

# Tomasz Hoffman

---

## Straż Graniczna a ochrona polskiej granicy państwowej i granicy Unii Europejskiej

---

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 2, 64-88

---

2011

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Tomasz HOFFMAN**

Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie

## **STRAŻ GRANICZNA A OCHRONA POLSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ I GRANICY UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

Straż Graniczna jest umundurowaną formacją wyposażoną w techniczne oraz bojowe środki, a także odpowiednie kompetencje do dokonywania różnego rodzaju czynności operacyjnych czy operacyjno-rozpoznawczych. Celem tego organizacji jest ochrona granicy państwowej.

Jest to jedyna formacja, która posiada w swoich podstawach prawnych zapisany takowy cel. Jej sytuacja ulegała powolnej zmianie w momencie uzyskania członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Należy wziąć pod uwagę, iż w związku ze stosowaniem swobód wspólnego rynku, w tym ograniczonej swobody przepływu osób, przyjęto szereg aktów prawnych, w tym Wspólnotowy Kodeks Celny, których celem było zbliżenie prawa polskiego do regulacji wspólnotowych.

Sytuacja prawna Straży Granicznej uległa diametralnej zmianie w związku z wejściem Polski do strefy Schengen w dniu 21 grudnia 2007 roku. Od tego momentu zgodnie z porozumieniem z Schengen zlikwidowane zostały granice, a więc wyeliminowano kontrole i inne czynności operacyjne prowadzone do tej pory na granicy, a wzmocniono współpracę w zakresie bezpieczeństwa i polityki azylowej. Ponadto nadano Straży Granicznej zupełnie nowe uprawnienia, których wcześniej nie posiadała. W szczególności do jej uprawnień wprowadzono możliwość dokonywania kontroli legalności przebywania cudzoziemców na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w każdym miejscu.<sup>1</sup> Z tych uprawnień wynikają następne, a mianowicie możliwość dokonywania kontroli osobistej cudzoziemców, uzyskanie odstępu do SIS SCHENGEN, a także korzystanie z systemów wymiany informacji funkcjonujących na terenie Unii Europejskiej.

To z kolei spowodowało, że organizacji tej jako formacji mundurowej, rozszerzono dość znacznie uprawnienia, których przed wejściem Polski do strefy Schengen nie posiadała. Zmiana ta wymagała wyposażenia SG w nowy sprzęt, niekiedy pojazdy czy broń. Wiązało się to zatem z poniesieniem dość istotnych nakładów, aby móc realizować podstawowe założenia układu z Schengen. Obecnie Straż Graniczna jest dobrze wyposażoną formacją, posiadającą dostęp do wszelkich zasobów cyfrowych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie jej istoty i roli po wstąpieniu Polski do strefy Schengen.

### **1. Straż Graniczna wobec wyzwań polityczno-ekonomicznych związanych z przystąpieniem do Schengen**

Istnienie granic, których powstanie wiąże się pierwotnie z funkcją obronną, mającą na celu zapewnić suwerenność danego państwa<sup>2</sup> rodzi także liczne i poważne implikacje ekonomiczne. Z historycznego zarysu kontroli ruchu

<sup>1</sup> Wcześniej SG posiadała takie uprawnienia tylko w odniesieniu do granic RP.

<sup>2</sup> A. Maksimczuk, L. Sidorowicz: *Graniczny ruch osobowy i towarowy Unii Europejskiej*. Warszawa 2007, s. 167

granicznego wyniku, iż kwestia określenia reżimu wizowego pozostaje w woli suwerennych państw, jednakże decyzje tych państw o otwarciu lub uszczelnieniu granicy mają także podłoże ekonomiczne, wynikające np. z sytuacji na krajowym rynku pracy czy sytuacji demograficznej.

Egzemplifikując, w starożytności funkcją kontroli granicznej było niedopuszczenie na terytorium „obcych”, traktowanych jako najeźdźców, wrogów. Istniały jednak pewne wyjątki, jak nadanie swobody przybywania na danym terytorium wędrownym kupcom, których działalność przynosiła korzyści przyjmującym krajom w postaci dostarczania nieznanymi na rynku krajowym dóbr. Przeciwnie sytuacja kontroli granicznej kształtowała się w okresie rozwoju merkantylizmu, idei, w ramach której przywóz towarów do kraju i wiążący się z tym wywóz kruszcu – rozpatrywany jako strata dla kraju importującego – zachęcał poszczególne kraje do wprowadzania ograniczeń na swej granicy.

W wymiarze ekonomicznym, granica oddziela obszary o różnych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej, wynikających z odmiennych, ustanowionych na obszarze danego państwa takich polityk, jak polityka makroekonomiczna (w szczególności podatkowa i pieniężna), a także będących konsekwencją przepisów prawnych regulujących działalność gospodarczą (np. kodeks pracy czy kodeks handlowy). Dodatkowo, granica wyznacza najczęściej obszar funkcjonowania waluty danego kraju, a także pewną specyfikę rynku, wynikającą z odrębności kulturowej i cywilizacyjnej.<sup>3</sup>

Konsekwencje wdrożenia *acquis* Schengen można rozpatrywać na wielu poziomach: z punktu widzenia gospodarki światowej, krajów, które obejmuje nowy reżim wizowy – Polski, ale także krajów z nią sąsiadujących, a ponadto z punktu widzenia poszczególnych regionów tych krajów, w szczególności regionów przygranicznych.

Z faktu istnienia granic wynika, iż prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza obszar własnego kraju jest utrudnione, a czasem wręcz niemożliwe. Stanowi to barierę i zmniejsza korzyści wynikające z pogłębiania internacjonalizacji procesu gospodarowania, gdzie nieskrępowany przepływ towarów, kapitałów, usług, a także pracy zapewnia najefektywniejsze wykorzystanie zasobów i pozwala uzyskać największy przyrost dobrobytu państw uczestniczących w wymianie, zwłaszcza, gdy swym zasięgiem obejmuje cały świat.

Z punktu widzenia gospodarki światowej podjęto więc rozważania, czy funkcjonowanie regionalnych ugrupowań integracyjnych, jakim jest Unia Europejska, jest procesem korzystnym.<sup>4</sup>

Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, jeżeli korzyści wynikające ze znoszenia barier (w tym kontroli granicznych) wewnątrz ugrupowania przewyższają koszty związane z utrzymaniem bądź wprowadzeniem ograniczeń w wymianie z krajami spoza ugrupowania (zwiększeniem restrykcji kontroli na zewnętrznej granicy UE w ramach realizacji zapisów Układu z Schengen).

W długim okresie, funkcjonowanie regionalnych ugrupowań integracyjnych niesie za sobą korzyści z punktu widzenia gospodarki światowej w sytuacji przyjmowania do ugrupowania nowych członków, czego konsekwencją jest

<sup>3</sup> A. Budnikowski: *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. Warszawa 2006, s. 29

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 31

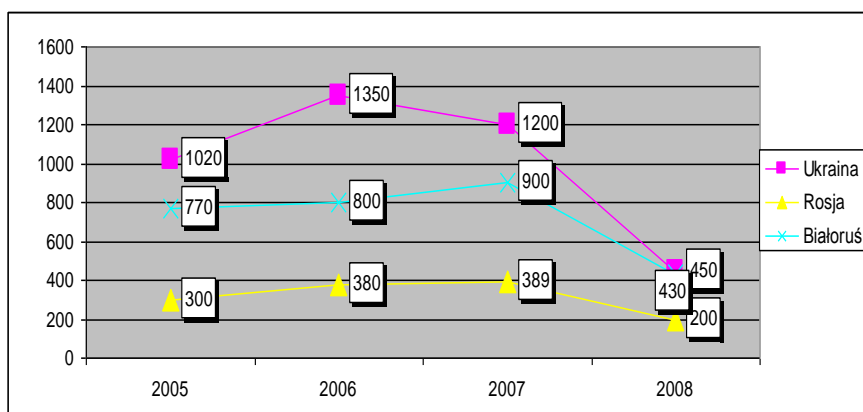
terytorialne powiększenie obszaru nieskrępowanej żadnymi ograniczeniami wymiany towarów, usług i czynników produkcji.

Z punktu widzenia Polski, na bilans ekonomicznych konsekwencji przystąpienia do Układu z Schengen składają się korzyści wiążące się z liberalizacją na przejściach granicznych z krajami w strefie Schengen oraz koszty zacieśniania polskiej granicy wschodniej, która stała się zewnętrzną granicą UE. To, co przemawia za tym, że bilans ten będzie pozytywny, to obszar krajów strefy Schengen zdecydowanie przewyższający obszar trzech krajów trzecich nienależących do UE, graniczących z Polską, a dalej – dynamika przepływu towarów, usług i pracy pomiędzy Polską a krajami strefy Schengen z jednej strony i krajami graniczącymi z Polską od wschodu – z drugiej strony

Przykładowo, wejście Polski do strefy Schengen, zapewniające polskim przedsiębiorstwom korzyści wiążące się z likwidacją utrudnień podczas przekraczania granicy na obszarze strefy, pozwalające na zwiększenie płynności dostaw, z drugiej strony wiąże się z możliwymi wystąpieniami opóźnień w dostawach z krajów trzecich (ściślejsza kontrola graniczna).

Podobnie konsekwencje Schengen występują w obszarze turystyki. Zwiększenie ruchu turystycznego z krajami obszaru Schengen z jednej strony wiąże się ze spadkiem przyjeżdżających turystów z krajów spoza strefy.

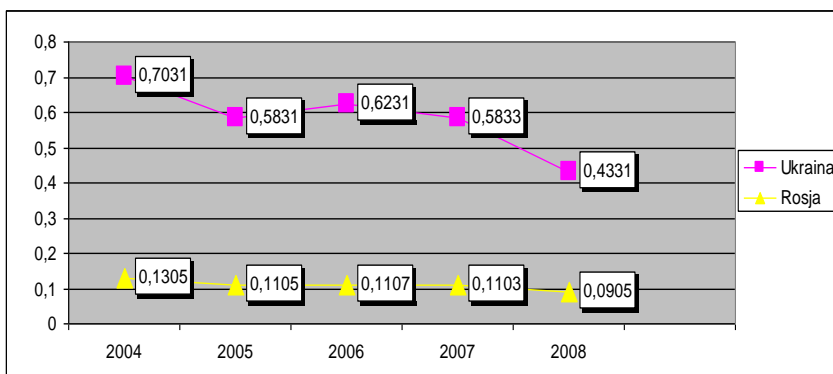
Rysunek przedstawia kształtowanie się przyjazdów cudzoziemców do Polski na przestrzeni 2005-2008 roku. Znaczny spadek przyjazdów cudzoziemców w I kwartale 2008 r., po wdrożeniu przez Polskę *acquis* Schengen niesie za sobą ważne reperkusje ekonomiczne, m.in. w postaci spadku wydatków dokonanych podczas pobytu w Polsce.



**Wykres nr 1.** Przyjazdy cudzoziemców z Ukrainy, Rosji i Białorusi do Polski w latach 2005-2008

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki, [www.intur.pl](http://www.intur.pl). Data wejścia 14.03.2010.

Jednakże należy zauważyć często pomijany czynnik, który oddziałuje w tym samym kierunku, co wejście Polski do Schengen, a mianowicie wysokość kursu złotego, znacznie aprecjującego od drugiego kwartału 2004 roku, i jego negatywny wpływ na cenową konkurencyjność polskich towarów i usług.



**Wykres nr 2.** Kształtowanie się średniomiesięcznych kursów walut Ukrainy i Rosji w latach 2004-2008

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl). Data wejścia 14.03.2010

Znaczny spadek przybywających zza wschodniej granicy podróżnych do Polski – zarówno na skutek wdrożenia *acquis* Schengen przez Polskę, a także ze względu na umacniającą się wartość polskiej waluty – oznacza znaczny spadek przychodów dewizowych z tytułu przyjazdów cudzoziemców.

Doświadczenia z wprowadzenia obowiązku wizowego w październiku 2003 r. w stosunku do obywateli Federacji Rosyjskiej, Białorusi i Ukrainy wskazują, że nowy reżim wizowy wpłynął na spadek przyjazdów obcokrajowców (w okresie od października 2003 r. do lutego 2004 r. odnotowano spadek przyjeżdżających z tych krajów o odpowiednio 44%, 45% i 70%), jednakże w kolejnych miesiącach trend ten uległ odwróceniu. Oznacza to, iż efekty zmiany reżimu wizowego w kierunku jego zaostrzenia mają w znacznej mierze charakter krótkookresowy, wymagający dostosowania do nowej sytuacji (wyższe koszty wiz, inna procedura uzyskania wizy).

W przypadku zmiany reżimu wizowego w związku z wdrożeniem *acquis* Schengen, można spodziewać się, iż efekt w postaci spadku liczby przyjazdów do Polski obywateli zza wschodniej granicy nie wpisze się w długotrwały trend. Nadto, wyzwaniem jest skrócenie okresu przystosowania się do nowych zasad wjazdu na terytorium Polski przez obywateli krajów z nią sąsiadujących pozostających poza strefą poprzez zapewnienie przejrzystości i dostępności informacji o nowych warunkach wjazdu.

Zmiana reżimu wizowego niesie za sobą także implikacje w obszarze wymiany handlowej. Konieczne jest podkreślenie, iż kształtowanie się wolumenu obrotów handlowych wynika głównie z polityki handlowej UE (jak wysokość stawek celnych), stanowiącej niezależny obszar od *acquis* Schengen. Wysoki koszt wiz (w stosunku do uzyskiwanych zarobków z tytułu wymiany handlowej) będzie natomiast zniechęcał do prowadzenia drobnego handlu, w tym przygranicznego. Odpowiedź na pytanie, czy zmniejszenie drobnego handlu rodzi poważne straty dla gospodarki Polski, nie jest jednoznaczna. W. Orłowski wskazuje zarówno możliwe korzyści, jak i negatywne aspekty tego procesu

- obecnie handel nierejestrowany stanowi nieznaczną część w polskim bilansie płatniczym, a ponadto, w coraz większym wymiarze handel ten realizowany jest z krajami UE (z Niemcami i Czechami) niż wschodnimi sąsiadami Polski;
- handel nierejestrowany należy traktować jako zjawisko tymczasowe, wynikające m.in. z różnicy w efektywności gospodarczej. Innymi słowy, pomimo znacznej przewagi wynikającej z kosztów pracy, przedsiębiorcy ukraińscy, rosyjscy czy białoruscy nie są w stanie – np. na skutek nieefektywności przedsiębiorstw państwowych, przeszkód biurokratycznych - zapewnić dostatecznej podaży dóbr o pożądanej jakości. W przypadku wystąpienia w tych krajach postępu w dziedzinie efektywności gospodarczej, handel nierejestrowany straci na znaczeniu;
- wprowadzenie obowiązku wizowego wynikającego ze stosowania reżimu Schengen nie stanowi bezwzględnej bariery, lecz podwyższa koszt transakcyjny prowadzenia takiej działalności. Działaniem zmierzającym do zmniejszenia tego kosztu jest np. zapewnienie sprawnej procedury wydawania wiz;
- eliminacja stanowiącego część drobnego handlu – handlu nielegalnego – niesie za sobą jednoznacznie pozytywne skutki dla gospodarki Polski.<sup>5</sup>

Efekt zacieśniania granicy wschodniej nie musi być w zakresie wymiany handlowej negatywny – inwestycje w infrastrukturę graniczną, uporządkowany system wydawania wiz, sprawne kontrole graniczne powinny sprzyjać przyjazdowi cudzoziemców w celach biznesowych.

Pomimo braku ryzyka wystąpienia szczególnych strat w związku ze zmniejszeniem roli handlu nierejestrowanego na skutek przystąpienia do Układu z Schengen z punktu widzenia gospodarki Polski, kwestia ta pozostaje wrażliwa ze względu na silne powiązanie pewnych regionów Polski z handlem z krajami sąsiednimi, a tak jest w przypadku województwa podlaskiego. Znaczenie współpracy ze wschodnimi sąsiadami Polski wyraża się m.in. w postawie dotyczącej wprowadzania wiz dla obywateli Białorusi, Ukrainy i Rosji w 2003 r. Mieszkańcy wschodnich regionów Polski w większej mierze niż mieszkańcy pozostałych regionów kraju upatrywali w planowanym wprowadzeniu wiz efektów niekorzystnych (38% respondentów z województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego w stosunku do 28% respondentów z pozostałej części kraju)<sup>6</sup>

Raz jeszcze należy podkreślić, iż zmniejsza się rola drobnego handlu, którego okres największej intensywności przypada na lata 90. Nadto należy zaakcentować występowanie i działanie innych czynników – poza reżimem wizowym – kształtujących dynamikę zjawiska drobnego handlu. Doświadczenia z kryzysu rosyjskiego (załamanie rubla po upłynięciu waluty, niewypłacalność systemu bankowego i znaczne straty gospodarstw domowych)<sup>6</sup> podkreślają rolę sytuacji gospodarczej w kształtowaniu skali i dynamiki tej formy współpracy. Wniosek o decydującym wpływie poziomu dobrobytu obywateli (i jednocześnie mniejszym znaczeniu reżimu wizowego panującego na granicy) na skalę współpracy

<sup>5</sup> W.M. Orłowski: *Konsekwencje ekonomiczne Schengen, Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*. Warszawa 2001, s. 99-103

<sup>6</sup> *Wizy dla naszych wschodnich sąsiadów i problem Kaliningradu*. Komunikat z badań. Centrum Badań Opinii Społecznej. Warszawa 2002, s. 2

gospodarczej pomiędzy krajami wysuwa W.M. Orłowski, na podstawie korelacji pomiędzy siłą nabywczą rubla a liczbą przyjazdów obywateli Rosji, Ukraińców i Białorusinów do Polski w okresie poprzedzającym i w kilka lat po wystąpieniu kryzysu rosyjskiego.<sup>7</sup>

Obecnie także można spodziewać się, że w znacznej mierze, dalszą dynamikę współpracy gospodarczej będzie kształtował nie system wizowy, lecz zmiany dobrobytu obywateli państw sąsiadujących z Polską. Znaczenia w tym zakresie nabiera kształtowanie się obecnie, a także w przyszłości, dochodu obywateli państw graniczących z Polską, pozostających poza UE.

Wystąpienie trudności gospodarczych i społecznych na obszarze wschodnich województw Polski w związku ze znacznym spadkiem handlu przygranicznego musi prowadzić do procesów dostosowawczych. Spadek zatrudnienia w ramach tego typu działalności wymaga działań np. z zakresu przekwalifikowania odtąd wolnych zasobów pracy, a także poprawiających mobilność terytorialną, zachęcającą do podejmowania działalności zarobkowej na innych obszarach.

Wobec zniesienia kontroli granicznych na granicach Polski z pozostałymi krajami strefy Schengen, wyzwaniem staje się wykorzystanie szansy z ruchu tranzytowego przez Polskę. Obsługa tego ruchu może utrzymać istniejące miejsca pracy w regionach przygranicznych, jednakże pod warunkiem wybierania drogi przewozu przebiegającej przez nasz kraj (także Słowacja i Węgry są w stanie zapewnić ruch tranzytowy do zewnętrznej granicy UE)<sup>8</sup>, co wymaga niezbędnych nakładów na odpowiednią infrastrukturę.

Polska przez wiele lat pozostawała krajem emigracji netto. Zaledwie dwukrotnie w historii Polski saldo migracji było dodatnie, tj. emigrację z kraju przewyższała imigracja. Uzyskanie przez polskich obywateli prawa do swobodnego przemieszczania się na terytorium państw UE, m.in. w celu poszukiwania i podejmowania zatrudnienia, w ramach nadanej swobody przepływu osób ożywiło wyjazdy Polaków.<sup>9</sup>

Liczne emigracje polskich obywateli po 1 maja 2004 r., a także słabości polskiego rynku pracy (niedopasowanie strukturalne kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, niski poziom mobilności zawodowej i terytorialnej) nasiliły problemy polskich pracodawców z zaspokojeniem potrzeb kadrowych. Niezaspokojony popyt na pracę ze strony krajowej siły roboczej daje podstawę do kształtowania się popytu na pracę obcokrajowców. Opisana wyżej sytuacja wpisuje się w tzw. mechanizm „kaskady migracyjnej”<sup>8</sup>, oznaczający, że kraje emigracyjne stają się krajami imigracji, kraje typowo imigracyjne stopniowo odczuwają coraz silniej procesy emigracji. W pierwszym przypadku (z kraju emigracji do imigracji) odpływ krajowej siły roboczej tworzy luki na rynku pracy, kreując popyt na zagraniczną siłę roboczą. Przemiana z kraju typowo imigracyjnego w emigracyjny następuje, kiedy napływ pracowników obcokrajowych ma charakter inwazyjny (wypiera krajową siłę roboczą), generując emigrację.

<sup>7</sup> W.M. Orłowski: *Konsekwencje ekonomiczne...*, s. 99-103

<sup>8</sup> A. Kołakowska, M. Krystyniak, A. Żelazo: *Acquis Schengen w Rzeczypospolitej Polskiej i innych państwach przystępujących do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r.*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004 nr 3, s. 111

<sup>9</sup> K. Kuciński: *Migracje w teorii ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej” 2004 nr 15, s. 44

Przedsiębiorcy – w obliczu narastających problemów z zaspokojeniem popytu – podejmowanie pracy przez cudzoziemców w Polsce uznają za ekonomiczną konieczność i wręcz apelują o szersze otwarcie rynków pracy dla obcokrajowców.

Sytuacja gospodarcza wschodnich sąsiadów Polski pozostających poza UE (kształtowanie się dochodu *per capita*, a także stopy bezrobocia – dwóch głównych czynników „wypychających”) nie stanowi istotnej pobudki do podjęcia decyzji o migracji zarobkowej do Polski. Jedynie w przypadku Ukrainy PKB *per capita* w 2007 r. kształtował się znacznie poniżej PKB w Polsce (w 2007 r. dochód na obywatela Ukrainy stanowił 43% dochodu obywatela polskiego), lecz trzy ukraińskie obwody sąsiadujące z polską granicą południowo-wschodnią (Iwowski, wołyński oraz zakarpacki) utrzymują stopę bezrobocia znacznie poniżej stopy bezrobocia w Polsce.

Według Państwowego Komitetu Statystyki na Ukrainie stopa ta, w okresie styczeń-lipiec 2008 r. kształtowała się odpowiednio na poziomie 2,1%, 2,9% i 2,4% (przy średniej stopie bezrobocia na ukraińskim rynku pracy na poziomie 2,2%).<sup>10</sup> Zwraca się jednak uwagę na znaczne rozbieżności metodologiczne w szacowaniu faktycznej stopy bezrobocia.

Uwzględniając powyższe, warto zasięgnąć danych opracowanych na podstawie jednolitej metodologii – możliwość taką dają dane przedstawiane przez International Labour Organization, zgodnie z którymi, średnia stopa bezrobocia na Ukrainie wynosi ok. 6,8% (dla obwodów lwowskiego, wołyńskiego i zakarpackiego kształtuje się ona na poziomie odpowiednio: 8,2%, 8,4% i 6,2%).

Zgodnie z danymi ILO, stopa bezrobocia w Rosji w 2007 r. kształtowała się na poziomie 6,1% (przy czym wiek produkcyjny obejmuje obywateli pomiędzy 15 a 72 rokiem życia), a na Białorusi – 1% (dla mężczyzn pomiędzy 16 a 59 i kobiet pomiędzy 16 a 54 rokiem życia).

Polska nie znajduje się w grupie głównych krajów docelowych imigrantów zza wschodniej granicy (przykładowo, wśród preferowanych przez ukraińskich emigrantów krajów docelowych Polska znalazła się dopiero na 6 pozycji, za Rosją, Niemcami, Hiszpanią, Włochami i Portugalią).<sup>11</sup>

Można więc mówić o niskiej zdolności konkurencyjnej Polski jako kraju imigracji. Konieczne staje się podjęcie działań zachęcających do imigracji do kraju, korzystając ze znacznie dłuższych doświadczeń imigracyjnych krajów zachodnioeuropejskich”.

Największe ryzyko związane z zmianą reżimu wizowego w obszarze ruchów migracyjnych wiąże się z faktem, iż Polska pozostaje nieatrakcyjnym krajem imigracji, a w sytuacji zniesienia kontroli granicznej na zachodniej granicy Polski rodzi się zagrożenie, że część imigrujących do Polski będzie traktowała kraj niejako kraj docelowy, lecz tranzytowy, na podstawie wizy Schengen uzyskanej przez obywatela kraju trzeciego.

Istotne jest – dla atrakcyjności Polski jako kraju imigracji obywateli z krajów trzecich – tempo konwergencji dochodowej Polski w stosunku do dochodów uzyskiwanych w krajach zachodnioeuropejskich. Pomimo znacznej dynamiki PKB

<sup>10</sup> [www.ukrstat.gov.ua/](http://www.ukrstat.gov.ua/)\_pobrano: 14.03.2010

<sup>11</sup> K. Iglicka: *Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej w ramach obszaru legalnej migracji pracowniczej na lata 2007-2012*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 2007, nr 1, s. 5



w Polsce, istniejąca różnica zamożności w stosunku do społeczeństw krajów UE-15 pozostaje wysoka. W 2007 r. PKB *per capita* w Polsce stanowił 54,6% średniego poziomu PKB w krajach UE-27.<sup>12</sup>

Reasumując rozważania nad ekonomicznymi implikacjami wynikającymi z wdrożenia *acquis* Schengen, należy zauważyć, iż z punktu widzenia Polski konsekwencje zjawiska będą w znacznej mierze tymczasowe, wymagające dostosowania do nowego reżimu wizowego zarówno przez polskie podmioty głównie ze strefy przygranicznej, jak i obywateli krajów spoza strefy chcących podróżować do Polski, m.in. w celach biznesowych. Wskazują na to doświadczenia z wprowadzenia obowiązku wizowego w stosunku do obywateli Rosji, Ukrainy i Białorusi przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Doświadczenia kryzysu rosyjskiego pozwalają także na wysuniecie wniosku o znacznym wpływie innych czynników poza reżimem wizowym, kształtujących współpracę gospodarczą państw.

Znoszenie granic na wewnętrznych granicach UE będzie miało pozytywne implikacje ekonomiczne dla członków strefy Schengen. Z drugiej strony, nie należy pomijać kwestii konsekwencji zacieśniania zewnętrznej granicy Unii Europejskiej z punktu widzenia krajów sąsiadujących z UE pozostających poza strefą. Znaczne zahamowanie możliwości swobodnego podróżowania obywateli krajów sąsiadujących z Polską (w szczególności z Białorusią) utrudni możliwość bezpośredniego nawiązywania kontaktów z UE, stanowiącą istotny element transformacji prowadzącej do zmian demokratycznych i zmierzającej do budowy gospodarki wolnorynkowej. Należy mieć na uwadze, że nadana polskim – a także obywatelom innych krajów ESW (Węgrom, Czechom, Słowakom) w latach 90. swoboda podróżowania do krajów zachodnioeuropejskich jest ujmowana jako znaczny czynnik przemian w naszym kraju.<sup>13</sup>

Uwzględniając powyższe, Polska powinna podejmować działania zmierzające do liberalizacji reżimu wizowego w szczególności dla obywateli Białorusi, powinna sprzyjać zarówno demokratyzacji kraju, jak i współpracy gospodarczej, by wschodnia granica Polski i jednocześnie zewnętrzna granica UE stała się w przyszłości europejską rzeką św. Wawrzyńca, a nie europejską Rio Grandę.

## 2. Struktura organizacyjna Straży Granicznej

Aby móc mówić o strukturze Straży Granicznej z punktu widzenia naukowego należy ją zdefiniować a przede wszystkim odpowiedzieć dobie na pytanie, czym jest organizacja.

Nazwa „organizacja” wywodzi się od terminów: łacińskiego *organisatio* – system, greckich *organikos* – wytworzony przy pomocy narzędzia i *organon* – narzędzie, instrument, przyrząd.<sup>14</sup> Organizacja może być rozpatrywana w trzech aspektach: rzeczowym, czynnościowym i atrybutowym. Organizacja w sensie rzeczowym jest instytucją lub grupą funkcjonalną, w skład której wchodzi celowo zorganizowane zespoły ludzi i rzeczy.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Eurostat, [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat). pobrano: 13.03.2010.

<sup>13</sup> K. Iglicka: *Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej w ramach obszaru legalnej migracji pracowniczej na lata 2007-2012*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 2007, nr 1, s. 7

<sup>14</sup> W. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa 1983, s. 306

<sup>15</sup> J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert: *Kierowanie*. Warszawa 1997, s. 168

Można przyjąć, iż struktura organizacyjna jest funkcją oddziaływania wielu różnorodnych czynników jak i również okoliczności. Możemy te czynniki uporządkować i podzielić na trzy zasadnicze grupy: cele organizacji (strategia), czynniki wewnętrzne (zasoby) oraz czynniki zewnętrzne (otoczenie), poszczególne elementy organizacji wywodzą się bezpośrednio z celów całego przedsiębiorstwa, struktura organizacyjna musi zapewniać możliwie pełną i wzajemną zgodność, zbieżność oraz harmonię celów indywidualnych i grupowych, celów kadry kierowniczej i wykonawczej.

Ustalenie celów, które są krokiem w projektowaniu struktury organizacyjnej, pozwala określić: kluczowe funkcje i zadania przedsiębiorstwa, rodzaj i zakres decyzji kierowniczych, stopnie realizacji funkcji oraz ogólne ramy struktury organizacyjnej.<sup>16</sup>

Z chwilą, gdy powstaje struktura organizacyjna, konieczne jest przedstawienie zależności służbowej między poszczególnymi ludźmi, komórkami oraz stanowiskami w formie graficznej, jest to bowiem jeden z najważniejszych dokumentów przedsiębiorstwa.<sup>17</sup>

*Encyklopedia PWN* ujmuje strukturę jako układ i wzajemne relacje elementów stanowiących całość.<sup>18</sup> Podobną definicję można znaleźć w *Słowniku Języka Polskiego*, gdzie jako strukturę określa się układ i wzajemne relacje elementów stanowiących całość (...) budowa, ustrój, konstrukcja.<sup>19</sup>

Struktura organizacyjna jak już wspomniano jest w literaturze i doktrynie nauk ekonomicznych różnorodnie definiowana. *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania* termin „struktura organizacyjna” określa jako „układ stanowisk pracy, komórek organizacyjnych, pionów organizacyjnych czy ewentualnych większych elementów wraz z ustalonymi między nimi różnego typu powiązaniem”.<sup>20</sup> Z kolei *Słownik Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstwa* strukturę definiuje jako „ogół relacji organizacyjnych, zachodzących między elementami danej organizacji”.<sup>21</sup> *Mała Encyklopedia Prakseologii i Teorii Organizacji* formułuje strukturę jako „zbiór

<sup>16</sup> J. Skalik: *Projektowanie organizacji instytucji*. Wrocław 1992, s. 54

