



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.026.11.2015
P/15/095

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
ipo@nik.gov.pl

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 Poznaniu
Kontroler	Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98567 z dnia 23 października 2015 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Słupcy; ul. Pułaskiego 21, 62-400 Słupca
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Pyrzyk, Burmistrz Miasta Słupcy

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

[Dowód: akta kontroli str. 5-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyjęty przez Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Słupcy tryb prowadzenia, w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), postępowań w stosunku do osób nadużywających alkoholu, nie zapewnił sprawnego i efektywnego wykonywania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Spośród sześciu skierowanych do sądu spraw, czas prowadzenia tylko dwóch² nie przekroczył 100 dni, licząc od otrzymania zgłoszenia. Pozostałe prowadzono od 113 do 410 dni.

Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Słupcy (dalej „komisja” lub „gminna komisja”), wbrew dyspozycji art. 24 i art. 25 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³ (dalej „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”), nie skierowała na badania przez biegłego 21 zgłoszonych osób, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodowały rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylały się od pracy albo systematycznie zakłócały spokój lub porządek publiczny. Na badanie przez biegłego nie skierowano też żadnej z sześciu osób, wobec których gminna komisja skierowała do sądu wnioski o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu.

Administrator danych osób zgłoszonych komisji, nie zagwarantował prawidłowego ich przetwarzania, tj. w sposób zgodny z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴ (dalej: „ustawa o ochronie danych osobowych”).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy 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 się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² MKRPA.8141.95.2013, MKRPA.8141.111.2015.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1286.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kompetencje członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Skład osobowy powołanej⁵ przez Burmistrza Miasta Słupcy miejskiej komisji nie zmienił się od stycznia 2011 r., i wynosił (na 31 sierpnia 2015 r.) pięć osób.

[Dowód: akta kontroli str. 7-9]

Przewodnicząca komisji, będąca jednocześnie kierownikiem miejskiego ośrodka pomocy społecznej, z wykształcenia pedagog, posiadała uprawnienia socjoterapeuty w zakresie pracy z dziećmi rodzin z problemami alkoholowymi; wcześniej pracowała w świetlicach środowiskowych oraz jako terapeuta w warsztacie terapii zajęciowej; pełniła także funkcję kuratora społecznego w sądzie rejonowym. Sekretarzem komisji była osoba posiadająca wykształcenie pedagogiczne oraz doświadczenie zawodowe, jako wieloletni pracownik socjalny, była też społecznym kuratorem. Członkami komisji byli ponadto: policjant, zastępca naczelnika wydziału prewencji; emeryt, były instruktor higieny, wcześniej zawodowo związany z nadzorem sanitarnym i samorządem miejskim; pracownik gospodarczy, z wykształceniem średnim zawodowym.

W ramach miejskiej komisji utworzono trzy zespoły: prowadzący rozmowy interwencyjno-motywacyjne z osobami uzależnionymi i współuzależnionymi, do spraw kontroli rynku alkoholowego i do spraw profilaktyki szkolnej i rodzinnej.

[Dowód: akta kontroli str. 10-11, 35]

Wchodzący w skład zespołu prowadzącego rozmowy interwencyjno-motywacyjne członkowie komisji, podnosili swoje kwalifikacje. Szkolenia, w których uczestniczyli były tematycznie powiązane z zagadnieniami rekomendowanymi przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Wśród tematów szkoleń, które odbyli członkowie miejskiej komisji były m.in: pierwszy kontakt z osobą uzależnioną i współuzależnioną - motywowanie do podjęcia zmian (psychoterapeutyczne oddziaływanie KRPA, specyficzne cechy kontaktu z osobą uzależnioną w kontekście motywowania do podjęcia leczenia, metody motywowania do podjęcia leczenia, interwencja kryzysowa, pierwszy kontakt z osobą współuzależnioną, typowe błędy popełniane w kontaktach z osobą uzależnioną i współuzależnioną); uzależnienie i współuzależnienie od alkoholu - procedura zobowiązania do leczenia odwykowego; profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych – najważniejsze wyzwania i rekomendacje na rok 2014; przeciwdziałanie przemocy i agresji w środowisku rodzinnym; strategia i działania gmin w obszarze problemów uzależnień wynikające z nowych zapisów prawnych; zadania i kompetencje komisji do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych; rozwiązywanie problemów alkoholowych w środowisku lokalnym; zadania samorządów lokalnych w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych; kontrola zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych; zasady prawidłowego ustalania i pobierania opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 2015 roku w praktyce urzędniczej kontrola oświadczeń o wartości sprzedaży alkoholu.

[Dowód: akta kontroli str. 12-19]

⁵ Zarządzenie NR 22 Burmistrza Stęszewa z dnia 5.02.2007 r, Zarządzenie NR 189 Burmistrza Stęszewa z dnia 26.03.2009 r. i Zarządzenie NR 6 Burmistrza Stęszewa z dnia 29.12.2014 r.

W ocenie NIK, członkowie zespołu prowadzącego rozmowy interwencyjno-motywacyjne z osobami uzależnionymi i współuzależnionymi, posiadali 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

2.1. Czynności gminnej komisji zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu

Opis stanu faktycznego

W latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), do miejskiej komisji wpłynęły 54 wnioski (odpowiednio: 27, 12 i 15) w sprawach o zobowiązanie osób nadużywających alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu. Dobrowolne podjęcie leczenia odwykowego zadeklarowało 20 zgłoszonych osób (odpowiednio: 12, 2 i 6). W jednej sprawie⁶ pomimo okresowego podjęcia leczenia, terapia nie przyniosła rezultatów i w związku z nawrotem nałogu, komisja podjęła decyzję o skierowaniu sprawy do sądu. W stosunku do pozostałych osób, które złożyły taką deklarację, komisja nie odnotowała kolejnych zgłoszeń. Wywiązywanie się z deklaracji podjęcia leczenia, komisja monitorowała i weryfikowała w oparciu o informacje uzyskane od zespołu interdyscyplinarnego do spraw przemocy w rodzinie, policji i ośrodka pomocy społecznej.

Do sądu komisja skierowała wnioski o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu wobec 6 osób (2 wnioski w 2013 r. i 4 wnioski w 2015 r.) i posiadała informacje o rozstrzygnięciach sądu w tych sprawach.

[Dowód: akta kontroli str. 20-21, 169-202]

Na działania miejskiej komisji związane z postępowaniami w sprawach osób nadużywających alkoholu wydatковано 55.729,50 zł (24.909,50 zł w 2013 r., 18.420,00 zł w 2014 r. i 12.400,00 zł do 31 sierpnia 2015 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 22-32]

2.2. Tryb postępowania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Szczegółowym sprawdzeniem objęto postępowania komisji prowadzone wobec wszystkich 54 osób zgłoszonych w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia).

Średni czas, w jakim zgłoszone osoby wzywano na spotkanie z miejską komisją, nie przekroczył ośmiu dni. Niestawienie się na spotkanie w wyznaczonym terminie skutkowało ponownymi wezwaniami.

[Dowód: akta kontroli str. 43-52]

Spośród 27 zgłoszonych w 2013 r. osób, 12 zadeklarowało podjęcie leczenia we własnym zakresie, i z tego powodu osób tych nie skierowano na badanie przez biegłego. Do sądu, w 2013 r., komisja skierowała dwa wnioski o zobowiązanie zgłoszonych osób do poddania

⁶ MKRPA.8141.125.2013

się leczeniu odwykowemu, z czego jeden dotyczył osoby⁷, która wcześniej zadeklarowała dobrowolne poddanie się leczeniu odwykowemu. W jednej sprawie orzeczono zastosowanie leczenia niestacjonarnego, w drugim przypadku, sprawa została umorzona, ze względu na stan zdrowia osoby, wobec której wnioskowano o przymusowe leczenie. Średni czas, jaki upłynął od wpływu zgłoszenia, do skierowania wniosku do sądu, wynosił 119 dni. W 14 przypadkach⁸, komisja odstąpiła od dalszego postępowania z powodu ustania przesłanek, o których mowa w 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

