

Radosław Kołatek\*

## ZMIANA SYSTEMU OCHRONY WSCHODNIEJ GRANICY POLSKI PO AKCESJI DO UE I STREFY SCHENGEN

W czasie, gdy polskie społeczeństwo skrepowane przepisami stanu wojennego próbowało dopominać się o wolność i swobody obywatelskie, w gronie części państw członkowskich Wspólnot Europejskich dojrzewiała idea „Europy Obywateli” – unii politycznej dającej możliwość swobodnego przemieszczania się mieszkańców na obszarze wszystkich krajów zamierzających utworzyć Unię Europejską<sup>1</sup>. W konsekwencji 14.6.1985 r. w luksemburskiej miejscowości Schengen podpisano Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli granicznej między państwami Beneluxu, Francją oraz Niemcami. Chociaż w tym przypadku główny nacisk położony został na kwestie współpracy granicznej i imigracyjnej, które do tej pory podejmowane były rzadziej w debacie dotyczącej pogłębiania integracji, to umowa ta otworzyła nowy rozdział w budowie europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa. Przyjęte wówczas rozwiązania zostały rozbudowane pięć lat później na mocy Konwencji Wykonawczej do Układu z 1985 r. Jej głównym celem było całkowite zniesienie kontroli granicznych między stronami porozumień<sup>2</sup>. Jednocześnie zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych między państwami członkowskimi, wymusiło zaostreżenie kontroli na zewnętrznych rubieżach Unii Europejskiej.

---

\* Mgr Radosław Kołatek – ekspert Fundacji Republikańskiej w Warszawie.

<sup>1</sup> A. Gruszczak, K. Reczkin, *Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE. Perspektywy dla Polski*, „Nowa Europa” 2006, nr 2(4), s. 217.

<sup>2</sup> F. Jasiński, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, (red. J. Barcz), Warszawa 2006, s. I-95.

## 1. Kwestia ochrony granic zewnętrznych UE w procesie akcesyjnym

Przystąpienie do strefy Schengen to jeden z najbardziej widocznych efektów wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zasadniczą zmianą, która nastąpiła w związku z pełnym włączeniem państwa polskiego do zintegrowanego systemu granic UE, było umożliwienie obywatelom przekraczania lądowych granic wewnętrznych w dowolnym miejscu. Polska droga do strefy Schengen rozpoczęła się wraz z rozpoczęciem dialogu strukturalnego między Unią Europejską a państwami stowarzyszonymi z Europy Środkowowschodniej, do którego zostały włączone zagadnienia obejmujące współpracę państw członkowskich UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>3</sup>. Wtedy, to polskie władze zadeklarowały gotowość wdrożenia całości *acquis communautaire* w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, włączając w to przepisy Schengen<sup>4</sup>.

Po raz pierwszy rząd RP przedstawił swoje stanowisko w sprawie integracji z UE w Narodowej Strategii Integracyjnej przyjętej 28.1.1997 r.<sup>5</sup> W niej stwierdzono, że najważniejszym celem „jest pełne włączenie Polski do współpracy z UE i jej państwami członkowskimi, a w następstwie tego m.in. przystąpienie Polski do układu z Schengen, zapewniającego pełną swobodę przekraczania granic przez obywateli, oraz do EUROPOL-u”. Ponadto, za jeden ze szczegółowych celów współpracy w zakresie granic zewnętrznych UE oraz polityki wizowej i azylowej, uznano zwalczanie nielegalnej imigracji, zorgani-

<sup>3</sup> *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej*, Raport UKIE, Warszawa 2009, s. 275.

<sup>4</sup> Układ z Schengen podpisany w 1985 r. przez kraje Beneluksu, Francję i Niemcy, dotyczący stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach wraz z Porozumieniem Wykonawczym podpisany w 1990 r. stanowią podstawę *acquis* Schengen, czyli grupy aktów prawnych, wydanych w celu realizacji zasady swobody przepływu osób. Pozostałe regulacje to protokoły akcesyjne i umowy do Układu z Schengen oraz Porozumienia Wykonawczego z Włochami (podpisany 27.11.1990 r.), Hiszpanią i Portugalią (25.6.1991 r.), Grecją (6.11.1992 r.), Austrią (28.4.1995 r.), Danią, Finlandią i Szwecją (19.12.1996 r.) wraz z aktem końcowym i wspólnymi deklaracjami. 25.3.2001 r. postanowienia Układu zaczęły obowiązywać w stosunku do Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji, a na granicach pięciu państw nordyckich z innymi państwami – sygnatariuszami Układu zniesiono kontrole paszportowe. Ponadto, do obszaru Schengen przystąpiły dwa państwa spoza Unii Europejskiej: Norwegia i Islandia, nie chcąc zrywać łączącej od lat wszystkie państwa skandynawskie Nordyckiej Unii Paszportowej.

<sup>5</sup> *Narodowa Strategia Integracji*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997, [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

zowanej przestępczości transgranicznej oraz terroryzmu. Za istotną uznano również współpracę z państwami należącymi do strefy Schengen, Europolem i CIREFI<sup>6</sup>, a w okresie po akcesji uzyskanie dostępu do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), ujednoczenie systemu ochrony granic, rozbudowę służb granicznych, systemu strażnic i modernizację sprzętu.

Formalne rozpoczęcie negocjacji pomiędzy RP a UE nastąpiło 31.3.1998 r. W kwietniu 1998 r. KIE przyjął Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), którego zaktualizowana wersja została przyjęta przez Radę Ministrów w maju 1999 r. W przededniu rozpoczynających się negocjacji akcesyjnych wyróżniono kilka zadań, takich jak bardziej skuteczna kontrola granic i dostosowanie systemu ochrony granicy państwowej do wymogów UE (ze szczególnym uwzględnieniem granicy z Ukrainą i Białorusią) oraz dostosowanie polityki migracyjnej, wizowej i azylowej do *acquis communautaire*. 25.2.1999 r. rozpoczął się tzw. screening, czyli wielostronny przegląd prawa. Objął on takie zagadnienia jak migracja i warunki pobytu cudzoziemców w Polsce, regulacje dotyczące readmisji, przekazywania cudzoziemców i admisji, zasady przekraczania i ochrony granic zewnętrznych, polityka wizowa, kwestie azylowe, System Informacyjny Schengen (SIS), sprawy związane z przemytem narkotyków, terroryzmem oraz współpracą policyjną, szczególnie w kontekście trans granicznej przestępczości zorganizowanej oraz współpracę organów administracji celnej i współpraca sądownicza<sup>7</sup>.

Zagadnienia obejmujące ochronę granic zewnętrznych znalazły się w dwudziestym czwartym rozdziale negocjacyjnym „Sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne”. Choć Polska nie wystąpiła o okresy przejściowe w żadnej z powyższych kwestii, to i tak negocjacje trwały stosunkowo długo od 6.5.2000 r. do 30.7.2002 r.<sup>8</sup> Zakładano, że ten rozdział pozostanie otwarty do końca negocjacji. Powodem tego miały być zastrzeżenia niektórych krajów UE co do kondycji polskich służb policyjnych i granicznych<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Centrum Informacji, Refleksji i Wymiany ds. Przekraczania Granic Zewnętrznych i Imigracji (CIREFI) monitoruje zjawisko legalnej i nielegalnej imigracji w krajach UE. W ramach Centrum utworzono system wczesnego ostrzegania służący przekazywaniu informacji o nielegalnej imigracji i nielegalnych kanałach przerzutu ludzi przez granice; Konkluzje Rady z 30.11.1994 r. w sprawie organizacji i rozwoju ośrodka informacji, dyskusji i wymiany danych na temat przekraczania granic i imigracji (CIREFI); Konkluzje Rady, Dz.Urz. UE 1996 Nr C 274/50-51.

<sup>7</sup> Informacja rządu RP o przebiegu negocjacji o członkostwo RP w UE. Stan na dzień 1.7.1999 r., s. 78.

<sup>8</sup> Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Warszawa grudzień 2002 r., s. 37.

<sup>9</sup> A. Michoński, op.cit., s. II-982.

Rząd RP zobowiązał się do dostosowania polityki wizowej do standardów UE, czego wynikiem była decyzja o wprowadzeniu z dniem 1.7.2003 r. obowiązku wizowego w stosunku do obywateli 15 państw, z którymi Polska posiadała dotychczas umowy o ruchu bezwizowy: Azerbejdżanu, Białorusi, Bułgarii, Gruzji, Kazachstanu, Kuby, Kirgistanu, Mołdowy, Mongolii, Rosji, Rumunii, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy oraz byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii<sup>10</sup>. Konieczność wprowadzenia wiz dla Rosjan, Białorusinów i Ukraińców rodziła obawy polskich władz. Niepokój wynikał z tego, że takie działania spowodują komplikacje w stosunkach dwustronnych i jednocześnie pociągną za sobą wysokie koszty dostosowawcze np. w zakresie przygotowania urzędów konsularnych do obsługi znacznie większej niż dotychczas liczby. Dlatego Polska dążyła do wprowadzenia reżimu wizowego dla wschodnich sąsiadów jak najpóźniej przed wstąpieniem do UE<sup>11</sup>.

Dnia 4.4.2000 r. rząd przyjął raport z realizacji Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa (NPPC) w UE. W dokumencie wskazano na systematyczną realizację zadań o charakterze doraźnym i długofalowym, które obejmowały dostosowanie polityki wizowej do wymogów UE w związku z wypowiedzeniem umów o ruchu bezwizowym z 15 państwami, których obywatele mają obowiązek posiadania wizy przy przekraczaniu zewnętrznych granic Unii oraz przygotowanie nowego typu wizy zgodnej ze standardem Schengen (wiza w formie naklejki). Ponadto, autorzy raportu zwracali uwagę na modernizację struktury Straży Granicznej oraz utworzenie Zespołu Informacji Kontroli Celnej. Jego zadania objęły wykorzystywanie informacji dla skutecznej kontroli celnej oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości<sup>12</sup>.

Rozwinięciem i uszczegółowieniem celów zawartych w NPPC dotyczących przygotowania granic państwowych do realizacji zadań wynikających z przyszłego członkostwa Polski w Unii była opracowana w Departamencie Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSW „Polska Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą” przyjęta 6.6.2000 r.<sup>13</sup> Władze uznały, że podstawową ideą zarządzania granicą będzie zagwarantowanie

---

<sup>10</sup> Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Zewnętrzne, s. 3; [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl), (16.8.2010 r.).

<sup>11</sup> A. Michoński, op.cit., s. II-983.

<sup>12</sup> Raport z realizacji w 1999 r. Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej przyjęty przez Radę Ministrów 4.4.2000 r., Warszawa 2000, s. 302–318, [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

<sup>13</sup> Polska Strategia zintegrowanego zarządzania granicą, 6.6.2000 r., [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

sprawnej i skutecznej kontroli na przejściach granicznych. Z tego powodu, sposób kontroli oraz jej metody nie powinny utrudniać legalnego przepływu towarów i osób. Jednocześnie taki model kontroli nie może ograniczyć aktywności służb granicznych działających w celu zapobiegania i zwalczania zorganizowanej przestępczości transgranicznej lub obniżyć gwarancje bezpieczeństwa i ochrony obywateli. Ponadto, strategia określała harmonogram realizacji programu przekształcania polskiej granicy wschodniej w szczelną i zapewniającą bezpieczeństwo zewnętrzną granicę UE. Wyróżniono trzy etapy: 1) do chwili uzyskania członkostwa w UE, 2) od momentu akcesji do pełnej realizacji *acquis* Schengen, 3) od chwili stosowania *acquis* w pełnym zakresie. W Strategii zapowiedziano również reformę Służby Granicznej<sup>14</sup>.

Kluczowym dokumentem strategicznym poświęconym kwestiom implementacji prawa obszaru Schengen był „Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (Poland – Schengen Action Plan)”, który został przyjęty w 15.8.2001 r. przez Komitet Integracji Europejskiej<sup>15</sup>. Raporty z realizacji Planu Działania, wraz z jego aktualizacją, zostały przyjęte w lipcu 2002 r. przez Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej. Kolejnych aktualizacji Planu Działania dokonano w lipcu 2003 r., w sierpniu 2004 r. oraz w sierpniu 2005 r. Ten corocznie aktualizowany dokument, określał zarówno priorytety, jak i instrumenty wdrażania rozwiązań prawnych dla strefy Schengen w Polsce, wyznaczając również terminy wykonania poszczególnych działań<sup>16</sup>.

Tymczasowe zamknięcie negocjacji w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych nastąpiło 30.7.2002 r. Decyzja ta miała charakter polityczny i została podjęta, by nie blokować całego procesu negocjacji akcesyjnych. Wskutek tego lista działań niezbędnych do zakończenia procesu dostosowawczego Polski do unijnej współpracy w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości była stosunkowo długa. Strony negocjacji akcesyjnych uzgodniły wprowadzenie mechanizmu monitorowania realizacji zaleceń, który przewidywał stałą obserwację wdrażania przepisów prawa

---

<sup>14</sup> Reforma Służby Granicznej została wykonana ustawą z 11.4.2001 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej, która weszła w życie 15.6.2001 r.

<sup>15</sup> Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (Poland – Schengen Action Plan); [http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006\\_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc](http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc).

<sup>16</sup> Polska w strefie Schengen, Biuletyn Informacyjny Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i systemem Informacji Wizowej (VIS); [http://www.mf.gov.pl/\\_files/\\_sluzba\\_celna/publikacje/broszury/broszura\\_schengen.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files/_sluzba_celna/publikacje/broszury/broszura_schengen.pdf).

unijnego przez aparat administracyjny i sądowy, realizację misji przeglądownych przez urzędników Unii, obowiązek składania przez władze polskie, co pół roku sprawozdań dotyczących stanu realizacji przyjętych zobowiązań. Szczególną obserwacją objęto m.in. politykę imigracyjną, azyłową i wizową oraz infrastrukturę graniczną<sup>17</sup>.

## 2. Przygotowania poakcesyjne do wejścia do strefy Schengen

### 2.1. Uwarunkowania prawne

Układ z Schengen i przepisy Konwencji Wykonawczej stały się po 1.5.2004 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej źródłem powszechnie obowiązującego prawa na mocy art. 3 Traktatu Akcesyjnego. Zgodnie z jego treścią od chwili akcesji nowe kraje członkowskie zostały zobowiązane do stosowania przepisów dorobku Schengen w postaci, w jakiej zostały te normy włączone w ramy prawa UE przez tzw. Protokół Schengen dołączony do traktatu amsterdamskiego<sup>18</sup> oraz akty prawne na nim oparte i lub w inny sposób z nim związane. Przepis art. 8 Protokołu stanowił, że na potrzeby negocjacji dotyczących przystąpienia nowych państw do Unii Europejskiej dorobek prawny Schengen oraz dalsze środki przyjęte na jego podstawie będą traktowane jako część *acquis*, które musi być w pełni przyjęte przez wszystkie państwa kandydujące do członkostwa w Unii. Protokół Schengen jak i pozostałe przepisy obejmujące kwestię wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały wymienione w załączniku I do Traktatu Akcesyjnego. Wymieniono tam w enumeratywny sposób przepisy Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, które związały nowe państwa członkowskie z chwilą przystąpienia. Tym samym Polska, podejmując negocjacje akcesyjne, została zobowiązana do przyjęcia całości *acquis* Schengen<sup>19</sup>.

Artykuł 3 Traktatu Akcesyjnego wprowadził podział na przepisy, które stosowane miały być od momentu przystąpienia nowych państw człon-

---

<sup>17</sup> A. Dudzic, *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE* [w:] F. Jasiński, K. Smoter, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 456.

<sup>18</sup> *Protokół w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE 2004 Nr C 310/348.

<sup>19</sup> M. Krzystyniak, K. Bałon, J. Skubiszewska, E. Maziarz, R. Morawiec, *Acquis Schengen w Polsce i innych krajach Grupy Wyszehradzkiej. Ekspertyza*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 4 (4), s. 183–184; por. A. Dudzic, *op.cit.*, s. 458–459.

kowskich do UE (ust. 1) oraz te, których stosowanie wymagało podjęcia przez Radę UE stosownej decyzji opartej na wynikach kontroli, czy w nowym państwie członkowskim zostały spełnione niezbędne warunki dla stosowania tego dorobku (ust. 2). W tej sprawie rozstrzygnięcie Rady w składzie państw uczestniczących w Schengen miało nastąpić jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, na podstawie raportu przygotowanego przez Grupę Ewaluacyjną<sup>20</sup>. Jej zadaniem było sprawdzenie, czy zostały spełnione niezbędne warunki, głównie o charakterze technicznym i organizacyjnym, do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych<sup>21</sup>. Skutkiem tego część *acquis* Schengen nie obowiązywała w Polsce natychmiast po wejściu do UE<sup>22</sup>.

## 2.2. Ocena postępu przygotowań

Z chwilą akcesji do Unii Polska została zobowiązana do stosowania tej części przepisów Schengen, które obejmowały kontrolę granic zewnętrznych, walkę z nielegalną imigracją, współpracę sądową w sprawach karnych, a także wybrane aspekty współpracy policyjnej, zwalczanie narkotyków, handel i przemyt broni i ochronę danych osobowych. Inne postanowienia, które miały zostać implementowane później, dotyczyły przede wszystkim warunków zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw strefy Schengen, funkcjonowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS)<sup>23</sup>, niektórych

---

<sup>20</sup> Por. M. Martela, *Ocena stosowania dorobku prawnego Schengen – ewaluacja Schengen*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 1, s. 67–80.

<sup>21</sup> M. Krzystyniak, K. Bałon, J. Skubiszewska, E. Maziarz, R. Morawiec, *Acquis Schengen w Polsce i innych krajach Grupy Wyszehradzkiej. Ekspertyza*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 4, s. 183–184; Por. A. Dudzic, *op.cit.*, s. 458–459.

<sup>22</sup> M. Drożdżikowska, *Schengen z perspektywy polskich doświadczeń* [w:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, (red. B. Radzikowska-Kryśczak, A. Sadownik), Warszawa 2008, s. 7; [www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000](http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000).

<sup>23</sup> System Informacyjny Schengen (SIS) jest wspólną, elektroniczną bazą danych o poszukiwanych osobach i przedmiotach, składającą się z modułów krajowych oraz jednostki centralnej, usytuowanej w Strasburgu. Dane wprowadzone do systemu przez jedno państwo członkowskie dostępne są dla służb i organów pozostałych państw, w niezbędnym dla nich zakresie. System ten zapewnia wymianę informacji pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za ochronę granic, wydawanie wiz i bezpieczeństwo publiczne. Podczas przekraczania granic zewnętrznych lub podczas standardowej kontroli policyjnej przy użyciu SIS następuje sprawdzenie, czy dany przedmiot (np. samochód) albo osoba figurują we wspólnej bazie danych. W przypadku, gdy dana osoba jest poszukiwana przez służby państwa – Strony Układu, stosowana jest odpowiednia procedura, która może polegać np. na odmówieniu danej osobie prawa wjazdu na obszar strefy Schengen lub podjęciu działań policyjnych; <http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/2/5087/>.

elementów polityki wizowej oraz najważniejszych zasad współpracy policyjnej (jak obserwacja transgraniczna i pościg transgraniczny)<sup>24</sup>.

Specjalny zespół ekspertów powołany przez Radę, do którego należała ocena sytuacji w przypadku nowych członków UE, stale monitorował poziom ochrony zewnętrznych granic Unii. Zadaniem Grupy Roboczej ds. Ewaluacji Schengen było przygotowanie oraz organizacja i przeprowadzenie oceny dziewięciu nowych Państw Członkowskich. Krótki czas wymagał odpowiedniego przygotowania i właściwego sposobu przeprowadzenia takiej ewaluacji. Sam proces był podzielony na dwa etapy. W pierwszej kolejności, państwa ubiegające się o wejście do strefy Schengen wypełniały kwestionariusz zawierający ok. 200 pytań. Potem, przeprowadzane były tzw. wizyty na miejscu. Wynikało to z konieczności sprawdzenia wszystkich dziewięciu państw przystępujących do Schengen. W tym zakresie wykorzystano model działania zastosowany już przy ewaluacji państw nordyckich<sup>25</sup>.

Polsce zależało na tym, aby decyzja Rady dotycząca jej granic zapadła jak najszybciej, ponieważ byłoby to równoznaczne ze zniesieniem kontroli na granicach z innymi członkami grupy Schengen (do tego czasu granice polskie z RFN, Republiką Czeską, Słowacją i Litwą miały status tzw. przejściowych granic zewnętrznych) oraz przyczyniłby się do wzrostu poziomu bezpieczeństwa. Dotychczas państwa przystępujące do Układu z Schengen oczekiwały na zniesienie kontroli granicznych kilka lat (np. Austria 3 lata, a Włochy i Grecja aż 8 lat). Obawiano się, że w odniesieniu do Polski, posiadającej długie granice lądowe z państwami, które w najbliższym czasie nie mają szans na członkostwo w UE, kryteria tej oceny mogły być nawet bardziej surowe niż w przypadku poprzednich rozszerzeń. Dużą rolę odgrywał też czynnik niezależny od nowych członków. System Informatyczny Schengen (SIS), który ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania całego reżimu, nie był technicznie przygotowany do przyłączenia nowych państw<sup>26</sup>.

Polska i pozostałe kraje, które weszły do UE w 2004 r. zostały poddane tzw. „ocenie Schengen” przez ekspertów w latach 2006–2007. W 2006 r. zorganizowano 58 misji oceniających, które obejmowały takie obszary jak ochrona danych, współpraca policyjna, kontrole na lądowych, morskich oraz powietrznych granicach zewnętrznych, a także polityka wizowa. Po zakończeniu tych wizyt w grudniu 2006 r. sporządzono – w oparciu o sprawozda-

---

<sup>24</sup> A. Gruszcak, K. Reczkin, op.cit., s. 213.

<sup>25</sup> M. Drożdżikowska, op.cit., s. 7.

<sup>26</sup> M. Krystyniak, *Układ z Schengen – konsekwencje dla Polski*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 1(189).



nia obejmujące każdy z uwzględnianych przy ocenie obszarów – pierwsze wnioski dotyczące stanu przygotowań krajów poddawanych procesowi oceny. Ponadto zalecono przeprowadzenie ponownych wizyt oceniających w miejscach, gdzie wystąpiły poważne niedociągnięcia lub gdzie prace budowlane nie były dostatecznie zaawansowane. Dla każdego kraju sporządzono wykaz miejsc (przede wszystkim portów lotniczych i przejść granicznych), które należało poddać ponownej ocenie<sup>27</sup>.

Żadne z nowych państw członkowskich nie uniknęło powtórnej misji ewaluacyjnej. Dotyczyły one głównie ochrony granic zewnętrznych, w szczególności powietrznych i lądowych<sup>28</sup>. W 2007 r. przeprowadzono 15 ponownych wizyt<sup>29</sup>. Przeprowadzono również 9 spotkań, które służyły ocenie podłączenia nowych krajów UE do Systemu Informacyjnego Schengen<sup>30</sup>. W przypadku Polski, głównym problemem było dokonywanie kontroli na terytorium państwa trzeciego (Ukraina i Białoruś). Polska została zobowiązana do jej przeniesienia na własne terytorium. Nastąpiło to 15.9.2007 r.<sup>31</sup>

Przeprowadzone w 2007 r. ponowne wizyty oceniające pozwoliły stwierdzić, że we wszystkich ponownie ocenianych obszarach poczyniono znaczące postępy. Poddawane ocenie państwa członkowskie wykazały, że są wystarczająco przygotowane do wdrożenia w zadowalający sposób zarówno niezwiązanego, jak i związanego z SIS dorobku prawnego Schengen. W związku z powyższym nie było żadnych dalszych przeszkód, aby w grudniu 2007 r. przyjąć decyzję, o której mowa w art. 3 ust. 2 Aktu Przystąpienia z 2003 r. i umożliwić tym samym zniesienie kontroli na lądowych i morskich granicach wewnętrznych z dniem 21.12.2007 r., a na granicach powietrznych z dniem 30.3.2008 r.<sup>32</sup>

W umowie o przystąpieniu do UE przewidziano także specjalne ułatwienia, których celem było „zmierzenie się z niedociągnięciami stwierdzoney-

---

<sup>27</sup> Dodatkowe informacje dotyczące rozszerzenia obszaru Schengen, 20.12.2007 r.; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/618&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>.

<sup>28</sup> Kwestie uznane za najslabiej dostosowane do wymogów dorobku prawnego Schengen.

<sup>29</sup> M. Drożdżikowska, *op.cit.*, s. 7.

<sup>30</sup> Dodatkowe informacje dotyczące rozszerzenia obszaru Schengen, 20.12.2007 r.; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/618&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>.

<sup>31</sup> M. Drożdżikowska, *op.cit.*, s. 8.

<sup>32</sup> Dodatkowe informacje dotyczące rozszerzenia obszaru Schengen, 20.12.2007 r.; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/618&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>.

mi w trakcie przygotowań do uczestnictwa w Schengen”. W latach 2004–2006 na wdrażanie przepisów schengenskich, wsparcie narodowych planów działania w zakresie wdrażania *acquis* Schengen oraz wzmacnianie sądownictwa polskie władze uzyskały 311 mln euro a do 2009 r. kolejne 113 mln euro w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego<sup>33</sup>.

### 2.3. Przygotowanie administracji publicznej do korzystania z Systemu Informacyjnego Schengen (SIS)

Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen określała w sposób szczegółowy środki i sposoby służące zagwarantowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego krajów strefy, a w szczególności skutecznej kontroli granic zewnętrznych. Najważniejszym z tych narzędzi miał być System Informacyjny Schengen (Schengen Information System, SIS)<sup>34</sup> – sieć informatyczna gromadząca w centralnym komputerze ulokowanym w Strasburgu dane dostarczane przez węzły krajowe państw członkowskich<sup>35</sup>. Dzięki zastosowaniu automatycznej procedury przetwarzania informacji pozwala ona poszczególnym państwom m.in. na weryfikację osób i przedmiotów podczas kontroli granicznej oraz kontroli policyjnych i celnych przeprowadzanych wewnątrz kraju, który przystąpił do Układu z Schengen. SIS umożliwia wymianę informacji o osobach i rzeczach pomiędzy państwami członkowskimi za pośrednictwem jednostki centralnej w Strasburgu<sup>36</sup>. Ponadto, pozwala na dokonywanie sprawdzeń w związku z wydawaniem wiz<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> A. Gruszczak, K. Reczkin, op.cit., s. 214.

<sup>34</sup> W literaturze System Informacyjny Schengen starej generacji oznacza się jako (SIS) lub czasami (SIS 1+). System Informacyjny Schengen nowej generacji to SIS II. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, że (SIS) to system stary a (SIS II) to nowy.

<sup>35</sup> Podstawę prawną dla utworzenia Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) był art. 92 Konwencji Wykonawczej Schengen, który stanowił, że państwa strefy Schengen „tworzą i prowadzą wspólny system informacyjny, zwany dalej «Systemem Informacyjnym Schengen», składający się z krajowych modułów [...] oraz jednostki centralnej. System Informacyjny Schengen”. W tym samym artykule zapisano, że SIS „umożliwia organom wyznaczonym przez Umawiające się Strony [tj. kraje strefy Schengen – przypis autorów], przy pomocy zautomatyzowanej procedury wyszukiwania, dostępu do wpisów”. Powyższy przepis precyzyjnie ustala konieczność zbudowania tzw. modułów krajowych, czyli w przypadku Polski Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS i VIS wraz z systemami poszczególnych instytucji biorących udział w wypełnianiu wymogów strefy Schengen, aby były one w stanie na bieżąco komunikować się z centralnym modułem europejskim SIS; Szerzej: A. Hebda, P. Hofman, *Przygotowanie organów administracji publicznej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen – budowa Polskiego Komponentu SIS* [w:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, (red. B. Radzikowska-Kryśczak, A. Sadownik), Warszawa 2008, s. 26–27; [www.ms.gov.pl/download.php?s=1&id=8000](http://www.ms.gov.pl/download.php?s=1&id=8000).

