

## **Katarzyna Łukowska**

Zastępca dyrektora Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

## **NIK, alkohol i przemoc**

**W marcu i czerwcu 2013 roku ukazały się dwa raporty Najwyższej Izby Kontroli. Pierwszy dotyczył realizacji zadań w obszarze rozwiązywania problemów alkoholowych, drugi w zakresie przeciwdziałania przemocy.**

Pierwszy raport, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenił działalność gmin i województw, w drugim zaś raporcie kontrolerzy wystawili administracji publicznej ocenę negatywną. Co wzbudziło zastrzeżenia i jakie sformułowano zalecenia?

### **Brak ograniczeń w dostępie do alkoholu i niewystarczająca kontrola punktów sprzedaży**

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że gminne regulacje w sprawie ustalenia limitów punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie przyczy-

niają się do ograniczenia dostępności alkoholu, mimo że jest to jeden z podstawowych celów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zapisany w art. 2 ust. 1. Ustalone limity w każdej z kontrolowanych gmin znacznie przewyższały obecną liczbę punktów sprzedaży i nie stanowiły żadnej bariery w otwieraniu kolejnych. Były i takie gminy, w których stopień wykorzystania limitów wynosił nie więcej niż 25%! W żadnej z gmin nie zdarzyło się, aby z powodu wykorzystanego limitu odmówiono przedsiębiorcy wydania zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Zgodnie z aktualnymi

badaniami liczba punktów sprzedaży ma wpływ na poziom konsumpcji alkoholu, który z kolei wpływa na rozpowszechnienie problemów zdrowotnych i społecznych związanych z alkoholem. Zgodnie zaś z orzecznictwem sądów administracyjnych, „ustawa przekazała radom gmin uprawnienia w zakresie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz zasad usytuowania tych punktów. Ustalenia w tym przedmiocie nie mogą być dowolne. Lecz muszą być podporządkowane celom ustawy tj. m.in. ograniczeniu dostępności alkoholu (...)”<sup>1</sup>.

Kolejne stanowisko NSA: „Jeżeli więc ustawa daje gminom kompetencje do ustalenia liczby punktów sprzedaży, to realizacja tej kompetencji nie może być mechaniczna i nie może polegać na ustaleniu jakiegokolwiek liczby punktów sprzedaży dla jakiegokolwiek liczby mieszkańców”<sup>2</sup>.

Na konieczność ograniczania liczby punktów sprzedaży zwraca uwagę zarówno Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011–2015, jak i Globalna Strategia Redukująca Szkodliwe Spożywanie Alkoholu przyjęta w 2010 roku podczas 63. obrad Światowego Zgromadzenia Zdrowia WHO.

NIK negatywnie oceniła rzetelność wywiązywania się przez wójtów i burmistrzów z obowiązku kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, ponieważ albo takich kontroli nie prowadzono, albo zakres kontroli był niewystarczający i ograniczał się tylko do oględzin punktów sprzedaży. Zupełnie pomijano kontrolę oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych, tłumacząc to brakiem stosownego upoważnienia wynikającego z ustawy. Tymczasem w opinii PARPA i NIK zakres kontroli obejmuje również weryfikację takich oświadczeń, ponieważ wniesienie opłaty w wysokości określonej w ustawie jest jednym z warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych. A zgodnie z ustawą, „organ zezwalający lub na podstawie jego upoważnienia gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia”.

NIK stwierdziła również nieprawidłowości w zakresie posiadanych przez gminne komisje upoważnień do kontroli – najczęściej były to braki o charakterze formalnym i wynikały z nieznamomości prawa. Ale zdarzało się i tak (co jest zdumiewające), że gminne komisje chodziły na kontrolę bez wymaganych upoważnień. Należy

w tym miejscu przypomnieć, że dowody przeprowadzone w toku kontroli z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karno-skarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy.

### **Błędy przy gminnych programach**

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jasno stanowi, że dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych mają zostać przeznaczone wyłącznie na zadania z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, tymczasem powszechną praktyką, zaobserwowaną aż w 67% skontrolowanych gmin (!), było przeznaczanie środków na inne cele. Przybierało to formę albo przeznaczania na działania w ramach gminnych programów kwoty niższej niż ta uzyskana z opłat (w kilku gminach ta różnica wynosiła nawet 30%), albo finansowania innych zadań własnych gminy niezwiązanych z problematyką alkoholową i przeciwdziałaniem narkomanii.

Warto zauważyć, że samo wpisanie zadania do gminnego programu nie oznacza, że jest ono automatycznie zgodne z prawem. Zadanie to musi faktycznie służyć profilaktyce i rozwiązywaniu problemów alkoholowych lub przeciwdziałaniu narkomanii. Najczęściej kwestionowanym wydatkiem było finansowanie lub dofinansowanie budowy obiektów sportowych, w tym boisk oraz placów zabaw dla dzieci. Zdarzały się przypadki finansowania orkiestry działającej przy ochotniczej straży pożarnej, zakupu instrumentów muzycznych czy organizowania szkoleń niemających związku z obszarem profilaktyki problemów alkoholowych. Do najbardziej oburzających przedsięwzięć można zaliczyć dofinansowanie miejskiego festynu, podczas którego prowadzono sprzedaż piwa na podstawie jednorazowego zezwolenia wydanego przez burmistrza. Trudno w takim przypadku uzasadnić wydatek profilaktyką.

W ocenie NIK, ale również PARPA, nieprawidłowością jest przeznaczanie środków na utrzymanie izb wytrzeźwień oraz zakupy dla policji, o ile nie wiążą się z realizacją konkretnych zadań wpisanych do gminnego programu, jak np. dodatkowe kontrole trzeźwości na drogach.



NIK już w raporcie z 2008 roku zwraca uwagę na to, że „izby wytrzeźwień są jednostkami realizującymi zadania własne gminy w zakresie porządku publicznego, a nie z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”. Od strony merytorycznej można też mieć zastrzeżenia do bardzo przypadkowego finansowania różnych alternatywnych form działania dla ogółu dzieci, np. imprez kulturalnych, zabaw karnawałowych czy warsztatów plastycznych. Należy dodać, że nie były to zajęcia prowadzone w ramach świetlic socjoterapeutycznych, co można byłoby uznać za element pracy socjoterapeutycznej polegającej na organizowaniu dzieciom doświadczeń o charakterze korygującym.

Warto przypomnieć, że zasada wyrażona w art. 18<sup>2</sup>, która mówi o przeznaczeniu środków z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, jest bezterminowa, a to oznacza, że środki niewydatkowane w danym roku muszą w kolejnym roku zwiększyć plan wydatków w dziale przeciwdziałanie alkoholizmowi lub przeciwdziałanie narkomanii. Środki niewykorzystane w danym roku nie mogą stać się źródłem finansowania innych zadań niż rozwiązywanie problemów alkoholowych i/lub przeciwdziałanie narkomanii.

Analizując gminne programy, NIK po raz kolejny zauważa, że powstają one bez analizy lokalnych potrzeb. Już w poprzednich kontrolach stwierdzano, że nieprawidłowości przy realizacji gminnych programów polegały na braku diagnozy i że stanowi to brak należytej staranności. Tymczasem pierwszym krokiem do opracowania planu działań, czyli gminnego programu, powinna być lokalna diagnoza. Choć problemy alkoholowe mają pewien uniwersalny charakter, to odznaczają się dużym zróżnicowaniem między poszczególnymi społecznościami, które powinno być uwzględnione przy budowie lokalnych strategii.

