

**ROLA STRAŻY GRANICZNEJ W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA
NARODOWEGO**
**THE ROLE OF THE BORDER GUARD IN THE SYSTEM OF NATIONAL
SECURITY**

Wojciech CELIŃSKI

celinski1wp.pl@wp.pl

Uniwersytet Przyrodniczo – Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny

Streszczenie: Niniejsza publikacja przedstawia rolę jaką pełni Straż Graniczna w systemie Bezpieczeństwa Narodowego w razie konfliktu zbrojnego i w zarządzaniu kryzysowym. Bezpieczeństwo naszego kraju ściśle powiązane jest z bezpieczeństwem całej Unii Europejskiej, gdyż nasza wschodnia granica jest jednocześnie granicą unijną. Zasadnicze zadania Straży Granicznej określone między innymi w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, po zmianie Ustawy Straży Granicznej formacji dodano nowe zadania w razie konfliktu zbrojnego. W niniejszej publikacji ujęto także zagadnienia dotyczące zarządzania kryzysowego oraz rolę jaką Straż Graniczna w zarządzaniu tym odgrywa.

Abstract: This publication presents the role it plays in the system of Border Guard National Security in the event of armed conflict and crisis management. The security of our country is closely linked to the security of the entire European Union, because our eastern border is also an EU border. The principal tasks of the Border Guard determined, inter alia, in the National Security Strategy, following amendment of the Law of the Border Guard formations added new tasks in the event of armed conflict. This publication also included issues related to crisis management and the role that the Border Guard in the management of the plays.

Słowa kluczowe: Straż Graniczna, Bezpieczeństwo Narodowe, Konflikt Zbrojny, Zarządzanie Kryzysowe
Key words: Border Guard, Homeland Security, Armed Conflict, Crisis Management

WSTĘP

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, przyjęta została uchwałą Rady Ministrów 9 kwietnia 2013 r., która zdefiniowała bezpieczeństwo narodowe, na której oparte są wszystkie działania z tym związane. Określone ono zostało „jako zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia”. Podkreślić należy, iż zdolność ta kształtowana jest poprzez szereg działań mających na celu wykorzystywanie zaistniałych szans, minimalizowania ryzyka, podejmowania wyzwań, ale również eliminację bieżących i ewentualnych zagrożeń zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Elementy te zapewnić mają trwanie, tożsamość, funkcjonowanie oraz swobody rozwojowe państwa i narodu.

Bezpieczeństwo narodowe zmieniło swoje podstawy wraz z polską akcesją do Unii Europejskiej. Nasz kraj włączony został do współpracy w ramach UE w kwestii bezpieczeństwa

wewnętrznego a także Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), której głównym celem jest skuteczne zapobieganie potencjalnym zagrożeniom i likwidacja tych istniejących, utrwalanie wartości na których Unia Europejska opiera swoją działalność oraz dzięki współpracy i instrumentom reagowania kryzysowego wpływa na kształtowanie środowiska na arenie międzynarodowej, w tym w sposób szczególny w najbliższym sąsiedztwie Unii.

Bezpieczeństwo narodowe naszego kraju jest ściśle powiązane z bezpieczeństwem międzynarodowym, jako że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, stąd współczesnym wyzwaniem dla Straży Granicznej jest udział w unijnych misjach granicznych. Przynależność Polski do Unii Europejskiej wymaga dostosowania działania różnorodnych organów i służb w Polsce do potrzeb Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo kraju obwarowane jest wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, którą wyznaczają państwa tworzące Wspólnotę Europejską.

