



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.027.11.2015

P/15/095

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/15/095 – Przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler Michał Kapek, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 98058 z dnia 19 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 - 2)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miasta w Częstochowie

Kierownik jednostki
kontrolowanej Krzysztof Matyjaszczyk – Prezydent Miasta

(dowód: akta kontroli str. 3 - 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - Zespołu ds. rozpatrywania wniosków o zastosowanie leczenia odwykowego posiadali kompetencje do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

Czynności, które były podejmowane w okresie objętym kontrolą przez członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (Zespołu ds. rozpatrywania wniosków o zastosowanie leczenia odwykowego) nie zapewniły sprawnego i efektywnego prowadzenia postępowań, mających na celu zastosowanie wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

Prowadzone postępowania zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu były długotrwałe. Spośród 100 losowo wybranych zgłoszeń (z czego 80 zakończono wysłaniem wniosków do Sądu), w 68 przypadkach (85% spraw) czas trwania tych postępowań przekroczył pół roku od dnia wpływu zgłoszenia do Komisji, do skierowania wniosku do Sądu. Ponadto, wskutek nieokreślenia w przyjętej procedurze postępowania Komisji – *Zespołu ds. rozpatrywania wniosków o zastosowanie leczenia odwykowego* – terminów podejmowania kolejnych czynności wobec zgłoszonych osób, takich jak w szczególności skierowanie do biegłych wydających opinie w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, czas ich realizacji był dowolny.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Kompetencje członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Częstochowie² została powołana przez Prezydenta Miasta Częstochowy 12 marca 2015 r.³ Poprzednio w Częstochowie działała Komisja powołana zarządzeniem z 29 marca 2011 r.⁴ W latach 2013 - 2014 w skład MKRPA wchodziło 15 członków, a w roku 2015 (wg stanu na 31 sierpnia) - 12.

(dowód: akta kontroli str. 8 - 16)

Zadania i zasady funkcjonowania Komisji określał regulamin MKRPA, który został przyjęty przez jej członków uchwałą z 6 czerwca 2013 r.

Zgodnie z poszczególnymi jego zapisami, do kompetencji Komisji należało m.in. podejmowanie czynności zmierzających do objęcia leczeniem osób uzależnionych od alkoholu, w tym: przeprowadzanie rozmów profilaktycznych i motywujących do leczenia z osobami nadużywającymi alkoholu oraz z osobami współuzależnionymi; zlecanie przeprowadzania wywiadów środowiskowych; kierowanie na badania do biegłych sądowych celem wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania zakładu leczniczego; kierowanie wniosków do Sądu o wszczęcie postępowania w sprawie zastosowania obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu (§ 2 pkt 4) oraz współpraca z kuratorami sądowymi wykonującymi nadzór nad osobami z aktualnym postanowieniem sądowym dotyczącym obowiązku leczenia odwykowego (§ 2 pkt 5).

W ramach Komisji funkcjonowały trzy zespoły robocze, w tym – liczący pięć osób (w latach 2013-2014) i cztery osoby (od czerwca 2015 r.) - *Zespół ds. rozpatrywania wniosków o zastosowanie leczenia odwykowego*⁵ (§ 4 pkt 6), działający w oparciu o regulamin, w którym określono cele, zadania i kompetencje Zespołu oraz sposób funkcjonowania wraz z zasadami finansowania.

Obsługę finansową i administracyjną MKRPA zapewniał Wydział Promocji Zatrudnienia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Częstochowy⁶ (§ 11 pkt 4 regulaminu).

(dowód: akta kontroli str. 17 – 25, 28 – 30, 74, 79-80)

Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie regulaminem organizacyjnym oraz powierzonymi zakresami czynności służbowych, zadania związane z obsługą Komisji, realizowało dwóch pracowników Wydziału Polityki Społecznej (główny specjalista oraz inspektor). Do ich obowiązków należało w szczególności: obsługa posiedzeń plenarnych Komisji oraz Zespołu; przyjmowanie i przygotowywanie wniosków i dokumentacji w sprawach o zastosowanie leczenia odwykowego; zlecanie przeprowadzenia wywiadów środowiskowych w sprawach osób podejrzanych o nadużywanie alkoholu na wniosek Zespołu; współpraca z Sądem w zakresie składanych wniosków o zastosowanie leczenia odwykowego.

(dowód: akta kontroli str. 33 - 49)

² W dalszej części wystąpienia określana skrótami „MKRPA” lub „Komisja”

³ Zarządzenie nr 150.2015 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Częstochowie.

⁴ Zarządzenie nr 116/11 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Częstochowie.

⁵ W dalszej części wystąpienia określany skrótem „Zespół”.

⁶ Od dnia 13 lutego 2015 r., w wyniku przeprowadzonych zmian organizacyjnych w urzędzie - Wydział Polityki Społecznej.

W złożonych wyjaśnieniach ww. pracownicy poinformowali, że w ramach obowiązków związanych z obsługą Zespołu wykonywali m.in. takie czynności jak: przyjmowanie wniosków (zgłoszeń osób podejrzanych o uzależnienie od alkoholu); prowadzenie rejestru osób zgłoszonych, wysyłanie zaproszeń i zawiadomień na posiedzenia Zespołu, wydawanie dokumentacji biegłym, przygotowywanie umów dla nich oraz osób sporządzających wywiady środowiskowe, obsługa finansowa Komisji, przygotowanie dokumentacji do Sądu oraz współpraca z jego upoważnionymi pracownikami w sprawach dotyczących kierowania na leczenie odwykowe.

(dowód: akta kontroli str. 142 - 145)

W związku z prowadzeniem spraw w ww. zakresie, każdy z tych pracowników posiadał:

- *upoważnienie do przetwarzania danych osobowych zgodnie z zakresem przydzielonych obowiązków służbowych* - wydane przez Prezydenta Miasta na podstawie art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁷;
- upoważnienie do podpisywania zawiadomień, wniosków i innych pism w postępowaniach w sprawach dotyczących zobowiązań do poddania się leczeniu odwykowemu oraz przetwarzania danych osobowych w tym zakresie – wydane przez Przewodniczącego MKRPA na podstawie uchwał Komisji w sprawie upoważnienia głównego specjalisty oraz inspektora w Wydziale Polityki Społecznej⁸ Urzędu Miasta Częstochowy⁹.

(dowód: akta kontroli str. 50 - 72)

W latach 2013 – 2015 (do 31 sierpnia) w skład Zespołu wchodziły następujące osoby:

- Kurator Sądu Okręgowego w Częstochowie (przewodniczący Zespołu), zajmujący się m.in. problematyką związaną z rozwiązywaniem problemów społecznych, w tym w szczególności w zakresie poprawy funkcjonowania rodziny;
- Definitor Generalny Zakonu Ojców Paulinów, współzałożyciel Stowarzyszenia Pomocy Osobom Uzależnionym i ich Rodzinom „*Jest Nadzieja*”, współorganizator spotkań wspólnot anonimowych alkoholików „*Trzeźwieję – głoszę radość życia*”;
- Honorowy Członek Klubu Abstynenta „*Wytrwałość*” - od 40 lat trzeźwy alkoholik, społecznik, inicjator wielu akcji w środowiskach abstynenckich, aktywnie zaangażowany w pomoc osobom uzależnionym i ich rodzinom;
- Zastępca Dyrektora Ośrodka Pomocy Osobom z Problemami Alkoholowymi w Częstochowie (członek Zespołu do dnia 19 marca 2015 r.);
- Nadkomisarz Sekcji Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie (członek Zespołu do dnia 19 marca 2015 r.);
- Sekretarz i Wiceprzewodniczący Rady Ławniczej Sądu Okręgowego w Częstochowie (powołany do Zespołu w maju 2015 r.), ławnik z ośmioletnim stażem, zajmujący się w szczególności sprawami rozwodowymi.

W związku z wykonywaną działalnością, ww. osoby podnosiły swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach, w tym m.in. z zakresu praktycznego i skutecznego

⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 j.t., w dalszej części określanej skrótem „ustawa o ochronie danych osobowych”.