Z kolei przyglądając się programom przeciwdziałania przemocy, NIK alarmuje, że w wielu gminach nie wyodrębniono środków gwarantujących realizację tych programów albo były to kwoty bardzo niewielkie. W praktyce jedynym miejscem finansowania zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie pozostają wciąż gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przy czym i tam brakuje środków na sfinansowanie całego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

### **Brak szybkiej reakcji na przemoc i nienależyta dbałość**

#### **o poszanowanie godności ofiary**

Z raportu NIK dotyczącego przeciwdziałania przemocy dowiadujemy się, że termin udzielenia pomocy ofiarom przemocy bardzo się wydłużył. W poprzednich uregulowaniach prawnych pierwsza wizyta dzielnicowego miała miejsce w czasie 7 dni od zdarzenia, a obecnie policjanci czekają na wytyczne ze strony grupy roboczej lub zespołu interdyscyplinarnego i nie prowadzą wizyt sprawdzających stan bezpieczeństwa ofiary. Jest to sytuacja całkowicie niezrozumiała, ponieważ spotkania grup roboczych czy zespołu nie są warunkiem koniecznym do uruchomienia pracy z rodziną! Przecież każda ze służb ma swoje obowiązki (i możliwości!) w tym względzie wynikające z wykonywanej pracy. Mówiąc inaczej, np. pedagog szkolny nie musi czekać na spotkanie grupy roboczej, żeby skierować dziecko do udziału w świetlicy socjoterapeutycznej, a członek gminnej komisji nie czeka na opracowanie planu pomocy, żeby uruchomić procedurę zobowiązania do leczenia odwykowego.

Z drugiej strony NIK alarmuje, że zespoły interdyscyplinarne działają zbyt opieszale i że terminy określone w rozporządzeniu w sprawie „Niebieskich Kart” nie są przestrzegane, co znacznie wydłuża moment rozpoczęcia pracy z rodziną. Zbyt długi jest czas między wpływnięciem „Niebieskiej Karty” do przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego a podjęciem działań przez zespół lub grupę. Zdarzały się i takie przypadki, że indywidualne plany pomocy powstawały dopiero po kilku miesiącach od interwencji policji w rodzinie. Ofiara w tym czasie pozostawała bez żadnego wsparcia, ponieważ policja, czekając na decyzję grup roboczych w sprawie określenia częstotliwości wizyt, nie podejmowała żadnych działań ochronnych.

NIK zauważa również, że sytuacja, w której osoba doświadczająca przemocy na spotkaniu z grupą roboczą musi w obecności czasem kilkunastu osób (!) opowiedzieć o swoim problemie, jest wyjątkowo niekomfortowa i nawet upokarzająca. Trudno się z tym nie zgodzić. Z jednej strony formuła grup roboczych miała zapobiec kilkukrotnemu i też uciążliwemu opowiadaniu swojej historii poszczególnym służbom, ale z drugiej strony rozmowa w tak dużym gronie również nie jest dobrym rozwiązaniem. Warto pamiętać, że kontakt z grupą roboczą nie musi od

razu zaczynać się od dużego spotkania, ale może zacząć się od indywidualnej rozmowy w miejscu zamieszkania ofiary (np. kiedy pracownik socjalny przychodzi do domu), podczas której przedstawiciel danej służby tłumaczy, czym jest grupa robocza, wyjaśnia cel jej działania i uprzedza o zaproszeniu na spotkanie w szerszym gronie. Jasne jest, że jeśli osoba doświadczająca przemocy poczuje się zagrożona, konfrontowana czy bagatelizowana podczas rozmowy z grupą roboczą, nie podejmie żadnej dalszej współpracy. Co więcej, może się i tak zdarzyć, że przy kolejnym akcie przemocy nie wezwie policji na interwencję, żeby uniknąć następnych nieprzyjemnych spotkań z grupą. Dbałość o komfort psychiczny ofiar to pierwszoplanowe zadanie dla każdej grupy roboczej.

## Uchybienia przy procedurze „Niebieskiej Karty”

„Nowe rozwiązania prawne nie zadziałały w przypadku wszczynania procedury przez przedstawicieli ochrony zdrowia, oświaty i gminnej komisji” – donosi NIK w swoim raporcie. Ponad 90% formularzy jest wypełnianych przez policję, a pozostałe przez pomoc społeczną. „Niebieskie Karty” wypełniane przez inne służby to wyjątkowe przypadki, a i tak najslabiej wypada ochrona zdrowia. Lekarze skarżyli się na to, że dokładny sposób rozliczania ich czasu pracy oraz udzielonych świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia uniemożliwia im wypełnienie formularza „Niebieskie Karty”. NIK zwraca też uwagę na znacznie rozbudowaną dokumentację „Niebieskie Karty”, co powoduje, że formularze są niedokładnie wypełniane i brakuje w nich wielu informacji. Sprawcy takich zaniedbań (najczęściej policjanci) tłumaczyli to dużym obciążeniem czasowym i zbyt obszernym drukiem „Niebieskie Karty”. Generalnie z raportu NIK wylania się obraz służb, które nie widzą korzyści z pracy zespołowej, jak choćby wzajemne wsparcie i podział zadań, za to narzekają na nadmierną biurokratyzację, niepotrzebne zajmowanie czasu i niską skuteczność przeciwdziałania przemocy. Dodatkowym utrudnieniem są warunki lokalowe, które nie zapewniają intymnej i bezpiecznej atmosfery do rozmowy. Zdarza się, że w ośrodku pomocy społecznej nie ma żadnego osobnego pomieszczenia, w którym można by było swobodnie rozmawiać z ofiarami przemocy w rodzinie.

## Niewystarczające oddziaływania wobec sprawców

Z ustaleń kontroli wynika, że wobec osób stosujących przemoc w rodzinie stosowane były głównie działania o charakterze doraźnym. Najczęściej rozmowy ostrzegawcze, umieszczenie w izbie wytrzeźwień lub w policyjnych pomieszczeniach dla osób zatrzymanych w celu wytrzeźwienia. Sporadycznie stosowano tymczasowe aresztowanie, i to w przypadkach aktów przemocy szczególnie zagrażających życiu lub zdrowiu ofiary. Niejednokrotnie potem zdarzało się, że sądy uznawały takie zatrzymania za bezzasadne. Podobnie rzadko sięgano po takie rozwiązania prawne, jak zakaz zbliżania się sprawców do ofiar i orzeczenie dozoru policyjnego. Zaledwie 6% sprawców przemocy trafiło do programów korekcyjno-edukacyjnych. Sądy bardzo rzadko orzekają wobec sprawców zastosowanie tego środka, ograniczając się jedynie do nakazu powstrzymywania się od alkoholu. Mimo zapisów ustawowych, niewielka część powiatów prowadzi programy dla sprawców i niewielka część występuje do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o środki na ten cel. Osobnym problemem jest też brak odpowiednio przeszkolonych osób gotowych do prowadzenia takich programów.

NIK, jak czytamy na pierwszej stronie każdego z jej raportów, ma nadzieję, że będą one „oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla władzy i społeczeństwa”. W pełni się z tym zgadzam. To prawda, że kontrola obejmuje zwykle nie więcej niż 30-40 podmiotów, ale ponieważ jest to wybór losowy, to daje to pewien wartościowy obraz sytuacji, którego nie można lekceważyć!

<sup>1</sup> Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1996 roku, II S.A 2792/95.

<sup>2</sup> NSA, Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, wyrok z dnia 3 stycznia 1995 roku.

## Bibliografia

- Realizacja i wykorzystanie przez samorządy województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, NIK, marzec 2013.
- Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną*, NIK, czerwiec 2013.
- Informacja o wynikach kontroli pobierania oraz wykorzystania przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006–2008*, NIK delegatura w Poznaniu, maj 2009.