W związku z rozszerzeniem UE w 2004 r. o 10 kolejnych państw, a w konsekwencji na potrzebę dostosowania SIS do najnowszych rozwiązań informatycznych i technologicznych zdecydowano o zastąpieniu dotychczas funkcjonującej generacji SIS nowym systemem, dostosowanym do obsługi wszystkich państw członkowskich i umożliwiającym przekazywanie większej ilości kategorii danych (np. danych biometrycznych)<sup>38</sup>. Realizując powyższy zamiar, rozpoczęto tworzenie Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz Systemu Informacji Wizowej (Visa Information System – VIS)<sup>39</sup>.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami uruchomienie SIS II i przyłączenie do niego wszystkich krajów członkowskich było jednym z warunków koniecznych rozszerzenia strefy Schengen. Jednakże, w związku z opóźnieniami w budowie systemu nowej generacji, konieczne stało się przyjęcie rozwiązania pozwalającego na dotrzymanie wyznaczonego na styczeń 2008 r., terminu rozszerzenia zgodnie z wolą polityczną wszystkich państw UE. Rozwiązanie problemu, o przejściowym charakterze, zaproponowała Portugalia, która w drugiej połowie 2007 r. miała objąć przewodnictwo w UE. Istota pomysłu sprowadzała się do włączenia nowych państw członkowskich do SIS (System Informacyjny Schengen pierwszej generacji) poprzez dostosowanie krajowych administracji do kopii tego systemu funkcjonującego w Portugalii<sup>40</sup>. Projekt został nazwany SIS one 4ALL. Podczas szczytu Rady Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości w Brukseli w dniach 5–6.12.2006 r. podjęto

---

<sup>36</sup> Konwencja Wykonawcza w tytule IV (art. od 92 do 119) wskazuje katalog informacji służących poszukiwaniu osób i rzeczy, które wymieniane są w sposób zautomatyzowany w ramach Systemu Informacyjnego Schengen, m.in. na potrzeby kontroli granicznych oraz kontroli policyjnych i celnych. W SIS umieszczane są dane dotyczące przedmiotów mogących służyć jako dowód w procesie karnym. Rejestr zawiera również dane dotyczące skradzionych pojazdów, skradzionej lub zaginionej broni, skradzionych i zgubionych dokumentów osobistych, formularzy (*in blanco*) tych dokumentów oraz banknotów.

<sup>37</sup> P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a system informacyjny Schengen II*, Warszawa 2008, s. 67–68.

<sup>38</sup> Komunikat Komisji z 11.12.2003 r., *Rozwój SIS II oraz możliwe połączenie z przyszłym Systemem Informacji Wizowej (VIS)*, COM (2003) 771 wersja ostateczna; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0771:FIN:EN:PDF>.

<sup>39</sup> Wizowy System Informacyjny – VIS, wspólny dla wszystkich krajów UE, ma stanowić uzupełnienie Systemu SIS. VIS będzie służył gromadzeniu wniosków i danych wizowych (w tym danych biometrycznych). Umożliwi to usprawnienie kontroli w ramach procesu wizowego dzięki wymianie informacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, a przez to wzmocnienie ochrony granic i bezpieczeństwa na terytorium UE. Jest to jedna z kluczowych inicjatyw w polityce Unii Europejskiej mających na celu wspieranie bezpieczeństwa na terytorium Państw Członkowskich.

<sup>40</sup> *Analysis of the impact of SISone4ALL on the SIS1+ and SIS II Project*, Posiedzenie Komitetu art. 36, 20.11.2006 r., s. 5; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14773.en06.pdf>.

decyzję o rozszerzeniu strefy Schengen w zakładanym wcześniej terminie, tj. do końca 2007 r. dzięki wykorzystaniu rozwiązania tymczasowego, zaproponowanego przez portugalską prezydencję<sup>41</sup>.

## 2.4. Instrument finansowy Schengen

Na mocy art. 35 ust. 1 traktatu akcesyjnego utworzono dla Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Słowenii i Węgier „instrument finansowy Schengen”, obowiązujący w okresie pomiędzy 1.5.2004 r. a 31.12.2006 r.<sup>42</sup> Jego celem było finansowanie działań wprowadzających w życie przepisy prawne dotyczące swobody przekraczania granic krajów członkowskich oraz kontrolę na nowych zewnętrznych granicach Unii. Kwota jaką przeznaczono na tę pomoc wynosiła 961 mln euro. Z instrumentu korzystano w celu prowadzenia działań obejmujących przede wszystkim inwestycje w sprzęt operacyjny, infrastrukturę graniczną, modernizację przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych, przygotowania do uruchomienia Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II) oraz Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) a także szkolenia operacyjne i językowe<sup>43</sup>.

Polska w ramach Instrumentu otrzymała 311,07 mln euro<sup>44</sup>. Inwestycje pochodzące z tych środków przeznaczone były przede wszystkim na poprawienie stanu infrastruktury na przejściach granicznych, a także na poprawę stanu wyposażenia w niezbędny sprzęt operacyjny oraz na odpowiednie szkolenia Policji i Straży Granicznej. Część wsparcia przeznaczono również na tworzenie infrastruktury telekomunikacyjnej wspierającej funkcjonowanie SIS, środki bezprzewodowej komunikacji dla strażników, budowę nowych i modernizację starych przejść granicznych oraz rozwój bazy dla uchodźców<sup>45</sup>. W odniesieniu do inwestycji finansowych na przejściach granicznych, ich łączna suma przeznaczona w latach 2004–2007 na budowę, odnowienie lub poprawienie stanu tej infrastruktury wyniosła ponad 336,66 mln złotych, z czego ponad 321 mln złotych to wkład Funduszu Schengen.

<sup>41</sup> Konkluzje Rady Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Brukseli, 4–5.12.2006 r. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/91997.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/91997.pdf).

<sup>42</sup> Instrument finansowy Schengen został również wykorzystany do pokrycia kosztów wdrożenia dorobku prawnego Schengen w Bułgarii i Rumunii.

<sup>43</sup> Dodatkowe informacje dotyczące rozszerzenia obszaru Schengen, 20.12.2007 r., MEMO/07/618; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/618&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>.

<sup>44</sup> Informacja z strony internetowej Władzy Wdrażającej Programy Europejskie; [http://www.wppe.gov.pl/index.php?params%5Bsection\\_id%5D=11](http://www.wppe.gov.pl/index.php?params%5Bsection_id%5D=11).

<sup>45</sup> M. Drożdżikowska, op.cit., s. 10; [www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000](http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000).

Na Międzyresortowym Zespole do Spraw Wykorzystania Środków w Ramach Funduszu Schengen oraz Norweskiego Instrumentu Finansowego spoczęła odpowiedzialność za przyznawanie odpowiednich środków finansowych na realizację poszczególnych projektów. Decyzje o przekazaniu pieniędzy zapadały na podstawie wniosków przedstawianych przez poszczególnych beneficjentów. Za merytoryczną celowość i zawartość projektów odpowiadali kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych. Informacje o zestawieniach wydatków planowanych na poszczególne projekty zawarte były w planach indykatywnych<sup>46</sup>.

Wykorzystanie środków pochodzących z instrumentu finansowego Schengen przekroczyło łącznie 90% dostępnej alokacji. Powodem, dla którego nie udało się zagospodarować całej dostępnej kwoty brutto, iż nieprzekraczalny termin zakończenia wszelkich działań projektowych upływał we wrześniu 2007 r. Był to okres znacząco krótszy, jeżeli chodzi o wdrażanie projektów dużej wartości, niż w przypadku innych porównywalnych instrumentów finansowych<sup>47</sup>. Ponadto, dosyć późno Komisja Europejska ustanowiła wytyczne odnośnie systemu wdrażania funduszu<sup>48</sup>.

## 2.5. Zmiany w zakresie ochrony granic

### 2.5.1. Reforma Straży Granicznej

W okresie przedakcesyjnym, a następnie do chwili przystąpienia Polski do strefy Schengen, Straż Graniczna została poddana bardzo głębokim procesom dostosowawczym do nowej rzeczywistości politycznej i międzynarodowej. W ciągu kilku lat przeprowadzono uzawodowienie tej formacji oraz dokonano uzupełnienia jej stanu etatowego, który trwał do 2006 r. W tym czasie liczba funkcjonariuszy zawodowych wzrastała rocznie o 1325 (był to wymóg z okresu negocjacji akcesyjnych). 80% nowych funkcjonariuszy zostało skierowanych na granicę zewnętrzną, jednocześnie zmniejszając licz-

---

<sup>46</sup> Program dostosowania Organów Administracji Państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) wersja 3.1 (MasterPlan SIS i VIS PL) zatwierdzony przez Radę Ministrów 27.6.2006 r.; [http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/309/4075/Rzad\\_zatwierdzil\\_MasterPlan\\_SIS\\_II\\_i\\_VIS\\_PL\\_wersja\\_31.html](http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/309/4075/Rzad_zatwierdzil_MasterPlan_SIS_II_i_VIS_PL_wersja_31.html) (24.8.2010 r.).

<sup>47</sup> G. Polak, *Instrument Finansowy Schengen – finansowanie inwestycji służących wdrożeniu w Polsce acquis Schengen*, [w:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, (red. B. Radzikowska-Kryśczak, A. Sadownik), Warszawa 2008, s. 20; [www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000](http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000).

<sup>48</sup> Decyzja Komisji Europejskiej nr C (2004)248 określająca zasady zarządzania i monitorowania środków Funduszu Schengen została wydana 5.2.2004 r.

bę funkcjonariuszy pochodzących z poboru<sup>49</sup>. Równolegle, trwała wymiana zużytego i przestarzałego sprzętu wojskowego na lepiej odpowiadające nowym warunkom służby wyposażenie policyjne. Na ten okres przypada także proces budowy nowych lub modernizacji istniejących budynków Straży Granicznej wraz z całą konieczną infrastrukturą<sup>50</sup>.

Zmiana ustawy o Straży Granicznej<sup>51</sup> oraz ustawy o ochronie granicy państwowej<sup>52</sup>, a także ściśle łączące się z nowelizacją ustawy o Straży Granicznej zmiany innych ustaw<sup>53</sup>, które Sejm RP uchwalił 22.4.2005 r. stanowiły część działań służących dostosowaniu prawa krajowego do standardów prawa wspólnotowego w zakresie Układu z Schengen oraz Konwencji Wykonawczej. Zasadniczym celem tej nowelizacji było wprowadzenie regulacji usprawniających funkcjonowanie Straży Granicznej poprzez utworzenie jednolitej struktury organizacyjnej – placówek Straży Granicznej – w miejsce strażnic i granicznych placówek kontrolnych<sup>54</sup>. Miało to przyczynić się do całkowitej integracji funkcjonujących dotychczas oddzielnie służb kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy oraz uprościć i przyspieszyć postępowania prowadzone przez Straż Graniczną<sup>55</sup>. Ponadto, zakładano, że dzięki nowej strukturze organizacyjnej wzrośnie skuteczność koordynacji i nadzoru działań prowadzonych przez Straż Graniczną na poszczególnych odcinkach granicy państwowej poprzez usprawnienie przepływu informacji i w efekcie procesu decyzyjnego<sup>56</sup>.

W celu realizacji zadań SG w głębi kraju powołano nową jednostkę organizacyjną: Nadwiślański Oddział Straży Granicznej. Wprowadzono także

---

<sup>49</sup> G. Goryński, W. Heninborch, A. Lewczyk, *Układ z Schengen. Nowe wyzwania dla funkcjonariuszy MOSG*, „Przegląd Morski” 2006, nr 5, s. 49; <http://www.morski.strazgraniczna.pl/przeg/PM-2006-05.pdf>.

<sup>50</sup> M. Pietraszczyk, *Funkcjonowanie Straży Granicznej w warunkach strefy Schengen* [w:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, (red. B. Radzikowska-Kryśczak, A. Sadownik), Warszawa 2008, s. 67; [www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000](http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000).

<sup>51</sup> Ustawa z 22.4.2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 90, poz. 757).

<sup>52</sup> Ustawa z 2.7.2004 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1805).

<sup>53</sup> Ustawa z 22.4.2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 94, poz. 788).

<sup>54</sup> Przepisy obejmujące tę kwestię weszły w życie 24.8.2005 r.

<sup>55</sup> M. Pietraszczyk, op.cit., s. 67.

<sup>56</sup> Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (Poland – Schengen Action Plan), s. 12; [http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006\\_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc](http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc).

system zarządzania kadrami, złożony z elementów: naboru, szkolenia i doskonalenia zawodowego, opiniowania i programowania drogi zawodowej oraz typowania rezerwy kadrowej. Model szkolenia zawodowego funkcjonariuszy uwzględnia obecnie przygotowanie do realizacji dwu zadań: ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego<sup>57</sup>.

Straż Graniczna uzyskała nowe uprawnienia w zakresie korzystania z środków będących w dyspozycji policji. Wdrożono nowe, typowe dla służb policyjnych instrumenty prawne (tzw. zakup kontrolowany, rejestracja obrazu czy rozmów, niejawne nabycie, zbycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa)<sup>58</sup>. Zwiększeniu skuteczności działań służyły również przepisy obejmujące użycie kontyngentów Straży Granicznej poza granicami państwa oraz wykorzystanie środków pochodzących z pomocy zagranicznej w celu usprawnienia ruchu granicznego na przejściach<sup>59</sup>.

### 2.5.2. Uszczelnianie wschodniej granicy RP jako przyszłej zewnętrznej granicy UE

Procesowi akcesji do UE podporządkowane były również działania w zakresie dostosowania wschodniej granicy Polski do standardów ochrony Schengen. Kwestią podstawową stało się włączenie do systemu ochrony granicy nowych strażnic jak i zwiększenia liczby pełniących w nich służbę funkcjonariuszy tak, by jedna placówka zapewniała ochronę około 20 km granicy, a funkcjonariusze pełnili służbę w systemie zmianowym<sup>60</sup>. Do końca 2008 r. ukończono budowę 19 nowych strażnic na polskiej granicy wschodniej. Ponadto, stworzono zintegrowane graniczne placówki kontrolne, które prócz kontroli ruchu na przejściach granicznych wykonują zadania w zakresie ochrony „zielonej granicy”<sup>61</sup>. Wzmocnienie radiometrycznej kontroli osób przekraczających wschodnią granicę RP to jedno z działań podjętych w celu uszczelniania przyszłej zewnętrznej granicy UE. Zakładano, że monitoring promieniowania radioaktywnego prowadzony na granicy państwa, to najefektywniejsza metoda kontroli radiometrycznej osób, które mogą być zarówno skażone promie-

---

<sup>57</sup> *Cztery lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Raport UKiE, Warszawa 2008, s. 95; [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

<sup>58</sup> *Cztery lata członkostwa Polski...*, s. 95.

