

ROZDZIAŁ NAUKOWY (НАУКОВИЙ РОЗДІЛ) 9

ROLA I ISTOTA STRAŻY GRANICZNEJ W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA GRANIC RP

THE ROLE AND ESSENCE OF THE BORDER GUARD IN ENSURING THE SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND

**Dawid Czarnecki^{1,3}, Dariusz W. Skalski^{2,3}, Bogdan Kindzer³,
Damian Kowalski^{1,3}**

¹*Pomorska Szkoła Wyższa m. Starogard Gdański, Polska*

²*Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego,
m. Gdańsk, Polska*

³*Lwowski Państwowy Uniwersytet Kultury Fizycznej im. Iwana Boberskiego,
m. Lwów, Ukraina*

Streszczenie

Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka, grup społecznych i narodu. Bezpieczeństwo narodowe to najważniejsza wartość i priorytetowy cel działalności państwa. Jego współczesne postrzeganie nabrało zupełnie nowego charakteru. Pojawiają się i coraz większego znaczenia nabierają nowe zagrożenia, które mogą powodować poważne skutki dla bezpieczeństwa zarówno w skali regionalnej, jak i globalnej. Ich dynamika i zmienny charakter implikują konieczność adaptacji bądź modyfikacji przyjętych rozwiązań w poszczególnych obszarach bezpieczeństwa państwa, w tym także rozwiązań dotyczących ochrony granicy państwowej. Podejmowanie wyzwań i przeciwdziałanie tym zagrożeniom w obszarze bezpieczeństwa jest zadaniem systemu bezpieczeństwa narodowego. Zapobieganie i przeciwdziałanie. Ochrona granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa odbywa się między innymi poprzez działania realizowane w ramach systemu ochrony granicy państwowej, którego zadaniem jest zapewnienie nienaruszalności

i bezpieczeństwa granic. Straż Graniczna jest jednym z elementów systemu bezpieczeństwa państwa. W kompetencjach Straży Granicznej znajduje się zwalczanie wielu zagrożeń. Niniejsza publikacja przedstawia rolę jaką pełni Straż Graniczna w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polski.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, straż graniczna, zagrożenia, ochrona granic

Abstract:

Security is the primary need of man, social groups and the nation. National security is the most important value and the priority goal of the state's activities. Its contemporary perception has taken on a completely new character. New threats are emerging and becoming increasingly important, which may cause serious security consequences both on a regional and global scale. Their dynamics and changing nature imply the need to adapt or modify the adopted solutions in individual areas of state security, including solutions regarding the protection of the state border. Taking up challenges and counteracting these threats in the area of security is the task of the national security system. Prevention and counteraction. The protection of the state border against contemporary threats to state security is carried out, among others, through activities carried out within the state border protection system, the task of which is to ensure the inviolability and security of the borders. The Border Guard is one of the elements of the state security system. The Border Guard's competences include combating many threats. This publication presents the role of the Border Guard in the national security system of the Republic of Poland.

Key words: security, border guard, threats, border protection

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo określa się jako zapewnienie potrzeby istnienia, przetrwania oraz zachowania jego gwarancji i stabilności. Jest to fundamentalny element ludzkiego życia, grup społecznych oraz państw. Konsekwencją zaniechania tej potrzeby jest strach, lęk, niepewność, a także brak szansy na rozwój [9]. Zagrożenie bezpieczeństwa jest więc potencjalnym albo już panującym zjawiskiem, wydarzeniem negatywnie oddziałującym na system wartości i interesy, powodujący niebezpieczeństwo dla poziomu życia i zdrowia, warunków istnienia, własności prywatnej i publicznej oraz środowiska[5]. Funkcjonowanie formacji, których zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa to niezbędny element każdego państwa. W kompetencjach Straży Granicznej znajduje się zwalczanie wielu zagrożeń. W obecnym stuleciu można zaobserwować ich dynamiczną

ewolucję, wśród których najbardziej dotkliwymi wydają się być ataki terrorystyczne oraz elastyczna i trudna do rozpoznania przestępczość zorganizowana o charakterze transgranicznym. Wspomniane zagrożenia zakłócają funkcjonowanie instytucji państwowych, a także negatywnie oddziałują na bezpieczeństwo obywateli oraz porządek społeczny. Ze względu na wzrost konfliktów o charakterze międzynarodowym, narasta potrzeba wzmocnienia potencjału służb i formacji zajmujących się zwalczaniem zagrożeń wpływających na poziom bezpieczeństwa międzynarodowego.

Rys historyczny

Straż Graniczna (SG) jest formacją stosunkowo młodą. Powstała w 1990 r., kontynuując tradycje Korpusu Ochrony Pogranicza z okresu międzywojennego oraz Wojsk Ochrony Pogranicza z lat 1945–1990. Zmiana charakteru ochrony granicy państwowej, a więc i zmiana samej formacji, wymuszona została rozpadem bloku państw komunistycznych i powstaniem nowego porządku społeczno-ekonomicznego w Europie Środkowo-Wschodniej. Dążenie Polski do zbliżenia z Zachodem zapoczątkowało szereg zmian w każdej sferze funkcjonowania państwa. Rozpoczęcie procesu integracji europejskiej implikowało dostosowanie struktur państwa do standardów europejskich. Przekształcenie Wojsk Ochrony Pogranicza w Straż Graniczną było efektem głębokich przemian ustrojowych, jakie zachodziły w Polsce na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Zmiany geopolityczne, charakter stosunków międzynarodowych oraz ewolucja zagrożeń spowodowały konieczność przekształcenia i dostosowania organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo do nowych warunków. Przemiana Wojsk Ochrony Pogranicza w Straż Graniczną determinowana była brakiem zagrożenia militarnego ze strony sąsiadów Polski. Istnienie formacji wojskowej odpowiedzialnej za ochronę granicy państwowej w sytuacji braku zagrożeń bezpośrednim konfliktem zbrojnym na granicy stało się bezzasadne. Liberalizacja polityki gospodarczej, prywatyzacja, a przede wszystkim otwarcie granic dla swobodnego przepływu osób i kapitału, wymusiło zmianę w systemie ochrony granicy państwowej. Stało się oczywiste, że Wojska Ochrony Pogranicza, odpowiedzialne do tej pory za ochronę granicy państwowej, nie sprostają nowym wymaganiom w zakresie bezpieczeństwa. Powołanie Straży Granicznej było odpowiedzią na pojawiające się wyzwania w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Straż Graniczna stała się formacją typowo policyjną [2]. Po zakończeniu II wojny światowej, początkowo zabezpieczenie granic należało do oddziałów wojskowych. Rozkazem Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego z 13 września 1945 roku powołano Wojska Ochrony Pogranicza.

Do głównych zadań tej formacji należało:

- zapobieganie i zwalczanie przestępczości granicznej oraz zapewnienie w pasie granicznym bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- Wojska Ochrony Pogranicza, mimo licznych reorganizacji, przez cały okres swego istnienia stanowiły formację typowo wojskową. Ich likwidacja była podyktowana zmianami społeczno-politycznymi, jakie zaszły w naszym kraju pod koniec XX wieku. W zaistniałej rzeczywistości w wyniku przeprowadzonej reformy utworzono formację policyjno-administracyjną, zgodnie z założeniami, zdolną poradzić sobie z nowymi wyzwaniami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony granic. Powołana Straż Graniczna nazwą nawiązywała do tradycji służb granicznych okresu międzywojennego. Z kolei jej struktura organizacyjna w znacznym stopniu pokrywała się ze strukturą Wojsk Ochrony Pogranicza, po których adaptowano obiekty koszarowe oraz administracyjne[6].

Straż Graniczna- Organizacja i zadania

Wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało powstanie granic o dwojakim charakterze. Rzeczpospolita Polska, sąsiadując z krajami nie-należącymi do UE, ochrania tzw. zewnętrzną granicę UE oraz sąsiadując z krajami członkowskimi, ochrania tzw. granicę wewnętrzną. Straż Graniczna powołana ustawą z 12 października 1990 r., jest jednolicie umundurowaną i uzbrojoną formacją typu policyjnego. Nowo powstała służba o charakterze policyjnym swoje funkcjonowanie rozpoczęła 16 maja 1991 r. Dzień ten był również dniem, w którym formalnie zakończono rozformowanie Wojsk Ochrony Pogranicza. W świetle wymienionej ustawy Straży Granicznej powierzona została ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu oraz kontrola ruchu granicznego. Ochrona granicy państwowej niewątpliwie stanowi jedno z kluczowych zadań w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego.

Do głównych zadań Straży Granicznej należy:

- ochrona granicy państwowej;
- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej;
- zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości Straży Granicznej – także w strefie nadgranicznej;

- osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej;
- gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym;
- nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach;
- ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- zapobieganie transportowaniu bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych;
- zapobieganie przemieszczaniu bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową środków odurzających substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych;
- wykonywanie zadań określonych w innych ustawach [8].

Rzeczpospolita Polska jako kraj demokratyczny i suwerenny, wykonuje swoje zwierzchnictwo nad terytorium lądowym, wodami śródlądowymi, przyległymi pasami wód morskich oraz przestrzenią powietrzną aż do strefy przestrzeni kosmicznej [3]. W celu zapewnienia skutecznej ochrony granicy państwowej realizowane są intensywne czynności służbowe polegające między innymi na patrolowaniu lądowych i morskich odcinków granicy państwowej przy wykorzystaniu dostępnego sprzętu technicznego. Na terenach przygranicznych oraz w strefie nadgranicznej prowadzone są działania ukierunkowane na przeciwdziałanie i ujawnianie zorganizowanych grup przestępczych, zajmujących się przestępczością graniczną, a w szczególności:

- organizowaniem i przerzutem przez granicę nielegalnych migrantów,
- broni,
- artykułów akcyzowych,
- środków odurzających i substancji psychotropowych,
- materiałów radioaktywnych, odpadów itp.

W zależności od występującego zagrożenia i uzyskiwanych informacji wskazujących na nielegalny pobyt cudzoziemców na terytorium Polski realizowane są kontrole legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny Straży Granicznej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Do zakresu działania Komendanta Głównego Straży Granicznej należy w szczególności:

- kierowanie prowadzonymi przez Straż Graniczną działaniami w zakresie ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego;
- analizowanie zagrożeń bezpieczeństwa granicy państwowej;
- nadawanie regulaminów organizacyjnych komendom oddziałów Straży Granicznej oraz jednostkom organizacyjnym Komendy Głównej Straży Granicznej, a także nadawanie statutów ośrodkom szkolenia Straży Granicznej;
- organizowanie i określanie zasad szkolenia zawodowego funkcjonariuszy oraz pracowników Straży Granicznej;
- sprawowanie nadzoru nad terenowymi organami Straży Granicznej oraz nad ośrodkami szkolenia Straży Granicznej;
- udział w przygotowaniu projektu budżetu państwa w zakresie dotyczącym Straży Granicznej, zgodnie z odrębnymi przepisami;
- współdziałanie w zakresie realizowanych zadań z właściwymi organami państwowymi, jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi;
- prowadzenie współpracy międzynarodowej z organami i instytucjami właściwymi w sprawach ochrony granic państwowych. Terenowymi organami Straży Granicznej są:
 - Komendanci Oddziałów Straży Granicznej;
 - Komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej.

Zarówno Komendant Główny Straży Granicznej, jak i organy terenowe są przełożonymi wszystkich podległych im funkcjonariuszy. Komendant Główny wykonuje swoje zadania przy pomocy podległego mu urzędu – Komendy Głównej Straży Granicznej. Komendanta Głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych [3].

Ustawa o ochronie granicy państwowej określa także ogólne warunki przekraczania granicy państwowej. Stanowi ona, że graniczny ruch osobowy i towarowy dozwolony jest przez przeznaczone oraz otwarte dla ruchu granicznego przejścia graniczne na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia. Przekraczanie granicy państwowej poza przejściami granicznymi jest dozwolone na warunkach i w sposób ustalony w umowach zawartych przez RP z sąsiednimi państwami (art. 14 ustawy o ochronie granicy państwowej).

Bezpieczeństwo państwa uzależnione jest w sposób szczególny od ochrony granicy państwowej szczególnie w obecnej sytuacji, kiedy za wschodnią granicą mamy konflikt na Ukrainie a w całej Europie napływ nielegalnych emigrantów. Obecna sytuacja za wschodnią granicą RP obliguje jednak do podjęcia działań, które także w przyszłości będą służyć wzmocnieniu systemu bezpieczeństwa na terenach przygranicznych oraz zapewnią wsparcie Straży Granicznej w przypadku eskalacji konfliktu czy działalności grup dywersyjnych, obejmującej terytorium bezpośrednio graniczące z Polską. Przeciwdziałanie bezprawnemu przekraczaniu granicy Polski a tym samym obszaru Unii Europejskiej przez osoby i środki transportu oraz przemieszczaniu towarów jest istotnym elementem bezpieczeństwa narodowego. Zadanie to Straż Graniczna realizuje poprzez tzw. działania graniczne, które podejmuje na odcinkach granicy rozciągających się między przejściami granicznymi a także w strefie nadgranicznej. Wśród tych działań wymienić należy głównie: działania patrolowe, obserwację, w tym z użyciem środków technicznych, pościgi, zasadzki, kontrolę osób i środków transportu na drogach dojazdowych do granicy. Zadaniem Straży Granicznej jest przeciwdziałanie nielegalnej migracji, w myśl art. 470 ustawy o cudzoziemcach. Jego realizacja odbywa się poprzez kontrolę przestrzegania przepisów związanych z wjazdem i przebywaniem cudzoziemców na terytorium kraju, rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń migracyjnych, zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym w sposób szczególny przestępczości związanej z nielegalną migracją [1].

Straż graniczna jako element systemu zarządzania kryzysowego

Nadzór nad formacją sprawuje minister spraw wewnętrznych i administracji, a komendant główny Straży Granicznej jest centralnym organem administracji rządowej, w sprawach dotyczących ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Straż Graniczna jako organ niespolonej administracji publicznej, w systemie zarządzania kryzysowego pełni rolę jednostki interwencyjno-ratowniczej, która może wydzielać siły i środki dla potrzeb ratowniczych, a także w celu minimalizacji skutków kryzysu. Pod względem wykazywanej

aktywności w procesie zarządzania kryzysowego Straż Graniczna może występować jako:

- podmiot wiodący w działaniach,
- podmiot wspierający działania innych organów.

Wśród zagrożeń istotnych ze względu na obszar odpowiedzialności, w których Straż Graniczna jest podmiotem wiodącym w działaniach, za najważniejsze uznaje się zagrożenie masową nielegalną migracją. Zapobieganie i zwalczanie tego zjawiska są ustawowym i priorytetowym działaniem formacji. Główną aktywność skupia się na działaniach zapobiegawczych i planistycznych, w celu niedopuszczenia do sytuacji kryzysowej, spowodowanej nielegalną migracją bądź minimalizacją jej skutków. Formacja jest podmiotem wspierającym działania innych organów zarządzania kryzysowego przy zagrożeniach spowodowanych siłami natury, jak i przy zagrożeniach wywołanych działalnością człowieka. Największą aktywność, w procesie zarządzania kryzysowego formacja wykazuje w fazie reagowania na powstałą sytuację kryzysową, na co dzień realizując przypisane ustawowo zadania. Oczywiście jest, iż intensyfikacja działań z zakresu zarządzania kryzysowego ma miejsce przede wszystkim na obszarach pozostających w terytorialnym zasięgu działania poszczególnych oddziałów Straży Granicznej, tj. w województwach przygranicznych oraz na polskich obszarach morskich. Z pragmatycznego punktu widzenia wynika ponadto, że na sprawne i efektywne wykonywanie działań wpływa stan współpracy formacji z innymi członkami systemu zarządzania kryzysowego [7]. Plany zarządzania kryzysowego posiadane przez Straż Graniczną funkcjonują na poziomie Komendy Głównej SG oraz oddziałów SG. Ich sporządzenie musi być poprawne pod względem merytorycznym i metodologicznym a zapisane w nich procedury muszą cechować się realnością. Komendant Główny SG zobowiązany jest do utworzenia planu zarządzania kryzysowego, zawierającego elementy które określiła ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz zakres właściwości rzeczowej Straży Granicznej. W planie uwzględnione zostały:

- analizę i możliwości wystąpienia zagrożeń,
- szczegółowe środki i sposoby reagowania na zagrożenie,
- organizację monitoringu zagrożeń,
- organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej[4].

W Straży Granicznej przyjęto, iż poza funkcjonowaniem głównego planu zarządzania kryzysowego powinny być stworzone plany zarządzania

kryzysowego na poziomie Oddziałów SG. Obowiązek ich tworzenia spada na komendantów Oddziałów Straży Granicznej. Plany te stanowią podstawowy dokument, który posiada Służba Dyżurujących Operacyjnych OSG. Ustawodawstwo nie określiło jednak wytycznych do stworzenia tych planów i dając wolną rękę autorom mogącym wzorować się na głównym planie zarządzania kryzysowego, nie kopiując jego założeń. Zadaniem Komendanta Głównego SG jest także opracowanie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, korelującego z planem zarządzania kryzysowego. Plan ten powinien obejmować procedury reagowania kryzysowego z podziałem na kategorie zagrożeń. Straż Graniczna nie działa samodzielnie. Stanowi elementem systemu, dlatego też procedury zawarte w planie powinny brać pod uwagę sposób działania innych służb, aby uzyskać efekt synergii dla sprawniejszego i lepszego kontrolowania sytuacji kryzysowej. W Komendzie Głównej Straży Granicznej stworzony został Zespół Zarządzania Kryzysowego, w skład, którego wchodzi osoby tworzące procedury i plan[1].

Podsumowanie

Podsumowując stwierdzić należy jednoznacznie, iż, Straż Graniczna szczególnie na ścianie wschodniej Polski, będącej granicą kraju i Unii Europejskiej pełni znaczącą funkcję w ochronie bezpieczeństwa naszego państwa. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i wejściu do strefy Schengen Straży Granicznej powierzono nowe zadania. Rola Straży Granicznej, stała się jednym z elementów polityki bezpieczeństwa naszego państwa i Unii Europejskiej, szczególnie w trakcie obecnego kryzysu migracyjnego. Z jednej strony należy wziąć pod uwagę dowolność przekraczania granic, zagwarantować bezpieczeństwo cudzoziemcom, zachęcając tym samym do przyjazdu, chociażby turystów, sprzyjać dzięki temu zbliżaniu się i poznaniu społeczeństw, z drugiej jednak strony zmagać się z problemami niepożądanych przybyszy, szczególnie w kontekście nielegalnej migracji jaka ostatnio widoczna jest w całej Europie. Konkludując ewolucja jaką przeszły formacje chroniące naszych granic doprowadziła do ukształtowania się profesjonalnej, wysoce sprawnej, właściwie zorganizowanej i wyposażonej Straży Granicznej.

Bibliografia

1. Celiński W., *Rola staży granicznej w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Systemy Logistyczne Wojsk nr 48/2018, Siedlce 2018, s. 37-38.
2. Chomacki A., *Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 3*, 20-32.

3. Chomacki A., *Straż Graniczna jako element systemu bezpieczeństwa państwa*, *Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej* nr 3, 20-32.
4. Czarnecki D., Skalski. W. D., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Wybrane aspekty*, Gdańsk 2019, s. 131.
5. Jakubczyk R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2006, s. 98.
6. Kamuda D., Trybus M., *Straż graniczna i jej zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej –zarys problematyki*, *humanities and Social Sciences*, vol. XVIII, 20 (3/2013), pp. 59-72.
7. Mróz B., *Straż Graniczna w Systemie Zarządzania Kryzysowego[w:] Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego* pod red. G. Sobolewskiego, D. Majchrzaka, Warszawa 2011, s.162.
8. Ustawa z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej, Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675.
9. Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 10, Warszawa 1989.