⁸ Wcześniej – Wydziału Promocji Zatrudnienia i Spraw Społecznych

⁹ Uchwały MKRPA nr: 1 z dnia 21 kwietnia 2011 r.; 2/2014 z 26 czerwca 2014 r.; 1/2015 z 18 lutego 2015 r.; 2/2015 z 16 kwietnia 2015 r. oraz 3/2015 z 30 kwietnia 2015 r.

działania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych (w latach 2013 – 2015) oraz na temat „Skutecznej interwencji w sytuacjach kryzysowych w rodzinie” (w 2013 r.)¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 73 - 82)

Przewodniczący MKRPA (Zastępca Prezydenta Miasta) poinformował ponadto, że w 2014 r. członkowie Zespołu uczestniczyli w zorganizowanym w formie wykładu i warsztatów szkoleniu pt. „Motywowanie do leczenia w oparciu o najnowsze badania psychologiczne”. Podkreślił również, że członkowie częstochowskiego Zespołu to osoby z dużym doświadczeniem (w MKRPA od 2003 r.), posiadający niezbędną wiedzę, które w połączeniu z długoletnim stażem pracy pozwalają w pełni profesjonalnie zajmować się powierzonymi obowiązkami.

(dowód: akta kontroli str. 83 - 94)

Wszyscy członkowie Zespołu posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresie działania Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Częstochowie, wydane¹¹ przez Prezydenta Miasta na podstawie art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹².

(dowód: akta kontroli str. 106 - 111)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, członkowie Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - Zespołu ds. rozpatrywania wniosków o zastosowanie leczenia odwykowego posiadali kompetencje do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

Czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, do MKRPA wpłynęło: 421 (w 2013 r.), 394 (w 2014 r.) i 275 (do 31 sierpnia 2015 r.) wniosków w sprawach o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu. Liczba osób skierowanych na badania w celu wydania opinii na temat uzależnienia od alkoholu wyniosła w tym okresie odpowiednio 344, 380 i 264. W odpowiednio 326, 346 i 251 przypadkach biegli stwierdzili uzależnienie od alkoholu, a w 16, 32 i 13 innych – takiego uzależnienia nie stwierdzono. Bez opinii biegłych Komisja skierowała do Sądu po dwa wnioski (w latach 2013-2014).

Liczba spraw zakończonych w ww. okresie podjęciem przez osobę zgłoszoną decyzji o dobrowolnym poddaniu się leczeniu odwykowemu (po rozmowach motywujących)¹³ wynosiła: pięć (w 2013 r.), trzy (w 2014 r.) i sześć (do 31 sierpnia 2015 r.), a spraw „umorzonych” lub „odłożonych” - bez skierowania do biegłego i sądu¹⁴ - odpowiednio 57, 32 i 12.

Na działalność Komisji w przedmiotowym zakresie wydatkowano:

- 107 373 zł, z czego: 53 643 zł na wynagrodzenia za sporządzenie opinii biegłych, 18 950 zł - za przeprowadzenie wywiadów środowiskowych, 17 520 zł dla członków Zespołu i 17 260 zł na zakup znaków sądowych;

¹⁰ Nie dotyczy osoby powołanej do Zespołu w roku 2015, która odbyła jedynie szkolenie z zakresu praktycznego i skutecznego działania Gminnych Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

¹¹ Z datą 12, 13 czerwca 2012 r. i 22 października 2015 r.

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

¹³ Dotyczy osób, względem których nie odnotowano kolejnych zgłoszeń.

¹⁴ Z wyłączeniem spraw, w których osoba zgłoszona zadeklarowała dobrowolne podjęcie leczenia.

- 142 052 zł, z czego: 81 367 zł na wynagrodzenia za sporządzenie opinii biegłych, 23 265 zł - za przeprowadzenie wywiadów środowiskowych, 21 420 zł dla członków Zespołu i 16 000 zł na zakup znaków sądowych;
- 62 961 zł, z czego: 37 328 zł na wynagrodzenia za sporządzenie opinii biegłych, 11 220 zł - za przeprowadzenie wywiadów środowiskowych, 10 413 zł dla członków Zespołu i 4 000 zł na zakup znaków sądowych.