<sup>17</sup> W. Kieżun: *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa 1997, s. 13. Zob. też: Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*. Sulechów 2008; P.F. Drucker: *Praktyka zarządzania*. Warszawa 2005; P.F. Drucker: *Zarządzanie w XXI wieku*. Warszawa 2000; P.F. Drucker: *Zarządzanie w czasach burzliwych*. Kraków 1995; H. Fołtyn, *Klasyczne i nowoczesne struktury organizacji*. Warszawa 2007; J. Fudaliński, M. Kwieciński (red.): *Podstawy zarządzania*. Kraków 2006; M. Gableta, A. Pietroń-Pyszczyk (red.): *Człowiek i praca w zmieniającej się organizacji*. Wrocław 2009; A. Giddens: *Socjologia*. Warszawa 2008; B. Glinka, P. Hensel: *Projektowanie organizacji*. Warszawa 2006; B. Glinka, P. Hensel: *Projektowanie struktur organizacyjnych*. Warszawa 1999; E. Grabowski: *Optymalne struktury organizacyjne. Projektowanie metodą sterowania problemowego*. Białystok 1984; P. Grajewski: *Koncepcja struktury organizacji procesowej*. Toruń 2003; P. Grajewski: *Organizacja procesowa. Projektowanie i konfiguracja*. Warszawa 2007; R.W. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa 2004; W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk: *Projektowanie systemów zarządzania*. Warszawa 2001; W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk (red.): *W poszukiwaniu nowych paradygmatów zarządzania*. Warszawa 2008; M.J. Hatch: *Teoria organizacji*. Warszawa 2002; B. Haus: *Organizacja i funkcjonowanie przedsiębiorstw wielozakładowych*. Warszawa 1975; B. Haus: *Organizacja i zarządzanie wielkimi przedsiębiorstwami*. Wrocław 1976; M. Hess, T. P. Massey, Ł. Sułkowski (red.): *Intercultural management studium*. Łódź-Worcester 2008

<sup>18</sup> *Encyklopedia PWN*, T. III. Warszawa 2008, s. 134

<sup>19</sup> *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*: (red.) S. Dubisz. Warszawa 2003, s. 142

<sup>20</sup> Zob. *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*, (red.) L. Piaseczny, Warszawa 1981, s. 499

<sup>21</sup> *Słownik Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstwa*: (red.) S. Bicyński, B. Miedziński. Warszawa 1991, s. 164

określonych relacji zachodzących pomiędzy elementami przedmiotu złożonego, który nie uwzględnia jakości owych elementów.<sup>22</sup>

T. Zawadzak strukturę definiuje jako układ stanowisk pracy i komórek organizacyjnych wraz z ustalonymi między nimi zależnościami o charakterze funkcjonalnym i hierarchicznym. Łączy ona cele organizacji z jej zasobami ludzkimi, rzeczowymi i innymi.<sup>23</sup>

A. Strabryła twierdzi, że najczęściej struktura oznacza rozmieszczenie elementów składowych oraz zespół relacji zachodzących między nimi, charakterystycznych dla danego systemu układu. Może również oznaczać sposób porządkowania elementów składowych systemu i powiązanie ich w pewną całość lub też te same zależności między elementami oraz poszczególnymi elementami a całością.<sup>24</sup> Można przyjąć, że strukturę stanowi całość zbudowana w pewien sposób z pewnych elementów.<sup>25</sup> J. Zieleniewski, podaje iż struktura to ogół stosunków między częściami całości.<sup>26</sup> Jak można zauważyć pojęcie struktury funkcjonuje w wielu dyscyplinach naukowych. Jako przykład można podać nauki techniczne – fizyka, gdzie mówi się o strukturze kryształów, mając na uwadze rozmieszczenie atomów, jonów lub cząstek w komórkach elementarnych kryształów.<sup>27</sup> W socjologii poprzez strukturę rozumie się najczęściej układ wszystkich grup społeczności, zrzeszeń i innych form życia społecznego wchodzących w skład danej zbiorowości.<sup>28</sup>

Pojęcie struktury w socjologii zaczerpnięte zostało z biologii przez Herberta Spencera,<sup>29</sup> który porównywał społeczeństwo do organizmu (zwierzęcego). Struktura to także rozmieszczenie elementów składowych danego układu i zespół relacji (wzajemnych powiązań) między tymi elementami, charakterystyczny dla tego układu,<sup>30</sup> sposób, w jaki części jakiegokolwiek całości są powiązane ze sobą. Struktura jest tym, co nadaje całości jedność, jest stałym elementem zorganizowanej całości, sposobem ułożenia czegoś w jakimś porządku, budową wewnętrzną ciała, układem, którego elementy są powiązane ze sobą w określony sposób danymi relacjami; to całość zbudowana w pewien sposób z jakichś elementów; zespół.<sup>31</sup>

<sup>22</sup> T. Pszczołowski: *Mała Encyklopedia Prakseologii i Teorii Organizacji*. Wrocław 1978, s. 233

<sup>23</sup> T. Zawadzak: *Podstawy kierowania organizacją*. Toruń 2005, s. 45

<sup>24</sup> *Organizacja i Zarządzanie. Zarys problematyki*: (red.) A. Strabryła, J. Trzcieniecki. Warszawa 1986, s. 171

<sup>25</sup> *Słownik wyrazów Obcych*. Warszawa 1971, s. 706

<sup>26</sup> J. Zieleniewski: *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*. Warszawa 1976, s. 43

<sup>27</sup> T. Skarbek: *Założenia kształtowania struktur organizacyjnych W: Organizacja i Zarządzanie. Zarys problematyki*: (red.) A. Strabryła, J. Trzcieniecki. Warszawa 1986, s. 171

<sup>28</sup> J. Błuszkowski: *Struktura społeczna W: Społeczeństwo i polityka*: K. A. Wojtaszczyk (red.). Warszawa 2002, s. 22. Zob. też: S. Ossowski: *O strukturze społecznej*. Warszawa 1982; J. Turowski: *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*. Lublin 1999

<sup>29</sup> Herbert Spencer żył w latach 1820-1903. Był angielskim filozofem. Był przedstawicielem organicyzmu oraz ewolucjonizmu w naukach społecznych.

<sup>30</sup> *Leksykon naukowo-techniczny*. Warszawa 1984

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 22

W literaturze można znaleźć także inne definicje struktury, z których wynika, że strukturą jest:

- zestaw elementów konstrukcyjnych, które mogą być użyte do ukształtowania organizacji. Wynik ich wykorzystania w postaci konkretnego układu elementów organizacji i ich wzajemnych powiązań;<sup>32</sup>
- całość funkcji i relacji określających w sposób sformalizowany misję, jaką każda komórka organizacyjna powinna wypełniać oraz zasady współpracy między poszczególnymi częściami organizacji;<sup>33</sup>
- zbiór określonych relacji, zachodzących między elementami systemu, bez uwzględniania charakterystyk jakościowych tych elementów, to znaczy bez względu na to, czym te elementy są;<sup>34</sup>
- rozmieszczenie elementów składowych oraz zespół relacji zachodzących między nimi, charakterystycznych dla danego układu;<sup>35</sup>
- sposób uporządkowania elementów składowych systemu, powiązanie ich w pewną całość lub też same zależności między tymi elementami oraz poszczególnymi elementami, a całością systemu.<sup>36</sup>

J. Rokita, twierdzi, że struktura organizacyjna jest pojęciem z kategorii cech, przy czym cecha to, to, że dana rzecz jest pod jakimś względem taka właśnie jaka jest, a nie inna. Autor ten utrzymuje, że każdej całości przysługuje jakaś liczba cech polegających na tym, że stosunki między elementami tej całości rozpatrywane są z różnych dowolnych względów, są pod tym względami takie właśnie, jakie są, a nie inne.

Stąd całokształt stosunków między tymi elementami a całością, rozpatrywany z określonego względu nazywa strukturą całości z tego względu. Autor ten uważa, że ponieważ wśród całości złożonych wyróżnić można rzeczy złożone i procesy, wobec tego utrzymuje on że iż istnieje pojęcie struktury rzeczy złożonej i pojęcie struktury procesu. Spośród struktur rzeczy złożonych wyodrębnia on struktury przedsiębiorstwa oraz struktury jego poszczególnych części.<sup>37</sup> Straż Graniczna posiada dość zdeterminowaną strukturę organizacyjną, która uległa zmianie po wejściu Polski do strefy Schengen. Na czele Straży granicznej stoi jej komendant, który kierują SG i reprezentuje ją na zewnątrz. Podlega on bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. W terenie znajdują się następujące oddziały Straży Granicznej: Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej, Centralny Ośrodek Szkolenia SG, Centrum Szkolenia SG, Karpacki Oddział SG, Morski Oddział SG, Nadbużański Oddział SG, Nadodrzański Oddział SG, Nadwiślański Oddział SG, Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych SG, Podlaski Oddział SG, Sudecki Oddział SG, Śląski Oddział SG oraz Warmińsko-Mazurski Oddział SG.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> R.W. Gryffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa 1999, s. 330

<sup>33</sup> Strategor: *Zarządzanie firmą*. Warszawa 2001, s. 281

<sup>34</sup> J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. J. Gilbert: *Kierowanie*. Warszawa 2001, s. 306

<sup>35</sup> A. Stabryła, J. Trzcieniecki: (red.) *Organizacja i Zarządzanie. Zarys problematyki*. Warszawa 1986, s. 171

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 172

<sup>37</sup> J. Rokita: *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstw przemysłowych*. Katowice 1976, s. 58

<sup>38</sup> [http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/pl/serwis-sg/struktura\\_SG/oddzialy/mapa\\_oddzialow](http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/pl/serwis-sg/struktura_SG/oddzialy/mapa_oddzialow). Data wejścia 14.03. 2010



**Mapa nr 1. Rozmieszczenie Oddziałów Straży Granicznej**

**Źródło:** <http://www.cos.strazgraniczna.pl/modules.php?name=linki>. Data wejścia 14.03.2010.

W ramach poszczególnych Oddziałów Straży Granicznej znajdują się placówki i posterunki Straży Granicznej, które uzupełniają zadania wykonywane przez zwarte oddziały Straży Granicznej. Jak można zatem zauważyć, Straż Graniczna posiada znacznie rozbudowaną strukturę organizacyjną. Wynika to z tego, że nałożono na nią wiele zadań, w szczególności są to zadania związane z ochroną zewnętrznej granicy Unii Europejskiej,<sup>39</sup> a także dokonywanie wielu czynności operacyjno-rozpoznawczych na terenie całego kraju. Chodzi głównie o dokonywanie legalności pobytu cudzoziemców w Polsce. Zauważyć należy, iż aby dostosować straż Graniczną do tych zmian wynikających z prawa Schengen, należało podjąć wiele działań mających na celu dostosowanie jej do standardów europejskich w tym prawa wspólnotowego. Podkreślić należy iż w ramach przygotowania do uczestnictwa w systemie Schengen Straż Graniczna podjęła 74 zadania. Szczególnie ważne dla wejścia Polski do Schengen było dostosowanie przepisów prawa polskiego do unijnego, uzawodowienie formacji, szkolenie funkcjonariuszy, budowa i modernizacja strażnic, aresztów i izb krótkotrwałego

<sup>39</sup> Chodzi o granicę wschodnią.

zatrzymania, w tym dokonano zakupów wyposażenia technicznego, opracowano analizy kryminalne i analizy ryzyka, a także zaczęto aktywniej zwalczać przestępczość zorganizowaną. Pokreślić należy, iż Straż Graniczna została dobrze przygotowana do pełnienia i sprawowania nadzoru nad realizacją strefy Schengen. Potwierdzili o eksperci Unii Europejskiej, którzy przeprowadzili kilka misji ewaluacyjnych, które dotyczyły oceny stosowania dorobku Schengen w zakresie współpracy Policji a także obsługi obywateli i dostosowania granic lądowych, powietrznych i morskich. Wyniki tych misji były pozytywne. Zatem należy przyjąć iż koncepcja funkcjonowania SG w obecnym stanie jest prawidłowa i zadowalająca.

### **3. Czynności służbowe, efektywność ochrony granicy państwowej, przyszłość Straży Granicznej**

Obecnie Straż Graniczna jest, w dużej mierze, pierwszą i ostatnią linią ochrony systemu bezpieczeństwa państwa. Tezę dowodzi np. koncepcja Straży Granicznej nadzoru ochrony granicy lądowej. Jest ona rozpatrywana jako zintegrowany system oparty: na patrolowaniu, obserwacji przy wykorzystaniu sił ludzkich i środków technicznych, w połączeniu z systemem fizycznej i technicznej ochrony granicy, analizą ryzyka, współpracą wewnątrz-agencyjną i międzyagencyjną, z ludnością pogranicza i międzynarodową.

System ten pozwala podejmować efektywne działania i koordynację operacji granicznych, realizowanych w strefie nadgranicznej, pasie granicznym, na terytorium całego kraju oraz profesjonalnie zarządzać formacją na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. System patrolowania granicy jest oparty w głównej mierze na patrolowaniu, analizie ryzyka, określeniu sektorów krytycznych i wprowadzany na bazie dziennych i sytuacyjnych elementów.

Zapewniona jest współpraca pomiędzy placówkami SG, patrolami mobilnymi i służbami operacyjnymi (24/7). Pozwala to na efektywną organizację i wykorzystanie posiadanych środków i sił, z uwzględnieniem priorytetów, jakie wynikają z odcinków granicy rozpoznanych jako najbardziej zagrożone. Poziomy zagrożenia są określone i uwzględnione w planowaniu służby granicznej. SG ma wypracowane normy i standardy, które pozwalają podjąć działania w sytuacjach rutynowych i związanych z potrzebą reakcji na zagrożenie. W ten sposób patrole są w stanie dotrzeć do linii granicznej, właściwych miejsc w strefie nadgranicznej, w czasie, który jest wymagany do podjęcia skutecznych działań. Siły ludzkie i sprzęt techniczny na poziomie placówki SG są zaadaptowane do długości ochranianego odcinka, zasięgu strefy nadgranicznej, gęstości zaludnienia, warunków klimatycznych itp.

Z powodzeniem wykorzystywane są mobilne jednostki nadzoru do działań w warunkach nocnych. W sytuacjach rutynowych granica jest systematycznie patrolowana/monitorowana.

W przypadkach zagrożeń SG wprowadza strategię koncepcji interwencji, m.in. przez mobilizację, dyslokację, włączenie dodatkowych sił z pododdziałów odwodowych z poziomu oddziału SG.

Do zabezpieczenia/neutralizacji wyjątkowo groźnych/złożonych zdarzeń, aktywuje się specjalnie wyszkolonych i wyposażonych funkcjonariuszy z jednostek specjalnych.

SG wprowadziła profesjonalne zarządzanie i dowodzenie. Proces decyzyjny jest skuteczny. Funkcjonariusze znają swoją misję i zadania. Posiadają dobrą

znajomość i świadomość sytuacji na ochranianym odcinku. Opiera się ona na różnych środkach, jak np.: produkty analizy ryzyka, wyniki patrolowania, obserwacje, w tym przy wykorzystaniu środków technicznych, a także efekty współpracy z ludnością pogranicza. SG posiada profesjonalne, nowoczesne wsparcie z powietrza.

Rozwiązania przyjęte na podstawie modelu UE strategii zintegrowanego zarządzania granicami wskazują, że najlepsze rezultaty przynosi taktyka i technika oparta na działaniu trzech linii:

- I linia – ochrona granicy w bezpośredniej bliskości linii granicznej, przez patrolowanie, analizę ryzyka, współpracę z ludnością pogranicza i służbami granicznymi państwa sąsiedniego;
- II linia – działania graniczno-policyjne podejmowane w strefie nadgranicznej, kontrola dróg dojazdowych, wystawianie tymczasowych posterunków kontrolnych, działania prewencyjne, rozpoznawcze, mobilne patrole, wsparcie dla I linii, współpraca z ludnością pogranicza, wspólne kontrole i operacje z organami/ służbami współdziałającymi;
- III linia – działania na styku strefy nadgranicznej i wychodzące poza nią, rozciągające się zakresem na terytorium całego kraju, o charakterze policyjno-administracyjnym, operacyjne, rozpoznawcze, zapobiegawcze, ukierunkowane na monitorowanie, ujawnianie osób nielegalnie przebywających w kraju, pomocników, organizatorów, związane z realizacją systemu wydaleń

Jak wynika z powyższego, SG posiada zintegrowany system, który zakłada osiągnięcie właściwego balansu między czynnikiem ludzkim i technicznym. Dla potrzeb dalszych rozważań warto ogólnie zastanowić się nad tym, jak działają funkcjonariusze. Próba odpowiedzi na postawione pytanie zostanie oparta na analizie anatomii zdarzeń, z jakimi mamy i nadal mieć będziemy do czynienia na granicach. Doświadczenia wskazują, że w zdarzeniach granicznych występuje ciągłość. Oznacza to potrzebę podejmowania przez funkcjonariuszy działań w następującym łańcuchu:

- systematyczne prowadzenie obserwacji i siedzenie.<sup>40</sup> Obserwowanie jest poszukiwaniem sytuacji nierutynowych i anormalnych. W codziennej praktyce służby granicznej będzie to poszukiwanie m.in.: „nienormalnych” zachowań, ewentualnych śladów na pasie drogi granicznej, znaków na drogach dotarcia do granicy, przerwanych lub zniszczonych barier, śladów fałszerstw w paszportach itp.;
- ujawnianie, czyli wykrywanie, kontrola, profilowanie, oszacowanie i ocena. Chodzi o „obudzenie” funkcjonariusza w trakcie rutynowych działań, aby mógł ujawnić takie zdarzenia, jak np.: nieuprawniony ruch przez granicę, nielegalne przekroczenie granicy, nielegalny materiał, towar, przemyt, działanie terrorystyczne, dywersję, siłowe przerwanie granicy, albo podejrzane miejsce czy skrytkę itp. Jest szereg czynników, które powinny „obudzić” funkcjonariusza. Może to być np.: nerwowe zachowanie podróżnego, niespotykana waga, objętość, inna niezgodność w przewożonym towarze itp.;

---

<sup>40</sup> Np. nadzorowanie, monitorowanie, prześwietlanie.

- podejmowanie decyzji w oparciu o właściwą ocenę sytuacji. Decyzja, jako odpowiedź na konkretną sytuację, winna opierać się na posiadanym upoważnieniu i wypracowanych procedurach postępowania (krok po kroku). Ważnym jest też, aby zapadała w ramach logicznego „łańcucha” dowodzenia, tj. wyraźnie wskazującego, kto, za co odpowiada, jakie posiada upoważnienie i stąd – odpowiedzialność;
- reakcja na zdarzenie, jak np. zatrzymanie, konfiskata, odmowa, zakaz. Istotnym czynnikiem jest tu zaangażowanie funkcjonariuszy, którzy muszą właściwie reagować na podejrzane osoby, towary, środki, sytuacje, obrazy. Reakcja musi być dostosowana do zagrożenia oraz wyrażać równomierne zaangażowanie funkcjonariusza do zagrożenia. Istotnym elementem jest też podejmowanie właściwych decyzji, co robić i jak dalej postępować;<sup>41</sup>
- rozwiązanie problemu, czyli postanowienie.<sup>42</sup>

Rozważania nad perspektywami służb granicznych skłaniają do zastanowienia się nad tym, jakie należy podjąć działania, aby wzmocnić funkcjonariuszy poprzez rozwój technologiczny. Wydaje się, że powinny one być ukierunkowane na wzmocnienie efektywności, integracji i kompatybilności wszystkich właściwych systemów, sprzętu i narzędzi. Jest to warunek niezbędny, aby funkcjonariusze mogli wykonać zadania, jakie im zostaną postawione.

Pojawiają się, więc kolejne pytania: jakie projekty to zapewnią? Czy i jak daleko zmieniają one przyszłą strategię zarządzania granicami? Wyzwania dla bezpieczeństwa granic, wynikające z różnych zagrożeń, pozwalają postawić tezę, że projekty, o których mowa, to: „inteligentne i elektroniczne” granice. Głównym przesłaniem tych rozwiązań jest założenie, że w przyszłości granice będą w znacznej mierze zarządzane otwartą i ukrytą technologią nadzoru. Jest to związane z wyparciem czynnika ludzkiego i zastąpienie go nowoczesną techniką, co stawia inne, ważne pytanie: gdzie jest granica tego wyparcia? Z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że nowe technologie zrewolucjonizują służby graniczne i przyczynią się do znacznej restrukturyzacji ich roli w systemie bezpieczeństwa państwa. Stopniowe rozpowszechnianie „inteligentnych i elektronicznych” granic jest kluczem do tej wizji. Będzie ona skutkowałą sukcesywną zmianą strategii wykorzystania sił (redukcją etatów!) i środków formacji granicznych, ponownego ich rozmieszczenia i „ustawienia”. Zmianie ulegnie taktyka i technika ochrony granicy.

Czy SG przestanie być pierwszą linią ochrony systemu bezpieczeństwa państwa? Przedstawiony wcześniej model, w którym SG jest pierwszą i ostatnią linią ochrony systemu bezpieczeństwa państwa, sprawdza się dziś, ale taktyka ta nie utrzyma się i ulegnie zmianie. Wydaje się, że w kontekście prac nad „inteligentnymi granicami”, że z czasem obecny model zostanie zastąpiony nowym elementem, tj. nadzorem zewnętrznym.

