



ARTYKUŁ

Kontrola ruchu drogowego a zwalczanie przestępczości transgranicznej

Traffic control and
the fight against cross-border crime

ŁUKASZ FORYŚ

Akademia Policji w Szczytnie



<https://orcid.org/0000-0003-1241-8722>

KORNELIA STĘPIEŃ

Akademia Policji w Szczytnie



<https://orcid.org/0000-0002-8804-0765>

Abstrakt

Przestępczość transgraniczna, pomimo licznych działań podejmowanych przez podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa, stanowi poważne wyzwanie dla służb. Celem artykułu jest omówienie przestępczości transgranicznej z perspektywy funkcjonariusza pełniącego służbę na drodze oraz wskazanie – na podstawie przeglądu literatury i danych statystycznych – znaczenia kontroli ruchu drogowego w zwalczaniu tej przestępczości. Autorzy wskazują, jaki wpływ na tę przestępczość ma swobodny przepływ w strefie Schengen i Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo, przestępczość transgraniczna, kontrola, ruch drogowy, strefa Schengen, Unia Europejska

- Abstract** Cross-border crime, despite numerous actions taken by entities responsible for ensuring security, poses a serious challenge for law enforcement agencies. The aim of this article is to analyse cross-border crime from the perspective of an officer serving on the road and to indicate – based on a review of literature and statistical data – the importance of traffic control in combating this crime. The authors point out the impact of free movement within the Schengen area and the European Union on this type of crime.
- Keywords** security, cross-border crime, control, traffic, Schengen area, European Union

Wprowadzenie

Unijna polityka dotycząca transportu wspiera budowanie nowoczesnej sieci infrastruktury, która zapewnia zarówno bezpieczniejsze, jak i szybsze podróżowanie. Promuje przy tym wdrażanie cyfrowych rozwiązań, które z jednej strony wpływają na usprawnienie łańcuchów transportowych i łatwiejsze przemieszczanie się z wykorzystaniem różnych środków transportu, lecz z drugiej – umożliwiają popełnianie przestępstw.

Transport jest niezbędnym elementem życia każdego człowieka. Z informacji publikowanych przez Komisję Europejską (KE) wynika, że w latach 2011–2019 udział samochodów osobowych w transporcie pasażerskim w UE spadł z 73,1% do 69,8%. W 2020 r. udział ten wzrósł do 81,9%, a w 2021 r. nieznacznie spadł do 79,7%. Udział statków powietrznych w tym transporcie wzrósł z 10,9% w 2011 r. do 15% w 2019 r., ale spadł do 5,7% w 2020 r., a w 2021 r. wyniósł 7,3%. W przypadku pozostałych rodzajów transportu odnotowano podobne wzorce – gwałtowny spadek w 2020 r., a następnie częściowe ożywienie w 2021 r.¹ Zmiany w 2020 r. były następstwem kryzysu związanego z pandemią COVID-19. Wpłynął on na ogólne wykorzystanie transportu oraz spowodował, że chętniej wybierano samochody prywatne niż środki transportu publicznego. Podobną zależność można zauważyć w związku z wojną w Ukrainie. Ludzie, którzy masowo uciekali z terenów zagrożonych, decydowali się głównie na transport drogowy. Jest to najpopularniejszy rodzaj transportu zarówno wśród osób prywatnych, jak i w przedsiębiorstwach. Wpływa na to

¹ *Statistics Explained*, Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=456757> [dostęp: 10 XII 2024].

rozbudowana sieć dróg, łatwy dostęp do pojazdów samochodowych i możliwość sprawnego przewożenia dużych ilości ładunków w jednym czasie. Pojazdy od lat są wykorzystywane także do działalności przestępczej, np. do przemytu narkotyków, ludzi, towarów, dzieł sztuki, egzotycznych zwierząt itp., a także do zamachów terrorystycznych, co w ostatnich latach jest szczególnie widoczne². Sporadyczne kontrole ruchu drogowego są czynnikiem, który zachęca grupy przestępcze do korzystania właśnie z tej gałęzi transportu z uwagi na niskie ryzyko ujawnienia ich działań.

Transport odgrywa ponadto ważną rolę w europejskiej gospodarce. Stanowi ponad 9% wartości dodanej brutto w Unii Europejskiej, a w usługach transportowych jest zatrudnionych blisko 11 mln ludzi³. Polityka UE, wraz ze wzrostem mobilności społeczeństw, wspiera systemy transportu w rozwiązywaniu ich głównych problemów, dotyczących m.in. infrastruktury, kongestii, bezpieczeństwa, zanieczyszczeń. W celu ich eliminowania KE podejmowała liczne działania, w tym utworzenie w ciągu ostatniej dekady jednolitego europejskiego obszaru transportu. Miało temu służyć zniesienie barier między rodzajami transportu i systemami krajowymi, usprawnienie integracji czy ułatwienie procesu powstawania międzynarodowych i multimodalnych operatorów⁴.

Stale zwiększa się liczba podmiotów świadczących usługi w branży transportowej na skalę światową, między którymi powstaje coraz więcej zależności. Na system globalnej gospodarki mają wpływ zmiany zarówno w samej gospodarce, jak i w innych dziedzinach, co doprowadziło do zauważalnego zwiększenia roli państw azjatyckich, zwłaszcza Chin i Indii, w gospodarce światowej, włączenia się gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej w światowy obieg gospodarczy, znacznego spadku kosztów transportu, wielostronnej liberalizacji handlu, deregulacji rynków telekomunikacyjnych, szybkiego postępu we wdrażaniu osiągnięć technik informacyjnych i telekomunikacyjnych⁵. W obliczu zmieniającej się rzeczywistości podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa muszą analizować podejmowane działania, doskonalić obowiązujące procedury, umiejętności oraz wprowadzać nowe technologie, które pozwolą na przeciwdziałanie przestępczości.