MKRPA w Częstochowie nie posiadała danych dotyczących liczby osób, wobec których Sąd postanowił o zastosowaniu, bądź odmowie zastosowania obowiązku poddania się leczeniu osoby uzależnionej w zakładzie leczenia odwykowego. Nie znała również liczby spraw skierowanych do Sądu, w stosunku do których nie było znane rozstrzygnięcie.

Brak danych w ww. zakresie uzasadniono tym, że postanowienia kończące postępowania w tych sprawach, Sąd doręcza wyłącznie na wniosek ich uczestników. Wskazano również, że zadania Komisji wynikające z ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz procedury należące do jej kompetencji, są z uwagi na ich liczbę głównym celem Komisji i w pełni angażują posiadane zasoby kadrowe.

(dowód: akta kontroli str. 95 - 105)

Przewodniczący MKRPA potwierdził powyższe wyjaśnienia, wskazując ponadto, że Sąd doręcza postanowienia z urzędu, zgodnie z art. 357 i art. 517 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* wyłącznie wydane na posiedzeniu niejawnym, tj. postanowienia niekończące postępowania w sprawie lub postanowienia o umorzeniu postępowania (istotne dla Komisji). Postanowienia kończące postępowanie w sprawie Sąd doręcza wyłącznie na wniosek uczestnika postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 131, 135)

W sprawie sposobu weryfikacji wniosków (sprawdzenia, czy w danej sprawie nie jest prowadzone postępowanie), prowadzący obsługę Komisji pracownicy Urzędu wyjaśnili, że w każdym przypadku zgłoszenie weryfikuje się poprzez sprawdzenie poszczególnych wpisów w rejestrze, a w przypadku gdy okaże się, że akta trafiły już do sądu to z uprawnionym pracownikiem ustalany jest aktualny stan sprawy. Jak zaznaczono, pomimo faktu, że zagadnienia dotyczące monitoringu prowadzonych spraw nie zostały uregulowane w procedurze, nie wystąpiły przypadki prowadzenia tych samych spraw podwójnie.

(dowód: akta kontroli str. 142 - 145)

2.2. Procedurę dotyczącą zobowiązania do leczenia odwykowego, MKRPA przyjęła 3 stycznia 2013 r.¹⁵ Załącznikiem do niej był wzór wniosku *o zastosowanie leczenia odwykowego względem osoby podejrzanej o uzależnienie od alkoholu*, zawierający m.in. dane dot.: imienia i nazwiska, daty urodzenia, adresu zamieszkania, adresu miejsca pracy, stanu cywilnego, liczby dzieci małoletnich, wywiązywania się (lub nie) z obowiązku utrzymania rodziny, rodzaju wypijanego alkoholu wraz z określeniem częstotliwości jego spożywania oraz opisu zachowań w stanie nietrzeźwym. Wniosek obejmował również informacje o zgłoszeniach na policję, karalności (np. zabranie prawa jazdy lub zakłócanie porządku), pobytach w izbie wytrzeźwień, przebytych leczeniach odwykowych oraz aktualnie prowadzonych sprawach karnych.

Zgodnie z przyjętym wzorem, osoba zgłaszająca podejrzanego o uzależnienie od alkoholu, podawała swoje dane osobowe wraz z określeniem stopnia

¹⁵ W związku ze zmianą nazwy Wydziału obsługującego prace Komisji, aktualizację procedury zatwierdzono 14 maja 2015 r.

pokrewieństwa oraz informowała o gotowości do świadczenia w sprawie przed sądem. Przyjęty przez Komisję wzór wniosku zawierał również informację o tym, „(...) iż w przypadku podejrzenia o popełnieniu przestępstwa z użyciem przemocy wobec członków rodziny, Komisja zobowiązana jest niezwłocznie zawiadomić o tym Policję lub Prokuratora”, a także pouczenie, że „Za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przy składaniu zeznania grozi kara pozbawienia wolności do lat 3 (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 26 – 27, 31 - 32)

Zgodnie z przyjętą procedurą, po złożeniu wniosku, Komisja informuje o wszczęciu postępowania i wyznaczonym terminie posiedzenia Zespołu. Podczas spotkania zgłoszony motywowany jest przez członków Zespołu do podjęcia dobrowolnego leczenia odwykowego oraz informowany o możliwości zawieszenia procedury po przedstawieniu zaświadczenia o ukończeniu terapii.

W przypadku kontynuacji postępowania, Komisja (działając poprzez Zespół) zleca przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, w trakcie którego również – o ile osoba zainteresowana wyrazi zgodę – przeprowadzane są rozmowy motywujące, mające na celu dobrowolne podjęcie leczenia odwykowego.

Po zapoznaniu się z wywiadem środowiskowym, Komisja zleca biegłym sądowym (psychiatra i psycholog lub specjalista psychoterapii uzależnień) opracowanie opinii w zakresie uzależnienia od alkoholu. Następnie, działając zgodnie z zawartymi w niej wnioskami, Komisja kieruje komplet dokumentów do Sądu Rodzinnego Wydziału Rodzinnego i Nieletnich, bądź zawiesza postępowanie (w przypadku niestwierdzenia uzależnienia).

Wszystkie koszty związane z tym procesem ponosi Komisja, której obsługę administracyjną zapewnia Wydział Polityki Społecznej Urzędu Miasta Częstochowy¹⁶.

Na każdym etapie pracy Komisji (Zespołu) zgłoszony ma prawo przedstawić zaświadczenie o dobrowolnie podjętym leczeniu lub ukończeniu go w ośrodku terapii uzależnień, co skutkuje zawieszeniem postępowania do chwili ewentualnego ponownego złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 25, 30)

Osoby, które na zlecenie Komisji przeprowadzały wywiady środowiskowe posiadały upoważnienia do przeprowadzania wywiadów środowiskowych, wydane przez Przewodniczącą MKRPA na podstawie uchwał Komisji w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 112 - 125)

Na przeprowadzenie zlecanych przez Zespół wywiadów środowiskowych oraz sporządzenie opinii przez biegłych zawarte zostały umowy zlecenia, pomiędzy Miastem Częstochowa (reprezentowanym przez Zastępcę Prezydenta Miasta i Naczelnika wydziału obsługującego Komisję), a osobami fizycznymi wykonującymi wywiady środowiskowe i biegłymi.

W każdej z tych umów określono m.in.: dane osobowe zleceniobiorcy, opis przedmiotu zlecenia, okres obowiązywania poszczególnych umów, wysokość wynagrodzenia, terminy realizacji zleceń (dwa miesiące na sporządzenie opinii i jeden miesiąc na wykonanie wywiadu środowiskowego), kary za niedotrzymanie warunków umów, zasady rozliczania poszczególnych zleceń oraz warunki odstąpienia od umowy.

(dowód: akta kontroli str. 155 - 159)

Analizę czasochłonności wykonywanych przez Zespół kolejnych czynności określonych w wyżej opisanej procedurze, przeprowadzono w oparciu o sto losowo wybranych zgłoszeń, które zostały zarejestrowane w Komisji w roku 2013.

¹⁶ Wcześniej, tj. od 3 stycznia 2013 r. do 13 maja 2015 r. - Wydział Promocji Zatrudnienia i Spraw Społecznych.

Czas trwania postępowań w sprawach zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu wynosił:

- od 1¹⁷ do 31 dni od daty zgłoszenia do zaproszenia zgłoszonej osoby na posiedzenie Zespołu (średnio 6,5 dnia);
- od 22 do 189 dni od daty posiedzenia Zespołu do dnia sporządzenia wywiadu środowiskowego (średnio 59,8 dnia);
- od 39 do 213 dni od daty zgłoszenia (pierwszego) do podjęcia decyzji przez Zespół o skierowaniu akt zgłoszonej osoby do biegłego (średnio 92,4 dni);
- od 3 do 74 dni od uzyskania opinii biegłego¹⁸ do podjęcia przez Zespół decyzji o skierowaniu wniosku do sądu (średnio 27 dni);
- od 1 do 50 dni od podjęcia przez Zespół decyzji o skierowaniu wniosku do Sądu do dnia jego faktycznego wysłania (średnio 18,9 dni);
- od 5 do 96 dni od daty wpływu do Komisji opinii biegłego do skierowania do sądu wniosku o zobowiązanie osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu (średnio 46 dni);
- od 141 do 288 dni od dnia wpływu zgłoszenia do Komisji do skierowania wniosku do sądu (czas trwania postępowania średnio 208,9 dni).

Spośród 100 badanych spraw 80 zakończyło się skierowaniem wniosków do sądu o zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego. W pozostałych 20 sprawach w dwóch nastąpił zgon osoby zgłoszonej, 18 zostało zawieszonych z powodu stwierdzenia braku uzależnienia (10 spraw), wycofania wniosku przez wnioskodawcę (4 sprawy) oraz złożonej przez zgłoszonych deklaracji leczenia (4 sprawy, w tym 3 na podstawie zaświadczenia o podjęciu leczenia, a jedna na podstawie zaświadczenia o ukończeniu podstawowego programu terapii uzależnień i kontynuacji leczenia w programie pogłębionym terapii).

Komisja nie posiadała postanowień sądu wydanych na posiedzeniach jawnych dotyczących zobowiązań do leczenia odwykowego. W dokumentacji Komisji znajdowały się jedynie postanowienia wydane na posiedzeniach niejawnych, w tym dotyczące spraw umorzonych.

W związku z powyższym nie można ustalić, ile dni upłynęło od skierowania przez Komisję wniosków do uprawomocnienia się poszczególnych postanowień sądu, jak i od dat wpływu zgłoszeń do Komisji do uprawomocnienia się tych postanowień.

(dowód: akta kontroli str. 126 - 130)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na długotrwałe prowadzenie postępowań zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, oraz brak skutecznej kontroli (monitoringu) Komisji nad osobami, które zostały do niej zgłoszone, ale dobrowolnie podjęły leczenie odwykowe.

Spośród 100 losowo wybranych zgłoszeń (z czego 80 zakończono wysłaniem wniosków do Sądu), w 68 przypadkach (tj. 85%) czas trwania tych postępowań przekroczył pół roku (od dnia wpływu zgłoszenia do Komisji, do skierowania wniosku do Sądu). Najdłużej prowadzona sprawa trwała 288 dni, a najkrócej 141.

Na skutek nieokreślenia w przyjętej procedurze postępowania terminów podejmowania kolejnych czynności, czas ich realizacji (uśredniony) był różny, i tak:

- ponad kwartał zajmowało członkom Zespołu podjęcie decyzji o skierowaniu akt zgłoszonej osoby do biegłego, licząc od daty pierwszego zgłoszenia (od 39 do nawet 213 dni);

¹⁷ Zaproszenie wystosowano w dniu wpływu zgłoszenia.

¹⁸ Data zwrotu akt do Komisji. ¹⁹ Zatwierdzono 14 maja 2015 r.

- około dwóch miesięcy mijalo od:
 - posiedzenia Zespołu, do dnia sporządzenia wywiadu środowiskowego (od 22 do 189 dni);
 - wpływu do Komisji opinii biegłego, do skierowania do Sądu wniosku o zobowiązanie osoby uzależnionej od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu (od 5 do 96 dni).

(dowód: akta kontroli str. 126 -130)

Zdaniem Przewodniczącego MKRPA, przyczynami długotrwałego prowadzenia poszczególnych czynności, były: duża liczba wpływających wniosków, opóźnienia związane z procedurą podpisywania kolejnych umów z osobami przeprowadzającymi wywiady środowiskowe oraz sporządzającymi opinie, protest biegłych (z powodu niskich stawek wynagrodzenia, biegli odmówili zawarcia kolejnych umów, co spowodowało konieczność ogłoszenia nowego konkursu), opóźnienia wynikające z nagromadzenia spraw (protest biegłych) i konieczność ich rozpatrzenia w określonym czasie (pomimo zwiększenia liczby posiedzeń Zespołu, z uwagi na dużą liczbę spraw, nie udało się uniknąć dodatkowych opóźnień).