[Dowód: akta kontroli str. 43-46, 207-242]

Wśród 12 osób zgłoszonych w 2014 r., dwie zadeklarowały podjęcie leczenia we własnym zakresie, i z tego powodu, osób tych nie skierowano na badanie przez biegłego. Do sądu, w 2014 r. komisja nie skierowała żadnego wniosku o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu. W ośmiu sprawach⁹, komisja odstąpiła od dalszego postępowania z powodu ustania przesłanek, o których mowa w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

[Dowód: akta kontroli str. 47-49, 243-263]

Spośród 15 zgłoszonych w 2015 r. osób, do sądu komisja skierowała wnioski dotyczące czterech osób (średnio po 235 dniach od przyjęcia zgłoszenia). Sześć osób zadeklarowało podjęcie leczenia we własnym zakresie, i z tego powodu, osób tych nie skierowano na badanie przez biegłego. W siedmiu sprawach¹⁰, komisja odstąpiła od dalszego postępowania z powodu ustania przesłanek, o których mowa w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

[Dowód: akta kontroli str. 50-52, 264-278]

Ustalone
nieprawidłowości

1. Gminna komisja nie skierowała na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego 21 osób, które według zgromadzonego materiału dowodowego, w związku z nadużywaniem alkoholu, powodowały rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylały się od pracy albo systematycznie zakłócały spokój lub porządek publiczny. Komisja „obserwowała” zgłoszone osoby, nie podejmując jednocześnie działań przewidzianych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości (kierowanie na badanie przez biegłego, kierowanie wniosku do sądu). Działan tych nie podejmowano, mimo że zgłoszenia w większości (20 spraw) wpłynęły od służb (zespół interdyscyplinarny, policja, ośrodek pomocy społecznej, ośrodek doraźnej pomocy osobom z problemem alkoholowym), do których uprawnień i obowiązków należało rozpoznanie sytuacji danej osoby. Osoby te, według zgłoszeń, miały się dopuszczać pod wpływem alkoholu np. wszczynania awantur domowych, demoralizacji małoletnich, agresywnych zachowań wobec otoczenia, przemocy psychicznej i fizycznej. Obserwacja zgłoszonych osób trwała średnio ponad osiem miesięcy w 2013 r.¹¹, cztery miesiące w 2014 r.¹² i ponad cztery miesiące w 2015 r.¹³ Ostatecznie, w każdej z tych spraw komisja stwierdziła ustanie przesłanek uzasadniających skierowanie zgłoszonej osoby na badanie przez biegłego i zakończyła ich prowadzenie. Według przewodniczącej komisji, przyjęta praktyka obserwacji zgłoszonych osób była podyktowana potrzebą weryfikacji

⁷ Sprawa MKRPA.8141.124.2013.

⁸ MKRPA.8141.94.2013, MKRPA.8141.23.2013, MKRPA.8141.71.2013, MKRPA.8141.126.2013, MKRPA.8141.176.2013, MKRPA.8141.27.2013, MKRPA.8141.26.2013, MKRPA.8141.22.2013, MKRPA.8141.149.2013, MKRPA.8141.130.2013, MKRPA.8141.153.2013, MKRPA.8141.131.2013, MKRPA.8141.25.2013, MKRPA.8141.25.2013.

⁹ MKRPA.8141.130.2014, MKRPA.8141.42.2014, MKRPA.8141.40.2014, MKRPA.8141.24.2014, MKRPA.8141.108.2014, MKRPA.8141.43.2014, MKRPA.8141.76.2014, MKRPA.8141.109.2014.

¹⁰ MKRPA.8141.126.2015, MKRPA.8141.16.2015, MKRPA.8141.72.2015, MKRPA.8141.71.2015, MKRPA.8141.13.2015, MKRPA.8141.54.2015, MKRPA.8141.83.2015.

¹¹ MKRPA.8141.22.2013, MKRPA.8141.25.2013, MKRPA.8141.26.2013, MKRPA.8141.27.2013, MKRPA.8141.40.2013, MKRPA.8141.126.2013, MKRPA.8141.130.2013, MKRPA.8141.131.2013, MKRPA.8141.149.2013, MKRPA.8141.153.2013, MKRPA.8141.176.2013

¹² MKRPA.8141.43.2014, MKRPA.8141.48.2014, MKRPA.8141.76.2014, MKRPA.8141.108.2014, MKRPA.8141.109.2014,

¹³ MKRPA.8141.13.2015, MKRPA.8141.16.2015, MKRPA.8141.54.2015, MKRPA.8141.71.2015, MKRPA.8141.72.2015

zasadności skierowania na leczenie odwykowe. Dzięki współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej i z policją, zdaniem przewodniczącej komisji, możliwe było systematyczne i wnikliwe analizowanie sytuacji rodzinnej zgłoszonych osób. Jak dodała przewodnicząca komisji, w wielu przypadkach kilkumiesięczna obserwacja dowiodła, że nie było potrzeby kierowania na leczenie odwykowe zgłoszonych osób.

[Dowód: akta kontroli str. 58-168, 207-278, 282-283, 284-285, 287-315]

W ocenie NIK, odstąpienie od skierowania na badanie przez biegłego osób, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodowały rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich albo systematycznie zakłócały spokój lub porządek publiczny, było niezgodne z dyspozycją art. 24 i art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ponadto, trwające nawet kilka miesięcy „obserwacje”, zwiększały ryzyko wyrządzenia przez osoby nadużywające alkoholu krzywdy osobom z ich otoczenia, w tym dzieciom.

Działaniem niezgodnym z dyspozycją art. 24 i art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, było też nieskierowanie na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu sześciu osób¹⁴, których sprawy zakończono skierowaniem wniosku do sądu o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu. Powodem nieskierowania na badanie, według wyjaśnień przewodniczącej komisji, był fakt, że badania takie zlecał sąd, który nigdy nie zwrócił do komisji wniosku przekazanego bez opinii biegłego. W ocenie NIK, wobec brzmienia ww. przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, gminna komisja powinna podjąć przynajmniej próbę skierowania zgłoszonej osoby na badanie przez biegłego.

[Dowód: akta kontroli str. 313]

2. Postępowania komisji w stosunku do osób nadużywających alkoholu były przewlekłe. Tylko w dwóch sprawach¹⁵ (spośród sześciu), od wpływu zgłoszenia do skierowania do sądu wniosku o zobowiązanie zgłoszonej osoby do poddania się leczeniu odwykowemu, minęło mniej niż 100 dni (96 i 6 dni). W pozostałych czterech¹⁶, czas ten wynosił odpowiednio: 143, 113, 413, i 410 dni. Tak długi czas prowadzenia postępowań spowodowało m.in. wielokrotne wzywanie zgłoszonych osób na spotkania z komisją (średnio każdego ze zgłoszonych wzywano pięciokrotnie). Od czasu pierwszego wezwania do terminu spotkania wyznaczonego w ostatni wystosowanym wezwaniu mijało średnio dziewięć miesięcy.

[Dowód: akta kontroli str. 43-52, 58-168]

Przewodnicząca miejskiej komisji wyjaśniła, że komisja widziała potrzebę weryfikacji zasadności skierowania osób na przymusowe leczenie, a regulamin miejskiej komisji nie określał liczby wezwań, które należało kierować do osoby podejrzewanej o nadużywanie alkoholu. Ponadto, według przewodniczącej miejskiej komisji, wielokrotne próby wzywania osoby zgłoszonej na posiedzenie komisji, miały w efekcie doprowadzić do spotkania, na którym zamierzano ją zmotywować do dobrowolnego podjęcia leczenia odwykowego.

[Dowód: akta kontroli str. 43-52; 279-281]

W ocenie NIK, wpływ na przewlekłość postępowań gminnej komisji mogło mieć to, że Burmistrza Miasta Słupcy nie ustalili trybu podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, w tym

¹⁴ MKRPA.8141.95.2013, MKRPA.8141.124.2013, MKRPA.8141.125.13.2015, MKRPA.8141.131.13.2015, MKRPA.8141.48.14.2015, MKRPA.8141.111.2015

¹⁵ Opinię w przedmiocie uzależnienia od alkoholu wydają wspólnie po przeprowadzonych badaniach, lekarz psychiatra i psycholog albo lekarz psychiatra i specjalista psychoterapii uzależnień (§ 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu – Dz. U. Nr 250, poz. 1883 ze zm.).

¹⁶ MKRPA.8141.124.2013, MKRPA.8141.125.13.2015, MKRPA.8141.131.13.2015, MKRPA.8141.48.14.2015

zwłaszcza nieustaleniem maksymalnej liczby wezwań, liczby rozmów motywujących oraz granicznych terminów podejmowania poszczególnych czynności. To organ powołujący gminną komisję, wobec braku ustawowych regulacji określających zasady i terminy podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, powinien ukształtować tryb jej postępowania, w sposób zapewniający sprawność i efektywność działań komisji. NIK zwraca ponadto uwagę, że rozmowy motywujące do poddania się leczeniu odwykowemu powinny być prowadzone z osobami uzależnionymi od alkoholu. Tymczasem, w objętych kontrolą sprawach, rozmowy motywujące prowadzono z osobami, wobec których biegli nie orzekali czy byli faktycznie uzależnieni od alkoholu¹⁷.

3. Burmistrz Miasta Słupcy, będący administratorem danych osób zgłoszonych miejskiej komisji, nie zagwarantował prawidłowego ich przetwarzania w świetle przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Dowodzą tego następujące okoliczności:

Burmistrz Miasta Słupcy, dopiero 31 grudnia 2014 r.¹⁸ nadał członkom miejskiej komisji upoważnienia do przetwarzania tzw. danych wrażliwych¹⁹, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, nie zabezpieczając prawidłowo tych danych przed przetwarzaniem z naruszeniem ustawy o ochronie danych osobowych, do czego zobowiązywał go art. 36 ust. 1 tej ustawy. Do przetwarzania danych osobowych, w myśl art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych, mogą być bowiem dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych.

[Dowód: akta kontroli str. 319-325]

Burmistrz Miasta Słupcy wyjaśnił, że okresowa kontrola przestrzegania zasad ochrony danych osobowych w Urzędzie Miasta w Słupcy, przeprowadzona w grudniu 2012 r., wykazała m.in., że członkowie miejskiej komisji nie posiadali upoważnień do ochrony danych osobowych, w związku z czym, 19 grudnia 2014 r., zatwierdzono wnioski inspektora do spraw profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych Urzędu Miasta w Słupcy, o nadanie upoważnień członkom komisji. Inspektor ten nie wskazała natomiast przyczyn dwuletniej zwłoki w nadaniu upoważnień. Jak wyjaśnił Burmistrz Miasta Słupcy, uznał on że nazwa zbioru jest adekwatna do rodzaju danych przetwarzanych przez miejską komisję, a zbiór jest zbiorem w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych. Jednocześnie Burmistrz wskazał, że zbiór „Ewidencja Osób Nadużywających Alkoholu” nie został zarejestrowany przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, ale przy porządkowaniu problematyki ochrony danych osobowych, został wpisany do „Ewidencji zbiorów danych osobowych przetwarzanych w Urzędzie Miasta w Słupcy”, w której odnotowywano nazwę zbioru, zakres przetwarzanych w zbiorze danych osobowych i ewentualne inne dane osobowe, w tym dane wrażliwe. Burmistrz zaznaczył, że obowiązek posiadania i prowadzenia takiej dokumentacji nakłada art. 36 ust.2 i art. 39a ustawy o ochronie danych osobowych.

