

LECH GROCHOWSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

EWOLUCJA PRAWA OCHRONY GRANIC POLSKI W XX-XXI WIEKU

1. REŻIM PRAWNY TERENÓW PRZYGRANICZNYCH W POLSCE MIĘDZYWOJENNEJ

W pierwszych latach istnienia II Rzeczypospolitej zajęto się regulacją prawną obowiązującą na terenach przygranicznych¹, nie w pełni jeszcze ustalonych granic. Ustanowiono wówczas prawo, którego celem miało być zabezpieczenie i ochrona granic państwa. Rozporządzenie Rady Obrony Państwa² z 20 lipca 1920 roku w przedmiocie ochrony granicy³, ustanawiało szczególny porządek prawny obowiązujący w obszarze pogranicza. Dzieliło ono pogranicze a więc obszar przyległych powiatów do granicy państwowej na pas graniczny o szerokości 4 km, który był podzielony na dwie strefy: nadgraniczną

¹ Z obszarem pogranicza zawsze kojarzono grupę przepisów szczególnych, które służąc ochronie granic wymagały od obywateli określonego zachowania, niekiedy świadczeń lub poddawania się pewnym rygorom, z kolei organom ochrony granicy określały ich prawa i obowiązki. Przepisy te można uznać jako przepisy graniczne.

² Rada Obrony Państwa, organ najwyższej władzy państwowej II RP podczas wojny polsko-bolszewickiej; powołana 1 lipca 1920 r. przez Sejm Ustawodawczy; na czele Rady Obrony Państwa stał J. Piłsudski jako Naczelnik Państwa; w jej skład weszli: marszałek sejmu i 10 posłów, premier i 3 ministrów, przedstawiciele wojska oraz 10 partii polit.; do kompetencji Rady Obrony Państwa należało wydawanie aktów prawnych z mocą ustawy; istniała do listopada 1920 r.

³ Dz.U. Nr 64, poz. 426.

o szerokości do 2 km przyległą bezpośrednio do granicy państwa oraz strefę graniczną jako następny obszar 2 – kilometrowej szerokości.

Ustanowiony rozporządzeniem szczególny porządek prawny miał zapewnić porządek i bezpieczeństwo publiczne na terenie pogranicza. We wszystkich powiatach znajdujących się w pasie 30 – to kilometrowym od linii granicznej przystąpiono do sporządzania imiennych list osób karanych prawomocnymi wyrokami (sądowymi lub administracyjnymi władz polskich lub władz zaborczych) za przemytnictwo, nielegalny przewóz towarów i nielegalne przekraczanie granicy⁴. Osoby, które były karane, podejrzane o dalsze uprawianie przemytnictwa i nielegalne przekraczanie granicy, były wówczas wysiedlane z pasa 30 – to kilometrowego⁵.

Przebywanie w strefie nadgranicznej było ograniczone z wyjątkiem osób, które tam zamieszkiwały dłużej niż 6 miesięcy przed wydaniem rozporządzenia. Musiały one jednak uzyskać w miejscowym starostwie odpowiednie zaświadczenie, stwierdzające ich zamieszkanie.

Zaświadczenie było koloru żółtego i odpowiadało schematowi ówczesnych tymczasowych dowodów osobistych, ze specjalnym uwidocznieniem miejsca zamieszkania w strefie nadgranicznej. Było ono zaopatrzone w fotografię i uprawniało właściciela do przebywania poza obszarem swej siedziby jedynie od wschodu do zachodu słońca⁶.

Osoby mieszkające w strefie nadgranicznej musiały w porze nocnej od zachodu do wschodu słońca przebywać w obrębie swoich siedzib, tj. nie dalej niż 100 kroków od swych domostw, ale nie bliżej niż 50 metrów od linii granicznej. Starostwo powiatowe w porozumieniu z miejscowymi dowództwami strzelców granicznych mogło tym osobom wydać specjalne zezwolenie na przebywanie w porze nocnej poza obrębem swoich domostw.

⁴ Archiwum Straży Granicznej /dalej ASG/, sygn.1483. Wykaz osób karanych za przemytnictwo.

⁵ Archiwum Państwowe w Poznaniu /dalej APP/ Dyrekcja Ceł, sygn. 745/99. Sprawy wysiedlania z pasa granicznego niektórych osób.

⁶ ASG, sygn. 914. Instrukcja do rozporządzenia Rady Obrony Państwa w przedmiocie ochrony granic.

Zezwolenie na prawo przebywania w strefie nadgranicznej było koloru czerwonego. Ważne było tylko z dowodem osobistym i wydawane dla osób, które udowodniły, że wjazd do strefy nadgranicznej jest rzeczywiście konieczny. Natomiast osoby, które chciały przebywać w porze nocnej w strefie nadgranicznej musiały ubiegać się o specjalne pozwolenie. Było ono koloru zielonego i wydawane jednorazowo lub na stałe tylko osobom zamieszkałym w strefie nadgranicznej i posiadającym zaświadczenie⁷.

Omówionym ograniczeniom nie podlegali urzędnicy państwowi i wojskowi, którzy byli zaopatrzeni w odpowiednie legitymacje oraz osoby w pociągach.

Właściciele i użytkownicy gruntów leżących w strefie nadgranicznej posiadali obowiązek zgłaszania do starostw i rejestracji wszelkich zmian dotyczących posiadania bydła, koni oraz nierogacizny. W przypadku wprowadzenia jakichkolwiek nowych sztuk inwentarza do tej strefy musieli ubiegać się o pozwolenie w starostwie.

Rozporządzenie Rady Obrony Państwa w przedmiocie ochrony granic zawierało również przepisy karne. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia osoby winne łamania rozporządzenia podlegały:

1. w byłym zaborze austriackim i rosyjskim w drodze administracyjnej karze aresztu lub grzywny do 50 tys. marek lub obu tym karom łącznie
2. w byłym zaborze pruskim w drodze sądowej karze więzienia do 3 miesięcy lub grzywny do 50 tys. marek lub obu tym karom łącznie
3. obok wyżej wymienionych kar można było dokonać konfiskaty zatrzymanego towaru⁸.

Powyższe regulacje znacznie utrudniały życie na pograniczu, ale nie zapobiegały rozrostowi przemysłnictwa.

Ujednoclenie konstrukcji obszaru pogranicza w II RP, nastąpiło w rozporządzeniu Prezydenta RP Ignacego Mościckiego o granicach Państwa⁹. W celu zabezpieczenia ochrony granic państwa ustalono na

⁷ ASG, sygn.916. *Dodatek do rozkazu Nr. 125, Dow. Okr. Gen. Kielce.*

⁸ Instrukcja..., s. 2. Sosnowa Polana

⁹ Dz.U. z 1927 r. Nr 117, poz. 996.

całej jej przestrzeni następujący podział pogranicza: pas drogi granicznej, strefę nadgraniczną oraz pas graniczny.

Pas drogi granicznej, ustanowiony wzdłuż linii granicznej, obejmował obszar gruntów o szerokości 15 metrów, licząc od linii granicznej, względnie taki sam obszar gruntu wzdłuż brzegu wód granicznych. Sposób ustanowienia pasa drogi granicznej na poszczególnych odcinkach granicy oraz ustalenie jego szerokości określały rozporządzenia wojewodów, wydane w porozumieniu z dyrektorami cel.

Natomiast strefa nadgraniczna, obejmowała obszar leżący wzdłuż granicy o szerokości 2 kilometrów, licząc od linii granicznej. W przypadkach, w których tego wymagały właściwości terenu lub ukształtowanie granicy, strefa nadgraniczna mogła być rozszerzona do 6 kilometrów, względnie zwężona poniżej 2 kilometrów. Szerokość strefy nadgranicznej na granicy morskiej była obliczana na łądzie od brzegu wód terytorialnych i wód wewnętrznych Zatoki Puckiej. Szerokość strefy nadgranicznej określały właściwe wojewódzkie władze administracji ogólnej w porozumieniu z odpowiednimi władzami celnymi i wojskowymi. Granice strefy nadgranicznej były oznaczone w terenie specjalnymi znakami i podane do powszechnej wiadomości.

Pas graniczny, obejmował cały obszar powiatów przylegających do granicy państwa, łącznie z powiatami miejskimi położonymi na tym obszarze. Jeśli szerokość pasa granicznego nie osiągała w ten sposób 30 kilometrów, włączono do pasa granicznego również te gminy sąsiednich powiatów, których obszar leżał w całości lub części w odległości 30 kilometrów od linii granicznej. Jeżeli względy bezpieczeństwa i ochrony granic tego wymagały, Minister Spraw Wewnętrznych, mógł rozszerzyć obszar pasa granicznego na wszystkie lub niektóre powiaty przyległe do powiatów granicznych, albo na ich część.

W obszarze pogranicza obowiązywał porządek prawny, który był kształtowany z jednej strony przez normy prawne obowiązujące na terenie całej II RP, z drugiej strony porządek ten był wzbogacony o normy prawne obowiązujące w obszarze pogranicza. Ustanowiony przepisami granicznymi porządek prawny miał w szczególności zapewnić ochronę i nienaruszalność granicy państwowej, jak również zapewnić porządek i bezpieczeństwo publiczne na terenie pogranicza.

Przepisy graniczne były ściśle związane z podziałem pogranicza na: pas drogi granicznej, strefę graniczną i pas graniczny.

Z tak przyjętym podziałem wiązały się zróżnicowane grupy przepisów o charakterze reglamentacyjnym obowiązujące w poszczególnych częściach składowych polskiego pogranicza. Obejmowały one grupy przepisów, które dotyczyły: zamieszkania i pobytu na pograniczu, ograniczające swobodę poruszania się oraz ograniczające prawo własności.

Stosunkowo największe ograniczenia przewidziano w pasie drogi granicznej, art.4 rozporządzenia o granicach Państwa stanowił, że „Pas drogi granicznej ma być wolny od takiego używania, które by przeszkadzało wykonywanie robót i czynności w celu utrzymania i urządzenia granicy lub w celu prawidłowej ochrony granicy przez władze i organa państwowe, i ma służyć jako droga obchodowa dla straży pełniącej ochronę granic. Właściciele gruntów znajdujących się w pasie drogi granicznej, są obowiązani na żądanie właściwej władzy odstąpić je za odszkodowaniem na rzecz Państwa”¹⁰. Przewidywano również możliwość wprowadzenia zakazu dla ruchu osób w pasie drogi granicznej.

Wspomniane rozporządzenie Prezydenta zawierało upoważnienie do wydawania przez Ministra Spraw Wewnętrznych rozporządzeń wprowadzających, na czas przejściowy na całym obszarze strefy nadgranicznej lub na pewnych jej odcinkach ograniczenia ruchu, które mogły okazać się niezbędne dla ochrony granicy. Rozporządzenie te mogły w szczególności uzależnić od zezwolenia władzy administracyjnej pobyt w strefie nadgranicznej osób stale tam niezamieszkałych.

Od obowiązku posiadania zezwolenia zwolnieni byli:

- a) obywatele polscy w tych miejscowościach leżących w strefie nadgranicznej, w których posiadali majątek nieruchomy, jak również członkowie ich rodzin, żyjący z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym,
- b) urzędnicy i funkcjonariusze państwowi oraz samorządowi i osoby wojskowe, zaopatrzone w odpowiednie legitymacje służbowe,

¹⁰ Tamże.

c) osoby, zaopatrzone w odpowiednie, ważne co do terminu dokumenty podróży (paszporty, przepustki graniczne).

Wojewoda lub upoważniona przez niego powiatowa władza administracji ogólnej mogła zabronić zamieszkania i przebywania poszczególnym osobom na obszarze strefy nadgranicznej na czas określony lub na stałe, jeśli wymagały tego względy bezpieczeństwa.

Wznoszenie budowli i przeprowadzanie wszelkich trwałych urządzeń w strefie nadgranicznej, jak przebudowywanie starych budowli, z wyjątkiem robót zleconych przez państwo, wymagało zgody powiatowej władzy administracji ogólnej. Wszelkiego rodzaju nieruchomości, leżące w strefie nadgranicznej, potrzebne dla celów ochrony granicy, mogły być wyłączone na rzecz Skarbu Państwa w trybie obowiązujących przepisów o wyłączeniu.

Właściciele lub posiadacze gruntów, leżących w strefie nadgranicznej, nie mogli zabronić osobom, powołanym do ochrony granicy oraz zatrudnionym przy jej urządzaniu lub utrzymywaniu dostępu do granicy państwa przez ich grunty, ustawiania na tych gruntach niezbędnych znaków (np. słupów, kopców, kamieni, wiech) oraz przeprowadzania na ich gruntach koniecznych czynności, związanych z oznaczeniem, urządzaniem i ochroną granicy, jak np. wykopywania rowów, usunięcia powalonych drzew, wykonywanie wyrębów i przesiek leśnych. Czynności te mogły być wykonywane także, przez właścicieli gruntów za zgodą i pod nadzorem właściwych władz.

W strefie nadgranicznej właściwe władze mogły zarządzić całkowite wycięcie lasów w pasie szerokości do 1 kilometra od linii granicznej. Wycięcie lasów należało do obowiązku ich właścicieli. W przypadku niewykonania przez nich tego obowiązku, lasy wycinano środkami państwa na koszt właścicieli lasów.

W pasie granicznym, nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców wymagało zezwolenia, którego udzielał Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych. Właściwy wojewoda mógł zabronić cudzoziemcom wykonywanie w pasie granicznym, określonych czynności, ze względu na dobro państwa lub ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny, a mianowicie:

- a) posiadania, dzierżawienia, użytkowania i zarządu nieruchomościami lub części nieruchomości,
- b) wykonywanie handlu i przemysłu,
- c) kierownictwa i eksploatacji robót i przedsiębiorstw.

Nabywanie nieruchomości przez obywateli polskich wymagało zezwolenia, którego udzielał właściwy wojewoda. Również mógł on zawiesić lub zabronić działalności na obszarze pasa granicznego każdego stowarzyszenia, związku oraz spółdzielni, jeśli uznał, że działalność taka nie jest wskazana ze względów bezpieczeństwa publicznego lub ochrony granic. Decyzje wojewody, wydane w tej sprawie nie wymagały uzasadnienia.

