



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Irena LIPOWICZ*

Warszawa, 18.XI.2013

**RPO-738421-VII-720.7/13/MMa**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Pan  
Donald Tusk  
Prezes Rady Ministrów

*Szanowny Panie Premierze,*

Wyniki wizytacji prewencyjnych Krajowego Mechanizmu Prewencji dokonanych w latach 2008-2013 oraz analiza skarg i dokumentacji ze zdarzeń nadzwyczajnych w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych i izbach wytrzeźwień, prowadzi do wniosku, że **policyjne pomieszczenia dla osób zatrzymanych (PdOZ) nie są przygotowane do opieki nad osobami nietrzeźwymi; nie zatrudniają przede wszystkim lekarza, który mógłby udzielić doraźnej profesjonalnej pomocy medycznej w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia osób trzeźwiejących.**

Istniejąca obecnie w tym zakresie sytuacja, choć dopuszczalna w świetle przepisów, budzi moje zaniepokojenie ze względu na liczbę zgonów osób nietrzeźwych doprowadzonych do wytrzeźwienia w PdOZ. Jak wynika z danych przekazanych przez Komendanta Głównego Policji (pismo w załączeniu), **w 2012 r. w izbach tych miało miejsce 13 zgonów osób będących w stanie nietrzeźwości.** Trzeba jednocześnie dodać, że w latach minionych, liczba zgonów osób nietrzeźwych w tych placówkach ulega zmniejszeniu, co może być wynikiem wzmocnienia nadzoru nad tymi osobami przez policję, jak i organy ochrony praw człowieka. Jak wynika jednak z otrzymanych przeze mnie danych na ogólną liczbę 55 zgonów osób umieszczonych w PdOZ jakie miały miejsce w latach 2010-2012, aż 52 z nich dotyczyło nietrzeźwych zatrzymanych i doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. Jako najczęstsze przyczyny śmierci stwierdzono: niewydolność

układu oddechowo-krażeniowego, zawał, wylew krwi do mózgu lub zatrucie alkoholem (pismo w załączeniu).

Problem przerzucania na policję obowiązku opieki nad osobami nietrzeźwymi sygnalizowałam w *Raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2012*, jak również w wystąpieniu generalnym do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 lipca 2013 r.

Zaistniała sytuacja wiąże się z brzmieniem art. 39 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości), który stanowi, że *organy samorządu terytorialnego w miastach liczących ponad 50 000 mieszkańców i organy powiatu mogą organizować i prowadzić izby wytrzeźwień*. Taki kształt przepisu powoduje, że **organy samorządu terytorialnego z różnych względów, głównie finansowych, likwidują izby wytrzeźwień wiedząc, że w praktyce opiekę nad osobami nietrzeźwymi będzie musiała przejąć policja.**

Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie z dnia 29 sierpnia 2013 r. wskazał, że w jego ocenie obecne rozwiązanie, umożliwiające umieszczanie osoby nietrzeźwej w policyjnych izbach zatrzymań, winno mieć charakter doraźny i funkcjonować jedynie do czasu utworzenia w całym kraju sieci wyspecjalizowanych placówek, które zapewniałyby odpowiednią pomoc osobom nietrzeźwym. Ponadto wskazuje on, że na przestrzeni kilku ostatnich lat podejmowano różne inicjatywy, w tym próbę zaangażowania władz samorządowych w finansowanie powyższych placówek. Rozważano również zatrudnienie w nich lekarzy, jednakże przeprowadzona w powyższym zakresie analiza wykazała, że wiązałyby się to z koniecznością zatrudnienia około 1650 lekarzy, a także przystosowania pomieszczeń i wyposażenia w sprzęt medyczny. Ponadto według Ministra, takie rozwiązanie prowadziłyby do angażowania policjantów do zadań innych, niż ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Reasumując Minister Spraw Wewnętrznych, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że kwestia ta wymaga zmian systemowych.

Próbie dokonywania tych zmian, tak aby opiekę nad osobami nietrzeźwymi przejęły izby wytrzeźwień, należy rozpocząć od wskazania, że niektóre z nich, np. Izba Wytrzeźwień w B. czy K., zostały **przekształcone w nowoczesne ośrodki, które łączą**

w sobie funkcje izby wytrzeźwień, ośrodka terapeutycznego i placówki pomagającej rodzinie. Szczególnie Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom w B. oraz Miejskie Centrum Profilaktyki Uzależnień w K. są tymi placówkami, których kształt i funkcjonowanie należy uznać za modelowe.

Mając pełną świadomość, iż zmiana art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w sugerowanym przeze mnie kierunku będzie wiązała się z koniecznością poniesienia nakładów finansowych pragnę wskazać, iż **źródłem finansowania nowoczesnych centrów takich jak wyżej wskazane winny być opłaty z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, o których mowa w art. 9<sup>2</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości (tzw. „wyszynkowe/kapsłowe”).**

W chwili obecnej stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości opłaty, o których mowa w art. 9 ust. 1, mogą być wykorzystane przez zarządy województw wyłącznie na finansowanie: zadań określonych w art. 4 ust. 1 ustawy i zadań określonych w Wojewódzkim Programie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli, poświęconego analizie pobierania oraz wykorzystania przez samorzady województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, nie wszystkie wydatki zakwalifikowane przez skontrolowane jednostki jako koszty realizacji zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii faktycznie służyły realizacji tego rodzaju zadań. NIK ocenił, że **finansowanie ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi zadań innych niż wskazane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, było działaniami nielegalnymi**. Skala stwierdzonych nieprawidłowości jest znacząca skoro stwierdzono je w 3 z 8 (37,5%) skontrolowanych urzędów marszałkowskich i 19 z 32 (59,4%) skontrolowanych urzędów gmin. Przykłady stwierdzonych nieprawidłowości stanowią wymowny obraz tego, że te środki są przeznaczane nieprawidłowo, np. na zakup materiałów z okazji jubileuszu miasta, wyposażenie sali gimnastycznej, zakup sprzętu muzycznego dla młodzieżowej orkiestry dętej, wynagrodzenia pracowników biura ds. uzależnień Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej czy zakup nieruchomości z zamiarem jej wykorzystania na potrzeby rozszerzenia działalności

prowadzonej w Wojewódzkim Ośrodku Interwencji Kryzysowej i Rehabilitacji Młodzieży w R . .

Jednocześnie trzeba wskazać, iż Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje w przywołanym raporcie, że źródłem finansowania izb wytrzeźwień powinny być opłaty pobierane od osób zatrzymanych (art. 42 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Co do zasady należy zgodzić się z powyższym, jednakże jak wynika z informacji Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych szacunkowa ściągalność opłat za pobyt w izbie wytrzeźwień utrzymuje się na poziomie ok. 33 % i tylko to źródło finansowania, nie jest wystarczające do tego, by nowoczesne centra takie jak w K. czy B., mogły prawidłowo funkcjonować.

Minister Zdrowia w piśmie z dnia 30 września 2013 r. sprzeciwia się pomysłowi finansowania działalności izb wytrzeźwień ze środków pochodzących ze zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Według Ministra bieżące funkcjonowanie izb wytrzeźwień jest natomiast zadaniem gmin związanym z zabezpieczeniem porządku publicznego, wynikającym z ustawy z dnia 7 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.). Tymczasem finansowanie izb wytrzeźwień ze środków przeznaczonych na zabezpieczenie porządku publicznego - jak pokazuje praktyka - oznacza właśnie ich zamykanie i przerzucanie obowiązku opieki nad osobami nietrzeźwymi na policję. Trzeba też zauważyć, iż np. Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom w B., które pełni kilka opisanych wyżej funkcji, jest w pełni finansowane ze środków pochodzących ze zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie z dnia 29 sierpnia 2013 r. wskazał, że w resorcie spraw wewnętrznych opracowano modelową mapę rozmieszczenia placówek przystosowanych do przyjmowania osób w stanie nietrzeźwości w Polsce. Przybliżony roczny koszt utrzymania placówki zgodnie w wymogami ustawy o wychowaniu w trzeźwości wynosiłby około 1,2 miliona złotych.

Z kolei Minister Zdrowia w piśmie z dnia 30 września 2013 r. poinformował, iż rozwiązanie to wydaje się sprzeczne z wyrażoną w art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Należy podnieść, iż wskazując na kształt art. 39 ustawy o wychowaniu w trzeźwości poddawałam w wątpliwość

brak obligatoryjności w tworzeniu izb wytrzeźwień, natomiast kwestia jak gęsta powinna być ich sieć, nie była przedmiotem mojego wystąpienia.

Poglądu tego Minister Zdrowia jednak nie uzasadnił. Skoro ustawodawca nakłada na jednostki samorządu terytorialnego liczne obowiązki to - idąc tym tokiem rozumowania - zawsze należałoby podnieść zarzut naruszenia art. 165 Konstytucji RP, w każdym przypadku nakładania przez ustawodawcę obowiązku na jednostki samorządu terytorialnego.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przygotowano także *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wizytacji w izbach wytrzeźwień przeprowadzonych przez Krajowy Mechanizm Prewencji*. Raport bazuje na ustaleniach dokonywanych podczas wizytacji prewencyjnych przeprowadzonych w latach 2008-2013, wykonywanych na podstawie art. 19 Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Opisuje on obecny stan regulacji prawnych w tym zakresie, a także zawiera postulaty *de lege ferenda*.

W wymienionym *Raporcie* wskazano wnioski, które powinny być przeanalizowane w celu poprawy działania izb wytrzeźwień, niemniej jednak jako **wymagające bardzo pilnej ingerencji ustawodawczej uznać trzeba te, które są obarczone zarzutami konstytucyjnymi**, tj. § 2 ust. 1, § 3 ust. 3, § 11, § 13 ust. 3 § 16, § 19 ust. 2a pkt 4 i § 22 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w *sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostką samorządu terytorialnego*. Rozwinięcie zarzutów w tej mierze zawarte jest w *Raporcie*, do którego treści odsyłam. Pragnę jednak zauważyć, że w myśl art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania.

Sytuacja izb wytrzeźwień, była również przedmiotem zorganizowanej w dniu 3 października 2013 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich konferencji pod tytułem *Izby wytrzeźwień - prawo a praktyka, kierunki zmian*". Wzięli w niej udział przedstawiciele świata nauki, osoby zarządzające izbami wytrzeźwień, przedstawiciele

administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pożytku publicznego. Punktem wyjścia do rozważań nad sytuacją izb wytrzeźwień był właśnie wskazany *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wizytacji w izbach wytrzeźwień przeprowadzonych przez Krajowy Mechanizm Prewencji*.

Uczestnicy konferencji, byli zgodni co do faktu, iż środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych mogą być dobrym źródłem finansowania nowoczesnych centrów profilaktyki uzależnień. Wskazywali jednak, że środki finansowe z tego tytułu powinny być możliwe do wykorzystania w roku kolejnym, jeżeli nie uda się ich wykorzystać przed końcem roku poprzedniego.

W mojej ocenie, koszty funkcjonowania izb wytrzeźwień można dodatkowo obniżyć poprzez **nałożenie na organizatorów imprez masowych obowiązku zapewnienia opieki osobom nietrzeźwym podczas organizowanych przez nich imprez**. Takie rozwiązania funkcjonują w innych krajach, a w Polsce sprawdziło się ono podczas organizacji turnieju piłkarskiego EURO 2012, gdzie w tzw. strefach kibica były organizowane miejsca dla osób, które nadużyły alkoholu. Mogły one zgłosić się tam i pozostać w nich na zasadzie dobrowolności do momentu odzyskania pełnego stanu świadomości.

Uczestnicy konferencji, sformułowali również następujące wnioski, które winny być wzięte pod uwagę w toku prac nad nowelizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości i aktów wykonawczych do niej, m.in.:

1. Konieczność dokonania przeglądu wykazu produktów leczniczych oraz listy sprzętu medycznego i aparatury diagnostycznej, w które wyposaża się ambulatorium izb wytrzeźwień, które zostały określone w załączniku do cytowanego rozporządzenia. Według eksperta Krajowego Mechanizmu Prewencji (lekarza chorób wewnętrznych II stopnia), część produktów leczniczych czy sprzętu jest zbędna w ambulatorium izb wytrzeźwień i nie wpływa - z punktu widzenia medycznego - na bezpieczeństwo osób przebywających w placówce.

2. Rozważenie obecności reklam napojów niskoalkoholowych - głównie piwa - w przestrzeni publicznej i środkach masowego przekazu. W ich ocenie łączenie w reklamach „dobrej zabawy” z okolicznością spożycia reklamowanych środków alkoholowych, jest zafałszowaniem rzeczywistego obrazu związanego ze spożywaniem alkoholu. Jak wskazał przedstawiciel NIK straty łączne państwa polskiego z tytułu

nadużywania alkoholu wahają się między 3 -5 % PKB. Wobec powyższego zasadne jest pytanie czy państwo polskie jako ponoszące w większości koszty z tytułu nadużywania alkoholu przez obywateli, nie powinno podejmować działań, które ograniczą jego spożywanie? To pytanie jest szczególnie istotne w kontekście obowiązku jaki spoczywa na organach administracji rządowej i samorządowej. W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania 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.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich zwracam się do Pana Premiera z prośbą o pilne podjęcie działań, które doprowadzą do proponowanych zmian systemowych i poinformowanie mnie o stanowisku Pana Premiera w niniejszej sprawie.

Załącznik 2

Łowicz wyprawy szewku

Janusz Jędrzejko