



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.027.08.2015

P/15/095

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/095 – <i>Przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Aleksander Małysz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97095 z dnia 5 października 2015 r.  [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Żory <sup>1</sup> , al. Wojska Polskiego 25, 44-240 Żory
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Socha – Prezydent Miasta Żory <sup>2</sup> od dnia od 3 listopada 1998 r.  [Dowód: akta kontroli str. 3-5]

## Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Żorach<sup>3</sup> posiadali niezbędne kompetencje do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Czynności podejmowane w ramach postępowań prowadzonych wobec osób zgłoszonych Komisji były długotrwałe, na co wpływ miało m.in. prowadzenie wielokrotnych rozmów motywujących, a konsekwencją było obniżenie sprawności i efektywności działań Komisji zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. W szczególności czas od przyjęcia przez Gminną Komisję zgłoszenia, do skierowania akt do biegłych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, w 95,6% badanych spraw przekroczył 100 dni, z czego w pięciu wyniósł powyżej 200 dni.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Kompetencje członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Gminna Komisja została powołana zarządzeniem<sup>4</sup> Prezydenta dnia 24 kwietnia 2012 r. W jej skład w latach 2013–2015 (do 31 sierpnia)<sup>5</sup> wchodziło siedem osób, w tym: nauczyciel<sup>6</sup> (przewodniczący Komisji<sup>7</sup>), funkcjonariusz Komendy Miejskiej Policji w Żorach, z-ca dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej<sup>8</sup>, psycholog

<sup>1</sup> Zwany dalej „Urzędem”.

<sup>2</sup> Zwany dalej „Prezydentem”.

<sup>3</sup> Zwanej dalej „Gminną Komisją” lub „Komisją”.

<sup>4</sup> OR.0050.547.2012, zmienionym zarządzeniem Prezydenta: OR.0050.624.2013 z dnia 15 maja 2013 r., zgodnie z którym dokonano zmiany sekretarza Komisji.

<sup>5</sup> Zwanych dalej „latami objętymi kontrolą”.

<sup>6</sup> Członek Zarządu Miasta w latach 1998-2002.

<sup>7</sup> Zwany dalej „Przewodniczącym”.

<sup>8</sup> Zwanego dalej „Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej” lub „MOPS”.

Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Żorach, członek Rady Miasta, pracownik Wydziału Spraw Społecznych Urzędu oraz przedstawiciel tzw. „środowiska abstynenckiego”. Czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu wykonywał zespół złożony z pięciu członków<sup>9</sup> Komisji.

[Dowód: akta kontroli str. 6-17]

Członkowie Komisji, zgodnie z art. 4<sup>1</sup> ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>10</sup>, posiadali przeszkolenie w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych<sup>11</sup> oraz systematycznie podnosili swoje kwalifikacje w ww. zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 18-34]

### Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Komisji 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 wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu

Do zadań gminnych komisji, w myśl art. 4<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, należy podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny, kieruje się na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego (art. 24 ww. ustawy).

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013-2015 (do 31 sierpnia) do Komisji zgłoszono łącznie 538 osób (odpowiednio: 181, 230 i 127) w sprawach o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu. Najwięcej zgłoszeń wpłynęło od: Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie<sup>12</sup> (359, tj. 66,7%) i członków rodzin osób uzależnionych (104, tj. 19,3%). Zgłoszenia złożyli również: pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (26, tj. 4,8%), kuratorzy (22, tj. 4,1%), policja (20, tj. 3,7% i inne podmioty<sup>13</sup> (7, tj. 1,3%).

[Dowód: akta kontroli str. 35-75]

W ww. latach zakończono łącznie 154 sprawy (odpowiednio: 58, 60 i 36), w których w wyniku rozmów motywujących prowadzonych przez Komisję z osobami

<sup>9</sup> Zwany dalej „Zespołem ds. Orzecznictwa” lub „Zespołem”, tj. funkcjonariusz policji, z-ca dyrektora MOPS, psycholog, pracownik Urzędu oraz przedstawiciel tzw. „środowiska abstynenckiego”.

<sup>10</sup> Zwanej dalej „ustawą o wychowaniu w trzeźwości” (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.)

<sup>11</sup> Tj. uczestniczyli m.in. w szkoleniach: *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Gminach, Zadania własne gminy w obszarze rozwiązywania problemów alkoholowych, SFBT-innowacyjna metoda terapeutyczna w stacjonarnym leczeniu uzależnień osób dorosłych, Doskonalenie nieprofesjonalnego pomagania osobom uzależnionym, Leczenie odwykowe w praktyce.*

<sup>12</sup> Powołanego Zarządzeniem Prezydenta Nr OR.0050.311.2011 z dnia 23 marca 2011 r.

<sup>13</sup> Tj.: Wydział Lokalowy Urzędu i Szkoła Podstawowa nr 15 w Żorach (odpowiednio: 6 i 1 zgłoszenie).

zgłoszonymi, osoby te podjęły decyzję o dobrowolnym podjęciu leczenia i następnie nie odnotowano względem nich kolejnych zgłoszeń.

Na badania przez biegłych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu Komisja skierowała łącznie 109 osób (odpowiednio: 33, 53 i 23). Opinie stwierdzające uzależnienie wydano w stosunku do łącznie 34 osób<sup>14</sup>, w tym: 9 osób w 2013 r., 13 osób w 2014 r. i 12 osób w 2015 r. Komisja wystąpiła do sądu z wnioskiem o zobowiązanie do podjęcia leczenia uzależnienia wobec 101 osób, w tym odpowiednio: 30, 50 i 21, w tym 68 wniosków skierowano do sądu bez opinii biegłego (odpowiednio: 19, 38 i 11). Według informacji posiadanych przez Komisję<sup>15</sup> sąd orzekł o zastosowaniu obowiązku leczenia odwykowego wobec 15 osób (odpowiednio: 13, 2 i 0), z tego wobec 12 osób w stacjonarnym zakładzie lecznictwa odwykowego i trzech osób w niestacjonarnym zakładzie leczniczym.

[Dowód: akta kontroli str. 76-90]

W okresie objętym kontrolą Komisja umorzyła łącznie 283 sprawy, tj. odpowiednio: 93, 120 i 70. Przyczynami umorzenia<sup>16</sup> były m.in.: brak występowania przesłanek określonych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, uzasadniających skierowanie zgłoszonej osoby na badanie przez biegłego, zmiana miejsca zamieszkania lub zły stan zdrowia zgłoszonego, nie pozwalający na podjęcie leczenia odwykowego oraz wycofanie wniosku przez osobę zgłaszającą.

[Dowód: akta kontroli str. 76, 78-93]

Kwota wydatków na działania Komisji związane z procedurą zobowiązania osób uzależnionych do poddania się leczeniu wynosiła w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia) łącznie 123,2 tys. zł (odpowiednio: 43,0 tys. zł, 45,3 tys. zł i 34,9 tys. zł), w tym wynagrodzenia członków Komisji w łącznej kwocie 109,5 tys. zł (odpowiednio: 40,6 tys. zł, 41,7 tys. zł i 27,2 tys. zł) i wydatki na opłacenie badań wykonywanych przez biegłych w wysokości 13,7 tys. zł (odpowiednio: 2,4 tys. zł, 3,6 tys. zł i 7,7 tys. zł). Koszty szkoleń członków Komisji wynosiły 5,5 tys. zł (odpowiednio: 2,5 tys. zł, 2,0 tys. zł i 1,0 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 94-136]

**2.2.** Komisja nie posiadała regulaminu działania, co Przewodniczący wyjaśnił brakiem obowiązku opracowania takiego regulaminu oraz wypracowaniem przez Komisję trybu działania, który był stosowany mimo, że nie został formalnie uregulowany. Według tych wyjaśnień oraz dokumentacji prowadzonych postępowań, po przyjęciu zgłoszenia o tzw. problemie alkoholowym następowało:

- wezwanie osoby zgłoszonej na posiedzenie Zespołu w celu odbycia rozmowy (liczba wezwań do odbycia rozmowy nie była określona),
- rozmowa członków Zespołu z osobą zgłoszoną, w trakcie której wypełniano *protokół z posiedzenia Komisji*, podpisywany przez członków Zespołu, zawierający m.in.: imię i nazwisko, stan cywilny, miejsce zamieszkania, miejsce

<sup>14</sup> Uwzględniono opinie biegłych stwierdzające uzależnienie od alkoholu uzyskane na zlecenie Komisji. Komisja nie posiadała informacji o ilości opinii biegłych sporządzonych na zlecenie sądu, w związku z wnioskiem o zobowiązanie osoby uzależnionej do poddania się leczeniu odwykowemu, który Komisja kierowała do sądu (bez opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu).