[Dowód: akta kontroli str. 326-328]

W sposób niezgodny z dyspozycją art. 26 ustawy o ochronie danych osobowych, miejska komisja występowała do ośrodka pomocy społecznej i do policji o informacje o nadużywających alkoholu zgłoszonych osobach. W latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), komisja siedemnastokrotnie zwracała się do Komendy Powiatowej Policji w Słupcy

¹⁷ Opinię w przedmiocie uzależnienia od alkoholu wydają wspólnie po przeprowadzonych badaniach, lekarz psychiatra i psycholog albo lekarz psychiatra i specjalista psychoterapii uzależnień (§ 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu – Dz. U. Nr 250, poz. 1883 ze zm.).

¹⁸ Upoważnienie: nr OR.O77.95.2014, OR.O77.96.2014, OR.O77.97.2014, OR.O77.98.2014, OR.O77.99.2014.

¹⁹ Do tzw. danych wrażliwych, których przetwarzanie, co do zasady jest zabronione, zalicza się m.in. dane o stanie zdrowia, nałogach oraz dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatach karnych (art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych).

o informacje, czy wobec zgłoszonej osoby były odnotowywane wnioski o interwencje oraz czy osoba ta była doprowadzona celem wytrzeźwienia do pomieszczenia dla osób zatrzymanych. Pięciokrotnie, komisja występowała do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Słupcy o opinii o zgłoszonej osobie, w tym informacje o źródłach utrzymania, ilości i częstotliwości spożywanego alkoholu, zachowań po spożyciu alkoholu, obowiązków rodzicielskich i opiekuńczych.

[Dowód: akta kontroli str. 58-168, 329, 331]

Według Burmistrza Miasta Słupcy miejska komisja nie przekazywała podmiotom trzecim, w szczególności policji, ośrodkowi pomocy społecznej i zespołowi interdyscyplinarnemu informacji o osobach, wobec których komisja prowadziła działania opisane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, a jedynie pozyskiwała informacje od wskazanych podmiotów o stanie zdrowia, stanie majątkowym, rodzinnym, naruszeniu porządku publicznego, nadużywaniu alkoholu oraz podjętym leczeniu. Uzyskane informacje były niezbędne dla badania i oceny przez komisję sposobów wywiązywania się przez osoby zgłoszone do komisji z deklaracji o podejmowanym leczeniu. Ponadto uzyskane informacje były niezbędne dla sprawdzenia czy zachodziły przesłanki z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Burmistrz uważa, że praktyki miejskiej komisji w zakresie pozyskiwania informacji o zgłoszonych osobach były prawidłowe i legalne i przytacza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w postanowieniu z dnia 21 stycznia 2015 r. sygn. akt: K 13/13, który uznał pozyskiwanie danych i informacji przez gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych o osobach nadużywających alkoholu od podmiotów trzecich takich jak policja, ośrodki pomocy społecznej, sądy, itd. za zgodne z szeroko pojętym porządkiem prawnym tj. m.in. ustawami o ochronie danych osobowych, przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dotychczasową praktykę Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Słupcy uznać należy za prawidłową oraz legalną.

[Dowód: akta kontroli str. 329-339]

NIK zwraca uwagę, że przetwarzanie danych osobowych musi się odbywać z zachowaniem zasad określonych w art. 26 ustawy o ochronie danych osobowych, w szczególności zasady legalizmu (art. 26 ust. 1 pkt 1). W świetle przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych posiadają ograniczone możliwości występowania do innych podmiotów o informacje o zgłoszonych osobach. Ustawa upoważnia je jedynie do występowania do biegłego o wydanie opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego. Brak jest natomiast podstaw do zbierania takich danych od innych podmiotów, bez zgody zainteresowanego. Komisja, występując do innych instytucji o informacje o danej osobie, bez jej zgody, może narazić się zatem na zarzut naruszenia jej dóbr osobistych.

Burmistrz Miasta Słupcy, jako administrator danych nie zgłosił do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zbiorów zawierających dane, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanych przez miejską komisję, do czego był zobowiązany przepisami art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych. Zgodnie z normą zawartą w przepisie art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, z obowiązku rejestracji zbioru danych zwolnieni byli wszyscy administratorzy danych przetwarzanych przez właściwe organy dla potrzeb postępowania sądowego. Od dnia 1 stycznia 2015 r. również nie podlegają obowiązkowi rejestracji administratorzy danych, z wyjątkiem zbiorów zawierających dane wrażliwe, jeżeli administratorzy danych powołali administratora bezpieczeństwa informacji i zgłosili go do Generalnemu Inspektorowi. Przepisy art. 43 ustawy o ochronie danych osobowych stanowią wyjątek od ustawowego obowiązku

rejestracji zbioru danych. Wyjątek ten zależny jest jednakże od spełnienia dwóch przesłanek. Dane muszą być przetwarzane przez właściwe organy i na potrzeby postępowania przed sądami. Gminne komisje posiadają konkretne uprawnienia o charakterze władczym w zakresie podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego (art. 24 - 26 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), zatem należy je traktować jako „właściwe organy”. Gminne komisje nie spełniają natomiast przesłanki przetwarzania danych dla potrzeb sądu, bowiem nie wszystkie czynności podejmowane przez gminną komisję zawsze kończą się kierowaniem wniosku do sądu o zastosowanie leczenia w zakładzie leczenia odwykowego, pomimo że są realizowane w ramach działań mających na celu orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu. Zbiory danych osobowych przetwarzanych przez gminne komisje powinny być rejestrowane w trybie art. 42 ustawy o ochronie danych osobowych.

Burmistrz Miasta Słupcy wyjaśnił, że Urząd Miasta w Słupcy przesłał w dniu 28 listopada 1999 r. do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zgłoszenie zbioru danych o nazwie: „Wykaz osób nadużywających alkoholu”. Biuro GIODO w piśmie DRZDO/401/069383/99-8699 z dnia 12 lipca 2001 r. poinformowało, że zgłoszony zbiór na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych nie podlega obowiązkowi zgłoszenia do rejestracji. Stwierdził też, że przyjął założenie, że ze względu na to, iż norma zawarta w przepisie, na który powołał się GIODO odmawiając rejestracji zbioru nie uległa zmianie, nie zgłaszał w późniejszym okresie do rejestracji zbioru wytworzonego przez miejską komisję.

[Dowód: akta kontroli str. 340-347]

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, tryb postępowania miejskiej komisji nie zapewniał sprawnego i efektywnego wykonywania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Burmistrz Miasta Słupcy, jako administrator danych osobowych osób zgłoszonych do miejskiej komisji, nie zapewnił również prawidłowego stosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, w związku z realizacją zadania objętego niniejszą kontrolą.

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) wyeliminowanie z trybu prac miejskiej komisji czynności powodujących długotrwałość i brak efektywności działań zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób nadużywających alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, w szczególności poprzez bezzwłoczne kierowanie do sądu wniosków dotyczących osób uzależnionych od alkoholu i powodujących rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylanie się od pracy, zakłócanie spokoju lub porządku publicznego;
- 2) bezzwłoczne kierowanie na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego osób, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny;

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

- 3) zapewnienie przetwarzania danych osób zgłoszonych komisji wyłącznie przez osoby będące jej członkami i posiadające stosowne upoważnienie;
- 4) zgłoszenie Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych zbioru danych osób zgłoszonych komisji.

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 wniosków

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 pokontrolnych 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, 22 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Zbigniew Truszkowski
specjalista kontroli państwowej

Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis