

## INFORMACJA

### STAN BEZPIECZEŃSTWA NA POZIOMIE GMINY

#### **I Policja**

W wyniku wprowadzonej w 1999 r. reformy administracji publicznej terenowe organy Policji zostały dostosowane do nowego podziału terytorialnego kraju i weszły w skład wojewódzkiej i powiatowej administracji zespolonej. W konsekwencji organami administracji rządowej na poziomie gminy w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest komendant miejski Policji (w przypadku miast na prawach powiatu) oraz przede wszystkim komendant komisariatu Policji.

Ustawa o Policji (t.j. Dz.U. Nr 7 z 2002 r., poz. 58, z późn. zm.) dopuszcza możliwość tworzenia przez komendanta powiatowego (miejskiego) jeszcze dwóch elementów w strukturach Policji – rewir dzielnicowych i posterunek Policji, na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji. Rewiry dzielnicowych i posterunki Policji funkcjonują jako komórki organizacyjne komendy powiatowej (miejskiej) lub komisariatu Policji. W obecnej sytuacji finansów państwa tworzenie rewirów dzielnicowych i posterunków Policji w znacznej mierze zależy od możliwości budżetowych i warunków logistycznych Policji. Niemniej społeczność lokalna i przedstawiciele samorządu lokalnego wpływają na tworzenie tych jednostek poprzez sygnalizowanie potrzeby ich utworzenia (gdy przemawia za tym interes społeczny, znaczny stopień zagrożenia przestępczością, czy duża odległość od siedziby KPP/KMP lub komisariatu Policji) oraz udzielanie Policji odpowiedniego wsparcia. Istniejąca w tym zakresie współpraca wpływa korzystnie na poprawę bezpieczeństwa na terenach tych gmin. Pomoc gminy przejawia się w szczególności w:

- bezpłatnym użyczeniu lokalu na posterunek Policji lub remontowaniu już istniejących pomieszczeń,
- zakupie sprzętu łączności, samochodów, motocykli (motorowerów),
- zakupie paliwa do sprzętu transportowego, fundowaniu nagród pieniężnych dla najlepszych policjantów,
- pokrywaniu kosztów utrzymania dodatkowych etatów dzielnicowych (zakupione przez gminy etaty dzielnicowych w skali kraju – 233).

Zgodnie z przepisem art. 8a ust. 3 ustawy o Policji, do zadań kierownika rewiru oraz kierownika posterunku Policji należy w szczególności: rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania; inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym; wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia. Jednak zadania kierownika posterunku Policji i kierownika rewiru dzielnicowych nie są tożsame, ponieważ posterunek Policji realizuje szerszy zakres zadań niż rewir dzielnicowych.

Rewir dzielnicowych tworzony jest jako komórka organizacyjna niższego szczebla w komórce prewencji komendy powiatowej (miejskiej) lub komisariatu Policji. Obowiązujące zasady organizacji dopuszczają podporządkowanie rewiru bezpośrednio komendantowi komisariatu Policji. Jest najczęściej usytuowany poza siedzibą macierzystej jednostki. W jego skład wchodzi co najmniej trzy rejony dzielnicowych, definiowane jako część obszaru działania komendy lub komisariatu Policji, wyznaczone jako teren działania dzielnicowych. Do zakresu działania rewiru dzielnicowych należy realizacja zadań prewencyjnych oraz administracyjno - porządkowych.

Posterunek Policji tworzony jest jako komórka organizacyjna w strukturze komendy powiatowej (miejskiej) lub komisariatu Policji, w celu usprawnienia realizacji podstawowych zadań Policji na terenach wiejskich, pozbawionych siedzib komisariatów Policji. Obszar działania posterunku Policji określa komendant powiatowy (miejski) Policji. Struktura organizacyjna posterunku Policji składa się z komórek niższego szczebla ds. prewencji i ds. kryminalnych.

Do zakresu działania posterunku Policji należy: realizacja zadań prewencyjnych; rozpoznawanie zagrożeń przestępczością oraz wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w celu wykrywania i ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń; realizowanie zadań administracyjno-porządkowych; oraz współdziałanie z samorządem terytorialnym.

Możliwości tworzenia posterunków Policji powstały w wyniku zmiany w 2002 r. ustawy o Policji. Zmiana w Ustawie podyktowana była założeniem, że posterunki Policji wypełnią „lukę”, po zlikwidowanych wcześniej w większości gmin wiejskich małych komisariatach. Utworzone w miejsce tych komisariatów rewiry dzielnicowych realizowały tylko zadania z zakresu prewencji. Załatwienie jakiegokolwiek sprawy dochodzeniowej i kryminalnej powodowało konieczność udania się do komendy powiatowej (miejskiej) Policji, niejednokrotnie oddalonej o kilkanaście kilometrów. Takie rozwiązanie wywoływało protesty lokalnych społeczności i władz samorządowych. Obecnie na obsadę posterunków Policji tworzonych w zasadzie w gminach wiejskich, składają się policjanci służby

prewencyjnej (głównie dzielnicowi, policjanci służby patrolowej) i kryminalnej, co powoduje, że obywatel w tej komórce organizacyjnej Policji jest obsługiwany kompleksowo. Komendanci powiatowi (miejscy) Policji wychodząc na przeciw oczekiwaniom społeczności lokalnych - w miarę swoich możliwości kadrowych i przy pomocy władz samorządowych - chętnie tworzą posterunki Policji.

Zmiany, jakie zaszły w ciągu ostatnich trzech lat na terenach gmin wiejskich w sferze tworzenia posterunków Policji, obrazuje poniższa tabela określająca **liczbę rewirów i posterunków Policji w latach 2001 – 2003:**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Liczba rewirów</b>	1580	1387	1121
<b>Liczba posterunków</b>	Nie tworzono	279	729

Zadania związane z realizacją programów prewencyjnych są wykonywane m.in. poprzez porozumienia zawierane przez komendantów jednostek Policji działających na terenie gminy z wójtem, burmistrzem i prezydentem miasta. W roku 2002 zawarto ogółem na terenie kraju 414 takich porozumień, w tym 330 na terenie gmin. W roku 2003 odpowiednio 462 i 222.

## II Straże gminne (miejskie)

Straże gminne (miejskie) działają na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.). Straż gminna (miejska) jest samorządową umundurowaną formacją powoływaną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy i spełniającą służebną rolę wobec społeczności lokalnej. Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Straż może utworzyć i rozwiązać rada gminy (miasta). Koszty związane z funkcjonowaniem straży pokrywane są w całości z budżetu gminy (miasta). Odpowiednio wójt, burmistrz bądź prezydent miasta sprawuje nadzór nad działalnością straży oraz powołuje i odwołuje komendanta straży i jest jego przełożonym. Nadzór w zakresie fachowym sprawowany jest przez Komendanta Głównego Policji.

Liczba funkcjonujących jednostek straży od kilku lat jest zbliżona i wynosi około 430, co oznacza, że staże funkcjonują na terenie co szóstej gminy. Struktura straży jest jednak bardzo zróżnicowana. Według danych Komendy Głównej Policji, w dniu 31 grudnia 2003 roku na terenie kraju funkcjonowało 428 oddziałów straży gminnych (miejskich), zatrudniających 7 389 strażników, w tym 585 osoby cywilne. Zdecydowaną większość funkcjonujących oddziałów stanowiły straże miejskie, bo aż 86,45 %. Straże gminne stanowiły zaledwie 5,61 %, a straże miejsko-gminne 7,94 %. Porównując dane z 2002 i 2003 r. można zauważyć, że nastąpił minimalny spadek liczby oddziałów straży przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia. Niemniej w wyniku istotnej zmiany stanu prawnego w 2004r., w przyszłości dane te mogą ulec istotnym modyfikacjom. Zdaniem Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych nowelizacja ustawy o strażach gminnych i niektórych innych ustaw z dnia 12 czerwca 2003 roku oraz nowe rozporządzenia wykonawcze traktujące o strażach, ich obowiązkach i uprawnieniach spowodowały znaczny wzrost zainteresowania ich działalnością wśród elit samorządowych i społeczności lokalnych. W efekcie w 2004 roku można zaobserwować inicjatywy i tworzenie nowych straży, reaktywacje uprzednio zlikwidowanych, a także znaczący wzrost zatrudnienia w jednostkach działających.

W 2003 r. najwięcej oddziałów straży działało na terenie województw:

- wielkopolskiego (Poznań) - 52 oddziałów,
- śląskiego (Katowice) - 46 oddziałów,
- dolnośląskiego (Wrocław) - 42 oddziałów,

najmniej zaś na terenie województw:

- podkarpackiego (Rzeszów) - 14 oddziałów,

- świętokrzyskiego (Kielce) - 13 oddziałów,
- podlaskiego (Białystok) - 7 oddziałów.

Wszystkie straże wykonują zadania ukierunkowane na ochronę porządku publicznego, przy czym zakres zadań oraz ich efekty są zróżnicowane w zależności od wyznaczanych przez gminy kryteriów, współpracy z Policją, stanu zatrudnienia, wykszolenia i doświadczenia strażników itp. Priorytety i realizację zadań szczegółowych dla straży gminnych (miejskich) ustalają prezydenci i burmistrzowie miast oraz wójtowie. W większości miast od wielu lat podstawową tendencją jest wyznaczanie strażom roli formacji wspomagającej Policję w walce z przestępczością pospolitą, zakłóceniami porządku publicznego i spokoju oraz patologiami społecznymi (m.in. alkoholizm, narkomania). W tych też dziedzinach straże wykazują wzmożoną aktywność. Kolejnym priorytetem są zwykle zadania związane z estetyką miasta i ochroną środowiska.

Straże miejskie bardzo aktywnie włączają się do realizacji programów prewencyjnych, w szczególności skierowanych do dzieci i młodzieży. Czynnie propagują w środowiskach uczniowskich wzory bezpiecznych zachowań i postaw. W wielu przypadkach są to programy autorskie opracowane i realizowane tylko przez straże. Straże miejskie przejmują również szereg zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, które wcześniej realizowała Policja angażując duże siły i środki, np. egzekwowanie przepisów porządkowych, doprowadzanie osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień. Straże zabezpieczają także różnego rodzaju imprezy masowe i uroczystości organizowane na rzecz społeczności lokalnych, takich jak np. festyny, koncerty, wystawy itp. Straże gminne (miejskie) stanowią tym samym istotne uzupełnienie systemu bezpieczeństwa obywateli.

Wydaje się, iż liczniejsze straże (powyżej 30 osób), dobrze zorganizowane i wyposażone osiągały o wiele bardziej znaczące efekty w zwalczaniu wykroczeń. Procentowy udział interwencji straży w zakresie wykroczeń w 2003 r. przedstawiał się następująco: interwencje z Kodeksu wykroczeń - 72,5% (w tym 37 % wszystkich interwencji dotyczy bezpieczeństwa w komunikacji), ustawa o wychowaniu w trzeźwości - 10,7%, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - 9,1%, przepisy porządkowe wydawane przez gminę - 3,9%. Dane z wyników działalności straży świadczyć mogą również o nadmiernym koncentrowaniu działań straży na nakładaniu grzywien z tytułu powszechnie występujących w dużych miastach wykroczeń związanych z parkowaniem pojazdów (ze względu na brak miejsc parkingowych lub nie wniesieniem opłaty za parkowanie), kosztem przeciwdziałania innym zagrożeniom (choć między 2002 i 2003 r. odnotowano spadek o ok. 8 % udziału tej kategorii w ogólnej liczbie nałożonych mandatów).

Średnie wyniki działania jednego strażnika w 2003 r. (w nawiasie dane za rok 2002):

- 175,90 (169,54) - pouczenia,
- 58,15 (52,49) - ukaranie mandatem,
- 4,39 (4,95) - sporządzenie wniosku do sądu,
- 1,70 (1,87) - osób przekazanych Policji,
- 2,39 (2,22) - zabezpieczenie imprez masowych,
- 2,39 (2,67) - zabezpieczenie awarii i zdarzeń losowych,
- 8,04 (9,08) - wykonanie konwojów,
- 3,27 (2,76) - udział w akcjach doraźnych,
- 4,03 (5,12) - doprowadzenia do izby wytrzeźwień,
- 12,67 (16,85) - założenie blokad.

Z uwagi na zbliżone uprawnienia porządkowe straży i Policji oraz potencjał Policji, ważna jest również jakość współpracy pomiędzy strażą i Policją. W powszechnej ocenie Policji, władz samorządowych i komendantów straży współpraca pomiędzy Policją i strażą układa się bardzo dobrze, stale zacieśnia i przynosi pozytywne efekty w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W szczególności współpraca ta dotyczy: stałej wymiany informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie; organizowania systemu łączności Policji i straży; koordynacji rozmieszczenia służb policyjnych i straży; wspólnego prowadzenia działań porządkowych oraz organizowania wspólnych szkoleń. Powszechnie występują uregulowania formalne w postaci porozumień zawieranych przez burmistrzów, prezydentów i wójtów z właściwymi komendantami Policji w sprawie szczegółowych zasad współpracy. Zwykłą praktyką jest bieżąca wymiana informacji o zagrożeniach, przestępczości pospolitej, dyslokacji patroli prewencyjnych. Organizowane są cykliczne spotkania i narady, nawet w cyklu tygodniowym. Odnotowano również przypadki wzajemnego przekazywania dobowych meldunków o zdarzeniach zaistniałych na danym terenie.

Stałą i powszechną formą współpracy są tzw. patrole „mieszane”. Stanowi to wymierne wsparcie służb policyjnych i odciążenie od szeregu czynności porządkowych; szczególnie jest to istotne w przypadku niewielkich etatowo jednostek policyjnych. Powszechnie ma miejsce współdziałanie obu formacji w realizacji rozlicznych programów prewencji kryminalnej.

O jakości współpracy pomiędzy Policją a strażami gminnymi (miejskimi) świadczy również znaczny wzrost wspólnych akcji przeprowadzonych przez te formacje. Jeżeli w 2002 roku przeprowadzono 44 978 wspólnych działań (przy udziale 97 541 strażników – na zasadzie wielokrotności), to w roku 2003 przeprowadzono 62 519 akcji (przy udziale 132 796 strażników).

Wydaje się, iż w ramach współpracy wskazane byłoby lepsze wykorzystanie potencjału Policji w szkoleniu strażników.

W powszechnej opinii działacze samorządowych nie występują już istotne zagrożenia dla działalności straży gminnych (miejskich). Czynnikiem ograniczającym bądź spowalniającym prawidłowy rozwój straży może być w przyszłości sytuacja finansowa miast i gmin. Równocześnie przedstawiciele samorządu terytorialnego niepokoi jedynie kilka kwestii szczegółowych, np. wygórowana wysokość grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych (co budzi obawy o zbytnią restrykcyjność straży), czy ograniczenia w uznawaniu pojazdów straży za pojazdy uprzywilejowane w ruchu drogowym.

Odbiór działalności straży przez społeczności lokalne jest bardzo zróżnicowany. Z jednej strony ilość zgłoszeń, próśb i wniosków mieszkańców miast i gmin kierowana do straży wskazuje na bardzo duże zaufanie społeczne i zapotrzebowanie na działania, które straż realizuje. Z drugiej strony charakter niektórych działań nie przysparza strażom popularności (np. mandaty za złe parkowanie), bądź jest mniej spektakularny (np. działalność w zakresie ochrony środowiska, czy egzekwowania prawa miejscowego).