<sup>15</sup> Komisja posiadała informacje o orzeczeniach sądowych o zastosowaniu obowiązku leczenia odwykowego (uzyskane w toku niniejszej kontroli NIK), tylko w odniesieniu do objętej szczegółowym badaniem kontrolnym próby 100 pierwszych spraw z 2013 r., z których 23 skierowano do sądu.

<sup>16</sup> Badanie przeprowadzono na 43 sprawach umorzonych przez Komisję (15,2% ogółu umorzonych), tj. wszystkich, które wystąpiły w objętej szczegółowym badaniem kontrolnym próbie 100 pierwszych postępowań, prowadzonych przez Komisję w 2013 r.

- pracy i informację o rodzinie osoby zgłoszonej oraz adnotację o skierowaniu na dobrowolne leczenie lub o odmowie leczenia dobrowolnego,
- rozmowa Zespołu z członkami rodziny – jeżeli tego wymagała sprawa,
  - skierowanie do poradni uzależnień w celu podjęcia dobrowolnego leczenia,
  - w przypadkach, gdy osoba zgłoszona odmówiła dobrowolnego leczenia, a zgromadzony w postępowaniu materiał potwierdzał występowanie, w związku z nadużywaniem alkoholu, którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, kierowano zgłoszoną osobę na badanie przez biegłych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego,
  - kierowanie do sądu wniosku o zobowiązanie osoby uzależnionej do poddania się leczeniu odwykowemu w przypadku, gdy biegli stwierdzili uzależnienie od alkoholu, a uzależniony odmawiał leczenia,
  - umorzenie przez Komisję sprawy w przypadku braku przesłanek określonych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zmiany miejsca zamieszkania lub zgonu osoby zgłoszonej.

W latach 2013-2015 (do 31 sierpnia) Komisja nie występowała do ośrodka pomocy społecznej lub policji o przeprowadzenie wywiadu (środowiskowego, policyjnego) lub udostępnienie informacji o zgłoszonej Komisji osobie.

[Dowód: akta kontroli str. 138-161]

Na podstawie próby 100 losowo wybranych zgłoszeń, skierowanych do Komisji w 2013 r. ustalono, że czas od dnia przyjęcia zgłoszenia przez Komisję, do dnia skierowania akt do biegłych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego wynosił od 29 do 281 dni<sup>17</sup>, co było spowodowane głównie podejmowaniem przez Komisję prób motywowania zgłoszonych osób do dobrowolnego poddania się leczeniu odwykowemu oraz nie zgłaszaniem się osób wzywanych na rozmowy motywujące w wyznaczonych terminach. W 32 przypadkach osoby zgłoszone do Komisji podjęły dobrowolne leczenie uzależnienia od alkoholu. Komisja posiadała informacje o zakończeniu leczenia odwykowego przez jedną osobę. Do sądu skierowano 23 sprawy, a w pozostałych przypadkach 45 spraw trzy dołączono do już zgłoszonych, w 15 brak było przesłanek określonych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a w 27 sprawach brak było kontaktu z osobą zgłoszoną (np. zmarła, wyjechała za granicę).

[Dowód: akta kontroli str. 77-90]

Od wydania opinii przez biegłych do dnia skierowania przez Komisję do sądu wniosku o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu miało od sześciu do 22 dni. Postępowanie prowadzone przez Komisję zmierzające do zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do podjęcia leczenia odwykowego (tj. od wpływu zgłoszenia osoby do Komisji do skierowania wniosku do sądu) trwało od 156 do 346 dni. Od dnia przyjęcia zgłoszenia przez Komisję, do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu trwało od 266 do 851 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 77-90, 146-161]

Komisja nie posiadała informacji o rozstrzygnięciach w sprawach o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, które skierowała do sądu. Nie знаła też przyczyn oddalenia przez sąd wniosków w sprawach o zobowiązanie do

