



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.013.04.2015
P/15/095

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie

Kontroler Wojciech Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97508 z dnia 1 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Olecko (Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Waław Olszewski Burmistrz Olecka

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, tryb postępowania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dotyczący rozpatrywania wniosków o przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe, w większości przypadków był zgodny z przepisami prawa. Stwierdzono jednak, że postępowania w tych sprawach prowadzone były długotrwałe, bowiem aż w ponad 85% badanych przypadków przekroczono 75-dniowy okres postępowania (w skrajnym przypadku postępowanie trwało prawie rok)¹, co – zdaniem NIK – nie sprzyjało zwłaszcza poprawie sytuacji rodzin zgłaszających takie przypadki. Mimo, że przyczyną tego w dużej mierze była destrukcyjna postawa osób nadużywających alkoholu, to wynikało to także z niedostosowanej do lokalnych realiów organizacji pracy Komisji, gdyż dużej ilości spraw nie odpowiadała przyjęta częstotliwość posiedzeń.

Mimo, że Komisja podejmowała różnorodne wysiłki w celu rozwiązywania problemów powodowanych przez osoby nadużywające alkoholu, m.in. skłaniając je do dobrowolnego poddania się leczeniu, to wątpliwości budzi jednak fakt, że nie miała pełnej wiedzy o rozstrzygnięciach sądu w sprawach, w których wnioskowano o nałożenie obowiązku leczenia odwykowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kompetencje członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: „GKRPA” lub „Komisja”) została powołana przez Burmistrza Olecka w grudniu 2011 r.² Zgodnie z ustanowionym przez Burmistrza regulaminem działania, do jej zadań należało, m.in.:

- inicjowanie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych,
- podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

¹ Liczony od dnia wpłynięcia wniosku o leczenie odwykowe do dnia skierowania sprawy do sądu.

² Zarządzenie Burmistrza Olecka Nr ORN.0050.180.2011, z dnia 21 grudnia 2011 r.

Zadania te realizowano w trzyosobowym zespole, który m.in. przeprowadzał rozmowy motywujące do leczenia odwykowego osób nadużywających napojów alkoholowych.

Kontrola wykazała, że członkowie Komisji:

- pracowali w niezmiennym od momentu jej powołania składzie sześciu osób,
- legitymowali się wykształceniem wyższym magisterskim lub średnim (jedna osoba),
- z zawodu byli: nauczycielami (dwie osoby), pracownikami pomocy społecznej (trzy osoby) oraz pracownikami Urzędu (jedna osoba),
- posiadali długoletnie doświadczenie zawodowe od 32 do 42 lat,
- wszyscy członkowie Komisji zostali przeszkoleni, zgodnie z art. 4¹ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz podnosili swe kompetencje i doświadczenie poprzez systematyczne uczestnictwo w szkoleniach, takich jak m.in. „Uzależnienia od alkoholu oraz metod leczenia w placówkach zamkniętych i otwartych”, „Rozwiązywanie problemów alkoholowych na terenie gminy” oraz „Motywowanie do leczenia w oparciu o najnowsze badania psychologiczne” (w szkoleniu tym uczestniczyła osoba wchodząca w skład zespołu prowadzącego rozmowy motywujące do podjęcia leczenia odwykowego).

(dowód: akta kontroli str.3-18)

Komisja posiadała dokumentację prowadzonych spraw, w tym przede wszystkim: wnioski o skierowanie na leczenie odwykowe, protokoły z posiedzeń zespołu motywującego, oświadczenia osób zgłoszonych, kserokopie pism wychodzących (np. zapytania do poradni leczenia uzależnień) oraz dokumentację wewnętrzną.

(dowód: akta kontroli str.32-38)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, na podkreślenie zasługuje zwłaszcza powołanie w skład Komisji osób z dużym doświadczeniem zawodowym, osób systematycznie podnoszących swe kwalifikacje w ramach szkoleń rekomendowanych przez Polską Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) oraz praca Komisji w zespołach problemowych.

2. 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 liczba osób zgłoszonych Komisji w sprawach o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu wynosiła 143, w tym:

- 42 osoby w 2013 r.,
- 61 – 2014 r.,
- 40 – do 30 sierpnia 2015 r.