Kontrola ruchu drogowego najczęściej jest kojarzona z działaniami podejmowanymi przez uprawnione organy, np. policję, w celu zapewnienia bezpieczeństwa

² Na przykład od 14 VII 2016 r. do 1 XI 2017 r. doszło do co najmniej siedmiu dżihadystycznych ataków z wykorzystaniem pojazdu (14 VII 2016 r. – Nicea, 19 XII 2016 r. – Berlin, 22 III i 3 VI 2017 r. – Londyn, 7 IV 2017 r. – Sztokholm, 17 VIII 2017 r. – Barcelona, 31 X 2017 r. – Nowy Jork).

³ *Bezpieczny, zrównoważony i połączony transport*, Unia Europejska, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/transport_pl [dostęp: 10 XII 2024].

⁴ Ł. Foryś, R. Gwardyński, M. Żuber, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa dotyczące mobilności człowieka*, Szczytno 2024, s. 61.

⁵ Tamże, s. 62.

i porządku na drogach. Obejmuje ona m.in. sprawdzanie dokumentów, stanu technicznego pojazdów, przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez kierowców oraz badanie ich trzeźwości. Zdaniem autorów możliwości wykorzystania kontroli ruchu drogowego w zapewnieniu bezpieczeństwa są jednak dużo szersze. W trakcie przeprowadzania takiej kontroli policjanci mogą sprawdzić osoby i rzeczy w policyjnych systemach teleinformatycznych oraz ładunek, bagaż i ich zgodność z posiadanymi dokumentami (w przypadku gdy są wymagane).

Celem artykułu jest omówienie przestępczości transgranicznej z perspektywy funkcjonariusza pełniącego służbę na drodze oraz wskazanie – na podstawie przeglądu literatury i danych statystycznych – znaczenia kontroli ruchu drogowego w zwalczaniu tej przestępczości.

Pojęcie przestępczości transgranicznej

Zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej:

(1) Głównym motywem transgranicznej przestępczości zorganizowanej, w tym organizacji przestępczych typu mafijnego, jest uzyskiwanie korzyści finansowych. W związku z tym właściwe organy powinny dysponować środkami pozwalającymi na wykrywanie, zabezpieczanie i konfiskatę korzyści pochodzących z przestępstwa, jak i na zarządzanie tymi korzyściami. Skuteczne zapobieganie przestępczości zorganizowanej i zwalczanie jej powinno jednak polegać na neutralizacji korzyści pochodzących z przestępstwa i powinno zostać rozszerzone, w niektórych przypadkach, na wszelkie mienie pochodzące z działalności przestępczej.

(2) Zorganizowane grupy przestępcze działają niezależnie od istnienia granic i coraz częściej uzyskują mienie w państwach członkowskich innych niż te, w których głównie działają, oraz w państwach trzecich. Coraz potrzebniejsza staje się skuteczna współpraca międzynarodowa w zakresie odzyskiwania mienia i wzajemnej pomocy prawnej.

(3) Do najsukuteczniejszych metod walki z przestępczością zorganizowaną należy wprowadzenie surowych konsekwencji prawnych popełniania takiego rodzaju przestępstw, jak również skuteczne wykrywanie oraz zabezpieczanie i konfiskata narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa.

(4) Mimo że danych statystycznych dotyczących tej kwestii jest niewiele, wydaje się, że kwoty odzyskiwane z korzyści pochodzących z przestępstw w Unii nie są wystarczające w porównaniu z szacunkową wysokością takich korzyści.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że mimo iż procedury konfiskaty są uregulowane przepisami unijnymi i krajowymi, to są one wykorzystywane w zbyt ograniczonym zakresie⁶.

Według Piotra Kozłowskiego definicja Andrzeja Wawrzusiszyna dotycząca przestępczości transgranicznej wskazuje, że:

(...) przestępczość transgraniczna jest jedną z form przestępczości zorganizowanej. Jest zjawiskiem dynamicznym, które w zależności od obszaru oraz metod działania jak również od kategorii przemycanych towarów ulega stałym zmianom i modyfikacjom. Przestępczość transgraniczna potrafi się błyskawicznie dostosować do lokalnych potrzeb, a także wypełnić zapotrzebowanie na usługi i towary deficytowe, przynosząc krociowe zyski dla organizatorów procederu. Istniejący ruch graniczny oraz międzynarodową wymianę towarów próbuje do swoich celów wykorzystać przestępczość transgraniczna⁷.

Przestępczość transgraniczną określa się jako działania przestępcze, które są prowadzone na terenie różnych państw lub naruszają ich granice. Często jest związana z międzynarodową przestępczością zorganizowaną, która przyjmuje strukturę sieciową. Ten rodzaj przestępczości stanowi poważne zagrożenie systemu bezpieczeństwa państwa z uwagi na: (...) *długofalowe skutki aktywności transgranicznej przestępczości zorganizowanej, których źródeł należy upatrywać w tzw. wtórnym oddziaływaniu grup przestępczych. Biorąc pod uwagę to, iż w wyniku nielegalnej działalności zorganizowane grupy przestępcze osiągają określone korzyści materialne, trzeba założyć także, że zdobyte przez nie zasoby mogą i są wykorzystywane do wpływania na sytuację poszczególnych krajów, ich gospodarek, a w konsekwencji także na ich bezpieczeństwo*⁸. Przestępczość transgraniczna obejmuje m.in. przemyt towarów, narkotyków, broni, odpadów, dzieł sztuki, materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także terroryzm. Sposób, formy oraz zakres aktywności transgranicznej przestępczości zorganizowanej w poszczególnych państwach są bardzo zróżnicowane i zależą od wielu czynników, np. warunków społeczno-ekonomicznych, polityki

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej.