<sup>59</sup> Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (Poland – Schengen Action Plan), s. 11; [http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006\\_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc](http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc).

<sup>60</sup> M. Pietraszczyk, *op.cit.*, s. 67.

<sup>61</sup> *Cztery lata członkostwa Polski...*, s. 95.

niowaniem jądrowym, jak i mogą być narażone na napromieniowanie izotopami promieniotwórczymi w celach leczniczych<sup>62</sup>.

W ramach przygotowań akcesyjnych rozpoczęto prace nad budową systemu stacjonarnej i mobilnej obserwacji złożonego z kamer termowizyjnych i noktowizyjnych najnowszej generacji, czujników mikrofalowych, laserowych, podczerwieni i sejsmicznych, jak również zainstalowanych na głównych kierunkach zagrożeń sygnalizatorach przekroczenia granicy<sup>63</sup>. Choć patrolowanie linii granicy i jej obserwacja nadal są podstawową formą służby granicznej na granicy zewnętrznej, to takie zadania miały być realizowane przy wsparciu najnowocześniejszej techniki optoelektronicznej.

Kolejnym zadaniem było stworzenie spójnego systemu teleinformatycznego, umożliwiającego dostęp do baz danych z każdej jednostki SG w Polsce, również w formie bezprzewodowej. Z uwagi na to, że w strefie Schengen kontrola dokumentów odbywa się już za pomocą bezprzewodowych elektronicznych czytników dokumentów, połączonych bezpośrednio z bazami danych, zaistniała konieczność zapewnienia dostępu do Zintegrowanego Systemu Ewidencji w Centralnym Ośrodku Informatycznym, a za jego pośrednictwem również do baz danych Policji i innych właściwych organów administracji dla wszystkich granicznych jednostek Straży<sup>64</sup>. Miało to umożliwić bieżącą weryfikację osób i pojazdów przekraczających granice państwa<sup>65</sup>. Innym udogodnieniem miał być dostęp do systemu za pośrednictwem łączy radiowych lub telefonii komórkowych z którego mogą korzystać mobilne stanowiska kontrolne i patrole Strażników. W ramach przygotowań do wejścia do strefy Schengen, utworzono również sieć stacji UKF i zbudowano zapasowy system łączności radiowej w standardzie GSM (GPRS) oraz zabezpieczono awaryjne zasilanie systemów teleinformatycznych<sup>66</sup>. W 2007 r. zakończyła się budowa nowego radiolokacyjnego systemu ochrony wybrzeża, który zapewnia kontrolę morza terytorialnego i morskich wód wewnętrznych. Jest

---

<sup>62</sup> *Fundusz Granic Zewnętrznych 2007–2013*, Program Roczny 2007, s. 4, [www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8773](http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8773).

<sup>63</sup> *Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (Poland – Schengen Action Plan)*, s. 23; [http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006\\_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc](http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc).

<sup>64</sup> A. Dudzic, A. Graś, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [w:] Cztery lata członkostwa Polskie w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Raport UKIE, Warszawa 2008, s. 96; [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

<sup>65</sup> M. Pietraszczyk, *op.cit.*, s. 67.

<sup>66</sup> A. Dudzic, A. Graś, *op.cit.*, s. 96.



on wykorzystywany również przez służby ratownicze, wojskowe oraz administrację morską<sup>67</sup>.

W 2004 r. podjęto działania zmierzające do kupna nowych jednostek latających i pływających dla każdego z oddziałów SG na przyszłej granicy zewnętrznej UE. Co roku do służby były wprowadzane nowe pojazdy obserwacyjne oraz przenośne kamery termowizyjne i noktowizory. Te urządzenia weszły w skład ekwipunku osobistego funkcjonariuszy Straży Granicznej, jak również zostały zamontowane na samochodach, samolotach i śmigłowcach. Lotnictwo Straży Granicznej stało się najbardziej rozbudowaną formacją powietrzną resortu spraw wewnętrznych i administracji<sup>68</sup>. Ponadto, uzupełniona została sieć pomieszczeń dla osób zatrzymanych o nowe ośrodki strzeżone i areszty dla osób oczekujących na wydalenie z terytorium RP. W 2013 r. mają się zakończyć prace modernizacyjne w 53 strażnicach na wschodniej granicy RP<sup>69</sup>. Zapewnienie finansowania w wysokości 329 tys. euro z funduszu Schengen pozwoliło na realizację projektów w zakresie nauki języków angielskiego i niemieckiego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Dzięki tym środkom w latach 2005–2007 przeszkolono ok. 1900 strażników, pełniących służbę na wschodnim odcinku polskiej granicy państwa<sup>70</sup>.

### 2.5.3. Modernizacja przejść granicznych

„Rozbudowa i modernizacja infrastruktury przygranicznej” oraz „Modernizacja obiektów Straży Granicznej – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury przygranicznej” to dwa zasadnicze projekty, które Straż Graniczna zrealizowała w latach 2005–2007. Głównym celem realizowanych zadań była poprawa infrastruktury placówek SG, położonych wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. W ich ramach przeprowadzono liczne remonty, rozbudowano szereg obiektów oraz sporządzono dokumentację techniczną dla przyszłych przedsięwzięć. Całkowity koszt tych przedsięwzięć wyniósł ponad 141,5 mln złotych, z czego ok. 500 tys. zł pochodziło z budżetu Straży Granicznej, natomiast pozostała część ze środków Funduszu Schengen<sup>71</sup>.

#### 2.5.3.1. Granice lądowe

Dostosowanie systemu ochrony granicy lądowej do standardów UE miało na celu skuteczną ochronę przed nielegalną migracją, przenikaniem

---

<sup>67</sup> Raport UKIE, op.cit., s. 95.

<sup>68</sup> M. Pietraszczyk, op.cit., s. 67.

<sup>69</sup> *Cztery lata członkostwa Polski...*, s. 95.

<sup>70</sup> G. Polak, op.cit., s. 19.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 18–19.

przez granicę niepożądanych osób i przedmiotów oraz innymi rodzajami przestępczości granicznej. Środkami temu służącymi było uzupełnienie infrastruktury granicznej o nowe przejścia graniczne i modernizacja dotychczasowych.

### 2.5.3.2. *Granica polsko-rosyjska*

Poważnej modernizacji poddane zostało przejście graniczne Bezledy–Bagrationowsk. W tej placówce dokonano modernizacji układu komunikacyjnego i przebudowy infrastruktury technicznej, zbudowano plac odpraw ze stanowiskami dla 10 pojazdów oraz drogi manewrowe dla samochodów ciężarowych. W ramach prac modernizacyjnych zostały zainstalowane urządzenia do wykrywania istot żywych w przestrzeniach zamkniętych oraz nowe bramki radiometryczne<sup>72</sup>. Rozbudowa w celu dostosowania placówki granicznej do odpraw samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 7,5 ton była prowadzona na przejściu Gołdap–Gusiew. Ze względu na dość skomplikowany rodzaj robót budowlanych realizacja inwestycji prowadzona będzie w latach 2009–2013<sup>73</sup>. Na przejściu granicznym Gronowo–Mamonowo I została przeprowadzona rozbudowa budynku głównego, budowa budynku administracyjnego z garażami i sala odpraw oraz wymiana pawilonów kontrolerskich. Ponadto, zmodernizowano bramki radiometryczne i przebudowano pasy odpraw. Równolegle, przekazano do eksploatacji infrastrukturę polskiej części drogowego przejścia granicznego Grzechotki–Mamonowo II, przeznaczonej dla ruchu samochodów osobowych i autobusów<sup>74</sup>. Jednakże, dopiero pod koniec 2010 r. strona rosyjska oddała do użytku swoją część infrastruktury granicznej. Dzięki temu, 7.12.2010 r. nastąpiło oficjalne otwarcie największego i najnowocześniejszego przejścia na granicy z Obwodem Kaliningradzkim. Jego budowa kosztowała 127,7 mln zł, w tym prawie 54 mln zł pochodziło z funduszu PHARE<sup>75</sup>. Ta inwestycja pozwoli wykorzystać otwartą dwa lata temu drogę ekspresową S-22 z Grzechotek do Elbląga.

<sup>72</sup> W 2006 r. zakończono III etap modernizacji przejścia granicznego w Bezledach polegający na wymianie nawierzchni dróg; informacje z portalu Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej; [http://www.warmaz.strazgraniczna.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=53](http://www.warmaz.strazgraniczna.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=53).

<sup>73</sup> *O przejściach granicznych z Ministrem Stachańczykiem*, informacja z 10.7.2009 r.; Portal Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie; [http://www.wm.uw.olsztyn.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2889&Itemid=](http://www.wm.uw.olsztyn.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2889&Itemid=).

<sup>74</sup> Protokół z X posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady do Spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, 25–26.2.2010 r., Olsztyn; [www.wzp.pl/download/index/biblioteka/3862](http://www.wzp.pl/download/index/biblioteka/3862).

<sup>75</sup> *Drogowe Przejście Graniczne w Grzechotkach otwarte!*, Warmińsko-Mazurski Zarząd Przejść Granicznych; <http://www.wmzpg.pl/?page=aktualnosc>; *MSWiA: otwarcie nowego przejścia granicznego z Rosją* (komunikat PAP); [www.pap.pl](http://www.pap.pl).

Zgodnie z ustaleniami Komisji do Spraw Przejść Granicznych Polsko-Rosyjskiej Rady do Spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej podjętymi na posiedzeniu 12.4.2007 r. rozmowy na temat budowy i otwierania nowych przejść granicznych na polsko-rosyjskiej granicy państwowej (Perły–Kryłowo i Michałkowo–Żeleznodorożnyj) miały zostać podjęte dopiero po wybudowaniu przez stronę rosyjską drogowego przejścia granicznego Grzechotki–Mamonowo II<sup>76</sup>. Powyższe postanowienie miało na celu ochronę interesów finansowych budżetu państwa w części, której dysponentem jest wojewoda warmińsko-mazurski, oraz zwiększenie efektywności inwestycji w infrastrukturę graniczną na polsko-rosyjskiej granicy państwowej<sup>77</sup>.

### 2.5.3.3. *Granica polsko-białoruska*

Drogowe przejście graniczne w Terespolu gruntowny remont przeszło w 2003 r. Odnowiony został budynek służb, wykonano zadaszenie oraz powiększono liczbę pasów ruchu dla przekraczających granice. Modernizacja głównego budynku w Terespolu została dofinansowana ze środków programu Phare 2000. Z uwagi na konieczność dostosowania granicy polskiej do wymogów strefy Schengen, w 2006 r. rozpoczęła się kolejna rozbudowa przejścia w Terespolu<sup>78</sup>. Najważniejsze elementy budowanej infrastruktury to osiem nowych pasów ruchu, budynek kontroli szczegółowej pojazdów, sanitariat dla podróżnych i parkingi. Pierwszy etap rozbudowy przejścia granicznego w Terespolu o wartości ok. 4,5 miliona euro został sfinansowany z Funduszu Schengen, natomiast drugi z budżetu państwa, kosztował 18,4 miliona złotych. Trzeci jej etap jest współfinansowany z Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Wartość kontraktu, łącznie z polskim udziałem wynosi 51,5 miliona złotych. Efektem, realizowanej od 2006 roku, rozbudowy przejścia będzie jego powiększenie do 20 pasów ruchu. Pierwotnie było tylko 9. Po zakończeniu modernizacji będzie to jedno z największych przejść drogowych<sup>79</sup>.

W 2008 r. Wojewoda Podlaski przeznaczył kwotę 1.344.000 zł na prace modernizacyjne na międzynarodowym drogowym przejściu granicznym

---

<sup>76</sup> Protokół z VIII posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady do Spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, 12.4.2007 r., Warszawa; <http://www.mswia.gov.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=2&id=4588&search=234407>.

<sup>77</sup> *O przejściach granicznych...*

<sup>78</sup> *15 lat gminy Terespol 1992–2007*, s. 26, opracowanie pochodzące ze strony internetowej Urzędu Gminy Terespol; [www.terespol.ug.gov.pl/infusions/pro\\_download../file.php?..](http://www.terespol.ug.gov.pl/infusions/pro_download../file.php?..)

<sup>79</sup> *Będzie dwadzieścia pasów ruchu. Kontrakt za ponad 51 milionów*, „Tygodnik Podlaski” 2009, nr 44(94).

w Bobrownikach<sup>80</sup>. Ponadto ze środków pozyskanych z rezerwy celowej przewidziano wykonanie robót budowlano-modernizacyjnych dostosowujących magazyn depozytowy na potrzeby służb celnych. W 2009 r. rozpoczęła się przebudowa drogowego przejścia granicznego w Połowcach. Zakończenie prac ma nastąpić w 2012 r. Dzięki modernizacji Połowce uzyskają status międzynarodowy<sup>81</sup>. Zgodnie z planem nowe przejście będzie miało powierzchnię 9 ha i będzie w pełni dostosowane do standardów Schengen. Oprócz dróg dojazdowych oraz placów odpraw w obrębie przejścia granicznego znajdować się będzie m.in. budynek główny, budynki kontroli szczegółowej samochodów ciężarowych, osobowych i autobusów. Projektowana rozbudowa zakłada, że dobową przepustowość przejścia wynosić będzie ok. 200 samochodów ciężarowych do 7,5 t oraz ok. 2000 samochodów osobowych i 50 autobusów w obu kierunkach. Koszt całej inwestycji ma wynieść ok. 180 mln złotych, z czego 8 mln euro to dotacja z programu „Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013”<sup>82</sup>. Obecnie prowadzona jest rozbudowa drogowego przejścia granicznego Terespol–Brześć za kwotę 52 mln zł. Ponadto rząd RP dążył do rozszerzenia zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym Sławatycze–Domaczewo o międzynarodowy ruch autobusów i towarowy do 3,5 t. Jednakże, będzie to możliwe dopiero po wybudowaniu odpowiedniej infrastruktury przez stronę białoruską<sup>83</sup>.