Wobec 20 osób (w poszczególnych latach odpowiednio 5, 13 oraz 2) postępowania w sprawie zobowiązania do poddania się leczeniu odwykowemu zakończono przyjęciem od nich deklaracji o dobrowolnym podjęciu leczenia odwykowego. Z ustaleń kontroli wynika, że w każdym z tych przypadków Komisja otrzymała od Poradni Uzależnień od Alkoholu, Narkotyków i Współuzależnienia potwierdzenie uczestnictwa w zajęciach w programie dla osób uzależnionych od alkoholu. Należy podkreślić, iż w każdym przypadku osoby zainteresowane wyrażały zgodę na pozyskiwanie takich informacji.

Dalsze 61 osób (odpowiednio 23, 21 i 17) skierowanych zostało przez Komisję na badanie przez biegłego, dla uzyskania opinii o uzależnieniu od alkoholu i wskazania

rodzaju zakładu leczniczego, w którym mogłyby one odbyć terapię odwykową. W wyniku badań biegłych, otrzymano opinie potwierdzające uzależnienie 42 osób. W stosunku do tych osób oraz tych, którzy nie stawili się na badanie rozpoznawcze, wystąpiono łącznie z 53 wnioskami do sądu o wydanie postanowień o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

Z ustaleń kontroli wynika, że Komisja nie miała jednak pełnej wiedzy o rozstrzygnięciach sądu we wnioskowanych sprawach. Nie wiadomo także o oddaleniu przez sąd 53 wniosków.

Jak wyjaśnił Burmistrz „Sąd zawiadamia Komisję o terminie rozprawy (stawiennictwo jest nieobowiązkowe), natomiast nigdy nie zawiadamia o rozstrzygnięciu. Na telefoniczne zapytanie sekretarza Komisji wyjaśniono, że nie ma takiego obowiązku. Postanowienia bezpośrednio są kierowane do odpowiednich zakładów lecznictwa odwykowego. Jedynie po ustaniu obowiązku poddania się leczeniu (2 lata), sąd zawiadamia Komisję, przesyłając postanowienie o umorzeniu postępowania. Jest to istotne w przypadku ponownego kierowania tej samej osoby na przymusowe leczenie, gdyż nie powinno ono nastąpić przed upływem 3 miesięcy od ustania obowiązku”.

Liczba osób, wobec których złożone do Komisji wnioski nie znalazły pełnego potwierdzenia i których sprawy zostały "umorzone" lub "odłożone" przez Komisję bez podjęcia rozmów motywacyjnych, skierowania do biegłego i sądu wyniosła odpowiednio 17, 23 oraz 11³. W przypadku pozostałych 19 osób, ich sprawy były w toku postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 19-26)

Wydatki na działania Komisji związane z realizacją zadań zmierzających do wnioskowania o zobowiązanie osób uzależnionych od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu wyniosły (wg stanu na 31 grudnia):

- 11,3 tys. zł w 2013 r.,
- 15,2 tys. zł w 2014 r.,
- 9,9 tys. zł w 2015 r. (do 31 sierpnia).

(dowód: akta kontroli str. 27)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK, nieposiadanie przez Komisję pełnej wiedzy o sposobach rozstrzygnięcia przez Sąd wniosków o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, a zwłaszcza wiedzy o powodach oddalenia przez sąd części wniosków Komisji, ograniczało możliwości samoweryfikacji prawidłowości postępowania w tych sprawach.

Opis stanu faktycznego

2.1. Tryb postępowania GKRPA określony został w „Zasadach kierowania osób na leczenie odwykowe”. W dokumencie tym opisano m.in.:

- procedury dotyczące sposobu składania wniosku o leczenie odwykowe, w tym m.in. kto może wniosek złożyć, co powinien zawierać, na jaki adres go skierować,
- procedury dotyczące postępowania członków zespołu motywującego, w tym m.in. sposób postępowania, gdy wezwana osoba nie stawia się na posiedzenia zespołu lub gdy nie wyrazi zgody na przeprowadzenie badania diagnostycznego,
- sposób postępowania Komisji w przypadku złożenia wniosku do sądu o zobowiązanie osoby uzależnionej do przymusowego leczenia.

³ Przyczynami były: brak przesłanek wynikających z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi lub zmiana sytuacji rodzinnej np. wyjazd osoby zgłoszonej za granicę, wyprowadzenie się osoby zgłoszonej z domu, wycofanie wniosku przez wnioskodawcę, śmierć osoby zgłoszonej.

Na podstawie analizy dokumentacji 42 spraw z 2013 r.⁴ ustalono, że czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby nadużywającej alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego, realizowane były następująco:

- po otrzymaniu przez Komisję wniosków o podjęcie czynności zmierzających do leczenia odwykowego (kierowanych przez członków rodzin osób zgłoszonych bądź instytucje, np. Policję lub Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej), w terminie od siedmiu do 56 dni, Komisja zapraszała osobę zgłoszoną oraz członków jej rodziny w celu złożenia dodatkowych wyjaśnień,
- w trakcie posiedzenia Komisji treść każdego wniosku oraz złożone wyjaśnienia były analizowane – głównie pod kątem ewentualnego występowania przesłanek wymienionych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości; w trakcie składania wyjaśnień osoba zgłoszona mogła dobrowolnie zobowiązać się do podjęcia terapii odwykowej (miało to miejsce w pięciu przypadkach).

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 28-44)

Analiza czasu trwania 42 spośród 143 postępowań (29,4% ogółu) o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu wykazała, że przeciętny okres czasu upływający:

- od wpływu zgłoszenia do stawienia się zgłoszonej osoby na posiedzenie Komisji wynosił 28 dni (w przypadku 21 postępowań upłynęło od siedmiu do 31 dni, a 15 postępowań od 32 do 56 dni - we wszystkich przypadkach termin do zgłoszenia się był nie dłuższy, niż 30 dni)⁵,
- od wpływu zgłoszenia do skierowania akt do biegłego – 77 dni (od 11 do 201 dni)⁶,
- od skierowania akt osoby zgłoszonej do biegłego do wydania opinii przez biegłego – 27 dni (od 22 dni do 50 dni)⁷,
- od wpływu zgłoszenia do Komisji do skierowania wniosku do Sądu – 131 dni (od 66 do 321 dni)⁸.

W pięciu przypadkach odstąpiono od rozpatrywania wniosku, gdyż w stosunku do tych osób zostały już wcześniej skierowane wnioski do sądu o orzeczenie przymusowego leczenia, a jedna osoba była w trakcie takiego leczenia.

Stwierdzone opóźnienia w realizacji postępowań na poszczególnych ich etapach, Burmistrz Olecka wyjaśnił następująco:

- 15 osób zgłoszonych na leczenie odwykowe w 2013 r. stawilo się na pierwszą rozmowę po upływie 30 dni. Było to podyktowane tym, że Komisja zbiera się przeważnie raz w miesiącu i zaprasza osoby według kolejności wpływu podań. Oprócz osób zgłoszonych, na rozmowę zapraszane są inne osoby mogące mieć wpływ na rozpatrzenie sprawy (głównie członkowie rodzin) i stąd kolejka wydłuża się. Członkowie Komisji są pracownikami innych instytucji, a ustalone w budżecie środki finansowe również mają wpływ na częstotliwość spotkań.
- Tak długi okres wynikał, z konieczności zwracania się przez GKRPA do Poradni Leczenia Uzależnień w Olecku w celu ustalenia czy zgłoszony prowadzi terapię, a także z faktu, iż Komisja zbiera się raz w miesiącu.

⁴ Wszystkich takich spraw realizowanych w 2013 r. (badanie przeprowadzono w oparciu o zanonimizowane kopie dokumentów).

⁵ W pięciu przypadkach odstąpiono od rozpatrywania wniosku, gdyż w stosunku do tych osób zostały już wcześniej skierowane wnioski do sądu o orzeczenie przymusowego leczenia, a jedna osoba była w trakcie takiego leczenia,

⁶ W tym od 11 do 30 dni w trzech przypadkach, od 31 do 100 dni w 14 przypadkach oraz powyżej 101 dni w trzech przypadkach.

⁷ W tym od 22 dni do 30 dni w sześciu przypadkach, a w 14 od 33 dni do 50 dni.

⁸ W tym od 66 do 75 w trzech przypadkach od 76 do 200 dni w 15 przypadkach oraz od 201 do 321 w dwóch przypadkach.

- Skrajne czasy oczekiwania wynikały stąd, iż biegli mieli urlop, a opinia sporządzona musi być przez dwóch biegłych. Ponadto, wezwani nie stawiali się na badanie w wyznaczonym terminie, co także wydłużało czas oczekiwania.
- Wszystkie wnioski dotyczące skierowania na przymusowe leczenie odwykowe wymagają wnikliwego rozpatrzenia. W przypadku nie stawienia się, zainteresowana osoba zazwyczaj wzywana jest po raz drugi. Dopiero po zebraniu niezbędnych informacji, osoba wysyłana jest na badanie do biegłych sądowych, które trwa od 1 do 2 miesięcy (biegłi nie mają określonych terminów na przeprowadzenie badania i sporządzenia opinii). Po otrzymaniu informacji od biegłych, w ciągu miesiąca przygotowany jest wniosek do Sądu. Cała procedura wydłuża się, jednak bez wiarygodnych i kompletnych informacji, wniosek mógłby zostać oddalony. Wydłużanie terminu wysłania wniosku wynika również z tego, że w 2013 r. kilka osób udało się zmotywować do podjęcia dobrowolnej terapii w miejscowej Poradni. Uczęszczali na nią od jednego do trzech miesięcy, ale część osób przerwało leczenie i wróciło do nałogu. Po otrzymaniu stosownej informacji z Poradni Leczenia Uzależnień, Komisja ponownie bada sprawę i ewentualnie kieruje na badanie do biegłych sądowych. Po sporządzeniu opinii przez biegłych sądowych lub przesłaniu informacji o niestawieniu się na badanie, zostaje przygotowany wniosek do Sądu. Przypadek każdej rodziny jest inny i trudno jest ujednoczyć, a często i skrócić tę procedurę.

(dowód: akta kontroli str. 20-22)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż wprawdzie od rodzin osób, które poddały się dobrowolnej terapii Komisja nie otrzymała informacji o tym, że terapia ta okazała się nieskuteczna, jednak nie wszystkie prowadzone przez Komisję rozmowy motywujące i w ślad za tym przyjmowanie deklaracji o dobrowolnym podjęciu leczenia odwykowego dały spodziewane efekty. Część osób zgłoszonych celowo składa takie zobowiązanie, bez zamiaru jego dotrzymania, co mogło się istotnie przyczynić do opóźnień w kierowaniu spraw do sądu.

Opis stanu faktycznego

Przeciętny czas od skierowania wniosku do sądu do terminu posiedzenia wyznaczonego przez Sąd wynosił 76 dni (od 26 do 153 dni). Pisma Komisji kierowane do Sądu, na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (...), z wnioskami o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu zawierały dokumentację w sprawie, w tym m.in.:

- wniosek o podjęcie czynności zmierzających do leczenia odwykowego złożony najczęściej przez członka rodziny osoby chorej, policję, prokuraturę lub MOPS,
- wezwanie (wezwania) na posiedzenia wysłane przez Komisję osobie chorej,
- notatki z rozmów motywacyjnych,
- opinie biegłych,
- pisma z Policji z potwierdzeniem interwencji w związku z nadużywaniem alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 20-22, 28,44)

Wszyscy członkowie Komisji, w tym osoba (będąca pracownikiem MOPS) prowadząca jej obsługę administracyjną, uzyskali (na podstawie zarządzeń Burmistrza będącego administratorem danych osobowych) upoważnienia do przetwarzania takich danych w zakresie ich edycji (dodawanie, usuwanie, archiwizacja) oraz do przeglądania.

Zbiór danych osobowych dotyczący profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii został przekazany do GIODO w dniu 23 stycznia 2012 r. i zgodnie - z wymogiem - zarejestrowany.

(dowód: akta kontroli str. 45-53)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Komisja prawidłowo weryfikowała złożone wnioski o leczenie odwykowe osób nadużywających alkoholu. Zastrzeżenia budzi jednak to, że niektóre z postępowań prowadzone były długotrwałe oraz, że nie posiadano pełnej wiedzy o wyniku postępowań sądowych we wniesionych sprawach, zwłaszcza jeśli chodzi o przyczyny odrzuconych przez sąd wniosków Komisji

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 Kontroli⁹, wnosi o:

1. Wyeliminowanie z trybu prac gminnej komisji czynności powodujących długotrwałość i brak efektywności działań zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób nadużywających alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

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 Olsztynie.

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.

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.

Olsztyn, dnia grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
specjalista kontroli państwowej

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096