⁷ P. Kozłowski, *Przestępczość transgraniczna w latach 2015–2017 zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w świetle danych statystycznych Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyśle*, „Współczesne Problemy Zarządzania” 2020, t. 8, nr 1(16), s. 86. <https://doi.org/10.52934/wpz.86>.

⁸ P. Kuzior, *Transgraniczna przestępczość zorganizowana – asymetryczne zagrożenie*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2008, nr 12(54), s. 29–30.

i stabilności rządu, systemu prawnego i egzekwowania prawa. Bardzo trudno jest ocenić skalę zjawiska oraz jego oddziaływania na bezpieczeństwo państw i systemu międzynarodowego. Jak zauważa Paweł Lubiewski:

Współczesne uwarunkowania społeczno-polityczne generują szereg problemów, z którymi musi sobie radzić administracja państwowa, a radzenia z dotąd nieznanymi jak najszybciej się nauczyć. Bez wątpienia granica państwowa jest tą płaszczyzną aktywności administracji państwa. (...) W odniesieniu do problemu ochrony granic współczesnego państwa wyraźnie dostrzegalny jest dualizm charakteru ochrony granicy przejawiający się z jednej strony w konieczności ochrony nienaruszalności granicy, a z drugiej w konieczności ochrony przed przenikaniem przez nią w głąb państwa wielu poważnych zagrożeń⁹.

Jest to jedna z głównych przyczyn, dla których współcześnie do ochrony granic nie wystarczy jedna instytucja. W polskich realiach ten obowiązek w niejednakowym zakresie został powierzony kilku instytucjom realizującym zadania w różnych obszarach działalności państwa.

Działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa muszą mieć kompleksowy i interdyscyplinarny charakter. Według Andrzeja Czopa determinanty, które powodują szczególne zagrożenie dla granicy państwa, to: (...) *terroryzm, zwłaszcza islamski, niekontrolowane ruchy migracyjne, przestępczość zorganizowana, skażenia sanitarne i epidemiologiczne. Wskazano też na konieczność ochrony granic przed zorganizowanym przemytem, zwłaszcza: środków odurzających i psychotropowych, materiałów radioaktywnych, niebezpiecznych odpadów, broni, amunicji i innych środków walki, kradzionych samochodów, alkoholu, papierosów i dzieł sztuki*¹⁰.

Strefa Schengen – europejska strefa bez granic wewnętrznych

Zasady obowiązujące od 1995 r.¹¹ w strefie Schengen:

(...) znoszą kontrole na jej wewnętrznych granicach, jednocześnie harmonizując i wzmacniając bezpieczeństwo jej zewnętrznych granic. Ogólna zasada stanowi, że gdy ktoś dostanie się do strefy Schengen, może podróżować

⁹ P. Lubiewski, *Granice Rzeczypospolitej Polskiej jako wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Policyjny” 2019, numer specjalny, s. 66. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.6700>.

¹⁰ A. Czop, *Służby specjalne w systemie ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Policyjny” 2019, numer specjalny, s. 129. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.6698>.

¹¹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice*.

z jednego kraju członkowskiego do drugiego bez kontroli na granicach. Jednak uprawnione do tego organy krajowe mogą przeprowadzać kontrole pewnych osób na wewnętrznych granicach lub w ich pobliżu, jeśli informacje uzyskane od policji i praktyka uzasadniają tymczasowe zwiększenie nadzoru. Strefa Schengen oznacza również wspólną politykę wizową dla krótkich pobytów obywateli krajów spoza UE. Państwa w strefie Schengen łączą również siły w walce z przestępczością poprzez współpracę policyjną i sądowniczą¹².

System informacyjny Schengen jest usprawniany z myślą o zapewnieniu Europejczykom większego bezpieczeństwa. Strefa Schengen to jeden z filarów integracji europejskiej. Swobodny przepływ daje mieszkańcom UE prawo do życia, nauki, pracy i świadczeń (medycznych, emerytalnych) na terytorium całej wspólnoty. Do strefy Schengen należą wszystkie kraje stowarzyszone w Unii, oprócz Irlandii, która utrzymuje w mocy klauzulę opt-out, i Cypru, który planuje przystąpić do strefy Schengen. Kraje UE zgodziły się znieść od 31 marca 2024 r.¹³ kontrole graniczne na granicach powietrznych i morskich dla osób podróżujących z i do Bułgarii i Rumunii. Ponadto do strefy Schengen należą cztery kraje spoza UE: Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein (rysunek 1).

Jak podają statystyki, w 2015 r. zewnętrzne granice UE przekroczone nielegalnie 1,83 mln razy. W 2023 r. udało się ograniczyć tę liczbę do 355 300¹⁴. Nadal jednak zarządzanie migracją i bezpieczeństwem granic zewnętrznych stanowi wyzwanie dla Europy.

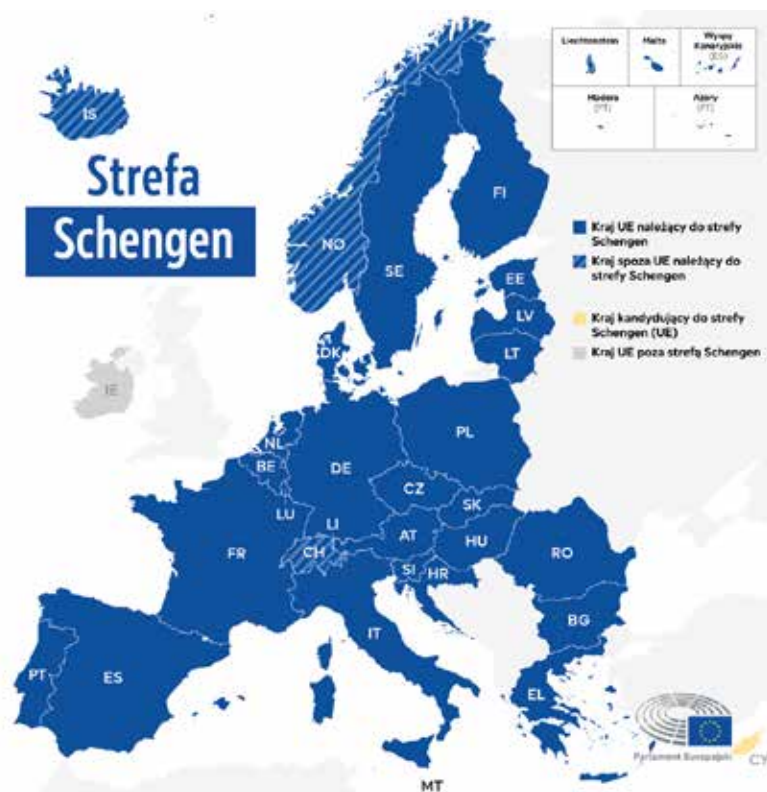
Działania podejmowane przez PE przyczyniają się do wzmocnienia wspólnej polityki azylowej, rozwijają legalną migrację zgodnie z potrzebami państw członkowskich, wspierają integrację obywateli państw trzecich oraz powstrzymują nielegalną migrację. Celem Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest zwalczanie zagrożeń transgranicznych, takich jak terroryzm, przestępczość zorganizowana i cyberprzestępczość. Te wyzwania zapoczątkowały znaczące zmiany w tworzeniu narzędzi i agencji, takich jak: System Informacyjny Schengen, System Informacji Wizowej, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) oraz system

¹² *Strefa Schengen: wszystko, co musisz wiedzieć o europejskiej strefie bez granic wewnętrznych*, Parlament Europejski, 18 VI 2019 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20190612STO54307/strefa-schengen-wszystko-co-musisz-wiedziec-o-europejskiej-strefie-bez-granic> [dostęp: 13 VI 2025].

¹³ *Schengen: co wpływa na europejską strefę bez granic wewnętrznych?*, Parlament Europejski, 29 V 2018 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20180525STO04311/schengen-co-wplywa-na-europejska-strefe-bez-granic-wewnetrznych> [dostęp: 11 XII 2024].

¹⁴ *Irregular border crossings into EU so far this year highest since 2016*, Frontex, 11 XII 2023 r., <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-so-far-this-year-highest-since-2016-hZ9xWZ> [dostęp: 11 XII 2024].

wjazdu/wyjazdu (Entry Exit System, EES)¹⁵ na zewnętrznych granicach strefy Schengen. Ich zadaniem jest wykrywanie przestępców, terrorystów lub innych osób stanowiących zagrożenie. Podróżujący, którzy nie potrzebują wizy, będą w przyszłości sprawdzani przed przybyciem do UE za pomocą Europejskiego Systemu Informacji o Podróży oraz Zezwoleń na Podróż (European Travel Information and Authorisation System, ETIAS)¹⁶. Zacznie on działać w ostatnim kwartale 2026 r.¹⁷



Rysunek 1. Państwa strefy Schengen.

Źródło: *Strefa Schengen: wszystko, co musisz wiedzieć o europejskiej strefie bez granic wewnętrznych*, Parlament Europejski, 18 VI 2019 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20190612STO54307/strefa-schengen-wszystko-co-musisz-wiedziec-o-europejskiej-strefie-bez-granic> [dostęp: 13 VI 2025].

¹⁵ System EES nie został jeszcze uruchomiony. Zob. *Entry/Exit System (EES)*, <https://travel-europe.europa.eu/en/ees> [dostęp: 11 XII 2024].

¹⁶ *Zarządzanie granicami zewnętrznymi*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/zarządzanie-granicami-zewnetrznymi#:~:text=SIS%20E2%80%93%20System%20Informacyjny> [dostęp: 11 XII 2024].

¹⁷ *ETIAS*, <https://travel-europe.europa.eu/en/etias> [dostęp: 11 IV 2025].

W strefie Schengen najczęściej wybierany jest transport drogowy, zwłaszcza samochodowy. Wynika to z łatwości przemieszczania się bez kontroli granicznych, co jest szczególnie korzystne dla przewozów towarowych i pasażerskich.

Strefa Schengen – kontrola na granicach

Zgodnie z informacjami podanymi na stronach PE: *Zwiększony napływ obywateli państw trzecich do strefy Schengen, który ma jeszcze wzrosnąć w przyszłości (do roku 2025 około 300 mln obywateli państw trzecich legalnie przekroczy granice strefy Schengen w celu odbycia krótkoterminowej wizyty) oraz obawy związane z bezpieczeństwem zewnętrznych granic UE spowodowały potrzebę opracowania nowych zasad dotyczących zarządzania granicami obszaru Schengen*¹⁸. Według danych KE:

(...) w strefie Schengen każdego roku odbywa się ponad 1,25 miliarda podróży. Choć w strefie Schengen zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych, państwa zachowały prawo do przywrócenia tymczasowych kontroli w przypadku poważnych zagrożeń dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Od 2015 r., w związku z kryzysem migracyjnym, a także wzrostem zagrożeń terrorystycznych, szereg państw strefy Schengen przywróciło takie kontrole (...). Podczas pandemii COVID-19 wiele krajów UE przywróciło kontrole graniczne, aby powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa. W grudniu 2021 r. Komisja Europejska zaproponowała aktualizację przepisów regulujących strefę Schengen, aby zapewnić, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jest stosowane jako środek ostateczny. Nowe przepisy mają też wspierać stosowanie alternatywnych środków, takich jak ukierunkowane kontrole policyjne i wzmocniona współpraca policyjna. Posłowie i posłanki do PE kilkakrotnie sprzeciwiali się częstemu przywracaniu kontroli, ponieważ utrudnia to swobodny przepływ osób w UE¹⁹.

W kwietniu 2024 r. Parlament Europejski zatwierdził aktualizację przepisów strefy Schengen. Ustanowiono limity czasowe dla kontroli na granicach wewnętrznych. Rada UE zatwierdziła aktualizację w maju 2024 r. Kodeks graniczny Schengen daje państwom członkowskim możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Mogą one z tego prawa

¹⁸ *Strefa Schengen: Wspólny elektroniczny system wzmocni bezpieczeństwo granic*, Parlament Europejski, 25 X 2017 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20171023STO86604/strefa-schengen-wspolny-elektroniczny-system-wzmocni-bezpieczenstwo-granic> [dostęp: 11 XII 2024].

¹⁹ *Strefa Schengen: rozszerzanie europejskiego obszaru bez granic*, Parlament Europejski, 23 II 2018 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20180216STO98008/strefa-schengen-rozszerzenie-europejskiego-obszaru-bez-granic> [dostęp: 11 XII 2024].

korzystać w ostateczności, w wyjątkowych sytuacjach, i musi to odbywać się z poszanowaniem zasady proporcjonalności²⁰.

W lutym 2024 r. parlamentarna Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zatwierdziła porozumienie osiągnięte z rządami krajowymi modyfikujące przepisy dotyczące kontroli osób na zewnętrznych granicach UE²¹. *Przepisy te będą dotyczyły osób niespełniających warunków wjazdu na teren kraju UE, które zostaną zatrzymane podczas nielegalnego przekraczania granicy lub misji ratunkowej na morzu, oraz osób, które aplikują o ochronę międzynarodową na przejściu granicznym granicy zewnętrznej*²². Kontroli mogą być poddane osoby znalezione na terenie UE, które uniknęły kontroli granicznej i nie mają odpowiedniego zezwolenia. Kontrole mają obejmować: (...) *identyfikację, pobieranie odcisków palców, kontrole bezpieczeństwa, wstępną ocenę stanu zdrowia i podatności na zagrożenia*²³. Zgodnie z przepisami procedura ta powinna trwać do siedmiu dni. System monitorowania działań w tym zakresie obowiązuje: (...) *w każdym kraju UE w celu zabezpieczenia fundamentalnych praw człowieka dla osób, które są poddawane kontroli*²⁴. Z kolei: (...) *jako alternatywę dla kontroli na granicach wewnętrznych, nowe przepisy wspierają współpracę Policji w regionach przygranicznych w celu przeciwdziałania nielegalnemu przemieszczaniu się w strefie Schengen. Zatrzymane osoby spoza UE o nieuregulowanym statusie często przybywają z innego kraju UE, więc jeśli oba kraje organizują wspólne patrole, te osoby mogą zostać przeniesione z powrotem do pierwszego kraju UE*²⁵. Parlament Europejski chce wykluczyć z tego kilka kategorii osób, w tym małoletnich.

Stan bezpieczeństwa w Polsce w latach 2019–2020

Jak wynika z danych dotyczących 2020 r. opublikowanych przez Policję²⁶, w Polsce popełniono 786 302 przestępstwa, tj. o 36 475 mniej niż w 2019 r., a ich

²⁰ *Przeciwdziałanie nielegalnej migracji: lepsze zarządzanie granicami UE*, Parlament Europejski, 17 VII 2017 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20170627STO78419/przeciwdzialanie-nielegalnej-migracji-lepsze-zarzadzanie-granicami-ue> [dostęp: 13 XII 2024].

²¹ *Asylum and migration: Civil Liberties committee endorses a new legal framework*, European Parliament, 14 II 2024 r., <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240212IPR17628/asylum-and-migration-civil-liberties-committee-endorses-the-agreements> [dostęp: 13 XII 2024].

²² *Przeciwdziałanie nielegalnej migracji: lepsze zarządzanie granicami UE...*

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

²⁶ Ostatnie informacje na temat bezpieczeństwa opublikowane przez Policję pochodzą z początku 2021 r.

wykrywalność wzrosła i wyniosła 73,9%²⁷. W 2020 r. skradziono 9121 aut, tj. o 3% więcej w porównaniu z 2019 r. (8856 aut), a wykrywalność tego typu przestępstw wzrosła o 1,9%. W 2020 r. w Polsce doszło do 656 zabójstw, tj. do 125 więcej niż w 2019 r. Odnotowano ponadto 199 020 przestępstw gospodarczych – o 9427 więcej niż w 2019 r. W tym samym roku policjanci zabezpieczyli majątek przestępców o łącznej wartości 867 049 023 zł, a w 2020 r. – mienie o wartości 930 118 572 zł. Funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego Policji (CBŚP), których głównymi zadaniami są identyfikowanie i neutralizacja grup przestępczych, często przy współpracy z polskimi i zagranicznymi instytucjami, zebrali materiał procesowy i przedstawili zarzuty ponad 3200 osobom (w 2019 r. – prawie 3800). W 2019 r. 1836 podejrzanym postawiono zarzuty kierowania zorganizowaną grupą przestępczą lub udziału w niej (w 2020 r. – ponad 2000). Udało się również zlikwidować zaplecze finansowe grup przestępczych i zabezpieczyć majątki podejrzanych na poczet przyszłych kar. W 2020 r. zabezpieczono mienie w wysokości ponad 700 mln zł, a na czarny rynek nie trafiło ponad 10 t narkotyków, z czego ponad 4 t przejęto poza granicami Polski. Zabezpieczono też środki odurzające, psychotropowe, a także duże ilości prekursorów, co wstrzymało produkcję kolejnych narkotyków. Zlikwidowano 31 laboratoriów narkotyków syntetycznych i 75 plantacji konopi indyjskich.

W 2020 r. prowadzono także działania mające na celu zwalczanie przestępczości tytoniowej. Zlikwidowano 20 fabryk papierosów (tyle samo co w 2019 r.). Zabezpieczono ponad 190 mln szt. papierosów (w 2019 r. – ok. 212 mln szt.) i ponad 306 t tytoniu (w 2019 r. – ponad 324 t). Ponadto służby krajów UE, dzięki informacjom przekazanim przez funkcjonariuszy CBŚP, identyfikowały działalność grup przestępczych na swoim terytorium. Zlikwidowano cztery działające fabryki papierosów, a także zabezpieczono ok. 48 mln szt. papierosów i ponad 123 t krajanki tytoniowej. Co istotne: (...) *osiągnięte wyniki CBŚP oraz przeprowadzone akcje były możliwe także dzięki współpracy z prokuraturą, policjantami Komend Wojewódzkich Policji, Strażą Graniczną, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajową Administracją Skarbową, Głównym Inspektorem Sanitarnym, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej i innymi polskimi instytucjami*²⁸. Ponadto funkcjonariusze CBŚP, często przy wsparciu Europolu i Eurojustu, współpracowali ze służbami i instytucjami wielu krajów. Poddane analizie działania przestępcze są powiązane również z przestępczością zorganizowaną,

²⁷ Wszystkie dane w części artykułu *Stan bezpieczeństwa w Polsce w latach 2019–2020* pochodzą z: *Podsumowujemy 2020 rok w Policji*, <https://statystyka.policja.pl/st/raporty/roczne-raporty-statyst/226911,Podsumowujemy-2020-rok-w-Policji.html> [dostęp: 10 XII 2024].

²⁸ Tamże.

przybierającą często formę przestępczości transgranicznej. Grupy przestępcze korzystają ze środków transportu (szczególnie drogowego), które pozwalają na sprawne przemieszczanie osób i towarów.

Kontrola ruchu drogowego a zapewnianie bezpieczeństwa

Kontrola ruchu drogowego to działania podejmowane przez organy ścigania w celu zapewnienia bezpieczeństwa na drogach. Obejmuje monitorowanie i egzekwowanie przepisów ruchu drogowego, m.in. ograniczenia prędkości, zakazy parkowania, jazda pod wpływem alkoholu czy narkotyków, oraz innych przepisów mających na celu ochronę uczestników ruchu drogowego. Kontrole mogą być rutynowe lub wynikać z konkretnych incydentów, np. wypadków drogowych. W Polsce do kontroli ruchu drogowego są uprawnione: Policja²⁹, Straż Graniczna (SG), Inspekcja Transportu Drogowego i Straż Miejska. Funkcjonariusze na podstawie obowiązujących przepisów mają określone uprawnienia dotyczące kontroli ruchu drogowego. Realizacja zadań przez wymienione podmioty najczęściej jest kojarzona z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z uwagi na zmieniającą się sytuację geopolityczną na świecie oraz położenie geograficzne Polski konieczna jest zmiana podejścia do kontroli ruchu drogowego, m.in. w związku z rozwijającą się przestępczością transgraniczną.

Odnotowuje się coraz więcej nieletnich migrantów bez opieki. W Polsce jest sześć strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców (SOC), w których łącznie są 962 miejsca. W 2023 r. przyjęto do nich 1903 cudzoziemców, w tym 32 małoletnich bez opieki. W związku z dużą liczbą nieletnich samotnych migrantów, którzy pojawili się w Polsce od początku kwietnia 2024 r., placówki opiekuńcze są przepełnione. Nieletni pozostają w SOC i placówkach SG, ponieważ nie ma gdzie ich kierować³⁰.

Z relacji rzecznika Komendy Głównej Straży Granicznej wynika, że w pierwszej połowie 2024 r. SG zatrzymała 243 osoby małoletnie (56 dziewcząt i 187 chłopców), którzy nielegalnie przekroczyli granicę Polski³¹. Straż Graniczna po zatrzymaniu osoby małoletniej, która nielegalnie przekroczyła granicę i jest bez opieki,

²⁹ Ł. Foryś, *Zapewnienie bezpieczeństwa w związku z kontrolą ruchu drogowego*, w: *Bezpieczeństwo w perspektywie transdyscyplinarnej*, A.W. Filipek (red.), Siedlce 2022, s. 88–102.

³⁰ A. Rodowicz, *Nieletni migranci. Gdy nie uda się ich wypchnąć za druty, trafiają w tryby niewydolnego systemu*, OKO.press, 3 VIII 2024 r., <https://oko.press/maloletni-migranci-polska-granica-ani-prawa-ani-opieki> [dostęp: 18 XII 2024].

³¹ Tamże.

musi wystąpić do sądu z wnioskiem o umieszczenie jej w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub w SOC³². Agnieszka Matejczuk, prawniczka ze Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, zwraca uwagę, że: (...) *gdy zatrzymany małoletni ma mniej niż 15 lat, musi być zawieszony do placówki interwencyjnej. Jeśli ma powyżej 15 roku życia, ale złoży wolę wnioskowania o ochronę, to również powinien być skierowany do takiej placówki. Osoby między 15–18 rokiem życia można umieścić w SOC-u na czas tzw. procedury powrotowej, czyli zmierzającej do deportacji*³³.

Niewątpliwie problematyka małoletnich nielegalnych migrantów wymaga odrębnych regulacji, zapewniających im odpowiednią opiekę i ochronę, a jednocześnie zgodnych z obowiązującymi standardami w zakresie kontroli granicznej.

Wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych będzie możliwe – zgodnie z Kodeksem granicznym Schengen – w uzasadnionych przypadkach dotyczących np. zidentyfikowanego i bezpośredniego zagrożenia terroryzmem początkowo na okres do 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia do 18 miesięcy, a w wyjątkowych przypadkach jeszcze dłużej za zgodą Rady UE. Jeżeli zagrożenie będzie się utrzymywać, decyzją Rady UE będzie można zezwolić na dalsze kontrole graniczne, zwłaszcza kiedy wiąże się to z poważnym zagrożeniem dla wielu krajów jednocześnie³⁴. Warto również wspomnieć, że w Polsce od wielu lat istnieje ścisła współpraca między krajowymi służbami granicznymi, policyjnymi i sądowymi, a ich odpowiednikami w państwach członkowskich, co pomaga w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Kontrole ruchu drogowego mają znaczenie w zwalczaniu przestępczości transgranicznej z kilku powodów. Mogą przyczynić się do zwiększenia wykrywalności nielegalnego przewozu towarów, takich jak narkotyki, broń czy towary objęte akcyzą. Funkcjonariusze Policji pełniący służbę na drodze mogą współpracować z policjantami z innych państw oraz ze SG czy Służbą Celno-Skarbową, aby skuteczniej zwalczać przemyt. Jeśli podczas kontroli drogowej funkcjonariusze natrafią na osoby, które nielegalnie przekroczyły granicę, to wówczas kluczowa jest współpraca z organami odpowiedzialnymi za kontrolę graniczną. Bardzo często przestępczość transgraniczna ma charakter przestępczości zorganizowanej. Kontrole drogowe mogą pomóc w identyfikacji i zatrzymaniu grup przestępczych, które wykorzystują sieci transportowe do prowadzenia swojej działalności.

³² Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

³³ A. Rodowicz, *Nieletni migranci...*

³⁴ *Przeciwdziałanie nielegalnej migracji: lepsze zarządzanie granicami UE...*

Podsumowanie

Zarówno kontrola ruchu drogowego, jak i zwalczanie przestępczości transgranicznej to złożone procesy podejmowane przez liczne podmioty, również w ramach współpracy międzynarodowej. Zmiany geopolityczne zachodzące we współczesnym świecie stanowią duże wyzwanie dla podmiotów odpowiedzialnych za zapewnianie bezpieczeństwa. Działania podejmowane w ramach kontroli ruchu drogowego skupiają się przede wszystkim na poprawianiu stanu bezpieczeństwa polegającym na ograniczaniu liczby osób rannych i zabitych w wypadkach drogowych.

Konflikty zbrojne czy kryzysy humanitarne mogą prowadzić do zwiększonego ruchu migracyjnego. Może to powodować wzrost liczby pojazdów na drogach i wymagać skuteczniejszych mechanizmów kontroli i zarządzania ruchem. W odpowiedzi na nowe zagrożenia kraje mogą wprowadzać zmiany w przepisach ruchu drogowego, co może mieć wpływ na współpracę międzypaństwową oraz obowiązujące procedury.

W strefie Schengen zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych, co wymaga skuteczniejszego zarządzania granicami zewnętrznymi. To oznacza konieczność stosowania zaawansowanych narzędzi, systemów informacyjnych i lepszej koordynacji między krajami. Nowe technologie, takie jak systemy monitorowania ruchu, systemy rozpoznawania tablic rejestracyjnych czy drony mogą przyczynić się do lepszego zarządzania ruchem na drogach i monitorowania granic, sprawniejszego ujawniania sprawców przestępstw, skuteczniejszego poszukiwania osób i przeciwdziałania zagrożeniom, np. zamachom terrorystycznym. Ich wdrożenie wymaga jednak inwestycji i przeszkolenia personelu, a także odpowiednich przepisów oraz procedur.

Kontrole ruchu drogowego na granicach i w punktach strategicznych mogą skutecznie utrudniać przemyt osób i nielegalnych towarów, który jest jednym z głównych elementów przestępczości transgranicznej. Wspólne operacje i wymiana informacji między krajami mogą zwiększyć skuteczność kontroli drogowych, a tym samym zwalczania przestępczości, gdyż uderzą w zorganizowane grupy przestępcze. Kolejnym istotnym elementem jest zauważalna obecność służb kontrolnych na drogach, co może działać odstrasżająco na potencjalnych przestępców i ograniczać podejmowanie nielegalnych działań związanych np. z przemytem.

Zmiany geopolityczne stawiają przed państwami wiele wyzwań, w tym dotyczących potrzeby wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań poprawy bezpieczeństwa, zarówno w ruchu drogowym, jak i w innych jego obszarach. Należy przy tym pamiętać, że przestępczość transgraniczna to złożone zjawisko, które wymaga współpracy, również międzynarodowej, oraz skutecznych narzędzi do jego zwalczania. Jednym z nich jest kontrola ruchu drogowego. Szersze spojrzenie na czynności podejmowane przez funkcjonariuszy wobec uczestników ruchu drogowego

daje możliwość stworzenia skuteczniejszych narzędzi do poprawy bezpieczeństwa na drodze, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a tym samym przeciwdziałania i zwalczania przestępczości, również transgranicznej. Autorzy wskazali czynniki warunkujące procedurę kontroli ruchu drogowego oraz przestępczość transgraniczną, której sprzyja swobodny przepływ w strefie Schengen. Należy zwrócić uwagę na systemowy charakter omawianego zagadnienia, co wymaga skoordynowanych działań różnych instytucji. Rozważania poczynione w artykule stanowią punkt wyjścia do głębszego poznania oraz wskazują potrzebę podejścia interdyscyplinarnego do badań związanych z tą problematyką.

Bibliografia

Czop A., *Służby specjalne w systemie ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Policyjny” 2019, numer specjalny, s. 98–130. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.6698>.

Forys Ł., *Zapewnienie bezpieczeństwa w związku z kontrolą ruchu drogowego*, w: *Bezpieczeństwo w perspektywie transdyscyplinarnej*, A.W. Filipek (red.), Siedlce 2022, s. 88–102.

Forys Ł., Gwardyński R., Żuber M., *Wybrane aspekty bezpieczeństwa dotyczące mobilności człowieka*, Szczytno 2024.

Kozłowski P., *Przestępczość transgraniczna w latach 2015–2017 zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w świetle danych statystycznych Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu*, „Współczesne Problemy Zarządzania” 2020, t. 8, nr 1(16), s. 83–95. <https://doi.org/10.52934/wpz.86>.

Kuzior P., *Transgraniczna przestępczość zorganizowana – asymetryczne zagrożenie*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2008, nr 12(54).

Lubiewski P., *Granice Rzeczypospolitej Polskiej jako wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Policyjny” 2019, numer specjalny, s. 49–66. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.6700>.

Źródła internetowe

Asylum and migration: Civil Liberties committee endorses a new legal framework, European Parliament, 14 II 2024 r., <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240212IPR17628/asylum-and-migration-civil-liberties-committee-endorses-the-agreements> [dostęp: 13 XII 2024].

Bezpieczny, zrównoważony i połączony transport, Unia Europejska, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/transport_pl [dostęp: 10 XII 2024].

Entry/Exit System (EES), <https://travel-europe.europa.eu/en/ees> [dostęp: 11 XII 2024].

ETIAS, <https://travel-europe.europa.eu/en/etias> [dostęp: 11 IV 2025].

Irregular border crossings into EU so far this year highest since 2016, Frontex, 11 XII 2023 r., <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-so-far-this-year-highest-since-2016-hZ9xWZ> [dostęp: 11 XII 2024].

Podsumowujemy 2020 rok w Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/raporty/roczne-raporty-statyst/226911,Podsumowujemy-2020-rok-w-Policji.html> [dostęp: 10 XII 2024].

Przeciwdziałanie nielegalnej migracji: lepsze zarządzanie granicami UE, Parlament Europejski, 17 VII 2017 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20170627STO78419/przeciwdzialanie-nielegalnej-migracji-lepsze-zarzadzanie-granicami-ue> [dostęp: 13 XII 2024].

Rodowicz A., *Nieletni migranci. Gdy nie uda się ich wypchnąć za druty, trafiają w tryby niewydolnego systemu*, OKO.press, 3 VIII 2024 r., <https://oko.press/maloletni-migranci-polska-granica-ani-prawa-ani-opieki> [dostęp: 18 XII 2024].

Schengen: co wpływa na europejską strefę bez granic wewnętrznych?, Parlament Europejski, 29 V 2018 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20180525STO04311/schengen-co-wplywa-na-europejska-strefe-bez-granic-wewnetrznych> [dostęp: 11 XII 2024].

Statistics Explained, Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=456757> [dostęp: 10 XII 2024].

Strefa Schengen: rozszerzanie europejskiego obszaru bez granic, Parlament Europejski, 23 II 2018 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20180216STO98008/strefa-schengen-rozszerzenie-europejskiego-obszaru-bez-granic> [dostęp: 11 XII 2024].

Strefa Schengen: Wspólny elektroniczny system wzmocni bezpieczeństwo granic, Parlament Europejski, 25 X 2017 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20171023STO86604/strefa-schengen-wspolny-elektroniczny-system-wzmocni-bezpieczenstwo-granic> [dostęp: 11 XII 2024].

Strefa Schengen: wszystko, co musisz wiedzieć o europejskiej strefie bez granic wewnętrznych, Parlament Europejski, 18 VI 2019 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20190612STO54307/strefa-schengen-wszystko-co-musisz-wiedziec-o-europejskiej-strefie-bez-granic> [dostęp: 13 VI 2025].

Zarządzanie granicami zewnętrznymi, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/zarzadzanie-granicami-zewnetrznymi#:~:text=SIS%20%E2%80%93%20System%20Informacyjny> [dostęp: 11 XII 2024].

Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz. Urz. UE L 77/1 z 23 III 2016 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 127/39 z 29 IV 2014 r.).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. DzU z 2024 r. poz. 769, ze zm.).

Dr Łukasz Foryś

Doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie. Jego aktywność naukowa skupia się wokół problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa transportu oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Autor opracowań naukowych poświęconych tej problematyce. Współorganizator oraz uczestnik krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych.

Kontakt: l.forys@apol.edu.pl

Dr Kornelia Stępień

Doktor nauk prawnych w zakresie prawa, kryminologii, adiunkt Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Bezpieczeństwa i Nauk Prawnych Akademii Policji w Szczytnie. Autorka artykułów naukowych opublikowanych w prasie specjalistycznej oraz pracach zbiorowych dotyczących kryminologii, przestępczości nieletnich i wiktymologii. Zainteresowania naukowo-badawcze autorki koncentrują się wokół problematyki patologii społecznych, a także determinant demoralizacji i przestępczości nieletnich i zapobiegania tym zjawiskom. Interesuje się również fenomenologią współczesnych ujemnych zjawisk społecznych, problematyką ekсклюzy społecznej oraz resocjalizacji.

Kontakt: k.stepien@apol.edu.pl