

**Gminne komisje  
rozwiązywania problemów  
alkoholowych. Zadania,  
procedury, wzory + wzory  
do pobrania**

Przejdź do produktu na **[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)**

# **Rozdział I. Zadania gminy w zakresie profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi**

## **1. Katalog zadań gminy określony w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi**

### **1.1. Podstawa normatywna**

Podstawową regulacją normującą zakres zadań i obowiązków gminy w zakresie profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz innym uzależnieniom jest przepis art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU. Bazując na jego treści, można przyjąć dwa założenia. Po pierwsze, co wynika z samego brzmienia art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU, prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. Po drugie, katalog zadań gminy w tym zakresie ma charakter otwarty. Jak stanowi dalej przywołana regulacja art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU, zadania te obejmują w szczególności:

- 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 domową;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, 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 art. 15 AlkU oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego;
- 6) wspieranie zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej.

#### Ważne

Chociaż zarówno tytuł AlkU (ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi), jak i brzmienie art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU wskazują, że zadania gminy w tym zakresie koncentrują się na problematyce uzależnienia od alkoholu, rzeczywisty zakres przedmiotowy ustawy – a tym samym także zakres zadań gminy – jest szerszy i obejmuje również uzależnienia od narkotyków i innych substancji psychotropowych oraz uzależnienia behawioralne.

---

Aktualne brzmienie art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU jest wynikiem zmian wprowadzonych nowelizacją z 17.12.2021 r. (art. 2 ZmZdrPublU21), która weszła w życie 1.1.2022 r. i nałożyła na gminy obowiązek podejmowania działań obejmujących profilaktykę i przeciwdziałanie uzależnieniom behawioralnym, istotnie rozszerzając zakres realizowanych przez nie zadań. Warto o tym pamiętać, zwłaszcza w kontekście realizacji przez gminę działań związanych z przeciwdziałaniem uzależnieniu dzieci i młodzieży od urządzeń elektronicznych. Wprowadzenie do katalogu określonego w art. 4<sup>1</sup> AlkU zadań związanych z przeciwdziałaniem uzależnieniom behawioralnym pozwala bowiem na podejmowanie inicjatyw mających na celu stworzenie alternatywnych form spędzania wolnego czasu dla dzieci i młodzieży. Nie oznacza to jednak, że w ramach uprawnień wynikających z art. 4<sup>1</sup> AlkU dopuszczalne jest finansowanie działań o charakterze inwestycyjnym.

#### Orzecznictwo

Otwarty katalog zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych nie obejmuje wszystkich działań gminy niezwiązanych bezpośrednio i ściśle z celami AlkU, w tym inwestycji w infrastrukturę sportowo-rekreacyjną (wyr. NSA z 8.1.2020 r., II GSK 1330/19, Legalis).

---

Mimo że katalog zadań określony w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU ma charakter otwarty, to jednak jest on ograniczony.

#### Orzecznictwo

Zdaniem NSA przykładowe wyliczenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu stanowi jednak dość wyraźną wskazówkę, o jakiego rodzaju działania chodzi (określona pomoc: terapeutyczna, rehabilitacyjna, psychospołeczna, prawna, konkretne wsparcie, profilaktyka, interwencje). Budowa różnego rodzaju obiektów tego typu działaniem nie jest (...). Udostępnienie możliwości prowadzenia zdrowego trybu życia, tworzenie i doposażenie miejsc do zabawy, rekreacji i wypoczynku bez alkoholu – poprzez dofinansowanie budowy strefy relaksu przez zagospodarowanie bulwarów czy budowy siłowni w plenerze nie mieści się w ustawowym katalogu tych działań (wyr. NSA z 20.3.2018 r., II GSK 3354/17, Legalis).

---

Należy podkreślić przy tym, że kwalifikacja danego zadania jako powiązanego z treścią przepisu art. 41 ust. 1 AlkU ma fundamentalne znaczenie z perspektywy późniejszego finansowania realizowanego przedsięwzięcia.

#### Ważne

Ogólne założenia ustawodawcy wynikające z treści art. 41 ust. 1 AlkU na poziomie gminy znajdują swoją konkretyzację w treści gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Tylko założenia i zadania, które zostały wskazane w tym programie, mogą być finansowane z tzw. funduszu alkoholowego.

## 1.2. Działania związane ze zwiększeniem dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu

Wskazane w art. 41 ust. 1 pkt 1 AlkU zadanie gminy – obejmujące zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu – wiąże się przede wszystkim ze wspieraniem placówek leczenia uzależnień. Znamienne jest, że w tym wypadku ustawodawca ogranicza zakres aktywności gminy jedynie do wsparcia osób z problemem alkoholowym, pomijając inne uzależnienia.

W rekomendacjach Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom na 2026 r.<sup>1</sup> wskazano, że w ramach omawianego zadania możliwe jest podejmowanie m.in. następujących działań:

- 1) zakup świadczeń gwarantowanych, w tym zakup świadczeń w ramach pogłębionego programu terapii osób uzależnionych;
- 2) zapewnienie w placówkach leczenia uzależnień dostępu do oferty dla osób niesłyszących;
- 3) poszerzenie oferty placówek leczenia uzależnienia od alkoholu o programy ograniczania picia alkoholu;
- 4) zapewnienie dostępu do programu CANDIS (w zależności od wyników diagnozy lokalnych potrzeb i zasobów);
- 5) zapewnienie dostępu do konsultanta programu terapeutycznego;
- 6) dofinansowanie remontu i adaptacja placówek w celu dostosowania warunków materialnych i lokalowych do prowadzenia terapii;
- 7) wyposażenie placówek leczenia uzależnień;
- 8) tworzenie nowej placówki leczenia uzależnień przez gminę lub związek gmin;
- 9) zakup materiałów edukacyjnych dla pacjentów i terapeutów w placówce.

<sup>1</sup> Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2026 roku; [https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/12/Rekomendacje\\_2025.pdf](https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/12/Rekomendacje_2025.pdf) (dostęp: 15.7.2026 r.).

### **1.3. Działania związane z udzielaniem rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, w szczególności ochrony przed przemocą domową**

Kolejnym ustawowym zadaniem gminy, określonym w art. 41 ust. 1 pkt 2 AlkU, jest udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, w szczególności ochrony przed przemocą domową. Wiąże się to przede wszystkim z funkcjonowaniem punktów konsultacyjnych podejmujących działania na rzecz członków rodzin osób uzależnionych od alkoholu. Co istotne, w tym zakresie ustawodawca dopuszcza także możliwość wspierania działań związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej.

W rekomendacjach Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom na 2026 r.<sup>2</sup> wskazano, że w ramach omawianego zadania możliwe jest m.in. podejmowanie następujących działań:

- 1) pracę terapeutyczną z rodziną oraz parą z problemem uzależnienia, tzn. zakup świadczeń opieki zdrowotnej w podmiotach leczniczych z zakresu terapii dla rodzin/par z problemem uzależnienia;
- 2) programy psychoterapii dla partnerów osób z uzależnieniem, tzn. zakup świadczeń opieki zdrowotnej w podmiotach leczniczych, w których dostępność tych świadczeń jest niewystarczająca;
- 3) pomoc psychologiczną i psychoterapię dla osób dorosłych wychowanych w rodzinach z problemami uzależnień poprzez zakup świadczeń opieki zdrowotnej w podmiotach leczniczych;
- 4) szkolenia podnoszące kompetencje specjalistów w zakresie umiejętności pracy z rodziną z problemem używania substancji psychoaktywnych;
- 5) zakup programów pomocy psychologicznej i psychoterapii dla osób doznających przemocy i osób stosujących przemoc domową.

W rekomendacjach Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom na 2025 r. wskazano, że w ramach omawianego zadania możliwe jest podejmowanie następujących działań:

- 1) praca terapeutyczna z rodziną oraz parą z problemem uzależnienia, tzn. zakup świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu terapii dla rodzin lub par z problemem uzależnienia oraz pokrycie kosztów dodatkowych szkoleń dla pracowników placówek leczenia uzależnień w tym zakresie;
- 2) programy psychoterapii dla partnerów osób z uzależnieniem, tzn. zakup świadczeń opieki zdrowotnej z tego zakresu dla osób cierpiących z powodu rodzinnych obciążeń wynikających z nadużywania alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych we wszystkich poradniach, w których dostępność tych świadczeń jest niewystarczająca;

---

<sup>2</sup> Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2026 roku; <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2025/12/Rekomendacje-na-rok-2026.pdf> (dostęp: 21.7.2026 r.).

- 3) pomoc psychologiczna i psychoterapia dla osób dorosłych wychowywanych w rodzinach z problemami uzależnień, tzn. zakup świadczeń opieki zdrowotnej (np. psychoterapii, grup rozwoju osobistego) oraz finansowanie szkoleń podnoszących kompetencje specjalistów psychoterapii uzależnień w tym obszarze.

## **1.4. Działania związane prowadzeniem profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, w szczególności dla dzieci i młodzieży**

Ważnym i najczęściej wykorzystywanym przez gminy obszarem aktywności w zakresie profilaktyki i przeciwdziałania uzależnieniom jest zadanie obejmujące prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym, 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. W omawianym art. 4<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 AlkU ustawodawca nakazuje podjęcie dwóch rodzajów działań. Pierwszy z nich, to szeroko rozumiana profilaktyka, tzn. wykłady, warsztaty, zajęcia obejmujące działania o charakterze:

- 1) informacyjnym;
- 2) edukacyjnym;
- 3) szkoleniowym.

Drugi rodzaj działań to organizacja pozalekcyjnych zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży oraz zapewnienie dożywiania dzieci uczestniczących w zajęciach pozalekcyjnych. Zajęcia te mogą być powiązane z profilaktyką uzależnień związanych z alkoholem czy narkotykami. Mogą również stanowić formę przeciwdziałania uzależnieniom behawioralnym.

W rekomendacjach Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom na 2026 r.<sup>3</sup> wskazano, że w ramach omawianego zadania możliwe jest podejmowanie m.in. następujących działań:

- 1) realizacja programów profilaktycznych z zakresu profilaktyki uniwersalnej, które znalazły się w bazie programów rekomendowanych w ramach Systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego ([www.programyrekomendowane.pl](http://www.programyrekomendowane.pl)), w tym finansowanie lub dofinansowanie:
  - a) szkoleń przygotowujących realizatorów/trenerów programu,
  - b) materiałów niezbędnych do realizacji programu,

---

<sup>3</sup> Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2026 roku; <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2025/12/Rekomendacje-na-rok-2026.pdf> (dostęp: 15.7.2026 r.).

- c) wynagrodzenia dla realizatorów – o ile nie zachodzi przypadek podwójnego finansowania;
- 2) realizacja programów profilaktycznych dla dzieci i młodzieży, które nie znajdują się w bazie programów rekomendowanych w ramach Systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, ale spełniają standardy profilaktyki opartej na naukowych podstawach i wykorzystują przede wszystkim wiodące strategie profilaktyczne, w tym finansowanie lub dofinansowanie:
  - a) szkoleń przygotowujących realizatorów/trenerów programu,
  - b) materiałów niezbędnych do realizacji programu,
  - c) wynagrodzeń dla realizatorów – o ile nie zachodzi przypadek podwójnego finansowania;
- 3) realizacja programów profilaktycznych dla rodziców i aktywna współpraca z nimi w obszarze profilaktyki, w tym finansowanie lub dofinansowanie:
  - a) szkoleń przygotowujących realizatorów/trenerów programów rekomendowanych skierowanych do rodziców,
  - b) materiałów niezbędnych do realizacji programu,
  - c) wynagrodzeń dla realizatorów;
- 4) działania służące poprawie klimatu szkoły, w tym finansowanie lub dofinansowanie:
  - a) programów/szkoleń podnoszących kompetencje nauczycieli w skutecznym zarządzaniu/kierowaniu pracą uczniów na lekcjach, rozwijaniu umiejętności psychospołecznych uczniów,
  - b) programów zapobiegających wypaleniu zawodowemu nauczycieli oraz
  - c) programów/szkoleń przygotowujących nauczycieli do reagowania na przejawy przemocy rówieśniczej.

## **1.5. Działania związane ze wspomaganiem działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służące rozwiązywaniu problemów alkoholowych**

Kolejnym ustawowym zadaniem gminy, określonym w art. 41 ust. 1 pkt 5 AlkU, jest wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Zadanie to wiąże się z aktywizacją i nawiązywaniem współpracy z podmiotami niebędącymi ani częścią systemu administracji rządowej, ani samorządowej, których potencjał może jednak zostać wykorzystany na potrzeby przeciwdziałania uzależnieniom. Co istotne, regulacja ta koresponduje z treścią przepisu art. 1 ust. 2 AlkU, który stanowi, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego popierają tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji.

W rekomendacjach Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom na 2025 r.<sup>4</sup> wskazano, że w ramach omawianego zadania możliwe jest podejmowanie następujących działań:

- 1) wspieranie zadań realizowanych przez stowarzyszenia abstynenckie/trzeźwościowe;
- 2) udostępnianie pomieszczeń na spotkania grup samopomocowych;
- 3) organizacja i prowadzenie zajęć rehabilitacyjnych dla osób z uzależnieniem.

## **1.6. Działania związane z podejmowaniem interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13<sup>1</sup> i art. 15 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego**

W art. 4<sup>1</sup> ust. 1 pkt 6 AlkU jako szczególne zadanie własne gminy w ramach prowadzenia działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu ustawodawca wskazał podejmowanie interwencji w związku z naruszeniem przepisów określonych w art. 13<sup>1</sup> i art. 15 AlkU oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

W art. 13<sup>1</sup> AlkU określono zasady dotyczące reklamy oraz sponsoringu napojów alkoholowych. Z kolei w art. 15 AlkU wprowadzono zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych:

- 1) osobom, których zachowanie wskazuje, że znajdują się w stanie nietrzeźwości;
- 2) osobom do lat 18;
- 3) na kredyt lub pod zastaw.

Zarówno przestrzeganie ustawowych zasad reklamy i sponsoringu napojów alkoholowych, jak i zasad sprzedaży tych napojów mogą być objęte kontrolą realizowaną przez organy gminy na podstawie art. 18 ust. 8 AlkU. Przepis art. 18 ust. 8 AlkU stanowi, że organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, straż gminna lub członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przez pojęcie zasad i warunków korzystania z zezwolenia należy również rozumieć przestrzeganie zasad wynikających z przywołanych wyżej przepisów art. 13<sup>1</sup> i art. 15 AlkU.

---

<sup>4</sup> Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2025 roku; [https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/12/Rekomendacje\\_2025.pdf](https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/12/Rekomendacje_2025.pdf) (dostęp: 15.7.2026 r.).



## **1.7. Działania związane z wspieraniem zatrudnienia socjalnego przez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej**

Powiązanie w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 pkt 7 AlkU działań związanych z profilaktyką i przeciwdziałaniem uzależnieniom z działalnością centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej jest konsekwencją ustawowych zadań i celów wskazanych podmiotów. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ZatrSocjU – ustawy, która reguluje funkcjonowanie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej – przepisy ustawy stosuje się w szczególności do:

- 1) bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej;
  - 2) uzależnionych od alkoholu;
  - 3) uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających;
  - 4) osób z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego;
  - 5) długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów RynekPracyU;
  - 6) zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej;
  - 7) uchodźców realizujących indywidualny program integracji w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej;
  - 8) osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych
- 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 uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

W rekomendacjach Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom na 2026 r.<sup>5</sup> wskazano, że w ramach omawianego zadania możliwe jest podejmowanie następujących działań:

- 1) finansowanie zatrudnienia pracowników realizujących zajęcia;
- 2) finansowanie kosztów utrzymania CIS.

## **2. Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii**

Regulacja art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU pozostaje w ścisłej korelacji z kolejnym przepisem przywołanego artykułu, tzn. art. 4<sup>1</sup> ust. 2 AlkU. Stanowi on, że realizacja zadań, o których mowa

---

<sup>5</sup> Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2026 roku; <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/12/Rekomendacje-na-rok-2026.pdf> (dostęp: 15.7.2026 r.).

w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU, jest prowadzona w postaci uchwalonego przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, który stanowi część strategii rozwiązywania problemów społecznych i który uwzględnia cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia.

W przywołanym art. 4<sup>1</sup> ust. 2 AlkU ustawodawca odwołuje się do art. 16b PomSpołU. Przepis art. 16b PomSpołU wprowadza obowiązek opracowania przez gminę strategii rozwiązywania problemów społecznych, czyli dokumentu zawierającego m.in.:

- 1) diagnozę sytuacji społecznej, w tym określenie zdolności podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 – 14 CUSU;
- 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz
- 3) określenie:
  - a) celów strategicznych projektowanych zmian,
  - b) kierunków niezbędnych działań,
  - c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych,
  - d) wskaźników realizacji działań.

Warto podkreślić, że ustawodawca nie wprowadza jednoznacznych regulacji związanych ze sposobem przyjęcia i charakterem prawnym strategii rozwiązywania problemów społecznych. W orzecznictwie wskazuje się, że dokument ten nie jest aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji – nawet jeżeli jest przyjmowany w drodze uchwały – nie podlega publikacji<sup>6</sup>.

### Orzecznictwo

W formie uchwały rada gminy może ustalać zarówno przepisy prawa miejscowego, jak też wydawać indywidualne akty administracyjne (decyzje lub postanowienia), jeżeli przepisy szczególne dają jej takie kompetencje, może uchylać przypisane do jej zadań inne akty lub dokumenty o charakterze nienormatywnym – jak np. uchwała w sprawie przyjęcia Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy (wyr. NSA z 25.5.2006 r., II GSK 39/06, Legalis).

Kontrola sądu administracyjnego w odniesieniu do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych ma charakter ograniczony i wręcz fragmentaryczny.

### Orzecznictwo

Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w istocie nie jest aktem prawa miejscowego (...). Akt ten zostaje zatem podjęty z chwilą, gdy przegłosują go radni, a nie kiedy podpisze go przewodniczący rady gminy lub wiceprzewodniczący. Po przyjęciu takiej uchwały rozpoczyna się dalszy etap, związany z obligatoryjnym powiadomieniem organu nadzoru o treści podjętego aktu. To właśnie na tym etapie doszło do formalnego naruszenia ze strony wiceprzewodniczącego rady gminy, pełniącego rolę obsługową względem wskazanego organu uchwałodawczego, bowiem przesłał on dalej uchwałę o niepełnej treści. Błąd ten, jakkolwiek nie po-

---

<sup>6</sup> Podobnie R. Hauser, M. Szustkiewicz, Racjonalność i skuteczność planowania na przykładzie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2018, Nr 3.

winien był się zdarzyć, to jednak wystąpił, ale z całą pewnością, w tych okolicznościach faktycznych i uwarunkowaniach prawnych, nie miał wpływu na ważność podjętej uchwały (wyr. NSA z 28.10.2025 r., II GSK 600/23, Legalis).

---

Okoliczność ta ma istotne znaczenie z perspektywy konsekwencji przyjęcia programu profilaktycznego. Jeżeli bowiem strategia rozwiązywania problemów społecznych nie jest aktem prawa miejscowego, to nie stanowi ona podstawy normatywnej praw i obowiązków mieszkańców gminy. Inaczej mówiąc, jednostka, tzn. mieszkańiec gminy, nie może skutecznie domagać się realizacji założeń strategii, a przez to również programu profilaktycznego, ponieważ nie jest adresatem norm prawnych w niej zawartych. Adresatem tym są co najwyżej podmioty i organy zależne od rady gminy, która przyjęła przedmiotową strategię.

Niezależnie od analizy charakteru prawnego programu profilaktycznego należy mieć na uwadze, że, jak stanowi dalej przepis art. 4<sup>1</sup> ust. 2 AlkU, elementem gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii mogą być również zadania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom behawioralnym. Jest to o tyle istotne, że pojęcie uzależnień behawioralnych jest niezwykle szerokie i obejmuje wiele różnego rodzaju zachowań niezwiązanych z nadużywaniem tzw. substancji szkodliwych. Jak wskazuje *M. Rowicka*, terminem „uzależnienia behawioralne” określa się formy zaburzeń (nałogów) niezwiązanych z przyjmowaniem substancji psychoaktywnych, a z niekontrolowanym wykonywaniem pewnych czynności (np. graniem w gry hazardowe). Formalnie, do grupy tych zaburzeń możemy zaliczyć jedynie zaburzenie uprawiania hazardu, natomiast nieformalnie – szereg zachowań, które stanowią przejaw patologii ze względu na intensywność ich podejmowania (i na konsekwencje, jakie ponosi jednostka), a nie sam fakt angażowanie się w nie<sup>7</sup>.

#### Ważne

O ile w przepisie art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU mowa była jedynie o działaniach profilaktycznych związanych z przeciwdziałaniem uzależnieniom, w tym behawioralnym, o tyle w art. 4<sup>1</sup> ust. 2 AlkU wyraźnie zastrzeżono, że program może obejmować działania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom. Oznacza to, że w programie można przewidzieć rozwiązania wykraczające poza działalność informacyjną, edukacyjną i szkoleniową.

---

Jak stanowi art. 4<sup>1</sup> ust. 2 AlkU, gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie, przy czym w celu realizacji gminnego programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać pełnomocnika.

W praktyce funkcjonują wszystkie z dopuszczalnych przez ustawodawcę form realizacji programu. Zadanie to jest często powierzone wyodrębnionej jednostce organizacyjnej urzędu gminy. Zwykle jednak realizatorem programu jest jednostka pomocy społecznej. W niektórych gminach funkcjonują również pełnomocnicy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ds. przeciwdziałania uzależnień.

---

<sup>7</sup> *M. Rowicka*, Uzależnienia behawioralne. Profilaktyka i terapia, Warszawa 2015, s. 6.

**Ważne**

Przepisy AlkU nie wykluczają możliwości wprowadzenia kilku realizatorów programu. Jeżeli jednak tak jest, należy wyraźnie określić, w jakim zakresie każdy z nich realizuje program profilaktyczny z jednoczesnym założeniem, że każdy realizator odpowiada wyłącznie za swoje działania i zaniechania, a w istocie za swoją część budżetu przewidzianego na realizację programu.

Należy również wyraźnie rozróżnić realizatora programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii od wykonawców poszczególnych zadań. Rolą realizatora jest:

- 1) powierzenie wykonania określonych w programie zadań konkretnym podmiotom;
- 2) przyznawanie im stosownych dotacji na ten cel oraz
- 3) rozliczenie wykonania zadania.

Podmioty faktycznie wykonujące dane zadanie to właśnie wykonawcy. O ile realizator to z reguły jedna, ewentualnie dwie jednostki organizacyjne gminy wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o tyle wykonawców jest często wielu. Mogą to być:

- 1) same jednostki gminy (jednostka pomocy społecznej, urząd gminy);
- 2) szkoły i placówki oświatowe;
- 3) Policja;
- 4) Ochotnicza Straż Pożarna;
- 5) organizacje pożytku publicznego;
- 6) kościoły lub związki wyznaniowe.

### **3. Zasady realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii**

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jedną z podstawowych zasad związanych z realizacją gminnego programu profilaktycznego jest zasada proporcjonalności racjonalności<sup>8</sup>. W odniesieniu do omawianej tematyki realizacja powyższych założeń związana jest z brzmieniem art. 16b ust. 2 PomSpołU. Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii jest częścią strategii rozwiązywania problemów społecznych, o której mowa w przepisach PomSpołU. Przywołana strategia zawiera w szczególności (art. 16b ust. 2 PomSpołU):

- 1) diagnozę sytuacji społecznej, w tym określenie zdolności podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 – 14 CUSU;
- 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią;

<sup>8</sup> Zob. R. Hauser, M. Szustkiewicz, Racjonalność i skuteczność planowania na przykładzie gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2018, Nr 3.

- 3) określenie:
- a) celów strategicznych projektowanych zmian,
  - b) kierunków niezbędnych działań,
  - c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych,
  - d) wskaźników realizacji działań.

Z perspektywy omawianej tematyki kluczowe znaczenie ma pojęcie diagnozy sytuacji społecznej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że prawidłowo opracowany program profilaktyczny powinien określać analizę i ocenę problemów alkoholowych występujących w gminie (ewentualnie pojawiające się tendencje)<sup>9</sup>. Jest to właśnie element szerszej diagnozy niezbędnej do opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych. Opracowanie takiej diagnozy, także w odniesieniu do problemów związanych z uzależnieniami, jest konieczne do ustalenia potrzeb gminy i celów, które należy określić w dalszej części programu profilaktycznego. Wydaje się, że jest to oczywisty aspekt racjonalności programu. Bez ustalenia sytuacji wyjściowej nie jest bowiem możliwe rzetelne określenie celów, które mają być osiągnięte w związku z wdrożeniem i realizacją programu profilaktycznego.

Odnosząc się do samej treści programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, należy zwrócić uwagę na sposób redagowania celów oraz zadań gminy związanych z przeciwdziałaniem uzależnieniom. Cele, które gmina chce osiągnąć w związku z wprowadzeniem gminnego programu profilaktycznego, powinny być powiązane z problemami uwidocznionymi w diagnozie sytuacji społecznej. Jednocześnie powinny one cechować się na tyle dużym stopniem abstrakcyjności, żeby nie stanowiły kazuistycznego wymienienia konkretnych zamierzeń podejmowanych w przyszłości przez uprawnione podmioty i jednostki.

#### Orzecznictwo

---

Strategia rozwiązywania problemów społecznych stanowi konkretyzację ramowo określonej delegacji ustawowej, pozostawiającej stosunkowo szeroki margines swobody organowi planistycznemu. Ramowy zakres delegacji (art. 16b ust. 2 pkt 1 do 3 PomSpołU) jest zatem zamierzony i stanowi przykład właściwej legislacji, chroniącej system prawa przed nadmierną kazuistyką. Taka konstrukcja delegacji wskazuje, zdaniem Sądu I instancji, na kompetencje organu samorządowego do dokonania konkretyzacji postanowień Strategii, w odniesieniu do realnych problemów społecznych występujących na danym obszarze jednostki samorządu. Konkretna treść Strategii w odniesieniu do tych ram stanowi zaś zadanie własne samorządu, o którym organ samorządowy decyduje w sposób autonomiczny (wyr. NSA z 24.8.2022 r., I OSK 300/22, Legalis).

---

Z celami programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii muszą być skorelowane zadania, jakie mają służyć osiągnięciu przyjętych zamierzeń. W tym zakresie również nie jest zalecane zbyt konkretne ich ujęcie. Należy bowiem mieć na uwadze, że tylko zadania określone w programie mogą być finansowane ze środków tzw. funduszu alkoholowego, czyli ze środków z opłat za ze-

---

<sup>9</sup> Tak Z. Duniewska et al., Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 164.

zwolenia na sprzedaż alkoholu. Należy jednocześnie pamiętać, że zadania te muszą być rzeczowo i merytorycznie powiązane z treścią art. 4<sup>1</sup> ust. 1 i ust. 2 AlkU.

#### **Orzecznictwo**

Pomoc świadczona na podstawie art. 4<sup>1</sup> § 1 AlkU (i finansowana z opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu) nie może dotyczyć innych niż mające podłoże polegające na nadużywaniu alkoholu patologii społecznych, np. strukturalnego bezrobocia, ubóstwa, bezdomności, przestępczości (wyr. WSA w Lublinie z 8.10.2009 r., III SA/Lu 277/09, Legalis).

---

Istotnym aspektem związanym z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii jest czas jego trwania. Jak stanowi art. 4<sup>1</sup> ust. 2a AlkU, gminny program profilaktyczny sporządza się na okres nie dłuższy niż 4 lata. Ustawodawca nie określa minimalnego okresu obowiązywania programu. Należy jednak przyjąć, że program powinien obejmować co najmniej okres jednego roku. Założenie to pośrednio wynika z przepisu art. 4<sup>1</sup> ust. 2c AlkU, który stanowi, że na podstawie ankiety opracowanej przez Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza informację z realizacji działań podejmowanych w danym roku, które wynikają z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, i przesyła ją do Centrum w terminie do dnia 15 kwietnia roku następującego po roku, którego dotyczy informacja.

#### **Podstawa prawna:**

- art. 4<sup>1</sup> ust. 1, 2, 2a AlkU,
- art. 16b PomSpołU.



# Rozdział II. Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych

## 1. Status gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych jako jednostki gminy

### 1.1. Podstawa prawna powołania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych

Podstawą powołania gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych jest art. 4<sup>1</sup> ust. 3 AlkU, który stanowi, że wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania w zakresie określonym w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 AlkU oraz podejmujące czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Przywołana regulacja art. 4<sup>1</sup> ust. 3 AlkU nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do określenia statusu prawnego gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. W literaturze prezentowane jest stanowisko, w myśl którego gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych stanowi obligatoryjny ustawowy organ pomocniczy gminy<sup>1</sup> czy też jest organem administracji publicznej w rozumieniu KPA<sup>2</sup>. Przyjęcie takiego założenia wydaje się jednak zbyt daleko idącym uproszczeniem. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 KPA przez pojęcie organu administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2

<sup>1</sup> Tak *I. Skrzydło-Dobosz*, komentarz do art. 4<sup>1</sup> (w:) *M. Koszowski, I. Skrzydło-Dobosz*, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz, Lex/el. 2020.

<sup>2</sup> Tak *M. Lewicki*, Współdziałanie w procesie stosowania prawa – krytycznie o regulacjach obowiązujących w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, *Acta Iuridica Resoviensia* 206, Nr 4(35)/2021, s. 214.



**Przejdź do księgarni →**

**ksiegarnia.beck.pl**