Osobom, ukaranym prawomocnym wyrokiem sądowym lub prawomocnym orzeczeniem władzy administracyjnej, celnej lub skarbowej za działalność przeciwpaństwową, przemytniczą oraz za przestępstwa wymienione w rozporządzeniu o granicach państwa, powiatowe władze administracji ogólnej mogły zabronić zamieszkania i pobyt w pasie granicznym na okres od 1 roku do 3 lat, a do 10 lat w stosunku do osób, ukaranych za szpiegostwo.

Rozporządzenie Prezydenta o granicach państwa zawierało również postanowienia karne. Przewidywano szereg kar dla osób popełniających przestępstwa na obszarach pogranicza.

Osoby które niszczyły, uszkadzały, naruszały znaki graniczne bądź inne oznakowania granicy czy strefy nadgranicznej, naruszały zakazy i nakazy zawarte w rozporządzeniu, utrudniały prowadzenie czynności urzędowych bądź namawiały osoby trzecie do tych wykroczeń były zagrożone karą sześciu tygodni aresztu i grzywną w wysokości 3 tysięcy zł. W razie niemożności ściągnięcia grzywny zamieniono ją na 6-tygodniowy areszt. Kary te orzekały powiatowe władze administracji ogólnej bądź inne urzędy czy urzędnicy upoważnieni przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Od ich orzeczenia przysługiwało odwołanie do właściwego Sądu Okręgowego w terminie 7 dni. Natomiast w stosunku do osób, które były dwukrotnie karane za takie samo przestępstwo, przewidziano karę więzienia do 1 roku lub grzywny od 300 zł do 10 000 zł. W tym przypadku kary orzekał właściwy Sąd powiatowy. Wszelkie prace związane z przywróceniem stanu poprzedniego

np. ustawienie zniszczonych znaków przeprowadzano na koszt winnego, a jeśli takowego nie ujawniono – na koszt gminy.

Nielegalne przekroczenie granicy, fałszowanie dokumentów przewidzianych w rozporządzeniu i obrót nimi, udostępnianie autentycznych dokumentów osobom trzecim jak również używanie dokumentów innych osób, składanie fałszywych danych lub zatajanie ważnych okoliczności, od których uzależnione było wydanie powyższych dokumentów lub współdziałanie z osobami, które naruszały te przepisy zagrożone było karą roku więzienia i grzywną od 300 do 1000 złotych lub jedną z tych kar. W tym przypadku kary wymierzał właściwy Sąd Powiatowy.

Omówione kary mogły być wyższe, jeśli ustawy karne przewidywały za ten czyn kary surowsze. W przypadku cudzoziemców dodatkowo mogli oni zostać wydaleny z obszaru Rzeczypospolitej Polskiej.

Zawarte przepisy (w rozporządzeniu prezydenta o granicach państwa z 1927 r.) uległy znacznej modyfikacji w 1936 r.¹¹.

Minister Spraw Wewnętrznych otrzymał wówczas prawo rozszerzenia obszaru pasa granicznego na wszystkie lub niektóre powiaty przyległe do powiatów granicznych albo na ich części. Władza administracji ogólnej w powiecie otrzymała prawo wydawania zakazu zamieszkiwania w pasie granicznym na okres 10 lat nie tylko za szpiegostwo, ale za wszystkie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu państwa. Wszystkie decyzje dotyczące zakazu zamieszkiwania posiadały rygor natychmiastowej wykonalności¹².

Postanowiono rozszerzyć krąg osób objętych zakazem nabywania i dziedziczenia nieruchomości. Również on objął osoby prawne, w których członkowie zarządu lub innych wyższych organów i kierowniczych lub kontrolnych byli cudzoziemcami albo w których chociażby część udziałów bądź akcji należała do cudzoziemców. Dodatkowo osoby fizyczne i prawne, których dotyczyły powyższe ograniczenia nie mogły udzielać pożyczek bądź innej pomocy pod zastaw nierucho-

¹¹ Dz.U. Nr 55, poz. 397.

¹² Tamże.

mości leżącej na obszarze pasa granicznego. Nieruchomość mogła być obciążona tylko za zgodą właściwego wojewody.

Minister Spraw Wewnętrznych mógł wprowadzić na obszarze pasa granicznego lub jego części zakaz nabywania nieruchomości (oprócz drogi spadkowej) i prowadzenia działalności gospodarczej również dla obywateli polskich. Dodać należy że, wszelkie transakcje czy działalność wymagały zezwolenia wojewody. Mógł on również zabronić zatrudniania poszczególnych osób w zakładach handlowych, przemysłowych oraz w instytucjach użyteczności publicznej. W przypadku osób pracujących wykonanie zakazu (np. zwolnienie z pracy) musiało nastąpić w nieprzekraczalnym terminie 3 miesięcy.

Wojewodowie mogli również zakazać działalności w pasie granicznym stowarzyszeniom, związkom, spółdzielniom lub ich oddziałom. Zakaz miał rygor natychmiastowej wykonalności¹³.

W strefie nadgranicznej wojewoda lub upoważniona przez niego powiatowa władza administracji ogólnej miała prawo zabronić zamieszkania i przebywania poszczególnym osobom nawet na stałe, jeśli wymagały tego względy bezpieczeństwa. Minister Spraw Wewnętrznych mógł wprowadzić ograniczenia dotyczące strefy nadgranicznej na niektóre obszary pasa granicznego, ale na czas oznaczony.

Również zmieniono kary za łamanie powyższych przepisów. Przekroczenie granicy bez właściwych dokumentów lub w miejscu niedozwolonym zagrożone było karą aresztu do roku i grzywny, której wysokość minimalna i maksymalna nie zostały określone, bądź jedną z wymienionych kar. Natomiast naruszenie pozostałych zakazów zagrożone było karą aresztu do trzech miesięcy i grzywny do trzech tysięcy lub jedną z tych kar. Wszystkie kary orzekano w trybie administracyjnym.

Przedstawione regulacje uściślone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 stycznia 1937 roku w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Sprawiedliwości, Komunikacji oraz Rolnictwa i Reform Rolnych¹⁴. Nowe przepisy nakładały na obywateli polskich i polskie osoby prawne obowiązek uzyskania zezwolenia właściwe-

¹³ Tamże.