W 2008 r. rozpoczęła się przebudowa kolejowego przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej. Zakończenie planowane jest na luty 2011 r. W ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego Wojewoda Podlaski realizuje projekt pt.: „Dostosowanie kolejowego przejścia granicznego w Kuźnicy Białostockiej do wymogów porozumienia z Schengen Etap I – Infrastruktura”. Całkowity szacunkowy koszt projektu wynosi 5 899 053 euro z czego kwota dofinansowania przyznana przez Norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicz-

---

<sup>80</sup> *Wojewoda wizytował przejścia graniczne w woj. podlaskim w związku z ich modernizacją i rozbudową, 14.05.2008*; Informacja pochodząca ze strony internetowej Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku; <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/Aktualnosci/Kalendarz+wydarzen/Relacje/14.+05.+2008+Wojewoda+wizytowal+przejssia+graniczne+w+woj.+podlaskim.htm>.

<sup>81</sup> W związku z rozszerzeniem strefy Schengen w październiku 2007 r. nastąpiła konieczność przeniesienia odpraw granicznych na teren RP i utworzenie tymczasowej infrastruktury granicznej. Od 21.12.2007 r. odprawy graniczne prowadzone są w pełnym zakresie po stronie polskiej.

<sup>82</sup> M. Czarnecki, *Granica polsko-białoruska*, „Wiadomości Celne” 2010, nr 3–4, s. 7.

<sup>83</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 1610 w sprawie tworzenia nowych przejść granicznych, Warszawa, 21.3.2008 r. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/150B753D>.

nych wynosi 85% całkowitego ostatecznego kwalifikowanego kosztu zakończonego Projektu tj. kwotę 5 014 195 euro pozostałe środki tj. kwota 884 858 euro pokryta zostanie z rezerwy celowej budżetu państwa. Jest to kontynuacja realizacji zadania finansowanego z Funduszu Schengen, które zakończone zostało w IV kwartale 2007 r. na kwotę 52.493.564 zł. Ponadto od 2009 roku zadanie zostało zgłoszone do ujęcia w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013<sup>84</sup>.

Zgodnie zapisami Planu Zagospodarowania Granicy Państwowej na 2004 r. oraz z postanowieniami Podkomisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej w województwie podlaskim miały zostać utworzone nowe przejścia graniczne na polsko-białoruskiej granicy państwowej<sup>85</sup>. W 2007 r. zapadła decyzja Rady Ministrów o zgodzie na zawarcie porozumienia o utworzeniu drogowego przejścia granicznego Lipszczany–Sofijewo przeznaczonego dla międzynarodowego ruchu osobowego i towarowego samochodami do 3,5 t. Odpowiednia infrastruktura przejścia zostanie wybudowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dotychczas strona białoruska nie udzieliła odpowiedzi na polską notę, co wstrzymuje rozpoczęcie inwestycji. Utworzenie nowych drogowych przejść granicznych Kodeń–Stradiczy oraz Wygoda–Kostary przewidziane jest w ramach nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020<sup>86</sup>.

W 2007 r. opracowana została koncepcja budowy po stronie polskiej kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce w oparciu o zgłoszone potrzeby służb granicznych. Przewidywany koszt realizacji inwestycji na podstawie koncepcji budowy 68.603.057 zł (w tym zakup urządzeń do prześwietlania wagonów). W ramach realizacji inwestycji istnieje konieczność utworzenia punktu fitosanitarnego w opracowywanej koncepcji budowy kolejowego przejścia granicznego. Wojewoda Podlaski poinformował w marcu 2010 r. o pozyskaniu środków na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz na realizację budowy niniejszej placówki granicznej m.in. ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> *Wojewoda wizytował przejścia graniczne...*

<sup>85</sup> *Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (Poland – Schengen Action Plan)*, s. 23; [http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006\\_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc](http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc).

<sup>86</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 6798 w sprawie tworzenia nowych przejść granicznych, Warszawa, 30.12.2008 r. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/78B9B901>

<sup>87</sup> *Inwestycje na przejściach granicznych w woj. Podlaskim*, 29.3.2010; informacja z portalu Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku; <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/>

#### 2.5.3.4. *Granica polsko-ukraińska*

W 2007 r. zakończyła się kilkietapowa przebudowa przejścia Hrebenne–Rawa Ruska, chociaż nadal trwa przebudowa części ukraińskiej. Po polskiej stronie granicy jest 16 pasów dla samochodów ciężarowych i osobowych (po 8 na wjeździe do Polski i wyjeździe z Polski) oraz 2 dla autokarów. Jednakże, największa modernizacja została przeprowadzona na w Medyce–Szeginie jeszcze w oparciu o fundusz PHARE. W ramach realizacji tego projektu zbudowano budynek odpraw celnych, terminal dla samochodów ciężarowych i nową kabiną wartowniczą wraz z zaporami drogowymi. Za kwotę 29,6 mln zł pochodzących z Funduszu Schengen poszerzona została droga dojazdowa do przejścia wraz z pasami dojazdowymi oraz zamontowano dwie nowe bramki radiometryczne<sup>88</sup>.

Ponadto, rząd RP zaplanował w 2010 r. modernizację istniejących przejść Zosin–Ustifug, Dorohusk–Jagodzin, Korczowa–Krakowiec (3,5 mln zł z funduszu Schengen). Oprócz tego wszystkie przejścia, zarówno nowe, jak i te funkcjonujące obecnie, zostaną wyposażone w urządzenia i sprzęt zapewniający obsługę wzmożonego ruchu granicznego w związku z Euro 2012. Szczególne znaczenie ma budowa parkingów buforowych, na których kierowcy będą mogli oczekiwać na odprawę w odpowiednich warunkach. Środki na sfinansowanie projektów będą pochodzić z budżetu państwa. Łączna kwota wyniesie ponad 371 mln zł. Drugim źródłem finansowania będą zagraniczne środki pomocowe – Fundusz Granic Zewnętrznych, Norweski Mechanizm Finansowy, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz Szwajcarsko-Polski Program Współpracy. Planuje się, że inwestycje na granicy będą również wspierane finansowo przez środki prywatne, chodzi o spółki PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa<sup>89</sup>.

---

Aktualności/Kalendarz+wydarzeń/Relacje/29.03.2010\_Inwestycje\_na\_przejściach\_granicznych\_w\_woj\_podlaskim.htm.

<sup>88</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 7828 w sprawie stanu przygotowań do prac związanych z budową mostu na rzece Bug na wysokości Włodawy i Tomaszówki, budowy przejścia granicznego Włodawa–Tomaszówka na polsko-białoruskim odcinku granicznym oraz rozbudowy sieci przejść granicznych, Warszawa, 31.5.2007 r.: <http://www.gover.pl/k5/poslowie/szczegolyInterpelacji/posel/kurczuk-grzegorz/interpelacja/interpelacja-w-sprawie-stanu-przygotowan-do-prac-zwiazanych-z-budowa-mostu-na-rzece-bug-na-wysokosci-wlodawy-i-tomaszowki-budowy>.

<sup>89</sup> Uchwała w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010–2013”, przedłożona przez ministra spraw wewnętrznych i administracji, 26.1.2010 r.; [http://www.kprm.gov.pl/rzad/decyzje\\_rzadu/id:4037/](http://www.kprm.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/id:4037/).

Nowe drogowe przejście graniczne w Krościenku otworzono w 2002 r. dla międzynarodowego ruchu samochodów osobowych, mikrobusów i samochodów ciężarowych o masie całkowitej do 3,5 t, a cztery lata później zezwolono na ruch o dopuszczalnej masie całkowitej do 7,5 t. W każdym kierunku na przejściu znajduje się 5 pasów odpraw granicznych – 2 dla samochodów osobowych, 2 dla pojazdów ciężarowych i jeden dla autokarów<sup>90</sup>.

W sierpniu 2010 r. rozpoczęła się budowa Przejścia Granicznego Dołhobyczów–Uhrynów za kwotę 152 mln zł.<sup>91</sup> Na przejściu będą odprawiane samochody osobowe, autobusy oraz samochody ciężarowe o ładowności do 3,5 t. Na dobę przez terminal ma przejeżdżać około 3 tys. pojazdów i około 10 tys. osób. Terminal będzie posiadał po pięć pasów na wjeździe i na wyjeździe z Polski dla aut osobowych i po dwa pasy dla autobusów. Nowopowstałe przejście graniczne stanowić ma odciążenie dla już istniejących 3 drogowych przejść granicznych w województwie lubelskim: Dorohusk–Jagodzin, Zosin–Uściług, Hrebenne–Rawa Ruska. Część osobowa przejścia w Dołhobyczowie powinna zostać ukończona do końca 2011 roku. Otwarcie zaplanowano na 2012 r.<sup>92</sup> Będzie to jedno z większych przejść granicznych z Ukrainą, które będzie miało kluczowe znaczenie w perspektywie organizacji Euro 2012.

W maju 2010 r. podpisana została umowa na wybudowanie przejścia granicznego z Ukrainą w Budomierzu (Podkarpackie). Koszt budowy to ponad 140 mln zł. Przejście będzie mieć po osiem pasów do odpraw w obu kierunkach. Jego przepustowość ma wynieść ok. 3 tys. samochodów i ok. 8 tys. osób na dobę. Cała infrastruktura powstanie po polskiej stronie. Oprócz głównego budynku wybudowane zostaną m.in. punkty odpraw granicznych, oczyszczalnia ścieków, kanalizacja, ujęcie wody i niezbędne drogi dojazdowe. Przejście będzie kosztować ponad 140 mln zł, większość pieniędzy pochodzić będzie z budżetu państwa, część z programu Polska–Ukraina–Białoruś – ok. 40 mln zł<sup>93</sup>.

#### 2.5.4. Granice powietrzne

Spełnienie wymogów *acquis* Schengen dotyczyło również przejść granicznych na terenie polskich portów lotniczych. W latach 2004–2007 pro-

<sup>90</sup> Informacja pochodząca ze strony internetowej Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej; <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/index.php?id=41>.

<sup>91</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację nr 1610 w sprawie tworzenia nowych przejść granicznych, Warszawa, 21.3.2008 r. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/150B753D>.

<sup>92</sup> *Budowa przejścia granicznego w Dołhobyczowie*, strona internetowa Starostwa Powiatowego w Hrubieszowie; <http://www.starostwo.hrubieszow.pl/hrubieszow.php?get=news,276>.

<sup>93</sup> *Wkrótce ruszy budowa przejścia w Budomierzu*, PAP, 5.5.2010 r.

wadzono inwestycje służące przystosowaniu terminali pasażerskich w Warszawie, Krakowie i Gdańsku do przepisów obowiązujących państwa członkowskie strefy.

Ze środków Funduszu Schengen 2005–2006 oraz środków własnych Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze podjęło się dostosowania Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie do wymogów Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen<sup>94</sup>. Pierwotnie, do końca I kwartału 2006 r. było planowane uruchomienie nowego Terminala 2, który zapewnić miał właściwe warunki do skutecznej kontroli bezpieczeństwa pasażerów i bagażu pasażerskiego, przy zachowaniu wymaganej płynności ruchu i przepustowości punktów kontroli bezpieczeństwa<sup>95</sup>. Konieczne było również zapewnienie właściwego wyposażenia dla zespołu starego Terminalu 1 i nowego Terminalu 2 oraz całego terenu lotniska w systemy techniczne ochrony, umożliwiające zapobieżenie nieuprawnionemu dostępowi do strefy Schengen oraz zwiększające skuteczność kontroli bezpieczeństwa na granicy obu stref. Wartość tych inwestycji wynosiła 9 330 000 euro<sup>96</sup>.

Port Lotniczy Kraków-Balice, podobnie jak i Port Lotniczy w Gdańsku – Trójmieście, został jest wyznaczony jako lotnisko zapasowe dla Warszawy-Okęcie. W obu przypadkach, na inwestycje przewidziano ok. 5.000.000 euro. Podjęte projekty miały służyć budowie stanowisk kontroli bezpieczeństwa i kontroli celnej, właściwego oznakowania pomocami wizualnymi drogi dla pasażerów będących w tranzycie Schengen – non-Schengen, zakupu urządzeń służących kontroli pasażerów takich jak ręczne wykrywacze metalu, bramki do wykrywania metalu i prześwietlarki rtg oraz wyposażenia wszystkich stanowisk kontroli granicznej w czytniki paszportowe i czytniki autentyczności dokumentów. Istotną kwestią było także usprawnienie segregacji i załadunku bagażu rejestrowanego dla pasażerów odlatujących, z uwzględnieniem tranzytu<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Odpowiedź Ministra Transportu i Budownictwa na zapytanie nr 7 w sprawie możliwości wsparcia wrocławskiego lotniska z budżetu państwa w 2006 r., Warszawa, 29.11.2005 r. <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/3044D5EB>.

<sup>95</sup> Program Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urzędzeń Naziemnych przyjęty uchwałą Nr 86/2007 Rady Ministrów 8.5.2007 r.; [http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/programy\\_i\\_strategie/transport\\_lotniczy/px\\_program\\_sieci\\_lotnisk\\_2007.pdf](http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/programy_i_strategie/transport_lotniczy/px_program_sieci_lotnisk_2007.pdf)

<sup>96</sup> *Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce (Poland – Schengen Action Plan)*, s. 5; [http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006\\_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc](http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd2006_policja/scr/schengen/SAP%202005.doc).

<sup>97</sup> *Ibidem*, s. 6–7.



### 2.5.5. Granice morskie

We wszystkich portach morskich wykonano oznaczenia stanowisk kontrolerskich. W Gdyni oraz Gdańsku zostały w pełni dostosowane do wymogów Porozumienia z Schengen. Na terminalu w Świnoujściu wyznaczone zostały odpowiednie ciągi zabezpieczające podział pasażerów Schengen/Non-Schengen, a Urząd Morski w Szczecinie dokonał zakupów służących poprawie bezpieczeństwa i warunków kontroli. Podobne działania podjęte zostały w Elblągu, tak aby również ten port morski spełnił wymogi Schengen<sup>98</sup>.

## 3. Granice Polski, jako zewnętrzne granice UE po rozszerzeniu strefy Schengen

21.12.2007 r. decyzją Rady została zniesiona kontrola na wewnętrznych granicach lądowych i morskich<sup>99</sup>. W ten sposób, do strefy Schengen dołączyło dziewięć nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (Republika Czeska, Estonia, Litwa, Łotwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja). Trzy miesiące później, 30.3.2008 r. wraz ze zmianą rozkładu lotów na letni została również zniesiona kontrola graniczna na lotniskach dla pasażerów podróżujących między tymi państwami oraz do 15 państw objętych już strefą Schengen. Do dziś do Układu z Schengen przystąpiły 22 państwa członkowskie UE (oprócz Wielkiej Brytanii i Irlandii). Norwegia i Islandia, nie będąc członkami Unii, stosują Układ i konwencję Wykonawczą na podstawie specjalnego porozumienia. Kraje, w których trwa implementacja *aquis* Schengen to Rumunia, Bułgaria, Cypr oraz Szwajcaria.

### 3.1. Organizacja zarządzania Polskimi Komponentami SIS, SIS II i VIS

Przyjęcie i zaadoptowanie Systemu Informacyjnego Schengen starej generacji (SIS) umożliwiło Polsce i pozostałym ośmiu nowym krajom UE natychmiastowe zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Wymagało to oczywiście ustanowienia nowych regulacji prawnych

---

<sup>98</sup> Ibidem, s. 7–8.

<sup>99</sup> Decyzja Rady z 6.12.2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estonii, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej.

w prawie wewnętrznym każdego z tych państw. Sejm RP przyjął konieczną ustawę 24.8.2007 r., która określiła zasady i tryb udziału Rzeczypospolitej Polskiej w systemach SIS i VIS, w tym obowiązki organów dokonujących wpisów oraz organów uprawnionych do dostępu do danych poprzez Krajowy System Informatyczny<sup>100</sup>. Na jej podstawie, organy krajowe uzyskały uprawnienia dostępu do Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS i VIS (CW PK SIS i VIS). Równolegle, w pierwszej połowie 2007 r. trwały prace nad stworzeniem dwóch odrębnych łączników Centralnego Komponentu SIS i VIS, które pozwoliły organom krajowym uruchomić współpracę z funkcjonującym SIS<sup>101</sup>.

Obecnie, Polska jak również pozostałe unijne państwa należące do obszaru Schengen, korzysta z bazy danych za pośrednictwem krajowej części SIS. Baza danych będąca częścią Narodowego Komponentu SIS jest aktualizowana w czasie rzeczywistym za pośrednictwem Centralnego Komponentu (C-SIS), który znajduje się w Strasburgu i stanowi jednostkę koordynacyjną, służącą wymianie i aktualizacji danych przekazywanych przez administracje krajowe. Oznacza to, że po wejściu do strefy Schengen Polska uzyskała bieżący i pełny dostęp do całej bazy danych SIS poprzez Narodowy Komponent SIS. Akces do bazy w trybie on line uzyskały urzędy celne, straż graniczna, policja, konsulaty, urzędy ds. cudzoziemców<sup>102</sup>.

W strukturze organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które sprawuje wiodącą rolę w zakresie budowy PK SIS i VIS, powołano Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS)<sup>103</sup>. Od listopada 2007 r. funkcję tę pełni Podsekretarz Stanu MSWiA. Obsługę merytoryczną, organizacyjną, prawną (w tym legislacyjną), techniczną oraz kancelaryjno-biurową Pełnomocnika zapewnia Wydział Projektów Europejskich Centrum Projektów Informatycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (WPE CPI MSWiA). Do jego zadań, realizowanych przez WPE CPI MSWiA, należy m.in. koordynowanie działań organów administracji rządowej oraz monitoring realizacji „Programu

---

<sup>100</sup> Ustawa z 24.6.2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej, Dz.U. Nr 165, poz. 1170.

<sup>101</sup> A. Hebda, P. Hofman, op.cit., s. 25.

<sup>102</sup> *Co to jest Układ z Schengen?*; [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

<sup>103</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.12.2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen i Systemem Informacji Wizowej; Dz.U. Nr 281, poz. 2788, ze zm.; Ostatnia nowelizacja rozporządzenia z 17.8.2010 r. zmieniła określenie „System Informacji Wizowej” na „Wizowy System Informacyjny”.

dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z SIS i VIS” (tzw. Master Plan SIS i VIS)<sup>104</sup>.

Realizacja zadań wynikających z tego dokumentu programowego przebiega w dwóch etapach. W pierwszej fazie, zakończonej w grudniu 2007 r., podłączono KSI do systemu SIS 1+ oraz zbudowano polską część systemu VISION, umożliwiającego przeprowadzanie konsultacji w ramach przyznawania wizy dla obywateli państw trzecich wjeżdżających na terytorium strefy Schengen. Celem drugiego etapu programu jest podłączenie systemów organów administracji publicznej do systemów centralnych CS-SIS II i CS-VIS, a tym samym umożliwienie użytkownikom krajowym korzystania z zasobów SIS II oraz VIS<sup>105</sup>.

Realizacja budowy polskiego komponentu SIS II i VIS, odbywa się także w ramach „Programu dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z SIS i VIS”, który obejmuje szereg celów operacyjnych oraz rozwiązań prawnych i teleinformatycznych, realizowanych przez instytucje zaangażowane w dostosowanie do współpracy z SIS i VIS<sup>106</sup>. Przewiduje on rozbudowę Krajowego Systemu Informatycznego, aby za jego pośrednictwem administracja państwowa mogła korzystać z danych zgromadzonych w Systemie Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II) i Systemie Informacji Wizowej (VIS)<sup>107</sup>. Konieczne jest także prawne i organizacyjne dostosowanie administracji państwowej do współpracy z tymi systemami. W Systemie

---

<sup>104</sup> Program dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) wersja 5.0 (MasterPlan SIS i VIS PL wer. 5.0) stanowi kontynuację poprzednich wersji dokumentu (MasterPlan SIS II PL wersja 2.4, MasterPlan SIS II i VIS PL wer. 3.0, MasterPlan SIS II i VIS PL wer. 3.1 wraz Suplementem VIS oraz MasterPlan SIS i VIS PL wer. 4.0) zaktualizowaną do bieżącej sytuacji dotyczącej uczestnictwa RP w realizacji projektów SIS i VIS; [www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=6782](http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=6782)

<sup>105</sup> *Projekty informatyczne dla administracji publicznej*; Informacja pochodzi ze strony Centrum Projektów Informatycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: [http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/42/185/SIS\\_i\\_VIS.html](http://cpi.mswia.gov.pl/portal/cpi/42/185/SIS_i_VIS.html).

<sup>106</sup> *Program dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS)*, Dokument Programowy Rady Ministrów z 25.11.2008 r., [http://www.premier.gov.pl/rzad/legislacja/dokumenty\\_rady\\_ministrow/dokumenty\\_programowe/id:1052/](http://www.premier.gov.pl/rzad/legislacja/dokumenty_rady_ministrow/dokumenty_programowe/id:1052/).

<sup>107</sup> Podjęta reforma SIS miała na celu rozszerzenie zakresu kategorii danych użytkowanych w ramach Systemu. Po zmianach, do systemu będą mogły być wprowadzane dane biometryczne, takie jak odciski palców, czy wzór tęczówki oka. Ponadto, z SIS II będzie współpracował system wymiany informacji wizowej pomiędzy Państwami Członkowskimi UE (Visa Information System – VIS); Decyzja Rady nr 2004/512/WE z 8.6.2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS); Dz.Urz. UE 2004, L 213.

SIS II umieszczone zostaną zeskanowane wersje Europejskich Nakazów Aresztowania oraz odciski palców i zdjęcia osób poszukiwanych. Natomiast System VIS będzie gromadził m.in. dane o osobach ubiegających się o wizę wjazdową do Polski i innego kraju europejskiego strefy Schengen, a także o osobach starających się o przedłużenie takich wiz.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt dużych opóźnień ze strony Komisji w budowie Systemu Informacji Schengen drugiej generacji (SIS II). Z racji tego, wszystkie prace podejmowane przez polskie władze zmierzające do podłączenia krajowych systemów organów administracji publicznej do systemów centralnych CS-SIS II i CS-VIS zostały zahamowane.

### 3.2. Biuro SIRENE

Aby wypełnić wymogi operacyjne określone w Konwencji Wykonawczej, każdy kraj obszaru Schengen został zobowiązany do ustanowienia tzw. Biura SIRENE<sup>108</sup> (art. 92 ust. 4 KW). Pełni ono funkcję punktu kontaktowego dla innych biur krajów strefy Schengen. Poprzez nie odbywa się wielostronna wymiana informacji uzupełniających istniejące wpisy wprowadzone do SIS 1+.

Przepisy regulujące funkcjonowanie Biura SIRENE w Polsce zawarte zostały w rozdziale 6 ustawy o udziale Polski w systemach SIS i VIS<sup>109</sup>, w którym określono miejsce Biura w strukturze administracji publicznej, jego zadania, a także relacje pomiędzy krajowymi użytkownikami instytucjonalnymi SIS (a organami i służbami uprawnionymi do dostępu do danych SIS) a samym Biurem. Do zadań Biura należy uzyskiwanie i przekazywanie dodatkowych informacji o danych zawartych w systemie SIS oraz udzielanie odpowiedzi na pytania płynące ze strony pozostałych państw członkowskich, przesyłane za pośrednictwem własnych biur<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> SIRENE to akronim od „Supplementary Information Request At National Entries” – wniosek o informacje uzupełniające dane (wpisy) krajowe; W. Pietr, *System Informacyjny Schengen – rola Biura SIRENE*, [w:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, (red. B. Radzikowska-Kryśczak, A. Sadownik), Warszawa 2008, s. 43; [www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000](http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000); por. A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych* [w:] *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, (red. J. Barcz), Warszawa 2009, t. 11, s. 88.

<sup>109</sup> Ustawa z 24.6.2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej, Dz.U. Nr 165, poz. 1170.

<sup>110</sup> Art. 35 Ustawy z 24.6.2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen i Systemie Informacji Wizowej, Dz.U. Nr 165, poz. 1170.

Dane dostarczane do systemu SIS dotyczą m.in. osób nieposiadających prawa wjazdu na terytorium któregoś z państw Schengen, osób poszukiwanych w celu ekstradycji, osób zaginionych, które dla ich własnej ochrony lub w celu zapobiegania zagrożeniom powinny być tymczasowo oddane pod opiekę policji na wniosek właściwego organu lub właściwej władzy sądowej. Przekazywane dodatkowe wiadomości umożliwiają podjęcie stosownych działań przez właściwe organy administracji krajów UE w przypadku odnalezienia poszukiwanej osoby lub przedmiotu<sup>111</sup>. Każde z biur posługuje się Podręcznikiem SIRENE. Stanowi on wspólny zbiór zasad ustanowionych przez państwa UE, określający szczegółowo zasady i procedury organizacji biur oraz przypadki, w których powinny podejmować działania<sup>112</sup>.

Polskie Biuro SIRENE zostało wyodrębnione organizacyjnie na podstawie art. 35 ustawy w ramach struktury Komendy Głównej Policji. Swoją pracę rozpoczęło 10.9.2007 r. Zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9.8.2004 r. zadania Biura realizuje Policja. Służba dyżurna pełniona jest wspólnie z funkcjonariuszami Straży Granicznej przy współpracy z oficerami dyżurnymi Interpolu i Europolu. Od 14.4.2008 r. poszczególne zadania polskiego Biura SIRENE realizowane są przez Wydział Koordynacji Poszukiwań Międzynarodowych, Sekcję Całodobowej Obsługi Międzynarodowego Przepływu Informacji oraz Sekcję ds. Biura SIRENE Biura Międzynarodowej Współpracy Policji KGP<sup>113</sup>.

W dniach 17–21.9.2007 r. miała w Polsce miejsce misja ewaluacyjna UE w zakresie działania SIS/SIRENE. W trakcie jej trwania sprawdzano stan przygotowań polskiej Policji do funkcjonowania w ramach obszaru Schengen i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen. Ponadto, oceniano wybrane jednostki Policji i Straży Granicznej w województwach lubelskim i podlaskim i Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Uzyskano wynik pozytywny, w następstwie czego na początku listopada 2007 r. Rada Unii Europejskiej zdecydowała o przyjęciu Polski oraz ośmiu innych państw, zainteresowanych projektem SISone4All (tj. Estonii, Litwy, Łotwy, Słowenii, Słowacji, Węgier, Czech i Malty), do obszaru Schengen, wydając decyzję w spra-

<sup>111</sup> Wymiana informacji odbywa się poprzez wymianę elektronicznych formularzy.

<sup>112</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z 4.3.2008 r. 2008/334/WSISW w sprawie przyjęcia podręcznika SIRENE i innych środków wykonawczych dla Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji, Dz. Urz. UE 2008 Nr L 123/39.

<sup>113</sup> Informacja pochodząca ze strony internetowej Komendy Głównej Policji: [http://www.policja.pl/porta/pol/367/7842/Biuro\\_SIRENE.html](http://www.policja.pl/porta/pol/367/7842/Biuro_SIRENE.html).

wie stosowania dorobku prawnego Schengen w poszczególnych państwach oraz zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych<sup>114</sup>.

### **3.3. Ochrona granicy RP jako zewnętrznej granicy UE – pierwsze doświadczenia**

#### **3.3.1. Straż Graniczna po wejściu do strefy Schengen**

Przystąpienie Polski do Układu z Schengen spowodowało zmianę zasad funkcjonowania ruchu granicznego na długim odcinku polskiej granicy. Przyniosło to również poważne zmiany w dotychczasowym sposobie pełnienia służby na polskiej granicy. Straż Graniczna w ciągu 16 lat z wojskowej formacji zajmującej się fizyczną ochroną granicy i kontrolą paszportów, działającej wyłącznie w 15 kilometrowej strefie nadgranicznej, przekształciła się w formację zarządzania granicą, zdolną do równoczesnego realizowania dwóch różnych systemów wykonywania służby<sup>115</sup>.