Z chwilą wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej Straż Graniczna przekształcona została z formacji wojskowej w służbę mającą charakter policyjny. Jednym z najważniejszych detali reorganizacji było pełne uzawodowienie formacji, które nastąpiło wraz z końcem 2006 r. Polegało na odejściu od służby kandydackiej, która pełniona była w ramach zasadniczej służby wojskowej. Pięć lat wcześniej z Ustawy o Straży Granicznej wykreślono art. 4, mówiący o tym, że w chwili ogłoszenia mobilizacji lub konfliktu zbrojnego Straż Graniczna z mocy prawa staje się częścią Sił Zbrojnych RP, które podlegają Ministerstwu Obrony Narodowej. Zmiana dotyczyła organu nadzorującego Straż Graniczną w czasie zagrożenia bezpieczeństwa kraju i w czasie wojny. Po zmianie przepisów formacja podlega Ministerstwu Spraw Wewnętrznych a jej zadaniem jest realizacja zadań ustawowych oraz obronnych, określonych w ramach resortu przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Rok później do Ustawy o Straży Granicznej wprowadzone zostały kolejne zmiany, zakładające, że w przypadku ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny formacja ta może zostać objęta militaryzacją. W ustawie zapisano także, że funkcjonariusze pozostający w stosunku służbowym w trakcie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny z mocy prawa stają się funkcjonariuszami pełniącymi służbę w okresie wojny, pozostając w niej aż do momenty zwolnienia ze służby.

Obecnie Straż Graniczna ściśle współpracuje z wojskiem na zasadach określonych w porozumieniach zawartych między Komendantem Głównym Straży Granicznej i Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej.

Ważną płaszczyzną, na której współdziałają Straż Graniczna i Siły Zbrojne RP są wspólne ćwiczenia, realizowanych w kilku zakresach tj:

- przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym z powietrza określone jako „RENEGADE”,
- obronnych ze współpracy Sił Zbrojnych RP z formacjami pozamilitarnymi z cyklu „ANAKONDA”,
- zarządzania kryzysowego, dot. wykrywania i neutralizacji skażeń „KWISA” i nie tylko.

Ustawa o Straży Granicznej ściśle określiła zadania jakie pełnić ma ta formacja. Za główny cel powierzono jej ochronę granicy naszego kraju na lądzie i morzu a także kontrolę ruchu granicznego. Zadanie pierwsze stanowi niewątpliwie jedno z kluczowych zadań, które ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.

Funkcjonariusze, wykonując zadania w ochronie granicy państwowej RP, mają prawo m.in.:

- dokonywania kontroli granicznej,
- dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji,
- dokonywania kontroli bezpieczeństwa na przejściach granicznych oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji,
- pełnienia wart ochronnych na pokładzie statku powietrznego oraz stosowania niezbędnych środków, łącznie z użyciem środków przymusu bezpośredniego i broni służbowej, w celu unieszkodliwienia osoby, która stanowi bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa lotu, zdrowia lub życia pasażerów lub członków załogi,
- wydawania wiz i innych zezwoleń na przekroczenie granicy państwowej na podstawie odrębnych przepisów,
- legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osoby,

- zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw oraz doprowadzania ich do właściwego organu Straży Granicznej, sądu lub prokuratury,
- przeszukiwania osób, rzeczy, pomieszczeń i środków transportu w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw,
- zatrzymywania i cofania z granicy państwowej do nadawcy szkodliwych materiałów jądrowych i promieniotwórczych, środków chemicznych i biologicznych jak również odpadów.

W celu ochrony granicy państwowej RP ustanowiono jej elementy, czyli pas drogi granicznej i strefę nadgraniczną, dla których zostały ustalone określone strefy.

Pierwszą z nich jest pas drogi granicznej. Oznacza on obszar o szerokości 15 m, obliczając od linii granicy państwowej w głąb kraju w przypadku lądu lub od brzegu wód granicznych albo brzegu morskiego. W pasie granicznym dozwolone jest poruszanie się. W miejscach, które są dobrze widoczne umieszcza się zwyczajowo tablice informacyjne o treści: „Granica państwa – przekraczanie zabronione”. W niektórych sytuacjach wojewoda, gdy zaistnieje bezpośrednia potrzeba związana z ochroną granicy państwowej, może wprowadzić zakaz przebywania na określonych odcinkach pasa drogi granicznej. Dzieje się to na wniosek lub po zaopiniowaniu przez stosowny organ ochrony granicy państwowej. Wykonuje się wówczas oznaczania w miejscach dobrze widocznych poprzez ustawienie tablic z napisem: „Pas drogi granicznej – wejście zabronione”. Zakaz ten nie dotyczy właścicieli lub użytkowników gruntów leżących w pasie drogi granicznej oraz na oznakowanych szlakach turystycznych, brzegu morza i w kąpieliskach.

Kolejnym elementem chroniącym granice państwa jest strefa nadgraniczna obejmująca cały obszar gmin, które przylegają do granicy państwowej, zaś na odcinku morskim – do brzegu morza. Jeżeli wyżej określona szerokość strefy nadgranicznej nie przekracza 15 km, do strefy nadgranicznej włącza się także obszar gmin sąsiadujących pośrednio z gminami przyległymi do granicy państwowej lub brzegu morskiego. Komendant Główny Straży Granicznej jest odpowiedzialny za wyznaczenie przebiegu linii która określi strefę nadgraniczną oraz oznaczenie tablicami z napisem: „Strefa nadgraniczna”.

Ustawa o ochronie granicy państwowej określa także ogólne warunki przekraczania granicy państwowej. Stanowi ona, że graniczny ruch osobowy i towarowy dozwolony jest przez przeznaczone oraz otwarte dla ruchu granicznego przejścia graniczne na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia. Przekraczanie granicy państwowej poza

przejściami granicznymi jest dozwolone na warunkach i w sposób ustalony w umowach zawartych przez RP z sąsiednimi państwami (art. 14 ustawy o ochronie granicy państwowej).

Bezpieczeństwo państwa uzależnione jest w sposób szczególny od ochrony granicy państwowej szczególnie w obecnej sytuacji, kiedy za wschodnią granicą mamy konflikt na Ukrainie a w całej Europie napływ nielegalnych emigrantów. Obecna sytuacja za wschodnią granicą RP obliguje jednak do podjęcia działań, które także w przyszłości będą służyć wzmocnieniu systemu bezpieczeństwa na terenach przygranicznych oraz zapewnią wsparcie Straży Granicznej w przypadku eskalacji konfliktu czy działalności grup dywersyjnych, obejmującej terytorium bezpośrednio graniczące z Polską. Przeciwdziałanie bezprawnemu przekraczaniu granicy Polski a tym samym obszaru Unii Europejskiej przez osoby i środki transportu oraz przemieszczaniu towarów jest istotnym elementem bezpieczeństwa narodowego. Zadaniem Straży Granicznej realizuje poprzez tzw. działania graniczne, które podejmuje na odcinkach granicy rozciągających się między przejściami granicznymi a także w strefie nadgranicznej. Wśród tych działań wymienić należy głównie: działania patrolowe, obserwację, w tym z użyciem środków technicznych, pościgi, zasadzki, kontrolę osób i środków transportu na drogach dojazdowych do granicy.

Zadaniem Straży Granicznej jest przeciwdziałanie nielegalnej migracji, w myśl art. 470 ustawy o cudzoziemcach. Jego realizacja odbywa się poprzez kontrolę przestrzegania przepisów związanych z wjazdem i przebywaniem cudzoziemców na terytorium kraju, rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń migracyjnych, zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym w sposób szczególny przestępczości związanej z nielegalną migracją. Włączenie zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji do katalogu strategicznych, ustawowych zadań Straży Granicznej, miało związek z procesem realizacji *Założeń wieloletniej koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej na lata 2009 – 2015*, w ramach, którego Straż Graniczna stanie się wiodącą służbą imigracyjną. Obecnie Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Piotr Stachańczyk zatwierdził „*Koncepcję funkcjonowania Straży Granicznej na lata 2016-2022*”. Zatwierdzony dokument w większości stanowi kontynuację zmian zapoczątkowanych przez realizowaną w latach 2009 – 2015 poprzednią koncepcję funkcjonowania Straży Granicznej, z uwzględnieniem, iż Straż Graniczna staje się polską formacją wiodącą w zakresie służby migracyjnej, odsunięcie infrastruktury od linii granicy wewnętrznej w głąb terytorium kraju oraz przystosowanie SG do realizacji zadań określonych przez warunki związane z włączeniem Polski do strefy Schengen.

