

Dominika Nowak*

SYSTEM OCHRONY GRANICY PAŃSTWOWEJ A SYTUACJA NA GRANICY POLSKO-BIAŁORUSKIEJ – ZARYS PROBLEMATYKI

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, jak zmiany w przepisach prawnych, wprowadzone w związku z wywołanym kryzysem migracyjnym, wpłynęły na kształt systemu ochrony granicy państwowej. Ponadto na podstawie danych statystycznych Straży Granicznej zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy ochrona granicy państwowej po dokonanych zmianach jest skuteczna. Jako tezę przyjęto, że potrzeba ochrony nienaruszalności granicy państwa wymusiła wprowadzenie szeregu zmian do polskiego porządku prawnego związanego z ochroną granicy państwowej. Badania przeprowadzono, opierając się na metodzie formalno-dogmatycznej oraz krytycznej analizy literatury, a także przy użyciu danych statystycznych udostępnionych na stronie internetowej Straży Granicznej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, ochrona granicy państwowej, granica polsko-białoruska, straż graniczna

Wstęp

Problematyka ochrony granicy państwowej pozostaje w ścisłym związku z państwem, którego zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa. Zdefiniowanie tego pojęcia jest trudne, gdyż jego rozumienie jest różnorodne w zależności od kontekstu. Jednakże z całą pewnością można stwierdzić, iż stanowi ono podstawowe zapotrzebowanie człowieka, które odnosi się do braku zagrożenia oraz poczucia pewności¹. Ochrona granicy państwowej stanowi przede wszystkim jeden z elementów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W szerokim rozumieniu dotyczy, po pierwsze, ochrony politycznej, gospodarczej, ekologicznej, sanitarnej,

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: donowak@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-8330-0057.

¹ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 30.

weterynaryjnej oraz fitosanitarnej, po drugie, ochrony przed zjawiskami kryminogennymi oraz, po trzecie, ochrony przed zjawiskami naruszającymi porządek publiczny².

Istotne znaczenie dla systemu ochrony granicy państwowej miało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oraz przyjęcie dorobku strefy Schengen. Wówczas nastąpił podział na granice wewnętrzne i zewnętrzne, skutkiem czego było zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oraz wzmoczenie jej na granicach zewnętrznych. Tym samym Polska stała się odpowiedzialna nie tylko za zapewnienie bezpieczeństwa własnego kraju, ale także pozostałych państw Wspólnoty³. Zatem rola ochrony granicy państwowej zmieniła się diametralnie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Wiązało się z tym, z jednej strony, zniesienie barier komunikacyjnych oraz uproszczenie ruchu na granicach wewnętrznych, ale z drugiej strony, system został ukierunkowany na wzmoczenie ochrony granic zewnętrznych w celu zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa nie tylko Polski, ale całej Wspólnoty. Tak więc ochrona granicy państwowej nie może być rozpatrywana bez oderwania od bezpieczeństwa wewnętrznego, gdyż ma również istotne znaczenie w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego.

Stan bezpieczeństwa należy postrzegać w sposób dynamiczny. Dlatego też państwo, podejmując działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, ciągle musi dostosowywać i rozwijać swoje struktury oraz instytucje. Odnosi się to również do systemu ochrony granicy państwowej, który powinien być stale adaptowany do zmieniających się warunków zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Potwierdzeniem tego jest sytuacja na polsko-białoruskiej granicy wywołana w celu destabilizacji państwa polskiego⁴.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, jak zmiany w przepisach prawnych, wprowadzone w związku z wywołanym kryzysem migracyjnym, wpłynęły na kształt systemu ochrony granicy państwowej. Ponadto na podstawie danych statystycznych Straży Granicznej zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy ochrona granicy państwowej po dokonanych zmianach jest skuteczna. Jako tezę przyjęto, że potrzeba ochrony nienaruszalności granicy państwa wymusiła wprowadzenie szeregu zmian do polskiego porządku prawnego związanego z ochroną granicy państwowej. Badania zostaną przeprowadzone z zastosowaniem metody

² M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 32.

³ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 184.