W ciągu 14 lat funkcjonowania straży gminnych i miejskich można zauważyć przesuwanie się głównego nurtu działań straży z realizacji tzw. spraw administracyjno–porządkowych w kierunku realizacji obowiązków parapolicyjnych. Warto przy tym wspomnieć, że w dniu 25 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1190), która wzmocniła straż gminną (miejską) jako samorządową formację powoływaną do wykonywania zadań w zakresie ochrony porządku publicznego na terenie gminy (np. przez możliwość tworzenia monitoringu wizyjnego).

*(W rozdziale tym zostały wykorzystane materiały otrzymane z Komendy Głównej Policji oraz Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych)*

### **III Państwowa Straż Pożarna**

Państwowa Straż Pożarna jest jednym z kluczowych elementów ogólnokrajowego systemu zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. Nr 147 z 2002 r., poz. 1229, z późn. zm.), która określa ochronę przeciwpożarową jako realizację przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia oraz prowadzenie działań ratowniczych. Ustawa zawiera definicję krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego: jest to integralna część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmująca, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń; system ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych. Z kolei art. 14 ust. 5 ustawy stanowi, że wójt (burmistrz lub prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to wykonywane jest przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez gminę.

Z informacji uzyskanych z Wojewódzkich Komend Państwowej Straży Pożarnej wynika, że we wszystkich województwach jednostki organizacyjne PSP realizują we współpracy z gminami różnego rodzaju inicjatywy i programy w celu podniesienia stanu bezpieczeństwa obywateli.

Do głównych aspektów realizowanych programów zaliczyć należy edukację na rzecz bezpieczeństwa powszechnego oraz działania prewencyjne. Realizacja programów odbywa głównie poprzez:

- pogadanki w szkołach i remizach,
- wspólne ćwiczenia służb ratowniczych,
- kontrole posesji i przewozu materiałów niebezpiecznych,
- pokazy ratownicze,
- propagowanie tematyki bezpieczeństwa w mediach lokalnych oraz w formie broszur informacyjnych,
- turnieje wiedzy o pożarnictwie.

Realizowane projekty mają zazwyczaj charakter cykliczny (powtarzany co roku), np.: „Bezpieczne wakacje”, „Bezpieczne ferie”, „Młodzież zapobiega pożarom” oraz długofalowe (wieloletnie) mające na celu poprawę infrastruktury krytycznej na terenie danej gminy czy powiatu, np.: „Bezpieczne Miasto”, „Bezpieczny Powiat”, realizowane w ramach „Powiatowych Programów Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli”.

W ramach realizacji zadań i programów na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa na poziomie gminnym Państwowa Straż Pożarna współpracuje zarówno z władzami lokalnymi, komendami Policji, strażami gminnymi (miejskimi), Pogotowiem Ratunkowym, jak i organizacjami pozarządowymi, m.in. z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi, Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Związkiem Harcerstwa Polskiego, Polskim Czerwonym Krzyżem, Ligą Obrony Kraju.

Przedstawiciele komend powiatowych i miejskich PSP uczestniczą w pracach powiatowych, miejskich i gminnych zespołów reagowania kryzysowego, komisjach ds. bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W województwach przygranicznych jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej prowadzą intensywną współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego poziomu gminnego i powiatowego w ramach euroregionów. Efektem tej współpracy są cykliczne seminaria, podczas których przedstawiane są m.in. unijne mechanizmy udzielania pomocy ratowniczej i humanitarnej, programy ochrony ludności i środowiska, możliwości uzyskiwania środków z funduszy unijnych, organizowane są międzynarodowe obozy drużyn pożarniczych, itp.

#### **IV Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych**

System rozwiązywania problemów alkoholowych w Polsce jest trójstopniowy. Na szczeblu centralnym prowadzi działalność Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która wyposażona jest w proporcjonalne do potrzeb narzędzia prawne, finansowe i organizacyjne. Instytucje wojewódzkie, zarówno administracji rządowej i samorządowej, ograniczają się do sprawowania kontroli nad wykonywaniem zadań przez gminy. Większość kompetencji i środków finansowych jest zlokalizowanych na poziomie gmin, które na mocy ustawy z dnia 26 paź. 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2002 r.Nr.147, poz.1231, z późn. zm.) uzyskały kompetencje do rozwiązywania problemów alkoholowych w społecznościach lokalnych. Gminy, z racji nie tylko ustawowych zadań, ale również dlatego, że dysponują największą wiedzą o problemach swoich społeczności oraz o dostępnych zasobach, mogą tym samym przedsięwziąć środki zaradcze oraz naprawcze skierowane do lokalnej społeczności. Ustawodawca określił, iż „prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracja społeczna osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gminy” (art.4 ust.1 ustawy).

Podstawę oceny stopnia realizacji zadań w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych na szczeblu lokalnym stanowią:

- coroczne sprawozdania z gmin (w formie ankiet), które za pośrednictwem pełnomocników zarządów wojewódzkich trafiają do Agencji (za rok 2003 zebrano ankietę z 2.283 gmin),
- analiza gminnych programów zgromadzonych w ramach projektu Sieci Gmin wiodących (analizie poddano ok. 600 gminnych programów).

#### **Uchwalanie gminnych programów oraz wykorzystanie środków finansowych uzyskanych z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych**

W 2003 r. **98%** gmin podjęło uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu na rok bieżący (dla porównania w 2000 r. – 92,2%). Ustawa wskazuje gminom źródła pozyskiwania środków finansowych na wykonywanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Są nimi opłaty wnoszone przez przedsiębiorców za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz środki własne gmin. Ze sprawozdań przygotowanych przez Regionalne Izby Obrachunkowe wynika, że gminy (dotyczy to wszystkich gmin) dysponowały w roku 2003 kwotą **471.219.692 zł** pochodzącą z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zaś na przeciwdziałanie alkoholizmowi (według paragrafów budżetowych 85154) wydały **410.811.761 zł**, co

stanowiło **87,2%** wszystkich środków z opłat (dla porównania w 1999 r. 72,9% środków uzyskanych z opłat). Opłaty za korzystanie z zezwoleń były w zdecydowanej większości gmin jedynymi środkami finansowymi przeznaczonymi na gminny program. 5,5% w stosunku do ogólnej sumy opłat pochodziło z budżetu własnego gminy co stanowi zdecydowany wzrost w porównaniu z latami ubiegłymi (1,7% w roku 2001). Przeznaczenie dodatkowych środków z własnego budżetu było prawdopodobnie związane z wprowadzeniem nowych zadań do gminnego programu, na realizację których środki z opłat za korzystanie z zezwoleń okazały się niewystarczające.

Podobnie jak w latach ubiegłych, najwięcej środków finansowych (19%) gminy przeznaczyły na działalność świetlic socjoterapeutycznych i opiekuńczo – wychowawczych oraz na realizację szkolnych i pozaszkolnych programów profilaktycznych (12%). Na uwagę zasługuje fakt, że na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie trafiło jedynie 5,9% dochodów i jest to poziom porównywalny z 2002 r. Natomiast na dofinansowanie programów terapeutycznych realizowanych w placówkach leczenia odwykowego wydano jedynie 3,9% środków, co biorąc pod uwagę trudną sytuację leczenia i potrzeby pacjentów nie stanowi wystarczającej pomocy.

W 2003 roku w gminach funkcjonowało ponad 1800 punktów konsultacyjnych dla osób uzależnionych i ich rodzin. Do ich zadań należy przede wszystkim:

- dostarczanie informacji o możliwości podjęcia leczenia,
- motywowanie do leczenia,
- udzielanie wsparcia i pomocy psychospołecznej osobom po zakończonej terapii odwykowej oraz ich rodzinom,
- diagnoza zjawiska przemocy w rodzinie, podejmowanie interwencji wobec sprawców oraz uruchamianie pomocy dla ofiar (dorosłych i dzieci).

Znaczącą pomocą dla osób uzależnionych od alkoholu i członków ich rodzin były również grupy samopomocowe:

- grupy AA (Anonimowych Alkoholików) – 2005 grup AA (wzrost w porównaniu z rokiem 2002 o blisko 200 grup),
- grupy Al–Anon (dla członków rodzin osób uzależnionych) – 712 grup.

### **Wydawanie i cofanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych**

Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydawane są przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy, po uzyskaniu pozytywnej opinii Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Warunki oraz zasady wydawania, korzystania oraz cofania zezwoleń na sprzedaż

napojów alkoholowych regulują przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Do omawianych zezwoleń odnoszą się także przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz uchwał podejmowanych przez rady gmin w sprawie ustalenia dla terenu gminy (miasta) liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

Naruszenie warunków lub zasad korzystania z zezwolenia skutkuje jego cofnięciem w trybie administracyjnym. Do najczęściej popełnianych naruszeń należy sprzedaż osobom do lat 18. Należy podkreślić, że czyn ten stanowi przestępstwo, a gminom przysługuje możliwość kierowania do sądów aktów oskarżenia oraz uprawnienie oskarżyciela publicznego. Dla przykładu, z powodu sprzedaży nieletnim w 2003 r. cofnięto 103 zezwolenia i skierowano do sądów 191 aktów oskarżenia. Dalsze najczęściej popełniane przez przedsiębiorców naruszenia to: nieinformowanie organów powołanych do ochrony porządku publicznego o zakłóceniach związanych ze sprzedażą alkoholu w prowadzonym przez nich punkcie (cofnięto 54 zezwoleń), wprowadzanie do sprzedaży alkoholu pochodzącego z nielegalnych źródeł (cofnięto 40 zezwoleń), przedstawienie fałszywych danych w oświadczeniu o wartości sprzedaży, na podstawie którego oblicza się wysokość opłaty rocznej (cofnięto 57 zezwoleń), nieprzestrzeganie innych warunków sprzedaży określonych w zezwoleniu (cofnięto 243 zezwoleń). Podane liczby świadczą o tym, że gminy mimo szeregu szczególnych uprawnień (możliwość podejmowania kontroli lub wspomniane już uprawnienie oskarżyciela publicznego) nie najlepiej radzą sobie z egzekwowaniem prawa w tym zakresie. Kontrola punktów sprzedaży alkoholu przez gminne komisje jest nieskuteczna. Często władze gminy nie uwzględniają opinii tychże komisji. Wiele decyzji o cofnięciu zezwoleń bywa uchylanych przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze ze względu na popełniane błędy proceduralne.

### **Działalność profilaktyczna**

Od 2003 r. każda szkoła ma obowiązek przygotowania i realizacji szkolnych programów profilaktycznych. W 2003 r. w szkolnych programach profilaktycznych uczestniczyło 1 406 598 młodzieży, zaś 517 283 w środowiskowych (pozaszkolnych). Bezpośrednio w realizację szkolnych programów profilaktycznych zaangażowanych było 90 499 nauczycieli, zaś 21 571 włączyło się w działania profilaktyczne pozaszkolne. Zwiększyła się liczba rodziców uczestniczących w szkolnych i pozaszkolnych programach profilaktycznych.

Po znowelizowaniu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o pozalekcyjnych zajęciach sportowych, gminy włączały te działania do gminnych programów, uznając je za integralną część profilaktyki. Uczestniczyło w nich 709 257 dzieci i młodzieży. Wydaje się, że samorząd terytorialny bardziej zdecydowanie powinien wspierać materialnie i organizacyjnie szkoły w prowadzeniu zajęć pozalekcyjnych, szkolnych świetlic wychowawczych, kółek sportowych, artystycznych, muzycznych, grup zainteresowań itp. Jednak potrzeby i osiągnięcia w tym zakresie trudno oszacować.

Elementem profilaktyki jest również edukacja publiczna w zakresie problemów alkoholowych. 69% gmin prowadziło takie działania. Gminy najczęściej wydawały własne informatory i zamieszczały artykuły w prasie lokalnej na temat dostępnych miejsc pomocy dla rodzin z problemem alkoholowym. Prowadziły również edukację na temat uzależnienia i przemocy w rodzinie. W 2003 r. tylko co piąta gmina w ramach profilaktyki i przeciwdziałania sprzedaży alkoholu osobom nieletnim organizowała na swoim terenie szkolenia dla sprzedawców alkoholu.

Zgodnie z art. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości samorząd gminny ma obowiązek udzielania rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej, materialnej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą. W oparciu o ten zapis w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych władze gminne podejmują działania służące przeciwdziałaniu przemocy wobec dzieci. Szacuje się, że w rodzinach z problemem alkoholowym żyje 1,5-2 milionów dzieci, z których około 500 tys. znajduje się w sytuacji zagrażającej ich zdrowiu i życiu. Policja rocznie rejestruje blisko 135 tys. ofiar przemocy spośród których ponad 49 tys. to dzieci i młodzież do 18 roku życia.

#### **Najważniejsze zagrożenia dla działań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych:**

- wprowadzanie nowych zadań do gminnego programu bez wskazania dodatkowych źródeł finansowania;
- przeznaczanie środków finansowych na zadania nie związane merytorycznie z gminnym programem. Taka sytuacja dotyczy zwłaszcza gmin o małych dochodach, gdzie ze względu na deficyty finansowe gminy decydują się przekazać środki pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń na inne zadania własne gminy;
- niestabilne regulacje prawne i częste zmiany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (ciągłe zakusy na reklamowanie sprzedaży alkoholu);

- obniżenie ceny alkoholi wysokoprocentowych w związku z obniżką stawek akcyzy, co spowodowało wzrost spożycia napojów alkoholowych o ¼;
- spadek dostępności leczenia odwykowego w niektórych regionach kraju, co oznacza długi okres oczekiwania w przypadku osób zobowiązanych do leczenia (ok. 12 miesięcy);
- nieskuteczność w zwalczaniu zjawiska nielegalnej sprzedaży alkoholu;
- słaba aktywność kontrolna urzędu wojewody;
- lokalne środki społecznego przekazu w niewielkim stopniu podejmują problematykę alkoholową.

Polski model rozwiązywania problemów alkoholowych, oparty na przekazaniu szeregu zadań wykonawczych i kreatorskich na szczebel samorządu gminnego, z roku na rok staje się coraz bardziej stabilny i przynosi coraz więcej korzyści w życiu społecznym lokalnej społeczności. Poziom wydatkowania środków finansowych i ich związek z gminnym programem poprawia się w każdym roku. Działania władz gminnych stają się bardziej systemowe, powstaje coraz więcej miejsc udzielających pomocy osobom uzależnionym i ich rodzinom, co nie zmienia faktu, że okres oczekiwania na podjęcie leczenia jest wciąż bardzo długi (ok. 12 miesięcy). Nadal jednak utrzymuje się przewaga około 600 gmin wiodących, które skuteczniej radzą sobie z ustawowymi zadaniami w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, w przeciwieństwie do gmin małych, nie mających odpowiednich dochodów. Te ostatnie, co pokazują również zgłoszenia do konkursu „Bezpieczna Gmina”, są w znacznie gorszej sytuacji. Jednak przy ocenie rozwiązywania problemów alkoholowych należy wziąć pod uwagę, że według danych szacunkowych, straty ekonomiczne związane z piciem alkoholu (piwa) są w Polsce pięciokrotnie wyższe od wpływów fiskalnych z rynku alkoholowego.

## V Działania na rzecz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży

Do najważniejszych działań podejmowanych na poziomie gminy na rzecz zapobiegania zjawisku krzywdzenia dzieci i młodzieży należą:

- 1) **tworzenie i finansowanie świetlic socjoterapeutycznych i opiekuńczo wychowawczych** - w 2003 roku na terenie całego kraju działało 2600 świetlic realizujących programy socjoterapeutyczne, za ich pośrednictwem pomocą objęto ponad 93 tys. dzieci. W ponad 4.500 tys. świetlic opiekuńczo-wychowawczych przebywało około 119 tys. dzieci, a ponad 117 tys. dzieci uczestniczyło w koloniach i obozach z programem socjoterapeutycznych,
- 2) **podnoszenie kompetencji osób pracujących z dziećmi krzywdzonymi i zaniedbywanymi** - w szkoleniach na temat przeciwdziałania przemocy w rodzinie organizowanych na szczeblu gminnym i wojewódzkim w 2003 roku udział wzięło ponad 2 tys. osób,
- 3) **prowadzenie edukacji społecznej w zakresie przeciwdziałania przemocy wobec dzieci** - samorząd lokalny angażuje się w różnego rodzaju działania służące zmniejszeniu skali zjawiska przemocy wobec dzieci, np. organizuje lokalne konferencje i kampanie medialne, bierze udział w działaniach o charakterze ogólnopolskim (m.in. „Dzieciństwo bez przemocy”, „Zły dotyk” „Dziecko – świadek szczególnej troski”),
- 4) **tworzenie i finansowanie placówek pomagających ofiarom przemocy w rodzinie** - w 2003 roku w gminach działało 156 ośrodków interwencji kryzysowej, 965 punktów konsultacyjnych, 499 telefonów zaufania, 171 schronisk i hosteli. Z oferty ww. placówek oprócz dorosłych ofiar przemocy korzystają także dzieci. Z bazy danych prowadzonej przez Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” wynika, iż w Polsce dzieciom krzywdzonym i zaniedbywanym pomoc oferuje blisko 800 placówek,
- 5) **inicjowanie, tworzenia i współfinansowanie „Niebieskich Pokoi”** - w środowiskach lokalnych, od 2001 roku, powstają tzw. „Niebieskie Pokoje” mające zapewnić dzieciom „przyjazne warunki” w trakcie przesłuchania. Na terenie całego kraju funkcjonuje około 200 pokoi: 57 działa przy komisariatach i komendach policji, 26 prowadzonych jest przez organizacje pozarządowe, pozostałe to pokoje policyjne przystosowane zarówno do przesłuchań dzieci jak i dorosłych ofiar przestępstw,
- 6) **tworzenie interdyscyplinarnych zespołów ds. przeciwdziałania przemocy wobec dzieci** - w gminach tworzone są interdyscyplinarne zespoły specjalistów udzielających kompleksowej pomocy rodzinom, w których dochodzi do przemocy. W 2003 roku w kraju funkcjonowało 287 zespołów

ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz 123 zespoły ds. przeciwdziałania przemocy wobec dzieci,

- 7) **tworzenie koalicji na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie** - przedstawiciele środowisk lokalnych należą do Ogólnopolskiego Porozumienia Osób i Organizacji Pomagających Ofiarom Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”. Członkowie Porozumienia w sposób szczególny angażują się w przedsięwzięcia służące przeciwdziałaniu przemocy domowej, uczestniczą m.in. w organizowanych corocznie przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ogólnopolskich konferencjach poświęconych powyższej problematyce,
- 8) **wdrażanie procedur interwencji służb w sprawach przemocy w rodzinie „Niebieskie Karty”** - od 1998 roku Policja i ośrodki pomocy społecznej wykorzystują procedurę interwencji w sprawach przemocy w rodzinie pod nazwą „Niebieskie Karty”. Procedura ta uwzględnia również problem przemocy wobec dzieci. W 2002 roku Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych opracowała procedurę interwencji gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w sprawach przemocy domowej, określającą m.in. kolejne kroki postępowania członków komisji w przypadku podejrzenia lub stwierdzenia przemocy wobec dzieci w rodzinach z problemem alkoholowym: diagnoza sytuacji rodziny i dziecka, plan pomocy, monitorowanie. Samorząd lokalny wspiera wdrażanie ww. procedur poprzez organizowanie szkoleń, opracowywanie i finansowanie materiałów edukacyjnych.

### **Współpraca z Policją**

Policja samodzielnie lub też przy udziale innych podmiotów realizuje różnorodne programy profilaktyczne. W 2003 roku Policja realizowała 374 programy, w tym 285 skierowanych do nieletnich. Większość spośród nich (80%) prowadzona była na szczeblu komend miejskich i powiatowych Policji, 312 programów zainicjowanych zostało przez Policję, a 62 powstały przy współudziale podmiotów pozapolicyjnych (m.in. Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, starostw powiatowych, poradni psychologiczno-pedagogicznych, wydziałów społeczno-wychowawczych). Wśród nich znalazły się 62 programy edukacyjne skierowane do nieletnich, dotyczące m.in. bezpieczeństwa w ruchu drogowym, patologii i bezpieczeństwa ogólnego. W realizacji części spośród tych programów uczestniczą urzędy gminne. Brak jest jednak informacji na temat skuteczności prowadzonych programów.

Policjanci współpracują również z gminnymi komisjami rozwiązywania problemów alkoholowych. Stale rośnie zaangażowanie policjantów w proces rozwiązywania problemów

związanych ze zjawiskiem przemocy domowej. Prowadzona jest edukacja nauczycieli i rodziców z zakresu wczesnego rozpoznawania symptomów „dziecka krzywdzonego”, podejmowania informacji i organizowania pomocy. Znaczącym przykładem jest tu inicjatywa Komisariatu Policji Warszawa-Targówek realizowana pod hasłem STOP PRZEMOCY. W jego ślady idą także inne terenowe jednostki Policji, np. KWP w Kielcach, KP Warszawa-Praga Południe itp. Działania policjantów z KP Targówek wspierają finansowo władze samorządowe.

Opracowana w Komendzie Głównej Policji koncepcja Działań Policyjnych Ukierunkowanych na Zapobieganie i Zwalczanie Przeszłości Godzącej w Wolność Seksualną i Obyczajność Małoletnich zawierająca propozycje działań, które powinny być prowadzone w tym obszarze zakłada m.in. realizowanie zadań na poziomie gminnym w bezpośrednim kontakcie ze społecznością lokalną.

### **Współpraca z organizacjami pozarządowymi**

Jednym z zadań własnych gminy jest współpraca z organizacjami pozarządowymi. Organizacje te stanowią znakomitą bazę dla rozwoju lokalnych społeczności oraz rozwiązywania występujących tam problemów, gdyż skupiają najaktywniejszych i najbardziej wrażliwych na sprawy społeczne obywateli danego środowiska.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi, na poziomie gminy, podejmowana na rzecz zapobiegania krzywdzeniu dzieci i młodzieży opiera się głównie na realizowanych programach profilaktycznych. Najwięcej działań w omawianym zakresie prowadzonych jest przez ośrodki pomocy społecznej (zarówno pod względem finansowania projektów, jak i inicjowania działań). Na terenie dzielnic funkcjonują placówki zajmujące się udzielaniem pomocy rodzinom z problemem przemocy, w tym świetlice socjoterapeutyczne i zespoły interdyscyplinarne. Przykładem takiego zespołu jest „Praska Sieć Pomocy Dzieciom”, w którym specjaliści z różnych instytucji pracują nad koordynacją działań na rzecz dzieci krzywdzonych.

### **Najważniejsze problemy, sygnalizowane przez Policję i organizacje pozarządowe, utrudniające na poziomie gminy realizację działań na rzecz szeroko pojętego bezpieczeństwa dzieci i młodzieży:**

- 1) mała ilość miejsc udzielających pomocy terapeutycznej, prawnej, medycznej i psychiatrycznej dzieciom krzywdzonym i ich rodzinom,
- 2) brak systematycznej diagnozy środowiska lokalnego pod kątem występujących potrzeb,
- 3) brak danych na temat skali zjawiska krzywdzenia dzieci oraz wielkości grup ryzyka,

- 4) niedostateczna koordynacja działań profilaktycznych podejmowanych na terenie gminy przez poszczególne podmioty,
- 5) zbyt duże rotacje w Policji powodujące, iż osoby przygotowane do stosowania procedury Niebieskiej Karty odchodzą do innych obowiązków służbowych, co powoduje utrudnienia w skutecznej pomocy dzieciom i młodzieży,
- 6) brak środków finansowych przeznaczonych na realizację programów profilaktycznych oraz trudności w pozyskaniu partnerów do ich realizacji.

W obliczu pojawiania się coraz większej ilości zagrożeń rośnie znaczenie działań podejmowanych przez władze gminy w zakresie bezpieczeństwa dzieci i młodzieży. Coraz większego znaczenia nabiera propagowanie w gminach edukacji dla bezpieczeństwa dzieci i młodzieży. Ogromną rolę do spełnienia mają również dzielnicowi, których zadania są związane z procesem kształtowania poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz szeroko rozumianą profilaktyką.

## **VI Narkomania**

Realizatorem polityki zapobiegania narkomanii jest Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii (Biuro ds. Narkomanii) – powołane przez Ministra Zdrowia w lipcu 1993 roku. Zasady przeciwdziałania narkomanii zostały określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2003 r. poz. 24, Nr 198 z późn. zm.). Podstawowe kierunki i formy działań zostały wytyczone w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii.

Z informacji nadesłanych przez Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii wynika, iż w 2003 r. zadaniem najczęściej podejmowanym przez jednostki samorządu terytorialnego było wspieranie rozwoju szkolnych działań profilaktycznych adresowanych do uczniów. Było ono realizowane przez 36% gmin. Programy profilaktyczne w zakresie organizacji czasu wolnego dzieci i młodzieży, stanowiące alternatywę wobec używania narkotyków, wspierane były przez 24% gmin. Zadanie to realizowano poprzez organizowanie zajęć pozaszkolnych, dofinansowanie kolonii i świetlic socjoterapeutycznych. Działania adresowane do dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem dofinansowało 14% gmin. Jednostki samorządu terytorialnego prowadziły także szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe osób realizujących zadania profilaktyczne obejmujące problematykę narkomanii. Organizowano szkolenia dla pracowników szkół, placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych, pracowników socjalnych. Ponadto 1% gmin w kraju dofinansowało programy redukcji szkód.

Najważniejszym wskazywanym przez gminy utrudnieniem przy realizacji działań na rzecz zapobiegania narkomanii jest brak dostatecznych środków finansowych zaplanowanych na przeciwdziałanie zjawisku. W sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2002 – 2005 nadesłanych w 2003r., jednostki samorządu terytorialnego wskazały na brak dostatecznych środków finansowych na realizację zadań z zakresu profilaktyki narkomanii i konieczność finansowania tych zadań, w szczególności dotyczących profilaktyki pierwszorzędowej, ze środków przeznaczonych na rozwiązywanie problemów alkoholowych.

W sprawozdaniach nadesłanych przez gminy wyraźnie widać duże zróżnicowanie w poziomie wydatków na przeciwdziałanie narkomanii, zapewne ściśle skorelowane z wysokością dochodów jednostek samorządowych. Gminy miejskie znacznie częściej realizowały zadania Krajowego Programu, niż gminy wiejskie i to one przeznaczały na ten cel najwyższe środki finansowe.

KBPN stoi na stanowisku, iż ważne jest zharmonizowanie uchwalania budżetów gminnych z planem realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Obecnie decyzje w powyższych

kwestiach zapadają w osobnych trybach, co stanowi znaczną przeszkodę w realizacji Krajowego Programu.

W ocenie KBPN realizacja poszczególnych zadań KPPN przez gminy napotkała na pewne trudności wynikające z braku odpowiednich środków finansowych oraz niedostatecznego zaangażowania w realizację zadań niektórych jednostek samorządu terytorialnego.

W 2003 roku z realizacji zadań Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii sprawozdało się 67% gmin, (tj. 1667 z 2489 gmin). Należy podkreślić, że zaangażowanie gmin w realizację KPPN w porównaniu do lat poprzednich znacznie wzrosło.

W ubiegłym roku w ramach międzynarodowego projektu ESPAD inicjowanego przez Grupę Pompidou zostały przeprowadzone ogólnopolskie badania ankietowe. Projekt miał na celu zbadanie rozpowszechnienia używania przez młodzież szkolną substancji psychoaktywnych. Badanie służyło także zidentyfikowaniu czynników wpływających na rozwój zjawiska, zarówno po stronie popytu, jak i podaży.

Wyniki badań wskazują na wysoki odsetek uczniów, którzy kiedykolwiek używali leków uspokajających lub nasennych bez przepisu lekarza – 17% z młodziej grupy uczniów klas trzecich szkół gimnazjalnych (wiek: 15-16 lat) oraz 20% ze starszej grupy uczniów klas drugich szkół ponadgimnazjalnych (wiek: 17-18 lat). Sieganie po te leki jest bardziej rozpowszechnione wśród dziewcząt niż wśród chłopców.

Wśród substancji nielegalnych relatywnie najwyższym rozpowszechnieniem cechują się konopie indyjskie. Przynajmniej raz w życiu używało ich 19% młodszych uczniów i 37% starszych uczniów. Na drugim miejscu wśród substancji nielegalnych jest amfetamina – stosowało je ok. 6% wśród uczniów gimnazjów i 15% wśród uczniów szkół wyższego poziomu.

Wśród osób okazjonalnie używających substancji nielegalnych – czego wskaźnikiem jest używanie ich w czasie ostatnich 12 miesięcy, także na pierwszym miejscu pod względem rozpowszechnienia, są przetwory konopi. W klasach trzecich gimnazjów używa tego środka ponad 15% uczniów, natomiast w klasach drugich szkół ponadgimnazjalnych używa tego środka ponad 26% uczniów. Kolejne miejsca zajmują w przypadku młodszych uczniów substancje wziewne 4% oraz amfetamina 4%, a w przypadku starszych uczniów amfetamina 10% oraz ecstasy 4%.

W czasie ostatnich 30 dni przed badaniem 8% uczniów klas trzecich gimnazjów i 13% uczniów klas drugich szkół ponadgimnazjalnych używało marihuany lub haszyszu.

Zarówno eksperymentowanie z substancjami nielegalnymi, jak ich okazjonalne używanie, jest bardziej rozpowszechnione wśród chłopców niż wśród dziewcząt.

Porównanie wyników badania z 2003 roku z wynikami badań zrealizowanych w 1995 roku i 1999 roku wykazało, że w ostatnich czterech latach w grupie młodszej młodzieży obserwujemy tendencje stabilizacyjne, a przynajmniej słabszy wzrost w rozpowszechnieniu używania substancji psychoaktywnych. W grupie starszej młodzieży nadal wskaźniki dość silnie rosną, jednak słabiej niż w latach 1995 – 1999. W zakresie oceny dostępności poszczególnych substancji nadal przeważa trend wzrostowy, silniejszy gdy analizujemy dane zebrane od starszej młodzieży.

Ze względu na dużą różnorodność i specyfikę problemu narkomanii Policja nie kształtowała jednolitej strategii reagowania na poziomie gminnym. Zgodnie z zadaniami ujętymi w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2002 – 2005, odpowiedzialnymi podmiotami za uwzględnienie problematyki narkomanii w lokalnych i regionalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, w szczególności w części dotyczącej diagnozy rozpowszechniania używania narkotyków oraz planowanych działań zapobiegawczych są gmina, powiat i samorząd województwa. Policja w działaniach tych aktywnie uczestniczy, współpracując przy opracowywaniu programów, strategii i harmonogramów konkretnych działań.

W 2001 r. w Policji wprowadzono długofalową strategię rozpoznania, zapobiegania i zwalczania przestępczości narkotykowej, a także specjalistycznych szkoleń policjantów zajmujących się tą problematyką. W ramach tej strategii m.in.:

- 1) powołano na szczeblu komend wojewódzkich Policji koordynatorów ds. narkotyków, którzy pełnią funkcje koordynująco–inspirującą w stosunku do ogniw KWP, KMP (KPP),
- 2) w wydziałach kryminalnych komend powiatowych (miejskich) Policji powołano zespoły ds. przestępczości narkotykowej,
- 3) w wydziałach prewencji komend powiatowych (miejskich) Policji wyznaczono funkcjonariuszy odpowiedzialnych za prowadzenie profilaktyki antynarkotykowej,
- 4) w komisariatach Policji wyznaczono policjantów operacyjno–dochodzeniowych, których zadaniem jest m.in.: prowadzenie rozpoznania operacyjnego zjawiska narkomanii na poziomie jednostki podstawowej, ukierunkowanie pracy rozpoznawczej prowadzonej przez policjantów pionu prewencji własnej jednostki, organizacja zabezpieczenia prewencyjnego miejsc zagrożonych, w tym placówek oświatowych, miejsc gromadzenia się narkomanów, dystrybucji środków itp.

Rola Policji w profilaktyce narkotykowej skupia się na przekazywaniu edukacji prawnej, wiktymologii, inicjowania i współdziałania w zakresie lokalnych programów profilaktycznych. W każdym powiecie funkcjonuje od kilkunastu do kilkudziesięciu podmiotów pozapolicyjnych, z którymi podejmowana jest współpraca w zakresie profilaktyki narkotykowej.

Zgodnie ze strategią na lata 2003 – 2007 policjanci w zakresie przeciwdziałania narkomanii mają prowadzić działalność edukacyjno-informacyjną skierowaną przede wszystkim do władz samorządowych, dyrektorów i pedagogów placówek oświatowo-wychowawczych, jak również rodziców i opiekunów.

Policja podejmuje także działania zwalczające narkomanię w środowiskach szczególnie zagrożonych, bez różnicowania ich ze względu na liczbę mieszkańców lub typ społeczności. W chwili obecnej realizowanych jest ponad 100 programów profilaktycznych o charakterze informacyjnym. Należą do nich m.in. programy: „Narkotyki NIE”, „Żyj normalnie”, „Nie biorę”, „Młodzi i dorośli wobec problemu narkomanii, skuteczne reagowanie i umiejętność komunikowania się”, „Alert - narkotyki, czy na pewno nie moje dziecko?”. Policja wspólnie z organizacjami pozarządowymi, pod patronatem Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, kontynuuje kampanię pod hasłem „Narkotyki - najlepsze wyjście nie wchodzić”. Ważnym elementem tych działań są programy realizowane lokalnie w dyskotekach, pubach i kawiarniach, również na terenach wiejskich, angażujące społeczności lokalne.

Biorąc pod uwagę, że rozpowszechnienie używania narkotyków oraz jego uwarunkowania cechuje znaczne zróżnicowanie terytorialne, wdrażanie lokalnych strategii uwzględniających lokalną specyfikę przynosi częściej pożądane rezultaty niż programy centralnie sterowane. Idea tworzenia lokalnych strategii profilaktycznych ze zwiększeniem zaangażowania samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych we wspieraniu działań profilaktycznych jest silnie propagowana. Z perspektywy środowiska, jakim jest gmina czy powiat, możliwa jest właściwa ocena stanu zagrożeń. Diagnoza ta pozwala na wybór adekwatnych, w konkretnym kontekście kulturowym i ekonomicznym, celów oraz zaplanowanie działań zapobiegawczych odpowiadających lokalnym potrzebom.

Policja dokonuje stałych analiz zagrożenia narkomanią poszczególnych szkół, tworzy bazy danych i na ich podstawie podejmuje natychmiastowe czynności zapobiegawcze w zakresie działań prewencyjnych i rozpoznawczych. Upowszechnia numery policyjnych telefonów zaufania, pod które można kierować informacje dotyczące przestępstw narkotykowych oraz sygnałów o niepokojących zjawiskach. W rejonie szkół działają, złożone z policjantów i strażników miejskich, patrole szkolne.

Ich zadaniem jest dbanie o bezpieczeństwo uczniów wokół szkół, na boiskach, pobliskich parkach, w tym ściganie dealerów narkotykowych.

Poważną przeszkodę w ocenie skali zjawiska problemu narkomanii w szkołach podstawowych i gimnazjalnych stanowi brak otwartości wielu szkół na problem narkomanii. W myśl hasła „najważniejsze jest dobre imię szkoły” w dobie rankingów szkół i walce o najzdolniejszych uczniów, wiele narkotykowych problemów nie wychodzi poza jej mury, tworząc fałszywy mit i obraz „czystej szkoły”. W celu eliminowania takich postaw rozpoczęto upowszechnianie opracowanych „Procedur postępowania nauczycieli i metod współpracy szkół z Policją w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży przestępczością, narkomanią, alkoholizmem, prostytutką”. Działanie to, w ramach wprowadzania do szkół programów profilaktyki problemów dzieci i młodzieży uwzględniających profilaktykę narkomanii, podjęło Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz z Policją.

Kolejne utrudnienie w dostatecznym realizowaniu powyższych działań, które Policja wskazuje, jest często zwykle bagatelizowanie problemu narkomanii przez samorządy gminne, tłumaczone często tym, że problem ten na danym terenie nie istnieje. Policja zauważa niechęć włączania się samorządu terytorialnego do realizacji programów i działań ogólnokrajowych.

## VII Ruch drogowy

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych (t.j. Dz.U. Nr 71 z 2000 r., poz. 838, z późn. zm.), drogi publiczne dzielą się – ze względu na funkcje w sieci drogowej – na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Gmina jest właścicielem dróg gminnych oraz jako zarządcy dróg spoczywają na niej zadania planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Gmina jest zobowiązana również do współpracy z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie rozbudowy i utrzymania infrastruktury drogowej.

Ze statystyk oraz opracowań udostępnionych przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Komendę Główną Policji wynika, że nie jest prowadzona baza danych na temat stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na poziomie gmin.

Uprawnionym wydaje się jednak wniosek, że przyczyny oraz skala zdarzeń drogowych są podobne na wszystkich rodzajach dróg, oczywiście z uwzględnieniem specyfiki autostrad, dróg szybkiego ruchu, odcinków dróg w miejscowościach itp.

Porównując dane z lat 2002 i 2003 należy zauważyć zmniejszenie w skali kraju liczby wypadków o 4,6%, ilości zabitych o 3,2% i rannych o 5,3%. Najczęstszym rodzajem zdarzeń drogowych (45,64%) w 2003 r. było najechanie: na pieszego, unieruchomiony pojazd, drzewo, słup, inny obiekt drogowy, zapórę kolejową, dziurę, wybój, garb, zwierzę. Kolejną grupą zdarzeń było zderzenie pojazdów w ruchu (45,59%), do którego dochodziło z racji nieprzestrzegania przez kierujących pojazdami przepisów. Podkreślić należy, iż w skali ogólnej większość wypadków zostało spowodowanych przez kierujących pojazdami (81%). Przy czym nietrzeźwi uczestnicy ruchu (zarówno kierujący, jak piesi i pasażerowie) spowodowali 11,4% ogółu zdarzeń. Dodać należy, że w stosunku roku 2002 liczba kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu wzrosła w roku 2003 o około 6,4%.

Wydaje się jednak, że do istotnych przyczyn wypadków w ruchu drogowym należy dopisać stan infrastruktury, m.in. brak oznakowania poziomego i pionowego dróg, niedostateczna ilość ścieżek rowerowych, kolizyjne i bez sygnalizacji świetlnej skrzyżowania. Podkreślenia wymaga fakt, że w ostatnim czasie w całym kraju zintensyfikowaniu uległy prace remontowe i modernizacyjne, lecz na tym polu jest jeszcze bardzo dużo do nadrobienia w stosunku do państw Europy Zachodniej.

Z informacji posiadanych przez MSWiA wynika też jasno, że znaczącą rolę w poprawie stanu świadomości użytkowników dróg, aczkolwiek nierzadko już po zdarzeniu, odgrywają organizacje pozarządowe. Podmioty te podejmują bowiem szeroką akcję edukacyjną społeczeństwa, której

elementami są m.in. opracowywanie materiałów informacyjnych, organizacja konkursów dla dzieci i młodzieży związanych z tematyką bezpieczeństwa w ruchu drogowym, propagowanie i zakup na potrzeby społeczności lokalnych sprzętu do udzielania pomocy ofiarom wypadków, czy wreszcie poradnictwo osobom poszkodowanym.

## VIII Straż Graniczna

Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze gmin przygranicznych realizuje obok samorządu terytorialnego i Policji Straż Graniczna. Współpraca z samorządem gminnym odbywa się na podstawie art. 2 ustawy o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. Nr 171 z 2002 r., poz. 1399, z późn. zm.), który mówi, że organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe i inne jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać z organami Straży Granicznej oraz zapewnić im niezbędne warunki do wykonywania zadań określonych w ustawie.

We wszystkich jednostkach organizacyjnych SG utworzono etatowe stanowiska ds. kontaktów z organami samorządu terytorialnego. Zadania służbowe wykonywane w ramach tych stanowisk związane są ściśle z realizacją przyjętych przez kierowników granicznych jednostek organizacyjnych SG kierunków współpracy. Stanowiska te utworzono z myślą o potrzebie stałego doskonalenia współpracy oraz utrzymywania bieżących kontaktów roboczych SG z jednostkami samorządu terytorialnego, jak również z grupami narodowościowymi i religijnymi, młodzieżą szkolną, reprezentantami organizacji społecznych działających w strefie nadgranicznej, służbami leśnymi, służbami ratownictwa górskiego i wodnego, kołami łowieckimi, jak również innymi istniejącymi organizacjami. Działalność funkcjonariuszy piastujących wspomniane stanowiska służyć ma kreowaniu pozytywnego wizerunku Straży Granicznej wśród mieszkańców pogranicza oraz aktywnemu udziałowi SG w życiu społecznym gmin przygranicznych.

Wspomniane współdziałanie dotyczy:

- utrzymywania roboczych kontaktów z wójtami gmin przygranicznych,
- uczestnictwa w posiedzeniach rad gmin, podczas których są rozpatrywane kwestie leżące w kompetencjach Straży Granicznej,
- realizacji programów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego każdorazowo przy organizowaniu imprez i uroczystości na terenach przygranicznych,
- bieżącej wymiany informacji, w szczególności, gdy wymagane jest podjęcie przez strony odpowiednich działań,
- uczestnictwa funkcjonariuszy w spotkaniach z młodzieżą szkolną, podczas których propagują oni wiedzę o zadaniach i roli Straży Granicznej w strukturach administracji państwowej,
- uczestnictwa funkcjonariuszy w pracach, naradach i spotkaniach gminnych sztabów zarządzania kryzysowego,
- aktywizacji zawodowej, której wynikiem jest m.in. kierowanie mieszkańców pogranicza do prac przy czyszczeniu pasa drogi granicznej.

Współpraca ta owocuje przekazywaniem do Straży Granicznej informacji o nielegalnym pobycie cudzoziemców na terytorium RP, jak również o przestępstwach i wykroczeniach dokonywanych z ich udziałem. Współdziałanie dotyczy także pomocy ze strony SG w likwidacji skutków wypadków i klęsk żywiołowych.

W opinii Komendy Głównej Straży Granicznej współpracę z samorządem gminnym ocenić należy jako efektywną. Podkreśla się również wsparcie rzeczowe i finansowe lokalnej władzy przekazywane na rzecz SG, co skutkuje zwiększeniem możliwości manewrowych i patrolowych służb, a przez to poprawą stanu bezpieczeństwa na terenach przygranicznych.

Straż Graniczna podejmuje również współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie gmin przygranicznych. Polega ona przede wszystkim na:

- wymianie informacji istotnych z punktu widzenia ochrony granicy państwowej oraz na temat zasad przekraczania granicy,
- udzielaniu pomocy przy organizowaniu imprez okolicznościowych na terenach przygranicznych,
- organizowaniu i prowadzeniu drużyn harcerskich.

Tereny gmin leżących w strefie nadgranicznej narażone są na specyficzne zagrożenia. Należą do nich głównie grupowanie się cudzoziemców z zamiarem dokonania przekroczenia granicy państwowej wbrew obowiązującym przepisom oraz trudnienie się przez mieszkańców tych gmin organizowaniem lub udzielaniem pomocy w przekroczeniu granicy wbrew przepisom oraz przemytem towarów akcyzowych.

## **IX Firmy ochrony osób i mienia**

Działalność firm fizycznej i technicznej ochrony osób i mienia w gminach stanowi uzupełnienie działań podejmowanych przez służby porządku publicznego. Profil działalności firm ochrony, z racji ich specyficznego charakteru (działalność w celu osiągnięcia zysku), jest zasadniczo różny od działań służb państwowych. Podstawowe działania obejmują: fizyczną ochronę obiektu lub terenu, konwojowanie wartości pieniężnych i mienia, a także monitorowanie działania systemów alarmowych, organizowanie czynności podejmowanych przez służby interwencyjne oraz powiadamianie służb porządku publicznego o przestępstwie.

Z uwagi na fakt, iż firmy ochrony osób i mienia są autonomiczne wobec jednostek samorządu terytorialnego, ich ewentualna współpraca może mieć miejsce jedynie dobrowolnie i jest uzależniona od woli współdziałania obydwu stron, a także możliwości finansowych samorządu terytorialnego. Istnieją przykłady takiej współpracy, głównie w większych ośrodkach miejskich i średniej wielkości miastach, co jest uwarunkowane lepszymi możliwościami finansowymi większych gmin w stosunku do gmin o mniejszej liczbie ludności.

Przedstawiciele branży ochrony osób i mienia podkreślają, iż na ogół współdziałanie z samorządem terytorialnym ma miejsce z inicjatywy firm ochrony. Natomiast jednostki samorządu terytorialnego przeważnie nie są zainteresowane taką współpracą. Zgłaszanym powszechnie postulatem przez samorząd branży ochrony jest wypracowanie na poziomie centralnym zasad włączania firm ochrony osób i mienia w lokalne systemy bezpieczeństwa i porządku publicznego.

## **X Grupy samoobrony**

Na terenie gmin, w których lokalne społeczności czują się zagrożone przed różnego rodzaju przestępczością, powstają niekiedy grupy samoobrony. Najczęściej działają na zasadach „sąsiedzkiej pomocy”, „sąsiedzkiej czujności” i „straży obywatelskich”. Działania tych grup polegają w szczególności na prewencyjnych obchodach miejsc zagrożonych oraz informowaniu organów porządkowymi o zaistniałych zagrożeniach. Współpracując z Policją, dobrze zorganizowane i działające zgodnie z prawem organizacje samoobrony, istotnie wpływają na poprawę bezpieczeństwa najbliższego otoczenia - osiedla, ulicy, bloku, domu, parkingu, czy ogródków działkowych.

Przeгляд funkcjonujących zorganizowanych grup samoobrony wskazuje, że w większości inicjatorami ich powstawania są przede wszystkim Policja i działkowicze. Niemniej ich tworzeniem i wspieraniem coraz bardziej zainteresowane są lokalne władze samorządowe, które posiadają w tym zakresie dość duże możliwości działania.

### Opracowanie:

*Wydział ds. Współpracy z Samorządem Terytorialnym i Organizacjami Pozarządowymi*

*Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego MSWiA*

### Kontakt:

*Naczelnik Elżbieta Rusiniak, tel.: 162-89, e-mail: rusiniak.e@mswia.gov.pl*