

Jerzy Pykacz

Morski Oddział Straży Granicznej w systemie zarządzania kryzysowego

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 2, 181-186

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jerzy PYKACZ

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu

MORSKI ODDZIAŁ STRAŻY GRANICZNEJ W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Poziom zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz potrzeba zagwarantowania poczucia tego bezpieczeństwa obywatelom, szczególnie tym zamieszkałym w strefach nadgranicznych, skłaniają do podejmowania wszelkich możliwych kroków zmierzających do poszukiwania nowych rozwiązań organizacyjnych oraz współpracy Straży Granicznej z Siłami Zbrojnymi RP.

Ochrona granicy państwowej należy do podstawowych funkcji państwa, ponieważ jest to jeden z ważniejszych czynników mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa. Dobrze i skutecznie strzeżona granica jest odbierana przez społeczeństwo jako świadectwo siły i sprawności państwa, jako wyraz bezpieczeństwa jego obywateli.¹

Ochrona granicy państwowej jest przedsięwzięciem wielopłaszczyznowym, polegającym na organizacji „zespołu przedsięwzięć administracyjno-politycznych, sanitarnych oraz militarnych, o różnym zakresie rygorów, podejmowanych przez każde suwerenne państwo w celu niedopuszczenia do nielegalnego przekraczania granicy państwowej i przewożenia bez zezwolenia określonych towarów (...), zapobieganie przenikaniu przez granicę chorób zakaźnych”.²

Ochrona granic znajduje swoje unormowania prawne powszechnie obowiązujące, w tym umowy międzynarodowe z państwami sąsiadującymi oraz porozumienia zawarte między innymi pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Ministrem Obrony Narodowej, pomiędzy Komendantem Głównym Straży Granicznej a dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych RP, Policją i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz inne akty prawne.³

Straż Graniczna jest to jednolita, umundurowana i uzbrojona formacja quasi-policyjna, której podlega ochrona granic na lądzie i morzu oraz kontrola ruchu granicznego. Odpowiada ona m. in. za rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń granicznych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym stosownymi ustawami. Nie istnieje jednak sprecyzowany katalog przestępstw stanowiących przedmiot zainteresowania tej formacji, chociaż pewne zapisy ustawy o Straży Granicznej wyraźnie określają obszar jej zainteresowań przestępczością i wykroczeniami, które mają bezpośredni związek z osobowym lub towarowym ruchem granicznym. Do nich zalicza się trzy główne kategorie przestępstw:

- szeroko rozumianą nielegalną migrację,
- przemyt towarów;
- fałszerstwa dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej.

¹ S. Ziółkowski, *W ochronie granicy państwowej*, „Polska Zbrojna”, 12 czerwca 1995, s. 6

² *Leksykon wiedzy wojskowej*. Warszawa 1979, s. 250

³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 6 poz. 50)

Nie wyklucza to jednak możliwości ścigania przez Straż Graniczną innych przestępstw i wykroczeń, w tym także zorganizowanych.⁴ W ochronie granicy państwowej na morzu oraz w przestrzeni powietrznej uczestniczą Siły Powietrzne i Marynarka Wojenna Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W obecnych czasach mapa zagrożeń godzących w bezpieczeństwo granic, wyraźnie powiększa swój zasięg, co zmusza do podejmowania interdyscyplinarnych działań, w celu zwiększenia kontroli nad ruchem granicznym. Dowodem na interdyscyplinarny charakter problematyki ochrony granicy państwowej jest angażowanie wielu podmiotów, niejednokrotnie tylko pozornie związanych z działalnością Straży Granicznej. Głównie chodzi tu o realizację przedsięwzięć prewencyjnych i inwestycyjnych związanych z problematyką bezpieczeństwa granic.

Wiadomym jest, że Straż Graniczna wypełnia szereg funkcji w systemie bezpieczeństwa państwa, które można rozpatrywać w kategoriach zadań państwa oraz niezespólonej administracji publicznej.⁵

Z podmiotowego punktu widzenia, w odniesieniu do zadań państwa, Straż Graniczna wypełnia funkcje:

- policyjną, ponieważ wynika to w szczególności z ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej;
- edukacyjno-wychowawczą ukierunkowaną na kształcenie dla bezpieczeństwa oraz formowanie odpowiednich postaw obywatelskich, w tym tożsamości narodowej.

Jeśli zaś chodzi o zadania Straży Granicznej, jako niezespólonej administracji publicznej wyróżnia się następujące funkcje:

- inicjującą, polegającą na proponowaniu władzom zwierzchnim oraz instytucjom współdziałającym rozwiązań usprawniających ruch przygraniczny oraz ochronę granicy państwowej;
- koordynującą, której celem jest zmierzanie do uzgadniania wzajemnych działań sił uczestniczących w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego;
- informacyjną, wynikającą z dostępu instytucji oraz obywateli do gromadzonych i przetwarzanych zasobów wiadomości;
- wspomagającą, odnoszącą się do wszelkich działań zmierzających do wspierania innych służb oraz władz lokalnych w zakresie określonym przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz prawa miejscowego.⁶

Wobec dynamicznie zmieniającego się poziomu wyzwań oraz zagrożeń godzących w bezpieczeństwo granic państwa, podejmowane są odpowiednie działania zgodne z procedurami obowiązującymi wszystkie struktury państwowe. Straż Graniczna, działająca na mocy ustawy o ochronie granicy państwowej, ustawie o cudzoziemcu i innych aktach normatywnych dotyczących ochrony granicy państwowej, współdziała z innymi organami i instytucjami. Działanie to wynika z art. 2 ustawy o Straży Granicznej, który stanowi, że: „organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe i inne jednostki

⁴ B. Wiśniewski (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*. Warszawa 2006, s. 7

⁵ Ibidem, s. 9

⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 1999, s. 85-89

organizacyjne są obowiązane współdziałać z organami Straży Granicznej oraz zapewnić im niezbędne warunki do wykonywania zadań określonych w ustawie”.⁷

Powyższy zapis daje podstawę do współpracy z innymi podmiotami, w niektórych niezbędnych krótkotrwałych sytuacjach, jak i na dłuższy czas. Art. 11 ust. 1 pkt 9 daje funkcjonariuszom Straży Granicznej prawo do: „żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej, wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są, w zakresie swojego działania, do udzielania tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa”.⁸

Zgodnie z podstawą prawną rozwija się współpraca Straży Granicznej z Siłami Zbrojnymi RP. Nie jest niczym nowym, jedynie istota oraz jej zakres podlegają ciągłym zmianom. Współpraca ta ma charakter ciągły i w warunkach dzisiejszych zagrożeń bezpieczeństwa państwa przekłada się na czas realizacji uzgodnionych wcześniej wspólnie realizowanych przedsięwzięć. Współpraca Straży Granicznej z Siłami Zbrojnymi RP poza warunkami militarnymi dotyczy sytuacji kryzysowych oraz takich, które można uznać za zwyczajne. W tym zakresie dotyczy głównie dwóch komponentów tj. Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej. Współpracę wyżej wymienionych podmiotów reguluje stosowne rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydane w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej i realizowane jest głównie poprzez wymianę informacji o obiektach latających i statkach, które przekraczają granicę państwa w powietrzu lub wodach przybrzeżnych.⁹

Współdziałanie Sił Powietrznych WP i Służbą Graniczną jest realizowane pomiędzy:

- oddziałem Straży Granicznej a Ośrodkiem Dowodzenia i Naprowadzania Sił Powietrznych;
- dywizjonem, placówką Straży Granicznej a Ośrodkiem Dowodzenia i Naprowadzania Sił Powietrznych.¹⁰

Natomiast współpraca Marynarki Wojennej i Straży Granicznej jest realizowane pomiędzy:

- Morskim Oddziałem Straży Granicznej a Centrum Operacji Morskich Marynarki Wojennej;
- Pomorskim Oddziałem Straży Granicznej a Centrum Operacji Morskich Marynarki Wojennej;
- Dywizjami Straży Granicznej a dowództwami Flotylli Obrony Wybrzeża Marynarki Wojennej.¹¹

W organizacji współpracy Straży Granicznej z Siłami Zbrojnymi RP, W. Mróz wyróżnia dwa etapy: organizację i podtrzymywanie, przy czym – zdaniem autora – organizowanie polega na uzgodnieniu zakresu miejsca, czasu i sposobu realizacji wspólnie realizowanych przedsięwzięć. Natomiast podtrzymywanie sprowadza się

⁷ Ustawa o Straży Granicznej, rozdział 1 art. 2 (Dz. U. Nr 171 poz. 1399 z 2002 r.).

⁸ Ibidem, rozdział 3 art. 11 ust. 1 pkt 9.

⁹ Rozporządzenie MSWiA w sprawie szczegółowych zasad współdziałania Straży Granicznej z..., op. cit.

¹⁰ B. Wisniewski (red.), *Współczesny wymiar...*, op. cit., s. 40

¹¹ Ibidem

do realizacji przedsięwzięć związanych z uściślaniem lub dokonywaniem na bieżąco korekt w przyjętych wcześniej uzgodnieniach.

Analiza zakresu wspomnianej współpracy upoważnia do stwierdzenia, że:

- zadania i cele współpracy są jasne i akceptowane przez współpracujące podmioty;
- różnorodność właściwości współpracujących podmiotów jest wzajemnie akceptowana;
- współpraca znajduje swe podstawy w przepisach prawa;
- współpracujące podmioty ponoszą w zakresie swej właściwości odpowiedzialność za realizację wspólnie uzgodnionych przedsięwzięć.¹²

Dodać należy, że z analizy współpracy wynika również, iż charakteryzuje się ona także:

- wyraźnym podziałem ról oraz starannym przygotowaniem wspólnych działań;
- precyzyjnie określonym zakresem odpowiedzialności dostosowanych do szczebla struktur organizacyjnych bezpośrednio współpracujących;
- adekwatnością zakresu podejmowanych działań do poziomu zagrożeń i wyzwań.

Gwoli wyjaśnienia, wypada dodać, że dotychczasowe rozwiązania odnosiły się do sytuacji innych, aniżeli te, które uznać można za kryzysowe. Dodatkowo trzeba zauważyć, że ustawowe zadania Straży Granicznej nie odnoszą się wprost do zadań realizowanych przez formację podczas zaistnienia sytuacji kryzysowej. Bez wątplenia jednak Straż Graniczna, jako formacja powołana do ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, jest jednym z elementów systemu bezpieczeństwa państwa, którego zadaniem jest także ochrona ludności przed zagrożeniami spowodowanymi m. in. przez klęski żywiołowe i katastrofy.

Do zakresu współpracy Straży Granicznej z jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych należy:

- uzgadnianie tras dojazdu sprzętu wojskowego i ewentualne pilotowanie;
- organizowanie i prowadzenie wspólnych patroli z Żandarmerią Wojskową;
- wymiana informacji o przegrupowaniach wojsk i potrzebach w zakresie zabezpieczenia ich przemieszczania;
- wykorzystanie obiektów wojskowych do zakwaterowania i wyżywienia funkcjonariuszy Straży Granicznej biorącej udział w działaniach;
- na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej poprzez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Ministra Obrony Narodowej – wzmocnienie siłami jednostek wojskowych, sił Straży Granicznej w głębi strefy nadgranicznej.¹³

Podsumowując można stwierdzić, że o jakości współpracy Straży Granicznej z Siłami Zbrojnymi RP decydują w dużej mierze: system prawny, własne procedury postępowania oraz przepływ informacji między nimi. Właśnie przepisy prawne w dziedzinie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego określić można jako podstawę wszelkich rozważań w tym zakresie. Określają one bowiem w sposób precyzyjny obszary działalności i decydują o ogólnym zarysie form

¹² W. Mróz, *Współdziałanie wojsk*, „Myśl Wojskowa” 1991, nr 2, s. 7-12

¹³ Podstawą prawną tej współpracy jest porozumienie Ministrów Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 marca 2004 r. w sprawie współdziałania resortów obrony narodowej i spraw wewnętrznych i administracji w zakresie ochrony granicy państwowej.

i metod stosowanych przez podmioty uczestniczące w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Determinują skuteczność procedur postępowania instytucji uczestniczących w przedmiotowym kompleksie przedsięwzięć, pozwalając na dozwoloną prawem swobodę działania.

Streszczenie

Zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa należy do najważniejszych zadań każdego państwa. Główną rolę odgrywa w tym Straż Graniczna, która dla wykonania swoich zadań tj.: zwalczanie zorganizowanej przestępczości, niedopuszczenie do przemytu towarów na przejściach granicznych i na granicy morskiej oraz wykrywanie sfałszowanych dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej-musi działać wielopłaszczyznowo. W tym celu współpracuje ze: Strażą Graniczną, Siłami Zbrojnymi RP, Policją, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Warunkiem dobrej i efektywnej współpracy między tymi organami jest odpowiedni system prawny, własne procedury postępowania oraz sprawnie działający przepływ informacji. Należy zwrócić uwagę na ważną rolę przepisów prawnych dotyczących ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego.

W sposób precyzyjny określają one obszary działalności i metody działania podmiotów biorących udział w ochronie granicy państwowej.

Summary

Guaranteeing security to its citizens is among the state's most important tasks. The Border Guard plays a major role in this process and, to meet its obligations, it must act on multiple levels: combat organized crime, prevent smuggling of products on the border crossings and the sea border, or detect falsified documents enabling individuals to cross the state border. In order to achieve it, the Border Guard cooperates with Polish Armed Forces, the Police and the Agency of Internal Security. A condition for a good and effective cooperation between these organs is an appropriate legal system, own procedures and an efficient flow of information. One should pay attention to the significance of regulations governing the protection of state borders and the control of border traffic. They specify the fields and methods of activities of subjects involved in border protection.

Bibliografia

1. Czasopismo *Polska Zbrojna*, (w:) Ziótkowski S., *W ochronie granicy państwowej*, Wydawnictwo Czasopisma Wojskowe. Warszawa 1990, z dn. 12.06.1995 r.
2. *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej. Warszawa 1979
3. Wiśniewski B., *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, Akademia Obrony Narodowej. Warszawa 2006
4. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber. Warszawa 1999

5. Czasopismo *Myśl wojskowa nr 2*, w: Mróz W., *Współdziałanie wojsk*, Wydawnictwo MON Prasa Wojskowa, Warszawa 1950-2007
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zasad współdziałania Straży Granicznej z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ochrony granicy państwowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 6 poz. 50)
7. Ustawa o Straży Granicznej, rozdział 1 art. 2 (Dz. U. Nr 171 poz. 1399 z 2002 r.)