

Paulina BIEŚ-SROKOSZ

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie – Instytut Administracji

Rozdział I

Programy przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie

Streszczenie: Problematyka używania środków psychotropowych, nadużywanie alkoholu czy stosowanie przemocy w rodzinie należą do jednych z najważniejszych zagadnień współczesnego świata. W Polsce ustawodawca podejmuje przeciwdziałanie tym zjawiskom zarówno przez akty normatywne rangi ustawy, jak i przez programy o zasięgu krajowym i samorządowym. Dokumenty te określają organy właściwe do podejmowania określonych czynności, zadania oraz ich kompetencje, ale przede wszystkim cel główny i cele strategiczne, których realizacja przyczyni się do wykonania celu podstawowego. Istotne znaczenie odgrywają programy podejmowane na szczeblu samorządu województwa oraz samorządu gminy, ponieważ jednostki te są najbliższe społeczeństwu. W artykule zostały w sposób syntetyczny scharakteryzowane poszczególne programy przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy w rodzinie, uwzględniając ich zasięg działania. Ponadto, została zwrócona również uwaga na charakter prawny programów w systemie prawodawstwa polskiego.

Słowa kluczowe: program, przeciwdziałanie, alkoholizm, narkomania, przemoc w rodzinie

Współcześnie działająca administracja publiczna realizuje zadania publiczne, korzystając z prawnych form, których klasyfikacja jest przedmiotem licznych opracowań¹. Należy podkreślić, że administracja publiczna musi opierać swoje

¹ Szerzej na temat zagadnienia prawnych form działania administracji publicznej w: E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 86; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 252; T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 12 i n.; M. Masternak, *O pojęciu form działania administracji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 402 i n.; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] J. Służew-

działania na określonej podstawie prawnej, co wynika wprost z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej².

Należy stwierdzić, że współczesne prawne formy działania administracji podlegają ciągłej ewolucji. Pojawiają się także nowe instrumenty prawne, które nie mieszczą się w ukształtowanej przez doktrynę siatce pojęciowej³. Administracja publiczna jest w ciągłym rozwoju, stąd też potrzebne są nowe prawne formy działania, odpowiadające jej aktualnym potrzebom. Jednakże należy podkreślić, że nie chodzi tutaj o sztuczne tworzenie nowych instrumentów prawnych, ale o uporządkowanie dotychczasowych i dostosowanie ich do zmieniającej się administracji publicznej oraz jej coraz szerszej współpracy z podmiotami niepublicznymi⁴.

Nie ulega wątpliwości, że „klasyczne” formy działania administracji publicznej stanowią podstawę realizacji określonych prawem zadań przez wyznaczone organy administracji publicznej. „Nowe” prawne formy wykorzystywane są w szczególności do realizacji zadań o charakterze społeczno-gospodarczym. Formy te często występują w unormowaniach dotyczących prawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie, a także prawa ochrony środowiska. Przyjmują one nazwy: „plany”, „strategie”, „programy”, „studia”, „raporty” itd. W zakresie oceny charakteru prawnego planów, programów i strategii należy podkreślić, że w doktrynie prawa administracyjnego przeważa pogląd, iż cechą wspólną tych form jest brak jednoznaczności ich istoty i charakteru prawnego. Zgodnie ze stanowiskiem H. Maurera⁵ ani plany, ani programy nie stanowią z prawnego punktu widzenia jednorodnej formy prawnej działań państwa, dlatego też mogą występować w takiej formie, jaka została uznana w doktrynie za prawną formę działania organów władzy publicznej. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie jest możliwe precyzyjne zdefiniowanie „planu”, „programu” czy „strategii”, ponieważ żadne z nich nie posiada wyznaczonego prawem zakresu znaczeniowego. W doktrynie prawa administracyjnego powyższe formy określane są jako „specyficzne” praw-

ski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992, s. 186; J. Starościec, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 14; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 132; K. Ziemiński, *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] J. Połuszny (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemysław–Rzeszów 2003, s. 161; M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320 i n.; J. Starościec, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk 1978, t. 3, s. 45; A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 294.

² Art. 7 „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

³ B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 471.

⁴ *Ibidem*, s. 472.

⁵ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009, s. 430.

ne formy działania administracji publicznej⁶. Należy zgodzić się ze stanowiskiem J. Zimmermanna, iż omawiane formy działania nie są przykładem stanowienia prawa, w konsekwencji nie należą one do działalności ustawodawczej ani do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa. Ponadto, formy te nie zawierają z reguły norm realnych, które mogłyby być w sposób bieżący stosowane⁷. Dostrzegamy zatem, że „plany”, „programy” czy „strategie” są projektami oraz pewnego rodzaju przewidywaniami, mającymi charakter hipotetyczny oraz określającymi różne możliwe warianty zachowań. W tym zakresie rozważań trzeba podkreślić, że działania podejmowane przez administrację publiczną w formie „planów”, „projektów” i „strategii” należą do wewnętrznej sfery administrowania, choć w niektórych przypadkach ustawodawca daje aktom należącym do tej kategorii rangę podstawy prawnej aktów zewnętrznych.

1. Charakter prawny programów przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie

Odnosząc się do głównego przedmiotu rozważań, jakim są programy przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie, należy jeszcze raz podkreślić, że nie należą one do źródeł prawa, które są wskazane w rozdziale trzecim Konstytucji RP. Opisywane programy stanowią akty wewnętrzne, skierowane do organów, podmiotów oraz instytucji administracji publicznej, na które ustawodawca nałożył obowiązek realizacji zadań w przedmiocie przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i przemocy w rodzinie. Treść tych programów nie może być samodzielną podstawą prawną do działań administracji publicznej w stosunku do jednostek (osób fizycznych) i innych podmiotów administrowanych. Wynika to z faktu, że tę podstawę mogą stanowić jedynie tzw. akty prawne powszechnie obowiązujące.

W tym miejscu warto zastanowić się nad kwestią niewykonania przez administrację publiczną obowiązków wynikających z treści programów. Po pierwsze, w takiej sytuacji jednostce nie służy, względem administracji publicznej, roszczenie o podjęcie na rzecz jednostki określonych działań. Roszczenie to może wynikać wyłącznie z norm prawnych powszechnie obowiązujących. Po drugie, możliwa jest jedynie skarga lub wniosek w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego w przedmiocie niewykonywania przez administrację publiczną jej celów i zadań. Powyżej przyjętą tezę potwierdza stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie określone w wyroku, w którym sąd orzekł, że „w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, skoro nie opiera się on o wyraźne upoważnienie ustawowe i jego celem

⁶ M. Górski, J. Kierzykowska, *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012, s. 188–191.

⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 174.

nie jest formułowanie przepisów gminnych, nie można umieszczać w nim norm powszechnie obowiązujących”⁸.

Przeciwdziałanie alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy w rodzinie podejmowane jest również w formie uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę art. 94 Konstytucji RP, należy podkreślić, że akty prawa miejscowego są ustanawiane „na podstawie upoważnień i w granicach zawartych w ustawie”. W związku z tym upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie musi spełniać wymogu szczegółowości ani też zawierać wytycznych dotyczących treści tego aktu. Zgodnie z obowiązującym prawem, na podstawie delegacji szczegółowej są stanowione akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, natomiast na podstawie delegacji ogólnej – akty porządkowe i ustrojowo-organizacyjne⁹. Bazując na ogólnych założeniach, należy wskazać, że akty prawa miejscowego są źródłem prawa powszechnie obowiązującego o charakterze normatywnym¹⁰. W tym stanie rzeczy podkreślenia wymaga, że nie ma jednolitego stanowiska wśród przedstawicieli doktryny w stosunku do charakteru prawnych aktów planowania jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba pamiętać, że normy planowe określają zadania do wykonania (cel, jaki ma być osiągnięty), sposób zrealizowania tych zadań, który w ogóle nie jest określony lub jest określony w sposób tak ogólny, że podmioty zobowiązane do wykonania określonego zadania mają dużą swobodę w doborze środków czy metod realizacji¹¹.

Ustawodawca w wielu ustawach szczególnych przyznał organom stanowiącym kompetencję do stanowienia aktów planowania:

- w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹² – gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie;
- w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej¹³ – gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- w art. 41 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁴ – gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;

⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 1996 r., sygn. SA/Kr 2884/95, niepubl.

⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 9 marca 2007 r. (II SA/Lu 965/06), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁰ Powinny zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się; mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia.

¹¹ S. Dudziak, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 7.

¹² Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (t.j. Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 182).

¹⁴ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1356).

– w art. 10 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁵ – gminnego programu przeciwdziałania narkomanii.

Zgodnie ze stanowiskiem M. Jaroszyńskiego, akty planowania stanowią zbiór wiążących norm prawnych, ale o szczególnym charakterze, który przejawia się w tym, że są one normami ujętymi w postaci wskaźnika ekonomicznego, zawierającego normy generalne¹⁶. Natomiast zdaniem większości przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego¹⁷ adresatami norm zawartych w planie są jednostki odpowiedzialne za wykonanie planu, a więc np. organy samorządu terytorialnego lub jego jednostki organizacyjne, a nie członkowie lokalnej wspólnoty samorządowej. Ponadto, normy zawarte w planie są uchwalane na z góry określony czas i mogą zostać uznane za zrealizowane w przypadku wykonania planu.

W zakresie oceny charakteru prawnego uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy rodzinie zajął stanowisko również wojewoda łódzki¹⁸, według którego rada gminy nie powinna w jednym akcie prawnym uchylać gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programu przeciwdziałania narkomanii. Skoro bowiem są to dwa odrębne akty prawne, tj. ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii, to tym samym gminne programy obejmujące zadania wynikające z tych ustaw powinny być ujęte w odrębnych uchwałach. Jak stwierdził w rozstrzygnięciu nadzorczym wojewoda świętokrzyski¹⁹, uchwała w sprawie zatwierdzenia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to akt prawny organu gminy określający sposób działania gminy. Program jest zmienny, o czym świadczy fakt, że ma być uchwalany corocznie. Powyżej przedstawione tezy prowadzą do konstatacji, iż zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie oraz aktach nadzorczych nie ma jednolitego stanowiska wobec charakteru prawnego programów oraz uchwał dotyczących walki z alkoholizmem, narkomanią i przemocą w rodzinie. Niemniej jednak w znaczącej mierze przeważa pogląd, iż ani uchwał, ani programów podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie należy określać jako aktów prawa miejscowego, będących podstawą do roszczeń jednostki przed sądami.

