

Lech Grochowski

Kontrola ruchu granicznego w II RP

Studia Prawnoustrojowe nr 11, 217-225

2010

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Lech Grochowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Kontrola ruchu granicznego w II RP

Jednym z ważnych czynników warunkujących bezpieczeństwo i stabilizację wewnętrzną w okresie międzywojennym była kontrola ruchu granicznego. Stanowiła ona istotny element systemu ochrony granicy państwowej.

W pierwszych latach istnienia państwa z powodu braku polskich dokumentów paszportowych uprawnione do tego organa wydawały obywatelom polskim paszporty państw zaborczych, w których policja państwowa zamieszczała adnotację, że paszport jest: „ważny jako tymczasowy dowód tożsamości w granicach Rzeczypospolitej Polskiej do dnia 31 grudnia 1919 r. [...]”¹.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z 23 grudnia 1927 r. o granicach państwa² przekraczanie granicy państwowej w II RP było dozwolone tylko po okazaniu właściwych dokumentów i tylko na drogach celnych³ lub punktach przejściowych⁴ wyznaczonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu, a odnośnie linii lotniczych – również z Ministrem Spraw Wojskowych⁵ lub przez władze upoważnione do tego przez wymienionych ministrów.

W zależności od celu, miejsca i warunków przekraczania granicy ruch graniczny⁶ w II RP był dzielony na: ruch graniczny ogólny (normalny), ruch tranzytowy, mały ruch graniczny, ruch graniczny turystyczny.

¹ Wykorzystywano w ten sposób zapasy dokumentów państw zaborczych.

² Dz.U. z 1927 r., nr 117, poz. 996.

³ Drogami celnymi były: koleje żelazne, przystanie morskie i wjazdy do nich, drogi lądowe i wodne, porty lotnicze. Archiwum Straży Granicznej (dalej: ASG), sygn. 541/782: Instrukcja Służby Granicznej.

⁴ Posługując się obowiązującą terminologią – w przejściach granicznych.

⁵ W II RP było 23 ministrów spraw wewnętrznych, 25 ministrów skarbu oraz 15 ministrów spraw wojskowych.

⁶ W okresie międzywojennym występowały następujące rodzaje przejść granicznych: kołowe, wodne (porty), powietrzne (lotniska), punkty przepustkowe, w których kontrolę graniczną na podstawie przepustek granicznych dokonywała Straż Graniczna lub Korpus Ochrony Pogranicza.

Ruch graniczny ogólny odbywał się tylko na drogach celnych i obejmował zarówno ruch osobowy, jak i towarowy za pomocą wszelkich środków komunikacji (np. koleje żelazne, statki, samochody, statki powietrzne i innego rodzaju pojazdy). Kontrolę oraz nadzór nad ruchem granicznym ogólnym wykonywały urzędy celne i organa Policji Państwowej.

Ruch tranzytowy polegał na dopuszczeniu do przejazdu osób i przewożenia towarów jednego państwa drogą kolejową, kołową, wodną lub powietrzną przez terytorium innego państwa na podstawie umów międzynarodowych. Kontrolę oraz nadzór nad ruchem tranzytowym sprawowały urzędy celne oraz organa Policji Państwowej. Straż Graniczna wykonywała nadzór nad ogólnym ruchem granicznym i ruchem tranzytowym jedynie poza miejscami urzędowania urzędów celnych.

Mały ruch graniczny miał na celu ułatwienie mieszkańcom pasa granicznego, zamieszkałym w odległości 10–15 km od granicy, życia gospodarczego, kulturalno-religijnego i zawodowego. W tym celu na podstawie umów i konwencji z państwami sąsiednimi⁷ wyznaczono punkty przejściowe, przy których nie było urzędów celnych, a kontrolę i nadzór prowadziła Straż Graniczna. Punkty przejściowe można podzielić na tzw. przejścia gospodarcze⁸, przeznaczone dla posiadaczy przeciętych lub rozdzielonych granicą gruntów, ich rodzin i robotników, oraz przejścia kościelne, szkolne itp. Mały ruch graniczny odbywał się na podstawie przepustek, które po wspólnym porozumieniu się wydawały władze administracji ogólnej lub bezpieczeństwa publicznego sąsiadujących z sobą państw. Przekraczanie granicy bez przepustek w małym ruchu granicznym dopuszczalne było przez oddziały ratownicze celem niesienia pomocy w wypadkach nieszczęść i klęsk żywiołowych.

Ruch graniczny turystyczny miał na celu ułatwienie wycieczek i sportu na drogach i terenach turystycznych przeciętych linią graniczną. Ulgi w ruchu granicznym turystycznym polegały na umożliwieniu przekraczania granicy w ustalonym umową pasie turystycznym bez osobnych przepustek, a tylko na podstawie legitymacji turystycznych lub narciarskich zatwierdzonych przez władze administracji ogólnej.

Ustalenie kompleksowego uregulowania problemu kontroli ruchu granicznego w latach trzydziestych powierzono Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Na mocy tego upoważnienia 30 lipca 1938 r. w porozumieniu z ministrami Skarbu, Spraw Wojskowych i Spraw Zagranicznych wydał on rozporządzenie w sprawie kontroli ruchu osobowego przez granice pań-

⁷ Konwencja polsko-niemiecka w sprawie uregulowania stosunków granicznych, podpisana w Poznaniu 27 stycznia 1926 r. (Dz.U. z 1927 r., nr 54, poz. 470), s. 722–740.

⁸ W latach trzydziestych granica polsko-niemiecka posiadała 96 dróg celnych, 39 punktów przejścia oraz 469 przejść gospodarczych. W ciągu doby przeciętnie przekraczało granicę polsko-niemiecką w obie strony ponad 34 tys. osób. ASG, sygn. 1045/31: Walka z przestępstwami gospodarczo-celnymi.

stwa⁹. To wydane stosunkowo późno rozporządzenie akceptowało dotychczasową praktykę. Określało ono rodzaje dokumentów, na podstawie których można było przekraczać granice, miejsce i zakres kontroli granicznej osób oraz organy kontroli granicznej i ich obowiązki w zakresie kontroli granicznej ruchu osobowego.

W myśl § 2 tego rozporządzenia dokumentami uprawniającymi do przekraczania granicy państwowej były:

- ważne paszporty zagraniczne wystawione przez władze polskie (paszporty zwyczajne, zbiorowe, służbowe),
- paszporty zagraniczne wystawione przez władze obce zaopatrzone w ważną wizę wjazdową lub przejazdową urzędu zagranicznego Rzeczypospolitej Polskiej,
- ważne dla danego odcinka dokumenty graniczne określające obszar i termin ważności na podstawie umów międzynarodowych¹⁰,
- karty tranzytowe, wystawiane przez towarzystwa okrętowe dla emigrantów do państw zamorskich,
- dowody tożsamości dla cudzoziemców oraz świadectwa tożsamości (tzw. paszporty nansenowskie¹¹) wydawane cudzoziemcom przez władze polskie lub obce zaopatrzone w odpowiednie wizy urzędu zagranicznego lub wizy powrotne władz administracji ogólnej,
- ważne polskie książeczki żeglarskie, morskie karty rybackie – potwierdzone przez armatorów, obce książeczki żeglarskie i morskie karty rybackie zaopatrzone w odpowiednie wizy urzędu zagranicznego Rzeczypospolitej Polskiej.

W okresie międzywojennym dwustronny ruch graniczny pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wolnym Miastem Gdańsk odbywał się na podstawie odrębnych przepisów. W myśl zawartych umów dwustronnych obywatele Rzeczypospolitej Polskiej i Wolnego Miasta Gdańsk mogli przekraczać granice państwową na podstawie dowodów osobistych wydanych przez stosowne organa oraz na podstawie legitymacji wydanych przez urzędy państwowe i władze wojskowe.

Osoby przybywające na przejście graniczne obowiązane były do okazania organom kontroli granicznej jednego z dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy oraz dodatkowo na żądanie innych posiadanych dokumen-

⁹ Rozporządzenie z dnia 30 lipca 1938 r. wydane w porozumieniu z ministrami Skarbu, Spraw Zagranicznych i Spraw Wojskowych w sprawie kontroli ruchu osobowego przez granice państwa (Dz.U. nr 65, poz. 489), uchylone 11 czerwca 1992 r. (Dz.U. nr 44 poz. 197).

¹⁰ Chodzi o mały ruch graniczny i przepustki graniczne.

¹¹ Paszport nansenowski, dokument międzynarodowy specjalnego znaczenia, był wydawany pomiędzy I a II wojną światową uchodźcom oraz bezpaństwowcom przez władze kraju, w którym aktualnie dany uchodźca przebywał. Spełniał rolę dokumentu podróży. Nazwa dokumentu pochodzi od nazwiska Wysokiego Komisarza Ligi Narodów ds. Uchodźców Fridtjofa Nansena, który w 1922 r. był inicjatorem powstania tego dokumentu.

tów osobistych. Organ kontroli granicznej miał prawo nie dopuścić do przekroczenia granicy osób, których pobyt na obszarze państwa polskiego mógł zagrażać bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu.

Organami kontroli granicznej na przejściach granicznych i poza nimi były:

- 1) Policja Państwowa w przejściach granicznych usytuowanych na granicy państwa,
- 2) Policja Województwa Śląskiego na terenie woj. śląskiego¹²,
- 3) Korpus Ochrony Pogranicza obsługujący mały ruch graniczny na granicy z Królestwem Rumunii, Łotwą i Litwą oraz wspomagający jednostki Policji Państwowej na granicy wschodniej ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich,
- 4) Straż Graniczna obsługująca mały ruch graniczny na granicy z Królestwem Rumunii, Czechosłowacją, Niemcami i Wolnym Miastem Gdańskiem, a także na granicy morskiej.

Oprócz tych organów Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu mógł powoływać funkcjonariuszy urzędów celnych do wykonywania kontroli granicznej. W trakcie kontroli uprawnione organa zobowiązane były do wykonania następujących czynności:

- żądania okazania dokumentu upoważniającego do przekroczenia granicy, a w razie potrzeby innych dokumentów osobistych, sprawdzenia autentyczności dokumentu, tożsamości legitymującej się tym dokumentem osoby, ważności co do czasu, na jaki był wydany oraz co do przejścia granicznego – o ile to przejście zostało w dokumencie wyznaczone;
- stwierdzenia dokonanej kontroli przez uczynienie odpowiedniej adnotacji w tym dokumencie¹³;
- zatrzymania dokumentów osobistych osoby kontrolowanej oraz zatrzymania tej osoby w razie uzasadnionych podejrzeń co do autentyczności tych dokumentów lub też gdyby się okazało, że według posiadanych informacji urzędowych osoba zamierzająca przekroczyć granicę jest poszukiwana przez władze krajowe;
- niedopuszczenia do przekroczenia granicy państwa poza przejściami granicznymi;
- przekazywania organom ochrony granic państw sąsiednich osób podlegających ekstradycji lub deportacji oraz przejmowania osób wydawanych w drodze ekstradycji lub deportacji z zagranicy do Polski.

Kontrola graniczna podróżnych w pociągach oraz na lotniskach paszportowo-celnych odbywała się równoległe z odprawą celną dokonywaną przez

¹² Województwo śląskie posiadało dużą autonomię, w tym oddzielną Policję Państwową.

¹³ Dokonanie kontroli granicznej, zarówno przy wjeździe, jak i opuszczaniu obszaru państwa polskiego, organ kontroli granicznej stwierdzał przez przyłożenie odpowiedniej pieczęci określającej miejsce i datę przekroczenia granicy.

urzędy celne. W ruchu kołowym i pieszym kontrola graniczna poprzedzała odprawę celną, podobnie jak w pasażerskiej komunikacji morskiej¹⁴.

W okresie II RP liczba przejść granicznych była zmienna, np. w 1934 r. na granicy z Łotwą znajdowały się 3 przejścia graniczne, z Rumunią – 10, ZSRR – 9, Czechosłowacją – 56, Niemcami – 154, Wolnym Miastem Gdańskiem – 1, na granicy morskiej – 1 przejście¹⁵.

Jeśli przepisy specjalne – umowy międzynarodowe – nie stanowiły inaczej, organy kontroli granicznej dokonywały kontroli granicznej w ruchu pieszym i kołowym w okresie od 1 kwietnia do 30 września w godzinach 8.00–14.00 i 16.00–20.00, w okresie od 1 października do 31 marca w godzinach 8.00–13.00 i 15.00–18.00. W innych przejściach granicznych – zgodnie z rozkładem kursowania środków transportu.

W latach 1934–1938 służby graniczne odnotowały kontrolę około 378 tys. cudzoziemców, co daje ponad 70 tys. rocznie. W rozbiciu na poszczególne narodowości prezentuje to tabela 1.

Tabela 1

**Liczba cudzoziemców odprawianych przez polskie służby graniczne
w latach 1934–1938 (w tys.)**

Przynależność państwa	Liczba cudzoziemców				
Anglia	3,3	3,8	3,8	4,2	4,0
Austria	10,0	10,7	9,7	9,6	–
Czechosłowacja	7,3	7,4	6,8	6,8	6,2
Francja	4,8	4,8	4,9	4,5	4,5
Gdańsk W.M.	3,0	3,1	3,2	3,6	4,4
Holandia	1,3	1,6	1,5	1,9	1,7
Łotwa	2,1	2,0	2,3	2,3	2,3
Niemcy	29,2	29,7	30,1	29,3	35,3
Rumunia	2,2	2,2	2,1	2,2	1,9
Szwajcaria	1,4	1,7	1,7	1,6	1,5
Węgry	2,3	2,4	2,6	2,7	2,8
Włochy	2,3	1,9	1,6	1,8	1,6
USA	5,1	5,5	6,9	7,7	6,0
Ogółem	74,3	76,8	77,2	78,2	72,2

Źródło: *Mały rocznik statystyczny 1939*, s. 56.

¹⁴ Na statkach pasażersko-towarowych lub towarowych kontrolę graniczną przeprowadzano jednocześnie z odprawą celną na pokładzie statku lub w jego pomieszczeniach.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Skarbu z 27 listopada 1934 r. o organizacji i zakresie działania urzędów celnych (M.P. nr 278, poz. 385).

Powyższe dane wraz z małym ruchem granicznym pozwalają określić w przybliżeniu, iż pod koniec lat trzydziestych polskie służby graniczne obsługiwały ponad 300 tys. osób rocznie.

Jak wspomiano wcześniej, dokumentami uprawniającymi do przekroczenia granicy były: paszporty, przepustki graniczne, karty cyrkulacyjne oraz dowody tożsamości. Opuszczenie obszaru państwa polskiego przez obywateli polskich, jak również ich powrót mógł nastąpić w zasadzie, poza małym ruchem granicznym, na podstawie paszportów.

Tabela 2

**Liczba wydanych paszportów w kraju przez organa administracji publicznej
w latach 1936–1938 (w tys.)**

Miejsce wydania paszportu (województwo)	1936	1937	1938
M.st. Warszawa	12,9	24,9	28,00
Warszawskie	0,7	1,1	0,9
Łódzkie	3,5	4,8	3,5
Kieleckie	1,0	1,7	1,2
Lubelskie	0,3	0,6	0,7
Białostockie	0,4	0,6	0,7
Wileńskie	0,6	1,0	3,5
Nowogródzkie	0,1	0,2	0,2
Poleskie	0,1	0,2	0,4
Wołyńskie	0,2	0,4	0,6
Poznańskie	5,7	6,1	10,7
Pomorskie	2,4	2,8	7,5
Śląskie	9,4	7,8	18,6
Krakowskie	4,7	6,6	6,8
Lwowskie	3,5	4,7	3,7
Stanisławowskie	0,9	1,1	1,5
Tarnopolskie	0,4	0,6	0,4
Ogółem	46,8	65,2	88,9

Źródło: *Mały rocznik statystyczny 1939*, s. 56.

Zgodnie z ustawą o paszportach¹⁶ obywatelom polskim były wydawane następujące rodzaje paszportów: zwyczajne, służbowe, dyplomatyczne, zbiorowe.

Zgodnie z art. 2 ww. ustawy podstawowe warunki uzyskania paszportu to:

- posiadanie obywatelstwa polskiego,
- zezwolenie władz wojskowych, jeśli w myśl obowiązujących przepisów zezwolenie takie jest wymagane,

¹⁶ Ustawa z 14 lipca 1936 r. o paszportach (Dz.U. nr 56, poz. 404).

- zaświadczenie przewidziane w przepisach o emigracji, jeżeli wyjazd następuje w celach emigracyjnych,
- zezwolenie rodziców, opiekunów bądź kuratorów, jeśli chodziło o osoby niepełnoletnie lub niewłasnowolne.

Uwarunkowania te nie dotyczyły osób otrzymujących paszporty dyplomatyczne lub służbowe.

W myśl art. 3 odmowa wydania paszportu mogła nastąpić, jeżeli:

- osoba ubiegająca się o paszport nie odpowiada warunkom uzyskania paszportu;
- wydanie paszportu może narazić na szkodę ważny interes państwowy lub zagrozić bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu;
- przeciwko osobie ubiegającej się o paszport toczy się postępowanie karne o zbrodnię lub występki, a właściwa władza sądowa nie wyrazi zgody na wydanie paszportu;
- osoba ubiegająca się o paszport opiekuje się innymi osobami, a istnieje obawa, że w razie jej wyjazdu osoby te pozostałyby bez należytej opieki.

Paszport zwyczajny mógł otrzymać każdy, jeżeli nie zachodziły ww. przeszkody. Kategorie osób otrzymujących paszporty służbowe i dyplomatyczne ustalała Rada Ministrów.

Paszporty zbiorowe mogli otrzymać:

- uczestnicy wycieczek szkolnych, naukowo-badawczych oraz wycieczek morskich organizowanych na podstawie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych,
- członkowie organizacji (związków, stowarzyszeń itp.) wyjeżdżających zbiorowo na podstawie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych,
- zamieszkali za granicą obywatele polscy uczestniczący zbiorowo w wycieczkach.

Paszporty zwyczajne i zbiorowe wydawały w kraju powiatowe władze administracji ogólnej, natomiast za granicą polskie urzędy konsularne lub dyplomatyczne, a na obszarze Wolnego Miasta Gdańska – Komisarz Generalny RP. Paszporty służbowe wydawał Minister Spraw Wewnętrznych i Minister Spraw Zagranicznych, natomiast paszporty dyplomatyczne Minister Spraw Zagranicznych. Władze mogły unieważnić paszport i zarządzić jego odebranie w przypadku ujawnienia okoliczności, które uzasadniały odmowę wydania paszportu¹⁷.

Paszporty zwyczajne, służbowe i dyplomatyczne były dokumentami jednoosobowymi, jednakże w paszporcie męża mogła być wpisana żona, a w paszporcie jednego lub obojga rodziców albo opiekuna mogły być wpisane dzieci do

¹⁷ Decyzja ta była natychmiast wykonalna. Por. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 października 1938 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie przeprowadzenia za granicą jednorazowej kontroli paszportów zagranicznych polskich (Dz.U. nr 80, poz. 543).

lat 13. Paspporty zwyczajne, służbowe i dyplomatyczne były wydawane na okres 3 lat¹⁸. Paspporty zbiorowe, uprawniające do jednorazowego wyjazdu i powrotu, wydawano na okres 3 miesięcy.

Przeprowadzone badania potwierdzają, że w okresie II Rzeczypospolitej ochrona pogranicza i kontrola ruchu granicznego stanowiły ważny element systemu bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Należy podkreślić, iż przyjęte wówczas rozwiązania obowiązywały do lat dziewięćdziesiątych XX w.¹⁹ Zostały one zmienione rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych²⁰ z dnia 9 maja 1992 r. w sprawie sposobu kontroli granicznej oraz kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Stanowiło to o jakości tego aktu prawnego, ale przede wszystkim o trwałości przyjętych wówczas rozwiązań regulujących procedurę ochrony pogranicza i kontroli ruchu granicznego.

Summary

Border Traffic Control in Second Republic of Poland

In the Second Republic of Poland, border protection and border traffic control constituted an important element of the state security system and public order.

The structure of the borderland area in the Second Republic of Poland was made uniform by the President of the Republic of Poland, Ignacy Mościcki, in the Regulation of 1927 on State Borders. To ensure the security of the state frontier, the borderland was divided, along its entire length, into: the border road strip (*pas drogi granicznej*), the border zone (*strefa nadgraniczna*) and the border strip (*pas graniczny*).

It was the precision of the laws that made it possible to counteract illegal entry into the Republic of Poland and implement specific measures related to the process of border control. The passport control procedure solutions introduced at that time, contained in the Regulation of the Minister of Internal Affairs of 1938, remained in force, virtually unchanged, till May 1992.

That is what determined the quality of the above legal instrument and, most of all, the durability of the then adopted solutions governing the procedure of borderland protection and border traffic control.

¹⁸ Ważność paszpportu można było przedłużyć, jednakże okres ważności, licząc od dnia wydania paszpportu, nie mógł przekroczyć 5 lat.

¹⁹ Autor niniejszego artykułu uczestniczył w pracach sejmowych nad tekstem ustaw o ochronie granic i Straży Granicznej III RP.

²⁰ Funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych piastował wówczas Antoni Macierewicz.

In the Second Republic of Poland, border traffic was divided into: general (normal) border traffic, transit traffic, local border traffic, tourist border traffic.

A drawback of the then adopted solutions was the multiplicity of entities in charge of border control: apart from the State Police (*Policja Państwowa*) units, passport control was also exercised by the Border Guard (*Straż Graniczna*) and the Border Protection Corps (*Korpus Ochrony Pogranicza*). That created a potential source of numerous jurisdiction disputes, but could also cause a lack of coordination of frontier activities.

The border traffic control, as exercised by the competent bodies, was highly appraised by both the state authorities and ordinary cross-border travellers. To a great extent, it resulted from the passport control officers' awareness of how their good service affected the image of the Polish State.