

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 Poznaniu
Kontroler	Maria Wojcińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97450 z 13 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Duszniki, ul. Sportowa 1, 64-550 Duszniki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Boguś, Wójt Gminy Duszniki (dalej: Wójt) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹, tryb prowadzenia przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych w Dusznikach (dalej „komisja”), w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), spraw zgłoszonych osób nadużywających alkoholu nie zapewnił sprawnego i efektywnego wykonywania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Żaden z sześciu wniosków o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu nie został skierowany do sądu w terminie nie przekraczającym 75 dni od dnia zgłoszenia sprawy komisji², a najdłuższy okres, jaki upłynął do tego czasu wyniósł 903 dni. Z kolei prowadzenie rozmów motywujących ze zgłoszonymi osobami, w większości przypadków, nie przyniosło spodziewanych efektów w postaci dobrowolnego podjęcia leczenia.

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.

Prowadząc działalność, komisja postępowała w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴ (dalej „ustawa o ochronie danych osobowych”), w zakresie pozyskiwania od policji oraz z ośrodka pomocy społecznej wrażliwych danych osobowych dotyczących zgłoszonych osób.

¹ Najwyższa Izba Kontroli w ocenach częściowych oraz ocenie ogólnej stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli 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 ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Miernik skuteczności działalności Komisji przyjęty na potrzeby kontroli.

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

Powołana przez Wójta komisja składała się z sześciu osób⁵. W myśl § 11 ust. 1 regulaminu pracy gminnej komisji rozwiązywania problemów z 7 grudnia 1999 r. (obowiązującego do 16 września 2015 r., dalej: regulamin), spośród jej członków powoływany był zespół odpowiedzialny za realizację zadań wynikających z art. 24, 25 i 26 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zgodnie z § 12 ust. 4 regulaminu, w pracach zespołu mogli brać udział również pozostali członkowie komisji. Formalnie, tzw. zespół motywujący do podjęcia leczenia odwykowego został powołany w drodze uchwały komisji z dniem 30 października 2014 r.⁶

Czynnościami zmierzającymi do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu zajmowali się wszyscy członkowie komisji, z wyłączeniem okresu od 30 października 2014 r. do 28 stycznia 2015 r., kiedy zadania te były realizowane przez pięciu członków komisji.

(dowód: akta kontroli str. 6-22)

Dwóch członków komisji było pracownikami Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dusznikach⁷ (dalej: GOPS); jeden – Urzędu Gminy w Dusznikach⁸; jeden - absolwentem programu rozwoju osobistego i byłym wolontariuszem w zakładzie leczenia uzależnień; jeden – byłym nauczycielem i dyrektorem gminnej jednostki organizacyjnej, a kolejna osoba posiadała doświadczenie zawodowe w pracy w policji.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

Szkolenia, w których uczestniczyli członkowie komisji, były rekomendowane przez Polską Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i dotyczyły m.in. problemów dzieci zagrożonych krzywdzeniem emocjonalnym w sytuacji rozstania rodziców; kontaktu z ofiarą i sprawcą przemocy; motywowania do podjęcia leczenia; zasad wydawania i cofania zezwoleń oraz prowadzenia kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych; zadań i kompetencji gminnych komisji oraz rozwiązywania problemów uzależnień w środowiskach lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 43-68)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, członkowie komisji posiadali kompetencje do podejmowania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób nadużywających alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

⁵ Zarządzenie nr 77/12 Wójta Gminy Duszniki z 15 listopada 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 1/10 Wójta Gminy Duszniki z dnia 5 stycznia 2010 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

⁶ Uchwała nr 1/2014 Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Dusznikach z dnia 30 października 2014 r. w sprawie powołania zespołów problemowych w celu realizacji zadań związanych z realizacją Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na terenie Gminy Duszniki.

⁷ Osoba z wykształceniem prawniczym oraz osoba z ukończoną szkołą pracowników socjalnych.

⁸ Osoba z wykształceniem wyższym na kierunku administracja oraz ukończonymi studiami podyplomowymi, m.in. w zakresie organizacji pomocy społecznej i pracy socjalnej.

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

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto postępowania prowadzone przez komisję wobec 18 osób zgłoszonych jej w 2013 r., 11 - w 2014 r., czterech - do 31 sierpnia 2015 r. oraz trzy postępowania rozpoczęte w roku 2012, kontynuowane w latach 2013-2015.

(dowód: akta kontroli str. 95-106)

Zgodnie z § 12 i 13 regulaminu, zespół orzekający przeprowadzał postępowanie i przedkładał jego wyniki komisji wraz z wnioskami dotyczącymi rozstrzygnięcia. Założono, że w toku postępowania zespół przeprowadza z osobą uzależnioną rozmowę mającą na celu zmotywowanie do leczenia oraz kompletuje dokumentację zawierającą m.in. wywiad środowiskowy oraz opinię policji o ewentualnych interwencjach. Ponadto, w § 13 ust. 3 regulaminu wskazano, że komisja może rozstrzygnąć w sprawie bez wzywania osoby zainteresowanej po zapoznaniu się z dokumentacją, złożoną przez zespół orzekający.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Zgodnie z przyjętą praktyką, instytucje (np. GOPS, policja) zgłaszały sprawę do komisji kierując pismo, a osoby fizyczne mogły zgłosić wniosek na przygotowanym w tym celu formularzu. Zawierał on m.in. informacje o: miejscu pracy osoby zgłaszanej; kwocie przekazywanej przez nią miesięcznie na utrzymanie rodziny; zachowaniach podejmowanych w stanie nietrzeźwości; częstotliwości przychodzenia do domu w stanie nietrzeźwości; odbytym leczeniu przeciwalkoholowym; miejscu spożywania alkoholu; karalności za przestępstwa i wykroczenia pod wpływem alkoholu oraz interwencjach policji.

Komisja zapraszała osobę zgłoszoną na rozmowę, która miała charakter wyjaśniający⁹ lub (i) motywujący. W 31 na 36 przypadków rozmowa odbyła się w terminie do 31 dni od dnia zgłoszenia, a w pozostałych sprawach wyznaczenie późniejszego terminu należy uznać za uzasadnione. W 25 przypadkach zaproszeni przybyli na spotkanie w zaproponowanym terminie, w trzech przypadkach zgłaszani nie stawili się na pierwsze zaproszenie, ale przybyli na kolejne, a w ośmiu przypadkach nie zgłosili się mimo wezwania. Przebieg rozmowy był dokumentowany na formularzu *Rozmowa z wezwanym sprawcą problemu*. Zawierał on m.in. informacje o częstotliwości spożywania alkoholu, zachowaniach po spożyciu alkoholu i jego skutkach (np. wezwanie policji, powiadomienie prokuratury) oraz rodzaj proponowanego przez komisję działania (dobrowolna wizyta w poradni odwykowej, uruchomienie procedury zobowiązującej do leczenia lub podjęcie działań służących powstrzymaniu przemocy).

W rozmowach uczestniczyło od czterech do sześciu członków komisji. Za wyjątkiem dwóch osób¹⁰, z każdym zaproszonym na posiedzenie komisji przeprowadzono jedną rozmowę.

(dowód: akta kontroli str. 4, 79-82, 95-105)

Wójt wyjaśnił, że w sytuacji, gdy zgłoszony zadeklarował chęć dobrowolnego podjęcia leczenia, komisja decydowała o odłożeniu sprawy do czasu ponownego zgłoszenia tej osoby. Wskazał również, że podczas prac komisji nie wypracowano procedury ponownego zapraszania i spotykania się z takimi osobami w celu potwierdzenia podjęcia leczenia

⁹ Rozmowy mające na celu potwierdzenie istnienia przesłanek z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W ośmiu przypadkach zgłoszone osoby nie wypełniały przesłanek z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (tj. powodem zgłoszenia do Komisji były np.: brak łożenia na utrzymanie rodziny; nadużywanie alkoholu bez spełnienia pozostałych przesłanek; powodowanie awantur domowych, które to wydarzenia miały charakter jednorazowy).

¹⁰ W obu przypadkach przeprowadzono dwie rozmowy motywujące.

dobrowolnego i jego skuteczności. W teczkach z dokumentacją niektórych spraw znajdują się jednak notatki służbowe, z których wynika, że członkowie komisji potwierdzali udział zgłaszanych osób w spotkaniach grupy anonimowych alkoholików (AA) lub spotkaniach z psychologiem.

W ośmiu przypadkach, gdy zgłoszeni nie stawili się na posiedzenie komisji, sprawy zostały zakończone w następujący sposób: w czterech przypadkach pracownicy socjalni dokonali monitoringu i ustalili, że osoby wyprowadziły się lub zaprzestały spożywania alkoholu, w jednej sprawie osoba przesłała zaświadczenie o leczeniu z ośrodka psychoterapii, a w trzech przypadkach, po stwierdzeniu istnienia przesłanek z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, skierowano wnioski o opinie do biegłych.

(dowód: akta kontroli str. 87, 91, 95-105)

Do biegłych skierowano 10 wniosków o opinię. Na badania skierowano wyłącznie osoby wypełniające przesłanki z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, tj. takie, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodowały rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylały się od pracy albo systematycznie zakłócały spokój lub porządek publiczny. Termin od dnia pierwszego zgłoszenia danej osoby do dnia skierowania akt do biegłych wynosił od 29 do 681¹¹ dni.

W pięciu przypadkach biegli stwierdzili uzależnienie osób zgłaszanych od alkoholu, w czterech sprawach badanie nie zostało wykonane w ogóle¹², a w jednym przypadku - przeprowadzone zostało w trakcie postępowania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 95-105)

Średni okres od skierowania do sądu wniosku o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu do terminu posiedzenia wyznaczonego przez sąd wyniósł 150 dni.

(dowód: akta kontroli str. 95-105)

Nie wystąpiła sytuacja, by sąd odmówił wydania orzeczenia z powodu braku ustawowych przesłanek wskazanych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), sądy wydały pięć postanowień o obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego, z czego cztery w trybie leczenia ambulatoryjnego. Średni czas postępowania (liczony od wpływu zgłoszenia do komisji do uprawomocnienia się postanowienia sądu) wyniósł 802 dni¹³.

(dowód: akta kontroli str. 95-105)

Komisja posiadała rzetelne informacje i dysponowała kompletną dokumentacją z prowadzonych przez siebie postępowań z zakresu podejmowania czynności zmierzających do zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu. Każdą sprawę dokumentowano w osobnej tezcze, w której zamieszczano wniosek osoby fizycznej bądź pismo instytucji zgłaszającej; formularz rozmowy z osobą zgłaszaną; notatki z rozmów z psychologiem lub pracownikiem socjalnym (potwierdzające np. realizację deklaracji leczenia dobrowolnego lub zawierające informacje o przebywaniu danej osoby na terenie gminy); wniosek do biegłego wraz z opinią (jeżeli zgłaszany stawiał się na badanie); wniosek do sądu; postanowienie sądu.

(dowód: akta kontroli str. 4)

¹¹ Osoba została zgłoszona po raz pierwszy w 2012 r. i zadeklarowała dobrowolne leczenie; ponowne zgłoszenie nastąpiło w 2014 r. – patrz ustalone nieprawidłowości.

¹² W jednym przypadku osoba podjęła samodzielne leczenie w ośrodku leczniczym, w drugim – zmarła, w trzecim – skierowano wniosek do sądu o doprowadzenie do biegłego (sprawa w toku), w czwartym – osoba została umieszczona w Zakładzie Karnym.

¹³ 513, 687, 759, 984 i 1068 dni.

W dniu 7 sierpnia 2014 r., zgodnie z art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych, administrator danych zgłosił do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych zbiór danych dotyczących osób wezwanych na posiedzenia komisji.

(dowód: akta kontroli str. 107-109)

Od 30 października 2014 r. członkowie komisji posiadali wydane przez Wójta¹⁴ upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorze osób zobowiązanych do objęcia przymusem leczenia odwykowego (w zakresie upoważnienia wskazano przetwarzanie danych osobowych osób wezwanych na posiedzenie komisji).

(dowód: akta kontroli str. 69-75)

W 2013 r., wydatki¹⁵ związane z procedurą zobowiązania do poddania się leczeniu odwykowemu wyniosły 20.480 zł, w 2014 r. – 22.566,20 zł, a do 31 sierpnia 2015 r. - 10.445,48 zł, z czego największą grupę rodzajową wydatków stanowiły wynagrodzenia członków komisji (odpowiednio 93,75%, 88,14% oraz 79,24%).

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Postępowania prowadzone przez komisję w sprawach osób zgłoszonych w związku z nadużywaniem alkoholu zakończone skierowaniem wniosku do sądu, cechowały się nieuzasadnioną przewlekłością¹⁶. Dla przykładu, w jednej ze spraw, od czasu jej zgłoszenia przez członka rodziny, do czasu skierowania wniosku do sądu upłynęło 913 dni. Zgłaszanemu, mimo negowania przez niego istnienia problemu alkoholowego, dawano szanse na podjęcie dobrowolnego leczenia (o czym świadczy m.in. okres między pierwszym i drugim zaproszeniem na posiedzenie komisji – 31 maja 2012 r. i 29 listopada 2012 r.; brak złożenia sprawy w sądzie od razu po otrzymaniu opinii biegłego¹⁷, a po kolejnym wezwaniu na posiedzenie komisji w dniu 27 marca 2014 r. - zobowiązanie do kontaktu z psychologiem). W listopadzie 2014 r., rodzinie zgłoszonej osoby założono „Niebieską Kartę” i dopiero wtedy, komisja zdecydowała się na skierowanie do sądu wniosku o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu. W kolejnej sprawie, od czasu zgłoszenia złożonego przez członka rodziny do czasu skierowania wniosku do sądu upłynęło 829 dni, tj. ponad dwa lata. Zgłaszanemu dawano szanse na podjęcie dobrowolnego leczenia (o czym świadczy m.in. kontakt zgłaszanego z psychologiem i jego zgoda na dobrowolne 8-tygodniowe leczenie odwykowe). Wójt wyjaśnił, że komisja dała zgłaszanym szanse na podjęcie dobrowolnego leczenia. Osoby te podejmowały próby, które nie przynosiły jednak oczekiwanych efektów. Podczas prac komisji nie wyznaczano maksymalnej liczby rozmów motywujących ani maksymalnego czasu na próbę leczenia dobrowolnego. W każdym przypadku była to sprawa indywidualna.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 91, 100)

W ocenie NIK, prowadzenie ze zgłoszonymi osobami rozmów mających na celu zmotywowanie ich do dobrowolnego podjęcia leczenia oraz pozostawianie im bliżej nieokreślonego czasu na samodzielne leczenie, nie zawsze przynosi spodziewane efekty i znacznie wydłuża czas postępowań prowadzonych w stosunku do osób nadużywających alkoholu. Dowodzą tego przedstawione powyżej przypadki. Z kolei, nieustalenie

¹⁴ Do listopada 2014 r. Wójtem Gminy Dusznik był Adam Woropaj.

¹⁵ Na wydatki składały się: wynagrodzenia osób biorących udział w posiedzeniach komisji, koszty szkoleń, wynagrodzenia biegłych wydających opinie w przedmiocie uzależnienia oraz koszty postępowań sądowych.

¹⁶ Do sądu skierowano sześć wniosków; od zgłoszenia sprawy komisji do skierowania sprawy do sądu minęło: 328, 511, 490, 903, 194, 829 dni.

¹⁷ Opinia biegłego z 16.04.2013, skierowanie sprawy do sądu z 28.11.2014 r.

maksymalnej liczby rozmów motywacyjnych prowadzonych ze zgłoszonymi osobami oraz niewyznaczenie granicznych terminów podejmowania kolejnych czynności, zwiększały ryzyko wyrządzenia przez osoby nadużywające alkoholu krzywdy osobom najbliższym. Na niewielką skuteczność rozmów motywujących mogło też wpłynąć niewystarczające przygotowanie członków komisji do ich prowadzenia. Uczestniczyli oni tylko w jednym szkoleniu dotyczącym motywowania, a dalsze doskonalenie umiejętności w tym zakresie, według Wójta, miało się odbywać w trakcie rozmów ze zgłoszonymi osobami.

NIK zwraca uwagę, 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 były faktycznie uzależnione od alkoholu¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 38-47, 95-105, 107-108)

2. Niektóre działania komisji charakteryzowały bierność i nieskuteczność. W sześciu sprawach (na 36 zgłoszeń), komisja podejmowała czynności wobec zgłoszonych osób dopiero wskutek interwencji innych instytucji, nie wykazywała natomiast własnej inicjatywy w celu skutecznego i sprawnego zakończenia spraw zgłoszonych osób. I tak:

W jednej ze spraw, 15 lutego 2013 r., komisja otrzymała odpowiedź od biegłego, że osoba nie zgłosiła się na badania w wyznaczonych terminach. 12 czerwca 2013 r., otrzymała pismo z policji z zapytaniem, co dzieje się z osobą uzależnioną, i dopiero wówczas - 26 czerwca 2013 r. – skierowała wniosek do sądu. Tym samym, od otrzymania informacji od biegłego o braku wykonania badania do skierowania sprawy do sądu minęło 130 dni, a okres pomiędzy zgłoszeniem sprawy a skierowaniem jej do sądu wyniósł 490 dni. Wójt wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż nie było niepokojących zgłoszeń od rodziny i pracownika socjalnego, a osoba starała się uczestniczyć w spotkaniach grupy AA, komisja wysłała wniosek do sądu dopiero po otrzymaniu pisma z posterunku policji w Dusznikach.

W innej ze spraw, skierowanie akt do biegłego nastąpiło 17 grudnia 2013 r., a wydanie przez niego opinii – 16 września 2014 r. W dokumentacji widnieje informacja, że wezwany nie stawił się u biegłego w wyznaczonym terminie, tj. 31 stycznia 2014 r. Wobec tej osoby, 11 czerwca 2014 r., prokuratura wszczęła postępowanie w sprawie o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu, a 23 lipca 2014 r. komisja skierowała wniosek do sądu o doprowadzenie do biegłego. Od zgłoszenia sprawy do skierowaniem jej do sądu minęło 328 dni. Wójt wyjaśnił, że nie podejmowano czynności mających na celu doprowadzenie do biegłego, ponieważ rodzina była monitorowana przez pracownika socjalnego, a na spotkaniach gminnego zespołu interdyscyplinarnego motywowano osobę zgłaszającą do podjęcia leczenia.

W kolejnej sprawie, komisja otrzymała 30 stycznia 2014 r. wniosek od pracownika socjalnego. Zgłaszany, mimo dwukrotnych wezwań, nie stawił się na posiedzenie komisji, a wniosek do biegłego sporządzono po ponownym zgłoszeniu sprawy i wobec braku stawiennictwa zgłaszanego. Tym samym, okres między pierwszym zgłoszeniem a prośbą do biegłego o wydanie opinii (23 lipca 2014 r.) wyniósł 173 dni. Wójt wyjaśnił, że nie podejmowano czynności zmierzających do przekazania akt sprawy biegłemu, gdyż osoba była monitorowana przez pracownika socjalnego, który nie zgłaszał niepokojących zachowań. Osoba zgłaszana nie stawiła się na badanie, o czym biegły poinformował 26 lutego 2015 r. W dokumentacji znajduje się notatka z rozmowy członka komisji z funkcjonariuszem policji z 8 grudnia 2014 r., z informacją o osadzeniu zgłaszanego

¹⁸ 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.).

w zakładzie karnym 6 grudnia 2014 r. (przebywał tam na dzień zakończenia kontroli). Wójt wyjaśnił, że komisja nie podejmowała czynności mających na celu doprowadzenie tej osoby do biegłego w okresie pomiędzy jego niestawiennictwem na badaniu a osadzeniem w areszcie.

W innej sprawie, po zgłoszeniu wniosku przez policję, zgłaszany nie stawił się na posiedzenie komisji, a wniosek o opinię biegłego sporządzono po ponownym zgłoszeniu sprawy (przez najbliższego członka rodziny). Tym samym, okres pomiędzy pierwszym zgłoszeniem a prośbą do biegłego o wydanie opinii wyniósł 154 dni.

W jednym ze zgłoszeń wskazano, że wezwany wszczynił awantury domowe i spożywał alkohol w obecności dzieci. Podczas spotkania z członkami komisji oświadczył on, że nie widzi w tym problemu. Został zobowiązany do spotkania z psychologiem i do uczestnictwa w spotkaniach grupy AA, jednak do spotkań nie doszło. W sprawie nie podjęto dalszych działań. Wójt wyjaśnił, że mylnie stwierdzono, iż w sprawie nie wystąpiły przesłanki z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Osoba została zaproszona na spotkanie komisji 19 listopada 2015 r., po czym sprawa zostanie skierowana do biegłych.

W innym zgłoszeniu wskazano, że nadużywanie alkoholu powodowało stosowanie przez zgłaszanego przemocy fizycznej i psychicznej wobec członków rodziny. Podczas przeprowadzonej rozmowy motywującej wezwany oświadczył, że nie podejmie leczenia i nie uczynił tego mimo kilku prób zmiany jego decyzji przez członków komisji i pracowników socjalnych. Wójt wyjaśnił, że mylnie stwierdzono, iż w sprawie nie wystąpiły przesłanki z art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W dniu 16 listopada 2015 r. skierowano wniosek do biegłego w przedmiocie wydania opinii o uzależnieniu zgłaszanego (tym samym, okres czasu pomiędzy zgłoszeniem sprawy - 15 lipca 2015 r. - a wysłaniem akt do biegłego wyniósł 124 dni).

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 90, 97, 99, 102-105, 112-115)

3. Komisja nie ustaliła z biegłymi, którym w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia) zleciła¹⁹ wydanie opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego, zasad i terminu wykonania badań (tj. np. trybu postępowania w przypadku niestawiennictwa zgłoszonej osoby oraz maksymalnej liczby prób przeprowadzenia badania). Nieokreślenie warunków realizacji tych zleceń uniemożliwiło komisji monitorowanie ich terminowości (dla przykładu, w jednej ze spraw wydanie opinii przez biegłego zajęło 110 dni, a w kolejnej – 272 dni) oraz podejmowanie ewentualnych działań mobilizujących (np. naliczanie kar umownych) w przypadku zaistnienia opóźnień zawinionych przez podmioty, którym zlecono wykonanie takiego badania. Wszystkie osoby kierowane były na badanie do biegłych w Poznaniu (oddalonym od Dusznik o ok. 45 km). Zdaniem NIK, odległość i koszty dojazdu mogły potencjalnie spowodować, że w przypadku sześciu z dziesięciu spraw, wezwane osoby nie stawiły się na badanie²⁰. Wójt wyjaśnił, że długie terminy wydania opinii przez biegłych były spowodowane ich urloпами lub chorobami. Zgłaszanych kierowano na badania do Poznania, ponieważ poradnia w Szamotułach nie zawsze funkcjonowała, a ponadto osoba kierowana miała możliwość poddania się badaniu przez psychologa i psychiatrę w jednym miejscu i terminie.

(dowód: akta kontroli str. 83, 87-88, 91, 95-105)

4. Komisja, występując do ośrodka pomocy społecznej i policji o informacje o zgłoszonych jej osobach nadużywających alkoholu, działała niezgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych. Działanie to wynikało z obowiązującego w kontrolowanej jednostce trybu

¹⁹ Skierowanie akt do biegłego nastąpiło w 10 przypadkach.

²⁰ W jednym przypadku uzyskano postanowienie sądu o doprowadzeniu do biegłego.

postępowania w sprawach o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu. Stwierdzono dwa przypadki sporządzenia wywiadu środowiskowego po otrzymaniu wniosku z prokuratury o wszczęcie postępowania w sprawie zobowiązania do poddania się leczeniu odwykowemu²¹. Ponadto, w wielu przypadkach w teczkach z dokumentacją poszczególnych spraw znajdowały się informacje od pracowników socjalnych lub funkcjonariuszy policji dotyczące kontaktu z osobą zgłaszaną, jej rodziną lub sąsiadami po przeprowadzonej rozmowie motywacyjnej (dotyczące np. zaprzestania spożywania alkoholu, wyprowadzki, zmiany pracy, przebywania zgłaszanego w zakładzie karnym). Wójt wyjaśnił, że pracownicy GOPS posiadają upoważnienia wydane przez administratora danych na podstawie art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych, a funkcjonariusze policji przetwarzają dane na podstawie art. 14 ustawy o Policji.

NIK zwraca uwagę, że przetwarzanie danych osobowych musi się odbywać z zachowaniem zasad określonych w art. 26 ustawy o ochronie danych osobowych, w szczególności zasad legalności, celowości i adekwatności. Przetwarzanie danych powinno być dokonywane zgodnie z prawem, w ściśle określonym celu, a pozyskiwane dane osobowe muszą być adekwatne do celu ich przetwarzania. Oznacza to konieczność zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy zakresem gromadzonych danych a celem, któremu służyć ma przetwarzanie danych. 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 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 na zarzut naruszenia jej dóbr osobistych. Zgodnie z dyspozycją art. 4¹ ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego jest zadaniem gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Z kolei, z treści art. 27 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych wynika, że przetwarzanie danych wrażliwych jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy przepisy odrębnej ustawy zezwalają na przetwarzanie tego rodzaju danych bez zgody osoby, której te dane dotyczą i stwarzają pełne gwarancje ich ochrony.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 91, 95-105)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że tryb postępowania komisji nie zapewnił sprawnego i efektywnego wykonywania czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osób uzależnionych od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu.

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 Kontroli²², wnosi o:

- 1) wyeliminowanie z trybu prac komisji przyczyn długotrwałości i braku 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

²¹ Sporządzenie wywiadu nastąpiło przed zaproszeniem osoby zgłaszanej na posiedzenie komisji.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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 zgłoszonych 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) wyeliminowanie działań komisji niezgodnych z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych.

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
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 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, 11 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Maria Wojcińska
starszy inspektor kontroli państwowej

Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis