



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.026.02.2015
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
Kontrolerzy	1. Joanna Kozak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97412 z 7 września 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2] 2. Zbigniew Truskowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97413 z 7 września 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 3-4]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Gminy Stęszew; ul. Poznańska 11, 62-060 Stęszew
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Pinczak, Burmistrz Gminy Stęszew [Dowód: akta kontroli str. 5]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie NIK, tryb prowadzenia przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych w Stęszewie (dalej „gminna komisja”) 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 10 skierowanych do sądu spraw², czas prowadzenia tylko jednej z nich nie przekroczył 100 dni, licząc od otrzymania zgłoszenia. Z kolei prowadzenie rozmów motywujących ze zgłoszonymi osobami, w większości przypadków, nie przyniosło spodziewanych efektów w postaci dobrowolnego podjęcia leczenia odwykowego.

Gminna komisja, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³ (dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”), na badanie przez biegłego kierowała jedynie osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodowały rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylały się od pracy albo systematycznie zakłócały spokój lub porządek publiczny.

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 Badaniem objęto 43 sprawy, tj. wszystkie zgłoszenia, które wpłynęły do gminnej komisji w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia).

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 Stęszewa gminnej komisji zmieniał się i wynosił - w 2013 r. pięć osób, a w latach 2014-2015 (do 31 sierpnia) – po sześć osób.

[Dowód: akta kontroli str. 5-9]

Jedną z członkiń gminnej komisji była lekarz medycyny, specjalista terapii uzależnień, pracująca w poradni leczenia uzależnień. Przewodnicząca gminnej komisji, będąca jednocześnie kierownikiem ośrodka pomocy społecznej, była pracownikiem socjalnym, posiadała dyplom z zakresu pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej i hospicyjnej oraz pedagogiki społecznej ze specjalizacją z zakresu organizacji pomocy społecznej. Inna z członkiń gminnej komisji była psychologiem i terapeutą terapii pedagogicznej, terapeutą terapii systemowej rodzin (poziom podstawowy) oraz była zatrudniona jako pracownik socjalny. Pozostali członkowie gminnej komisji to: emerytowany policjant, który ukończył kurs oskarżyciela publicznego do spraw wykroczeń; emerytowana pielęgniarka środowiskowa i radna gminna; pracownica Urzędu Miejskiego Gminy Stęszew, która zajmowała się m.in. wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

[Dowód: akta kontroli str. 11-12, 13-21]

Członkowie gminnej komisji podnosili swoje kwalifikacje. Szkolenia, w których uczestniczyli były tematycznie powiązane z zagadnieniami rekomendowanymi przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Były to m.in. szkolenia dotyczące: zasad wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu; funkcjonowania zespołu interdyscyplinarnego oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie; działalności, zadań i kompetencji gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych; zadań samorządów lokalnych w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych; interpretacji znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dla członków komisji rozwiązywania problemów alkoholowych oraz radnych; realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w ocenie organów kontrolnych i nadzorczych. Ponadto członkowie gminnej komisji uczestniczyli w warsztatach na temat agresji i przemocy oraz doskonalenia podstawowych umiejętności komunikacyjnych. Jedną z członkiń gminnej komisji, była specjalistą psychoterapii uzależnień i odbyła szkolenie w zakresie prowadzenia rozmów motywujących.

[Dowód: akta kontroli str. 23-30]

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, członkowie gminnej komisji posiadali kompetencje do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

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.

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 gminnej komisji wpłynęły 43 wnioski (odpowiednio: 14, 18 i 11) w sprawach o zobowiązanie osób nadużywających alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu. Dobrowolne podjęcie leczenia odwykowego zadeklarowały 22 zgłoszone osoby (odpowiednio: 5, 9 i 8). Na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego, gminna komisja skierowała w tym okresie 18 osób (odpowiednio: 1, 7 i 10). W 2013 r., biegli nie wydali opinii o występowaniu uzależnienia od alkoholu u skierowanej na badanie osoby. W latach 2014-2015 (do 31 sierpnia), biegli wydali opinie o występowaniu uzależnienia od alkoholu u trzech osób (odpowiednio: 1 i 2), a w jednej opinii wykluczyli występowanie takiego uzależnienia (opinia wydana w 2015 r.). Do sądu, gminna komisja, w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), skierowała wnioski o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu wobec 10 osób (po pięć w latach 2014-2015), przy czym siedem z tych wniosków (odpowiednio: pięć i dwa) skierowano bez opinii biegłego o uzależnieniu od alkoholu. Gminna komisja nie posiadała informacji o rozstrzygnięciach w sprawach skierowanych przez nią, w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia) do sądu.

