

Magdalena Welnic

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0003-3365-4038

mwelnic@ukw.edu.pl

Naruszenie dóbr osobistych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy samorządowe

Wstęp

Pozostawienie przez ustawodawcę katalogu dóbr osobistych, opisanych w art. 23 Kodeksu cywilnego (dalej jako k.c.) katalogiem otwartym, oznacza, że jest to kategoria płynna¹. Tematyka ta poruszana była w niezliczonych publikacjach i nie jest zasadne powielanie w niniejszym artykule podstawowych zagadnień². Najmniej jednak miejsca poświęcono szczególnym przypadkom naruszania dóbr osobistych w różnego rodzaju postępowaniach, w których naruszenia dopuścił się organ władzy publicznej. Odpowiedzialność Skarbu Państwa w takim przypadku najczęściej oparta jest na art. 417 k.c., który łączy powstanie szkody z niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Odpowiedzialność ta może pozostawać w zbieżności z odpowiedzialnością za naruszenie dóbr osobistych.

Celem artykułu jest dokonanie oceny ustawowych rozwiązań w zakresie sposobu określenia kompetencji gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej jako komisja) i aspektów formalno-prawnych ich wykonywania w kontekście przesłanki bezprawności naruszenia dóbr osobistych jednostki przy zastosowaniu metody dogmatycznej i analizy orzecznictwa. Będzie ona w szczególności uwzględniać fakt, że postępowanie przed komisją jest prowadzone na podstawie ogólnych wytycznych stanowiących o kierunku realizacji zadań własnych gminy; komisja jest podmiotem quasi-administracyjnym

¹ M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 1, 2012, Legalis.

² Zob. najnowszą i kompleksową monografię pod red. I. Lewandowskiej-Malec, *Dobra osobiste*, Warszawa 2017.

o niejasnym statusie administracyjno-prawnym; komisja nie korzysta jednoznacznie z władztwa administracyjnego; postępowanie przed komisją jest odformalizowane tak w zakresie jego zainicjowania, jak i przeprowadzenia postępowania dowodowego; sfera *imperium* komisji ogranicza się do ewentualnego zainicjowania właściwego postępowania przed sądem powszechnym.

Przyjmując tak przedstawioną kolejność podejmowanej analizy, należy przede wszystkim wskazać na podstawę prawną obejmującą zarówno element ustrojowości, jak i funkcji, jakie realizuje komisja. Działalność gminy w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych odbywa się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej jako ustawa)³. Wyznacza ona ogólny nakaz podejmowania przez organy administracji rządowej i samorządowej działań w zakresie prewencji i zapobiegania skutkom nadużywania alkoholu. W art. 2 ustawy zawarty jest katalog otwarty sposobu wykonywania tych zadań, zaś w art. 4¹ ust. 1 ustawy określone zostały konkretne zadania własne, do których realizacji zobowiązana jest gmina. Obejmują one m.in. udzielanie pomocy rodzinom, w których występują problemy alkoholowe. Ten element jest najistotniejszy z punktu widzenia analizowanej w artykule problematyki, gdyż wyznacza zakres podmiotowy⁴ adresatów pomocy i jednocześnie wyznacza ramy prawne działania organu w zakresie wykonywania zadań własnych. Zadania te realizowane są poprzez koordynację przedsięwzięć ukierunkowanych na ograniczanie szkód związanych z nadużywaniem alkoholu, wspieranie osób dotkniętych uzależnieniem oraz integrowanie lokalnych struktur instytucjonalnych na rzecz profilaktyki i readaptacji społecznej.

Status prawny gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Ustawowe zadania komisji realizowane są w dużym stopniu poprzez działalność powoływanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 4¹ ust. 3 ustawy gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych jako jednostki, która lokalnie prowadzi działania o charakterze rozpoznawczym, prewencyjnym i interwencyjnym, inicjując właściwe postępowania administracyjne. W doktrynie podkreśla się, że intencją ustawodawcy w zakresie rzeczonych przepisów było konsekwentne kształtowanie takiego modelu polityki publicznej w obszarze przeciwdziałania alkoholizmowi, w którym

³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1982 r., Nr 35, poz. 230 z późn. zm.).

⁴ Pomoc ma być adresowana do całej rodziny, nie zaś wyłącznie do osoby uzależnionej albo wyłącznie do osób pokrzywdzonych czy dotkniętych negatywnymi zachowaniami osoby uzależnionej.

obok instytucji administracji rządowej i samorządowej funkcjonują także podmioty społeczne o charakterze pomocniczym. Ich zadaniem jest wspieranie wdrażania założeń polityki państwa w tym zakresie, a także uzupełnianie działań administracji publicznej poprzez inicjatywy oparte na lokalnym zaangażowaniu, wiedzy praktycznej i znajomości potrzeb społeczności⁵. Do szczególnie istotnych, ustawowych działań komisji należy m.in. podejmowanie działań zmierzających do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu osób, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację nieletnich, uchylają się od pracy lub systematycznie zakłócają porządek publiczny, inicjowanie działań profilaktycznych, edukacyjnych i innych wynikających z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz opiniowanie projektów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 4¹ ustawy).

Z powyższych działań najdalej idącym uprawnieniem jest to pierwsze – dotyczące podejmowania działań zmierzających do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, wynikające z przepisów rozdziału 2 ustawy. Stanowi ono przykład rozszerzenia kompetencji jednostki samorządu terytorialnego w obszarze ochrony zdrowia publicznego i przeciwdziałania patologiom społecznym.

W doktrynie pojawiają się spory co do statusu komisji – czy jest to organ gminy, powoływany jako pomocniczy organ wewnętrzny, czy organ administracji publicznej? Ze względu na fakt, że odpowiedź na to pytanie sprawia trudności, w piśmiennictwie podejmuje się próby odpowiedzi poprzez odwołanie do konkretnych działań komisji. Szczególne znaczenie ma tu kwestia kierowania na obowiązkowe leczenie, która obejmuje w procesie poprzedzającym wydanie takiej decyzji (w rozumieniu nienormatywnym), m.in. przeprowadzenie postępowania dowodowego. Największym mankamentem procedowania komisji wydaje się być brak precyzyjnego określenia ustawowego jakie konkretnie działania i w jakim trybie może podejmować (czy mają tu zastosowanie przepisu kodeksu postępowania administracyjnego⁶). Z pewnością komisja wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, jednak jej działania przybierają charakter bardziej techniczny niż procesowy. Dotyczą one konkretnej osoby, której dotyczy postępowanie, ale nie ingerują bezpośrednio w jej prawa i obowiązki.