---

<sup>17</sup> Kontrolą objęto 23 sprawy skierowane do sądu, które wystąpiły w objętej szczegółowym badaniem próbie 100 postępowań.

leczenia. Sąd oddalił pięć z 23 (tj. 21,7%) badanych wniosków Komisji o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Dopiero na potrzeby kontroli NIK pozyskano dane o rozstrzygnięciach sądu<sup>18</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 184-191, 182]

Dokumentację prowadzonych przez Komisję postępowań w sprawie zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do podjęcia leczenia zabezpieczono przed jej udostępnieniem osobom nieupoważnionym poprzez umieszczenie w zamykanych szafach zlokalizowanych w pomieszczeniach: Komisji oraz Zespołu Spraw Społecznych Urzędu. Prowadzono ewidencję osób uprawnionych do przetwarzania danych osobowych zgłaszanych do Komisji, która zawierała elementy określone w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>19</sup>, a członkowie Komisji posiadali upoważnienia na przetwarzanie danych osobowych.

[Dowód: akta kontroli str. 162-171]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na długotrwałe prowadzenie przez Komisję postępowań w stosunku do osób nadużywających alkoholu. Czas od przyjęcia przez Gminną Komisję zgłoszenia, do skierowania akt do biegłych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, w przypadku 22 z 23 badanych spraw (tj. 95,6%) przekroczył 100 dni, z czego w pięciu wyniósł aż: 209, 220, 247, 252 i 281 dni.

Jak wyjaśnił Przewodniczący Komisji, długi czas jej prac nad sprawami od zgłoszenia do dnia skierowania akt do biegłych, wynikał głównie z prób motywowania zgłoszonych osób do dobrowolnego podjęcia leczenia odwykowego i czekania, aż osoby te podejmą leczenie. Komisja nie ma realnych możliwości weryfikacji prawdziwości zobowiązania do podjęcia leczenia dobrowolnego, a złożenie takiego zobowiązania odsuwa skierowanie sprawy do sądu.P

[Dowód: akta kontroli str. 76-90, 146-161, 182-183]

2. W latach objętych kontrolą Komisja prowadziła, bez wykorzystywania systemów informatycznych, tj. w formie papierowej, rejestry obejmujące dane zgłoszonych do niej osób<sup>20</sup>. Do 20 października 2015 r., Prezydent będący administratorem danych, w rozumieniu art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych przez Komisję, nie zgłosił tych zbiorów do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych<sup>21</sup>. W toku kontroli NIK, 21 października 2015 r., Prezydent zgłosił GIODO prowadzone przez Komisję ww. zbiory danych. Wcześniej, jak wyjaśnił, odstąpił od zgłoszenia, gdyż nie został poinformowany o ww. obowiązku.

NIK zauważa, że od 1 stycznia 2015 r. z obowiązku rejestracji zbioru danych zwolnieni są administratorzy danych przetwarzanych w zbiorach, które nie są prowadzone z wykorzystaniem systemów informatycznych, wg postanowień art. 43 ust. 1 pkt 12 ustawy o ochronie danych osobowych.

[Dowód: akta kontroli str. 35-71, 172-178, 180]

<sup>18</sup> W zakresie 23 spraw skierowanych do sądu, które wystąpiły w badanej próbie 100 postępowań.

<sup>19</sup> Zwanej dalej „ustawą o ochronie danych osobowych” (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.)

<sup>20</sup> Rejestr wniosków do Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych złożonych w 2013 r., Rejestr wniosków do Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych złożonych w 2014 r., Rejestr wniosków do Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych złożonych w 2015 r.

<sup>21</sup> Zwanemu dalej „GIODO”.

W ocenie NIK, czynności podejmowane w ramach postępowań prowadzonych wobec osób zgłoszonych Komisji były długotrwałe, na co wpływ miało m.in. prowadzenie rozmów motywujących, a konsekwencją było obniżenie sprawności i efektywności działań Komisji zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

#### **IV. 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 Kontroli<sup>22</sup>, 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.

Katowice, dnia 31 grudnia 2015 r.

**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Katowicach**

**Kontroler**  
**Aleksander Małysz**  
**Specjalista kontroli państwowej**

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

<sup>22</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, zwana dalej „ustawą o NIK”.