



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.026.07.2015

P/15/095

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej)

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	Ewa Kruszyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98579 z 10 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Szamotułach, ul. Dworcowa 26, 64-500 Szamotuły (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Kaczmarek Burmistrz Miasta i Gminy Szamotuły (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie NIK, 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 osobowych² (dalej: „ustawa o ochronie danych osobowych”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kompetencje członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Opis stanu faktycznego

W skład gminnej komisji, według stanu na 31 grudnia 2013 r., wchodziło dziesięć osób³, a na 31 grudnia 2014 r. i 31 sierpnia 2015 r. – osiem osób⁴.

W ramach komisji, wyodrębniony został zespół motywujący do podjęcia leczenia odwykowego (dalej „zespół”). Skład zespołu, w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), był trzyosobowy, a tworzyli go: dyrektor szkoły podstawowej, reprezentant ruchu abstynenckiego, policjant. W okresie od 12 lipca 2013 r. do 20 stycznia 2014 r., na czas nieobecności jednego z członków zespołu (policjanta), powołano inną osobę (również policjanta).

(dowód: akta kontroli str. 31, 32)

¹ Najwyższa Izba Kontroli 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 Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

³ Powołanych zarządzeniem nr 67/VI/2013 Burmistrza Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie zmiany do zarządzenia nr 4/2002.

⁴ Powołanych zarządzeniem nr 10/VI/2014 Burmistrza Miasta i Gminy w Szamotułach z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie powołania Miejsko-Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Szamotułach.

Członkowie zespołu zostali przeszkoleni w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, zgodnie z art. 4¹ ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵ (dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”), z wyjątkiem osoby, która sprawowała swą funkcję w zastępstwie (przez pół roku). NIK zwraca uwagę, że osoba ta nie została przygotowana do pełnienia swojej roli, nie spełniono zatem ustawowego wymogu związanego z realizacją powierzonego jej zadania.

Członkowie zespołu podnosili swoje kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach (jedna osoba w 2014 r. i w 2105 r., dwie osoby w 2014 r.). Nie uczestniczyli jednak w szkoleniach w zakresie dialogu motywacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 31-36)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, członkowie zespołu 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. Burmistrz Szamotuł upoważnił wszystkich członków komisji do przetwarzania danych osobowych w zbiorze osób zgłoszonych do gminnej komisji w związku z nadużywaniem alkoholu oraz ich rodzin. W upoważnieniu wskazano, że jest ono ważne w czasie pełnienia funkcji w komisji.

2.2. Do gminnej komisji, w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), wpłynęło 128 (odpowiednio 46, 52 i 30) zgłoszeń o konieczności podjęcia działań zmierzających do zobowiązania osób nadużywających alkoholu do podjęcia leczenia odwykowego, w tym 13 z Prokuratury Rejonowej w Szamotułach.

Po rozmowach motywujących przeprowadzonych przez komisję, 40 osób podjęło decyzję o dobrowolnym leczeniu odwykowym (w 2013 r. sześć osób, w 2015 r. – 25, a do 31 sierpnia 2015 r. - dziewięć osób). Komisja nie odnotowała kolejnego zgłoszenia tych osób.

(dowód: akta kontroli str. 116, 133-150)

W tym samym czasie, gminna komisja umorzyła lub odroczyła 69 postępowań (odpowiednio 23, 43 i 3) prowadzonych w sprawach zgłoszonych osób, głównie z powodu braku możliwości potwierdzenia występowania przesłanek określonych w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, uzasadniających skierowanie zgłoszonej osoby na badanie przez biegłego.

Na badanie przez biegłych w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), zespół skierował łącznie 22 osoby (odpowiednio 8, 10 i 4 osoby). Biegli wydali opinie stwierdzające uzależnienie od alkoholu u 16 osób (odpowiednio 5, 9 i 2), a u jednej osoby uzależnienie nie zostało stwierdzone (w 2014 r.).

Gminna komisja skierowała do właściwego sądu wnioski o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu wobec 16 osób (6 w 2013 r., 8 w 2014 r. i 2 w 2015 r.). Wszystkie wnioski przekazano wraz z opinią biegłych.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 j.t.

Sąd orzekł o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu wobec 13 osób (2 w 2013 r., 6 w 2014 r. i 5 w 2015 r.). W jednej sprawie, sąd orzekł o oddaleniu wniosku, a w dwóch, do zakończenia niniejszej kontroli, nie wydał jeszcze postanowienia (sprawy w toku).

Komisja posiadała dokumenty potwierdzające podejmowane przez nią czynności zmierzające do zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do poddania się leczeniu odwykowemu.

(dowód: akta kontroli str. 116-118)

Wydatki związane z funkcjonowaniem zespołu do spraw lecznictwa odwykowego wyniosły: w 2013 r. - 10.840 zł (z czego: wynagrodzenia 9.000 zł, opinie biegłych 1.600 zł, opłaty sądowe 240 zł); w 2014 r. - 12.720 zł (z czego: wynagrodzenia 9.000 zł, opinie biegłych 3.400 zł, opłaty sądowe 320 zł); do 31 sierpnia 2015 r. - 6.760 zł (z czego: wynagrodzenia 6.000 zł, opinie biegłych 680 zł, opłaty sądowe 80 zł).

(dowód: akta kontroli str. 116)

2.3. Zgodnie z ustalonym przez gminną komisję, na posiedzeniu w dniu 30 września 2010 r., trybem postępowania (opisanym w załączniku nr 1 do regulaminu komisji)⁶, w latach 2013-2015 (do 31 sierpnia), zespół podejmował następujące czynności:

- motywował do podjęcia terapii uzależnienia podczas comiesięcznych dyżurów,
- wskazywał koordynatorowi programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w gminie (pracownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Szamotułach, dalej: „OPS”) osoby kwalifikujące się do badania przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego,
- składał wniosek o wszczęcie postępowania do sądu rejonowego właściwego według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczyło.

Tryb pracy komisji przewidywał występowanie o udzielenie informacji dotyczących osób zgłoszonych w szczególności do policji, straży miejskiej, placówek lecznictwa odwykowego i OPS. W regulaminie wskazano, że zespół podejmuje działania wspólnie z pracownikiem OPS (koordynatorem programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w gminie). Do zadań tego pracownika należało:

- przyjmowanie w godzinach pracy OPS zgłoszeń dotyczących osób, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, systematycznie zakłócają spokój lub porządek publiczny,
- pouczenie osoby, co do której wpłynęło zgłoszenie o konieczności zaprzestania określonych wyżej działań i/lub poddania się leczeniu odwykowemu,
- udzielanie informacji osobom bliskim o możliwej do uzyskania pomocy,
- wysyłanie wezwań z zaproszeniem na posiedzenie zespołu,
- przygotowywanie dokumentacji związanej z postępowaniem sądowym wraz z opinią wydaną przez biegłego.

(dowód: akta kontroli str. 120-128)

Komisja wzywała zgłoszonych na posiedzenie zespołu w terminie od 4 do 37 dni od dnia zgłoszenia (powyżej 30 dni – 2 sprawy)⁷. Na badania przez biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego (lub pisma do sądu

⁶ Regulamin komisji oraz regulamin zespołu zostały przyjęte przez komisję, dokumenty te nie były zatwierdzone przez Burmistrza Szamotuł.

⁷ Badanie przeprowadzono na próbie 16 spraw skierowanych do sądu w latach 2013-2015 (do 9 grudnia).

o wydanie nakazu doprowadzenia na to badanie) komisja kierowała zgłoszonych w terminie od 43 do nawet 1093 dni⁸.

Procedura zmierzająca do zobowiązania osób uzależnionych od alkoholu do poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego, od dnia przyjęcia zgłoszenia przez gminną komisję do dnia przekazania do sądu wniosku, trwała od 154 dni do 1294 dni. Procedura ta, do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu, trwała od 312 do 1631 dni⁹. Termin pierwszej rozprawy wyznaczony był w przedziale czasu od 57 do 192 dni od skierowania wniosku w tej sprawie do sądu.

Z 16 objętych kontrolą spraw¹⁰, w jednej sąd oddalił wniosek komisji, w 13 wydał orzeczenie o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, a w dwóch nie wydał jeszcze rozstrzygnięcia. W sprawach tych sąd zobowiązał uczestników do leczenia odwykowego w trybie ambulatoryjnym (sześć spraw) lub stacjonarnym (siedem spraw) i nad wszystkimi uczestnikami ustanowił nadzór kuratora sądowego (zgodnie z wnioskiem komisji). Sąd przekazał komisji postanowienia w sprawach zakończonych zobowiązaniem do leczenia odwykowego, a nie przekazał postanowienia w sprawie, którą oddalił.

(dowód: akta kontroli str. 116-118)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, Burmistrz Szamotuł dopuścił do przetwarzania tzw. danych wrażliwych¹¹ zgłoszonych komisji osób, przez dwie osoby niebędące jej członkami (pracowników ośrodka pomocy społecznej). Zajmowali się oni: przyjmowaniem wniosków o wszczęcie procedury zobowiązania do poddania się leczeniu odwykowemu, sporządzaniem i wysyłaniem zaproszeń na spotkanie z zespołem motywującym, umawianiem terminów badań biegłych, sporządzaniem wniosków do sądu o doprowadzenie na badanie przez biegłych, sporządzaniem wniosków do sądu o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu, sporządzaniem pism do pracowników socjalnych z prośbą o monitorowanie środowiska (w przypadku nie stawienia się osoby zgłoszonej na posiedzenie komisji);

(dowód: akta kontroli str. 128, 199-207)

W wyjaśnieniach Burmistrz Szamotuł podał m.in., że proces przetwarzania danych przez dwóch pracowników ośrodka pomocy społecznej (zgodnie z obowiązującym ich zakresem czynności), realizowany jest wyłącznie w ramach prowadzonych przez OPS czynności obsługi komisji, w tym postępowań dotyczących procedury leczenia odwykowego.

(dowód: akta kontroli str. 184-186)

NIK zwraca uwagę, że wobec braku jednoznacznej podstawy legalizującej proces, zakres i zasady przetwarzania tzw. danych wrażliwych przez gminne komisje, należy przyjąć, że funkcjonalna wykładnia przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości daje wystarczającą podstawę do przetwarzania tego rodzaju danych tylko członkom gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W myśl dyspozycji art. 4¹ ust. 3 ustawy

⁸ W badanych sprawach: 43, 141, 179, 209, 230, 272, 301, 340, 398, 493, 497, 539, 711, 955 (w 2 sprawach) i 1 093 – pierwsze skierowanie na badanie lub pismo do sądu.

⁹ W 6 sprawach do 573 dni oraz 680, 773, 889, 919, 926, 1 431 i 1 631 dni.

¹⁰ Wszystkich zakończonych skierowaniem do sądu wniosku o orzeczenie o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu (6 w 2013 r., 8 w 2014 r. i 2 w 2015 r.).

¹¹ 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 wychowaniu w trzeźwości, czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego podejmuje gminna komisja.

- upoważnienia członków komisji do przetwarzania danych zgłoszonych osób, nie zostały ujęte w prowadzonej przez Burmistrza Szamotuł ewidencji, o której mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych¹².

(dowód: akta kontroli str. 151-172)

Burmistrz Szamotuł wyjaśnił, że obsługę techniczną komisji zapewnia OPS, i to on prowadzi wykaz udzielonych na przestrzeni czasu upoważnień.

(dowód: akta kontroli str. 173-176, 184-187)

Ewidencję osób upoważnionych, w myśl art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, prowadzi administrator danych (którym jest Burmistrz Szamotuł). Ponadto, wskazany przez Burmistrza wykaz upoważnień prowadzony przez OPS, zawiera jedynie imię i nazwisko osoby upoważnionej oraz zakres upoważnienia o treści „przetwarzanie danych osobowych”, a więc nie spełnia ustawowych wymogów.

(dowód: akta kontroli str. 183)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, Burmistrz Szamotuł nie zabezpieczył danych tych osób przed ich przetwarzaniem w sposób niezgodny z wymogami ustawy o ochronie danych osobowych.

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 Kontroli¹³, wnosi o:

- 1) ograniczenie grupy osób przetwarzających dane zgłoszonych osób nadużywających alkoholu, wyłącznie do członków komisji,
- 2) ujęcie w ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych prowadzonej przez Burmistrza Szamotuł upoważnień nadanych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez komisję.

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.

¹² Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, administrator danych prowadzi ewidencję osób upoważnionych do ich przetwarzania, która powinna zawierać: imię i nazwisko osoby upoważnionej; datę nadania i ustania oraz zakres upoważnienia do przetwarzania danych osobowych; identyfikator, jeżeli dane są przetwarzane w systemie informatycznym.

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

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 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, 23 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....