##### **3.3.1.1. Współpraca bilateralna**

Straż Graniczna jeszcze przed wejściem do strefy Schengen podjęła intensywną współpracę międzynarodową, uczestnicząc w porozumieniach dwustronnych, jak i w organizacjach międzynarodowych. Dużą wagę przywiązywano do współpracy regionalnej. Za szczególnie istotną uznaje się współpracę w ramach Konferencji Szeferów Służb Granicznych Państw Regionu Morza Bałtyckiego oraz Konsultacji Szeferów Służb Granicznych Państw Grupy Wyszehradzkiej. Ważna jest także dwustronna współpraca ze służbami granicznymi państw członkowskich UE, a za pierwszoplanowe zadanie uznano wzmocnienie stosunków z służbami sąsiednich krajów<sup>116</sup>.

Głównym partnerem Straży Granicznej RP, ze względu na priorytety wynikające z procesu dostosowania do wymogów UE, jest Policja Federalna RFN<sup>117</sup>. Kolejne kroki modelowej współpracy transgranicznej obu służb to wymiana oficerów łącznikowych, wspólne patrole i zespoły zadaniowe i tworzenie punktów kontaktowych<sup>118</sup>. Ukoronowaniem kooperacji jest powstanie Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Cel-

---

<sup>114</sup> A. Hebda, P. Hofman, op.cit., s. 25.

<sup>115</sup> M. Pietraszczyk, op.cit., s. 70.

<sup>116</sup> G. Goryński, W. Heninborch, A. Lewczyk, op.cit., s. 51.

<sup>117</sup> Policja Federalna RFN przejęła kompetencje Federalnej Straży Granicznej po ostatnim poszerzeniu strefy Schengen; szerzej: G. Goryński, W. Heninborch, A. Lewczyk, op.cit., s. 51.

<sup>118</sup> M. Pietraszczyk op.cit., s. 68–69.

nych w Świecku, które zostało oddane do użytku w przeddzień wejścia Polski do strefy Schengen w 2007 r.<sup>119</sup>

Istotną formą prowadzonej kooperacji w regionie Europy Środkowej są wspólne patrole prowadzone na terenach przygranicznych. Na granicy polsko-czeskiej wspólne patrole rozpoczęły służbę już 17.12.2007 r.<sup>120</sup> Są one jednym z elementów współdziałania między Polską i Republiką Czeską w kwestii zapobiegania i zwalczania przestępczości. Jest to szczególnie istotne w warunkach zniesienia kontroli granicznej między obu państwami po 2007 r.<sup>121</sup> Ponadto, Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie i Średnia Szkoła Policji w Holesovie stworzyły wspólną koncepcję szkoleń funkcjonariuszy biorących udział we wspólnych patrolach. Granica polsko-słowacka, podobnie jak w przypadku Czech, jest również patrolowana przez wspólne patrole funkcjonariuszy z obu krajów. Koordynacją szkolenia zajmują się Średnia Szkoła Policji w słowackim Pezinku i koszaliński Ośrodek SG RP<sup>122</sup>.

### **3.3.1.2. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (FRONTEX)**

Długookresowym celem współpracy państw Schengen w zakresie ochrony zewnętrznej granicy UE było wprowadzenie jednolitych procedur i standardów. Jednym z etapów w tym względzie było powołanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych. Decyzja Rady miała charakter wiążący dla nowych państw z chwilą ich przystąpienia<sup>123</sup>. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej została ustanowiona Rozporządzeniem Rady nr 2007 z 26.10.2004 r.<sup>124</sup> W drodze postanowienia Rady

---

<sup>119</sup> D. Łazarczyk, *Polska w Schengen. Współpraca przy owalnym stole*, „Co na granicy? Biuletyn Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej” 2008, nr 3, s. 59.

<sup>120</sup> G. Wanat, J. Ruta, *Współpraca Straży Granicznej i Policji w kontekście członkostwa w Schengen* [w:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, (red. B. Radzikowska-Kryścak, A. Sadownik), Warszawa 2008, s. 84; [www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000](http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=8000).

<sup>121</sup> *Podsumowanie działań w 2009 r.*, Informacja pochodząca ze strony internetowej Śląskiego Oddziału Straży Granicznej; [http://www.slaski.strazgraniczna.pl/sg/wydarzenia-z-oddzialu-20100124\\_202648.htm-23.01.2010-Racib%C3%B3rz-Podsumowanie%20dzia%C5%82a%C5%84%20w%202009%20roku](http://www.slaski.strazgraniczna.pl/sg/wydarzenia-z-oddzialu-20100124_202648.htm-23.01.2010-Racib%C3%B3rz-Podsumowanie%20dzia%C5%82a%C5%84%20w%202009%20roku).

<sup>122</sup> G. Wanat, J. Ruta, op.cit., s. 84.

<sup>123</sup> M. Krystyniak, op.cit.

<sup>124</sup> Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2007/2004 z 26.10.2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej; Dz.Urz. UE 2004 L 349; Budżet Agencji Frontex jest ustalany przez Komisję Euro-

ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa na posiedzeniu z 26.4.2005 r. na siedzibę Agencji została wybrana Warszawa.

Celem Frontexu jest koordynacja współpracy operacyjnej państw członkowskich UE w kwestii zarządzania granicami zewnętrznymi. Jednym z głównych zadań Agencji jest przygotowywanie analiz ryzyka na granicach zewnętrznych UE w oparciu o analizę danych, prognoz oraz innych informacji przesyłanych przez państwa członkowskie. Gotowe analizy mogą być podstawą dla wniosków i zaleceń dla krajów UE przy tworzeniu własnych analiz i planowania działań granicznych<sup>125</sup>. Frontex udziela koniecznego wsparcia państwom członkowskim w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych. Jednym z założeń jest także współpraca Agencji z Europolem, COPOLEM, OLAFem. Rolą Agencji jest również pomoc dla krajów UE w tworzeniu wspólnych standardów treningowych dla szkolenia funkcjonariuszy straży granicznej, przeprowadza analizy ryzyka<sup>126</sup>.

Agencja zawarła szereg umów o współpracy z krajami sąsiadującymi z UE na Wschodzie. FRONTEX ma umowę o współpracy w zakresie operacyjnym ze służbami rosyjskimi oraz z służbami granicznymi Ukrainy. W 2008 r. na wniosek strony polskiej zawarto umowę również ze służbami gruzińskimi. Ponadto, trwają prace nad zawarciem porozumienia z Białorusią, chociaż ta kwestia jest elementem całościowej polityki UE w stosunku do tego kraju<sup>127</sup>. Negocjacje rozpoczęły się w 2009 r., a projekt ramowego porozumienia przedstawiony przez Frontex zakłada, że funkcjonariusze służb granicznych Białorusi, będą mogli uczestniczyć w charakterze obserwatorów we wspólnych operacjach, które są realizowane na odcinkach granicy z krajami UE<sup>128</sup>.

---

pejską Budżet w 2006 r. wynosił – 9,95 miliona euro. W 2008 r. wynosi on 70 mln euro, w tym 39 mln euro na wspólne operacje. 2009 – 83 mln euro.

<sup>125</sup> Do czasu powstania FRONTEXU takie analizy były przygotowywane przez Centrum Analizy Ryzyka (RAC) z siedzibą w Komendzie Głównej fińskiej Straży Granicznej w Helsinkach, które później zostało włączone do Agencji.

<sup>126</sup> Art. 2 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2007/2004 z 26.10.2004 r.

<sup>127</sup> Dyrektor Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Małgorzata Kutyla: Informacja na temat polityki imigracyjnej i azylu w Unii Europejskiej. Rola Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich FRONTEX; Biuletyn nr 2201/VI; komisja DS. Unii Europejskiej /nr 114/; 6.5.2009 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/BE89CA6A2EACDB8CC12575B500366D67?OpenDocument>.

<sup>128</sup> Informacja na temat polityki imigracyjnej i azylu w Unii Europejskiej. Rola Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich FRONTEX, wypowiedź zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej, ppłk SG Tomasza Pesta; Biuletyn nr 2201/VI ; komisja DS. Unii Europejskiej /nr 114/; 6.5.2009 r.; <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/BE89CA6A2EACDB8CC12575B500366D67?OpenDocument>.



### 3.3.1.3. Współpraca Straży Granicznej z Agencją Frontex

Z punktu widzenia Straży Granicznej najistotniejsze są trzy pola współpracy z unijną agencją. Przede wszystkim jest to udział Polaków we wspólnych operacjach, które FRONTEX przeprowadza na granicach zewnętrznych UE. W latach 2008–2009 agencja przeprowadziła ok. 40 operacji na granicach powietrznych, lądowych i morskich, w których uczestniczyli polscy funkcjonariusze. Większość z tych działań, z uwagi na dużą presję migracyjną, była prowadzona w basenie Morza Śródziemnego. Drugi obszar działalności FRONTEX-u, w który była włączona Straż Graniczna, to współpraca z wydziałem analizy ryzyka FRONTEX-u, przy tworzeniu okresowych raportów dotyczących zagrożeń migracyjnych oraz symulacji trendów długookresowych na zewnętrznych granicach UE. Kolejną kwestią, będącą w zainteresowaniu Straży Granicznej, były sprawy związane ze szkoleniami, z przygotowaniem ogólnounijnych modeli szkoleniowych dla funkcjonariuszy służb policyjnych granicznych. Polscy strażnicy, nie tylko uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez Frontex, ale również brali udział w opracowaniu projektów szkoleniowych. Ostatnią kwestią obejmującą kooperację jest oddelegowanie do dyspozycji Agencji dwudziestu polskich funkcjonariuszy do tzw. zasobu RABIT<sup>129</sup>, czyli zespołów szybkiej interwencji na granicach UE<sup>130</sup>. Istotą działania takich jednostek jest to, iż państwa mające zewnętrzne granice UE, w trudnej sytuacji będą mogły uzyskać pomoc zespołów szybkiej interwencji złożonych z funkcjonariuszy granicznych innych państw członkowskich. W Polsce o tym, czy zwrócić się do agencji Frontex z prośbą o wsparcie zespołów, będzie decydował minister spraw wewnętrznych i administracji na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej<sup>131</sup>. Decyzję o oddelegowaniu na określoną granicę zespołu będzie podejmował szef agencji Frontex.

<sup>129</sup> Rapid Border Intervention Teams, czyli Zespoły szybkiej interwencji na granicach zewnętrznych UE, w których skład wchodzi funkcjonariusze straży granicznych państw członkowskich, działają w strukturze Frontexu. Są powoływane przez dyrektora wykonawczego. Głównym zadaniem zespołów szybkiej interwencji jest udzielanie pomocy operacyjnej krajom UE w przeciwdziałaniu przestępczości granicznej i nielegalnej migracji na terenie ich państw; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 863/2007 z 11.7.2007 r., Dz. Urz. UE 2007 L 199.

<sup>130</sup> Informacja na temat polityki imigracyjnej i azylu w Unii Europejskiej. Rola Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich FRONTEX, wypowiedź zastępcy Komendanta Głównego Straży Granicznej, ppłk SG Tomasz Pesta; Biuletyn nr 2201/VI; komisja DS. Unii Europejskiej /nr 114/; 6.5.2009 r.; <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/BE89CA6A2EACDB8CC12575B500366D67?OpenDocument>.

<sup>131</sup> Art. 17 c ustawy z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2005 r., Nr 226, poz. 1944, ze zm.).

### 3.3.2. Kodeks Graniczny Schengen

21.12.2007 r. kodeks graniczny Schengen stał się podstawowym dokumentem dla służb granicznych dziewięciu nowych państw UE, wprowadzającym jednolite ramy działania w tym zakresie. Od tej chwili, kontrola na wschodniej granicy Polski przebiega na zasadach określonych nie tylko przez prawo polskie, ale również przez normy UE<sup>132</sup>. W ten sposób, jednolity system ochrony granicznej istniejący do 2004 r. został podzielony na dwa różne modele działania. Pierwszy z nich, został oparty na kontroli ruchu granicznego na samym przejściu i równolegle na patrolowaniu linii granicznej, pracy rozpoznawczej i prewencyjnej. Nowością drugiej koncepcji działania było podejmowanie działań kontrolnych w głębi terytorium państwa oraz sporządzanie analiz ryzyka<sup>133</sup>.

Podstawę prawną dla takiego rozdziału stworzył Kodeks Graniczny Schengen, który zaczął obowiązywać Straż Graniczną po wstąpieniu do UE. Przepis art. 20 Kodeksu stanowił o tym, że 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 zwiększać skuteczność ich realizacji<sup>134</sup>.

Straż Graniczna, na podstawie przepisu art. 7 ust. 1 Kodeksu granicznego Schengen, uzyskała uprawnienia do przeprowadzania odpraw w ruchu granicznym osób i środków transportu na granicach zewnętrznych. Wszyscy przekraczający zewnętrzną granicę UE podlegają odprawie, której istotą jest ustalenie tożsamości na podstawie okazanych dokumentów podróży (art. 7 ust. 2). Zakres takiej kontroli może zostać wyrywkowo zwiększony. Straż Graniczna może sprawdzić krajowe i europejskie bazy danych w celu ustalenia, czy takie osoby nie stanowią prawdziwego, realnego i wystarczająco po-

---

<sup>132</sup> Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.3.2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) – Dz.Urz. UE 2006 Nr L 105.

<sup>133</sup> M. Pietraszczyk, op.cit., s. 69.

<sup>134</sup> *Straż Graniczna w Schengen. Realizacja ustawowych zadań przez Straż Graniczną po przystąpieniu Polski do Układu z Schengen*, Informacja pochodzi z portalu Komendanta Głównego Straży Granicznej; [http://www.sg.bip.mswia.gov.pl/portal/sg/228/740/REALIZACJA\\_USTAWOWYCH\\_ZADAN\\_PRZEZ\\_STRAZ\\_GRANICZNA\\_PO\\_PRZYSTAPIENIU\\_POLSKI\\_DO\\_UKL.html](http://www.sg.bip.mswia.gov.pl/portal/sg/228/740/REALIZACJA_USTAWOWYCH_ZADAN_PRZEZ_STRAZ_GRANICZNA_PO_PRZYSTAPIENIU_POLSKI_DO_UKL.html).

ważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, stosunków międzynarodowych Państw Członkowskich lub zagrożenia dla zdrowia publicznego (art. 7 ust. 3).

Po wejściu do strefy Schengen na polskiej granicy na zachodzie i południu, a także na granicy z Litwą, Straż Graniczna przestała realizować zadania związane z postępowaniami administracyjnymi w zakresie odmowy wjazdu na terytorium RP, określenia czasu pobytu cudzoziemca na terytorium RP, wydawania wiz na podstawie art. 47 ustawy o cudzoziemcach, unieważniania wiz na podstawie art. 48 ustawy o cudzoziemcach. Służby graniczne RP nie mogą również wydawać tymczasowych polskich dokumentów podróży, wnioskować o ukaranie przewoźnika karą administracyjną za przewiezienie osoby bez dokumentu podróży, nakazać opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP na pokładzie innego środka transportu niż ten, w którym został przewieziony do RP, określić czas pobytu ze względu na ilość posiadanych środków finansowych, wnioskować o udzielenie zgody na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pomimo niespełnienia warunków na wjazd na terytorium państwa. Jednocześnie, mimo zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych służby graniczne RP nadal realizują zadania w zakresie przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP<sup>135</sup>.

Należy podkreślić, że wraz ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych UE nie nastąpił całkowity brak kontroli w strefie Schengen. Zgodnie z art. 21 Kodeksu Granicznego Schengen zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie wpływa na wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich, o ile nie mają one charakteru kontroli granicznej. Kontrole na terytorium krajów członkowskich UE skierowane są przede wszystkim na zwalczanie nielegalnej migracji oraz przemytu.

### 3.3.3. Fundusz Granic Zewnętrznych

W 2004 r. program haski zapowiedział ustanowienie unijnego funduszu zarządzania granicami. Jego celem miało być zapewnienie pomocy finansowej tym państwom członkowskim UE, które stosują przepisy dorobku Schengen dotyczące granic zewnętrznych. W 2007 r. Parlament Europejski i Rada ustanowiły Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”<sup>136</sup>.

<sup>135</sup> Ibidem.

<sup>136</sup> Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.5.2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 jako część Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”; Dz.Urz. UE 2007 Nr L 144.

Projekty, które uzyskały wsparcie ze środków pochodzących z Funduszu Granic Zewnętrznych mają się przyczyniać do skutecznego zarządzania przez kraje Schengen przepływami osób na granicach zewnętrznych w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony granic zewnętrznych, i jednocześnie sprawnego przekraczania granic zewnętrznych zgodnie z dorobkiem Schengen. To wszystko ma się odbywać przy skutecznej organizacji kontroli granicy UE. Celem Funduszu jest również zapewnienie jednolitego stosowania przez Straż Graniczną przepisów prawa UE w zakresie przekraczania granic zewnętrznych, a w szczególności Rozporządzenia nr 562 z 2006 r. Oczekuje się także poprawy zarządzania działaniami organizowanymi w państwach trzecich przez służby konsularne oraz inne służby państw członkowskich w zakresie przepływów obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich, a także współpracy między państwami członkowskimi w tej dziedzinie<sup>137</sup>.

Fundusze europejskie, do których Polska uzyskała dostęp po akcesji, stanowiły doskonałe uzupełnienie dla finansowanej z budżetu państwa intensywnej i kompleksowej modernizacji granicy państwowej. W rezultacie znacząca część infrastruktury granicznej na wschodniej granicy RP została dostosowana do standardów Schengen. Najistotniejszą kwestią po 2007 r. była możliwość kontynuowania realizowanych działań w oparciu o Fundusze w ramach „Programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, a przede wszystkim Funduszu Granic Zewnętrznych<sup>138</sup>. Taka ewentualność się pojawiła wraz z nową perspektywą finansową 2007–2013. Ogólna kwota przysługująca Polsce w ramach Funduszu na lata 2007–2013 wynosi ponad 78 milionów euro<sup>139</sup>. Roczne przydziały układają się następująco:

- 2007 rok: 7 169 354,28 euro,
- 2008 rok: 7 860 469,93 euro,
- 2009 rok: 8 688 538,00 euro,
- 2010 rok: 8 195 390,00 euro,
- 2011 rok: 10 482 000,00 euro (kwota szacunkowa),
- 2012 rok: 14 947 000,00 euro (kwota szacunkowa),
- 2013 rok: 21 045 000,00 euro (kwota szacunkowa).

### 3.3.4. Mały ruch graniczny

Z chwilą akcesji Polska została zobowiązana do wprowadzenia obowiązku wizowego w stosunkach z Białorusią, Ukrainą i Federacją Rosyjską.

---

<sup>137</sup> Art. 3 ust. 1 Decyzji nr 574/2007/WE.

<sup>138</sup> G. Polak, *op.cit.*, s. 18.

<sup>139</sup> Dane pochodzą z strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; [http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/579/7398/Fundusz\\_Granic\\_Zewnetrznych\\_20072013.html](http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/579/7398/Fundusz_Granic_Zewnetrznych_20072013.html).

To znacząco osłabiło kontakty między Polakami a obywatelami tych trzech krajów. Regulacje prawne dotyczące lokalnego ruchu granicznego są pewnym panaceum na pogorszenie warunków przyjazdu mieszkańców sąsiednich państw i stanowią korzystne rozwiązanie dla mieszkańców terenów przygranicznych.

Zasady małego ruchu granicznego stanowią odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej, określonych w kodeksie granicznym Schengen. Na mocy rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 z 20.12.2006 r. ustanowione zostały przepisy dotyczące uproszczonych zasad przy przekraczaniu zewnętrznych rubieży UE<sup>140</sup>. „Mały ruch graniczny” oznacza regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną, sięgającą zasadniczo nie dalej niż 30 km od wspólnej granicy, w celu pobytu w tej strefie, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych<sup>141</sup>. W celu wdrożenia zasad małego ruchu granicznego państwa członkowskie UE mogą zawierać umowy dwustronne z sąsiadującymi państwami trzecimi, wymagające jednak zatwierdzenia przez Komisję Europejską.

Z dniem 1.7.2009 r. weszła w życie polsko-ukraińska umowa z 28.3.2008 r. o małym ruchu granicznym obejmująca swoim zasięgiem obszar zamieszkały przez 1 mln mieszkańców po stronie ukraińskiej i 800 tys. osób w Polsce<sup>142</sup>. Uprawnia ona do wystąpienia o zezwolenie na wielokrotne przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wszystkie osoby legalnie zamieszkujące strefę przygraniczną (nie tylko obywatele Polski i Ukrainy)

---

<sup>140</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz. Urz. UE 2006 Nr L/405.

<sup>141</sup> Osoby uprawnione do korzystania z rozwiązań małego ruchu granicznego winny być mieszkańcami określonej w umowie strefy przygranicznej i mieć uzasadnione powody do częstego jej przekraczania. „Strefa przygraniczna” to obszar, który nie sięga dalej niż 30 km od granicy. Jednostki podziału administracyjnego, które mają być uznane za strefę przygraniczną, są określane przez zainteresowane państwa w umowach dwustronnych. Jeżeli część którejkolwiek takiej jednostki jest położona między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, można uznać ją mimo to za część strefy przygranicznej; art. 3 Rozporządzenia.

<sup>142</sup> Ustawa z 10.6.2010 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy, sporządzonej w Warszawie 25.11.2009 r., o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy przy dokonywaniu kontroli osób, towarów i środków transportu przekraczających polsko-ukraińską granicę państwową, podpisanej w Kijowie 25.6.2001 r., Dz.U. 2010, Nr 140, poz. 942.

przez co najmniej trzy lata. Zezwolenie na przekraczanie granicy jest dokumentem samodzielnym, tzn. zachowuje ważność bez konieczności legitymowania się paszportem lub dowodem osobistym. Pierwsze zezwolenie jest wydawane mieszkańcowi strefy przygranicznej na okres ważności 2 lat, lecz nie dłuższy niż okres ważności dokumentu podróży, zaś kolejne na okres 5 lat. Zezwolenie uprawnia jego posiadacza do przekraczania wspólnej granicy oraz pobytu w strefie przygranicznej do 60 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy, ale nie więcej niż łącznie 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego przekroczenia granicy.

Negocjacje nad projektem umowy między Rządem RP a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego zakończyły się w grudniu 2008 r. Następnie, projekt został skierowany do Komisji Europejskiej w celu zaopiniowania. Porozumienie zostało ratyfikowane 20.5.2010 r.<sup>143</sup>

Dotychczasowy przebieg konsultacji polsko-rosyjskich w sprawie wprowadzenia małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim wskazuje, że nie długo dojdzie do ich zakończenia. Pod koniec sierpnia 2010 r. Polska i Rosja zawarły umowę o małym ruchu granicznym. Na jej podstawie strefą przygraniczną zostałyby objęte cały obwód kaliningradzki. Po polskiej stronie do strefy włączone zostałyby województwa pomorskie i warmińsko-mazurskie<sup>144</sup>. Takie rozwiązanie jest jednak sprzeczne z rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 z 20.12.2006 r., ponieważ projektowana szerokość pasa przygranicznego jest większa niż 50 km po stronie rosyjskiej. Z tego powodu, oba państwa zabiegały w Komisji o stworzenie wyjątku dla obwodu i uzyskały wstępną zgodę<sup>145</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Obywatele krajów należących do UE i podróżujący po Europie postrzegają strefę Schengen jako symboliczne spoiwo integracji europejskiej,

---

<sup>143</sup> Ustawa z 20.5. 2010 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Warszawie 12.2.2010 r.

<sup>144</sup> K. Dudzińska, *Mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 123 (731); [http://www.pism.pl/biuletyn/files/20100929\\_731.pdf](http://www.pism.pl/biuletyn/files/20100929_731.pdf).

<sup>145</sup> Sikorski: *polско-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym jeszcze w lipcu*; informacja z 23.7.2010 r. pochodząca z strony internetowej Polskiej Agencji Prasowej: [http://www.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_www.pap.pl&\\_PageID=1&s=depesza&dz=swiat&dep=21538&data=depeszadepesza&\\_Checksum=-107972034](http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=depesza&dz=swiat&dep=21538&data=depeszadepesza&_Checksum=-107972034).

a także jako jedno z najważniejszych osiągnięć Unii Europejskiej. Możliwość przemieszczania się bez kontroli granicznej wewnątrz UE stanowi nie tylko duże udogodnienie dla obywateli unijnych krajów, ale również w sposób symboliczny kreuje wspólną przestrzeń integracji Wspólnoty. Mieszkańcy państw spoza UE mogą korzystać z możliwości swobodnego poruszania się po obszarze Schengen, jeżeli w sposób zgodny z *acquis* Schengen przekroczą granicę zewnętrzną tego obszaru<sup>146</sup>.

W celu pełnego włączenia się do strefy Schengen, Polska musiała wzmocnić ochronę granic zewnętrznych oraz wszystkich obowiązujących procedur, tak, żeby w przyszłości być postrzeganym przez innych partnerów w UE jako wiarygodny partner w ochronie wspólnej granicy UE. Było to szczególnie istotne, ponieważ na Polsce spoczęła odpowiedzialność za obsługę najdłuższej zewnętrznej granicy lądowej UE, a mianowicie z Białorusią i Ukrainą, oraz na granicy z Rosją: w obwodzie kaliningradzkim. W sumie Polska jest obecnie odpowiedzialna za 1239 km od granicy zewnętrznej UE, w tym: 605 km wzdłuż granicy z Białorusią Polska, 206 km wzdłuż jej granicy z Rosją, 428 km wzdłuż jej granicy z Ukrainą<sup>147</sup>.

Po akcesji w 2004 r., część polskiej granicy morskiej, i lądowej, tak jak i międzynarodowe porty lotnicze stały się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej za ochronę, której odpowiedzialność spoczęła na polskich władzach. Modernizacja, wzmocnienie kadrowe i budowa nowych strażnic oraz przejść granicznych, zakup nowego sprzętu dla służb granicznych, komputeryzacja i włączenie się do SIS oraz SIRENE implikowało duże koszty, które zostały pokryte, w większości z budżetu UE. Jednakże, ciężar odpowiedzialności za wdrożenie tej części *acquis*, która obejmowała wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne wraz z kwestia ochrony wschodnich rubieży Unii, spoczął wyłącznie na władzach polskich<sup>148</sup>.

Polska w zasadniczym stopniu spełniła wymogi *acquis*, tak pod względem dostosowania prawa, jak i standardów ochrony granic. Pewne niedociągnięcia, jakie wystąpiły dotyczyły ochrony granicy morskiej i tzw. zielonej granicy. Były one spowodowane w przeważającym stopniu brakami w optymalnym wyposażeniu Straży Granicznej<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> A. Gruszczak, K. Reczkin, op.cit., s. 216–217.

<sup>147</sup> L. Jesień, *Poland. The Unfinished Business of the Fifth Enlargement Countries. Country Report*, Sofia 2009, s. 20–22.

<sup>148</sup> A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002, s. 147.

<sup>149</sup> M. Krystyniak, op.cit.

Zdecydowana większość z nowozatrudnionych funkcjonariuszy SG w okresie 2004–2006 rozpoczęła pracę na wschodniej granicy. Ponadto, w tym okresie zbudowano kilkanaście nowych przejść granicznych. Straż graniczna została wyposażona również technicznie i prawnie. Poprawiono zarządzanie działaniami straży granicznej i ich koordynację z m.in. instytucjami policyjnymi i celnymi. Straż Graniczna uzyskała dostęp do Systemu Informacyjnego Schengen. Polska posiada także dostęp do Systemu Informacji Wizowej (VIS), który umożliwia wymianę danych i bardziej efektywne wydawanie wiz między stronami Schengen dla obywateli państw trzecich.

Dzięki przygotowaniom akcesyjnym Polska w sposób zasadniczy wzmocniła swój instytucjonalny system ochrony granic. Nie trudno dostrzec wyraźną jakościową różnicę w funkcjonowaniu polskiej granicy wschodniej w zakresie procedur, urządzeń technicznych i ogólnej skuteczności kontroli granicznych. Warszawa jest stolicą, w której ma siedzibę unijna agencja ochrony zewnętrznych granic UE. Jednocześnie, wprowadzenie kosztownych wiz schengielskich dla obywateli państw z poza UE ma negatywny wpływ na relacje międzyludzkie i częstotliwość kontaktów. Jest to szczególnie problematyczne w stosunkach Polski z Ukrainą i Białorusią. Pewną poprawą tej sytuacji było zawarcie umów o małym ruchu granicznym z tymi dwoma państwami.