

*Rafał Budzisz\**  
*Barbara Jaworska-Dębska\*\**  
*Katarzyna Właźlak\*\*\**

## **ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE WYCHOWANIA W TRZEŹWOŚCI I PRZECIWDZIAŁANIA ALKOHOLIZMOWI**

część druga<sup>1</sup>

### **1. Istota i kierunki działań społecznej sfery przeciwdziałania alkoholizmowi**

Problematyka wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, prócz kwestii o charakterze ekonomicznym i reglamentacyjnym, stanowi istotne zadanie administracji publicznej na płaszczyźnie społecznej.

---

\* Dr Rafał Budzisz – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

\*\* Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. nadzw. UŁ – Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

\*\*\* Dr Katarzyna Właźlak – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

<sup>1</sup> Rozległość tytułowej problematyki wymusiła na autorach decyzję o przedstawieniu rozważań w dwóch częściach, które zostały opublikowane odrębnie. W pierwszej części, oprócz zagadnień wprowadzających, zawarte zostały rozważania dotyczące roli samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi realizującego zadania reglamentacyjne w sferze gospodarczej. Natomiast druga część została poświęcona roli samorządu terytorialnego w omawianym zakresie w sferze społecznej, zawiera ona również całościowe konkluzje końcowe.

Ustawodawca przykłada znaczącą uwagę do kwestii działań o charakterze profilaktycznym, a także przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu, tak w życiu rodzinnym, jak i społecznym (zarówno w kontekście społeczności lokalnej, regionalnej, jak i w skali całego kraju). Problemy związane ze spożywaniem alkoholu należy analizować nie tylko na płaszczyźnie prawnej, ale także medycznej, psychologicznej i społecznej<sup>2</sup>. Interdyscyplinarność tego zjawiska wymusza zatem podejmowanie przez organy administracji publicznej – głównie samorząd terytorialny – szerokiego spektrum działań związanych ze społeczną sferą w zakresie negatywnych skutków spożywania alkoholu.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r.<sup>3</sup> o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi czyni zadania zmierzające do zminimalizowania negatywnych skutków spożywania alkoholu, a także przeciwdziałania jego niekontrolowanemu spożywaniu, elementem polityki społecznej państwa<sup>4</sup>. Polityka ta kształtowana jest głównie przez parlament, zaś realizacja jej założeń należy do organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego<sup>5</sup> oraz pozapaństwowych podmiotów polityki społecznej<sup>6</sup>. Możliwe są także różne style realizacji polityki społecznej. Wyróżnia się styl wyzwalający (liberalny), opiekuńczy, bodźcowy czy też rygorystyczny – w zależności od kategorii adresatów polityki społecznej<sup>7</sup>. Prócz stylów wskazuje się także różne instrumenty realizacji polityki społecznej<sup>8</sup>. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że w sferze społecznej zadań samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi powinny być stosowane nie tylko instrumenty prawne o charakterze reglamentacyjnym. Należy sięgać do wszelkich możliwych i skutecznych form działania podmiotów

<sup>2</sup> R. R o o m, *Problemy związane z alkoholem – pojęcia i metodologia* [w:] I. Wald (red.), *Alkohol oraz związane z nim problemy społeczne i zdrowotne*, Warszawa 1986, s. 98 i n.

<sup>3</sup> Tj. Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.

<sup>4</sup> Por. J. A u l e y t n e r, K. G ł ą b i c k a, *Polityka społeczna, pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa 2000, s.16.

<sup>5</sup> Por. E. N o w a c k a, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 68 i n. oraz s. 96 i n.

<sup>6</sup> J. A u l e y t n e r, K. G ł ą b i c k a, *Polityka społeczna, pomiędzy opiekuńczością...*, s. 79–115.

<sup>7</sup> J. S u p i ń s k a, *Style i instrumenty polityki społecznej*, [w:] G. F i r l i t - F e s n a k, M. S z y l k o - S k o c z n y (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 82 i n.

<sup>8</sup> W realizacji polityki społecznej istotne jest także zlokalizowanie zasobów, jakimi dysponuje podmiot realizujący politykę społeczną. Z tego punktu widzenia wskazuje się instrumenty ekonomiczne, prawne, informacyjne, kadrowe, kształtowanie przestrzeni, a także gospodarowanie czasem. Tamże, s. 85 i n.

realizujących politykę społeczną (tu organów samorządu terytorialnego)<sup>9</sup>, pamiętając, że w wypadku organów administracji publicznej obowiązuje konstytucyjna zasada legalności<sup>10</sup> i mogą one stosować wyłącznie te prawne formy działania administracji, które są prawem dopuszczone<sup>11</sup>.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi do najważniejszych kierunków polityki społecznej należą:

- 1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu;
- 2) działalność wychowawczą i informacyjną;
- 3) ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w kraju;
- 4) ograniczanie dostępności alkoholu;
- 5) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu;
- 6) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie;
- 7) przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;
- 8) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez finansowanie centrów integracji społecznej.

Szczególne znaczenie wśród działań podejmowanych przez władze publiczne mają zadania realizowane przez samorząd terytorialny. Dotyczy to w pierwszym rzędzie sfery społecznej w walce ze zjawiskiem alkoholizmu. Na podkreślenie zasługuje fakt, że wraz ze zmianą ustroju administracji publicznej i pojawieniem się w nim kolejnych struktur samorządu terytorialnego stopniowo przekazywano realizację zadań państwa w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi jednostkom samorządu

<sup>9</sup> Na problem ten zwraca uwagę B. Jaworska-Dębska, *Prawo administracyjne wobec uzależnień – kierunki przemian*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 149–150.

<sup>10</sup> Art. 7 Konstytucji RP, Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>11</sup> Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności i równości wobec prawa*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne; pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 104 i n.; E. Olejniczak-Szałowska, *Pojęcie i rodzaje prawnych form działania administracji prawa*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, s. 377–381.

terytorialnego<sup>12</sup>, co jak się wydaje, zwłaszcza w sferze społecznej walki z tym zjawiskiem, zasługuje na aprobatę. Tym bardziej, że kierunek tych działań w pełni respektuje zasadę subsydiarności<sup>13</sup>, także i w tym aspekcie, że zobowiązuje organy administracji publicznej do popierania tworzenia i rozwoju organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom. Dotyczy to także współpracy z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wskazuje szereg zadań w sferze społecznej, których realizację powierza jednostkom samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań o charakterze profilaktycznym, zmierzających przede wszystkim do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania. Obejmuje to także inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy.

Mimo, iż ustawodawca posługuje się w ustawie alkoholowej pojęciem jednostek samorządu terytorialnego, to w treści ustawy jedynie incydentalnie wymienia szczegółowe zadania samorządu powiatowego<sup>14</sup>, zasadniczy nacisk kładąc na zadania realizowane przez gminę i województwo samorządowe. Wydaje się, że zwłaszcza w zestawieniu tych regulacji z postanowieniami

---

<sup>12</sup> B. J a w o r s k a - D ę b s k a, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w świetle nowych regulacji prawnych*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 219 i n.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat I. S k r z y d ł o - N i ż n i k, *Podmiotowy zakres regulacji u. o zw. alk. a zasada subsydiarnego wykonywania zadań. Dualizm pojęcia administracji publicznej; Pojęcie zasady subsydiarności jako kryterium podmiotowego i przedmiotowego podziału zadań z zakresu administracji publicznej* [w:] I. S k r z y d ł o - N i ż n i k, G. Z a ł a s, *Ustawa o wychowaniu...*, s. 33 i n. oraz s. 42 i n. Por. także W. Ś n i e c i k o w s k i, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 8 i n.; H. I z d e b s k i, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001 r., s. 90–93; A. S z p o r, *Państwo a subsydiarności jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 3 i n.; B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006 r., s. 269.

<sup>14</sup> Por. art. 22 ust. 1a oraz art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

ustawy o pomocy społecznej, gdzie powiatowi powierzono istotne zadania w zakresie opieki nad rodziną i dzieckiem, rozwiązanie takie nie jest w pełni uzasadnione<sup>15</sup>. Tym bardziej, że najczęstszymi ofiarami alkoholizmu, prócz osób uzależnionych, są też tzw. osoby współzależnione, do których należą przede wszystkim członkowie rodzin alkoholików<sup>16</sup>.

Dodać trzeba, że zarządy województw mogą zlecać, w drodze porozumień, jednostkom samorządu powiatowego zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przekazywać środki finansowe na ich realizację, jednak takie rozwiązanie wydaje się wobec skali problemu niewystarczające.

## **2. Programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych**

### **2.1. Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych**

Samorząd województwa realizuje zadania wskazane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w tym w sferze społecznej, w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który stanowi część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Ustawowa regulacja formy realizacji przez samorząd województwa powyższych zadań nasuwa jednak wiele wątpliwości. Dotyczą one charakteru prawnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, treści, trybu jego opracowywania i uchwalania oraz okresu obowiązywania.

Pierwsza z postawionych kwestii odnosi się do charakteru prawnego i sprowadza się do pytania, czy omawiany program jest aktem prawa miejscowego czy też ma charakter aktu wewnętrznego. Analiza materiału normatywnego i porównanie go z proponowanymi w doktrynie cechami aktu prawa miejscowego<sup>17</sup> wyraźnie wskazują, że plan taki nie ma charakteru aktu powszechnie obowiązującego. Poglądy doktryny w tym zakresie są jednoznaczne<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Por. art. 70 i następane ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tj. Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.

<sup>16</sup> B. T. Woronowicz, *Alkoholizm jest chorobą*, Warszawa 1998, s. 113 i n.

<sup>17</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 70 i n.

<sup>18</sup> Por. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne dzia-*

Druga ze wskazanych wątpliwości dotyczy treści, jaką powinien obejmować wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Dwie wskazówki, które mogą pomóc przy interpretacji tego zagadnienia, mieszczą się w samej nazwie programu oraz wskazaniu, że stanowi on część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Wydaje się, że program taki powinien za punkt wyjścia przyjmować aktualny stan związany ze spożywaniem alkoholu na terenie województwa oraz lokalizować najważniejsze problemy dotyczące zjawiska alkoholizmu w ujęciu regionalnym. Kolejnym elementem programu powinno być określenie celów i zadań szczegółowych zmierzających do realizacji dyspozycji określonych w ustawie. Program powinien wskazywać także środki i metody, które powinny być wykorzystywane w realizacji celów i zadań. Ponadto w programie powinni być określone adresaci poszczególnych działań, a także podmioty odpowiedzialne za realizację założonych celów i zadań<sup>19</sup>. Wydaje się, że wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych powinien być skorelowany również z Narodowym Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, którego projekt przygotowuje Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a zatwierdza Rada Ministrów<sup>20</sup>.

Kolejne zagadnienie wymagające uściślenia w ustawie to kwestia podmiotu przygotowującego program i ewentualnie uchwalającego. Tu trzeba zwrócić uwagę na pozycję ustrojową organów samorządu województwa. Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r.<sup>21</sup> organami samorządowymi są sejmik województwa i zarząd województwa. Pierwszy ze wskazanych organów jest organem stanowiącym i kontrolnym, drugi zaś wykonawczym. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciw-

*łania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 165-166 i cytowani tam autorzy.

<sup>19</sup> Por. Wojewódzki Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2007–2010 opracowany na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2006–2010 przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej przy Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi. Program dostępny jest w wersji elektronicznej na stronie [http://www.rcpslodz.pl/download/wp\\_alkoholowy\\_2007-2010.pdf](http://www.rcpslodz.pl/download/wp_alkoholowy_2007-2010.pdf)

<sup>20</sup> Rada Ministrów, po rozpatrzeniu sprawy w trybie obiegowym, przyjęła w dniu 4 stycznia 2007 r. Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2006–2010. Program dostępny jest w wersji elektronicznej na stronie <http://www.parpa.pl>

<sup>21</sup> Tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.



działaniu alkoholizmowi w zakresie programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wskazuje jedynie, że zarząd koordynuje jego przygotowanie i realizację. Przyjętą praktyką jest, że program przygotowuje regionalny ośrodek polityki społecznej, do którego zadań należy także jego realizacja. Patrząc na podział ustrojowych kompetencji organów samorządu województwa wydaje się, że za przygotowanie programu odpowiada zarząd województwa, zaś jego uchwalenie należy do sejmiku województwa<sup>22</sup>. Interpretację taką ułatwiają postanowienia ustawy alkoholowej dotyczące gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, gdzie ustawodawca wyraźnie przesądził, że rada gminy uchwała taki program.

Podobnie jak w wypadku właściwości organów, także i okres obowiązywania programu nie został przez ustawodawcę określony. Ponieważ program regionalny, co do zasady, wpisuje się w założenia Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a ten przyjmowany jest na okres pięcioletni, wydaje się, że powinien on być uchwalany na okres analogiczny. Na szczeblu województwa w praktyce przyjęło się jednak, że program jest uchwalany z reguły na okres czteroletni – odpowiadający okresowi kadencji sejmiku województwa<sup>23</sup>.

Podnieść należy, że niepokojący jest brak jasnych i precyzyjnych przepisów w wyżej wskazanym zakresie, bowiem wydaje się, że brak jednolitości zasad postępowania i korelowania działań na szczeblu centralnym i regionalnym powoduje, że dojść może w praktyce do sprzeczności w projektowaniu (a w konsekwencji tego w realizacji) działań zmierzających do wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi, w sytuacji, w której konieczne wydaje się kompleksowe i jednolite reagowanie wszystkich segmentów administracji na zjawiska związane ze spożywaniem, a często z nadużywaniem alkoholu.

---

<sup>22</sup> Por. R. S a w u ł a, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Rzeszów 2004 s. 73. Por. również P. D o b o s z [w:] K. B a n d a r z e w s k i i inni, *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005, s. 148–150.

<sup>23</sup> Przykładowo w Województwie Łódzkim wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przyjmowany był na lata 2000–2002, 2003–2006 i obecny na lata 2007–2010. W województwie dolnośląskim przyjmowany jest zaś jeden program obejmujący profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomanii i ostatni obejmuje lata 2004–2008. W województwie mazowieckim wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przyjmowany był na lata 2004–2006 i obecny na lata 2007–2010.

Środki na realizację zadań określonych w programach (wojewódzkim i gminnym) pochodzą co do zasady z opłat za zezwolenia na sprzedaż detaliczną i obrót hurtowy napojami alkoholowymi<sup>24</sup>.

## 2.2. Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

Również w gminie podstawą realizacji zadań z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w sferze społecznej jest gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych. Jak wyżej wspomniano, program ten uchwalany jest corocznie przez radę gminy. Podobnie jak w wypadku programu wojewódzkiego, również i tutaj istniały wątpliwości co do charakteru prawnego programu, jednak rozstrzygnięcia sądowe i przytaczane wcześniej poglądy doktryny pozostają zbieżne w ocenie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, przypisując mu walor aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym<sup>25</sup>.

Obydwa programy realizowane są przez samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej – w województwie regionalny ośrodek polityki społecznej, zaś w gminie ośrodek pomocy społecznej. Ustawa dopuszcza także wskazanie w programie innego podmiotu zobowiązanego do jego realizacji. Wydaje się, że zwłaszcza na szczeblu gminy konieczna jest współpraca wielu samorządowych jednostek organizacyjnych w celu prawidłowej realizacji zadań postawionych przed samorządem w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Przede wszystkim jednostkami taki powinny być szkoły, a także podmioty oferujące pomoc terapeutyczną i rehabilitacyjną dla osób uzależnionych od alkoholu, jak choćby organizacje pozarządowe (np. kluby abstynenckie).

Organy wykonawcze w województwie i gminie mogą też powoływać pełnomocników do realizacji programu. Pozycja prawna pełnomocnika zarządu województwa oraz wójta, burmistrza czy prezydenta miasta nie jest ustawowo określona – każdorazowo powinien ją określić organ wyko-

<sup>24</sup> Por. M. B a r t o s z e w i c z, *Zbyt sztywna zasada. Alkoholowy parafundusz*, „Współnota” 2003 nr 2.

<sup>25</sup> W orzeczeniu NSA z dnia 23.06.2003 r., sygn. akt II SA/Po 502/03, publ. Dz.Urz. Lubus 2003/77/1157, sąd stwierdził: „Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących. Jest to akt prawny wiążący w zasadzie organy gminy, określający sposoby działania gminy. Program ten w rzeczywistości jest planem działania gminy.”



nawczy. Powstaje jednak wrażenie, że ustawodawca wprowadzając kolejne podmioty do realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych czyni to bez jasnej koncepcji zorganizowania administracji samorządowej w tym zakresie. Mamy bowiem jednostki pomocy społecznej, inne podmioty wskazane w programach, pełnomocników, a w gminach także gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych. Daje to wrażenie chaosu organizacyjnego i kompetencyjnego. Jeżeli dodamy do tego jeszcze, że w każdej gminie czy województwie inaczej może być umocowany pełnomocnik organu wykonawczego, różne podmioty mogą być powołane do realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, to może to mieć wpływ na faktyczne wykonywanie zadań samorządu w sferze społecznej wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi.

Wydaje się, że możliwe są dwa sposoby rozwiązania zarysowanego wyżej problemu. Po pierwsze, ustawodawca może kompleksowo uregulować zasady i organizację realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Drugim sposobem może być całkowite zrezygnowanie z ustawowego regulowania organizacji realizowania programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, pozostawiając tę kwestię do ustalenia w drodze aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Drugie rozwiązanie ma tę przewagę nad pierwszym, że pozwala na bardziej elastyczne dostosowanie organizacji realizacji zadań z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w każdej jednostce samorządowej z uwzględnieniem jej specyfiki, wielkości i skali problemów związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych. W tym też kontekście należałoby rozważyć możliwość kompleksowego zorganizowania samorządowych służb działających na rzecz walki z uzależnieniami (w tym od alkoholu)<sup>26</sup>.

### **3. Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych**

Wracając do analizy bieżącej regulacji problemów wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi należy zwrócić uwagę na wspomniany wyżej podmiot uczestniczący w realizacji ustawowo określonych zadań gminy z tego zakresu – gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych. Jest to ustawowo ustanowiony podmiot do realizowania na

<sup>26</sup> Por. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania narkomanii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2007, t. LXXVI.

terenach gminy określonych zadań z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Nie do zaakceptowania jest jednak pogląd, że gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych jest organem gminy<sup>27</sup>. Kwestie tę jednoznacznie przesądza art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, wskazując, że organami gminy są rada gminy oraz wójt, burmistrz i prezydent miasta.

Do ustawowych zadań gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych należy w szczególności inicjowanie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu oraz podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Komisje, o czym była już mowa w pierwszej części opracowania, uczestniczą także w procedurze wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia.

Po reformie administracyjnej i reaktywowaniu samorządu terytorialnego gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych zastąpiły komisje do spraw przeciwdziałania alkoholizmowi działające przy terenowych organach administracji państwowej.

Omawiane komisje są powoływane przez organy wykonawcze gmin (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), wcześniej powoływane były przez zarządy gmin, a przed nowelizacją z dnia 27 kwietnia 2001 r.<sup>28</sup> przez rady gmin.

W skład komisji rozwiązywania problemów alkoholowych mogą być powołane osoby, które zostały przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Ustawodawca wskazał również, że zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych.

Brak jest w ustawie kilku istotnych postanowień dotyczących komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

---

<sup>27</sup> J. M o r a w s k i, *Mały poradnik profilaktyki dla gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych*, „Problemy Alkoholizmu” 2004, nr 3–4, s. 9.

<sup>28</sup> Dokonaną ustawą o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej, Dz.U. z 2001 r. Nr 60, poz. 610.

Po pierwsze, brak jest wskazania okresu, na jaki są powoływani członkowie komisji, brak określenia przesłanek ich odwołania, a także wskazania podmiotu, który tego dokonuje. Przyjęta już interpretacja, że odwołania dokonuje podmiot, który powołał osobę na określone stanowisko czy do pełnienia określonej funkcji, wydaje się w tym wypadku słuszna<sup>29</sup>. Natomiast otwarta jest kwestia okresu powołania. W związku z brakiem ustawowej regulacji w tym zakresie należy przyjąć, że powołanie to ma charakter bezterminowy. Brak przesłanek do odwołania członka komisji może rodzić sugestię, że może on być odwołany w każdym czasie – i jak się wydaje bez podawania okoliczności, jakie legły u podstaw odwołania.

Po drugie, jaka więź prawna łączy członków komisji z gminą. Czy jest to stosunek pracy – a jeżeli tak, to jakie jest źródło jego nawiązania (powołanie, umowa o pracę), czy też umowa cywilnoprawna (np. zlecenia)<sup>30</sup> czy też samo powołanie w jej skład jest wystarczającym źródłem realizowanych obowiązków. Jest to szczególnie istotne przy ustalaniu zasad wynagradzania członków komisji. Czy będzie to wynagrodzenie ze stosunku pracy, umowy cywilnoprawnej, czy też dieta.

Konfrontując postanowienia ustawy o wychowaniu w trzeźwości z przepisami ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>31</sup> oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych<sup>32</sup>, należy stwierdzić, że w wykazie stanowisk w urzędzie gminy nie znajdziemy podstawy do zatrudniania tam członków komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Powodowałoby to również i tę komplikację, że przełożonym służbowym członków komisji byłby kierownik urzędu – czyli wójt, burmistrz i prezydent miasta. Dodatkowo członkiem komisji nie mógłby być radny tej gminy, zgodnie z art. 24a ustawy o samorządzie gminnym z radnym nie może być bowiem nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. Podobnie jeżeli chodzi o zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej, dlatego że wójt, burmistrz i prezydent miasta nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania

<sup>29</sup> Podobnie jak w wypadku pełnomocnika zarządu województwa czy też pełnomocnika wójta, burmistrza i prezydenta miasta do realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Podmiotowy i przedmiotowy zakres nowelizacji art. 4<sup>1</sup>*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu...*, s. 71–72.

<sup>30</sup> J. Morawski, *Mały poradnik...*, s. 14.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 50, poz. 358.

pracy również i na tej podstawie. Trudno zatem podzielić pogląd, zgodnie z którym rada gminy ma w tej mierze zupełną swobodę i może powiązać zasady wynagradzania członków komisji rozwiązywania problemów alkoholowych z ich zatrudnieniem w urzędzie gminy<sup>33</sup>.

Użycie przez ustawodawcę w art. 4<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi określenia „wynagrodzenie”, w odniesieniu do członków komisji rozwiązywania problemów alkoholowych nie jest jednoznaczne z koniecznością zatrudnienia ich w urzędzie gminy<sup>34</sup>. Pojęcie „wynagrodzenia” w tym wypadku należy rozumieć bowiem jako formę ekwiwalentu za wykonywaną na rzecz komisji pracę i ewentualną rekompensatę za utracone w tym czasie zarobki. Wydaje się zatem, że nie ma konieczności i wystarczających podstaw prawnych do zawierania jakichkolwiek umów z członkami gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Wobec zarysowanych wyżej problemów z interpretacją przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi konieczny staje się postulat ustawowej regulacji zagadnień dotyczących gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

#### **4. Szczegółowe zadania gminy w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi**

Ustawodawca w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przewidział także dla gminy zadania dotyczące działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu, określając je jako zadania własne<sup>35</sup>. Jednak w przypadku gminy zadania te zostały doprecyzowane za pomocą przykładowego ich wyliczenia w ustawie. Należą do nich:

<sup>33</sup> Por. J. M o r a w s k i, *Mały poradnik...*, s. 14.

<sup>34</sup> Np. w ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505) w art. 24 ust. 2 znajdujemy delegację dla Prezesa Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wysokości wynagrodzenia przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i pozostałych członków Rady Służby Cywilnej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 9 kwietnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia członków Rady Służby Cywilnej Dz.U. Nr 60, poz. 491). Obydwa akty nie przewidują jednak zatrudniania członków Rady – i w praktyce jedynym źródłem łączącym ich z Radą Służby Cywilnej jest powołanie do pełnienia tej funkcji przez Prezesa Rady Ministrów. Powołanie to jest również wystarczającą podstawą do wypłaty wynagrodzenia członkom Rady Służby Cywilnej.

<sup>35</sup> Szerzej o kategorii zadań własnych pisze E. O l e j n i c z a k - S z a ł o w s k a, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 3–13.

1) zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;

2) udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie;

3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;

4) wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;

5) podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13<sup>1</sup> i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;

6) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej.

Analizując charakter tych zadań można wskazać, że mieszczą się one w trzech kategoriach. Po pierwsze, są to działania o charakterze profilaktycznym, nakierowane w szczególności na dzieci i młodzież. Po drugie, działania interwencyjne zmierzające do zwalczania dostrzeżonych nieprawidłowości lub sytuacji kryzysowych dotyczących zarówno osób spożywających alkohol, ich rodzin oraz osób reklamujących czy też sprzedających alkohol. Po trzecie, działania skoncentrowane na usuwaniu negatywnych skutków nadużywania alkoholu – kierowane głównie do osób uzależnionych i ich rodzin.

W ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi inaczej niż w ustawie z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>36</sup> ustawodawca nie wskazał wprost jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego zobowiązanych do realizacji zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych – wyjątek stanowią jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Jednak charakter zadań przekazanych do realizacji jednostkom samorządu wskazuje wyraźnie, że niektóre z nich muszą być wykonywane przez wyspecjalizowane podmioty, co znajduje odzwierciedlenie w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 179, poz. 1485, z późn. zm.

alkoholowych. Dotyczy to np. edukacji, ochrony zdrowia czy też pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej.

Brak jest ustawowej definicji pojęcia samorządowej jednostki organizacyjnej. Na podstawie przepisów ustaw samorządowych (ustawy o samorządzie gminnym<sup>37</sup>, ustawy o samorządzie powiatowym<sup>38</sup> i ustawy o samorządzie województwa<sup>39</sup>) można jednak ustalić, że są to podmioty tworzone w celu wykonywania zadań danej jednostki samorządowej<sup>40</sup>. Jednostki te mają różne formy organizacyjne – zakładu administracyjnego bądź podmiotu prawa handlowego, mogą posiadać osobowość prawną lub też mogą być jej pozbawione<sup>41</sup>.

Dodać należy, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie jest jedyną podstawą realizacji zadań gminy w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Pomoc społeczna, zgodnie z definicją ustawową, jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Jednym z powodów udzielenia pomocy społecznej jest alkoholizm lub narkomania<sup>42</sup>.

#### 4.1. Zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu

Pierwszym z wymienionych wyżej zadań gminy w sferze społecznej wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi jest zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu. Podmioty realizujące te zadania działają na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 31 grudnia 1999 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, zasad funkcjonowania i rodzajów zakładów leczenia odwykowego oraz udziału innych zakładów opieki zdrowotnej w sprawowaniu opieki nad osobami uzależnionymi od alkoholu<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> T. j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

<sup>38</sup> T. j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

<sup>39</sup> T. j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

<sup>40</sup> Pojęcie jednostek organizacyjnych w samorządzie terytorialnym omawia szerzej A. S z e c, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 3, s. 105 i n.

<sup>41</sup> Por. P. C h m i e l n i c k i, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, LexisNexis 2008.

<sup>42</sup> Por. Ł. B o r k o w s k i, R. K r a j e w s k i, S. S z y m a ń s k i, *Komentarz do nowej ustawy o pomocy społecznej*, Kutno 2006, s. 26–27.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 3, poz. 44 z późn. zm.



Zgodnie z definicjami zawartymi w powołanym rozporządzeniu przez psychoterapię uzależnień rozumie się indywidualne i grupowe oddziaływania psychologiczne ukierunkowane na zmianę patologicznych mechanizmów uzależnień oraz uczenie umiejętności potrzebnych do utrzymywania abstynencji. Psychoterapia współuzależnień to oddziaływanie psychologiczne ukierunkowane na usunięcie lub złagodzenie zaburzeń funkcjonowania u członka rodziny, powstałych wskutek przewlekłego stresu związanego z życiem w rodzinie z osobą uzależnioną od alkoholu. Natomiast świadczenie rehabilitacyjne obejmuje oddziaływanie psychospołeczne i pomocnicze medyczne, ukierunkowane na przywrócenie zdolności funkcjonowania społecznego osobie uzależnionej.

Zakłady lecznictwa odwykowego realizują programy psychoterapii uzależnień i współuzależnień oraz udzielają indywidualnych świadczeń zapobiegawczo-leczniczych i rehabilitacyjnych osobom uzależnionym od alkoholu i członkom ich rodzin. W rozporządzeniu określono kilka rodzajów zakładów lecznictwa odwykowego. Należą do nich:

- 1) wojewódzki ośrodek terapii uzależnienia od alkoholu i współuzależnienia,
- 2) przychodnia terapii uzależnienia od alkoholu i współuzależnienia,
- 3) poradnia dla osób z problemami alkoholowymi,
- 4) oddział leczenia alkoholowych zespołów abstynencyjnych,
- 5) całodobowy oddział terapii uzależnienia od alkoholu,
- 6) dzienny oddział terapii uzależnienia od alkoholu,
- 7) ośrodek terapii uzależnień od alkoholu<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Rozporządzenie określa ponadto zadania, jakie realizują poszczególne rodzaje zakładów lecznictwa odwykowego. W potocznym rozumieniu zakłady te są zakładami lecznictwa odwykowego, jednak analiza poszczególnych przepisów rozporządzenia wskazuje na bardzo szeroką gamę działań terapeutycznych, rehabilitacyjnych, psychoterapeutycznych realizowanych przez te zakłady. Przykładowo przychodnia terapii uzależnienia od alkoholu i współuzależnienia realizuje:

- 1) programy psychoterapii dla osób uzależnionych od alkoholu i współuzależnionych,
- 2) pełny zakres indywidualnych świadczeń zapobiegawczo-leczniczych,
- 3) świadczenia rehabilitacyjne,
- 4) programy psychoterapii uzależnienia od alkoholu,
- 5) udzielanie indywidualnych świadczeń zapobiegawczo-leczniczych osobom uzależnionym od alkoholu,
- 6) prowadzenie działań konsultacyjno-edukacyjnych dla członków rodzin osób uzależnionych,

Trzeba zwrócić uwagę, że wskazane wyżej zadania gminy obejmują zwiększenie dostępności korzystania z wymienionych placówek<sup>45</sup>. Może to w praktyce oznaczać prowadzenie takich placówek – jako organ założycielski<sup>46</sup> (wtedy zakład taki stanowi jednostkę organizacyjną samorządu<sup>47</sup>) lub wspieranie istniejących zakładów (np. niepublicznych), finansowanie programów i zajęć terapeutycznych, bądź też zapewnianie mieszkańcom gminy możliwości transportu do miejscowości, gdzie zakład taki funkcjonuje<sup>48</sup>.

7) wspieranie działań placówek podstawowej opieki zdrowotnej w zakresie wczesnej diagnozy i krótkiej interwencji oraz udzielanie w razie potrzeby konsultacji lekarzom,

8) współpracę z placówkami zajmującymi się rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz z grupami samopomocowymi.

<sup>45</sup> Por. J. Morawiec, *Dostępność terapii i rehabilitacji dla osób uzależnionych od alkoholu*, „Problemy Alkoholizmu” 2005, nr 4–5, s. 37 i n.

<sup>46</sup> Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać publiczne zakłady opieki zdrowotnej zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, tj. Dz.U. z 2007 Nr 14, poz. 89 z późn. zm.

<sup>47</sup> Poradnię dla osób z problemami alkoholowymi tworzy się w miastach powyżej 25.000 mieszkańców, a ponadto dla mieszkańców terenu, na którym czas dojazdu do poradni publicznym środkiem transportu przekracza 1 godzinę.

<sup>48</sup> Dla zobrazowania działań podejmowanych przez gminy w zakresie realizacji tego zadania przytoczyć można fragment przykładowego Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Gminy Piastów:

1. Współpraca z Poradnią Leczenia Odwykowego w Pruszkowie oraz z Wojewódzkim Ośrodkiem Terapii Uzależnienia od Alkoholizmu i Współuzależnienia w Pruszkowie poprzez finansowanie zajęć terapeutycznych dla osób uzależnionych prowadzonych najnowszymi metodami.

2. Dofinansowanie szkoleń i kursów specjalistycznych dla pracowników lecznictwa odwykowego podnoszących kwalifikacje w zakresie pracy z osobami uzależnionymi i współuzależnionymi.

3. Działania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Piastowie zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

4. Opłacanie kosztów powołania biegłych sądowych orzekających w przedmiocie uzależnienia od alkoholu.

5. Motywowanie klientów Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Piastowie uzależnionych od alkoholu i współuzależnionych do podjęcia terapii.

6. Prowadzenie i finansowanie punktu konsultacyjnego dla osób uzależnionych od alkoholu, narkotyków oraz członków ich rodzin, a także dla sprawców i ofiar przemocy domowej. Zadania punktu:

a) dostarczanie informacji o możliwości podejmowania profesjonalnej terapii;

b) motywowanie i kierowanie do leczenia;

c) udzielanie wsparcia i pomocy psychospołecznej osobom po zakończeniu terapii odwykowej i ich rodzinom;

#### **4.2. Udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie.**

Kolejne zadanie gminy w społecznej sferze wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi dotyczy udzielania rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie.

Realizacja tego rodzaju zadań może zmierzać w kilku kierunkach. Po pierwsze, przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przewidują możliwość kierowania osoby, która w związku z nadużywaniem alkoholu powoduje rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchyla się od pracy albo systematycznie zakłóca spokój lub porządek publiczny, na badanie przez biegłego w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jako regułę przewiduje dobrowolność poddania się leczeniu odwykowemu, jednak przewiduje w tej mierze wyjątki<sup>49</sup>. Podmiotem właściwym do kierowania na badanie jest gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych właściwa według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy. W wypadku stwierdzenia, że osoba skierowana na badanie jest uzależniona od alkoholu i nie chce poddać się leczeniu dobrowolnemu, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych może wystąpić do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy o orzeczenie obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego.

Drugim kierunkiem realizacji udzielania rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie jest pomoc współuzależnionym. Zadania te realizują w głównej mierze zakłady lecznictwa odwykowego,

d) udzielanie porad prawnych.

7. Współpraca z parafiami piastowskimi na rzecz stale dostępnych, aktualnych informacji dotyczących niesienia pomocy osobom uzależnionym i członkom ich rodzin.

8. Publikowanie w lokalnych środkach masowego przekazu informacji o miejscach świadczących pomoc osobom uzależnionym oraz członkom ich rodzin.

9. Opracowywanie i druk broszur, ulotek dotyczących problematyki uzależnień.

Program dostępny na [www.piastow.pl/plany/prog\\_alk.html](http://www.piastow.pl/plany/prog_alk.html)

<sup>49</sup> Por. B. Ja w o r s k a - D ę b s k a, *Moje spojrzenie na leczenie odwykowe*, „Problemy Alkoholizmu” 1990, nr 7–8 oraz tej samej autorki *Spór wokół modelu...*, s. 139 i n.

ale także organizacje społeczne. Rola samorządu w tym zakresie sprowadza się do finansowania programów terapeutycznych, gdyż te najczęściej nie są finansowane ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia oraz szkoleń specjalistycznych dla osób realizujących te programy<sup>50</sup>.

Następna płaszczyzna reagowania na problemy alkoholowe w rodzinie obejmuje udzielanie pomocy prawnej. W tym zakresie występuje pewna rozbieżność między ustawami o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawą o pomocy społecznej. Zgodnie z postanowieniami tej drugiej poradnictwo specjalistyczne, w tym prawne, należy do zadań powiatu, gdy tymczasem udzielanie pomocy prawnej rodzinom dotkniętym problemem alkoholowym należy do zadań własnych gminy. Powstaje zatem pytanie, jaka jednostka organizacyjna w gminie ma realizować to zadanie, skoro należy ono do sfery działalności powiatowych centrów pomocy rodzinie. Wydaje się, że takimi podmiotami w gminie mogłyby być ośrodek pomocy społecznej, a także gminna komisja profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Kolejnym elementem składającym się na realizację omawianego zadania jest ochrona przed przemocą w rodzinach, w których występują problemy alkoholowe. Jedną z form reagowania na ten bardzo istotny problem pojawiający się w rodzinach z problemem alkoholowym jest procedura „Niebieska Karta”. Dotyczy ona stwierdzenia przez pracownika socjalnego przemocy w rodzinie. W takiej sytuacji jest on zobowiązany do wypełnienia załącznika do kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego nazywanego Niebieską Kartą<sup>51</sup>. W załączniku tym znajdujemy także definicję przemocy w rodzinie, zgodnie z którą jest to każde zamierzone i wykorzystujące przewagę sił działanie (lub zaniechanie) podejmowane w rodzinie przez jednego z jej członków przeciwko pozostałym, naruszające prawa i dobra osobiste, powodujące cierpienie i szkody. Do współpracy z ośrodkami pomocy społecznej w przypadku wykrycia przemocy w rodzinie zobowiązane są jednostki Policji<sup>52</sup>. Ofiary przemocy w rodzinie, w tym z problemami

<sup>50</sup> Do wiodących programów terapeutycznych należy w tym zakresie program DDA (Dorośle Dzieci Alkoholików). Por. [www.parpa.pl](http://www.parpa.pl)

<sup>51</sup> Por. rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, Dz.U. Nr 77, poz. 672.

<sup>52</sup> Zadania poszczególnych resortów i służb (w tym Policji) na rzecz przeciwdziałania przemocy, określone są w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Został on przyjęty Uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2006 z 25 września 2006 r. Realizacja programu przewidziana jest na lata 2006–2016. W tej sprawie obowiązuje także Zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 21 z 31 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu przeprowa-

alkoholowymi, mogą też liczyć na pomoc o charakterze interwencji kryzysowej podejmowaną przez ośrodki pomocy społecznej bądź placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego, zapewniające dziecku:

- 1) doraźną opiekę na czas trwania sytuacji kryzysowej;
- 2) dostęp do kształcenia dostosowanego do jego wieku i możliwości rozwojowych;
- 3) opiekę i wychowanie do czasu powrotu do rodziny naturalnej lub umieszczenia w rodzinie adopcyjnej albo zastępczej, placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego albo socjalizacyjnego;
- 4) dostęp do pomocy psychologiczno-pedagogicznej odpowiedniej do zaburzeń i odchyleń rozwojowych lub specyficznych trudności w uczeniu się<sup>53</sup>.

### **4.3. Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych**

#### **4.3.1. Zadania informacyjne i edukacyjne**

Zasadniczo zadania te realizowane są przez placówki oświatowe stanowiące jednostki organizacyjne odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą wdrożenia do działalności edukacyjnej i wychowawczej problematyki uzależnień, w tym od alkoholu, stanowi rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół<sup>54</sup>. Dodatkowo rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół<sup>55</sup> przewiduje obowiązek objęcia statutowymi celami i zadaniami szkół publicznych postanowień wynikających

---

dzania interwencji domowej wobec przemocy w rodzinie pod nazwą „Niebieskie Karty”, Dz.Urz. K. G. P. Nr 14, poz. 111.

<sup>53</sup> Podstawą działania takich placówek jest rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 14 lutego 2005 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych Dz.U. Nr 37, poz. 331.

<sup>54</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17 z późn. zm.

<sup>55</sup> Dz.U. Nr 61, poz. 624 z późn. zm.

z programów profilaktyki uchwalanych przez radę pedagogiczną po zasięgnięciu opinii rady rodziców i samorządu uczniowskiego.

Natomiast wydane na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem<sup>56</sup> zasadniczo odwołuje się do problematyki uzależnienia od środków odurzających i substancji psychotropowych, lecz uwzględnienie problematyki uzależnień pozwala przypuszczać, że również zagadnienia alkoholizmu stanowią element działań wychowawczych i edukacyjnych – mają one jednak charakter pośredni, zasadniczo nakierowane są bowiem na uzależnienie od środków odurzających i substancji psychotropowych. Niezrozumiałe są względy, dla których odpowiednie upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania stosownego rozporządzenia znajduje się w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, zaś brakuje analogicznego w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Gmina powinna także uwzględniać omawiane zadania w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i we współpracy z placówkami oświatowymi wspierać realizowanie na terenie placówek oświatowych programów profilaktycznych dla dzieci i młodzieży, podejmować działania zmierzające do zaangażowani środowiska rodziców do wspólnej pracy na rzecz wychowania w trzeźwości, monitorować i interweniować w stwierdzonych przypadkach spożywania alkoholu przez młodzież szkolną, a także dofinansowywać szkolenia i kursy dla osób zajmujących się tą problematyką na terenie szkół.

Analiza postanowień ustawy o systemie oświaty oraz powołanych wyżej rozporządzeń wskazuje na brak spójności w realizowaniu zadań zmierzających do wychowania w trzeźwości przeciwdziałania alkoholizmowi na terenie placówek oświatowych i nie daje organom prowadzącym odpowiednich instrumentów zmierzających do weryfikowania działań w tym zakresie prowadzonych na terenie szkół lub placówek. Uprawnienia te przysługują, co do zasady, kuratorowi oświaty, a zatem wyłączone są z gestii samorządu terytorialnego. Przyjęcie spójnej koncepcji przeciwdziałania uzależnieniom, w tym w działalności szkół i placówek oświatowych, ułatwiłoby jednolitość działań wychowawczych i edukacyjnych w zakresie omawianej problematyki.

---

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 26, poz. 226.



Wspomnieć należy, że choć omawiane zadanie należy do zadań własnych gminy, to przecież szkoły ponadgimnazjalne (np. licea, technika) prowadzone są przez samorząd powiatowy, na który jednak podobnego zadania nie nałożono.

#### **4.3.2. Działania na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych**

Zgodnie z postanowieniami ustawy o pomocy społecznej w celu wsparcia funkcji opiekuńczych rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w dwojakiego rodzaju placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego:

1) opiekuńczej, prowadzonej w formie kół zainteresowań, świetlic, klubów, ognisk wychowawczych, które pomagają dzieciom w pokonywaniu trudności szkolnych i organizowaniu czasu wolnego;

2) specjalistycznej, w której jest realizowany program psychokorekcyjny lub psychoprofilaktyczny, w tym terapia pedagogiczna, psychologiczna, rehabilitacja, resocjalizacja.

Placówka prowadząca działania opiekuńczo-wychowawcze i socjoterapeutyczne to placówka wielofunkcyjna, która zapewnia dziecku dzienną i całodobową opiekę oraz wychowanie, realizując zadania przewidziane dla placówki opiekuńczo-wychowawczej wsparcia dziennego, typu interwencyjnego i socjalizacyjnego, a także łączyienne i całodobowe działania terapeutyczne, interwencyjne i socjalizacyjne skierowane na dziecko i rodzinę dziecka. Podstawą działania takich placówek jest wspomniane wyżej rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 14 lutego 2005 r. w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych. Podkreślić jednak trzeba, że ustawa o pomocy społecznej nakłada liczne obowiązki związane z prowadzeniem placówek opiekuńczo-wychowawczych na samorząd powiatowy, którego nie dotyczą obowiązki określone ustawą o wychowaniu w trzeźwości przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Również i w tej mierze należałoby postulować szybką korelację obydwu ustaw w celu usprawnienia działań administracji samorządowej na gruncie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Gmina powinna zapewnić także dożywianie dla dzieci uczęszczających do wymienionych wyżej placówek, co wynika także z art. 17 ust. 1 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej.

#### **4.3.3. Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii dla osób dorosłych**

Adresatami profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii są, zgodnie z postanowieniami ustawy, nie tylko dzieci i młodzież, ale także osoby dorosłe. Na gminie spoczywa zatem obowiązek realizowania zadań z tego zakresu.

Na pierwszy plan wysuwają się tutaj zagadnienia związane z nietrzeźwymi uczestnikami ruchu drogowego<sup>57</sup>.

Drugą sferą, szczególnie zauważalną przez mieszkańców, są naruszenia porządku i bezpieczeństwa publicznego przez osoby nietrzeźwe. W tym zakresie gminy mogą prowadzić izby wytrzeźwień, o czym szerzej w dalszej części opracowania. Problem nadużywania alkoholu dotyczy także bezpieczeństwa na imprezach masowych, w tym sportowych. Określone działania profilaktyczne należą tu do organu wykonawczego gminy, który ustala warunki i przebieg takiej imprezy<sup>58</sup>.

W tej grupie zadań zwrócić należy także uwagę na ogólną profilaktykę uzależnienia od alkoholu, bowiem to w zdecydowanej większości właśnie osoby dorosłe popadają w alkoholizm, często nie uświadamiając sobie mechanizmu uzależnienia.

Gmina w omawianym segmencie zadań powinna prowadzić kampanie informacyjne dotyczące zagrożeń związanych ze spożywaniem alkoholu, nawiązywać współpracę z jednostkami Policji i straży miejskiej, w tym w zakresie reagowania na przypadki spożywania alkoholu w miejscach publicznych. Rada gminy może także wprowadzać stały lub czasowy zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niż wymienione w art. 14 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter.

<sup>57</sup> W 2007 r. nietrzeźwi uczestniczyli w 6 503 wypadkach drogowych (13,1% ogółu wypadków), śmierć w nich poniosły 774 osoby (13,9% ogółu zabitych), a 8 193 odniosły obrażenia (12,9% ogółu rannych), zaś w 2006 r. nietrzeźwi uczestniczyli w 6 392 wypadkach drogowych (13,6% ogółu wypadków), śmierć w nich poniosło 710 osób (13,5% ogółu zabitych), a 7 998 odniosło obrażenia (13,5% ogółu rannych); źródło: [www.policja.pl](http://www.policja.pl)

<sup>58</sup> Por. ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych Dz.U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504. Por. także E. O l e j n i c z a k - S z a ł o w s k a, *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Stahl (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 350 i n.

#### 4.4. Wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej

Podstawą realizacji tego zadania są przepisy ustawy z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>59</sup>. Określają one zasady zatrudnienia socjalnego, które stosuje się między innymi do osób uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym<sup>60</sup>.

Pojęcie zatrudnienia socjalnego, zgodnie z treścią ustawy, obejmuje zapewnianie osobom, o których wyżej mowa, możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i zatrudnienia wspieranego.

Centrum integracji społecznej jest jednostką organizacyjną realizującą reintegrację zawodową i społeczną przez następujące usługi:

- 1) kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu;
- 2) nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych;
- 3) naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą;
- 4) uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zadaniem gminy jest organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej. Centrum integracji społecznej może być tworzone przez organ wykonawczy samorządu gminnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) oraz organizację pozarządową, i w tym pierwszym wypadku działa w formie gospodarstwa pomocniczego, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Nadanie statusu centrum integracji społecznej dokonywane jest

<sup>59</sup> Dz.U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.

<sup>60</sup> Osoby takie mogą korzystać z pomocy, jeżeli nie otrzymują takich świadczeń jak: zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne, renta socjalna; renta strukturalna, renta z tytułu niezdolności do pracy, czy emerytura.

na wniosek podmiotu tworzącego centrum przez marszałka województwa w drodze decyzji administracyjnej. Marszałek prowadzi też rejestr placówek, którym nadał status centrum integracji społecznej. Kierownika centrum integracji społecznej zatrudnia instytucja tworząca centrum, w przypadku gminy – wójt, burmistrz i prezydent miasta. Centrum realizuje swoje zadania poprzez prowadzenie działalności wytwórczej, handlowej i usługowej oraz działalności wytwórczej w rolnictwie, umożliwiającej reintegrację zawodową między innymi osób uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego. Osoby takie są kierowane do centrum na własny wniosek lub na wniosek zakładu leczenia odwykowego, powiatowego centrum pomocy rodzinie, powiatowego urzędu pracy, ośrodka pomocy społecznej, organizacji pozarządowej lub klubu integracji społecznej, za zgodą tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego<sup>61</sup>. Warunkiem koniecznym do przyjęcia osoby uzależnionej od alkoholu do centrum integracji społecznej jest zakończenie programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego. Kierownik centrum przyjmuje osobę skierowaną do centrum po podpisaniu z nią indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego w uzgodnieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu tej osoby.

Ustawa określa ponadto prawa i obowiązki osób uczestniczących w działaniach centrum, dzieląc pobyt w centrum na okres próbny i okres uczestnictwa w zajęciach. Obydwa okresy mogą trwać do 12 miesięcy, a jeżeli analiza stanu realizacji programu uzasadnia potrzebę przedłużenia okresu uczestnictwa w zajęciach w centrum, może on być przedłużony o kolejne 6 miesięcy<sup>62</sup>.

Realizacja indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego zostaje zakończona w dniu, w którym uczestnik objęty programem podjął zatrudnienie na zasadach przewidzianych w przepisach prawa pracy lub podjął działalność gospodarczą, albo w dniu, w którym upłynął okres uczestnictwa

<sup>61</sup> Problemem jest fakultatywność tworzenia centrów integracji społecznej, bowiem pierwszeństwo w skierowaniu do centrum mają osoby zamieszkałe w gminach, na terenie których zostało ono utworzone. Osoby zamieszkałe w innych gminach mogą być kierowane do centrum w przypadku zawarcia porozumienia między gminami o kierowaniu osób do centrum, określającego zasady finansowania kosztów uczestnictwa kierowanych tam osób, a także w przypadku posiadania przez centrum wolnych miejsc i sfinansowania kosztów uczestnictwa osoby kierowanej przez gminę.

<sup>62</sup> Warto w tym miejscu podkreślić, że osoby uczestniczące w działaniach centrum integracji społecznej otrzymują także świadczenie integracyjne w wysokości 50% i 80% zasiłku dla bezrobotnych, w zależności od etapu uczestnictwa.

w zajęciach w centrum. Dalszym etapem pomocy dla osób uzależnionych od alkoholu może być skierowanie uczestnika do pracy przez powiatowy urząd pracy. Uczestnicy mogą podjąć także wspólną działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej na zasadach określonych w przepisach o spółdzielniach socjalnych.

Gmina, ośrodek pomocy społecznej lub organizacja pozarządowa prowadzące reintegrację zawodową i społeczną mogą organizować roboty publiczne oraz prowadzić kluby integracji społecznej organizujące działania o charakterze terapeutycznym, zatrudnieniowym i samopomocowym.

Przedstawione wyżej instrumenty zatrudnienia socjalnego dają możliwość wspierania osób uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego. Ważny z punktu widzenia terapii jest bowiem nie tylko etap leczenia, ale również etap włączania osób z problemem alkoholowym po kuracji odwykowej do funkcjonowania w społeczeństwie, zwłaszcza osób pozbawionych środków materialnych.

Wspomniana wyżej fakultatywność tworzenia centrów integracji społecznej może spowodować niebezpieczeństwo, że w mniejszych ośrodkach nie będą one powoływane i znaczna ilość osób uzależnionych od alkoholu pozostanie bez pomocy. Możliwość powoływania centrów na terenie gmin przez organy wykonawcze daje szansę połączenia ich z ośrodkami pomocy społecznej, jako ich wydzielonych organizacyjnie jednostek, tym bardziej, że kategorie osób, którym centra udzielają pomocy, mieszczą się w kręgu osób, którym pomocy udzielają również ośrodki pomocy społecznej. Spowodowałoby to zamierzoną konieczność utworzenia centrum w każdej gminie i zwiększyło przepływ informacji i możliwości pomocy dla osób uzależnionych, przez kompleksową pomoc świadczoną przez gminę. Obok centrów gminnych mogłyby funkcjonować także i centra zakładane przez organizację pozarządową, a w drodze porozumień gminy mogłyby przekazywać swoje zadania takim ośrodkom.

#### **4.5. Wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych**

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przewiduje obowiązek wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Również na gruncie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie<sup>63</sup> w realizacji zadań z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi organy samorządu terytorialnego są zobowiązane do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Definicja organizacji pozarządowych obejmuje podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia. Działalność w zakresie pożytku publicznego mogą prowadzić ponadto osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego. Obowiązek współdziałania z kościołami i związkami wyznaniowymi wynika także z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W ustawodawstwie naszym przyjęto zatem szeroką formułę organizacji pozarządowych, co w kontekście podejmowania działań profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych należy ocenić pozytywnie<sup>64</sup>.

Sferą zadań publicznych, określoną w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nawiązującą do przedmiotu opracowania, jest realizacja zadań w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym do których bez wątpienia można zaliczyć alkoholizm<sup>65</sup>. Korespondują z tym obszarem zadań publicznych także działania w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; ochrony i promocji zdrowia; nauki, edukacji, oświaty i wychowania.

Współpraca gmin i organizacji pozarządowych w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi może przybierać różne formy, w szczególności:

---

<sup>63</sup> Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

<sup>64</sup> Pojęcie organizacji pozarządowych analizuje szerzej J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited 2005, s. 71 i n.

<sup>65</sup> Por. A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 17–19.



1) zlecenia organizacjom pozarządowym, kościołom i związkom wyznaniowym oraz stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego, realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie,

2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,

3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, a także

4) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, kościołów i związków wyznaniowych oraz stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, a także przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Współpraca taka ma charakter obligatoryjny, co należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia włączania społeczności lokalnych w proces przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, w tym także rozwiązywania problemów alkoholowych. Regulacje zawarte w tej ustawie dają szansę na stworzenie płaszczyzny współpracy jednostek samorządu terytorialnego z szeroką kategorią podmiotów odgrywających istotną rolę w środowiskach lokalnych, zwłaszcza w zakresie przeciwdziałania patologiom społecznym, wśród których istotną rolę odgrywają stowarzyszenia abstynenckie.

Jedyną okolicznością, która może zniechęcać, zwłaszcza mniejsze organizacje, do współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, to dosyć skomplikowana procedura powierzania lub wspierania realizacji zadań, która odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert.

Odrębną procedurę zlecenia realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej – co obejmuje także wskazane wyżej działania gminy w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi – przewiduje ustawa o pomocy społecznej. Zgodnie z jej postanowieniami organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania:

1) organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej,

2) osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospoli-

tej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie pomocy społecznej.

Również i w tym wypadku mamy do czynienia z konkursem ofert na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, który odbywa się przy uwzględnieniu zasady pomocniczości, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Zaznaczyć jednak należy, że ponownie spotykamy się z brakiem jednolitości rozwiązań ustawowych pomiędzy ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi a innymi aktami ustawowymi, w tym wypadku ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawą o pomocy społecznej. Wymienione ustawy przewidują możliwość współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami zbiorowymi (organizacjami pozarządowymi, w tym kościołami i związkami wyznaniowymi), natomiast prócz tej kategorii podmiotów ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wskazuje także osoby fizyczne, które całkowicie pomijają dwie pierwsze ustawy. Ponadto ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>66</sup> przewiduje możliwość zlecenia zadań i udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku. Jak wcześniej zaznaczono, zadania w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi mieszczą się w kategorii zadań regulowanych ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zestawienie tych przepisów wskazuje, że pomoc finansowa ze strony jednostki samorządu terytorialnego dla osób fizycznych działających na rzecz rozwiązywania problemów alkoholowych jest praktycznie niemożliwa. Natomiast praktyka pokazuje, że coraz częstsze, zwłaszcza w mniejszych gminach, są inicjatywy podejmowane przez osoby fizyczne, których celem jest przeciwdziałanie alkoholizmowi<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm. Nowa ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240), która wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., przewiduje w tym zakresie podobną regulację.

<sup>67</sup> Por. J. Danielewicz, *Twardziej z miękkonogim*, „Polityka” Nr 30 z 2008 r., s. 26–28.

Również i ten problem wymaga uregulowania i, jak się wydaje, dopuszczenia możliwości wspierania działań osób fizycznych na rzecz wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi przez jednostki samorządu terytorialnego, także w wymiarze finansowym.

#### **4.6. Podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13<sup>1</sup> i 15 ustawy oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego**

Zadanie to dotyczy zakazów reklamy napojów alkoholowych oraz podmiotowych zakazów sprzedaży napojów alkoholowych, a w razie stwierdzenia ich naruszenia także występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Postępowanie w tym przedmiocie prowadzone jest na podstawie przepisów o postępowaniu karnym. Gmina powinna w razie stwierdzenia wymienionych wyżej naruszeń ustawowych zakazów informować odpowiednie jednostki Policji, które powinny przeprowadzić postępowanie wyjaśniające i zebrać odpowiedni materiał dowodowy. Natomiast akt oskarżenia kieruje do sądu gmina – i jak się wydaje – poprzez swój organ wykonawczy.

Osobami inicjującymi wyżej wskazane postępowanie mogą być na terenie gminy przede wszystkim członkowie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, ale też radni, pracownicy urzędu gminy i jej jednostek organizacyjnych, a także mieszkańcy. Wydaje się, że zwłaszcza przestrzeganie zakazu sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom, których zachowanie wskazuje, że znajdują się w stanie nietrzeźwości, osobom do lat 18 oraz na kredyt lub pod zastaw ma duże znaczenie dla realizacji zadań profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

### **5. Organizowanie i prowadzenie izb wytrzeźwień**

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przewiduje instytucję izby wytrzeźwień jako samorządowej jednostki organizacyjnej realizującej zadania z zakresu porządku publicznego i zdrowia. Szczegółowe regulacje dotyczące działalności tych placówek określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania o zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego<sup>68</sup>. Przesłanką przyjęcia do izby wytrzeźwień jest

<sup>68</sup> Dz.U. Nr 20, poz. 192 z późn. zm.

przebywanie w stanie nietrzeźwości oraz zachowanie dające powód do zgorzenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, a także jeżeli osoby takie znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób. W razie braku izby wytrzeźwień osoby takie mogą być doprowadzone do jednostki Policji. Ustawa określa także okres pobytu osoby doprowadzonej do izby wytrzeźwień lub jednostki Policji, wskazując, że pozostaje ona tam aż do wytrzeźwienia, nie dłużej jednak niż 24 godziny. Osoby do lat 18 umieszcza się w odrębnych pomieszczeniach, oddzielnie od osób dorosłych. Za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień lub jednostce Policji pobierane są opłaty.

Zadanie organizowania i prowadzenia izb wytrzeźwień ma charakter fakultatywny. Ustawodawca dość niejasno określa rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, których organy mogą tworzyć izby wytrzeźwień, wskazując, że są to organy samorządu terytorialnego w miastach liczących ponad 50 000 mieszkańców i organy powiatu. Należy przyjąć, że są to organy gmin i organy powiatu. W roku 2005 było w Polsce 48 izb wytrzeźwień i liczba ta systematycznie spada, zaś w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 30 marca 2006 r. siedem skontrolowanych jednostek zapewniło opieką łącznie 47 812 osobom<sup>69</sup>. Niektóre izby wytrzeźwień przekształcane są w placówki działające na podstawie ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej<sup>70</sup>. W trakcie kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2006 r. stwierdzono też przypadki naruszenia konstytucyjnego prawa do nietykalności i wolności osobistej, czego przyczyną było nienależyte sprawowanie nadzoru przez kierowników izb oraz kontroli ze strony organów założycielskich izb wytrzeźwień<sup>71</sup>.

Skala zjawiska alkoholizmu i dane statystyczne dotyczące działalności izb wytrzeźwień wskazują, że instytucje takie odgrywają niemałą rolę w zakresie zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa zdrowotnego, jednak fakultatywny charakter ich tworzenia oraz kłopoty ze ściąganiem opłat za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień powodują, że samorządy coraz częściej podejmują decyzje o likwidacji izb.

<sup>69</sup> Raport NIK, [http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki\\_kontroli\\_wstep/inform2007/2006171/px\\_2006171.pdf](http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2007/2006171/px_2006171.pdf).

<sup>70</sup> T.j. Dz.U. Nr 14 z 2007 r., poz. 89 z późn. zm. Zob. również: B. Mościcki, *Wytrzeźwieć to za mało. Program antyalkoholowy w Łodzi*, „Wspólnota” 2004 r., nr 3, s. 31.

<sup>71</sup> Tamże, s. 3.

## **6. Ocena zadań samorządu terytorialnego w sferze społecznej przeciwdziałania alkoholizmowi**

Problem wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi stanowi istotne zadanie jednostek samorządu terytorialnego w sferze społecznej zadań jednostek samorządowych. Zasadniczą część zadań w tym zakresie ustawodawca nałożył na gminę i takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gmina ma bowiem najszerszą możliwość oddziaływania i reagowania na problemy spożywania i nadużywania alkoholu, choćby z tej racji, że jest najbliższej tego problemu. Natomiast zadania województwa samorządowego nie są dość precyzyjnie określone i brak im powiązania z działaniami podejmowanymi przez administrację centralną, mimo że to właśnie ten szczebel samorządu byłby predestynowany do płynnego łączenia działań samorządu terytorialnego i administracji rządowej na szczeblu centralnym.

Zadania te realizowane są przez jednostki samorządowe, a także ich jednostki organizacyjne – ale i tu brakuje czasem jasnych reguł podziału zadań oraz instrumentów do korelowania ich realizacji. Pozytywnie należy natomiast ocenić szerokie włączenie organizacji społecznych do realizowania zadań z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Podmioty te mają najlepsze rozeznanie w lokalnej społeczności, mogą lepiej penetrować zagrożone środowiska i udzielać im właściwie dobranej pomocy. Wskazany jest także udział w rozwiązywaniu problemów alkoholowych osób, które wyszły z nałogu, jednak obecne przepisy znacząco utrudniają współpracę samorządu z indywidualnymi osobami fizycznymi nie zrzeszonymi w organizacjach pozarządowych. Natomiast w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi jednostki samorządowe powinny wykazywać inicjatywę i wsparcie, ale też kontrolować sposób wykorzystywania przez nie środków publicznych.

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić jakość regulacji prawnej stanowiącej podstawę do realizowania zadań jednostek samorządu terytorialnego w społecznej sferze wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi – ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Zarzuty trzeba tu postawić na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, brak precyzji, liczne luki prawne oraz chaos legislacyjny spowodowany kolejnymi nowelizacjami zasadniczo utrudniają stosowanie tego aktu prawnego. Po drugie, brak korelacji z innymi ustawami, w tym z ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii – które powinny jednolicie regulować problematykę realizacji zadań ze sfery społecznej rozwiązywania problemów

alkoholowych i wychowania w trzeźwości. Po trzecie, nałożenie w minimalnym stopniu zadań z tej sfery na samorząd powiatowy stanowi pewną lukę, wolną przestrzeń w systemie reagowania na problemy społeczne, w które na innych płaszczyznach zaangażowanie administracji powiatowej jest znaczące (np. pomoc społeczna). Po czwarte, wydaje się, że ustawodawcy brak jest jasnej koncepcji udziału administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu problemów alkoholowych i przeciwdziałania im. Niedostatek czytelny jest podziału zadań pomiędzy administrację centralną i terenową, a także w ramach tej drugiej oraz brak korelacji między nimi, który powoduje, że zachodzić może brak koordynacji tych działań. Jeżeli zaś na jednym ze szczebli administracji określone zadania nie będą należycie realizowane, może to utrudniać lub wręcz uniemożliwiać działania na innych poziomach.

Wydaje się, że sposobem na rozwiązanie tego problemu jest kompleksowa analiza społecznej sfery problemu uzależnień, w tym od alkoholu i rozważenie uregulowania zadań administracji publicznej (również samorządu terytorialnego) w jednym akcie prawnym, co spowodować może konsolidację działań administracji w walce z tym trudnym i społecznie niebezpiecznym zjawiskiem, jakim jest alkoholizm.

*Rafał Budzisz,  
Barbara Jaworska-Dębska,  
Katarzyna Włażlak*

#### **THE ROLE OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN THE SPHERE OF UPBRINGING IN SOBRIETY AND COUNTERACTING ALCOHOLISM**

##### **The second part<sup>72</sup>**

(Summary)

There is a positive aspect of the putting by legislator the wide tasks in the social sphere of upbringing in sobriety and counteracting alcoholism on the gminas. However it is a pity that with reference to powiat and regional self-governments legislator did not follow the idea of involving other levels of the self-government in performing these tasks, taking

---

<sup>72</sup> The broad scope of the issues discussed made the Authors present the problems in two parts, published separately. The first one, apart from the introductory remarks, consists of the analysis concerning the role of the territorial self-government in the sphere of upbringing in sobriety and counteracting alcoholism, including performing rationing tasks in the economic sphere. The second part deals with the role of the territorial self-government in the social sphere of the above issue and contains final conclusions on the subject.



---

into consideration the peculiarity of poviats and regional self-governments. The Authors suggest, however, that there are explicit needs emerging in this area. Moreover, Authors formulate a large amount of criticism directed against the Act on upbringing in the sobriety and counteracting alcoholism as a legal act forming the basis for performing tasks of self-government units in the social sphere of upbringing in the sobriety and counteracting alcoholism. First and foremost, they indicate lack of precision, numerous legal loopholes and legislative chaos caused by subsequent legal amendments. Moreover, they emphasize lack of correlation with other acts concerning addictions and addicts, including the Act on counteracting the drug addiction. Thirdly, they show that imposing tasks of this sphere only to a small extent on the poviats self-government causes a breach in the system of reacting to social problems in which in other spheres poviats administration is significantly involved (e.g. welfare). Fourthly, they formulate a more general thesis that the legislator does not have a clear concept of the participation of the public administration, including territorial self-government, in solving and counteracting alcohol problems.

It seems that a comprehensive analysis of the social sphere of the problem of addictions (including alcohol addictions) is the method for resolving this problem. Besides, one should consider formulating tasks for public administration (in particular territorial self-government) in one legal act, which may result in consolidating the actions of the administration in the struggle against so difficult and socially dangerous phenomenon of alcoholism and drug addiction.