⁴ A. Wawrzusiszyn, *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia 2022”, 2022, nr 2, s. 47.

formalno-dogmatycznej oraz krytycznej analizy literatury. W celu napisania niniejszego opracowania zostanie wykorzystana literatura przedmiotu dotycząca polityki bezpieczeństwa, przepisy prawa polskiego, a także dane statystyczne publikowane przez Straż Graniczną.

Pojęcie granicy państwowej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ w art. 5 stanowi, iż państwo zobowiązane jest strzec niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, a także zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom. Jednym z najważniejszych zadań w tym aspekcie jest stworzenie efektywnego systemu ochrony granicy państwowej. Granica państwowa stanowi jeden z najważniejszych elementów państwa, gdyż określa granicę suwerenności państw ze sobą sąsiadujących, dlatego też bardzo ważne staje się prawidłowe określenie, czym owa granica jest.

Należy stwierdzić, że termin „granica” jest pojęciem wieloznacznym. W wymiarze ogólnym, odnosząc się do kryterium przestrzeni, rozumiana jest jako linia zamykająca lub oddzielająca pewien określony obszar⁶. W języku angielskim na jej określenie używa się takich słów, jak: *border*, *frontier* i *boundary*. Pierwsze z nich oznacza *stricte* granicę państwową, drugie dotyczy obszarów stref przygranicznych, natomiast ostatnie ma najszerze znaczenie i odnosi się do granic społecznych⁷. R. Bierzanek i J. Symonides wskazują, iż granica państwa oddziela terytorium jednego państwa od terytorium innego państwa albo od terytorium niepodlegającego wyłącznej jurysdykcji narodowej⁸. Podobnie określają ją również W. Góralczyk oraz S. Sawicki, wskazując, iż granicę państwa stanowi płaszczyzna prostopadła do powierzchni kuli ziemskiej, która rozgranicza terytorium państwa od terytoriów innych państw bądź terytoriów niepodlegających niczyjej suwerenności⁹. Jak można zauważyć, definicje te odnoszą się jedynie do bocznych granic okalają-

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

⁶ *Granica*, Słownik PWN, <https://sjp.pwn.pl> (15.11.2023).

⁷ S.M. Grochalski, *Wprowadzenie do problematyki instytucji granicy państwa. Refleksje obywatela Unii Europejskiej* [w:] *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S.M. Grochalski, Opole 2010, s. 22.

⁸ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 209.

⁹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017, s. 207.

cych terytorium państwa. Jednak terytorium państwa nie ogranicza się tylko do powierzchni ziemi, lecz jest sferą trójwymiarową. Aspekt ten można odnaleźć w ujęciu K. Jurewicz-Bakun, która stwierdza, iż terytorium państwa odzwierciedla odwrócony stożek, którego podstawę stanowi granica między przestrzenią powietrzną a kosmiczną, natomiast wierzchołek znajduje się w środku kuli ziemskiej¹⁰. L. Antonowicz zaproponował natomiast dwojakie rozumienie granicy państwowej. Pierwsze, węższe ujęcie, dotyczy linii oddzielającej terytorium państwa od terytorium innych państw, natomiast drugie, szersze ujęcie, wskazuje, iż granica jest to płaszczyzna pionowa do linii granicznej¹¹.

Mając na uwadze wyżej wskazane definicje, można stwierdzić, że zgodna z tym rozumieniem jest definicja granicy państwowej RP zawarta w art. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (dalej: u.o.g.p.), która stanowi, iż granicą państwową jest „powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi”¹².

Podstawowe środki ochrony granicy państwowej

Aby ochrona granicy państwowej była efektywna, nie może ograniczać się jedynie do ochrony samej linii granicznej, lecz powinna rozciągać się na obszar bezpośrednio do niej przylegający. W tym właśnie celu został wprowadzony specjalny podział administracyjny. Ustanowiono strefy, które służą ochronie oraz sprawnemu administrowaniu tymi terenami, co ma niezwykle istotne znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa granicy państwowej. Są to tzw. strefy specjalne, które G. Szpor określa jako wycinek przestrzeni państwa wydzielony ze względu na potrzebę realizacji przez państwo określonych zadań publicznych. Obowiązuje na nim specyficzny reżim prawny, którego skutki mogą mieć różnicowany charakter, zarówno administracyjnoprawny, jak i cywilny oraz karny¹³. Wprowadzenie tego reżimu wyłącza lub ogranicza po-

¹⁰ K. Jurewicz-Bakun, *Terytorium państwowe – zagadnienia podstawowe* [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys problematyki*, red. M. Kun-Buczko, Białystok 2011, s. 99.

¹¹ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1996, s. 91.

¹² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2022, poz. 295).

¹³ G. Szpor, *Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 272.

wszechnie obowiązujący porządek prawny. Ograniczenia mogą dotyczyć praw rzeczowych, ustanawiania ciężarów publicznoprawnych, a niekiedy pewnych przywilejów. Ponadto mogą wprowadzać postanowienia typu policyjnego. Ich celem jest ochrona dóbr szczególnie chronionych przez prawo lub wpływanie na rozwój gospodarczy określonego terenu¹⁴. Strefy specjalne wprowadzane są w drodze ustaw. W odniesieniu do ochrony granicy państwa ustanawiają je: u.o.g.p. oraz ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁵. W kontekście niniejszego artykułu zostaną przeanalizowane regulacje związane przede wszystkim ze strefami specjalnymi ustanawianymi przy granicy lądowej.

Na gruncie u.o.g.p. jako strefy specjalne ustanowiono pogranicze, pas drogi granicznej oraz strefę nadgraniczną. Ustawodawca nie wprowadził legalnej definicji pogranicza. Przyjmuje się, że jest to obszar przyległy do granicy państwowej, na którym, w celu ochrony jej bezpieczeństwa i nienaruszalności, istnieje zorganizowana działalność organów ochrony granicy państwowej, a także obowiązuje system granicznych przepisów prawnych¹⁶. Na pogranicze składa się pas drogi granicznej oraz strefa nadgraniczna.

Zgodnie z art. 9 u.o.g.p. 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”. Pas drogi granicznej powinien być oznaczony tablicami z napisem: „Granica państwa” na granicy wewnętrznej oraz „Granica państwa przekraczanie zabronione” na granicy zewnętrznej. Wojewoda, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta oddziału Straży Granicznej, może wprowadzić zakaz przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej, jeżeli wynika to z potrzeb związanych z ochroną granicy państwowej lub kontroli ruchu granicznego.

Strefa nadgraniczna zgodnie z art. 12 u.o.g.p. obejmuje cały obszar gmin przyległych do granicy państwowej, a na odcinku morskim – do brzegu morskiego. Jeżeli 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. Jej zasięg oznacza się tablicami z napisem „Strefa nadgraniczna”. Ważną rolę w systemie ochrony grani-

¹⁴ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 165–166.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2023, poz. 960).

¹⁶ T. Bielecki, *Granice państwowe w systemie prawa państwa socjalistycznego*, Warszawa 1972, s. 85.

cy państwowej spełniają również przejścia graniczne, przez które odbywa się osobowy oraz towarowy ruch graniczny.

Od dnia 21 grudnia 2007 r., w związku z przystąpieniem Polski do strefy Schengen, została zlikwidowana kontrola graniczna na granicach wewnętrznych lądowych i morskich oraz z dniem 1 marca 2008 r. również na granicach powietrznych¹⁷. Tym samym zlikwidowano przejścia graniczne na granicy z Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą. Natomiast przejścia na granicy z Rosją (Obwód Kaliningradzki), Białorusią i Ukrainą stanowią wschodnią granicę Polski oraz zewnętrzną granicę Unii Europejskiej¹⁸. Kodeks graniczny Schengen¹⁹ ustalił brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne oraz zasady dotyczące kontroli granicznej osób przekraczających granice zewnętrzne. W związku z tymi zmianami system ochrony granicy państwowej został podzielony na tradycyjny, istniejący na granicy zewnętrznej, oparty na kontroli ruchu granicznego w przejściach granicznych oraz patrolowaniu linii granicy, oraz istniejący na granicy wewnętrznej, który nie polega już na fizycznej kontroli ruchu granicznego, lecz bardziej na czynnościach rozpoznawczych i prewencyjnych²⁰.

