



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.013.06.2015  
I/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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/095 Przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
<i>Kontroler</i>	Rafał Dmytrenko, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97525 z dnia 25 września 2015 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Orzyszu, 12-250 Orzysz ul. Giżycka 15
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zbigniew Włodkowski, Burmistrz Orzysza („Burmistrz”)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie NIK, postępowania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: „Komisji”) realizowane były zgodnie przepisami prawa. Po stwierdzeniu konieczności podjęcia działań zmierzających do orzeczenia obowiązku podjęcia leczenia odwykowego, do sądu wystąpiono z 8 wnioskami w tej sprawie, natomiast w pozostałych przypadkach przyjęto deklaracje o dobrowolnym poddaniu się takiemu leczeniu. W ocenie NIK, tryb pracy Komisji nie zawsze jednak sprzyjał sprawnemu i efektywnemu załatwianiu tych spraw. Stwierdzono bowiem, że postępowania prowadzono długotrwale, gdyż przeciętny okres czasu jaki upływał od zgłoszenia Komisji tych osób, do przekazania wniosku do sądu wynosił 119 dni (od 31 do nawet 215 dni).

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W skład Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych („Komisji”) w latach 2013 – 2014 wchodziło 8 osób, a w 2015 r. (stan na 31 sierpnia) – 5 osób.

(dowód: akta kontroli str. 3, 5, 7, 10)

1.2 Komisja działająca w latach 2013 – 2014 powołana została zarządzeniami Burmistrza Orzysza z 4 stycznia 2011 r. i 1 marca 2013 r., natomiast zarządzeniem Burmistrza z 26 stycznia 2015 r. powołano nową Komisję, która funkcjonuje nadal. Niezależnie od liczby członków Komisji, w jej składzie zawsze funkcjonował trzyosobowy zespół problemowy ds. przeprowadzania rozmów interwencyjno-motywacyjnych, powoływany podczas posiedzeń plenarnych Komisji przy każdej zmianie jej składu osobowego.

W ramach Komisji nigdy nie powołano oddzielnego zespołu zajmującego się procedurą kierowania wniosków do sądu o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu w placówce lecznictwa odwykowego. Takie uprawnienie posiadała jedynie Komisja na posiedzeniu plenarnym i to w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków. Zgodnie z regulaminami stanowiącymi załączniki do ww. zarządzeń Burmistrza, zespół ds. przeprowadzania rozmów interwencyjno-motywacyjnych

upoważniony był jedynie do przeprowadzania rozmów z osobami podejrzanymi o nadużywanie alkoholu. Wszyscy członkowie Komisji (w kolejnych jej składach) uczestniczyli w szkoleniach zalecanych przez Państwową Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w tym w zakresie tzw. dialogu motywującego, dotyczącego profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych (w sumie 28 szkoleń, z których 14 miało charakter warsztatów). Szkolenia te obejmowały zagadnienia dotyczące m.in.:

- zadań samorządu w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- motywowania do leczenia w oparciu o najnowsze badania psychologiczne,
- uzależnienia od alkoholu oraz metod leczenia w placówkach zamkniętych i otwartych,
- pierwszego kontaktu Komisji z osobami uzależnionymi i współuzależnionymi.

Członkowie Komisji, z wyjątkiem dwóch osób (policjanta i pielęgniarki środowiskowej), posiadali wykształcenie wyższe – pedagogiczne, teologiczne, administracyjne oraz socjologiczne. Wykonywali oni najczęściej zawód pedagoga szkolnego (6 osób), a ponadto policjanta, pracownika socjalnego, kuratora społecznego oraz pielęgniarki środowiskowej.

(dowód: akta kontroli str. 3-13, 22-64)

Ocena  
częstkowa

W ocenie NIK, osoby powołane przez Burmistrza do składu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych posiadały odpowiednie kwalifikacje oraz doświadczenie do podejmowania czynności zmierzających do motywowania osób nadużywających alkoholu, jak również czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Systematycznie też kwalifikacje te podnosiły.

## **2. Czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowego.**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1** W latach 2013 – 2015 (do 31 sierpnia), liczba osób zgłoszonych do Komisji jako nadużywające alkoholu wymagające leczenia odwykowego wyniosła 145 (w poszczególnych latach ww. okresu odpowiednio: 46, 50 i 49 osób). W stosunku do tej grupy osób Komisja podjęła następujące działania:

- umorzono lub odłożono sprawy 54 osób (odpowiednio 18, 16 oraz 20 osób), które zostały uznane jako nie kwalifikujące się do dalszego postępowania ze względu na nie potwierdzenie się zarzutów lub niewystarczające ich uzasadnienie,
- od 40 osób (odpowiednio od 14, 14 oraz 12 osób) przyjęto deklaracje o dobrowolnym poddaniu się leczeniu odwykowemu,
- 21 osób (odpowiednio: 0, 14 i 7 osób) skierowano na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego,
- uzyskano opinie biegłych, którzy orzekli uzależnienie od alkoholu u 8 osób (odpowiednio: 0, 7 i 1) spośród 9, które stawiły się na badania (brak pozostałych opinii wynikał wyłącznie z tego, iż 12 osób na to badanie się nie zgłosiło),

- do sądu skierowano wnioski o zobowiązanie 24 osób do poddania się leczeniu odwykowemu (wnioski dotyczące 9 osób nie zawierały opinii biegłych o uzależnieniu od alkoholu, gdyż osoby te nie stawiły się na badania),
- uzyskano informacje o zobowiązaniu przez sąd 15 wnioskowanych osób do poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego, w tym 10 osób w systemie stacjonarnym, a 5 w systemie ambulatoryjnym.