Stąd nowelizacja Ustawy o Straży Granicznej i wprowadzone zapisy dotyczące zapewnienia wsparcia Straży Granicznej przez Siły Zbrojne RP i Żandarmerię Wojskową w

przypadku wystąpienia zagrożeń w strefie nadgranicznej, w szczególności bezpośredniego zagrożenia dla nienaruszalności granicy i systemu bezpieczeństwa państwa.

Charakter opisanych wyżej zadań związanych z bezpieczeństwem ma związek z obowiązkami jakie Straż Graniczna pełni w ramach ochrony państwa w związku z zarządzaniem kryzysowym, kojarzonym często z kwestiami bezpieczeństwa ekologicznego. Niekontrolowane wwiezienie na teren Rzeczypospolitej Polskiej materiałów i substancji szkodliwych, przemyt materiałów niebezpiecznych, transport przez granice szkodliwych substancji chemicznych, odpadów czy np.: materiałów jądrowych i promieniotwórczych może wywołać tragiczne skutki dla bezpieczeństwa narodowego, wobec czego Straż Graniczna ma za zadanie kontrolę tych wszystkich elementów.

Straż Graniczna jest podmiotem wykonawczym wpisanym w systemie zarządzania kryzysowego, stanowiącym podstawowy organ zapobiegający w sytuacji wystąpienia nielegalnej masowej migracji określanej jako sytuacja kryzysowa, lecz także może udzielać wsparcia i pomocy innym służbom w zmniejszaniu skutków zaistniałych zdarzeń.

System zarządzania kryzysowego w Polsce, podobnie jak w większości krajów Europy jest jednym z najistotniejszych podsystemów funkcjonujących w systemie bezpieczeństwa narodowego. Funkcję nadrzędną w systemie zarządzania kryzysowego w naszym kraju pełni organ zarządzający (wójt, burmistrz, prezydent). Jego głównym zadaniem jest:

- podejmowanie decyzji,
- podział zadań dla poszczególnych wykonawców,
- koordynowanie działań w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Drugim elementem systemu zarządzania kryzysowego jest podsystem wykonawczy, w skład którego wchodzi w głównej mierze służba, straż, inspekcje w postaci zasobów ludzkich i technologii. Ich rola niejednokrotnie przejawia się we wspólnym zorganizowanym działaniu.

System zarządzania kryzysowego jest więc *„skoordynowanym wewnątrznie układem wydzielanych przez państwo sił, środków i zasobów ukierunkowanych na zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań i sprawnym reagowaniu w przypadku ich wystąpienia oraz na odtwarzaniu (odbudowy) i przywróceniu równowagi funkcjonowania”*.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 228-234 Konstytucji uchwalone zostały ustawy o stanach nadzwyczajnych jak: ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (z 29.08.2002); ustawa o stanie wyjątkowym (z 21.06.2002); ustawa

o stanie klęski żywiołowej (z 18.04.2002), a także ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym (z 25.07.2001) oraz ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych (z 22.08.1997). Wszystkie one mają związek z zarządzaniem kryzysowym.

Straż Graniczna to podmiot wykonawczy wpisany w system zarządzania kryzysowego, który stanowi podstawowy organ zapobiegający w sytuacji wystąpienia nielegalnej masowej migracji określanej jako sytuacja kryzysowa, ale również może udzielać wsparcia i pomocy innym służbom w zmniejszaniu skutków zaistniałych zdarzeń. Plany zarządzania kryzysowego posiadane przez Straż Graniczną funkcjonują na poziomie Komendy Głównej SG oraz oddziałów SG. Ich sporządzenie musi być poprawne pod względem merytorycznym i metodologicznym a zapisane w nich procedury muszą cechować się realnością. Komendant Główny SG zobowiązany jest do utworzenia planu zarządzania kryzysowego, zawierającego elementy które określiła ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz zakres właściwości rzeczowej Straży Granicznej. W planie uwzględnione zostały:

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

W Straży Granicznej przyjęto, iż poza funkcjonowaniem głównego planu zarządzania kryzysowego powinny być stworzone plany zarządzania kryzysowego na poziomie Oddziałów SG. Obowiązek ich tworzenia spada na komendantów Oddziałów Straży Granicznej. Plany te stanowią podstawowy dokument, który posiada Służba Dyżurujących Operacyjnych OSG. Ustawodawstwo nie określiło jednak wytycznych do stworzenia tych planów i dając wolną rękę autorom mogącym wzorować się na głównym planie zarządzania kryzysowego, nie kopiując jego założeń. Zadaniem Komendanta Głównego SG jest także opracowanie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, korelującego z planem zarządzania kryzysowego. Plan ten powinien obejmować procedury reagowania kryzysowego z podziałem na kategorie zagrożeń.

Straż Graniczna nie działa samodzielnie. Stanowi elementem systemu, dlatego też procedury zawarte w planie powinny brać pod uwagę sposób działania innych służb aby uzyskać efekt synergii dla sprawniejszego i lepszego kontrolowania sytuacji kryzysowej. W Komendzie Głównej Straży Granicznej stworzony został Zespół Zarządzania Kryzysowego, w skład którego wchodzi osoby tworzące procedury i plan.

PODSUMOWANIE

Podsumowując stwierdzić należy jednoznacznie, iż, Straż Graniczna szczególnie na ścianie wschodniej Polski, będącej granicą kraju i Unii Europejskiej pełni znaczącą funkcję w ochronie bezpieczeństwa naszego państwa. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i wejściu do strefy Schengen Straży Granicznej powierzono nowe zadania szczególnie dla jednostek takich jak Nadbużański Oddział Straży Granicznej chroniący część granicy wschodniej. Nie zmieniła się natomiast rola Straży Granicznej, choć ta stała się jednym z elementów polityki bezpieczeństwa naszego państwa i Unii Europejskiej, szczególnie w trakcie obecnego kryzysu migracyjnego.

Z jednej strony należy wziąć pod uwagę swobodę przekraczania granic, zagwarantować bezpieczeństwo cudzoziemcom, zachęcając tym samym do przyjazdu, chociażby turystów sprzyjać dzięki temu zbliżaniu się i poznaniu społeczeństw, z drugiej jednak strony borykanie się z problemami niepożądanych przybyszy, szczególnie w kontekście nielegalnej migracji jaka ostatnio widoczna jest w całej Europie.

Konkludując ewolucja jaką przeszły formacje chroniące naszych granic doprowadziła do ukształtowania się profesjonalnej, wysoce sprawnej, właściwie zorganizowanej i wyposażonej Straży Granicznej. NOSG to jednostka doskonale przygotowana i wyszkolona, która skutecznie zapewnia ochronę naszych granic wschodnich.

LITERATURA

Publikacje książkowe jednego autora:

1. Koziej, S. (2008). *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 i 2007 r. Skrypt internetowy*. Warszawa.
2. Sobolewski, G. (2012). *Ujęcie systemowe zarządzania kryzysowego w Polsce [w:] Przedmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*. II Ogólnopolska Konferencja Naukowa z cyklu zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego. Warszawa.
3. Zięba, R. (2008). *Koncepcje bezpieczeństwa Unii Europejskiej [w:] Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne.

Publikacje książkowe wielu autorów:

4. Kamuda, D. Trybus, M. (2013). *Straż Graniczna i jej zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki [w:] Humanities and Social Sciences nr 3*.

5. Maksimczuk, A. Sidorowicz, L. (2007). *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*. Warszawa.

Raporty instytucji:

6. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Straży Granicznej Dz.U. 2011r., nr 116, poz. 675 t.j ze zm.

Źródła internetowe:

7. <http://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/598,Nowelizacja-Ustawy-o-Strazy-Granicznej.html>. (2016).
8. <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/2102,Nowa-quotKoncepcja-funkcjonowania-SG-w-latach-2016-2022quot.html>. (2016).
9. <https://www.mon.gov.pl>. *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*. (2016).