System organów odpowiedzialnych za ochronę granicy państwowej

Ochrona granicy państwowej ma charakter wielowymiarowy, gdyż odnosi się do takich sfer jak zapewnienie bezpieczeństwa państwa, sprawowanie kontroli granicznej, zwalczanie przestępczości, czy też ochrona obszaru celnego. Konieczność realizacji tych zadań zdeterminowała powstanie w tym zakresie wyspecjalizowanych podmiotów.

W systemie ochrony granicy państwowej najistotniejszą rolę odgrywa Straż Graniczna, powołana ustawą z dnia 12 października 1990 r. o Straży

¹⁷ B. Kurzępa, *Granica państwowa Rzeczypospolitej Polskiej i jej ochrona w świetle regulacji prawnoadministracyjnych*, Rzeszów 2016, s. 130.

¹⁸ M. Kosieradzka, *Strategie rozwoju obszarów niedoinwestowanych w zakresie przejść granicznych na przykładzie Polski Wschodniej* [w:] *Problemy zagospodarowania, ochrony i monitoringu krajobrazów strefy przygranicznej*, red. S. Horska-Schwarz, t. XXVI, Wrocław 2010, s. 51.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 2016, nr 77, s. 1).

²⁰ J.R. Truchan, *Jednostki specjalne Policji i Straży Granicznej w ochronie wschodniej granicy Polski*, Szczytno 2014, s. 27.

Granicznej (dalej: u.s.g.)²¹, zastępując tym samym Wojska Ochrony Pogranicza. Jest to formacja typu policyjnego o charakterze prewencyjnym²². Do jej zasadniczych zadań, zgodnie z art. 1 u.s.g., należy ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu, kontrola ruchu granicznego oraz zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji, wokół których określone są pozostałe jej zadania. Ponadto na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²³ Straż Graniczna jest organem właściwym do dokonywania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Natomiast w sferze zapewnienia ochrony granicy powietrznej, zgodnie z u.o.g.p., zadania wykonuje Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dyżurnego Dowódcy Obrony Powietrznej.

W odniesieniu do ochrony obszaru celnego wiodącą rolę odgrywa Służba Celno-Scarbowa ustanowiona ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Scarbowej (dalej u.k.a.s.)²⁴, funkcjonująca od 1 marca 2017 r. Zgodnie z preambułą u.k.a.s. celem jej działania jest przede wszystkim wykrywanie i zwalczanie nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu finansowemu państwa, a także zapewnienie ochrony obszaru celnego całej Unii Europejskiej. Natomiast w kontekście przeprowadzania granicznej kontroli weterynaryjnej, fitosanitarnej, sanitarno-epidemiologicznej i jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych istotną rolę spełniają Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Kontrole graniczne dokonywane przez wyżej wskazane inspekcje mają istotne znaczenie ze względu na ochronę życia i zdrowia człowieka.

Kształt systemu ochrony granicy państwowej a kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej

Przebieg granicy między Polską a Białorusią określają umowy międzynarodowe między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich²⁵. Natomiast w wyniku rozpadu ZSRR osta-

²¹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2023, poz. 1080).

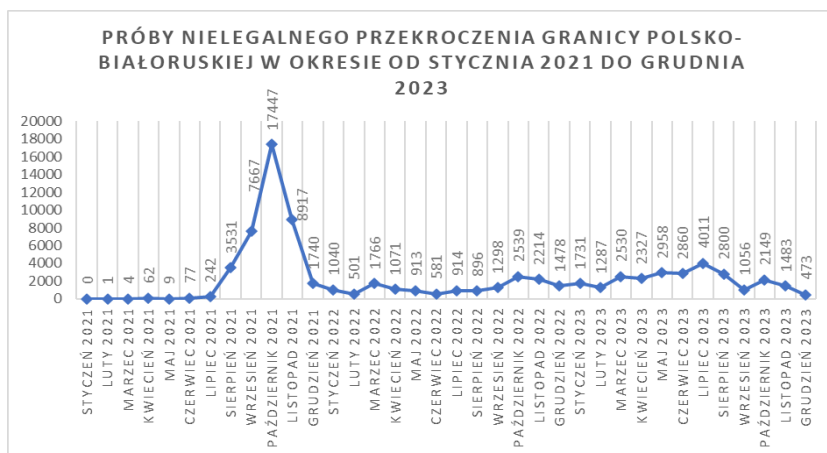
²² M. Paździor, B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 203.