W związku z możliwościami globalnego monitorowania zagrożeń i intensywniejszej roli tzw. działań „przed wjazdem”, SG z czasem pozostanie ostatnią linią ochrony systemu bezpieczeństwa państwa, ale już nie pierwszej.

<sup>41</sup> Np. przegrupować siły, wzmocnić inne sektory, przekazać sprawę do dalszego załatwiania według właściwości itp.

<sup>42</sup> np. wszczęcie dochodzenia, zniszczenie, wydalenie, rozporządzenie materiałami, towarami, zgromadzenie dowodów, dokumentowanie, izolowanie, powstrzymywanie itp.



Wykorzystanie informacji w ramach tzw. zewnętrznego nadzoru, a także doświadczenia z codziennej służby granicznej na granicy w nowych warunkach, pozwoli na wcześniejszą ocenę stopnia zagrożenia przed faktyczną kontrolą i ochroną granicy. Wydaje się, że nie będzie to dotyczyło tylko przemieszczania się ludzi, ale i towarów. Wracając do koncepcji ochrony granicy lądowej, z dużym prawdopodobieństwem można powiedzieć, że I linia ochrony granicy zostanie uzupełniona (a może nawet wyparta?) przez elektronikę.

Przyszły model będzie zintegrowanym elektronicznym systemem nadzoru granic, który będzie składał się m.in. z:

- a) zestawów ukrytych sensorów do wykrycia intruzów (o małym zasięgu), które rozpoznają istotę żywą i pojazdy. Obecne prace badawcze wskazują zastosowanie:
  - czujników sejsmicznych, które ujawniają ruch, wibrację, drżenie wywołane ruchem istoty żywej lub pojazdu,
  - czujników elektromagnetycznych, które generują niewidoczne obszary i w ten sposób ujawniają intruzów,
  - magnetycznych linii, które ujawnią wszystko, co jest obiektem metalowym i będą rozpoznawały ruch obiektów „metalowych” od żywych, jak np. zwierzęta
- b) stałych systemów sensorów, czujników perymetrycznych wież obserwacyjnych wyposażonych w kamery. Posiadają one technologię umożliwiającą nocny nadzór obiektów w podczerwieni i nagrywanie obserwowanej operacji. Zastosowanie technologii video pozwoli wykrywać ruch, który ujawni intruzów, będzie ich autonomicznie śledzić, w tym przy wykorzystaniu opcji powiększania.
- c) naziemnych systemów radarowego nadzoru terenu (dalekiego zasięgu do 40 km). Mają wykrywać ludzi oraz przemieszczające się przez granicę pojazdy, śmigłowce, nisko latające samoloty, a także jednostki pływające. Ograniczeniem jest tu możliwość wykorzystania tylko na płaskich terenach, bowiem każda przeszkoda będzie barierą dla systemu.
- d) optycznych sensorów (dalekiego zasięgu do 50 km), które działają w oparciu o technologię światłowodową i światło laserowe. Detektory te mierzą charakterystykę światła. Zmiany w świetle wywołane przemieszczeniem się obiektu powodują wystąpienie alarmu. Są zakopywane w linii i pozwalają ujawnić obiekt, który przemieszcza się w zasięgu +/- 50 m od niej.
- e) mobilnych systemów monitorowania, dzięki którym można ustanowić tymczasowe posterunki obserwacyjne. Pozwala to dowolnie przemieszczać sprzęt i umieszczać w miejscach, gdzie monitoruje (w dzień i nocy) obszary zagrożone, jakie zidentyfikowano w ramach analizy ryzyka.
- f) Systemów Lokalizacji i Monitoringu Obiektów Własnych. Będą one instalowane m.in. w pojazdach służbowych. Komputer pokładowy będzie połączony z globalnym nawigacyjnym systemem satelitarnym i kamerą, co pozwoli funkcjonariuszom znaleźć najkrótszą drogę, zidentyfikować miejsce ich pobytu itp.
- g) bezosobowych środków latających (tzw. TJAVs). Mają one szereg zalet. Działają na niskich wysokościach, co oznacza możliwość obserwacji małych pojazdów, ludzi, zdarzeń. Operują przez wiele godzin w ciągu doby

w określonym, zaprogramowanym terenie. Generalnie są ciche i małe, stąd trudne do lokalizacji. Po wyposażeniu w kamery podczerwieni mogą prowadzić obserwację w dzień i w nocy. Posiadają też wady. Mają mały obszar „widzenia”, a przede wszystkim wymagają nadzoru z ziemi.

Warto też zapytać, jak będzie wyglądała kontrola graniczna w lotniczym przejściu granicznym za kilkanaście lat. Czy sprawdzi się wizja „inteligentnej granicy”? Zakłada ona, że stanowiska kontroli, gdzie osoby przekraczające granicę są poddawane kontroli przez funkcjonariusza, zastąpi kontrola automatyczna. Rolę kontrolera będą pełniły kamery i urządzenia do pobierania i odczytu danych. Będą one dokonywały inteligentnej oceny przez wykonanie fotografii, pobranie odcisków biometrycznych twarzy, źrenicy, linii papilarnych. Uzyskane dane będą porównywały z bazami w systemach osób poszukiwanych lub uprawnionych do uproszczonej kontroli. Urządzenia do odczytu danych będą automatycznie czytały dane zapisane w dokumentach.

Proces kontroli będzie odbywał się on-line. Dane osoby przekraczającej granicę będą natychmiastowo porównywane z państwowymi i transnarodowymi bazami danych. W rezultacie na „inteligentnej granicy” odprawa ma przebiegać szybko i sprawnie. Wizja ta identyfikuje jednak szereg wątpliwości. Podstawowa to: czy kontrola wykonywana przez automaty może we wszystkim zastąpić funkcjonariusza? Czy uda się stworzyć rozwiązania techniczne, które „będą faktycznie myślały”? Wszystko będzie dobrze, kiedy będzie tzw. sytuacja rutynowa, ale: czy automaty będą umiały „otworzyć oczy”, kiedy będzie sytuacja nierutynowa?

Gdzie profilowanie, ocena zachowania podróżnego, czyli niezbędnych elementów kontroli granicznej? Czy automatyczna kontrola będzie zawierała wszystko, co będzie potrzebne z punktu widzenia celu i charakteru podróży oraz potrzeb, tj.: obywatelstwa, oceny tzw. stopnia „uciążliwości”, celów imigracyjnych, kryminalnych, wymiaru sprawiedliwości albo zdrowotnych? Czy automat „zada” niezbędne pytania w przypadku wątpliwości?

Bezpieczeństwo granic jest i pozostanie – równoległe z ochroną przed terroryzmem i zorganizowaną przestępczością – kluczowym wyzwaniem, przed którym stoją m.in. służby graniczne. Analiza wyzwań w obszarze bezpieczeństwa granic na najbliższe lata wskazuje, że jednym z najważniejszych kierunków zmian związanych z rozwojem służb granicznych będzie rozwój zdolności. Chodzi m.in. o projekty badawcze, które będą podejmowane w ramach:

1. Możliwości rozpoznawania, wykrywania i identyfikacji. Badania te powinny reprezentować główny obszar inwestycji w najbliższych latach. Chodzi m.in. o szerokie zastosowanie produktów, które pozwolą wykrywać: małe łodzie na obszarach morskich, osoby nienaturalnie zachowujące się w tłumie, bagaże pozostawione bez opieki.<sup>43</sup> Nowe technologie mają dać nowe możliwości, a także zastąpić urządzenia: nieskuteczne, przestarzałe, za wolne, nieporęczne, notujące zbyt dużo błędnych alarmów. Mowa jest także o zdolnościach uzupełniających, które powinny być rozwijane równoległe. Chodzi m.in. o systemy biometryczne, które wzmocnią jakość kontroli granicznej, a także systemy dostępu. Wsparcia wymagają również inne możliwości, jak: wykrywanie i identyfikacja. Funkcjonariuszom potrzebne są urządzenia/systemy pozwalające odpowiednio umiejscowić

<sup>43</sup> Np. w portach lotniczych materiały niebezpieczne itp.

- i śledzić osoby, środki transportu i towary w celu wszechstronnego podejścia do potencjalnych zagrożeń;
2. Zarządzania systemami informacji. Systemy takie to drugi kluczowy obszar przyszłych działań badań i inwestycji. W dobie informatycznej pogoni za tworzeniem systemów, narzędzi i baz danych, które mają ułatwić gromadzenie, przetwarzanie, korzystanie, udostępnianie itp. wszelkiego rodzaju informacji/danych dla potrzeb służb poszanowania prawa, pojawia się pytanie dot. współdziałania poszczególnych systemów i ich integracji. Ważnym wyzwaniem jest tu unikanie dublowania się systemów, tworzenie rozwiązań kompatybilnych, zintegrowanych, współdziałających ze sobą. Tylko takie przyczynią się do podwyższenia wydajności podejmowania decyzji, poprawią świadomość znajomości sytuacji, współdziałanie, zarządzanie i kontrolę w ramach służb granicznych. Stwarza to ważne wyzwanie w poszukiwaniach rozwiązań skutecznego wzmocnienia możliwości nadzoru w celu pokrycia danych obszarów stałym i automatycznym monitoringiem.<sup>44</sup> W pracach tych niezbędnym będzie podnoszenie jakości działania przez łączenie danych, a tym samym uzyskiwanie wspólnego obrazu działania. Ponadto należy zwrócić uwagę na potrzeby związane z integracją urządzeń analitycznych do planowania i modelowania. Możliwości zarządzania i kontroli oraz poprawiania znajomości sytuacji wymagają silnych, bezpiecznych i zdolnych do współdziałania systemów komunikacyjnych;
  3. Oceny ryzyka, modelowania i narzędzi do symulacji. Urządzenia takie mają wspierać narzędzia używane w procesie decyzyjnym. Pozwolą określać priorytety w ramach różnych zagrożeń. Będą także bazą do gromadzenia doświadczeń i podnoszenia kwalifikacji w ramach testowania trybu postępowania na wypadek potrzeby interwencji w sytuacji zagrożenia. Jest to niezwykle ważny element w strategii działań na granicy. Bezspornym jest, że zdecydowana większość systemów działa prawidłowo w rutynowej sytuacji. Inaczej jest w przypadku realnego zagrożenia. Jak wiadomo, granice są rozpatrywane jako skrajne, najbardziej wysunięte miejsca terytorium państwa, które wymagają specjalnej ochrony. Granice są postrzegane jako potencjalny cel zagrożeń. Stąd przyszła strategia zarządzania granicami musi uwzględnić takie czynniki, jak: identyfikacja, zapobieganie i ochrona. Chodzi o to, aby była ona instrumentem zdolnym do zapewnienia unikania incydentów na granicach i łagodzenia ich konsekwencji. Stąd służby graniczne stoją przed m.in. następującymi kierunkami działań:
    - potrzeba zapewnienia wzmocnienia skuteczności i efektywności działań wszystkich właściwych systemów bezpieczeństwa, czyli: sprzętu, środków, procesów używanych w jednostkach granicznych (jak np. identyfikacja osób, nieinwazyjne zatrzymania osób i towarów, obserwowanie, badanie, rozpoznanie przestrzeni, wykorzystywanie danych,
    - wymóg oceny i zarządzania napływem migracyjnym (w tym nielegalnym);

---

<sup>44</sup> Np. przestrzeni powietrznej, obszarów morskich, granic lądowych

- potrzeba wzmocnienia bezpieczeństwa lądowych i morskich granic (m.in. poprzez wykorzystywanie elektronicznych systemów nadzoru, nieinwazyjne i podwodne wykrywanie środków transportu, śledzenie pojazdów i osób, rozpoznanie przestrzeni powietrznej, wykorzystywanie danych, nadzór, operacje specjalne itp.).

Podejmując na zakończenie próbę określenia możliwego modelu docelowego, można go scharakteryzować jako: strategiczne rozmieszczenie systemu fizycznej ochrony i technicznych elementów systemu zarządzania w połączeniu z systemami elektronicznymi i informacyjnymi celem zapewnienia bezpieczeństwa granic w ramach wszystkich kategorii zagrożeń, jakie mogą wystąpić i mieć wpływ na stan bezpieczeństwa wewnętrznego. W modelu tym nowe technologie, takie jak nadzoru czy wykorzystane w ramach „inteligentnych granic”, mogą odegrać ważną rolę. Będą uzupełnieniem ludzkiego czynnika systemu, w zależności od tego, jakie zagrożenie wystąpi i gdzie będzie miało miejsce. Np. sensory pozwolą wykryć obecność zagrożenia przed atakiem. Wykryją atak, kiedy będzie on miał miejsce, zmierzą i ocenią jego zasięg i rozmiar, a wtedy funkcjonariusze będą mogli zareagować i złagodzić jego skutki.

Warto jeszcze postawić następujące pytania: po co nam te wyszukane technologie na granicach kraju, gdzie tworzy się przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości? Czy przyszłą granicę należy preferować jako „elektroniczną fortecę”? Uwzględniając fakt, że kryminaliści i terroryści nie „mają i nie znają granic” oraz potencjał, skalę i różnorodność obecnych oraz prognozowanych zagrożeń, trzeba powiedzieć, że bezpieczeństwo granic jest poza dyskusją. SG musi ochraniać polskich obywateli i obywateli innych PC UE, polskie terytorium i całą Wspólnotę. W realizacji tych zadań potrzebuje wsparcia i pomocy, w tym w obszarze badań naukowych, rozwoju nowoczesnych technologii oraz przekazywania gotowych produktów dla potrzeb bezpieczeństwa granic. Dobrze wyposażona służba graniczna tworzy silną pozycję w systemie działania wszystkich służb poszanowania prawa w kraju. Silna pozycja służby granicznej jest akceptowana i rozumiana przez społeczeństwo.

Strategia ochrony granicy potrzebuje odważnych projektów badawczych, które przyczynią się do jej implementacji. SG, nowoczesna europejska służba graniczna, musi systematycznie usprawniać, modyfikować, podnosić na wyższy poziom i nabywać nowy sprzęt techniczny, specjalistyczny i systemy. Nowoczesne technologie, które będą wykorzystywane przez funkcjonariuszy SG, to ważny element przyszłej strategii bezpieczeństwa granic w Polsce i całej Wspólnocie.

SG, która jest odpowiedzialna za ochronę granicy zewnętrznej Schengen, potrzebuje dalszego aktywnego rozwoju w celu podniesienia skuteczności działań, w kontekście nowych inicjatyw legislacyjnych, systemów informatycznych. Musi uzyskiwać stale wzmocnienie możliwości operacyjnych, w tym przez dostarczanie funkcjonariuszom nowoczesnych narzędzi i technologii, aby podążać za rozwojem innych służb. Chodzi też o nadszanie za działaniami, którym przyświeca założenie: technologia ma pomagać w ujawnianiu tych przypadków na granicy, których nie będą w stanie wykryć elementy ludzkie systemów zintegrowanego zarządzania granicami. Tak, więc czynnik ludzki odgrywa i nadal będzie odgrywał zasadniczą rolę w systemie zarządzania ochroną granic, czyli: kto w końcu będzie lepszy: funkcjonariusz czy sensor?

#### 4. Realizacja zadań przez Straż Graniczną w strefie Schengen

Podstawę prawną do zniesienia, z dniem 21 grudnia 2007 r. kontroli osób na granicach wewnętrznych lądowych i morskich, a z dniem 30 marca 2008 r. także na granicach powietrznych, stanowi Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej (2007/801/WE).<sup>45</sup>

Zasadniczym czynnikiem, który wpływa na działania Straży Granicznej po rozpoczęciu przez Polskę pełnego stosowania przepisów dorobku prawnego Schengen, jest odstępianie od dokonywania przez funkcjonariuszy SG kontroli granicznej osób w przejściach granicznych, usytuowanych na odcinkach granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiących od dnia 1 maja 2004 r. (data akcesji RP do UE) - granicę wewnętrzną Unii Europejskiej.<sup>46</sup>

Zniesienie kontroli granicznej osób na granicach wewnętrznych, zrekompensowane zostaje poprzez wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych, a także na zintensyfikowaniu działań Straży Granicznej wewnątrz kraju, ukierunkowanych na zwalczanie i zapobieganie różnym formom patologii i przestępczości o charakterze transgranicznym, co ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i poszanowania prawa nie tylko na terytorium naszego kraju, ale na obszarze całej strefy Schengen. W 2008 r. funkcjonowanie SG, związane z realizacją powyższych zadań opiera się o dotychczas funkcjonujące oddziały Straży Granicznej, które będą w miarę potrzeb podlegały stopniowej reorganizacji, tak aby dostosować strukturę do skutecznego zwalczania oraz przeciwdziałania występującym zagrożeniom.<sup>47</sup>

Od 21 grudnia 2007 r. Polska stosuje wprost zapisy art. 20 kodeksu granicznego Schengen zgodnie, z którym granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Wejście w życie tego przepisu nie oznacza jednak zaprzestania przez Straż Graniczną realizacji zadań ustawowych. Co więcej, wypracowany przez Straż Graniczną sposób działania w ramach Strefy Schengen musi być odpowiednio skuteczny tak, aby nie spowodować obniżenia poziomu wykonywania zadań, lecz również – tam gdzie to możliwe – podnieść skuteczność ich realizacji.

Do zadań Straży Granicznej po zniesieniu kontroli na polskich odcinkach wewnętrznej granicy UE, należą czynności związane m.in. z: ujawnianiem fałszerstw dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium RP (oraz całej Strefy Schengen), realizacją czynności zleconych przez uprawnione organy krajowe (polskie) oraz zagraniczne (w ramach Systemu Informacyjnego Schengen – SIS), przeciwdziałaniem wwozowi na terytorium kraju materiałów

<sup>45</sup> Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estońskiej, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej (2007/801/WE)

<sup>46</sup> tzn. z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Republiką Litwy-łącznie na odcinku o długości 1880,97 km).

<sup>47</sup> [http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=pl/serwis-sg/niezbednik\\_podroznego/straz+graniczna+w+schengen/](http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/niezbednik_podroznego/straz+graniczna+w+schengen/). Data wejścia 14.03.2010 roku.

niebezpiecznych lub szkodliwych dla środowiska naturalnego (śmieci, odpady, materiały wybuchowe, materiały o zwiększonej radiacji itp.), których transportowanie wymaga spełnienia szeregu norm i warunków bezpieczeństwa, przeciwdziałaniem przemytowi narkotyków i środków odurzających, przeciwdziałaniem wywozowi z Polski przedmiotów zabytkowych, wymagających zgody właściwych organów odpowiedzialnych za ochronę zabytków (obecnie są to Wojewódzcy Konserwatorzy Zabytków), egzekwowanie na granicach wewnętrznych przestrzegania przez podróżnych wwozu na terytorium RP towarów akcyzowych.

Konsekwencją zniesienia kontroli granicznej na odcinkach granicy wewnętrznej UE jest zwiększenie aktywności działań mobilnych Straży Granicznej nie tylko w strefie nadgranicznej, ale również na obszarze całego kraju.

Taktyka działania Straży Granicznej ukierunkowana jest zasadniczo na osiągnięcie tych samych, co dotychczas celów, lecz przy zastosowaniu innych metod i sposobów oraz środków technicznych. W obszarze pozostającym w szczególnym zainteresowaniu formacji pozostają: ochrona szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości SG; zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej (lotniczej, drogowej, kolejowej, morskiej), rozpoznanie rejonów szczególnie zagrożonych przestępczością, której zwalczanie leży we właściwości ustawowej Straży Granicznej, współpraca ze społeczeństwem w celu odpowiednio wczesnego zdobywania informacji o zdarzeniach niekorzystnych z punktu widzenia realizowanych zadań oraz interesów narodowych, ochrona terytorium kraju przed wwozem materiałów niebezpiecznych, na których transport przewoźnicy nie posiadają stosownych zezwoleń lub realizują go w sposób niezgodny z obowiązującymi międzynarodowymi normami bezpieczeństwa, przeciwdziałanie nielegalnemu (bez uzyskania zgody właściwych organów) wywozowi z kraju przedmiotów stanowiących wartość zabytkową i zaliczanych do dziedzictwa narodowego, realizacja czynności zleconych przez inne uprawnione organy, instytucje państwowe i międzynarodowe, oraz stała gotowość do niezwłocznego i skuteczne wykonanie zadania czasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych<sup>48</sup>,

Podstawową formą pełnienia służby przez placówki Straży Granicznej na odcinkach granicy wewnętrznej UE są odpowiednio wyposażone mobilne patrole. Do ich zadań należy:

- patrolowanie określonych obszarów (typowanych na podstawie analizy ryzyka i wyników prowadzonego rozpoznania);
- legitymowanie osób (poszukiwania, realizacja czynności zleconych, ustalanie sprawców i świadków przestępstw i wykroczeń);
- kontrola środków transportu poruszających się po drogach publicznych pod kątem spełnienia przez nie wymogów wynikających z przepisów ustaw

---

<sup>48</sup> Art. 23 Rozporządzenia (WE) NR 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz .U.UE L z dnia 13 kwietnia 2006 r.)

