnia 11 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. nr 43, poz. 296 ze zm., dalej k.p.c.

[31] Postanowienie SN z dnia 8 marca 2005 r., sygn. IV CZ 2/05, LEX nr 603428.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/09/2026 11:21:55

wania obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego; f) żądanie zastosowania obowiązku poddania się leczeniu przez oznaczoną osobę; g) przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie; h) wskazanie dowodów na poparcie przytoczonych okoliczności; i) podpis osoby uprawnionej do reprezentacji komisji; j) wymienienie załączników.

Z treści art. 26 ust. 3 u.w.t. wynika, że dołączenie zgromadzonej przez Komisję dokumentacji stanowi dodatkowy wymóg formalny wniosku. Ewentualne niedołączenie dokumentacji powinno zatem skutkować wezwaniem przez przewodniczącego wydziału sądu rejonowego do usunięcia tego braku, co może spowodować (w przypadku upływu zakreślonego terminu) wydanie zarządzenia o zwrocie wniosku. Stan faktyczny w glosowanym orzeczeniu wskazuje, że dokumentacja nie została wcześniej dołączona do wniosku (skoro skarżący nie domagał się doręczenia jej odpisu przez sąd jako załącznika do wniosku). Podkreślenia wymaga to, że taka nieprawidłowa praktyka organu może prowadzić do faktycznego sparaliżowania postępowania sądowego. Podniesienie bowiem przez uczestnika (osobę, której dotyczy wniosek o zastosowanie leczenia przymusowego) już w toku postępowania zarzutu, że wniosek dotknięty był brakiem formalnym (brak dokumentacji postępowania przed Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych), obliguje sąd do wezwania wnioskodawcy, to jest Komisji, do jego usunięcia pod rygorem zawieszenia postępowania (art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c.)[32], co z kolei może spowodować umorzenie całego postępowania sądowego (art. 182 § 1 k.p.c.).

[32] Zob. postanowienie SN z dnia 14 kwietnia 1967 r., sygn. II CZ 25/67, LEX nr 6139.