W sprawie dotyczącej nieokreślenia w obowiązującej procedurze szczegółowych zasad postępowania, Przewodniczący MKRPA wyjaśnił, że przepisy nie nakładają obowiązku ustalenia procedur dot. zobowiązania do leczenia odwykowego. Stworzenie takich zasad, miało na celu usystematyzowanie poszczególnych etapów pracy, bez nakładania dodatkowych obowiązków wynikających z terminów, których nie określa ustawa. Jak zaznaczył, duża liczba prowadzonych spraw uniemożliwia prowadzenie bieżącego monitoringu spraw zawieszonych. Komisja podejmuje kolejne czynności jedynie w przypadku ponownego złożenia wniosku lub uzyskania informacji o złamaniu abstynencji przez zgłoszonego.

(dowód: akta kontroli str. 131 -141, 146 - 147)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W załączniku do Procedury dotyczącej zobowiązania do leczenia odwykowego, przyjętej przez MKRPA 3 stycznia 2013 r.¹⁹ zamieszczono wzór wniosku o zastosowanie leczenia odwykowego względem osoby podejrzanej o uzależnienie od alkoholu, zawierający m.in. pouczenie, że „*Za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przy składaniu zeznania grozi kara pozbawienia wolności do lat 3 (...)*”.

(dowód: akta kontroli str. 26 – 27, 31 - 32)

Przewodniczący Komisji wyjaśnił, że przyczyną zawarcia we wniosku o zastosowanie leczenia odwykowego względem osoby podejrzanej o uzależnienie od alkoholu ww. pouczenia, była potrzeba wiarygodności ustaleń dokonanych w postępowaniu. Zgodnie z art. 233 *Kodeksu karnego* zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, jest objęte dyspozycją tego przepisu w przypadku zeznań mających służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Postępowanie o zastosowanie leczenia odwykowego może skutkować postępowaniem sądowym, dla którego potrzeb wiarygodność i prawdziwość złożonego wniosku, ma szczególne znaczenie. Złożone wnioski stanowią istotne dowody w takich sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 146 - 147)

¹⁹ Zatwierdzono 14 maja 2015 r.

W ocenie NIK, upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6 Kodeksu karnego, musi wynikać z ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁰ takiego upoważnienia do uprzedzania o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia nie przewiduje, nie może go zatem kreować wzór wniosku o zastosowanie leczenia odwykowego.

2. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie przewiduje działań gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych polegających na zleceniu wywiadów środowiskowych osobom fizycznym. Dlatego też NIK ocenia jako nieprawidłowość zlecenie przeprowadzenia tych wywiadów osobom fizycznym.

(dowód: akta kontroli str.112-113, 115-117, 119-120, 123-124, 156)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, czynności, które były podejmowane w okresie objętym kontrolą przez członków Komisji - Zespołu ds. rozpatrywania wniosków o zastosowanie leczenia odwykowego nie zapewniły sprawnego i efektywnego prowadzenia postępowań, mających na celu zastosowanie wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak podstaw prawnych do zamieszczenia we wzorze wniosku o zastosowanie leczenia odwykowego, stanowiącym załącznik do Procedury dotyczącej zobowiązania do leczenia odwykowego, uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 Kodeksu karnego oraz zlecenia wywiadów środowiskowym osobom fizycznym.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o usunięcie ze wzoru wniosku o zastosowanie leczenia odwykowego, stanowiącego załącznik do Procedury dotyczącej zobowiązania do leczenia odwykowego, zapisu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 Kodeksu karnego.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²² 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 Katowicach.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 ze zm., zwana dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości”.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „ustawą o NIK”.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, zwanej dalej „ustawą o NIK”.

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.

Katowice, dnia 31 grudnia 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący
Adam Koziołek
Doradca techniczny**

.....