- prawo o ruchu drogowym oraz transportu drogowego, a także transgranicznego przemieszczania odpadów i towarów niebezpiecznych;
- systematyczne lub okresowe kontrole miejsc publicznych, w których gromadzą się obywatele państw trzecich (targowiska, dworce kolejowe, giełdy), w celu kontroli legalności pobytu, legalności zatrudnienia oraz legalności prowadzenia działalności gospodarczej;
  - podejmowanie (samodzielnie lub na podstawie zgłoszenia) czynności służbowych w stosunku do osób naruszających obowiązujący porządek prawny (w zakresie posiadanych przez Straż Graniczną kompetencji);
  - poszukiwanie rzeczy utraconych w wyniku przestępstwa, a które mogą się stać przedmiotem transgranicznego przemieszczania;
  - udział w akcjach ratowniczych i zapewniających oraz przywracających porządek na określonych obszarach;
  - współpraca z uprawnionymi służbami i organami krajowymi oraz innych państw w realizacji określonych zadań pozostających we właściwości pionu granicznego (wspólne działania).<sup>49</sup>

Z dniem włączenia Polski do strefy Schengen, na granicach: z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką oraz z Republiką Litewską, przestały być realizowane czynności związane z następującymi postępowaniami administracyjnymi: odmowa wjazdu na terytorium RP, określenie czasu pobytu cudzoziemca na terytorium RP, wydawanie wiz na podstawie art. 47 ustawy o cudzoziemcach, unieważnianie wiz na podstawie art. 48 ustawy o cudzoziemcach, wydawanie tymczasowego polskiego dokumentu podróży, wnioskowanie o ukaranie przewoźnika karą administracyjną za przewiezienie osoby bez dokumentu podróży, nakazanie przebywania w określonym miejscu do czasu, w którym możliwym będzie transport cudzoziemca przez przewoźnika w ramach zawrócenia, nakazanie opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP na pokładzie innego środka transportu niż ten, w którym został przewieziony do RP, określenie czasu pobytu ze względu na ilość posiadanych środków finansowych a także wnioskowanie o udzielenie zgody na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pomimo niespełnienia warunków na wjazd na terytorium naszego kraju.<sup>50</sup>

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie wpływa także na realizowanie przez Straż Graniczną zadań w zakresie:

- przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP;
- wnioskowania o wydanie decyzji o wydaleniu, w tym wnioskowania do sądu o umieszczenie w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia albo o przedłużeniu okresu pobytu w ośrodku lub areszcie;
- wydawania decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP;
- przygotowywania wystąpień niezbędnych do wnioskowania o wpis, przedłużenie oraz wykreślenie osoby z wykazu osób niepożądanych na terytorium RP;
- przyjmowania wniosków o nadanie statusu uchodźcy na terytorium RP;

<sup>49</sup> [http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=pl/serwis-sg/niezbednik\\_podroznego/straz+graniczna+w+schengen/](http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/niezbednik_podroznego/straz+graniczna+w+schengen/). Data wejścia 14.03.2010 roku

<sup>50</sup> Ibidem

- występowania z wnioskami do właściwego wojewody lub Prezesa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o udzielenie zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP;
- udzielania informacji w zakresie rozpatrywanych przez wojewodów wniosków o zamieszkanie na czas określony, osiedlenie się, jak również inne formy legalizacji pobytu określone w ustawie z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin;
- rozpatrywania, przyjmowania/przekazywania obywateli państw trzecich na podstawie wzajemnych umów o readmisji;
- przyjmowania/przekazywania obywateli państw trzecich na podstawie Rozporządzenia Dublin II oraz Konwencji Dublińskiej;
- przekazywania/przyjmowania obywateli państw trzecich na podstawie polsko– niemieckiej umowy o przewozie tranzytowym.<sup>51</sup>

Akcesja Polski do Unii Europejskiej, a obecnie także do strefy Schengen, dały możliwość, osobom do tego uprawnionym do swobodnego podróżowania przez granice wewnętrzne Unii Europejskiej, znosząc wszelkie ograniczenia i bariery w tym zakresie, co wpływa stymulująco na rozwój kontaktów handlowych, społecznych, kulturalnych, prowadzi do dalszego zbliżenia między państwami sąsiadującymi, a także między ich obywatelami. Straż Graniczna w nowych uwarunkowaniach prawnych i politycznych zmieniła taktykę działania.

W miarę potrzeb i w zależności od zakresu i intensywności podejmowanych działań i wyzwań, ewolucji będą podlegały nasze struktury, tak aby pomimo wszelkich ułatwień na granicy wynikających ze stosowania dorobku prawnego Schengen przez Rzeczpospolitą Polską, nadal mógł być zachowany wysoki poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego nie tylko na terytorium naszego kraju, ale również na rozszerzonym obszarze strefy Schengen.<sup>52</sup>

Z regulacji prawa wspólnotowego wynika, że obywatele Unii co do zasady, posiadają prawo pobytu na terytorium innego Państwa Członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość i obywatelstwo, ale jedynie przez okres nie przekraczający trzech miesięcy, licząc od daty wjazdu.

By pozostać na terytorium innego państwa przez dłuższy okres, należy spełnić dodatkowe warunki określone w prawie wewnętrznym tego państwa, może to być związane z koniecznością rejestracji zameldowania się, ubezpieczenia się, posiadania stosownych środków finansowych – konieczne informacje w tym zakresie każdorazowo trzeba uzyskać w urzędach lub placówkach dyplomatycznych państw, w których planują Państwo dłuższy pobyt.

Podróżując po krajach Unii Europejskiej w celach turystycznych, należy także pamiętać, że mimo zniesienia kontroli na granicach, istnieją jednak ograniczenia dotyczące wwozu ilości zakupionych i przewożonych towarów przeznaczonych do

<sup>51</sup> Rozporządzenie (WE) NR 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz .U.UE L z dnia 13 kwietnia 2006 r.)

<sup>52</sup>[http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=http://lpar15:10046/wps/wcm/connect/pl/serwissg/niezbednik\\_podroznego/Straz+Graniczna+w+Schengen/Straz+Graniczna+w+Sch](http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=http://lpar15:10046/wps/wcm/connect/pl/serwissg/niezbednik_podroznego/Straz+Graniczna+w+Schengen/Straz+Graniczna+w+Sch)  
h. Data wejścia 13.03.2010.



użytku osobistego i niepodlegających odsprzedaży. Dotyczy to zwłaszcza towarów akcyzowych.

Osoby poniżej 17 roku życia nie mogą przewozić wyrobów alkoholowych i tytoniowych. W związku ze stosowaniem od dnia 1 grudnia 2008 r. przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 274/2008 zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 918/83 ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. Urz. UE Nr L 85 z 2008 r.), informujemy, że wprowadza się nowe limity przywozowe dla podróżnych, zmianie ulegają również zwolnienia celne w obrocie pocztowym i kurierskim. Limity wartościowe i ilościowe towarów zwolnionych z należności przywozowych w zdecydowanej większości zostają podniesione (upominki, paczki, paliwa, wino), z wyjątkiem przywozu wyrobów tytoniowych przywożonych przez podróżnych (w ruchu pieszym, kolejowym i transporcie kołowym).

Przed wszystkim zwiększone zostają limity wartościowe towarów przewożonych w bagażu osobistym, jeżeli ich ilość i rodzaj nie wskazują na przewóz o charakterze zarobkowym<sup>53</sup>. W transporcie lądowym można przewozić towary na własny użytek, do wartości 300 EUR, z kolei w transporcie lotniczym i morskim do równowartości 430 EUR. Podkreślić należy, że wejście do strefy Schengen spowodowało podwyższenie z 22 EUR do 150 EUR kwoty do równowartości której stosuje się zwolnienie z należności celnych przywozowych przesyłek zawierających towary o niewielkiej wartości wysyłane bezpośrednio z państwa trzeciego do odbiorcy znajdującego się we Wspólnocie. Ponadto zwiększone zostają limity przywozowe na wino niemusujące – do 4l wina i 16l piwa. Wreszcie regulacje dotyczą także wyrobów tytoniowych. Można przewieźć papierowy do 200 sztuk bądź cygaretki –100 sztuk, cygara – 50 sztuk, oraz tytoń do palenia 25 g. Podobne regulacje mają miejsce w stosunku do przewożonego alkoholu. Przyjmij się że można przewieźć napoje alkoholowe powstałe w wyniku destylacji o mocy objętościowej powyżej 22%, alkohol etylowy o mocy objętościowej wynoszącej 80% i więcej maksymalnie 1 litr, inne napoje, wina – 4 litry, piwa 16 litrów.

Jak można zatem wskazać wdrożenie przepisów z zakresu Schengen, powodujące przystosowanie Straży Granicznej do nowych realiów odcisnęło wpływ nawet na regulacje dotyczące przewożenia poszczególnych produktów szczególnie wrażliwych (alkohol, tytoń).

### **Streszczenie**

*Przedmiotowy artykuł podejmuje problematykę funkcjonowania Straży Granicznej jako instytucji odpowiedzialnej i zarazem gwarantującej odpowiedzialność za ochronę granicy państwowej. Swoje rozważania autor opiera na dotychczasowych doświadczeniach i konfrontuje je ze stanem obecnym, kiedy Polska jest członkiem Unii Europejskiej a także sygnowała Układ z Schengen, dzięki któremu istnieje pełna swoboda przepływu osób, usług, kapitału i środków technicznych. Autor analizuje w szczególności uprawnienia jakie otrzymała Straż Graniczna związana z tym faktem a także skupia się na obowiązkach, które wynikają bezpośrednio z przyjętego układu.*

<sup>53</sup> Tzn. mają charakter okazjonalny i są przeznaczone na użytek podróżnego, jego rodziny lub prezenty.

**Summary**

*The objective article undertakes the problems of the kelter Of The Border Guard as the responsible institution and at the same time warranting the responsibility for the protection of the State-border. Its own considered the author leans on previous experiences and confronts it with the present state , when Poland is a member of the European Union and also signed the System with Schengen, whereby exists the jester's freedom of the flow of persons, services, the capital and technical means. The author analyses particularly which authorizations were received by the connected Border Guard with this fact and also assembles on duties which result directly from the accepted arrangement.*