¹⁴ Dz.U. Nr 12 poz. 84.

go wojewody na nabywanie nieruchomości w pasie granicznym. Zezwolenie takie również musiały mieć osoby, które chciały zawrzeć lub przedłużyć umowę o dzierżawę, użytkowanie lub zarząd nieruchomości w pasie granicznym. Obowiązkowi temu nie podlegały osoby, które nabyły mienie w drodze spadkowej, o ile były powołane do spadku z mocy ustawy. W innych przypadkach spadkobrania nowy właściciel nieruchomości, jeśli pragnął zatrzymać spadek, był zobowiązany wnieść do wojewody prośbę w terminie 12 miesięcy. W przypadku kiedy prośba nie została wniesiona lub załatwiona odmownie właściciel musiał sprzedać nieruchomość w terminie 12 miesięcy osobom uprawnionym do jej nabycia. Jeśli tego nie uczynił, tak jak w przypadku cudzoziemców, następowała przymusowa sprzedaż prowadzona na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 1935¹⁵. koszty przymusowej sprzedaży ponosił właściciel nieruchomości. Także wojewodzie przysługiwało prawo odstąpienia od wydania decyzji o przymusowej sprzedaży. Tym samym obrót nieruchomościami w pasie granicznym całkowicie nadzorowany był przez wojewodów, którzy mogli ograniczać napływ niepożądanych osób na obszar pasa granicznego.

W dniu 14 sierpnia 1939 roku, tuż przed wybuchem II wojny światowej, Minister Spraw Wewnętrznych został upoważniony Dekretem Prezydenta RP, do nałożenia na właściciela nieruchomości ziemskiej, położonej w pasie granicznym, obowiązek rozparcelowania, jeśli wymagały tego względy bezpieczeństwa.

Osoby które chciały zamieszkać w strefie nadgranicznej musiały uzyskać zezwolenie od właściwego, zgodnego z przyszłym miejscem zamieszkania starosty powiatowego bądź grodzkiego. Przebywanie i zamieszkiwanie w strefie nadgranicznej zostało w dużym stopniu ograniczone. Zmierzały one w kierunku wyeliminowania wszystkich osób, które nie miały ważnych powodów, aby przebywać w danej strefie. Kontrolę nad tą kwestią sprawowały władze powiatowe.

Zostały również określone warunki korzystania z pasa drogi granicznej. Potwierdzono na tym obszarze zakaz ruchu osobowego, za wyjąt-

¹⁵ Dz.U. Nr 68 poz. 429.

kiem służb granicznych. W celach gospodarczych lub zawodowych mogli tam przebywać właściciele i użytkownicy gruntów leżących w pasie drogi granicznej, ale tylko od wschodu do zachodu słońca.

Minister Spraw Wewnętrznych skorzystał również z uprawnień, jakie nadało mu rozporządzenie prezydenta odnoszące się do wprowadzenia w strefie nadgranicznej niezbędnych dla ochrony granic ograniczeń. Dotyczyły one zwłaszcza, używania broni palnej, materiałów wybuchowych, posiadania aparatów fotograficznych i innych środków łączności, użytkowania wód granicznych i rejestracji zwierząt. Np. używanie broni palnej dozwolone było tylko w celach służbowych oraz szkolnych i sportowych, ale tylko na strzelnicach. Na polowanie trzeba było uzyskać specjalne jednorazowe bądź okresowe zezwolenie u starosty powiatowego czy grodzkiego. Należało każdorazowo o zamiarze polowania zawiadomić organ służby granicznej co najmniej na 12 godzin przed polowaniem.

W strefie nadgranicznej wprowadzono zakaz hodowli i trzymania gołębi. Na obszarach województw białostockiego, wileńskiego, nowogrodzkiego, poleskiego, wołyńskiego i tarnopolskiego zakaz hodowli normowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 1934 r.¹⁶ Natomiast w 1938 r. nastąpiło ujednoczenie przepisów w tej kwestii, wówczas uchylono to rozporządzenie z jednoczesnym wprowadzeniem regulacji przewidzianych dla innych województw w 1937 r.¹⁷

Omówione wyżej rozporządzenie Rady Obrony Państwa w przedmiocie ochrony granic z 1920 r. obowiązywało do 1928 r. Było ono bardzo restrykcyjne, ale swym zasięgiem obejmowało wąski obszar leżący przy granicy. Dopiero drugie rozporządzenie, które wydał prezydent w 1927 r., zmodyfikowane kilkakrotnie – w roku 1927¹⁸, 1928¹⁹, 1932²⁰ oraz 1936²¹ – łącznie z przepisami wykonawczymi Ministra

¹⁶ Dz.U. Nr 15, poz. 121.

¹⁷ Dz.U. Nr 12, poz. 84.

¹⁸ Dz.U. Nr 117, poz. 996.

¹⁹ Dz.U. Nr 32, poz. 306.

²⁰ Dz.U. Nr 109, poz. 894.

²¹ Dz.U. Nr 55, poz. 397.

Spraw Wewnętrznych znacznie rozszerzyło szerokość pogranicza oraz dawało możliwość Ministrowi Spraw Wewnętrznych i wojewodom wprowadzanie doraźnych ograniczeń potrzebnych dla ochrony granic. Jednocześnie stworzono możliwość uzyskania zwolnień z wprowadzonych ograniczeń. Skuteczność i elastyczność powyższych przepisów stwarzała znacznie większe możliwości ograniczania przestępczości przemytniczej i jej zwalczania.

Realizacja zadań na pograniczu należała w dużej mierze do organów administracji ogólnej. Istniały wówczas wyspecjalizowane formacje powołane do ochrony porządku prawnego na terenach przygranicznych II RP²².

2. KONSTRUKCJA OBSZARU POGRANICZA W POLSCE LUDOWEJ DO 1990 R.

Pojęcie pogranicza w Polsce Ludowej było związane z przyjęciem w zakresie ochrony granic norm prawnych z okresu dwudziestolecia międzywojennego, które nie uchylono w nowym porządku prawnym. Podstawowym aktem prawnym obowiązującym po 1945 roku było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa²³.

Do czasu przyjęcia dekretu o ochronie granicy państwowej z 1956 r., w 1948 roku wprowadzono zmianę do art. 23 rozporządzenia, zaostrzając rygory przekraczania granicy Państwa. Dekret stanowił „Kto przekracza granice państwa bez właściwych dokumentów albo w miejscu na to nie przeznaczonym albo mimo zamknięcia ruchu granicznego, podlega karze więzienia na czas od 1 roku do lat 3”²⁴. Na podstawie rozporządzenia o granicach Państwa z 1927 roku były wydawane zarządzenia wykonawcze wydawane przez ministrów i wojewodów²⁵.

²² L. GROCHOWSKI, *Organizacja ochrony granic II RP*, [w:] *Materiały z konferencji naukowej nt. „Ochrona granic państwa w końcu XX wieku”*, Kętrzyn 1993, s. 33-39

²³ Por. przyp. 9.

²⁴ Dekret z dnia 15 września 1948 r. Dz.U. Nr 47, poz. 348.

²⁵ Rozporządzenie ministra Bezpieczeństwa Publicznego, Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 13 czerwca 1946 r. Dz.U. Nr 28, poz. 185.

Ogólna koncepcja pogranicza została zmodyfikowana dekretem z 23 marca 1956 r. o ochronie granic państwowych²⁶. Należy podkreślić, iż akt ten nie zawierał prawnego określenia pogranicza, lecz w dużej mierze recypuje konstrukcję pogranicza ustaloną rozporządzeniem z 1927 r.

Dekret wyróżnia następujące obszary będące częściami składowymi pogranicza – pas drogi granicznej, strefę nadgraniczną oraz pas graniczny – ustanowione dla ochrony granicy państwowej.

Pas drogi granicznej stanowił obszar o szerokości 15 metrów licząc od linii granicznej na lądzie oraz brzegu wód granicznych i brzegu morskiego w głąb kraju. Pas drogi granicznej stanowił drogę obchodową organów ochrony granic i służył do wznoszenia urządzeń granicznych²⁷. W przypadkach gdy wymagały tego właściwości terenu lub ukształtowanie granicy organ administracji państwowej²⁸ mógł rozszerzyć pas drogi granicznej w województwie lub na niektórych odcinkach województwa do 100 metrów.

Strefa nadgraniczna obejmowała obszar szerokości od 2 do 6 km licząc od granicy na lądzie oraz od brzegu wód granicznych i brzegu morskiego w głąb kraju. Szerokość strefy nadgranicznej ustalały terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego w drodze zarządzeń. Rada Ministrów mogła ustalić szerokość obszaru strefy nadgranicznej poniżej 2 km wzdłuż całej granicy lub niektórych odcinków²⁹. Minister Spraw Wewnętrznych, w przypadku szczególnie uzasadnionym, gdy wymagały tego względy bezpieczeństwa lub ochrony granic, mógł rozszerzyć obszar strefy na określonym odcinku do 10 km. Granice strefy nadgranicznej oznaczone były w terenie specjalnymi znakami³⁰.

²⁶ Dz.U. Nr 9, poz. 51.

²⁷ Tamże, art. 8 ust. 3.

²⁸ Tzn. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej

²⁹ Dz.U. z 1959 r. Nr 27, poz. 168.

³⁰ Uchwała Rady Ministrów z 28 sierpnia 1956 r. w sprawie znaków granicznych oraz zamieszkania i pobytu w strefie nadgranicznej (M.P. Nr 71, poz. 871).

Na gruntach położonych w strefie nadgranicznej mogły być dokonywane bez uzyskania zgody ich właścicieli i użytkowników czynności niezbędne do oznaczenia, urządzenia i ochrony granic.

Zamieszkanie w strefie nadgranicznej wymagało zezwolenia terenowego organu administracji państwowej o odpowiedniej właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, właściwego ze względu na miejsce zamierzonego zamieszkania. Pobyt czasowy w strefie nadgranicznej wymagał zezwolenia organu administracji spraw wewnętrznych właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby, która zamierzała się udać do strefy nadgranicznej. W normalnych warunkach zakaz ten podlegał znacznym ograniczeniom na obszarach turystycznych, jednakże organom ochrony granic służyło prawo legitymowania osób znajdujących się na tych obszarach³¹. Terenowe organy administracji państwowej były upoważnione do wydania w porozumieniu z organami ochrony granic szczegółowych przepisów dotyczących korzystania z kąpielisk i plaż oraz urządzeń turystycznych w strefie nadgranicznej. Organowi spraw wewnętrznych służyła kompetencja do wydania zakazu dalszego czasowego pobytu, jeżeli było to konieczne ze względu na bezpieczeństwo i ochronę granic. Osoba, której zabroniono dalszego pobytu w strefie nadgranicznej była obowiązana ją opuścić w ciągu 24 godzin. Zakaz ten wydawano w drodze decyzji administracyjnej, której mógł być nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Terenowemu organowi administracji państwowej stopnia podstawowego przysługiwała kompetencja do wydawania decyzji zakazującej dalszego zamieszkania i pobytu czasowego, jeżeli wymagały tego względy bezpieczeństwa lub ochrony granicy państwowej.

Należy podkreślić, że Rada Ministrów została upoważniona do wyłączenia niektórych terenów strefy nadgranicznej spod działania wszystkich lub niektórych przepisów obowiązujących w tej strefie w zakresie ochrony granicy państwowej³².

³¹ Uchwała Rady Ministrów z 25 czerwca 1957 r. w sprawie wyłączenia niektórych terenów strefy nadgranicznej spod obowiązku posiadania zezwoleń na zamieszkanie i pobyt (M.P. Nr 50, poz. 313).

³² Tamże.

Pas graniczny obejmował obszar gmin i miast przylegających do linii granicy lądowej oraz brzegu wód granicznych i brzegu morskiego. Jeżeli szerokość pasa granicznego nie osiągała w ten sposób 30 km włączono ex lege do pasa granicznego również te gminy i miasta, których obszar leżał w całości lub w części w odległości 30 km od linii granicy lądowej oraz od brzegu wód granicznych lub brzegu morskiego³³.

Rada Ministrów mogła, jeżeli względy bezpieczeństwa i ochrony granic tego wymagały, rozszerzyć obszar pasa granicznego na wszystkie lub niektóre gminy albo miejscowości przyległe do gmin pasa granicznego. Również Radzie Ministrów przysługiwała kompetencja do rozciągnięcia wszystkich lub niektórych przepisów obowiązujących w zakresie ochrony granicy w strefie nadgranicznej na obszar pasa granicznego lub niektórych jego części. Na obszarze pasa granicznego w zakresie ścigania przestępstw skierowanych przeciwko nienaruszalności i bezpieczeństwu granic państwowych organom ochrony granic służyło a w razie bezpośredniego pościgu także poza tym obszarem, prawo zatrzymania oraz przeprowadzania rewizji osób, rzeczy, środków lokomocji i pomieszczeń według przepisów kodeksu postępowania karnego. Organy ochrony granic mogły w związku z wykonanymi zadaniami służbowymi bez uzyskiwania zezwolenia właścicieli i użytkowników gruntów położonych w pasie granicznym w razie konieczności przebywać i poruszać się o każdej porze dnia i nocy na tych gruntach oraz przejeżdżać i przechodzić przez pola uprawne w czasie kontynuowania pościgu, jeżeli okoliczności sprawy nie pozwalały na korzystanie z tych dróg.

W latach 1945-1990, ochronę nienaruszalności i bezpieczeństwa granic sprawowały Wojska Ochrony Pogranicza podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych³⁴. Do zadań organów ochrony granic należało w szczególności: kontrola ruchu osobowego w przejściach granicznych, ochrona granicy morskiej z użyciem jednostek pływających i samolotów, zabezpieczenie nienaruszalności znaków i urządzeń gra-

³³ Por. art. 16, Dekretu z dnia 23 marca 1956 r.

³⁴ T. SŁABY, *WOP. Pozycja prawna i zakres działania*, Wrocław 1978, H. DOMINICZAK, *Granice państwowe i ich ochrona na przestrzeni dziejów (966-1996)*, Warszawa 1997.

nicznych, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w pasie granicznym w zakresie niezbędnym do zabezpieczenia granic państwowych przed naruszeniem. Warto dodać, że organom ochrony granic służyło na obszarze pasa granicznego prawo legitymowania osób.

Porządek prawny na pograniczu w PRL nie był kształtowany jedynie przez dekret o ochronie granic państwowych i wydane na jego podstawie przepisy wykonawcze. Z jednej strony był wzbogacany przez przepisy umów międzynarodowych, jakie Polska zawarła z państwami sąsiednimi w sprawie stosunków granicznych³⁵, z drugiej strony reżimu pogranicza rozszerzały przepisy prawa miejscowego. Przybierały one prawną formę zarządzeń porządkowych uchwalanych przez wojewódzkie rady narodowe na podstawie przepisów o terenowych organach administracji państwowej³⁶.

