



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.005.02.2015

R/15/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|--|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | R/15/004 – Funkcjonowanie procedury zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do leczenia odwykowego |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu |
| <i>Kontroler</i> | Ewa Kruszyńska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95115 z dnia 30 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Urząd Miejski w Wolsztynie, ul. Rynek 1, 64-200 Wolsztyn (dalej „Urząd”) |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Wojciech Lis Burmistrz Wolsztyna (dowód: akta kontroli str. 3-6) |

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, postępowania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Wolsztynie (dalej „Gminna Komisja” lub „Komisja”) w stosunku do osób nadużywających alkoholu były przewlekłe i nie sprzyjały efektywności działań zmierzających do orzeczenia przez sąd obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Prowadzone ze zgłoszonymi osobami rozmowy mające na celu zmotywowanie ich do dobrowolnego leczenia nie przynosiły spodziewanych efektów i znacznie wydłużały czas postępowań prowadzonych w stosunku do osób nadużywających alkoholu. Postępowania te wydłużało także oczekiwanie na opinie biegłych, na co negatywny wpływ miał między innymi brak określenia zasad i terminów realizacji zleconych badań.

Gminna Komisja nie posiadała rzetelnych danych o podejmowanych przez siebie działaniach zmierzających do zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do leczenia odwykowego. Zdecydowana większość spraw (90%) skierowanych przez Gminną Komisję do sądu, zakończyła się wydaniem orzeczeń o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Działaniem nieprawidłowym było skierowanie przez Gminną Komisję na badanie przez biegłych dwóch osób, wobec których nie ustalono jednoznacznie istnienia przesłanek potwierdzających zasadność zlecenia takiego badania.

Jednocześnie NIK wskazuje na brak podstawy prawnej do przetwarzania przez członków Gminnej Komisji danych o stanie zdrowia, nałogach i skazaniach osób nadużywających alkoholu, w sytuacji, gdy przetwarzanie takich danych jest niezbędne dla realizacji obowiązków nałożonych przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi² (dalej „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kompetencje członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Burmistrz Wolsztyna powołał³ Gminną Komisję 4 lutego 2011 r. W jej skład, w latach 2013-2015 (do 31 marca) wchodziło dziewięć osób⁴. Członkowie Komisji, zgodnie z art. 4¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, odbyli szkolenia w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Podnosili oni również swoje kwalifikacje w tym zakresie na corocznych szkoleniach.

Spośród członków Gminnej Komisji wyodrębniony został zespół interwencyjno-motywuujący, do którego zadań należało podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. W skład zespołu wchodziły trzy osoby, które jednocześnie były pracownikami sądu rejonowego (jedna osoba), poradni zdrowia psychicznego (jedna osoba) oraz urzędu miejskiego (jedna osoba). W posiedzeniach zespołu mogła również uczestniczyć przewodnicząca Gminnej Komisji, będą jednocześnie dyrektorem ośrodka pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 15-31)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, członkowie zespołu interwencyjno-motywuującego posiadali niezbędne kompetencje do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

2. Czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu

2.1. Osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny, w myśl art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, kieruje się na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego. Na badanie kieruje gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Do Gminnej Komisji, w latach 2013-2015 (do 31 marca) wpłynęło 109 (odpowiednio 48, 52 i 9) zgłoszeń o konieczności podjęcia działań zmierzających do zobowiązania osób nadużywających alkoholu do podjęcia leczenia odwykowego. W tym samym okresie, Gminna Komisja umorzyła 33 postępowania (odpowiednio 19, 9 i 5) prowadzone w sprawach zgłoszonych osób. Postępowania umorzono⁵ głównie z braku występowania przesłanek określonych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, uzasadniających skierowanie zgłoszonej osoby na badanie przez biegłego (co ustalono na podstawie wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez policję oraz oświadczenia osoby zgłoszonej o braku uzależnienia od alkoholu), śmierci zgłoszonej osoby lub wycofania wniosku przez osobę zgłaszającą.

(dowód: akta kontroli str. 34, 55, 56, 61-103)

Na badanie przez biegłych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, w latach 2013-2015 (do 31 marca), Gminna Komisja skierowała łącznie 84 osoby (odpowiednio 31, 50 i 3 osoby). Biegli wydali opinie stwierdzające uzależnienie od alkoholu u 78 osób (odpowiednio 28, 48 i 2).

³ Zarządzenie Burmistrza Wolsztyna nr 19A/2011 z dnia 4 lutego 2011 r.

⁴ W latach 2013-2015 (do 31 marca) skład Gminnej Komisji nie zmienił się.

⁵ Badanie przeprowadzono na próbie 13 umorzonych przez Gminną Komisję postępowań (40% ogółu umorzonych).

(dowód: akta kontroli str. 34)

Gminna Komisja, w latach 2013-2015 (do 31 marca), skierowała do właściwego sądu wnioski o orzeczenie wobec 63 osób⁶ (19, 40 i 4) obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Osiem spraw (jedna w 2013 r. i siedem w 2014 r.) przekazanych zostało do sądu bez opinii biegłych, ze względu na niestawienie się osób skierowanych na badanie.

(dowód: akta kontroli str. 34)

Sąd orzekł o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu wobec 51 osób (odpowiednio 18, 23 i 10). W trzech sprawach, sąd odmówił wydania orzeczenia o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu (w 2014 r.), a jedno postępowanie prowadzone z wniosku Gminnej Komisji sąd umorzył (w 2014 r.). Przyczyną umorzenia było posiadanie przez osobę, której wniosek dotyczył, aktualnego⁷ orzeczenia o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, wydanego na wniosek innego (niż Gminna Komisja) podmiotu. Przed skierowaniem wniosku do sądu, Gminna Komisja przeprowadziła postępowanie, w którym m.in. uzyskano opinię w przedmiocie uzależnienia od alkoholu oraz motywowano zgłoszoną osobę do dobrowolnego podjęcia leczenia odwykowego (bez pożądanego rezultatu).

(dowód: akta kontroli str. 34, 55-103, 117, 144-147, 150, 151)

2.2. Wobec braku ustawowych regulacji określających zasady podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby nadużywającej alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego, tryb postępowania zespołu interwencyjno-motywowującego (dalej również „zespół”) określony został przez Burmistrza Wolsztyna w regulaminie działania Gminnej Komisji⁸. Zgodnie z tym trybem oraz według informacji udzielonych przez Przewodniczącą Gminnej Komisji, po przyjęciu zgłoszenia o tzw. problemie alkoholowym, następowało:

- zaproszenie osoby zgłoszonej na posiedzenie zespołu w celu odbycia rozmowy,
- skierowanie prośby do Komendy Powiatowej Policji w Wolsztynie oraz do Ośrodka Pomocy Społecznej w Wolsztynie o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego,
- rozmowa zespołu z osobą zgłoszoną – motywowanie do leczenia (liczba wezwań na rozmowy jest indywidualna),
- rozmowa zespołu z członkami rodziny – jeżeli tego wymaga sprawa,
- kierowanie do biegłego w celu wydania opinii - jeżeli wymaga tego sprawa,
- po otrzymaniu opinii biegłych – rozmowa zespołu z osobą zgłoszoną w celu poinformowania jej o wynikach badania oraz motywowanie do leczenia,
- kierowanie sprawy do sądu w przypadku, gdy biegli stwierdzą uzależnienie alkoholowe, a osoba skierowana odmawia leczenia; w przypadku wyrażenia zgody na leczenie lub indywidualną terapię, zespół monitoruje uczestnictwo w leczeniu lub terapii poprzez stały kontakt z poradnią uzależnień.

(dowód: akta kontroli str. 17, 47-54)

Od dnia przyjęcia zgłoszenia przez Gminną Komisję, do dnia wysłania akt do biegłych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego, mijало od 13 do 278 dni⁹. W terminie do 30 dni, do biegłych skierowano 2 sprawy (po 13 i 26 dniach), w terminie od 31 do 59 dni – 10 spraw, w terminie od 63 do 99 dni - 18 spraw, w terminie od 101 do 200 dni – 28 spraw, a w terminie powyżej 200 dni – 3 sprawy (po 206, 231 i 278 dniach).

(dowód: akta kontroli str. 35-46)

⁶ Z tego 15 osób zostało zgłoszonych Komisji w latach 2011-2012.

⁷ W myśl art. 34 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, obowiązek poddania się leczeniu trwa tak długo, jak tego wymaga cel leczenia, nie dłużej jednak niż 2 lata od chwili uprawomocnienia się postanowienia.

⁸ § 6 Regulaminu działania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

⁹ Badanie kontrolne dotyczyło 63 spraw, w których w latach 2013-2015 (do 31 marca) Gminna Komisja wystąpiła do sądu o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. W dwóch przypadkach nie odnotowano daty zgłoszenia osoby do Komisji

Od wydania opinii przez biegłych¹⁰, do dnia skierowania przez Gminną Komisję do sądu wniosku o orzeczenie o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, mijało od 12 do 513 dni. W terminie do 29 dni, do sądu skierowano 7 wniosków, w terminie od 36 do 58 dni – 12 wniosków, w terminie od 65 do 98 dni – 14 wniosków, w terminie od 108 do 180 dni – 7 wniosków, w terminie od 211 do 288 dni - 7 wniosków, a w terminie powyżej 300 dni – 2 wnioski (po 363 i 513 dniach).

(dowód: akta kontroli str. 35-46)

Przewodnicząca Komisji wyjaśniła, że ww. okresy obejmują również czas leczenia dobrowolnego, na jakie zdecydowały się osoby uzależnione i które następnie zostało przerwane (nie było zakończone).

(dowód: akta kontroli str. 144-147)

Z 48 objętych kontrolą spraw¹¹ skierowanych w latach 2013-2015 (do 31 marca) przez Gminną Komisję do sądu, 36¹² zakończyło się wydaniem orzeczenia o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. W sprawach tych sąd orzekł o obowiązku poddania się leczeniu:

- w stacjonarnym zakładzie lecznictwa odwykowego (szpitalnym oddziale odwykowym)
 - wobec 14 osób (z tego dwie osoby sąd zobowiązał w okresie oczekiwania na przyjęcie do szpitala oraz w okresie po zakończeniu leczenia w szpitalu, do leczenia w niestacjonarnym zakładzie lecznictwa odwykowego – poradni terapii uzależnień),
- w niestacjonarnym zakładzie lecznictwa odwykowego (poradni terapii uzależnień) - wobec 22 osób (z tego dwóm osobom sąd zmienił placówkę na stacjonarny zakład lecznictwa odwykowego).

(dowód: akta kontroli str. 37-46)

Procedura zobowiązania mieszkańców gminy Wolsztyn uzależnionych od alkoholu do podjęcia leczenia odwykowego (od dnia przyjęcia zgłoszenia przez Gminną Komisję, do dnia wydania postanowienia przez sąd) trwała od 189 do 361 dni - w przypadku 25 osób, oraz od 375 do 546 dni - w przypadku 11 osób¹³.

(dowód: akta kontroli str. 37-46)

W przypadku 30 osób, wobec których Gminna Komisja wnioskowała do sądu o ustanowienie nad nimi nadzoru kuratora sądowego na czas trwania obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, sąd ustanowił kuratora dla 6 osób, a dla pozostałych 24 wniosek w tym zakresie oddalił. Zdaniem przewodniczącej Gminnej Komisji, w przypadku zobowiązania osoby do podjęcia leczenia odwykowego, „kurator powinien sprawę faktycznie pilotować”.

(dowód: akta kontroli str. 37-46, 144-147)

2.3. Wydatki związane z funkcjonowaniem zespołu interwencyjno–motywowującego wyniosły:

- w 2013 r. łącznie 38.355 zł, z czego: wynagrodzenie członków zespołu – 16.795 zł, wynagrodzenie przewodniczącej Komisji – 6.000 zł, wynagrodzenie sekretarza Komisji – 5.400 zł i opinie biegłych – 9.360 zł,
- w 2014 r. łącznie 42.520 zł, z czego: wynagrodzenie członków zespołu – 17.120 zł, wynagrodzenie przewodniczącej Komisji – 6.000 zł, wynagrodzenie sekretarza Komisji – 5.400 zł i opinie biegłych – 12.600 zł,
- w 2015 r. (do 31 marca) łącznie 8.805 zł, z czego: wynagrodzenie członków zespołu – 4.305 zł, wynagrodzenie przewodniczącej Komisji – 1.000 zł, wynagrodzenie sekretarza Komisji – 900 zł i opinie biegłych – 2.520 zł.

(dowód: akta kontroli str. 32, 33)

¹⁰ Jako datę wydania opinii, ze względu na brak dokumentacji źródłowej lub innych danych potwierdzających faktyczną datę wydania opinii, przyjęto datę otrzymania od biegłych rachunku za wydanie opinii. W 14 przypadkach brak było danych w tym zakresie.

¹¹ Spośród 109 zgłoszeń przyjętych przez Gminną Komisję, kontrolą objęto wszystkie (48 spraw: 4 z 2013 r., 40 z 2014 r. i 4 z 2015 r.) zakończone skierowaniem do sądu wniosku o orzeczenie o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, tj. 44% ogółu zgłoszeń.

¹² Z pozostałych spraw: trzy zostały oddalone, jedno postępowanie zostało umorzone, w toku było osiem spraw (wnioski te wysłano w grudniu 2014 r. i w I kwartale 2015 r.).

¹³ Od wysłania wniosku przez Komisję do dnia pierwszego posiedzenia Sądu upłynęło od 48 do 175 dni (46 spraw).

Koszty szkoleń członków Komisji wyniosły: w 2013 r. – 2.300 zł, w 2014 r. – 2.100 zł, a w 2015 (do 31 marca) – 3.600 zł.

(dowód: akta kontroli str. 21-31)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Postępowania prowadzone przez zespół interwencyjno-motywuujący w stosunku do osób nadużywających alkoholu były długotrwałe, co miało negatywny wpływ na ich efektywność. Przyczyniały się do tego następujące okoliczności:

– czas od przyjęcia przez Gminną Komisję zgłoszenia, do skierowania akt do biegłych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, w przypadku połowy spraw (31, tj. 50,8%) przekroczył 100 dni, z czego w czterech wyniósł aż 200, 206, 231 i 278 dni. Z kolei aż w 85,7% spraw (42), od wydania opinii przez biegłego, do skierowania wniosku do właściwego sądu o orzeczenie o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu minęło ponad 30 dni. W jednej ze spraw, czas ten wyniósł aż 513 dni. Tak długi czas działania zespołu interwencyjno-motywuującego wynikał przede wszystkim z prób motywowania zgłoszonych osób do dobrowolnego podjęcia leczenia odwykowego. W ocenie NIK, skuteczność takich rozmów jest niewielka, a część osób uzależnionych celowo składa zobowiązanie do podjęcia dobrowolnego leczenia. Gminna Komisja nie ma realnych możliwości weryfikacji prawdziwości takiego zobowiązania, a jego złożenie odsuwa skierowanie sprawy do sądu nawet o kilkanaście miesięcy. Ponadto, zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości, do zadań gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w stosunku do osób nadużywających alkoholu, należy: (1) kierowanie na badanie przez biegłego osób, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny, w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego (art. 24 i art. 25 ustawy), a następnie (2) występowanie do właściwego sądu z wnioskiem (wraz z zebraną dokumentacją) o wszczęcie postępowania w sprawie zobowiązania do poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego (art. 26 ust. 3 ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 35-46, 144-147)

– Burmistrz Wolsztyna¹⁴ nie ustalił z biegłymi, którym Gminna Komisja w latach 2013-2015 (do 31 marca) zleciła wydanie opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego, zasad i terminu wykonywania badań¹⁵. Nieokreślenie warunków realizacji tych zleceń uniemożliwiało Gminnej Komisji monitorowanie ich terminowości oraz podejmowanie ewentualnych działań mobilizujących (lub stosowanie sankcji) w przypadku zaistnienia opóźnień zawinionych przez podmioty, którym zlecono wykonanie takiego badania.

(dowód: akta kontroli str. 150, 151)

2. Gminna Komisja skierowała na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego dwie osoby (sprawy nr: KPA.7/2013, KPA.31/2014), wobec których jednoznacznie nie ustalono, że w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny. Takie działanie Gminnej Komisji było niezgodne z dyspozycją art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że skierowanie na badanie przez biegłego uprawnione jest jedynie w sytuacjach, gdy w toku prowadzonych czynności gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych ustali, że zgłoszona osoba nie tylko nadużywa alkoholu, ale także w związku z tym wypełnia co najmniej jedną z przesłanek wymienionych w art. 24 ww. ustawy. W ocenie NIK, w przypadku żadnej z ww. spraw, prowadzone przez Gminną Komisję postępowanie nie pozwoliło na jednoznaczną weryfikację zaistnienia przesłanek uzasadniających skierowanie na badanie przez biegłego.

¹⁴ W okresie od 12 listopada 2002 r. do 18 listopada 2014 r. Burmistrzem Wolsztyna był Andrzej Rogoziński.

¹⁵ W latach 2013-2015 (do 31 marca), z biegłymi nie podpisano umowy w przedmiocie przeprowadzenia badania w celu wydania opinii o uzależnieniu od alkoholu skierowanej na badanie osoby i wskazania rodzaju zakładu leczniczego.

Ewentualne zdarzenia wskazujące na tego rodzaju okoliczności zostały jedynie powołane przez osoby zgłaszające, przy czym jedna z nich w momencie składania zgłoszenia była osadzona w areszcie śledczym, a druga – jak ustalono w czasie postępowania wyjaśniającego – była skłócona ze zgłoszonym do Gminnej Komisji mężem. Występowania którejkolwiek z przesłanek, o których mowa w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nie potwierdziły natomiast dowody w postaci wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez funkcjonariuszy Powiatowej Komendy Policji w Wolsztynie oraz informacje otrzymane z Ośrodka Pomocy Społecznej w Wolsztynie. W wyniku przeprowadzonego badania, biegli u żadnej z ww. osób nie rozpoznali zespołu uzależnienia od alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 61-103)

Przewodnicząca Komisji wyjaśniła, że w sprawie nr KPA.7/2013 osoba zgłoszona została skierowana na badanie, gdyż nie stawiała się na trzykrotne wezwania na posiedzenia Komisji. Współmieszkańcy tej osoby również są zgłoszeni do Komisji jako nadużywający alkoholu, dlatego nie było możliwości zweryfikowania informacji podanych przez zgłaszającego. Natomiast w sprawie nr KPA.31/2014, zgłoszonej do Komisji przez sąd¹⁶, osoba zgłoszona poinformowała Komisję o konflikcie z żoną. Podała, że nie pije alkoholu, ale nie ma możliwości udowodnienia tego faktu i poprosiła o przeprowadzenie badania przez biegłych.

(dowód: akta kontroli str. 144-147)

W ocenie NIK, w żadnej z powyżej opisanych spraw Komisja nie ustaliła okoliczności wskazujących jednoznacznie na istnienie podstaw do skierowania zgłoszonych osób na badanie przez biegłych.

3. Gminna Komisja nie posiadała rzetelnych informacji o podejmowanych przez siebie działaniach zmierzających do zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do podjęcia leczenia odwykowego w sprawach zakończonych skierowaniem wniosku do sądu. W takich przypadkach zebrana dokumentacja sprawy była przekazywana do sądu. Sekretarz Komisji prowadziła jedynie odręczne notatki - zebrane w dwóch zeszytach¹⁷ - których treść częściowo była również niezgodna ze stanem faktycznym. Z zapisów dokonanych w zeszytach z 2013 r. wynikało, że akta 6 spraw wysłane zostały do biegłych, zanim Komisja podjęła decyzję o skierowaniu osób na badanie biegłych¹⁸, a w 16 sprawach odnotowano fakt niezgłoszenia się osoby na posiedzenie zespołu interwencyjno-motywowującego, podczas gdy pismo zawiadamiające o posiedzeniu Komisji nie zostało do osoby wysłane.

(dowód: akta kontroli str. 152-230)

Sekretarz Komisji wyjaśniła, że akta sprawy są wysyłane do biegłych zawsze po podjęciu decyzji o skierowaniu osoby na badanie, a w przedmiotowych sprawach błędnie wpisała datę wysłania akt, gdyż powinna wpisać datę podjęcia decyzji przez Komisję o wysłaniu akt do biegłych. W wyjaśnieniach przewodnicząca Komisji podała również, że gdy przejmowała funkcję przewodniczącej, dokumentacja spraw prowadzona była w obecnej formie. Do każdej sprawy ze spotkania z osobą zgłoszoną sporządzana jest notatka w formie protokołu podpisana przez członków Komisji oraz osobę, z którą przeprowadzana jest rozmowa. Przewodnicząca uważa jednak za stosowne prowadzenie metryki do każdej sprawy i zapewniła, że będą one prowadzone.

¹⁶ Sąd zwrócił się do Komisji o rozważenie wszczęcia postępowania o leczenie odwykowe osoby, w związku z prowadzeniem sprawy o wyjaśnienie sytuacji małoletniej z wniosku prokuratora rejonowego.

¹⁷ W jednym zeszycie odnotowane były następujące informacje: nr sprawy, osoba zgłoszona, data zgłoszenia oraz osoba lub instytucja zgłaszająca, przebieg sprawy. W rubryce o nazwie przebieg sprawy, obok odnotowanych dat posiedzeń Komisji, sporządzone były adnotacje o następującej treści m.in.: „nie zgłosił się, wezwać”, „nie zgłosił się wysłać do biegłych”, „nie zgłosił się wysłać do Sądu”, „informacja z poradni odwykowej”, „wysłano do Sądu”. W drugim zeszycie odnotowane były takie dane jak: nazwisko osoby zgłoszonej, daty wysłania akt do biegłych w celu wydania opinii, nr sprawy i wyraz „zwrot” (oznaczający otrzymanie zwrotne akt przez biegłych).

¹⁸ W sprawie nr KPA.2/2013 akta wysłano 22 marca 2013 r., podczas gdy Komisja podjęła decyzję dopiero 10 kwietnia 2013 r., w sprawie nr KPA.4/2014 akta wysłano 18 lutego 2014 r., podczas gdy Komisja podjęła decyzję dopiero 11 marca 2014 r., w sprawach o nr: KPA.8/2014, KPA.10/2014, KPA.24/2014, KPA.24/2014 i KPA.30/2014 akta wysłano 21 lipca 2014 r., a Komisja podjęła decyzję dopiero 19 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 47-54, 243, 244)

4. W latach 2013-2015 (do 31 marca) pełnomocnik Burmistrza do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych, bez stosownego upoważnienia Burmistrza, podpisała w imieniu Gminnej Komisji 43 wnioski do sądu o orzeczenie wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 37-46, 151)

Przewodnicząca Komisji wyjaśniła, że osoba ta, jako pracownik Urzędu, była na miejscu i miała pełen wgląd do akt spraw przechowywanych w Urzędzie. Przewodnicząca zapewniła jednocześnie, że kolejne wnioski będą podpisywane przez nią lub przez jej zastępczynię.

(dowód: akta kontroli str. 47-54)

5. Członkowie zespołu interwencyjno-motywuującego, przetwarzając dane o stanie zdrowia i nałogach zgłoszonych osób, a także dane dotyczące ich skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatach oraz innych orzeczeniach wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, działali niezgodnie z dyspozycją art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁹. Przetwarzanie szczególnej kategorii danych, tzw. danych wrażliwych, jakimi są ww. dane o stanie zdrowia, nałogach i skazaniach, jest dopuszczalne jeśli przepis szczególny innej ustawy zezwoli na ich przetwarzanie bez zgody osoby, której dotyczą (art. 27 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych). Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych i określony w ustawie o wychowaniu w trzeźwości zakres ich uprawnień i działalności, nie czynią zadość również pozostałym przesłankom wskazanym w art. 27 ust. 2 punkty od 3 do 10 ustawy o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych (art. 7 pkt 2), przez przetwarzanie danych rozumie jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie. Gminna Komisja nie ma zatem podstaw prawnych nie tylko do gromadzenia danych o nałogach, stanie zdrowia, czy orzeczeniach wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, ale także do występowania do innych instytucji (np. policji czy ośrodka pomocy społecznej) w celu uzyskania informacji o osobach, wobec których zainicjowała działania zmierzające do złożenia wniosku o zobowiązanie do leczenia odwykowego.

Niewątpliwie natomiast, przetwarzanie przez zespół interwencyjno-motywuujący danych o osobach uzależnionych od alkoholu jest niezbędne dla zrealizowania ustawowego obowiązku w postaci podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu wymogu poddania się leczeniu (w świetle przywołanych wyżej przepisów nie stanowi to jednak wystarczającej podstawy do przetwarzania tzw. danych wrażliwych).

(dowód: akta kontroli str. 51, 53, 54)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Gminna Komisja, realizując ustawowe zadania zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, gromadziła zbiory danych dotyczące zgłoszonych osób. Administrator danych osobowych – Burmistrz Wolsztyna – nie zgłosił ww. zbiorów danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Obowiązek w tym zakresie określony został w art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 148-149)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, czynności podejmowane przez Gminną Komisję w ramach postępowań prowadzonych wobec osób nadużywających alkoholu były przewlekłe, co przyczyniało się do obniżenia ich efektywności. W większości przypadków (90%), skierowane do sądu sprawy zakończyły się wydaniem przez sąd orzeczeń o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. W dwóch sprawach, Gminna Komisja

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

kierując zgłoszone osoby na badanie przez biegłych działała niezgodnie z zasadami określonymi w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

3. Identyfikacja występujących w lokalnej społeczności problemów uzależnienia i współuzależnienia od alkoholu oraz profilaktyka w tym zakresie

Opis stanu faktycznego

Według szacunkowych danych²⁰, ok. 0,6 tys. mieszkańców gminy Wolsztyn²¹ może być uzależnionych od alkoholu, a ok. 1,2 tys. osób to dorośli żyjący w otoczeniu alkoholika. Taka sama liczba dzieci (1,2 tys.) może wychowywać się w rodzinach alkoholików. Szacuje się ponadto, że od 1,5 do 2,1 tys. mieszkańców gminy może pić szkodliwie, a około 0,8 tys. osób, to ofiary przemocy domowej w rodzinach z problemem alkoholowym.

W Poradni Zdrowia Psychicznego i Terapii Uzależnień w Wolsztynie zarejestrowane były: w 2013 r. - 172 osoby uzależnione i współuzależnione od alkoholu, a w 2014 r. - 168 osób.

(dowód: akta kontroli str. 245-249)

Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, w myśl art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, należy do zadań własnych gmin. Realizacja tych działań jest prowadzona w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, uchwalanego corocznie przez gminę (art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Do zadań gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych należy natomiast inicjowanie działań ujętych w gminnym programie rozwiązywania problemów alkoholowych. Z zakresu działań profilaktycznych i zapobiegawczych, w latach 2013-2015 (do 31 marca), w gminie Wolsztyn przeprowadzono m.in. następujące zadania:

- prowadzono na terenie szkół programy profilaktyczne dla dzieci i młodzieży (wydatek w 2013 r. 11,9 tys. zł i w 2014 r. 18,9 tys. zł),
- dofinansowano szkolenia, kursy specjalistyczne w zakresie pracy profilaktycznej z dziećmi, młodzieżą oraz rozwijania umiejętności prowadzenia zajęć profilaktycznych organizowanych dla nauczycieli, pedagogów, psychologów (wydatek w 2013 r. 3,5 tys. zł, w 2014 r. 2,1 tys. zł i w 2015 r. 3,6 tys. zł),
- podejmowano działania edukacyjne skierowane do sprzedawców napojów alkoholowych oraz działania kontrolne i interwencyjne, mające na celu ograniczenie dostępności napojów alkoholowych i przestrzeganie zakazu sprzedaży alkoholu osobom w wieku poniżej 18 roku życia (wydatek w 2013 r. 11,9 tys. zł, w 2014 r. 10 tys. zł i w 2015 r. 0,8 tys. zł),
- zrealizowano pozalekcyjne zajęcia sportowe (wydatek w 2013 r. 139 tys. zł i w 2014 r. 92,9 tys. zł),
- podejmowano działania edukacyjne z wykorzystaniem materiałów edukacyjnych takich jak broszury, plakaty, ulotki z profilaktycznymi treściami edukacyjnymi dotyczącymi problematyki alkoholowej (wydatek w 2013 r. 13,1 tys. zł i w 2014 r. 12,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 250-252)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie inicjowanie przez gminę Wolsztyn działań dotyczących rozpoznania i zapobiegania występowaniu problemów alkoholowych wśród jej mieszkańców.

²⁰ Zobacz: Populację osób, u których występują różne kategorie problemów alkoholowych (dane szacunkowe), według Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; źródło: <http://www.parpa.pl/index.php/analizy-badania-raporty/statystyki>.

²¹ Gminę Wolsztyn, w latach 2013-2014 zamieszkiwało 29,8 tys. osób, a w 2015 r. (do 31 marca) – 29,7 tys. osób.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu wyeliminowania leżących po stronie Gminnej Komisji, przyczyn przewlekłości i braku efektywności działań zespołu interwencyjno-motywacyjnego zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby nadużywającej alkoholu obowiązku poddania się leczeniu,
- 2) zobowiązanie Gminnej Komisji do uzupełnienia i zgromadzenia informacji o podjętych działaniach zmierzających do zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do podjęcia leczenia odwykowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 11 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Ewa Kruszyńska
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.