[Dowód: akta kontroli str. 31-34]

Kwota wydatków na działania gminnej komisji, w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), związane z postępowaniami w sprawach osób nadużywających alkoholu wyniosła 8.570 zł (odpowiednio: 2.100 zł, 3.260 zł i 3.210 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 35-42]

2.2. Tryb postępowania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

Burmistrz Gminy Stęszew nie ustalił trybu postępowania gminnej komisji w sprawach o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu. Powierzył jej natomiast m.in: podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych i rozmów w sprawach osób nadużywających alkoholu oraz udzielanie pomocy rodzinom tych osób. W myśl postanowień regulaminu gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w Stęszewie (dalej: „regulamin”), gminna komisja mogła też upoważniać inne osoby, niebędące jej członkami, do przeprowadzania wywiadów środowiskowych oraz do wykonywania czynności związanych z działalnością komisji⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 94]

Zgodnie z dyspozycją art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, gminna komisja kierowała na badanie przez biegłego wyłącznie osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu

⁶ Odpowiednio pkt II 5, II.6. i II.9. Regulaminu Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Stęszewie, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 31 Burmistrza Gminy Stęszew z dnia 21 lutego 2007 r.

powodowały rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylały się od pracy albo zakłócały spokój lub porządek publiczny.

[Dowód: akta kontroli str. 95-142]

W ocenie NIK, przejawem rzetelnego postępowania gminnej komisji w stosunku do osób nadużywających alkoholu, było skierowanie jednej⁷ ze zgłoszonych osób do punktu konsultacyjno-informacyjnego w związku z nasilającym się u niej problemem alkoholowym. Zdaniem NIK, wobec niepotwierdzenia żadnej z przesłanek wskazanych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a tym samym, braku podstaw skierowania zgłoszonej osoby na badanie przez biegłych (a następnie wniosku do sądu w jej sprawie), zalecenie kontaktu z punktem konsultacyjno-informacyjnym było adekwatną reakcją gminnej komisji na sytuację w jakiej znajdowała się zgłoszona osoba.

[Dowód: akta kontroli str. 120-121]

Średni czas, w jakim zgłoszone osoby wzywano na spotkanie z komisją, w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), nie przekroczył 9 dni. Niestawienie się na spotkanie w wyznaczonym terminie skutkowało ponownym wezwaniem.

[Dowód: akta kontroli str. 145-148]

Spośród 14 zgłoszonych w 2013 r. osób, dziewięć zadeklarowało podjęcie leczenia we własnym zakresie, i z tego powodu, osób tych nie skierowano na badanie przez biegłego. Pozostałe pięć zgłoszonych osób, gminna komisja skierowała na badanie przez biegłego, średnio po 163 dniach od daty pierwszego zgłoszenia. Biegły wydał opinię w sprawie jednej osoby (w terminie 37 dni od skierowania do niego akt zgłoszonej osoby). W pozostałych czterech sprawach, biegły nie zdołał przeprowadzić badania i zwrócił akta zgłoszonych osób, co następowało średnio po upływie 75 dni. Do sądu, w 2013 r., komisja skierowała pięć wniosków o zobowiązanie zgłoszonych osób do poddania się leczeniu odwykowemu. Średni czas, jaki upłynął od wpływu zgłoszenia, do skierowania wniosku do sądu, wynosił 275 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 145-148]

Wszystkie zgłoszone w 2014 r. osoby (sześć) gminna komisja skierowała na badanie przez biegłego. Średni czas od wpływu zgłoszenia, do skierowania na badanie tych osób, wyniósł 86 dni. Tak długi okres od zgłoszenia, do skierowania do biegłego, wynikał przede wszystkim z konieczności powtórnego wezwania na spotkanie z gminną komisją oraz składania przez zgłoszone osoby deklaracji dobrowolnego podjęcia leczenia, a następnie niewywiązania się z tych deklaracji. Do czasu zakończenia kontroli NIK, biegli wydali opinie w sprawie dwóch osób (po upływie 160 i 42 dni od przekazania im akt przez gminną komisję), jednego z badań nie przeprowadzono, a akta trzech osób zostały zwrócone przez biegłych, bez wydania opinii (po 52, 36 i 195 dniach). Do sądu, komisja skierowała trzy wnioski o zobowiązanie zgłoszonych osób do poddania się leczeniu odwykowemu. Średni czas jaki upłynął od wpływu zgłoszenia, do skierowania wniosku do sądu wynosił 139 dni. Dwóch spraw gminna komisja nie skierowała do sądu ze względu na prośby osób, które uprzednio złożyły zgłoszenie.

[Dowód: akta kontroli str. 145-148]

Spośród sześciu osób zgłoszonych w 2015 r. (do 31 sierpnia), wszystkie wzywano na spotkanie z gminną komisją (w terminie nieprzekraczającym 20 dni od otrzymania zgłoszenia) oraz skierowano na badanie przez biegłego (w terminie od 56 do 105 dni od wpływu zgłoszenia). Do zakończenia kontroli NIK, biegli zwrócili komisji akta jednej ze

⁷ Sprawa oznaczona znakiem OPS.412.9.2013.

spraw bez opinii (po 36 dniach od ich otrzymania), a pięć spraw było nadal w toku. Do sądu komisja skierowała (po 41 dniach od otrzymania opinii biegłego) jeden wniosek. Od otrzymania zgłoszenia, do skierowania wniosku do sądu, minęło w tej sprawie 156 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 145-148]

Ustalone
nieprawidłowości

1. Komisja nie skierowała na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego 11 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. Odstąpienie od skierowania tych osób na badanie przez biegłego było niezgodne z dyspozycją art. 24 i art. 25 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

NIK zwraca ponadto uwagę, że pozbawione podstaw prawnych jest uznanie kierowania na badanie przez biegłego, za swego rodzaju sankcję wobec niestawienia się na wezwanie komisji, niezgłoszenie się w punkcie konsultacyjno-informacyjnym bądź niewywiązanie się z deklaracji dobrowolnego podjęcia leczenia. Pouczenie takiej treści zamieszczano w wezwaniach na spotkanie z gminną komisją, bądź przekazywano w czasie spotkań ze zgłoszonymi osobami.

[Dowód: akta kontroli str. 95-142, 163]

Według Przewodniczącej gminnej komisji, nie każda osoba, która stawała przed komisją, natychmiast wymagała kierowania na badania do biegłego. Do komisji zgłaszane były bowiem osoby pijące ryzykownie (według diagnozy komisji, postawionej bez opinii biegłego), którym należało uświadomić szkodliwe skutki takiego wzoru picia. Nadto, istnieje szansa, że rozmowy motywujące prowadzone przez terapeutę, mogą przynieść pozytywny skutek, i już na tym etapie, działania te mogą wzbudzić u tych osób odpowiednią refleksję. Informowanie przez komisję osoby, która wyrażała dobrowolną zgodę na uczęszczanie do punktu konsultacyjno-informacyjnego o konsekwencjach w postaci skierowania na badania do biegłego, w przypadku rezygnacji z tych wizyt, miało zapobiegać składaniu takich deklaracji jako swoistego „wybiegu bez żadnych konsekwencji”. Według Przewodniczącej gminnej komisji, pouczenie zawarte w wezwaniu miało mobilizować wezwanego do stawiennictwa (w większości przypadków, po powtórnym niestawieniu się na wezwanie, sprawę kierowano do biegłego a następnie, jeśli osoba nie stawiła się na badania, wniosek o zastosowanie „przymusowego” leczenia gminna komisja kierowała do sądu).

[Dowód: akta kontroli str. 152-156]

Przyjęta przez gminną komisję praktyka, w ocenie NIK, nie sprzyjała efektywności działań podejmowanych wobec zgłoszonych osób nadużywających alkoholu. Spośród 11 osób skierowanych do punktu konsultacyjno-informacyjnego, trzy stanęły na umówione spotkanie, a trzy inne zrezygnowały z kontaktów z punktem już po pierwszej wizycie. Tylko jedna z tych osób podjęła terapię w ośrodku leczenia uzależnień. Kierowanie zgłoszonych osób do punktu konsultacyjno-informacyjnego nie tylko nie przyniosło spodziewanych efektów, ale również znacznie (średnio o ponad 200 dni)⁸ wydłużyło czas od otrzymania zgłoszenia do skierowania wniosku do sądu.

NIK zwraca ponadto uwagę, że spotkania w punkcie konsultacyjno-informacyjnym nie są alternatywą dla profesjonalnego leczenia odwykowego osób uzależnionych od alkoholu, które prowadzi się w podmiotach leczniczych⁹.

⁸ OPS.412.10.2013 (120 dni), OPS.412.5.2013 (220 dni), OPS.412.2.2013 (270 dni).

⁹ Zobacz: § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, sposobu funkcjonowania i rodzajów podmiotów leczniczych wykonujących świadczenia stacjonarne i całonocne

[Dowód: akta kontroli str. 145-148]

W ocenie NIK, skuteczność kierowania zgłoszonych osób do punktu konsultacyjno-informacyjnego oraz ich motywowania do dobrowolnego podjęcia leczenia jest niewielka, a część osób zgłoszonych, celowo składa takie zobowiązanie, bez zamiaru jego dotrzymania. Ponadto, gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych nie mają realnych możliwości weryfikacji spełnienia takiego zobowiązania (Przewodnicząca gminnej komisji przyznała, że komisja nie wypracowała dotychczas metod weryfikacji deklaracji dobrowolnego podjęcia leczenia). Trzeba też pamiętać, że do podjęcia leczenia powinny być motywowane osoby faktycznie uzależnione od alkoholu. Tymczasem, w objętych kontrolą sprawach, rozmowy motywujące prowadzono z osobami, wobec których biegli nie orzekli czy byli faktycznie uzależnione od alkoholu¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 152-152, 156]

2. Gminna komisja nie ustaliła z biegłymi, którym w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), zlecała wydanie opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego, zasad i terminów wykonania badań. Nieokreślenie warunków realizacji tych zleceń uniemożliwiało gminnej komisji monitorowanie ich terminowości oraz podejmowanie ewentualnych działań mobilizujących (lub stosowanie sankcji umownych) w przypadku zaistnienia opóźnień zawinionych przez podmioty, którym zlecono wykonanie takiego badania.

[Dowód: akta kontroli str. 162]

Według wyjaśnień Przewodniczącej gminnej komisji, w zleceniach badań nie wskazywano terminów ich wykonania, bowiem komisja wychodziła z założenia, że biegli bez zbędnej zwłoki wykonają te zadania, a wydłużony czas na sporządzenie opinii jest czynnikiem obiektywnym, niezależnym od biegłych.

[Dowód: akta kontroli str. 155-156]

3. Nieefektywny tryb postępowań prowadzonych wobec zgłoszonych gminnej komisji osób nadużywających alkoholu spowodował, że tylko w jednej ze spraw, które zakończyły się skierowaniem sądu do wniosku o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu, od wpływu zgłoszenia, do skierowania wniosku do sądu minęło mniej niż 100 dni (70). W pozostałych ośmiu sprawach, czas ten wynosił odpowiednio: 150, 198, 315, 293, 342, 206, 141 i 156 dni. Czas prowadzenia tych postępowań, poza opisanymi powyżej przyczynami, wydłużyła zwłoka w skierowaniu do sądu wniosku, mimo uzyskania opinii biegłego bądź informacji o braku możliwości przeprowadzenia badania, sięgająca nawet 77 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 145-148]

4. Gminna komisja nie знаła rozstrzygnięć w skierowanych przez siebie do sądu sprawach o orzeczenie o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. W ocenie NIK, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych powinna posiadać informacje o rozstrzygnięciach sądu w tych sprawach. Ich niezajomość może np. doprowadzić – tak jak to miało miejsce w jednej z objętych kontrolą spraw¹¹ - do podejmowania działań wobec zgłoszonych osób, posiadających wciąż aktualne postanowienie sądu o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Pamiętać trzeba, że obowiązek ten trwa przez dwa

oraz ambulatoryjne w sprawowaniu opieki nad uzależnionymi od alkoholu oraz sposobu współdziałania w tym zakresie z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi (Dz. U. poz. 734).

¹⁰ 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.).

¹¹ Sygnatura sprawy: OPS.412.1.2013.

lata od uprawomocnienia się postanowienia sądu¹². W tym czasie nie ma potrzeby podejmowania przez gminną komisję kolejnych działań inicjujących zobowiązanie do leczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 158-159]

Postępowanie w przedmiocie zobowiązania do poddania się leczeniu odwykowemu jest postępowaniem nieprocesowym, które regulują przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹³ (art. 506 – 525; dalej „Kodeks postępowania cywilnego”). Sąd nie ma obowiązku przekazywania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych postanowienia rozstrzygającego w sprawie o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, wszczętej na wniosek gminnej komisji. Akta sprawy, w myśl art. 525 Kodeksu postępowania cywilnego, są jednak dostępne dla uczestników postępowania oraz za zezwoleniem przewodniczącego dla każdego, kto potrzebę przejrzenia dostatecznie usprawiedliwi. Na tych samych zasadach dopuszczalne jest: sporządzanie i otrzymywanie odpisów i wyciągów z akt sprawy (pkt 1); otrzymywanie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z akt sprawy (pkt 2).

5. Burmistrz Gminy Stęszew, będący administratorem danych osób zgłoszonych gminnej komisji, nie zagwarantował prawidłowego ich przetwarzania w świetle przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Dowodzą tego następujące okoliczności:

Burmistrz nie nadał żadnemu z członków gminnej komisji upoważnienia do przetwarzania tzw. danych wrażliwych¹⁴, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Tym samym, nie zabezpieczył tych danych przed przetwarzaniem z naruszeniem ustawy o ochronie danych osobowych, do czego zobowiązywał go art. 36 ust. 1 tej ustawy. Do przetwarzania danych, w myśl art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych, mogą być bowiem dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych. Dopiero w toku kontroli NIK, 8 października 2015 r., Burmistrz nadał członkom gminnej komisji stosowne upoważnienia do przetwarzania danych zgłoszonych osób.

Analogicznie, z naruszeniem ww. przepisu ustawy o ochronie danych osobowych, powierzono przyjmowanie zgłoszeń osób nadużywających alkoholu oraz kierowanie do nich wezwań na spotkanie z gminną komisją, niebędącym jej członkami, pracownikom punktu konsultacyjno-informacyjnego i ośrodka pomocy społecznej. Zaznaczyć przy tym należy, że upoważnienie do przetwarzania danych w przedmiotowym zakresie może być udzielone jedynie osobom posiadającym status członka gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, gdyż zgodnie z treścią art. 4¹ ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tylko członkowie komisji mogą wykonywać czynności zmierzające do nałożenia na osoby nadużywające alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

[Dowód: akta kontroli str. 168-175]

W sposób niezgodny z dyspozycją art. 26 ustawy o ochronie danych osobowych, gminna komisja występowała do ośrodka pomocy społecznej i do policji o informacje o nadużywających alkoholu, zgłoszonych osobach¹⁵. NIK zwraca uwagę, że przetwarzanie

¹² Zobacz: art. 34 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

¹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.

¹⁴ 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).

¹⁵ W latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), gminna komisja sześciokrotnie występowała do: Ośrodka Pomocy Społecznej w Stęszewie o wykonanie wywiadu środowiskowego o osobie, w stosunku do której zachodziło podejrzenie o nadużywanie alkoholu, w celu uzyskania informacji m.in. nt. źródeł utrzymania, ilości i częstotliwości spożywanego alkoholu, zachowań po spożyciu alkoholu, obowiązków rodzicielskich i opiekuńczych czy opinii sąsiadów, Komisariatu Policji w Stęszewie

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). Z kolei 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 upoważniania 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.

[Dowód: akta kontroli str. 183]

Dopiero 8 października 2015 r., Burmistrz Gminy Stęszew zgłosił zbiór danych osób zgłoszonych gminnej komisji do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. Obowiązek w tym zakresie nakłada na administratorów danych art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych.

[Dowód: akta kontroli str. 177-182]

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, tryb postępowania gminnej komisji nie zapewniał sprawnego i efektywnego wykonywania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Burmistrz Gminy, jako administrator danych osobowych osób zgłoszonych gminnej 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 Kontroli¹⁶, 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, w szczególności poprzez ustalenie warunków wykonania badania przez biegłego, wyznaczenie granicznych terminów podejmowania kolejnych czynności, monitorowanie realizacji przez zgłoszone osoby deklaracji podjęcia dobrowolnego leczenia;
- 2) 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;
- 3) zapewnienie przetwarzania danych osób zgłoszonych gminnej komisji wyłącznie przez osoby będące jej członkami i posiadające stosowne upoważnienie (dotyczy czynności związanych z przyjmowaniem zgłoszeń, wysyłaniem wezwań, przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych itp.).

o sporządzenie informacji o osobie, w stosunku do której zachodziło podejrzenie o nadużywanie alkoholu, nt. zatrzymań z powodu upojenia alkoholowego oraz interwencji w domu z powodu zakłócania spokoju w związku z nadużywaniem alkoholu.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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, 7 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

Joanna Kozak
doradca ekonomiczny

Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis

Zbigniew Truszkowski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis