

Dr Renata Matusiak

Uniwersytet Opolski
ORCID: 0000-0001-7035-4443

Samorząd w kształtowaniu profilaktyki i wychowania do trzeźwości

Local government in shaping prevention and upbringing to sobriety

Streszczenie

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nakłada na gminy obowiązek realizowania działań z zakresu profilaktyki problemów alkoholowych. Artykuł traktuje o zadaniach gminy w tym zakresie i podmiotach wspierających działalność samorządu w ramach przeciwdziałaniu alkoholizmowi i wychowaniu do trzeźwości. Na podstawie *Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych miasta Lublin na rok 2021* dokonano analizy konstrukcji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który corocznie musi zostać ustalony przez gminę i jest narzędziem pomagającym realizować zadania gminy zawarte w ustawie z 1982 r. z późniejszymi zmianami.

Słowa kluczowe: profilaktyka, samorząd, wychowanie do trzeźwości, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Abstract

The Act of October 26, 1982 on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism obliges communes to undertake activities related to the prevention of alcohol-related problems. The article deals with the tasks of the commune in this area and entities supporting the activities of the local government in the framework of counteracting alcoholism and upbringing to sobriety. On the basis of the Municipal Program for Prevention and Solving Alcohol-related Problems of the City of Lublin for 2021, an analysis was made of the structure of the municipal program for the prevention and resolution of alcohol-related problems, which must be established annually by the municipality and is a tool helping to carry out the tasks of the municipality contained in the Act of 1982.

Key words: prevention, self-government, upbringing to sobriety, State Agency for Solving Alcohol Problems, communal alcohol-related prevention and resolution program.

Wstęp

Skutki alkoholizmu nie dotyczą tylko osób uzależnionych, ich bliskich, ale całej społeczności lokalnej, dlatego istnieje konieczność podejmowania działań przez

gminy, aby te szkody minimalizować, eliminować, zapobiegać, zanim powstaną¹. Na skutki alkoholizmu narażony jest każdy z nas, choćby jako potencjalna ofiara wypadku z udziałem osoby, która prowadzi pojazd mechaniczny pod wpływem alkoholu. Profilaktyka alkoholizmu na każdym etapie daje możliwości ograniczenia sytuacji niepożądanych społecznie. Uzależnienie od alkoholu postrzegane jest jako problem społeczny, a w mniejszej części jako problem lokalny, ale to w społeczności lokalnej tkwi potencjał do podejmowania działań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi przez zadania dostosowane do potrzeb lokalnej społeczności². Takie działania funkcjonują od 1982 r. w formie ustaw, która była wielokrotnie nowelizowana. W niniejszym artykule zawarto kwestie dotyczące roli samorządu w wychowaniu do trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz przykład gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który stanowi narzędzie w działalności samorządu terytorialnego, jakim jest gmina. Podjęto się analizy struktury gminnego programu profilaktyki i podania niezbędnych elementów, jakie taki program powinien zawierać.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi a zadania gminy

Podstawowym aktem prawnym regulującym obowiązki samorządów w zakresie profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi jest Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z późniejszymi zmianami. Liczne kwestie działań samorządów gminnych oparte są na wewnętrznych regulacjach z powodu przestarzałych zapisów wskazanej ustawy i nieokreślenia istotnych unormowań prawnych³. Ustawodawca określa życie obywateli w stanie trzeźwości za warunek niezbędny do osiągnięcia moralnego i materialnego dobrostanu narodu. Jako organ zobowiązany do podjęcia działań mających na celu ograniczenie spożywania alkoholu, a także korygowania sposobu spożywania napojów alkoholowych, podejmowania działalności kształtującej trzeźwość w środowisku pracy, minimalizowania i usuwania skutków nadużywania alkoholu wskazano jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Do zadań wyznaczonych organów należy także współpraca i wspieranie

¹ Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów alkoholowych, *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych jako zadanie własne gminy. Informacje dla radnych*, Wyd. PARPA, Warszawa 2018, s. 8.

² A. Durasiewicz, *Alkoholizm jako patologia społeczna – aspekt lokalny i krajowy* [w:] *Trzeźwość i uzależnienia jako wyzwanie duszpasterskie i pedagogiczne*, red. K. Linowski, M. Jędrzejko, Wyd. Drukarnia Wydawnictwa Diecezji Radomskiej AVE, Radom 2012, s. 165–168.

³ P. Świąteczak, *Rola samorządów gminnych w profilaktyce i rozwiązywaniu problemów alkoholowych*, „Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny” 2015, nr 10, s. 182.

działalności organizacji społecznych oraz miejsc pracy, ponieważ osoba nietrzeźwa w pracy stanowi nie tylko zagrożenie dla siebie, ale także dla innych pracowników, a jednocześnie łamie obowiązek zachowania trzeźwości w miejscu pracy⁴. Zadaniem przedstawicieli samorządu terytorialnego jest organizowanie pomocy na swoim terenie, a także wsparcie finansowe programów profilaktycznych⁵.

Działania gminy dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu ustawodawca określił jako zadania własne gmin⁶. Gmina w tym zakresie ma za zadanie współpracować i tworzyć warunki do działania dla organizacji, które w swych działaniach realizują krzewienie abstynencji i trzeźwości, swoim działaniem obejmują osoby nadużywające alkoholu, a także ich rodziny. We współpracy dotyczącej propagowania trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi uwzględnione zostały Kościoł katolicki i inne związki wyznaniowe.

Do zadań własnych gminy należą:

- pomoc rodzinom z problemami alkoholowymi w zakresie psychologicznym, społecznym i prawnym, a także pomoc osobom doświadczającym przemocy w rodzinie i na taką przemoc narażonym w wyniku alkoholizmu w rodzinie;
- pomoc osobom uzależnionym od alkoholu w zakresie dostępu do rehabilitacji oraz terapii;
- przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii poprzez działania informacyjne i edukacyjne dedykowane zwłaszcza dzieciom i młodzieży. Do takich działań gmina zalicza organizację zajęć sportowych, dożywienie dzieci biorących udział w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- współpraca i wspomaganie stowarzyszeń, osób fizycznych, instytucji, fundacji, które podejmują działania na rzecz walki z alkoholizmem i jego skutkami;
- interwencje w sytuacji naruszenia przepisów (dot. regulacji w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych i warunków sprzedaży i podawania napojów alkoholowych) oraz występowanie przed sądem jako oskarżyciel publiczny;
- finansowanie, organizowanie centrów integracji społecznej, a tym samym wspieranie zatrudnienia socjalnego⁷.

Należy zauważyć, że zadania te skupiają się w dużej mierze na wychowaniu do trzeźwości, ochronie małoletnich przed uzależnieniem czy nadmiernym używaniem

⁴ J. Fudała, K. Dąbrowska, *Środowisko pracy a alkohol. Działania profilaktyczne a aspekty prawne*, Wyd. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 2013, s. 27–29.

⁵ J. Szymańska, *Programy profilaktyczne. Podstawy profesjonalnej psychoprofilaktyki*, Wyd. Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012, s. 5.

⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 4.

⁷ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. 1982, nr 35, poz. 230 z późn. zm.

poprzez propagowanie pozytywnych wzorców, jak aktywność sportowa, organizacja wolnego czasu, profilaktyka zdrowotna, a także ograniczaniu skutków uzależnień w rodzinie.

Powyższe zadania realizowane są w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, którego realizatorem jest ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych⁸.

Do działań gminy (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) należy także powołanie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, której członkami są osoby posiadające stosowne przeszkolenie w tematyce profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych⁹. Do zadań takiej komisji należą działania mające na celu orzeczenie o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego, działalność profilaktyczna i edukacyjna (inicjowanie, kontrolowanie) rozwiązująca problemy alkoholowe, zmniejszenie dostępności do alkoholu, pomoc osobom uzależnionym i ich rodzinom w trudnych sytuacjach życiowych, podejmowanie działań w przypadku podejrzenia przemocy w rodzinie z problemem alkoholowym, zwiększenie dostępności do pomocy terapeutycznej, inicjowanie i propagowanie zdrowego stylu życia, współpraca z instytucjami, stowarzyszeniami i osobami fizycznymi służąca rozwiązywaniu problemów alkoholowych, wydawanie postanowień dotyczących zgodności lokalizacji punktu sprzedaży napojów alkoholowych z uchwałą rady gminy/miasta, prowadzenie kontroli przestrzegania warunków i zasad sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych na podstawie stosownych upoważnień, np. od prezydenta miasta¹⁰.

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jako wsparcie dla działań na terenie samorządu terytorialnego

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ma na celu prowadzenie działań profilaktycznych i dotyczących rozwiązywania problemów alkoholowych. Agencja ma charakter państwowej jednostki budżetowej i podlega ministrowi do spraw zdrowia.

Do szczegółowych zadań realizowanych w ramach pracy Agencji należą:

- opracowanie projektu narodowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz podział środków finansowych na działania realizowane w projekcie;
- działania w zakresie polityki odnoszącej się do alkoholu, problemów alkoholowych, czyli wydawanie opinii i opracowanie projektów aktów prawnych;

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

¹⁰ Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, *Komisja ds. problemów alkoholowych*, http://bip.um.szczecin.pl/chapter_50830.asp [dostęp: 11.12.2020].

- kreowanie i realizowanie działalności informacyjno-edukacyjnej, przygotowanie ekspertyz oraz planowanie i wdrażanie nowych metod profilaktycznych i rozwiązywania problemów alkoholowych;
- działanie w porozumieniu z instytucjami, organizacjami międzynarodowymi, które prowadzą prace w zakresie profilaktyki problemów alkoholowych¹¹.

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych realizuje także działania wspierające organy samorządu terytorialnego, do których należą:

- współpraca z organami samorządu na poziomie województwa, a także z pełnomocnikami samorządów terenowych, które zajmują się rozwiązywaniem problemów wynikających z picia alkoholu;
- wspieranie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych działających w obszarze rozwiązywania problemów alkoholowych realizujących działania profilaktyczne. Wsparcie takie ma charakter merytoryczny, ale dotyczy także pomocy w finansowaniu zadań podejmowanych przez wspierane podmioty;
- agencja pomaga zwiększać dostęp do leczenia odwykowego, także na terenie gminy;
- istotnym zadaniem jest wspieranie finansowe działań profilaktycznych związanych z wychowaniem do trzeźwości, rozwiązywaniem kwestii problemów alkoholowych poprzez wydawanie zleceń i decyzji¹².

Do głównych aktów prawnych, na których opiera się funkcjonowanie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, należą: The Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism¹³, Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 grudnia 2018 r. w sprawie funkcjonowania podmiotów leczniczych sprawujących opiekę nad uzależnionymi od alkoholu¹⁴, Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie¹⁵, Narodowy program zdrowia na lata 2016–2020¹⁶, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

¹¹ Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, *Cele i zadania*, <https://www.parpa.pl/index.php/parpa-kontakt-informacje/cele-i-zadania> [dostęp: 3.01.2021].

¹² Tamże.

¹³ The Act of 26 October 1982 on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism, https://www.parpa.pl/images/file/the_act_on_upbringing_in_sobriety_and_counteracting_alcoholism.pdf [dostęp: 1.01.2021].

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 grudnia 2018 r. w sprawie funkcjonowania podmiotów leczniczych sprawujących opiekę nad uzależnionymi od alkoholu, Dz.U. 2018, poz. 2410.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie, Dz.U. 2018, poz. 2472.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego programu zdrowia na lata 2016–2020, Dz.U. 2016, poz. 1492; 23 grudnia 2020 r. Rządowe Centrum Legislacji opublikowało projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego programu zdrowia na lata 2021–2025. Na dzień 6 stycznia 2021 r. obowiązujący jest Narodowy program zdrowia na lata 2016–2020.

alkoholizmowi¹⁷, Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu¹⁸, Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu¹⁹, Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie izb wytrzeźwień i placówek wskazanych lub utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego²⁰.

Działalność Agencji polega na okazywaniu pomocy, przekazywaniu wiedzy i doświadczenia ludziom, samorządom terytorialnym, organizacjom pozarządowym, instytucjom zajmującym się zjawiskiem alkoholizmu.

Konstrukcja gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na przykładzie analizy struktury *Gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych miasta Lublin na rok 2021*

Każda gmina jest zobowiązana posiadać program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który ustalany jest każdego roku przez radę gminy. Należy podkreślić, że taki program jest jedną z podstaw wychowania do trzeźwości w społeczności lokalnej, dlatego duże znaczenie ma jego budowa i zaplanowane w nim działania. Program taki posiada odpowiednią konstrukcję porządkującą działania podjęte w celu realizacji programu i te, które powinny być jego skutkiem. Jako przykład konstrukcji gminnego programu profilaktyki wybrano *Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych miasta Lublin na rok 2021*, który został przyjęty decyzją Uchwały nr 743/XXIII/2020 Rady Miasta Lublin z dnia 19 listopada 2020 r.²¹ Program ten został podzielony na IV rozdziały.

¹⁷ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. 1982, nr 35, poz. 230 z późn. zm.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, Dz.U. 2007, nr 250, poz. 1883.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, sposobu funkcjonowania i rodzajów podmiotów leczniczych wykonujących świadczenia stacjonarne i całonocne oraz ambulatoryjne w sprawowaniu opieki nad uzależnionymi od alkoholu oraz sposobu współdziałania w tym zakresie z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi, Dz.U. 2012, poz. 734.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie izb wytrzeźwień i placówek wskazanych lub utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, Dz.U. 2014, poz. 1850.

²¹ Uchwała nr 743/XXIII/2020 Rady Miasta Lublin z dnia 19 listopada 2020 r., *Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych miasta Lublin na rok 2021*, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkanicy/zdrowie/uzaleznienia_i_przemoc_w_rodzynie/alkohol/gminny_program_profilaktyki_i_rozwiazywania_problemov_alkoholowych_dla_miasta_lublin_na_2021_r..pdf [dostęp: 11.12.2020].

Tabela 1. Konstrukcja programu profilaktyki na przykładzie miasta Lublin

Rozdział	Zawartość
Rozdział I	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podstawy prawne. 2. Wstęp. 3. Problemy związane z alkoholem – wybrane zagadnienia. 4. Wybrane zagadnienia z lokalnej diagnozy problemów alkoholowych. <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Rozmiary problemów alkoholowych, w tym wzory spożywania alkoholu przez mieszkańców miasta Lublin. <ol style="list-style-type: none"> 4.1.1. Rozpowszechnienie picia alkoholu przez młodzież. 4.1.2. Rozpowszechnienie i wzory konsumpcji alkoholu wśród dorosłych mieszkańców Lublina. 4.1.3. Spożywanie alkoholu a przemoc. 4.1.4. Konsekwencje zdrowotne i społeczne związane z alkoholem. 4.2. Dostępność napojów alkoholowych. <ol style="list-style-type: none"> 4.2.1. Liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. 4.2.2. Liczba zezwoleń na sprzedaż poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych osobno do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży. 5. Zasoby w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych na poziomie lokalnym. 6. Cel główny i cele szczegółowe programu.
Rozdział II	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zadania programu oraz wskaźniki ich realizacji. <ol style="list-style-type: none"> Zadanie 1. Prowadzenie działalności edukacyjnej i promocyjnej. Zadanie 2. Prowadzenie działań zmierzających do podnoszenia jakości oddziaływań profilaktycznych adresowanych do różnych grup docelowych ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży. Zadanie 3. Prowadzenie działań podnoszących jakość życia osób oraz rodzin z problemem alkoholowym, w tym dotkniętych problemem przemocy w rodzinie. Zadanie 4. Wspomaganie działalności różnorodnych podmiotów prowadzących działalność w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych. Zadanie 5. Działalność Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Zadanie 6. Wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej. 2. Podmioty realizujące zadania programu. 3. Finansowanie zadań ze środków programu.
Rozdział III	Zasady wynagradzania członków Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie.
Rozdział IV	1. Postanowienia końcowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr 743/XXIII/2020 Rady Miasta Lublin z dnia 19 listopada 2020 r., *Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych miasta Lublin na rok 2021*, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkanicy/zdrowie/uzaleznienia_i_przemoc_w_rodzynie/alkohol/gminny_program_profilaktyki_i_rozwiazywania_problemov_alkoholowych_dla_miasta_lublin_na_2021_r.pdf [dostęp: 11.12.2020].

W tabeli 1 zamieszczono konstrukcję gminnego programu profilaktycznego, który został podzielony na cztery rozdziały. Nie jest to regułą, gdyż programy gminne mogą mieć kilka rozdziałów czy elementów składowych, a zależne to jest od indywidualnej decyzji i potrzeb autorów programu.

W rozdziale I przedstawiono podstawy prawne opracowania i realizacji programu profilaktycznego na terenie gminy oraz wstępne informacje dotyczące obowiązku gminy w kwestii przeciwdziałania alkoholizmowi i prowadzenia profilaktyki na terenach podległych gminie. Autorzy wskazują na źródła pozyskania informacji do opracowania gminnego programu profilaktyki (materiały będące w posiadaniu Wydziału Zdrowia i Profilaktyki Urzędu Miasta Lublin, dane ze sprawozdań z realizacji zadań składanych przez podmioty działające w obszarze profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także badania dotyczące modelu spożywania napojów alkoholowych w Lublinie oraz zjawiska przemocy w rodzinie, dane przekazane przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, Centrum Interwencji Kryzysowej, Zespół Interdyscyplinarny, Komendę Miejską Policji, Straż Miejską oraz placówki leczenia uzależnień, informacje o skierowaniu programu do konsultacji społecznych). W celu lepszego zrozumienia informacji zawartych w opracowanym programie wymieniono i omówiono definicje użytych pojęć (alkohole, profilaktyka uniwersalna, selektywna, wskazująca, ryzykowne spożywanie alkoholu, szkodliwe picie alkoholu, FASD, procedura „Niebieskiej karty”, leczenie uzależnień, system rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, rehabilitacja – postępowanie po leczeniu, przemoc w rodzinie) w postaci słowniczka. Podobne rozwiązanie zastosowano w dokumencie Narodowego programu zdrowia na lata 2016–2020 w części VI: *Wykaz zadań służących realizacji celu operacyjnego 2: Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi*²².

W dalszej części rozdziału przywołano wybrane problemy dotyczące alkoholizmu oparte na statystykach Światowej Organizacji Zdrowia, badaniach epidemiologicznych w Polsce dotyczących skali uzależnienia, szacunkach Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz wskazano negatywne skutki alkoholizmu. Jednym z ważniejszych elementów jest opracowanie lokalnej diagnozy problemów alkoholowych, w tym wzorów spożywania alkoholu przez mieszkańców miasta Lublin, które uzasadniają planowane zadania przez samorząd terytorialny. W diagnozie przedstawiono problem rozpowszechnienia picia alkoholu wśród młodzieży, rozpowszechnienie i wzory konsumpcji alkoholu wśród dorosłych mieszkańców Lublina, związek spożywania alkoholu z przemocą, konsekwencje zdrowotne i społeczne związane z alkoholem (na podstawie liczby rodzin korzystających z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie, w tym liczby rodzin z problemem alkoholowym objętych pomocą, liczby osób, które skorzystały z pomocy świadczonej przez Ośrodek Leczenia Uzależnień SP ZOZ w Lublinie, liczby pacjentów uzależnionych i używających szkodliwe substancje,

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego programu zdrowia na lata 2016–2020, Dz.U. 2016, poz. 1492.

którzy skorzystali z pomocy świadczonej przez Ośrodek Leczenia Uzależnień SP ZOZ w Lublinie, liczby osób, które skorzystały z pomocy świadczonej przez Szpital Neuropsychiatryczny im. prof. Mieczysława Kaczyńskiego SP ZOZ w Lublinie, liczby hospitalizowanych z ww. rozpoznaniem zaburzenia psychicznego i zachowania spowodowanego używaniem alkoholu, którzy skorzystali z pomocy świadczonej przez Szpital Neuropsychiatryczny im. prof. Mieczysława Kaczyńskiego SP ZOZ w Lublinie, liczby osób, które skorzystały z pomocy świadczonej w Ośrodku Wczesnej Interwencji dla Osób z Problemem Alkoholowym i ich Rodzin w Lublinie, liczby osób umieszczonych w Ośrodku Wczesnej Interwencji dla Osób z Problemem Alkoholowymi ich Rodzin, liczby interwencji straży miejskiej dotyczących spożywania alkoholu w miejscach, w których jest to zabronione – art. 14 Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, liczby przebadanych kierowców przez Wydział Ruchu Drogowego KMP w Lublinie na zawartość alkoholu, liczby osób zatrzymanych przez Policję w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa/wykroczenia ogółem oraz tych, którzy popełnili przestępstwo/wykroczenie, znajdując się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu, liczby „Niebieskich kart” przesłanych do Zespołu Interdyscyplinarnego przez instytucje zobowiązane do wszczęcia tej procedury itd. – całość przytoczonych statystyk dotyczyła lat 2017–2019). Tak obszerne statystyki pochodzące z wiarygodnych źródeł pozwalają samorządowi na precyzyjne określenie potrzeb społeczności lokalnej w zakresie przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu. Te działania zostały także wsparte lokalnymi sposobami rozwiązywania problemów alkoholowych, np. programami profilaktycznymi dotyczącymi promocji zdrowia – profilaktyki selektywnej, wskazującej i uniwersalnej, w tym programami z systemu rekomendacji programów profilaktycznych oraz programami autorskimi. Całość zakończono podaniem celów głównych i celów szczegółowych gminnego programu profilaktyki²³.

W rozdziale II przedstawiono potrzeby społeczności lokalnej w postaci realizacji zadań: zadanie 1 – prowadzenie działalności edukacyjnej i promocyjnej, zadanie 2 – prowadzenie działań zmierzających do podnoszenia jakości oddziaływań profilaktycznych adresowanych do różnych grup docelowych ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży, zadanie 3 – prowadzenie działań podnoszących jakość życia osób oraz rodzin z problemem alkoholowym, w tym dotkniętych problemem przemocy w rodzinie, zadanie 4 – wspomaganie działalności różnorodnych podmiotów prowadzących działalność w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, zadanie 5 – działalność Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zadanie 6 – wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej. Odpowiadają one

²³ Tamże; Uchwała nr 743/XXIII/2020 Rady Miasta Lublin z dnia 19 listopada 2020 r., *Gminny program...*

zadaniom w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i wykonuje się je przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej (Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi)²⁴. Kolejno wskazano podmioty, które mogą uczestniczyć w realizacji programu, oraz źródła finansowania zadań programu.

W rozdziale III i IV zawarto zasady wynagradzania członków Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie oraz postanowienia końcowe (informacje o koordynacji spraw związanych z realizacją programu, informacje o obowiązku przedłożenia sprawozdania rocznego z realizacji programu)²⁵.

Na podstawie programu dla miasta Lublin można wyróżnić następujące elementy – podstawy prawne realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych: wstęp ze wskazaniem głównych ram programu, problem alkoholizmu w statystykach na terenie kraju, lokalna wielowymiarowa diagnoza problemów alkoholowych oparta na statystykach i opracowaniach jednostek, organizacji, ośrodków, instytucji działających na terenie gminy, wykazanie programów z systemu rekomendacji programów profilaktycznych oraz programów autorskich realizowanych w gminie, cele główne i szczegółowe programu, zadania realizowane w programie, podmioty mogące uczestniczyć w realizacji programu, źródła finansowania zadań w programie (w tym także wynagrodzenie pracy w Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych), obowiązki wynikające z realizacji programu w gminie (koordynacja, obowiązek sprawozdawczy, podmioty nadzorujące wykonanie programu, odpowiedzialne za realizację itd.).

W ocenie autorki artykułu gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych powinien zawierać jeszcze harmonogram realizacji wyznaczonych zadań, podejmowanych działań w ramach zadań, źródła finansowania i łączne nakłady finansowe, jakie zostały przeznaczone na poszczególne zadania (dobrą praktyką jest stosowanie preliminarza wydatków związanych z realizacją programu). Należy też szczegółowo wymienić zadania i działania, jakie mogą, a jakie nie mogą być finansowane w ramach gminnego programu. Szczególnie te drugie są często pomijane, co tworzy wiele problemów wynikających z niewłaściwej interpretacji działań, które mogą być finansowane, także zbyt ogólne ujmowanie zapisów w programie, np. nieprecyzyjne wymienianie nazw podmiotów mogących realizować działania w programie. Precyzja w określaniu zadań, uczestników, realizatorów programu itd. bardzo często pozwala stwierdzić, czy tak naprawdę dane działanie jest potrzebne w programie. Konstrukcja gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych może być bardzo różna w zależności od wizji autorów, a powyższe elementy są podstawowymi, jakie powinny zostać

²⁴ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. 1982, nr 35, poz. 230.

²⁵ Tamże; Uchwała nr 743/XXIII/2020 Rady Miasta Lublin z dnia 19 listopada 2020 r., *Gminny program...*

w takim programie uwzględnione, aby uzyskać konkretny plan działania i przejrzystość w wydatkowaniu środków na planowane zadania.

Radni decydując się na realizację określonego programu, kreują politykę lokalną gminy w aspekcie wychowania do trzeźwości, uzależnienia od alkoholu i skutków tego problemu. Decyzje władarzy gminy wpływają na jakość życia społeczności gminy, dlatego tak ważne jest przemyślane opracowanie programu profilaktyki na określonym terytorium, bo w rzeczywistości te działania wpływają na ogół społeczności lokalnej, a nie tylko uzależnione (profilaktyka to w dużej części zapobieganie uzależnieniom). Gmina zatem powinna być środowiskiem (rodzinnym, zawodowym, sąsiedzkim, lokalnym) wolnym od problemów związanych z piciem alkoholu i do tego służyć działania przez nią realizowane²⁶.

Zakończenie

Władze samorządu terytorialnego spełniają ważną rolę w obszarze realizacji profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi, a także wspierania rozwiązywania problemów alkoholowych²⁷. Realizując działania z tego zakresu, należy zawsze kierować się dobrem człowieka²⁸. Należy pamiętać – pomijając założenia Narodowego programu zdrowia na lata 2016–2020 i planowanego na lata 2021–2025 zwiększającego dostęp do leczenia odwykowego szczególnie na terenie mniejszych gmin – że ten problem istnieje, gdyż często wynika z nieuzyskania pomocy przez osoby uzależnione, współuzależnione, które nie mają możliwości, albo środków, aby dojechać do takiego ośrodka oddalonego o kilkanaście kilometrów i uzyskać profesjonalną pomoc. Gmina ma duże możliwości w zakresie realizacji profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – interwencje, kontrola, wychowanie, edukacja czy opiniowanie, co realizuje dzięki pomocy gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych i gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wspieranych przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁹. Jest to duża odpowiedzialność wymagająca przygotowania merytorycznego i oparcia w diagnozie sytuacji i potrzeb

²⁶ Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, *Informator dla radnych. Rozwiązywanie problemów alkoholowych w gminie*, Wyd. PARPA, Warszawa 2015, s. 4.

²⁷ B. Jaworska-Dębska, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w świetle nowych regulacji prawnych [w:] Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 219.

²⁸ P. Wilczyński, *Dobro człowieka jako zasada administracyjnoprawnych regulacji przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu i jego skutkom [w:] Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, 317–320.

²⁹ Tamże; P. Świąteczak, *Rola samorządów gminnych w profilaktyce...*, s. 184.

środowiska lokalnego³⁰. W celu lepszego realizowania zadań w tym zakresie przez gminy należy rozważyć gruntowną reformę ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z późniejszymi zmianami, która uregulowałaby niejasne kwestie, dając możliwość wytworzenia narzędzi, które byłyby bardziej skuteczne niż obowiązkowy gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Kolejne nowelizacje ustawy nie przyniosły takich efektów³¹. W celu zwiększenia efektywności działań gmin w profilaktyce należy przede wszystkim wysłuchać relacji przedstawicieli gmin wynikających z ich doświadczeń w zakresie realizacji takiej profilaktyki, propozycji wprowadzenia dobrych zmian, aby wspierać właściwe rozwiązania, pomysły w profilaktyce, a eliminować te działania czy rozwiązania, które cechuje mała skuteczność i przestarzałość.

Bibliografia

- Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Właźlak K., *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXIX, s. 53–103.
- Durasiewicz A., *Alkoholizm jako patologia społeczna – aspekt lokalny i krajowy* [w:] *Trzeźwość i uzależnienia jako wyzwanie duszpasterskie i pedagogiczne*, red. K. Linowski, M. Jędrzejko, Drukarnia Wydawnictwa Diecezji Radomskiej AVE, Radom 2012.
- Fudała J., Dąbrowska K., *Środowisko pracy a alkohol. Działania profilaktyczne a aspekty prawne*, Wyd. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa 2013.
- Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, *Komisja ds. problemów alkoholowych*, http://bip.um.szczecin.pl/chapter_50830.asp [dostęp: 11.12.2020].
- Jaworska-Dębska B., *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w świetle nowych regulacji prawnych* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 3–13.
- Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, *Informator dla radnych. Rozwiązywanie problemów alkoholowych w gminie*, Wyd. PARPA, Warszawa 2015.
- Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, *Cele i zadania*, <https://www.parpa.pl/index.php/parpa-kontakt-informacje/cele-i-zadania> [dostęp: 3.01.2021].
- Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych jako zadanie własne gminy. Informacje dla radnych*, Wyd. PARPA, Warszawa 2018.

³⁰ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, t. LXXIX, s. 53–58.

³¹ Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. 2021, poz. 41.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020, Dz.U. 2016, poz. 1492.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie biegłych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, Dz.U. 2007, nr 250, poz. 1883.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, sposobu funkcjonowania i rodzajów podmiotów leczniczych wykonujących świadczenia stacjonarne i całodobowe oraz ambulatoryjne w sprawowaniu opieki nad uzależnionymi od alkoholu oraz sposobu współdziałania w tym zakresie z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi, Dz.U. 2012, poz. 734.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie izb wytrzeźwień i placówek wskazanych lub utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, Dz.U. 2014, poz. 1850.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 grudnia 2018 r. w sprawie funkcjonowania podmiotów leczniczych sprawujących opiekę nad uzależnionymi od alkoholu, Dz.U. 2018, poz. 2410.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie, Dz.U. 2018, poz. 2472.
- Szymańska J., *Programy profilaktyczne. Podstawy profesjonalnej psychoprofilaktyki*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012.
- Świątczak P., *Rola samorządów gminnych w profilaktyce i rozwiązywaniu problemów alkoholowych*, „Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny” 2015, nr 10, s. 181–184.
- The Act of 26 October 1982 on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism, https://www.parpa.pl/images/file/the_act_on_upbringing_in_sobriety_and_counteracting_alcoholism.pdf [dostęp: 1.01.2021].
- Uchwała nr 743/XXIII/2020 Rady Miasta Lublin z dnia 19 listopada 2020 roku, *Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych miasta Lublin na rok 2021*, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkanicy/zdrowie/uzaleznienia_i_przemoc_w_rodzinie/alkohol/gminny_program_profilaktyki_i_rozwiazywania_problemw_alkoholowych_dla_miasta_lublin_na_2021_r..pdf [dostęp: 11.12.2020].
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. 1982, nr 35, poz. 230 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. 2021, poz. 41.
- Wilczyński P., *Dobro człowieka jako zasada administracyjnoprawnych regulacji przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu i jego skutkom* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018, s. 317–338.