Według rozoznania Komisji, powodem, dla którego sąd nie postanowił o obowiązku leczenia odwykowego w dwóch przypadkach było to, iż biegli sądowi nie potwierdzili uzależnienia od alkoholu. W dwóch kolejnych przypadkach sąd uwarunkował postanowienie wykonaniem badań przez biegłego, a w odniesieniu do pięciu pozostałych przypadków, Komisji nie znane były rozstrzygnięcia sądu.

(dowód: akta kontroli str. 65-66)

**2.2** Wydatki na działania komisji związane z procedurą zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu mieściły się w ramach łącznych wydatków poniesionych na funkcjonowanie Komisji, które w okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 37,2 tys. zł (odpowiednio 15,7 tys. zł, 16,0 tys. zł i 5,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 65-66)

**2.3** Tryb postępowania Komisji w okresie objętym kontrolą był określony w kolejnych Regulaminach Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, będących załącznikami do zarządzeń Burmistrza Orzysza<sup>1</sup>. Stanowiły one, m.in. że:

- Komisja zobowiązana była do przyjmowania zgłoszeń o przypadkach nadużywania alkoholu o ile wnioskodawca uprawdopodobnił, że czyny takiej osoby wyczerpują znamiona zachowań określonych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi,
- po rozpatrzeniu wniosku na posiedzeniu plenarnym Komisja zobowiązana była wezwać na rozmowy motywacyjno – interwencyjne osoby zgłoszone, jako podejrzane o nadużywanie alkoholu, motywując je do podjęcia dobrowolnego leczenia,
- osoby podejrzane o nadużywanie alkoholu powinny być kierowane na badania przez biegłych sądowych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego,
- wobec osób, które nie rokowały skuteczności leczenia dobrowolnego, Komisja 67-16<sup>1</sup> powinna wystąpić z wnioskiem do sądu o wszczęcie postępowania w sprawie orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

(dowód: akta kontroli str. 3-13)

**2.4** Szczegółowemu badaniu poddano wszystkie 20 postępowań prowadzonych przez Komisję w 2013 r., niezależnie od sposobu ich rozstrzygnięcia. Analiza dokumentacji tych postępowań wykazała, że:

**A.** Przeciętny czas upływający od wpływu wniosku do wyznaczonego przez Komisję terminu stawienia się zgłoszonej osoby na posiedzenie wynosił 26 dni (od jednego do 52 dni). Odnosnie okoliczności i uwarunkowań dotyczących przypadku skrajnego (trwającego 52 dni), ustalono, że:

- zgłoszenie do Komisji wpłynęło 1 października 2012 r. z Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowniczej, z uzasadnieniem, że zgłoszona osoba często spożywa

<sup>1</sup> Odpowiednio z 4 stycznia 2011, 1 marca 2013 r. oraz 26 stycznia 2015 r.

alkohol i może to być powodem „zagrożenia jej życia, jak również pozostałych mieszkańców”;

- wniosek wpłynął tuż po odbytych posiedzeniu Komisji i był jedynym wnioskiem do rozpatrzenia;
- w październiku 2012 r., nie odbyło się żadne posiedzenie Komisji i zespołu motywacyjno-interwencyjnego, zgłoszona osoba została zaproszona dopiero na najbliższe posiedzenie zespołu komisji tj. 22 listopada.

Z dokumentacji dotyczącej tej osoby wynika, że w dalszym postępowaniu, już w 2013 r., w stosunku do tej osoby wystosowano wniosek do sądu o nakazanie badania przez biegłego, a wydana opinia nie potwierdziła występowania u tej osoby uzależnienia od alkoholu.

- B.** Od 12 osób przyjęto deklaracje o dobrowolnym poddaniu się leczeniu odwykowemu. Z rozeznania Komisji wynika, że 8 osób podjęło je w punkcie konsultacyjnym w gminie, 2 osoby w placówce leczniczej, zaś kolejne 2 osoby w ośrodku terapii uzależnień. Według stanu na dzień kontroli, tylko wobec jednej osoby z tej grupy wpłynął wniosek o wszczęcie ponownego postępowania w celu skierowania na leczenie odwykowe. Świadczy to o tym, że decyzje o przyjęciu deklaracji o dobrowolnym poddaniu się leczeniu odwykowemu, Komisja podejmowała z należytą rozwagą.
- C.** Wobec 8 osób skierowano do sądu wnioski o orzeczenie przymusowego leczenia odwykowego, a przeciętny łączny czas upływający od wpływu wniosku o skierowanie na leczenie odwykowe do wystąpienia przez Komisję z wnioskiem do sądu w tej sprawie wynosił 119 dni (od 31 do 215 dni<sup>2</sup>). Przed wystąpieniem do sądu Komisja nie skierowała żadnej osoby na badania przez biegłego w celu wydania opinii o uzależnieniu od alkoholu, uznając, iż nie było wówczas takiego obowiązku prawnego.

Uwagi do badanej działalności

W ocenie NIK, powyższy sposób postępowania Komisji nie znajduje uzasadnienia w stosownych przepisach prawa, bowiem kierowanie przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych na badania do biegłego w przedmiocie uzależnienia od alkoholu wynika z dyspozycji art. 25, w związku z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>3</sup> i ma na celu potwierdzenie, że rozkład życia rodzinnego, demoralizacja małoletnich, uchylanie się od pracy albo systematycznie zakłócanie spokoju lub porządku publicznego, wynika z nadużywania alkoholu i w konsekwencji kwalifikuje do leczenia odwykowego. W ocenie NIK wyjątkami od tej zasady mógł być tylko brak zgody zainteresowanego na przeprowadzenie takich badań lub niestawiennictwo u biegłego. W takich przypadkach po skierowaniu przez Komisję wniosku o wydanie postanowienia o obowiązku leczenia odwykowego, to sąd zarządza badania przez biegłego.

Opis stanu faktycznego

Z dokumentacji dwóch najdłużej trwających postępowań (215 i 174 dni) wynika, że przyczynami tego było głównie uporczywe unikanie stawienia się przed Komisją. Osoby te były wzywane nawet trzy- i czterokrotnie, a same wnioski do sądu wniesiono po uzyskaniu z Policji informacji o tym, iż osoby te swoim zachowaniem wyczerpują znamiona czynów określonych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Tryb pracy Komisji, ujęty w regulaminach, o których mowa w pkt. 2.3. wystąpienia, nie określał szczegółowych ram postępowania, w szczególności granicznego czasu trwania poszczególnych czynności, czy też liczby nieskutecznych wezwań do

<sup>2</sup> Odpowiednio: 31, 73, 81, 112, 127, 142, 174 i 215 dni.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.)

stawienia się przed Komisją, po przekroczeniu której Komisja powinna kierować wnioski do sądu.

Składając wyjaśnienia w sprawie powodów długotrwałego prowadzenia niektórych postępowań przewodnicząca Komisji podała, że czas od wpływu wniosku do zaproszenia na posiedzenie Komisji uwarunkowany był głównie przez liczbę złożonych wniosków oraz termin posiedzenia plenarnego Komisji. A ponadto stwierdziła, że: „Praca Komisji [była] zorganizowana w ten sposób, że Komisja rozpatrywała na posiedzeniu plenarnym wnioski (bez zaproszenia osoby), badając, czy zaistniały przesłanki określone w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Po decyzji podjętej przez Komisję o skierowaniu osoby zgłoszonej na zespół ds. rozmów interwencyjno – motywacyjnych, wysyłane [były] zaproszenia do osób na posiedzenie zespołu na siedem dni przed wyznaczonym terminem spotkania. Posiedzenia Komisji zwoływane [były] wtedy, gdy do rozpatrzenia jest kilka wniosków. Członkowie Komisji zatrudnieni są w różnych innych instytucjach, co czasem powodowało brak możliwości zwołania w szybszym terminie wymaganego składu Komisji. Natomiast wydłużony czas od wpływu zgłoszenia do komisji do skierowania wniosku do sądu wynikał z faktu, że osoba zgłoszona na kilkukrotne wezwania komisji nie zgłaszała się”.

(dowód: akta kontroli str. 67-161)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wprawdzie przepisy dotyczące funkcjonowania gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych nie zawierają wytycznych dla określenia trybu ich pracy, to jednak określenie trybu procedowania Komisji w regulaminie wewnętrznym, systematyzujące i precyzujące jej pracę na poszczególnych etapach rozpatrywania wniosków o leczenie odwykowe, mogłoby przyczynić się zwłaszcza do ograniczenia długotrwałości postępowań.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Komisja podejmowała starania w celu podjęcia prawidłowych działań wobec każdej osoby zgłoszonej jako nadużywająca alkoholu i powodująca zagrożenie dla otoczenia. W szczególności starała się rozwiązywać problemy tych osób i ich rodzin w drodze dobrowolnego poddania się leczeniu odwykowego bez kierowania wniosków do sądu. Brak bardziej sprecyzowanych regulacji w regulaminach określających procedury jej pracy powodował jednak, iż niektóre z postępowań prowadzone były długotrwałe, co w ocenie NIK, nie sprzyjało skutecznemu rozwiązywaniu problemów zwłaszcza rodzin, w których alkoholizm elementem przemocy.

#### 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 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.

Olsztyn, dnia      grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

Kontroler  
Rafał Dmytrenko  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*