3. KONSTRUKCJA OBSZARU POGRANICZA W POLSCE PO 1990 R.

12 października 1990 roku uchwalona została ustawa o ochronie granicy państwowej³⁷, która przyjęła inny podział pogranicza. Przepisy tej ustawy uchylili dekret z 23 marca 1956 roku o ochronie granic państwowych. Do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, pozostawiono dotychczasowe, o ile nie były sprzeczne z ustawą, nie dłużej niż 6 miesięcy. Należy zauważyć, iż do czasu uchwalenia wspomnianej ustawy żaden dotychczasowy akt prawny regulujący reżim prawny granic państwowych, czy też obszarów przygranicznych nie używał określenia „pogranicze”. W istocie ustawa nie zawiera prawnego określenia pogranicze w formie definicji ustawowej. Ustawa ta używa określenia pogranicze na oznaczenie rozdzia-

³⁵ Zob. Umowa o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych z 15 lutego 1961 r. Dz.U. Nr 47, poz. 253-254.

³⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Dz.U. z 1984 r. Nr. 41, poz. 185. Zarządzenia wojewódzkich rad zakazywały wjazdu i wchodzenia na pas drogi granicznej bez zezwolenia jednostki WOP.

³⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 461

łu 2, stąd należy przyjąć, że treścią rozdziału 2 ustawy są zagadnienia dotyczące pogranicza, jak wskazuje sam tytuł. Należy więc przyjąć, że określona regulacja prawna zawarta w rozdziale 2 ustawy stanowi o konstrukcji obszaru pogranicza, nadając zwrotowi „pogranicze” ustawowe znaczenie. Określona w ustawie konstrukcja pogranicza dotyczy obszaru przyległego do granicy lądowej lub rzecznej państwa polskiego. Przyjęta w ustawie konstrukcja pogranicza dotyczy obszaru przyległego do granicy lądowej lub rzecznej państwa polskiego.

Ustawa o ochronie granicy państwowej tworzy konstrukcję pogranicza na dwóch pojęciach, są to mianowicie: pas drogi granicznej i strefa nadgraniczna. Pas drogi granicznej i strefa nadgraniczna są to prawnie określone obszary³⁸, na których realizuje się w szczególności sposób ochronę granicy państwa, a które należy traktować jako części składowe pogranicza. Wynika to z analizy art. 8 ustawy w związku z tytułem rozdziału 2 ustawy. W myśl art. 8 ustawy „w celu ochrony granicy państwowej ustanawia się pas drogi granicznej i strefę nadgraniczną”³⁹. Zgodnie z art. 9 ust. 1 „Pasem drogi granicznej jest obszar o szerokości 15 metrów, licząc w głąb kraju od linii granicy państwowej lub od brzegu wód granicznych albo brzegu morskiego”. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustawodawca ustanawiając pas drogi granicznej na określonej przestrzeni powołuje się do rozwiązań zawartych w aktach prawnych obowiązujących wcześniej. Stąd też konstrukcja pasa drogi granicznej nie uległa żadnej zmianie. Ustawa nie przewiduje jednak żadnych możliwości rozszerzenia pasa drogi granicznej⁴⁰.

³⁸ L. JASTRZĘBSKI, *Ochrona państwa i administracji stosunków zagranicznych*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. J. SŁUZEWSKI, Warszawa 1992, s. 553.

³⁹ W dalszej części artykułu jeśli będzie mowa o ustawie bez bliższego określenia należy to rozumieć ustawę z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. (Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 461).

⁴⁰ Jeżeli wynika to bezpośrednio z potrzeb związanych z ochroną granicy państwowej, wojewoda może, na wniosek lub po zaopiniowaniu przez właściwy organ ochrony granicy państwowej, wprowadzić zakaz przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej. Zakaz, nie może być ustanawiany na oznakowanych szlakach turystycznych, brzegu morskim i w kąpieliskach.

W pasie drogi granicznej umieszcza się w dobrze widocznych miejscach tablice informacyjne z napisem „Granica państwa przekraczanie zabronione”.

Również pas drogi granicznej w miejscach, w których jest wprowadzony zakaz przebywania, oznacza się w dobrze widocznych miejscach tablicami z napisem „Pas drogi granicznej – wejście zabronione”⁴¹. Na gruntach położonych w pasie drogi granicznej Straż Graniczna może wykonywać czynności związane z oznakowaniem i ochroną granicy państwowej oraz budową urządzeń służących tej ochronie. Właściciele lub użytkownicy tych gruntów są obowiązani do umożliwienia wykonywania tych czynności. Ze względów technicznych dopuszcza się budowanie urządzeń służących ochronie granicy państwowej także poza pasem drogi granicznej⁴².

Ustanowiona w ustawie strefa nadgraniczna obejmuje cały obszar gmin przyległych do granicy państwa, a na odcinku morskim do brzegu morskiego. Jeśli określona w ten sposób szerokość strefy nadgranicznej nie osiąga 15 km, włącza się do strefy nadgranicznej również obszar gmin bezpośrednio sąsiadujących z gminami przyległymi do granicy państwowej lub brzegu morskiego. Zasięg strefy nadgranicznej oznacza się tablicami z napisem „Strefa nadgraniczna”⁴³. W myśl art. 13 ustawy, minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, warunki uprawiania turystyki, sportu, polowań i połowu ryb w strefie nadgranicznej, uwzględniając w szczególności możliwość wprowadzenia stałych lub czasowych ograniczeń w zakresie korzystania z wód granicznych oraz nałożenia obowiązku powiadomienia organów Straży Granicznej o planowanych czynnościach⁴⁴.

⁴¹ Zarządzenie komendanta Głównego Staży Granicznej z 18 grudnia 1991 r. w sprawie określenia wzorów tablic oznaczających strefę nadgraniczną oraz pas drogi granicznej. M.P. z 1992 r. Nr 5, poz. 30.

⁴² Ibidem.

⁴³ Zarządzenie Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 30 września 1997 r. w sprawie wyznaczenia przebiegu linii określającej zasięg strefy nadgranicznej. M.P. Nr 73, poz. 700.

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 maja 2006 r. w sprawie warunków uprawiania turystyki, sportu, polowań i połowu ryb w strefie nadgranicznej. Dz.U. Nr 94 poz. 653

Podstawowym aktem prawnym, jak wspomniano, kształtującym obecną konstrukcję pogranicza jest ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej łącznie z wprowadzonymi w jej treści zmianami⁴⁵. Kolejnym istotnym aktem prawnym jest ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁴⁶ powołująca formację – Straż Graniczną – do ochrony granicy państwa. Przepisy tej ustawy wyznaczają pozycję organów ochrony granic na pograniczu, określając ich zadania i obowiązki.

Do zadań ustawowych Straży Granicznej należy między innymi:

- ochrona granicy państwowej,
- organizacja i dokonywanie kontroli ruchu granicznego,
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń, a także ściganie ich sprawców (w ramach określonych ustawą),
- zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej,
- gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i udostępnianie ich właściwym organom państwowym,
- ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej oraz sprawowanie nadzoru nad eksploatacją polskich obszarów morskich, a także nad przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach,
- zapobieganie przemieszczaniu (bez wymaganego zezwolenia) przez granicę państwową środków odurzających, substancji psychotropowych, a także broni, amunicji i materiałów wybuchowych,
- zapobieganie transportowaniu (bez wymaganego zezwolenia) przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów jądrowych i promieniotwórczych,
- zapobieganie zanieczyszczeniu wód granicznych⁴⁷.

⁴⁵ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie granicy państwowej. Por. Dz.U. Nr 12 poz. 67.

⁴⁶ Dz.U. Nr 78 poz. 462.

⁴⁷ Tamże.

4. OCHRONA GRANIC W STREFIE SCHENGEN

Porządek prawny obowiązujący w obszarze pogranicza ustanawia przede wszystkim ustawodawstwo wewnętrzne. Moc prawa aktów prawnych zawierających przepisy graniczne jest różnorodna, oznacza to, że wydawane są przez różne organy państwowe i w różnym trybie. Ustawy o ochronie granicy państwowej oraz o Straży Granicznej były wielokrotnie nowelizowane w związku przystąpieniem Polski do strefy Schengen⁴⁸.

Układ z Schengen⁴⁹ jest umową międzynarodową zawartą 14 czerwca 1985 r. między Belgią, Francją, Holandią, Luksemburgiem i Niemcami. Zakłada ona stopniowe znoszenie kontroli na wspólnych granicach, mające na celu zapewnienie swobody przepływu osób na obszarze składającym się z terytoriów państw-sygnatariuszy – tzw. „strefy Schengen”⁵⁰.

Aktem wykonawczym do Układu z Schengen jest Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen, podpisana w 1990 roku. Ustanawia ona jednolite zasady kontroli na granicach zewnętrznych, a także wymienia tak zwane „środki wyrównawcze” – mają one na celu wyrównanie powstałego w ten sposób „deficytu bezpieczeństwa”. Do środków tych zalicza się między innymi ujednoczenie standardów kontroli na granicach zewnętrznych (również wymogów wizowych oraz postępowania wobec cudzoziemców), współpraca pomiędzy narodowymi służbami policyjnymi, a także współpraca sądowa i administracyjna, jednolita polityka wobec handlu narkotykami i innymi środkami odurzającymi

⁴⁸ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie granicy państwowej. Dz.U. Nr 12 poz. 67.

⁴⁹ Schengen – winiarska wieś w południowo-wschodnim Luksemburgu, w gminie Remerschen. W 2010 roku wieś zamieszkiwało 530 osób. Miejscowość leży na styku granic trzech państw – Luksemburga, Niemiec i Francji. Wieś stała się sławna 14 czerwca 1985 roku, kiedy to na statku Princesse Marie Astrid na rzece Mozeli podpisano traktat znany obecnie jako Układ z Schengen.

⁵⁰ Układ z Schengen i porozumienie wykonawcze do układu, MSWiA, Warszawa 1998, s.15.

oraz stworzenie elektronicznego Systemu Informacji Schengen (SIS – zapewnia on dostęp do danych, które umożliwiają identyfikację konkretnych osób i rzeczy)⁵¹.

Konwencja Wykonawcza weszła w życie w 1995 roku, w związku z czym zniesiono całkowicie kontrolę na granicach. Włączono ją również do systemu prawnego Unii Europejskiej – na podstawie Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku. Traktat ten uregulował, że cały dorobek Schengen będzie częścią integralną wspólnotowego porządku prawnego. Na ten dorobek składają się (poza Układem i Konwencją Wykonawczą): Protokoły Akcesyjne i Porozumienia do Układu z 1985 roku, Porozumienie Wykonawcze z 1990 roku (zawarte z Włochami, Hiszpanią, Portugalią, Grecją, Austrią, Danią, Szwecją i Finlandią), decyzje i oświadczenia ustanowione przez Komitet wykonawczy (powołany na podstawie postanowień Porozumienia Wykonawczego), a także akty stanowione przez organy, które na podstawie upoważnienia Komitetu wykonawczego mają kompetencje decyzyjne do wdrażania Porozumienia Wykonawczego.

Polska zobowiązała się do stosowania dorobku prawnego Schengen, przystępując w dniu 1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej. Do Strefy Schengen Polska weszła 21 grudnia 2007 roku⁵². Od tego dnia istnieje zatem pełna swoboda przemieszczania się po terytoriach wszystkich państw należących do tej strefy.

Po przystąpieniu Polski do strefy Schengen bez podziału na granice zewnętrzne i wewnętrzne Polska Straż Graniczna przystąpiła do wykonywania zadań wynikających nie tylko z prawa krajowego, ale i z przepisów prawa wspólnotowego. W nowej rzeczywistości możliwe jest swobodne przemieszczenie się osób w obszarze Schengen. Granice wewnętrzne (polsko-niemiecka, polsko-czeska, polsko-słowacka, polsko-litewska) istnieją nadal w sensie fizycznym i prawnym, ale osoby przekraczające te granice nie podlegają kontroli.

Dokumentem określającym jednolite reguły działalności Służb Granicznych jest Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu

⁵¹ Tamże.

⁵² Dz.Urz.UE L 323 z 8 grudnia 2007 r.

Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r., ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice tzw. Kodeks Graniczny Schengen (KGS)⁵³. Wynika z niego konieczność dokonywania kontroli granicznej przez odpowiednio wykwalifikowanych funkcjonariuszy, właściwie rozmieszczonych na granicach zewnętrznych. Same kontrole odbywają się na podstawie wspólnotowego i krajowego prawa. Zgodnie z Kodeksem Granicznym Schengen pojęcie Straż Graniczna oznacza „każdego funkcjonariusza publicznego wyznaczonego, zgodnie z prawem krajowym do pełnienia obowiązków służbowych na przejściu granicznym lub na odcinku granicy lub w bezpośrednim sąsiedztwie tej granicy, który z niniejszym rozporządzeniem i prawem krajowym realizuje zadania w zakresie kontroli granicznej”. W polskim prawie krajowym odpowiednikiem tego zapisu jest art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, który określa, że do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego tworzy się jednolitą umundurowaną i uzbrojoną formację – Straż Graniczną⁵⁴.

Kontrola graniczna obejmuje nie tylko odprawę osób na przejściach granicznych i ochronę granicy państwowej pomiędzy tymi przejściami, ale również analizę ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego i analizę zagrożeń dla bezpieczeństwa granic zewnętrznych. Leży ona zatem w interesie danego Państwa Członkowskiego i w interesie wszystkich Państw Członkowskich. Podstawowymi celami kontroli granicznych są:

- zwalczanie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi;

⁵³ Dz. Urz. UE L 105 z 13 kwietnia 2006 r. P 0001-0032. Kodeks Graniczny Schengen w art. 2 definiuje granice wewnętrzne jako wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i jeziorach; porty lotnicze państw członkowskich przeznaczone do lotów wewnętrznych; porty morskie, rzeczne i porty na jeziorach państw członkowskich służące do regularnych połączeń promowych. Natomiast granice zewnętrzne oznaczają granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, oraz granice morskie państw członkowskich, a także ich porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem że nie stanowią one granic wewnętrznych.

⁵⁴ Por. przyp. 46.

- zapobieganie wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych Państw Członkowskich⁵⁵.

Kodeks Graniczny Schengen znosi kontrole na granicach wewnętrznych, ale także dopuszcza możliwość tymczasowego ich przywrócenia w przypadku zaistnienia sytuacji powodujących poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego danego Państwa Członkowskiego. Przykładem może być przywrócenie przez Austrię kontroli na granicach w związku z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej Euro – 2008.

Kontrole te przywraca się na czas nie dłuższy niż 30 dni. Szczegółowe procedury określają art. 23-31 KGS. Informacja o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych musi być podana do wiadomości opinii publicznej.

Zgodnie z art. 7 KGS ruch graniczny osób i środków transportu na granicach zewnętrznych ze strefy Schengen kontrolowany jest minimalnie – tylko w zakresie ustalenia tożsamości osób na podstawie dokumentów podróży, ich weryfikacji odnośnie ważności oraz weryfikacji obecności śladów ich sfalszowania lub podrobienia, przy użyciu w stosownych przypadkach urządzeń technicznych oraz poprzez sprawdzenie wyłącznie informacji o skradzionych, przywłaszczonych, utraconych i unieważnionych dokumentach w odpowiednich bazach danych. Reguła minimalnej odprawy obowiązuje w odniesieniu do osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania i nie może być wrywkowo poszerzana.

Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Granice zewnętrzne można legalnie przekroczyć jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia.

Przekraczanie granic zewnętrznych przez obywateli państw trzecich (spoza strefy Schengen) odbywa się w całej UE według jednolitych za-

⁵⁵ Ustawa o SG, tekst jednolity ogłoszony w Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 140, poz. 982)

sad. Obywatele ci podlegają szczegółowej odprawie przy wjeździe na terytorium Wspólnoty i opuszczaniu tego terytorium. Aby przekroczyć zewnętrzną granicę strefy Schengen obywatele państw trzecich muszą spełniać wszystkie warunki określone w art. 5 ust. 1 KGS, to jest:

- posiadać ważną wizę (o ile jest wymagana), wiarygodnie uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu oraz posiadać środki utrzymania w wystarczającej wysokości;
- posiadać ważny dokument lub dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy;
- nie być osobą wpisaną w Systemie Informacyjnym Schengen w celu odmowy wjazdu;
- nie stanowić zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych Państw Członkowskich oraz nie być osobą wpisaną do bazy krajowej w celu odmowy.

Po ustaleniu, czy dana osoba państwa trzeciego spełnia wszystkie wymienione warunki, w ramach odprawy szczegółowej dokonuje się:

- weryfikacji dokumentów pod kątem, czy nie są sfałszowane lub podrobione;
- sprawdzenia stempli wjazdu i wyjazdu w celu ustalenia, czy osoba ta nie przekroczyła maksymalnego czasu dozwolonego pobytu na terytorium Wspólnoty;
- identyfikacji miejsca wjazdu oraz sprawdzenia, czy jego środki transportu i przewożone przez niego przedmioty nie stanowią prawdopodobnego zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z Państw Członkowskich⁵⁶.

Przystąpienie Polski do strefy Schengen spowodowało poważne zmiany w tej formacji i jej strukturach. Z jednej strony pojawiła się potrzeba zwiększenia liczby funkcjonariuszy, ich wyposażenia i stworzenia nowoczesnej infrastruktury umożliwiającej sprostanie wymogom zabezpieczenia najdłuższej (ok. 1200 km) zewnętrznej granicy ląd-

⁵⁶ J. CIEŚLEWICZ, *Podstawy prawne kontroli granicznej*, [w:] *Polska w strefie Schengen*, Warszawa 2008, s. 58

wej UE. Z drugiej strony otwarte zostały granice wewnętrzne i zmienił się charakter działań służb granicznych.

Do nowych zadań doszły działania kontrolne poza obszarem granicznym. W procesie transformacji Straż Graniczna otrzymywała uprawnienia operacyjne, a obszarem działania stało się całe terytorium państwa polskiego. Stąd też w 2001 r. powołano w strukturze SG pion operacyjno-śledczy i utworzono Zarząd Operacyjno Śledczy Komendy Głównej Straży Granicznej (ZOŚKGSG), powołano zamiejscowe oddziały tego pionu. W 2004 r. utworzono Nadwiślański Oddział Straży Granicznej, który swoim zasięgiem objął centralne województwa Polski. W wyniku dalszych reorganizacji struktury utworzono Zarząd Graniczny KGSG, który zajmuje się kontrolą ruchu granicznego i ochroną granicy państwowej. Funkcjonariusze SG zajmują się ochroną międzynarodowych szlaków komunikacyjnych, w tym także w ramach transportu lotniczego, posiadają uprawnienia prowadzenia samodzielnych działań kontrolnych na terytorium całego kraju. Nowelizacja ustawy o Straży Granicznej z 2005 r. dała funkcjonariuszom SG prawo pełnienia wart ochronnych na pokładach samolotów obsługujących linie szczególnie narażone na akty terroryzmu. Równoległe ze zmianami organizacyjnymi i zwiększeniem uprawnień, formację wyposażono w nowoczesny sprzęt.

Straż graniczna ściśle współpracuje z zagranicznymi odpowiednikami, zarówno na podstawie porozumień dwustronnych, jak i w organizacjach międzynarodowych.

Nie bez znaczenia jest fakt ulokowania w Warszawie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na zewnątrznych Granicach Państw Członkowskich – Frontex⁵⁷.

Agencja Frontex m.in. koordynuje współpracę operacyjną między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami ze-

⁵⁷ Frontex (od fr. *Frontières extérieures*, czyli „granice zewnętrzne”) – Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, niezależna agencja w ramach Unii Europejskiej powstała 1 maja 2005 na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. Dyrektorem wykonawczym agencji został przedstawiciel Finlandii, Ilkka Laitinen.

wnętrznymi. Również wspomaga państwa członkowskie w szkoleniu funkcjonariuszy straży granicznych, przeprowadza analizy ryzyka, w razie potrzeby udziela pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych⁵⁸.

THE EVOLUTION OF POLISH BORDER PROTECTION LAW IN 20TH AND 21ST CENTURY

Summary

The borderland, i.e. the area of land close to the border between two countries, is always a piece of land of exceptional importance. Depending on the current situation the authorities consider it as a more or less effective barrier which protects the state against any kind of economic, political or military threat. The crucial issue in the process of delineating the area is determining the depth of the zone. Protection of sovereignty of any state involves high concentration of various public safety and military defence installations in the borderland. As we move towards the interior the installations in question become more and more scarce. Thus, the borderland is divided into sub-zones which division is reflected in different border crossing regulations for each individual sub-zone.

⁵⁸ Szerzej na ten temat: [http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index pl:htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_pl.htm)