Choć formalne orzeczenie obowiązku leczenia pozostaje wyłączną kompetencją sądu powszechnego (na podstawie art. 26 ustawy), ustawodawca powierzył komisji funkcję inicjującą oraz quasi-procesową, obejmującą m.in. wysłuchiwanie szeroko rozumianych uczestników postępowania, gromadzenie

⁵ T. Kuczyński, *Charakter prawny i podstawy prawne funkcjonowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2021, nr 54, s. 289.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 z późn. zm.).

dokumentacji oraz kierowanie wniosków do sądu w ramach przyjętej dwufazowej formuły⁷ tego postępowania. Przyznane komisji na podstawie ustawy uprawnienia zakładają, że określony styl życia osoby upoważnia organ władzy publicznej działający poprzez komisję do wkroczenia w sferę jej wolności osobistej i prywatności⁸. Taka konstrukcja wynika z potrzeby szybkiego i skutecznego reagowania na sytuacje lokalne, które często nie mogą być dostrzeżone na poziomie centralnym. Uprawnienie to, choć ingeruje w sferę autonomii jednostki, nie narusza konstytucyjnych gwarancji praw człowieka, gdyż wszelkie decyzje mające charakter przymusowy podejmowane są wyłącznie przez sąd, z zachowaniem procesowych gwarancji, w tym prawa do obrony i do zaskarżenia orzeczeń.

Podobne wątpliwości jak te dotyczące statusu komisji związane są z tym, czy uprawnienia komisji mają charakter władczy. Taki charakter będą miały działania, które powodują, że jednostronnie i w ramach przyznanych kompetencji kreowana jest sytuacja prawna drugiego podmiotu stosunku prawnego⁹ (jednostki) oraz że może być ona przymusowo wyegzekwowana. W doktrynie pojawia się pojęcie natężenia władztwa, które odnosi się do etapu określonego postępowania i do ogólnej potrzeby lub jej braku do zastosowania przymusu¹⁰. Działania komisji, jakie wynikają z jej statusu, uznaje się za pozbawione władztwa w tym zakresie, że komisja ta nie kreuje w sposób decydujący i ostateczny sytuacji prawnej osoby uzależnionej, a jedynie przeprowadza czynności, które mogą prowadzić do zainicjowania postępowania o przymusowe leczenie. W zakresie swoich działań może ona jednak zbierać informacje stanowiące podstawę do podjęcia określonych czynności i gromadzić dowody, które będą mogły być przedłożone w drugiej fazie – w postępowaniu sądowym. Za brakiem władczego charakteru działań komisji przemawia fakt, że nie zostały jej przyznane kompetencje do przymusowego doprowadzenia na badanie przez biegłego pod kątem stwierdzenia potencjalnego uzależnienia od alkoholu¹¹. Tym samym badanie to ma charakter dobrowolny i może być przymusowo przeprowadzone wyłącznie na etapie postępowania

⁷ Pierwsza faza obejmuje czynności komisji od chwili powzięcia informacji o uzależnieniu osoby od alkoholu – etap wszczęcia postępowania jest stosunkowo odformalizowany i nie wymaga wydania określonego aktu prawnego – do chwili złożenia do sądu powszechnego ewentualnego wniosku o zastosowanie przymusowego leczenia. Druga faza toczy się w odrębnym postępowaniu nieprocesowym przed sądem powszechnym, które jest uwarunkowane złożeniem, prawidłowego z punktu widzenia norm k.p.c., wniosku przez komisję.

⁸ D. Lebowa, *Sytuacja prawna osoby, której dotyczy administracyjna faza postępowania o zastosowanie leczenia przymusowego według ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 330.

⁹ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 54.

¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 47.

¹¹ Podstawa prawna w tym zakresie w art. 24 i art. 25 ustawy nie przewiduje sankcji ani środka przymusu.

sądowego. Na tej podstawie uznaje się, że komisja pełni funkcję pomocniczą i wspierającą wymiar sprawiedliwości, działając w ramach prewencji społecznej, przy zachowaniu zasady proporcjonalności oraz w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹², który dopuszcza ograniczanie wolności jednostki wyłącznie w sposób konieczny dla ochrony m.in. zdrowia publicznego. Przyjmuje się, że z uwagi na brak jednoznacznie władczego charakteru działań komisji jest ona raczej organem społecznym o charakterze doradczym. Jednak w niektórych przejawach swojej działalności, jakim jest np. wydawanie opinii dotyczącej zezwolenia na sprzedaż alkoholu, jest możliwe uznanie jej za organ administracji publicznej¹³. Pojawiają się jednak stanowiska przeciwnie, które opierają się na tym, że skoro czynności techniczne komisji stanowią wyraz realizacji kompetencji przyznaných gminie, a ich skutkiem jest uzyskanie przez osobę statusu uczestnika postępowania nieprocesowego przed sądem powszechnym, to nie można zakwalifikować działań tego podmiotu do kategorii działań nie władczych¹⁴. Wydaje się, że ten ostatni argument jest trafny, mimo trudności istniejących w określeniu jednoznacznego statusu komisji.

Istotne jest, aby komisja, wykonując ustawowe działania, kierowała się wywodzącą się z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności, która dotyczy nie tylko ustawodawcy tworzącego prawo, ale również organów przy jego stosowaniu. Osiągnięcie celu w postaci przeciwdziałania alkoholizmowi i zapewnienia spokoju społecznego poprzez skierowanie danej osoby na leczenie przymusowe powinno odbywać się zatem przy zastosowaniu środków niezbędnych, właściwych i proporcjonalnych¹⁵ do określonego stanu faktycznego.

Naruszenie dóbr osobistych w postępowaniu przed gminną komisją rozwiązywania problemów alkoholowych – studium przypadku

Punktem wyjścia do dalszych rozważań, dotyczących możliwości naruszenia w tym postępowaniu dóbr osobistych osoby, której postępowanie dotyczy, jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – I Wydział Cywilny z 4 lutego 2022 r.¹⁶ Na potrzeby dalszej analizy zostaną przedstawione główne elementy

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

¹³ T. Kuczyński, op. cit., s. 296.

¹⁴ D. Lebowa, op. cit., s. 333.

¹⁵ R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Racjonalność i skuteczność planowania na przykładzie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 3, s. 61.

¹⁶ Wyrok SA w Krakowie – I Wydział Cywilny z 4 lutego 2022 r., sygn. akt I ACa 860/20, Legalis.

stanu faktycznego niezbędne do właściwej oceny postępowania komisji oraz zasadnicze motywy rozstrzygnięcia sądu pierwszej i drugiej instancji w sprawie o ochronę dóbr osobistych.

Przywołany wyrok dotyczy sytuacji mężczyzny (powoda w sprawie cywilnej), który był funkcjonariuszem publicznym. Utracił on pracę na skutek jednostkowego zdarzenia, w czasie którego został zatrzymany za prowadzenie samochodu pod wpływem alkoholu. Za ten czyn został skazany za przestępstwo określone w art. 178a § 1 Kodeksu karnego, a wyrok został podany do publicznej wiadomości. Jego osoby najbliższe – żona (pozostająca z nim w faktycznej separacji) i córka skierowały do komisji wnioski o zastosowanie obowiązku leczenia odwykowego. W trakcie postępowania przed komisją mężczyzna przyznał, że prowadził samochód po spożyciu niedużej ilości alkoholu, zaprzeczył jednak, iż jest uzależniony, ale zadeklarował, że dobrowolnie odbędzie terapię odwykową. Deklarację tę zrealizował, wskazując komisji, że dalsze leczenie i samo postępowanie przed komisją jest bezcelowe. Wspierając swoje stanowisko, powoływał się na korzystne wnioski dozoru kuratorskiego, który nie stwierdził, aby bywał on pod wpływem alkoholu w okresie po tym jednostkowym zdarzeniu. Komisja, prowadząc postępowanie dowodowe, uzyskała wywiad środowiskowy przeprowadzony przez pracownika gminnego ośrodka pomocy społecznej oraz Policję, która potwierdziła fakt zachowywania abstynencji. W następstwie zgromadzonego materiału dowodowego komisja zleciła wykonanie opinii lekarsko-psychologicznej w przedmiocie ustalenia, czy mężczyzna jest uzależniony od alkoholu. Mężczyzna nie stawiał się na badania, wskazując jako przyczynę zbyt późne doręczenie zawiadomienia o jego terminie. Komisja, realizując swoje zadania, stwierdzając niestawiennictwo strony na badaniu, skierowała do sądu wnioski o wszczęcie postępowania w sprawie zastosowania obowiązku leczenia odwykowego.

W toku postępowania sądowego dopuszczono dowód z opinii psychiatryczno-psychologicznej na okoliczność ustalenia uzależnienia. Po przeprowadzonym badaniu w opinii potwierdzono m.in. uzależnienie od alkoholu oraz negatywny wpływ jego spożywania na funkcjonowanie rodziny i zalecono dalsze realizowanie terapii w systemie niestacjonarnym. Ostatecznie sąd orzekający w pierwszej instancji oddalił wniosek komisji o leczenie odwykowe, powołując się na brak łącznego spełnienia dwóch przesłanek: medycznej i społecznej. Jak uzasadniał w orzeczeniu, z jednej strony mężczyzna został uznany za osobę uzależnioną pod względem medycznym, z drugiej nie stwierdzono, aby jego zachowanie na skutek nadużywania alkoholu realizowało warunki określone w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. aby powodowało rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylanie się od obowiązku zaspokajania potrzeb rodziny albo zakłócało spokój lub porządek publiczny.

Wobec oddalenia przez sąd wniosku o przymusowe leczenie mężczyzna złożył do sądu okręgowego pozew o zadośćuczynienie za naruszenie dóbr

osobistych przez gminę, która poprzez działania komisji zainicjowała i prowadziła postępowanie wstępne o zastosowanie obowiązkowego leczenia odwykowego. Jego zdaniem wnioski ten był bezzasadny i oparty na dokumentach i zdarzeniach sprzed okresu, w którym zrealizował on terapię odwykową. Ponadto powołał się na fakt, że wniosek oraz twierdzenia o jego uzależnieniu pochodziły od żony, z którą był w konflikcie i z którą od dłuższego czasu pozostawał w separacji faktycznej. Zawiadomienie ze strony żony oceniał jako mające na celu oczernienie go¹⁷. Rozstrzygnięcie w przedmiocie roszczenia o naruszenie dóbr osobistych opisano w dalszej części artykułu.

Ochrona dóbr osobistych a przesłanka bezprawności naruszenia w kontekście odpowiedzialności Skarbu Państwa

W tym miejscu w celu uporządkowania poruszanej problematyki zasadne jest przedstawienie, choć jedynie w skróconej formie, warunków, w jakich dobra osobiste podlegają ochronie na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów k.c. Rozważania skupione zostaną w obrębie i w odniesieniu do działań, jakie pozostają do dyspozycji komisji przy realizacji zadań własnych gminy oraz ochrony dóbr osobistych, w szczególności osób sprawujących funkcje publiczne.

Dobra osobiste, będące fundamentalnym elementem ochrony jednostki w polskim porządku prawnym, stanowią kategorię prawnie chronionych wartości. Ustawa nie zawiera ich definicji normatywnej, zaś w doktrynie nie sformułowano jednej definicji. Za dominującą uznaje się koncepcję obiektywistyczną rozumienia dóbr osobistych, której zwolennikiem był m.in. Zbigniew Radwański, według której obejmują one fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie¹⁸. Jak wynika z treści art. 23 k.c., dobra osobiste obejmują takie elementy egzystencji człowieka, które łączą się m.in. z zapewnieniem mu poszanowania jego godności, integralności, a także wolności w sferze prywatnej, społecznej i zawodowej. Dobro osobiste określa się jako interesy zasługujące na ochronę, wiążąc się z oczekiwanymi postawami innych osób wobec podmiotu uprawnionego. Polegają one na wymaganii od innych powstrzymania się od działań, co oznacza nałożenie na nich obowiązku poszanowania określonych interesów uprawnionego, uznanych za dobra osobiste, kosztem ograniczenia ich swobody¹⁹.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ A. Puchała, *Pojęcie dóbr osobistych*, [w:] I. Lewandowska-Malec (red.), op. cit., s. 3.

¹⁹ T. Grzeszak, *Dobro osobiste jako dobro indywidualizowane*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 4, s. 16.

Mając na względzie poruszaną tematykę, należy uzupełnić powyższe rozważania o fakt, że piśmiennictwo wyodrębnia również dobra administracyjnoprawne, wśród których wyróżnia się dobra administracyjnoprawne indywidualne – związane z prawami jednostki (w tej kategorii mieszczą się m.in. prawo do zdrowia oraz do ochrony prawnej wynikające z przepisów proceduralnych)²⁰. Pojęcie dobra administracyjnoprawnego definiuje się w doktrynie jako „element rzeczywistości pozanormatywnej, wyodrębniony w treści norm prawa administracyjnego (konstytucyjnych lub ustawowych), który został przez prawodawcę pozytywnie oceniony w akcie wartościowania normatywnego w świetle kryteriów dobra wspólnego lub dobra jednostki”²¹. W tym kontekście istotne jest uwzględnienie, że istnienie niektórych z tych dóbr na szczeblu konstytucyjnym lub ustawowym wynika z przyjętych przez ustawodawcę celów lub zadań państwa przybierając formę swego rodzaju wartości. Choć tego rodzaju dobra nie stanowią żadnej konkurencyjnej podstawy ochrony praw strony postępowania przed komisją, stanowią jednak wartość do uwzględnienia w kontekście ochrony praw z art. 23 i art. 24 k.c. aksjologiczne uzasadnienie do zakreślenia granic, w jakich może działać komisja, a w konsekwencji do ustalenia ewentualnej bezprawności naruszenia dobra osobistego.

Ochrona dóbr osobistych ujętych w k.c., będąca jednym z filarów prawa cywilnego, opiera się na zasadzie autonomii jednostki, która zakłada, że każdy człowiek ma prawo do decydowania o swoim życiu i jego przejawach w granicach wyznaczonych przez prawo. Ewentualna ingerencja w tę sferę, zwłaszcza ze strony organów władzy publicznej, musi być uzasadniona ważnym interesem publicznym oraz zgodna z zasadą proporcjonalności. Oznacza to m.in., że urzędnik, podejmując działania administracyjne, powinien każdorazowo rozważyć, czy jego postępowanie nie narusza prawnie chronionych interesów jednostki, takich jak prawo do dobrego imienia. Istnieje ryzyko, że czyjeś dobro osobiste może ucierpieć w wyniku skierowania nieuzasadnionych oskarżeń, nieuprawnionego rozpowszechnienia lub użycia dokumentów, zdjęć lub nagrań. W tym kontekście art. 24 k.c. wprowadza mechanizmy ochrony, umożliwiając osobie, której dobro osobiste zostało naruszone lub choćby zagrożone, dochodzenie swoich praw na drodze sądowej, co obejmuje zarówno żądanie zaniechania działań naruszających, jak i domaganie się naprawienia szkody, w tym szkody niemajątkowej, wyrażającej się w cierpieniu psychicznym lub fizycznym, a także żądanie zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy na cele społeczne. Działania podjęte w dobrej wierze, ale niezgodne z prawem, mogą skutkować konsekwencjami prawnymi,

²⁰ M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)*, [w:] Z. Duniewska (red.), op. cit., s. 44.

²¹ Ibidem, s. 50.

zwłaszcza gdy dotyczą one szczególnie wrażliwych aspektów ludzkiej egzystencji, takich jak zdrowie psychiczne, które w dobie współczesnych wyzwań, w tym presji społecznej czy cyberprzemocy, zyskuje na znaczeniu. Przesłanką naruszenia dobra osobistego jest bezprawność działania. W przypadku organów publicznych bezprawność odwołuje się do podstawy prawnej i działania w granicach przyznanych kompetencji²².

W art. 24 k.c. mowa o „bezprawności” działania, zaś w art. 417 k.c. o działaniu lub zaniechaniu „niezgodnym z prawem”. Pierwszy termin jest właściwy i charakterystyczny dla prawa cywilnego, drugi – raczej dla prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Przesłanka niezgodności z prawem jest wprost przeniesiona do art. 417 k.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Słusznie w doktrynie dostrzega się konieczność oceny wzajemnej relacji tych pojęć²³, skoro pojęcie pochodzące spoza sfery prawa cywilnego zostaje włączone do terminologii użytej w kodeksie cywilnym. Porównując te dwa pojęcia, należy odnieść się do trzech rodzajów sytuacji, jakie mogą mieć miejsce w przypadku obu pojęć. Działanie lub zaniechanie może być niezgodne wyłącznie z obowiązującymi normami aktu prawnego (tj. z prawem pozytywnym); może być niezgodne z obowiązującymi normami aktu prawnego, które zawierają również odesłanie do pojęć nieostrych, ocennych (np. zasad współżycia społecznego, określonego stopnia staranności, ogólnych zasad porządku prawnego²⁴); może być niezgodne z obowiązującymi normami aktu prawnego lub zasadami wynikającymi z innych źródeł (zasady etyki, obyczaje, podwyższone standardy postępowania itp.). Tego rodzaju rozbitcie analizy powoduje, iż w zależności do przyjętej koncepcji sposób rozumienia tych dwóch pojęć prowadzi do ich przenikania się. W doktrynie wskazuje się na liczne spory w tym zakresie²⁵ oraz pojawiające się nowe tendencje²⁶. Jeszcze więcej wątpliwości do tego szeroko opisywanego w literaturze tematu dodałoby uwzględnienie pojęcia „nadużycia prawa”.

Z jednej strony podkreśla się, że organy władzy publicznej dysponują tylko wyraźnie przyznanymi na podstawie prawa kompetencjami, co do których mają nie tylko uprawnienie, ale i obowiązek korzystania, wobec czego nie

²² Wyrok SN z 22 listopada 1966 r., sygn. akt I CR 404/66, cyt. za: A. Pązik, *Wyłączenie bezprawności naruszenia dobra osobistego na podstawie interesu społecznego*, Warszawa 2014, s. 146.

²³ A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 347.

²⁴ Różne koncepcje w tym zakresie sposobu rozumienia „bezprawności” przedstawia szczegółowo A. Pązik, *Wyłączenie bezprawności naruszenia dobra osobistego na podstawie interesu społecznego*, Warszawa 2014, s. 63.

²⁵ Ibidem, s. 62–63.

²⁶ J. Kuźmicka-Sulikowska uznaje za taką nową tendencję zjawisko traktowania wąskiego traktowania pojęcia niezgodności z prawem z art. 417 k.c. jako odstępstwa od szerokiego rozumienia bezprawności w prawie cywilnym. Zob. J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Warszawa 2011, s. 88.

można postawić im zarzutu nadużycia prawa (czy przyznanej mu kompetencji), choć pogląd ten ma swoich przeciwników²⁷. W doktrynie wskazuje się na to, że nie ma podstaw do rozciągnięcia bezprawności rozumianej jako obiektywnej nieprawidłowości postępowania na odpowiedzialność deliktową władzy publicznej, o której mowa w art. 417 k.c.²⁸ Według jednej z wyłaniających się wśród przedstawicieli doktryny koncepcji działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem należy rozumieć wąsko, przez pryzmat legalności tych działań i ich publicznoprawnego charakteru, jako niezgodność z prawem aktualnie obowiązującymi normami. Ewentualnie, przy założeniu racjonalności ustawodawcy, możliwe byłoby uwzględnienie klauzul generalnych lub reguł obyczajowych, etycznych, zawodowych w przypadku wyraźnego odesłania. Zwolennicy szerszego podejścia łączą „niezgodność” z art. 417 k.c. z cywilistyczną „bezprawnością”, dopuszczając możliwość uwzględniania również źródeł z odesłania i pozanormatywnych²⁹.

Nie sposób w tak krótkim artykule poczynić wyczerpujących rozważań na ten temat, nie ulega jednak wątpliwości, że od strony normatywnej postępowanie i kompetencje, a nawet ustrojowość komisji jest lakonicznie uregulowana. Podobieństwo do zakresu i celów działań komisji wykazują częściowo przepisy art. 23 i art. 24 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego³⁰. W tym zakresie w literaturze podnosi się, że przyjęcie przez szpital pacjenta bez jego zgody stanowi przejaw wykonywania władzy publicznej³¹. Porównując jednak tę procedurę z procedurą stosowaną przez komisję, nie sposób nie zauważyć, że procedura przyjęcia do szpitala psychiatrycznego bez zgody pacjenta została drobiazgowo uregulowana. Oprócz wymienienia skonkretyzowanych przesłanek jej zastosowania³² przewiduje ona przeprowadzenie konkretnych czynności przez lekarza³³. Ponadto pacjentowi przysługuje prawo do wyjaśnienia przyczyn przyjęcia go do szpitala i informacji o jego prawach, a samo przyjęcie do szpitala wymaga zatwierdzenia przez ordynatora kierującego oddziałem i poinformowania sądu opiekuńczego w ciągu 72 godzin od

²⁷ A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 354–355.

²⁸ A. Pażik, op. cit., s. 71.

²⁹ Poszczególne indywidualne koncepcje w tym zakresie przedstawia szczegółowo A. Cebera, op. cit., s. 348–350.

³⁰ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 1994 r., Nr 111, poz. 535).

³¹ J. Ciechorski, *Odpowiedzialność szpitala psychiatrycznego za działania władcze*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2018, Prawo 23, z. 102, s. 25.

³² „(...) Dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że z powodu tej choroby zagraża bezpośrednio własnemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych osób”. Zob. art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

³³ „O przyjęciu do szpitala osoby (...) postanawia lekarz wyznaczony do tej czynności po osobistym jej zbadaniu i zasięgnięciu w miarę możliwości opinii drugiego lekarza psychiatry albo psychologa”. Zob. art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

przyjęcia. Osobna regulacja art. 24 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego dotyczy pacjenta, co do którego niezbędne jest wyjaśnienie, czy w ogóle jest chory psychicznie, a nie tylko czy z tego powodu stwarza zagrożenie. W przypadku analizowanych w artykule regulacji dotyczących działania komisji nie ma odesłania do pojęć nieostrych i ocennych, co w sytuacji gdy nie ma twardych reguł działania utrudnia właściwą kwalifikację w zakresie odpowiedzialności cywilnoprawnej (z ochrony dóbr osobistych czy z deliktu). Jednocześnie jednak każdy organ publiczny, w tym organ samorządowy, obowiązany jest działać na podstawie i w granicach prawa³⁴. Można zatem w przypadku komisji oczekiwać chociażby działania, które nie naruszałoby np. normy zwartej w art. 5 k.c. W ten sposób przechodziłoby się do szerszej interpretacji niezgodności z prawem.

Najczęściej przy prowadzeniu postępowań dotyczących skierowania na leczenie odwykowe pojawiać się może ryzyko naruszenia godności lub dobrego imienia osoby fizycznej, ewentualnie także prawa do prywatności i ochrony (prawa do) zdrowia³⁵. Choć w szczególności pierwsze dwa z wymienionych dóbr są wzajemnie powiązane i często naruszane jednocześnie, to jednak w doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się wyraźne rozróżnienie między nimi. Mianem dobrego imienia określa się opinię, jaką o danej osobie mają inni, zaś godność osobista ma charakter wewnętrzny – stanowi wyobrażenia danej osoby o sobie samym³⁶. Przesłanką naruszenia dobra osobistego jest bezprawność działania, która bywa oceniana według kryterium obiektywnego³⁷. Zagrożenie naruszenia lub samo naruszenie dobra osobistego będzie kwalifikowane jako działanie bezprawne, o ile pozostaje w kolizji z obowiązującym porządkiem prawnym, rozumianym jako zbiór norm prawnych oraz reguł postępowania wynikających z zasad współżycia społecznego³⁸. Oznacza to, że ocena bezprawności nie ogranicza się wyłącznie do naruszenia przepisów prawa stanowionego, lecz obejmuje także działania negatywne subiektywnie. W orzecznictwie istnieje teoria bezprawności subiektywnie zabarwionej, której elementem jest uwzględnienie świadomości organu co do posługiwania się nieprawdziwymi faktami lub ocenami przy ustalaniu przesłanki bezprawności naruszenia dobra osobistego³⁹. Ponadto w innym orzeczeniu Sąd Najwyższy nakazywał zwracać uwagę na to, czy posługiwanie się faktami lub ocenami w postępowaniu przez organ było m.in. rzeczowe

³⁴ Art. 7 Konstytucji RP.

³⁵ Zob. art. 68 ust. 2 Konstytucji RP; por. J. Wegner-Kowalska, *Zdrowie człowieka jako przedmiot ochrony prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska (red.), op. cit.

³⁶ K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2024, Legalis.

³⁷ M. Kosiór, A. Puchała, N. Skiba, *Ochrona dóbr osobistych na gruncie polskiego prawa cywilnego*, [w:] I. Lewandowska-Malec (red.), op. cit.

³⁸ M. Safjan (red.), op. cit.

³⁹ Wyrok SN z 19 października 1989 r., sygn. akt II CR 419/89, Lex nr 8996.

i podejmowane z należytą ostrożnością⁴⁰. Rozwijając te dwa stanowiska odnoszące się do bezprawności, należy uznać, że do działań komisji można zastosować wyrażony w doktrynie pogląd, że organ publiczny z racji realizowanych przez niego funkcji i przyznania szerokich uprawnień powinien być traktowany bardziej surowo niż każdy inny podmiot⁴¹.

W orzecznictwie podkreśla się, że hipotetycznie nawet formalnie poprawne działanie organu może być bezprawnym naruszeniem dóbr osobistych, chociażby z uwagi na rodzaj motywacji, jaka towarzyszyła podejmowanym decyzjom, czy wyjście poza ustawowe ramy danego rodzaju postępowania⁴². Przykładami takich naruszeń jest np. treść uzasadnienia kary dyscyplinarnej wobec sędziego sportowego⁴³ oraz zawiadomienie organów ścigania o popełnieniu przestępstwa kierowane złośliwością i chęcią dokuczenia⁴⁴. W pierwszym przypadku nastąpi przekroczenie ram prawnych podejmowanych działań, w drugim zaś uwzględnieniu ulegnie motywacja związana z korzystaniem z określonych praw. Niektóre sytuacje potencjalnie mieszczące się w granicach prawa budziły i budzą nadal kontrowersje. Jedną z nich jest sprawdzanie trzeźwości pracownika jako forma sprawowania nadzoru nad nim przez pracodawcę, przy czym chodzi tu o kontrolę prewencyjną (rutynową), nie zaś wywołaną określonymi podejrzeniami. W piśmiennictwie przyjmuje się, że dopuszczalność takiego działania jest kontrowersyjna i budzi w doktrynie szereg wątpliwości. Wymaga ono bowiem wyważenia interesów pracownika, w tym wiążących się z jego dobrami osobistymi, a obowiązkiem pracodawcy zapewnienia bezpiecznych dla wszystkich pracowników warunków pracy⁴⁵. Innym przykładem działań na pograniczu zgodności z prawem i braku bezprawności może być dokonywanie czynności procesowych. W jednym z wyroków oceniano możliwość naruszenia dóbr osobistych poprzez posadzenie o poniżające właściwości i działania w ramach postępowania sądowego przed sądem kościelnym. Wykonywanie praw podmiotowych w toku procesu, do których należy przedstawianie twierdzeń i dowodów na ich poparcie jest uważane za działanie w granicach porządku prawnego, co wyłącza zasadniczo ewentualną bezprawność⁴⁶.

⁴⁰ Wyrok SN z 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt III CKN 777/98, Lex nr 51361.

⁴¹ A. Pązik, op. cit., s. 151.

⁴² Wyrok SA w Krakowie – I Wydział Cywilny z 4 lutego 2022 r., sygn. akt I ACa 860/20, Legalis.

⁴³ Wyrok SN – Izba Cywilna z 19 października 2000 r., sygn. akt III CKN 866/98.

⁴⁴ Wyrok SN – Izba Cywilna z 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt III CKN 777/98.

⁴⁵ G. Bania, *Kontrole trzeźwości pracowników jako narzędzie prewencji wypadkowej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2020, nr 3, s. 12, 14.

⁴⁶ J. Misztal-Konecka, *Dokonywanie czynności procesowych przed sądem kościelnym jako okoliczność wyłączająca odpowiedzialność za naruszenie dóbr osobistych. Glosa do wyroku sądu apelacyjnego w Białymstoku z dnia 12 stycznia 2017 r.*, I ACa 676/16, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2020, t. 23, s. 430.

Powracając do przytoczonego przypadku orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Krakowie sygn. akt I ACa 860/20, na skutek apelacji powoda od wyroku oddalającego powództwo sąd podjął ogólne rozważania, czy prowadzenie postępowania może samo w sobie prowadzić do naruszenia dóbr osobistych, stwierdzając, że godność jest naruszana „w sytuacji prowadzenia postępowania, które ze swej istoty zaprzecza podstawom do uznania powoda za wysoce wartościową osobę. Samo bowiem prowadzenie takiego postępowania łączy się z oceną wysokiego prawdopodobieństwa, że osoba względem której prowadzone są czynności powoduje – w związku z nadużywaniem alkoholu – rozkład życia rodzinnego, demoralizację nieletnich, lub uchyla się od obowiązku zaspokajania potrzeb rodziny albo zakłóca spokój, porządek publiczny. Nawet jeżeli prowadzenie postępowania przewidzianego przez prawo samo w sobie nie stanowi zniewagi, to jednak z uwagi na przesłanki postępowania, samo jego prowadzenie ma pewien wymiar poniżający, podważający zaufanie do osoby, której to postępowanie dotyczy. W obiektywnym więc odbiorze tego typu postępowanie stanowi ingerencję w sferę dóbr osobistych w wymiarze wewnętrznym tj. nawet jeżeli informacja o postępowaniu nie zostanie upubliczniona”⁴⁷. Jest to stwierdzenie kluczowe, w którym sąd nie wyłącza możliwości naruszenia dóbr osobistych nawet przy zachowaniu podstawowych zasad i norm prawnych, na jakich opiera się prowadzenie takiego postępowania. Istotne są jednak inne elementy, które mogą towarzyszyć konkretnej sprawie, a które mogą przesądzać o wyłączeniu bezprawności. Przede wszystkim sąd wskazał na to, że ciężar dowodu w takim postępowaniu jest przerzucony na gminę, tj. komisję, która realizuje zadania własne. To z kolei oznacza, że komisja nie działała bezprawnie, ponieważ za każdym razem aktywnie musi poszukiwać dowodów, które mogłyby stanowić podstawę skierowania wniosku do sądu o orzeczenie przymusowego leczenia, ewentualnie wykluczyć zasadność takiego wniosku. Sąd stwierdził, że prawidłowość działań komisji potwierdzona została pośrednio przez fakt, iż sąd dopuścił badanie przymusowe. Fakt, że ostatecznie sąd ten nie dostrzegł spełnienia przesłanek skierowania na leczenie odwykowe, nie przekreśla działania komisji zgodnie z prawem i w konsekwencji obala bezprawność jej działania. Uzupełniając ten wywód, sąd stwierdził, że istnienie dowodów przeciwnych istnieniu uzależnienia, które przedstawiał powód, nie zmienia tej oceny, ponieważ komisja prawidłowo stosowała przepisy ustawy oraz prawidłowo oceniała dowody. Reasumując stanowisko sądu drugiej instancji, można stwierdzić, że do naruszenia dóbr osobistych mogłoby dojść, gdyby nie było żadnych przesłanek do prowadzenia takiego rodzaju postępowania. Wtedy niezbędną byłaby ocena motywacji

⁴⁷ Wyrok SA w Krakowie – I Wydział Cywilny z 4 lutego 2022 r., sygn. akt. I ACa 860/20, Legalis.

towarzyszącej prowadzeniu sprawy i działania komisji, które można by uznać za nękające powoda⁴⁸.

Poddając analizie możliwość naruszenia dóbr osobistych przez komisję w toku prowadzenia postępowania o zastosowanie leczenia odwykowego, należy zgłębić ramy jego prowadzenia, stanowiące jednocześnie granice działania zgodnego z porządkiem prawnym. Problematiczne jest to, że osoba, której dotyczą działania komisji, nie staje się stroną żadnego postępowania, gdyż ustawa nie reguluje trybu tego postępowania. Poszczególne czynności, takie jak sporządzenie protokołu czy zawiadomień oraz zlecenie wywiadów środowiskowych, przybierają raczej postać czynności technicznych, które jedynie przypominają procedurę znaną z chociażby z Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto osoba nie ma możliwości prawnych weryfikacji prawidłowości działania komisji, gdyż ustawa nie przewiduje mechanizmów ochrony interesów jednostki, której one dotyczą⁴⁹. Taka możliwość wystąpi dopiero na etapie postępowania sądowego.

Należy się więc odwołać do przesłanek wszczęcia, prowadzenia i rozstrzygnięcia w postępowaniu o zobowiązanie osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu. Z uwagi na specyficzny charakter postępowania dotyczącego przymusowego leczenia, rozdzielony między udział wnioskodawcy, komisji i sądu powszechnego, który ostatecznie orzeka o przymusowym leczeniu, wnioskodawca w tym postępowaniu jest zobligowany do przedłożenia w tej kwestii dowodów, które nie budzą wątpliwości. Podstawową zasadą działania administracji publicznej, którą można rozciągnąć również na organy pomocnicze, jest konstytucyjna zasada legalizmu działania organów władzy publicznej⁵⁰. Obowiązek wykazania, że osoba uczestnicząca w postępowaniu nie tylko wykazuje uzależnienie od alkoholu w stopniu uzasadniającym leczenie, lecz także spełnia co najmniej jedną z tzw. przesłanek społecznych, ciąży na komisji⁵¹. Istotne jest zatem, aby komisja wnikliwie analizowała okoliczności towarzyszące złożeniu wniosku o wszczęcie takiego postępowania oraz przedkładane dowody. W szczególności w przypadku osób publicznych lub znanych w społecznościach lokalnych z racji wykonywanego zawodu lub funkcji społecznej oraz w przypadku zawiadomień składanych w okolicznościach trwającego postępowania rozwodowego lub bezpośrednio przed nim istnieje ryzyko formułowania nieuzasadnionych twierdzeń o nagannym postępowaniu, co może służyć celom osobistym lub strategicznym,

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ D. Lebowa, op. cit., s. 334.

⁵⁰ I. Niżnik-Dobosz, *Ranga czynności niewładczych administracji publicznej, w tym materialno-technicznych i społeczno-organizatorskich, i znaczenie ich kontroli w realizacji normatywnych wartości i dóbr na przykładzie studium przypadku*, [w:] Z. Duniewska (red.), op. cit., s. 279.

⁵¹ K. Szlachetko, J. Szlachetko, *Společne przesłanki zobowiązania osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu*, „Studia nad Rodziną UKSW” 2018, nr 1(46), s. 81.

takim jak zdyskredytowanie drugiej strony, uzyskanie korzyści procesowych lub wywarcie presji w sporze prawnym. Choć wykonywanie funkcji publicznych lub nawet samo uczestniczenie w życiu publicznym zakreśla szerszej niż standardowo dopuszczalność ingerencji w sferę prywatności⁵², to jednak osoba taka nadal korzysta z ochrony na gruncie dóbr osobistych. Tym samym działania komisji, które potencjalnie wpisywałyby się w tę motywację, mogą przekroczyć ramy działania dozwolonego prawem i w ten sposób naruszać dobra osobiste. Istotne jest natomiast, aby komisja i organ ją powołujący rozróżniali dwie sytuacje, jakie mogą zaistnieć w warunkach prowadzenia postępowania o zastosowanie leczenia odwykowego, mianowicie tę, gdy działanie jest bezprawne, tj. nie mieści się w granicach prawa i w konsekwencji powoduje odpowiedzialność na gruncie prawa cywilnego za naruszenie dóbr osobistych, oraz sytuację, w której dochodzi do naruszenia dobra osobistego, jednak nie w sposób bezprawny, co nie rodzi odpowiedzialności z art. 23 i 24 k.c.⁵³

Oceniając pod tym kątem działania komisji podejmowane w ramach prowadzonego postępowania, można je przyrównać do działań procesowych podejmowanych przez strony w toku określonego procesu sądowego. W orzecznictwie podkreśla się, że w każdym takim przypadku należy zachować ostrożność w formułowaniu twierdzeń, gdyż ustalenie, czy przekroczona została granica naruszenia dóbr osobistych, jest ocenne i tym samym może skutkować ponoszeniem odpowiedzialności cywilnej z tego tytułu. W jednym z wyroków oceniających taką sytuację Sąd Najwyższy nakreślił standardy, których przestrzeganie chroniłoby przed narażeniem się na odpowiedzialność za naruszenie dóbr osobistych, stwierdzając, że „(...) jeżeli określona wypowiedź procesowa strony lub wniosek procesowy ma charakter rzeczowy i nie można jej zarzucić niedorzeczności lub charakteru szykany, to nie narusza ona dóbr osobistych innych osób, nawet gdyby w ich subiektywnym przekonaniu miało to miejsce”⁵⁴. Rozstrzygnięcie to można w drodze analogii przenieść na uwarunkowania działania komisji, która poza oparciem się na podstawach prawnych powinna przy podejmowaniu konkretnych czynności kierować się obiektywnością, proporcjonalnością i adekwatnością do okoliczności ujawnionych w danej sprawie. Nie bez znaczenia pozostaje również jedna z okoliczności wyłączających bezprawność, którą określa się jako działanie w ramach społecznie uzasadnionego interesu. Choć koncepcja ta nie jest jednolita, to jednak przez społeczny interes rozumie się ważny i uzasadniony interes społeczny łączony z powszechnie aprobowaną w społeczeństwie wartością⁵⁵.

⁵² A. Herbert, *Aktualne problemy ochrony dóbr osobistych na tle orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2012, nr 1, s. 13.

⁵³ A. Cisek, *Ochrona dóbr osobistych osób sprawujących funkcje publiczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2009, Prawo CCCVIII, nr 3161, s. 41.

⁵⁴ Wyrok SA w Gdańsku – V Wydział Cywilny z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt V ACa 336/19.

⁵⁵ M. Kosiór, A. Puchała, *Okoliczności wyłączające bezprawność naruszenia dóbr osobistych na gruncie Kodeksu cywilnego*, [w:] I. Lewandowska-Malec (red.), op. cit.

W takim przypadku działania komisji należy oceniać w kontekście ogólnych ram wyznaczonych ustawą i określeniem zadań własnych gminy.

Podsumowanie

Do naruszenia dóbr osobistych może dojść również w obrębie działań realizujących zadania mieszczące się w sferze publicznoprawnej, gdzie najczęściej zastosowanie będzie miał art. 417 k.c., wiążący odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego z działaniem niezgodnym z prawem lub zaniechaniem. W przypadku działań analizowanej komisji zastosowanie tej podstawy prawnej będzie trudne ze względu na rozmyte ramy prawne jej działania, w szczególności w zakresie stosowanej procedury. W toku postępowania, od chwili powzięcia informacji o ewentualnych przesłankach skierowania osoby do przymusowego leczenia odwykowego do złożenia przedmiotowego wniosku do sądu powszechnego, komisja nie posiada kompetencji władczych, a jednak jej działania realnie ingerują w życie rodziny, w sferę do prywatności, jak również mogą godzić w dobre imię i cześć osoby, wobec której postępowanie jest prowadzone. Do naruszenia dóbr osobistych może w szczególności dojść, gdy postępowanie to nie doprowadzi do sądowego orzeczenia o zobowiązaniu do podjęcia leczenia lub gdy postępowanie będzie prowadzone nierzetelnie, a interpretacja materiału dowodowego będzie dowolna. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że prawa osoby, wobec której prowadzone jest tego rodzaju postępowanie, są bardzo ograniczone w stosunku do praw strony postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym przypadku nie ma ona realnego wpływu na postępowanie i nie jest informowana o jego przebiegu. Z tego względu, mając na uwadze przesłankę bezprawności naruszenia dobra osobistego, w stosunku do działań komisji można przyjmować zaostrożną ocenę bezprawności. Mając na względzie opisywaną teorię bezprawności subiektywnie zabarwionej, wydaje się, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za określone następstwa działań komisji na podstawie art. 23 i art. 24 k.c. w zw. z art. 448 k.c. będzie skuteczniejsze niż na podstawie art. 417 k.c.

Szeroko rozumiana ochrona dóbr osobistych obejmuje także zapobieganie potencjalnemu bezprawnemu ich naruszeniu. W praktyce oznacza to, że każde działanie urzędnika, które choćby potencjalnie może ingerować w sferę chronionych prawnie wartości, powinno być poprzedzone wnikliwą analizą skutków, uwzględniającą zarówno przepisy prawa, jak i orzecznictwo sądowe, które w licznych przypadkach, takich jak chociażby przywołany wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 4 lutego 2022 r., sygn. akt I ACa 860/20, wskazuje na konieczność zachowania szczególnej ostrożności w działaniach mogących wpłynąć na dobra osobiste jednostki, wobec której prowadzone jest

postępowanie. Jest to tym bardziej istotne, że naruszenie tych dóbr może mieć charakter nieodwracalny, powodujący długotrwałe skutki w życiu jednostki, takie jak utrata reputacji, poczucia bezpieczeństwa czy zaufania do instytucji publicznych.

W konsekwencji odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za ochronę dóbr osobistych nie ogranicza się jedynie do przestrzegania litery prawa, ale wymaga także etycznego podejścia do wykonywania obowiązków, które uwzględnia szacunek dla godności człowieka i jego niezbywalnych praw, co w obliczu złożoności współczesnych stosunków społecznych oraz rosnącej świadomości prawnej obywateli staje się nieodzownym elementem prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej.

Wykaz literatury

- Bania G., *Kontrole trzeźwości pracowników jako narzędzie prewencji wypadkowej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2020, nr 3.
- Cebra A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Ciechorski J., *Odpowiedzialność szpitala psychiatrycznego za działania władcze*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2018, Prawo 23, z. 102.
- Cisek A., *Ochrona dóbr osobistych osób sprawujących funkcje publiczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2009, Prawo CCCVIII, nr 3161.
- Grzeszak T., *Dobro osobiste jako dobro zindywidualizowane*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 4.
- Hauser R., Szustkiewicz M., *Racjonalność i skuteczność planowania na przykładzie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 3.
- Herbert A., *Aktualne problemy ochrony dóbr osobistych na tle orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2012, nr 1.
- Kamiński M., *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego)*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2014.
- Kosiór M., Puchała A., Skiba N., *Ochrona dóbr osobistych na gruncie polskiego prawa cywilnego*, [w:] I. Lewandowska-Malec (red.), *Dobra osobiste*, 2017, Legalis.
- Kosiór M., Puchała A., *Okoliczności wyłączające bezprawność naruszenia dóbr osobistych na gruncie Kodeksu cywilnego*, [w:] I. Lewandowska-Malec (red.), *Dobra osobiste*, 2017, Legalis.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Kuczyński T., *Charakter prawny i podstawy prawne funkcjonowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 54.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Lebowa D., *Sytuacja prawna osoby, której dotyczy administracyjna faza postępowania o zastosowanie leczenia przymusowego według ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2014.

- Lewandowska-Malec I. (red.), *Dobra osobiste*, 2017, Legalis.
- Niżnik-Dobosz I., *Ranga czynności niewładczych administracji publicznej, w tym materialno-technicznych i społeczno-organizatorskich, i znaczenie ich kontroli w realizacji normatywnych wartości i dóbr na przykładzie studium przypadku*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2014.
- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2024, Legalis.
- Pązik A., *Wyłączenie bezprawności naruszenia dobra osobistego na podstawie interesu społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Puchała A., *Pojęcie dóbr osobistych*, [w:] I. Lewandowska-Malec (red.), *Dobra osobiste*, 2017, Legalis.
- Safjan M. (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 1, 2012, Legalis.
- Szlachetko K., Szlachetko J., *Spoleczne przesłanki zobowiązania osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu*, „Studia nad Rodziną UKSW” 2018, nr 1.
- Wegner-Kowalska J., *Zdrowie człowieka jako przedmiot ochrony prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2014.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Summary

Unlawful violation of personal rights in administrative proceedings of local government authorities

Keywords: civil law, personal rights, civil liability, municipal commission, subsidiary entity.

The principal goal of this article is to identify selected fields in which there is the possibility of violation of personal rights, when the violation results from the local authorities' activity. In the Polish law system, there are established different types of administrative bodies. Some of them are autonomous, some are auxiliary. One of the latter ones is the Municipal Commission for Solving Alcohol-Related Problems. It serves as a mechanism for dealing with prevention and tackling of these types of problems in the society. Conducting such proceedings by the Commission may cause a potential risk of personal rights violation because of its unclear character in the legal-structural and procedural sphere. The key issue here is the absence of clear legal frameworks for the activity of the Commission and the protection of individual rights in the proceedings which seems inadequate. Such circumstances may result in increasing the possibility of violation of personal rights. This article will set out an analysis of procedural aspects undertaken by the Commission and will specify areas which may lead to the violation of personal rights. It leads to the conclusion that, towards the Commission's action, one could adopt more rigorous understanding of the condition of unlawfulness in infringement of personal rights.