¹⁵ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 124).

¹⁶ M. Jaroszyński, [w:] M. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 135.

¹⁷ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 48; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003, s. 195; E. Kremer, *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zagadnienia wybrane, związane z orzecznictwem i kontrolą sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3, s. 45.

¹⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z 23 marca 2009 r. sygn. akt PrO-I-0911/115/09.

¹⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody świętokrzyskiego z 9 kwietnia 2009 r. sygn. akt NK-I-0911/50/2009.

2. Programy przeciwdziałania alkoholizmowi

Przeciwdziałanie alkoholizmowi, narkomanii oraz przemocy w rodzinie podejmowane jest w Polsce przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej i w procesie legislacyjnym, i przez programy ogólnokrajowe, w ramach których realizowane są działania o charakterze organizacyjnym i społeczno-wychowawczym. Dokumenty te zawierają w swojej treści nie tylko cele, które należy osiągnąć, ale także określają czas ich realizacji, podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie oraz adresatów, do których skierowany jest dany program.

Odnosząc się do przeciwdziałania alkoholizmowi, trzeba wskazać, że u.w.t. już w pierwszym artykule zobowiązuje organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego 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. Z redakcji tego przepisu wynika, że każdy z tych podmiotów ma obowiązek podejmowania i wykonywania powyżej wskazanych czynności, bez dodatkowych norm kompetencyjnych w niewładczych formach działania, nienastawionych na jednostronne kształtowanie treści stosunków administracyjnoprawnych²⁰. Zadania te kształtują też sposób i kierunek wykonywania władczych kompetencji, takich jak tworzenie aktów prawa miejscowego (uchwał organów stanowiących) oraz wydawanie decyzji administracyjnych²¹.

Ustawodawca w art. 2 ust. 2 u.w.t. wskazał, że w celu realizacji zadań przeciwdziałania alkoholizmowi²² uwzględnia się założenia polityki społeczno-gospodarczej w postaci Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – zatwierdzonego przez Radę Ministrów. Ponadto prawodawca, na mocy ustawy, określił kierunki polityki państwa wobec alkoholu oraz kompleksowo uregulował zagadnienia dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz źródła finansowania tych zadań. Z redakcji przepisów u.w.t. wynikają także kwestie funkcjonowania rynku napojów alkoholowych, sposobu ich promocji i reklamy oraz sposobu postępowania wobec osób nadużywających

²⁰ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Kraków 2002, s. 19.

²¹ Ibidem.

²² Zadania zostały wyszczególnione w art. 2 ust. 1 u.w.t., które nie stanowią zamkniętego katalogu czynności. Polegają one w szczególności na: tworzeniu warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu; działalności wychowawczej i informacyjnej; ustalaniu odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju; ograniczaniu dostępności alkoholu; leczeniu, rehabilitacji i reintegracji osób uzależnionych od alkoholu oraz zapobieganiu negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwaniu.

alkoholu, podstawy leczenia odwykowego i kompetencje oraz zadania Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA).

Nie ulega wątpliwości, że oprócz postanowień wynikających z u.w.t. podstawą do walki z alkoholizmem na skalę ogólnopolską jest też Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Program ten koresponduje w swej treści z zadaniami, które zostały zawarte w następujących dokumentach: Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007–2015, Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego, Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016, Krajowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego GAMBIT 2005. Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2011–2015 jest kontynuacją obowiązującego do końca 2010 r. Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2006–2010, którego wskaźniki rokrocznie były monitorowane i przedstawiane w przyjmowanych przez Sejm RP „Sprawozdaniach z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”. Dlatego też warto nadmienić, że sprawozdania te odzwierciedlają strukturę Narodowego Programu, ponieważ w oparciu o wskaźniki zawarte w tych dokumentach został opracowany Narodowy Program na lata 2011–2015. W procesie wdrażania profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych opisanych w nim została uwzględniona kategoria płci, zgodnie z zasadą *gender mainstreamingu* Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru dotyczącego zaburzeń życia rodzinnego w rodzinach z problemem alkoholowym.

Przygotowywanie projektu omawianego Programu oraz projektu podziału środków na jego realizację należy do zadań Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Podmiot ten odpowiada za realizację Narodowego Programu, przy współpracy z Krajowym Centrum Promocji Zdrowia w Miejscu Pracy w Łodzi. PARPA²³ jest państwową jednostką budżetową, która finansowa-

²³ Zadania Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych obejmują: przygotowywanie projektu Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz projektu podziału środków na jego realizację; opiniowanie i przygotowywanie projektów aktów prawnych oraz planów działań w zakresie polityki dotyczącej alkoholu i problemów alkoholowych; prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej, opracowywanie ekspertyz oraz opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych; udzielanie merytorycznej pomocy samorządom, instytucjom, stowarzyszeniom i osobom fizycznym realizującym zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz zlecanie i finansowanie realizacji tych zadań; współpracę z organami samorządu województw i pełnomocnikami samorządów terenowych ds. rozwiązywania problemów alkoholowych; koordynację i inicjowanie działań zwiększających skuteczność i dostępność leczenia odwykowego; zlecanie i finansowanie zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych; współpracę z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi prowadzącymi działalność w zakresie profilaktyki problemów alkoholowych (art. 3 ustawy o wychowywaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi).

na jest w formie dotacji dla organizacji pozarządowych. Narodowy Program²⁴ stanowi dokument określający zadania realizowane przez organy administracji rządowej i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. PARPA jest jednostką koordynującą realizację pięcioletniego Programu, a także integruje wszystkie trzy obszary działań – centralny, wojewódzki i gminny – formułując spójne dla nich kategorie zagadnień i cele strategiczne. Zachowując odrębne, określone w u.w.t. formy zarządzania i finansowania działań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na poszczególnych poziomach administracji, Program tworzy podstawę do realizacji integralnej polityki wobec alkoholu i przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom jego używania.

Zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi realizuje również samorząd województwa za pomocą wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Zgodnie z postanowieniami ustawy o pomocy społecznej samorząd województwa został zobligowany do opracowania, aktualizowania i realizacji strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, która swoim zakresem obejmuje programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównania szans osób niepełnosprawnych oraz profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych²⁵. Organem odpowiedzialnym za koordynację, przygotowanie oraz realizację programu jest zarząd województwa. Został on zobligowany do udzielania pomocy merytorycznej instytucjom i osobom fizycznym, które realizują zadania objęte tym programem oraz do współdziałania z innymi organami administracji publicznej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych. Program ten jest realizowany przez regionalny ośrodek polityki społecznej lub inną jednostkę wskazaną w programie. W tym zakresie zarząd województwa został upoważniony do organizacji, na obszarze całego województwa, całodobowych zakładów leczenia odwykowego oraz wojewódzkiego ośrodka terapii uzależnienia i współuzależnienia. Należy podkreślić, że wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych przyjęty przez zarząd województwa może odbiegać w swoich postanowieniach wewnętrznych od rozwiązań przyjętych przez zarząd w innym województwie.

Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych należy również do zadań własnych gminy²⁶. Obejmują one swoim zakresem zwiększenie dostępu do pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej u osób uzależnionych od alkoholu, udzielanie pomocy psychospołecznej

²⁴ Aktualnie obowiązuje program uchwalony na lata 2011–2015. Opracowany został na podstawie art. 3 ust. 3 pkt u.w.t. przez PARPA.

²⁵ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 493.

²⁶ Art. 4¹ u.w.t.

i prawnej rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, a także ustalanie szczegółowych zasad wydawania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży alkoholu. Zadania te realizowane są w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który corocznie jest uchwalany przez radę gminy. Samorządy gminne, które realizują zadania określone w u.w.t., w formie gminnych programów, korzystają z pomocy merytorycznej i organizacyjnej samorządów województw oraz Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Ponadto mogą one zawierać porozumienia międzygminne dla realizacji wybranych celów oraz współpracować z instytucjami powiatowymi. Tymczasem często występującym problemem jest finansowanie zadań niezwiązanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, co potwierdza analiza rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i RIO²⁷. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują, że powstałe w gminnych programach nieprawidłowości polegały w głównej mierze na braku diagnozy w zakresie problemów i zagrożeń związanych z nadużywaniem alkoholu. Analiza²⁸ gminnych programów pokazuje zbyt małą aktywność samorządów gminnych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie (zaledwie ok. 7% środków jest przeznaczane na realizację tego zadania) oraz zbyt mały zakres współpracy z leczeniem odwykowym w zakresie działań podejmowanych w ramach gminnych programów na rzecz zwiększania dostępności pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych od alkoholu. Wśród przyczyn pogarszającej się jakości gminnych programów należy wymienić m.in. brak wiedzy radnych na temat skutecznych strategii rozwiązywania problemów alkoholowych, naciski ze strony lokalnych decydentów w sprawie ujmowania w gminnych programach zadań niezwiązanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i przewidzianych do realizacji przez gminę w ramach innych ustaw niż u.w.t., brak wystarczającego przygotowania członków gminnej komisji, które powinno uwzględniać interdyscyplinarną wiedzę z zakresu budowania gminnych programów. Trzeba zatem podkreślić, że kluczową rolę w rozwiązywaniu problemów alkoholowych na szczeblu gminy odgrywają gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych. Gminna komisja²⁹ jest powoływana w każdej gminie i zgodnie z intencją ustawodawcy ma stanowić interdyscyplinarny zespół ekspertów w sprawach związanych z problemami alkoholowymi. W jej skład wchodzi osoba przeszkolona w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, dlatego ważne jest podnoszenie i doskonalenie kompetencji jej członków. Opracowanie właściwych gminnych programów wymaga odpowiednich kompetencji, umiejętności i nowoczesnej wiedzy.

²⁷ http://www.parpa.pl/images/image/NP%202011_2015_11_011.pdf, s. 30 [dostęp: 30.09.2013].

²⁸ Dane opublikowane w sprawozdaniu z wykonania u.w.t. w okresie 1 stycznia–31 grudnia 2011 roku http://www.parpabip.pl/userfiles/file/Sprawozdanie%20_2011%20.pdf, s. 9 i n. [dostęp: 30.09.2013].

²⁹ Zob. szerzej na ten temat w monografii poświęconej tej problematyce: D. Lebowa, W. Maciejko, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011.

3. Programy przeciwdziałania narkomanii

Podobnie jak w przypadku walki z alkoholizmem, państwo przewiduje ograniczanie używania środków odurzających i substancji psychotropowych dzięki działaniom podejmowanym – w ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii – przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii³⁰. Biuro jest państwową jednostką organizacyjną i podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Podstawą do jego działania jest Program, który uchwała Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia. Natomiast organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów, w sprawach z zakresu narkomanii, jest Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii³¹. Głównym celem Krajowego Programu jest ograniczenie używania narkotyków i związanych z tym problemów społecznych i zdrowotnych³². Działania podejmowane w ramach tego Programu są podzielone na pięć obszarów: profilaktykę³³, leczenie, rehabilitację, ograniczanie szkód zdrowotnych i reintegrację społeczną³⁴, ograniczenie

³⁰ Utworzenie Krajowego Biura wynika z zobowiązań międzynarodowych zawartych w Jednolitej Konwencji. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a, państwa zobligowane zostały do podjęcia takich kroków prawnych i administracyjnych, które uznają za konieczne do wprowadzenia w życie na ich obszarze postanowień tej Konwencji, w celu współpracy z innymi państwami przy wykonywaniu jej postanowień oraz by uwzględniając je, ograniczyć zbiór, wyrób, wywóz, przywóz, rozprzewadzenie, obrót, użycie i posiadanie środków odurzających wyłącznie do celów leczniczych i naukowych. Według art. 17 Jednolitej Konwencji pożądane jest utworzenie specjalnej jednostki administracyjnej. Jej zadaniem ma być koordynacja akcji właściwych organów państwowych, utrzymywanie komunikacji z odpowiednimi instytucjami międzynarodowymi, opracowywanie strategii działania dostosowanej do specyficznych warunków każdego kraju. Zob. szerzej w: M.E. Sokalska, *Międzynarodowa strategia zapobiegania narkomanii*, [w:] T. Marcinkowski (red.), *Nawyki alkoholizowania się i ulegania narkomanii w okresie obecnych przemian społecznych*, Szczecin 1983, s. 117.

³¹ Do zadań Rady ds. Przeciwdziałania Narkomanii należy: monitorowanie i koordynowanie działań w zakresie realizacji polityki państwa w obszarze środków odurzających, substancji psychotropowych i prekursorów; występowanie do ministra właściwego do spraw zdrowia w sprawach dotyczących tworzenia, zmiany i uzupełnień do krajowych strategii i planów przeciwdziałania problemom wywoływanym przez obrót i używanie środków odurzających, substancji psychotropowych i prekursorów; monitorowanie informacji o realizacji krajowych strategii i planów działania; monitorowanie realizacji Krajowego Programu; zalecanie rozwiązań organizacyjnych w zakresie dotyczącym przeciwdziałania narkomanii; współdziałanie z podmiotami, o których mowa w art. 5 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w zakresie problematyki dotyczącej działalności Rady.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016 (Dz. U. Nr 78, poz. 428).

³³ W obszarze profilaktyki celem głównym jest zmniejszenie popytu na narkotyki w polskim społeczeństwie. Osiągnięcie pożądanego efektu możliwe będzie m.in. poprzez zsynchronizowanie działań instytucjonalnych oraz podejmowanie działań zarówno w odniesieniu do ogółu społeczeństwa, jak i wybranych grup docelowych, takich jak dzieci i młodzież szkolna czy grupy szczególnie zagrożone używaniem narkotyków.

³⁴ W dziedzinie leczenia, rehabilitacji, ograniczania szkód zdrowotnych i reintegracji społecznej Program kładzie główny nacisk na poprawę jakości życia osób używających narkotyków szkodliwie i osób uzależnionych. Osiągnięcie tego celu planowane jest przez profesjonalizację

podażą³⁵, współpracę międzynarodową³⁶ oraz badanie i monitoring³⁷. Dla każdego z tych obszarów sformułowano cel główny, którego osiągnięcie przyczyni się do zrealizowania założonego celu ogólnego.

W realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii uczestniczą również jednostki samorządu województwa i gminy, ale nie powiatu. Zdaniem G. Ciury³⁸, słusznie należy uznać pominięcie szczebla powiatu i służb samorządu powiatowego w strukturze podmiotów, realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania narkomanii, za przeoczenie ze strony ustawodawcy. Odnosząc się do wykonywania zadań przez samorząd województwa, trzeba wskazać, że zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.w.³⁹ wykonuje on określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego. Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (art. 14 ust. 2 u.s.w.). Także i w tym przypadku u.p.n. uściśla powyższą regulację prawną. Zadania o charakterze wojewódzkim z zakresu przeciwdziałania narkomanii zostały bowiem określone w art. 9. Realizowane są one w ramach Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania narkomanii (WPPN), który uwzględnia kierunki i rodzaje działań określonych w Krajowym Programie. Program wojewódzki stanowi część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej.

Zarząd województwa został zobligowany do przygotowywania projektu wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii, który jest uchwalany przez sejmik województwa. Ponadto, organ wykonawczy samorządu województwa został upoważniony do powoływania i odwoływania eksperta wojewódzkiego do spraw informacji o narkotykach i narkomanii. Warto w tym miejscu podkreślić, że zarząd województwa współpracuje przy realizacji WPPN w zakresie merytorycznym nie tylko z organami administracji publicznej, ale też – co wynika z art. 12 u.s.w. – z samorządem gospodarczym i zawodowym, innymi województwami, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami

programów leczenia, poprawę wskaźnika retencji (pozostawania) pacjentów w programach terapeutycznych, zwiększenie dostępności leczenia substytucyjnego, rozwój programów redukcji szkód, zmniejszenie przypadków bezdomności i bezrobocia wśród osób używających narkotyków szkodliwie oraz osób uzależnionych.

³⁵ W tym zakresie zostały określone aktywności mające na celu ograniczenie krajowej uprawy konopi innych niż włókniste. Skoncentrowano się również na walce z krajową produkcją amfetaminy.

³⁶ Celem głównym współpracy międzynarodowej jest wzmocnienie pozycji Polski na forum międzynarodowym w zakresie ograniczania problemu narkotyków i narkomanii.

³⁷ Obszar ten stanowić ma wsparcie dla realizacji planowanych działań z zakresu profilaktyki, rehabilitacji oraz ograniczenia podaży.

³⁸ Zob. G. Ciura, *Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, Warszawa 2005, s. 1–2.

³⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 596), dalej: u.s.w.

naukowo-badawczymi. Zarząd województwa w celu realizacji zadań wynikających z u.p.n. może powołać pełnomocnika (fakultatywnie), natomiast został on zobowiązany do powołania ekspertów. Zakres ich działań reguluje, w sposób szczegółowy, art. 9 ust. 7 u.p.n., zgodnie z którym do ich zadań należą m.in. ewaluacja i monitorowanie lokalnej polityki wobec narkomanii. Dane przez nich przekazywane stanowią istotny element w kształtowaniu WPPN i GPPN.

Odnosząc się z kolei do działań podejmowanych przez samorząd gminy, należy wskazać, że przeciwdziałanie narkomanii to zadanie własne gminy. Na mocy art. 10 u.p.n. zostały przekazane gminom zadania, swoim zakresem obejmujące zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem; udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej; prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych; wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii; udzielanie pomocy społecznej osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych, dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego. Ich realizacji ma służyć gminny program przeciwdziałania narkomanii, będący częścią gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. W tym celu wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt GPPN, który uwzględnia zadania określone w art. 2 ust.1 pkt 1–3 u.p.n. oraz kierunki działań wynikające z Krajowego Programu. Gminny program uchwała rada gminy, natomiast realizują go jednostki w nim wskazane. Chodzi tu przede wszystkim o ośrodki pomocy społecznej, centra i kluby integracji społecznej, placówki oświatowe. Gminny program przeciwdziałania narkomanii, podobnie jak WPPN, ma charakter wiążący wobec jego adresatów. Warto nadmienić, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu realizacji zadań wynikających z u.p.n. może powołać pełnomocnika⁴⁰. Jak trafnie spostrzegają K. Łucarz, A. Muszyńska, należałoby również zastanowić się nad celowością utrzymywania odrębnych programów przeciwdziałania narkomanii i alkoholizmowi na szczeblu samorządu lokalnego. Wąska specjalizacja w problemach alkoholowych i tych związanych z narkotykami być może znajduje swoje uzasadnienie w lecznictwie odwykowym, jednak trudno znaleźć wystarczające argumenty na jej zasadność w przypadku działań profilaktycznych⁴¹.

⁴⁰ Szerzej w: *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, K. Łucarz, A. Muszyńska, Warszawa 2008, s. 89–90.

⁴¹ *Ibidem*, s. 90.

4. Programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Kształtowanie programów w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej z całą pewnością nie jest łatwym przedsięwzięciem, sama bowiem przemoc w rodzinie nie należy do zjawisk dobrze rozpoznanych, wiedza o niej jest ciągle niepełna⁴². Świadczy o tym orzeczenie Sądu Okręgowego we Wrocławiu, w którym uznano przemoc i gwałt małżeński za dopuszczalną formę współżycia małżonków, zaś sam fakt gwałcenia za dowód, że między małżonkami nie nastąpił zupełny i trwały rozpad pożycia będący jedyną przewidywaną przez Kodeks rodzinny i opiekuńczy przesłanką do rozwiązania małżeństwa. W tym orzeczeniu Sąd podniósł, że: „gdyby współżycie intymne małżonków było tak dobre, jak twierdzi pozwana, to powód nie musiałby stosować wobec niej przemocy, a inne sfery pożycia też układałyby się lepiej. Niewykonywanie przez jednego z małżonków obowiązków względem drugiego z małżonków nie uprawnia tego małżonka do uchylania się od jego obowiązków”⁴³.

Przechodząc do rozważań nad ostatnim zagadnieniem stanowiącym przedmiot badań tego rozdziału, czyli podstawowymi metodami zwalczania przemocy w rodzinie, należy podkreślić, że przemoc w rodzinie, zwana również przemocą domową, nie polega wyłącznie na przemocy fizycznej, ale także psychicznej, seksualnej czy ekonomicznej. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zobowiązała Radę Ministrów do przyjęcia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, natomiast na ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego nałożyła zadania związane z monitorowaniem realizacji Programu. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało projekt Krajowego Programu na lata 2013–2020. Dokument został przygotowany przez Zespół Monitorujący do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, który jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, oraz przez pracowników Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Krajowy Program określa cztery obszary działania: profilaktykę⁴⁴, ochronę i pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie⁴⁵, oddziaływanie na osoby stosujące przemoc w rodzinie⁴⁶

⁴² Zob. H. Kołakowska Przełomiec, *Przemoc w rodzinie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, nr 1, s. 139; L. Tomaszewska, *Zwalczanie przemocy w rodzinie*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 2, s. 77; S. Spurek, *Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie przemocy w rodzinie*, „Palestra” 2010, nr 7–8, s. 205–206.

⁴³ Wyrok SO we Wrocławiu z 25 października 2004 r. (XIII RC 2865/03), niepubl.

⁴⁴ Obszar kierowany do ogółu społeczeństwa, w tym do osób i rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie. Jego celem jest zintensyfikowanie działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

⁴⁵ Obszar kierowany do osób dotkniętych przemocą w rodzinie (w tym do dzieci, kobiet, współmałżonków lub partnerów w związkach nieformalnych, osób starszych, osób niepełnosprawnych). Jego celem jest zwiększenie dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie.

⁴⁶ Działania, które dotyczą np. takich kwestii, jak rozszerzenie katalogu oferty działań profilaktycznych w stosunku do osób i rodzin zagrożonych przemocą w rodzinie, w szczególności skie-

oraz monitoring. Jak wynika z Programu, jest on realizowany przez organy administracji rządowej (przy wsparciu państwowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i współpracy z organizacjami pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz prokuraturą i sądami powszechnymi), a także jednostki samorządu terytorialnego, przy współpracy podmiotów lub organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych. Głównym celem Krajowego Programu jest wprowadzenie w życie szerokiego spektrum działań, mających na celu zarówno zwrócenie uwagi opinii publicznej na zjawisko przemocy w rodzinie, jak i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie oraz zwiększenie profesjonalizmu służb społecznych w udzielaniu pomocy ofiarom przemocy rodzinnej, a także w podejmowaniu odpowiednich działań wobec sprawców. Minister Pracy i Polityki Społecznej wyznacza do realizacji zadań, wynikających z Programu, Krajowego Koordynatora. Natomiast na szczeblach wojewódzkich realizatorami Programu są wyznaczeni przez wojewodów wojewódzcy koordynatorzy realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

W odniesieniu do redakcji unormowań u.p.p.r. w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie na szczeblu samorządowym należy podkreślić, że ustawodawca w art. 6 dokonał wyliczenia programów, do których opracowania i realizacji zobowiązane zostały jednostki samorządu terytorialnego tak na szczeblu województwa, jak i powiatu oraz gminy. Prawodawca nie określił w u.p.p.r. charakteru prawnego tych programów, ich formy, trybu przyjmowania, treści, sposobu realizacji, okresu obowiązywania, brakuje też wskazania konkretnych organów odpowiedzialnych za przygotowanie i wykonanie programów. Niemniej jednak, jak podkreśla I. Sierpowska⁴⁷, u.p.p.r. jest tylko uzupełnieniem postanowień zawartych w u.p.s. oraz u.w.t. Dlatego też można przyjąć, że organy administracji mają bardzo szeroką swobodę co do tego, kiedy uchwalić dany plan i jakie postanowienia w nim zawrzeć, w tym przede wszystkim – jakie przyjąć konkretne cele. Tego rodzaju swobodę określa się mianem uznania planistycznego⁴⁸.

Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że w demokratycznym państwie prawa każda jednostka powinna mieć zapewnioną ochronę jej życia i zdrowia. Ustawodawca polski wychodzi naprzeciw problemom społecznym współczesnych czasów – przez przyjęte rozwiązania prawne w aktach prawnych rangi ustawy,

rowanych do dzieci i młodzieży; konieczność zmobilizowania przedstawicieli wszystkich służb, zarówno szczebla centralnego, jak również samorządu terytorialnego, do aktywnego włączania się do pracy na rzecz realizacji systemowych rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

⁴⁷ Zob. I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 216.

⁴⁸ Zob. M. Szydło, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s. 152–153.

rozporządzeniach, ale także w programach o zasięgu ogólnokrajowym i lokalnym, zobowiązując tym samym organy administracji publicznej do zapewnienia ochrony jednostki. Samorządy województw oraz gmin zostały zobligowane do przygotowania projektów programów, w których podstawowe znaczenie w tym zakresie odgrywa działalność profilaktyczna oraz interwencyjna. Warto na zakończenie dodać, że pomimo faktu, iż programy realizowane przez właściwe organy administracji publicznej nie są zaliczane do źródeł prawa określonych w Konstytucji RP, nie umniejsza to im rangi znaczenia w walce z aktualnymi problemami społeczeństwa.

Plany jako akty wewnętrzne często wywierają pośredni wpływ na prawa i obowiązki obywateli⁴⁹. Ich treść nie jest obojętna z punktu widzenia członków wspólnoty, gdyż niewątpliwie – w sposób pośredni – wpływa na ich status prawny i jakość życia na danym terenie⁵⁰. Zwraca się uwagę, że o ile normy wewnętrzne zasadniczo charakteryzują się bardzo luźnym związkiem z normami prawa powszechnie obowiązującego, o tyle inaczej jest w przypadku planów. Wykazują one bowiem bardzo silny związek z tymi normami i mogą w istotny sposób dotyczyć interesów podmiotów innych niż adresaci planów, w tym również interesów obywateli⁵¹.

Bibliografia:

- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Ciura G., *Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii*, Warszawa 2005.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2003.
- Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Dudziak S., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3.
- Górski M., Kierzykowska J., *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012.
- Jaroszyński M., [w:] M. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.
- Kołąkowska-Przełomiec H., *Przemoc w rodzinie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1985, nr 1.

⁴⁹ Zob. K. Właźlak, *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9, s. 43 i n.

⁵⁰ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Normy ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 115.

⁵¹ Zob. R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 5, s. 31.

- Kremer E., *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zagadnienia wybrane, związane z orzecznictwem i kontrolą sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Lebowa D., Maciejko W., *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Łuczak K., Muszyńska A., *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Masternak M., *O pojęciu form działania administracji publicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2007.
- Skrzydło-Niżnik I., *Normy ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolała (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
- Skrzydło-Niżnik I., Zalas G., *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Kraków 2002.
- Sokalska M.E., *Międzynarodowa strategia zapobiegania narkomanii* [w:] T. Marcinkowski (red.), *Nawyk alkoholizowania się i ulegania narkomanii w okresie obecnych przemian społecznych*, Szczecin 1983.
- Spurek S., *Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie przemocy w rodzinie*, „Palestra” 2010, nr 7–8.
- Spurek S., *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk 1978.
- Stasikowski R., *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 5.
- Szydło M., *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006.
- Tomaszewska L., *Zwalczanie przemocy w rodzinie*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 2.
- Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992.
- Włazlak K., *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 9.

- Ziemski K., *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] J. Połuszyński (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2003.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann M., *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (red.), *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Strony internetowe:

- http://www.parpa.pl/images/image/NP%202011_2015_11_011.pdf, s. 30 [dostęp: 30.09.2013].
- http://www.parpabip.pl/userfiles/file/Sprawozdanie%20_2011%20.pdf, s. 9 i n. [dostęp: 30.09.2013].

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 roku w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016 (Dz. U. Nr 78, poz. 428).

Orzecznictwo:

- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 1996 r., sygn. SA/Kr 2884/95, niepubl.
- Wyrok WSA w Lublinie z 9 marca 2007 r. (II SA/Lu 965/06).
- Wyrok SO we Wrocławiu z 25 października 2004 r. (XIII RC 2865/03), niepubl.

Rozstrzygnięcia nadzorcze:

- Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody świętokrzyskiego z 9 kwietnia 2009 r. sygn. akt NK-I-0911/50/2009.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z 23 marca 2009 r. sygn. akt PrO-I-0911/115/09.

Programs for the prevention alcoholism, drug abuse and domestic violence

Summary: The issue of the use of psychotropic drugs, alcohol abuse, and violence in the family, are one of the most important issues of the contemporary world. In Poland, the legislature shall take to counteract these the problems both by legislative rank of the Act but also by programs of national and local government level. These documents identify the authorities to take specific actions, tasks, and their expertise, but also the main objective and strategic objectives, the implementation of which will contribute to the primary objective. It is important to programs executed at the level of the provincial government and municipal government, as these units are closest to the public. This article has been characterized, in a synthetic way, specific programs preventing alcoholism, drug addiction and domestic violence, taking into account their scope of action.

Keywords: program, prevention, alcoholism, addiction, domestic violence