²³ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2023, poz. 519).

²⁴ Ustawa o Krajowej Administracji Scarbowej z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. 2023, poz. 615).

²⁵ Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej z dnia 16 sierpnia 1945 r. (Dz.U. 1947 r., nr 35, poz. 167); Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

teczny przebieg granicy został potwierdzony w traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 23 czerwca 1992 r., w którym strony potwierdziły istniejącą między nimi granicę oraz zobowiązały się do jej nienaruszalności²⁶. Ustanowiona w powyższym dokumencie zasada nienaruszalności granicy polsko-białoruskiej została naruszona celową działalnością władz białoruskich. Przejawem jej naruszenia było skoordynowane wymuszanie prób nielegalnego przekraczania granicy przez grupy migrantów przy udziale służb białoruskich²⁷, które trwa nieprzerwanie od sierpnia 2021 r. (ilość prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej w okresie od stycznia 2021 do października 2023 r. przedstawia wykres 1. Jako zagrożenia wynikające z tej sytuacji można wskazać próby masowego, siłowego przekroczenia granicy państwa, niszczenie infrastruktury granicznej, ataki na polskich funkcjonariuszy, prowokacje graniczne, a także dowożenie migrantów ciężarówkami przez służby białoruskie²⁸.



Wykres 1. Próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej w okresie od stycznia 2021 do grudnia 2023 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedstawionych w aktualnościach Straży Granicznej (<https://www.strazgraniczna.pl/>).

a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych z dnia 15 lutego 1961 r. wraz z Protokołem (Dz.U. 1961, nr 47, poz. 253).

²⁶ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 23 czerwca 1992 r. (Dz.U. 1993, nr 118, poz. 527).

²⁷ A. Wawrzusiszyn, *op.cit.*, s. 52.

²⁸ *Ibidem*, s. 52–54.

Jako apogeum można wskazać okres od sierpnia do listopada 2021 r., kiedy to odnotowano najwięcej prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej. W kolejnych miesiącach liczba ta znacznie spadła, jednakże wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie.

Tabela 1. Cudzoziemcy zatrzymani/ujawnieni przez Straż Graniczną za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej na odcinku białoruskim wbrew przepisom

Rok	Kwartał	Razem	Obywatele państw trzecich	Obywatele UE/EOG
2020	I	41	38	3
	II	13	10	3
	III	38	30	8
	IV	154	149	5
Razem:		246	227	19
2021	I	21	21	0
	II	184	183	1
	III	1566	1561	5
	IV	1106	1104	2
Razem:		2877	2869	8
2022	I	190	190	0
	II	126	125	1
	III	94	93	1
	IV	178	178	0
Razem:		588	586	2
2023	I	160	160	0
	II	202	200	2
	III	133	132	1
	IV	70	70	0
Razem:		565	562	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Straży Granicznej (<https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>).

Tabela 1 wskazuje liczbę cudzoziemców, którzy zostali zatrzymani bądź ujawnieni przez Straż Graniczną za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej na odcinku białoruskim wbrew przepisom. W 2021 r. zatrzymanych bądź ujawnionych zostało 2877 cudzoziemców (w tym 2869 obywateli państw trzecich), co stanowi 1070% w stosunku do roku poprzedniego. W roku następnym można natomiast odnotować spadek tej liczby do 588 cudzoziemców (w tym 586 obywateli państw trzecich) -80%, zaś w 2023 do 565 (w tym 562 obywateli państw trzecich). Wraz ze zjawiskiem nielegalnej migracji można było również zaobserwować nasilającą się działalność pomocników i organi-

zatorów w nielegalnym przekraczaniu granicy (w 2022 r. – 400 osób²⁹, w 2023 r. – 519 osób³⁰).

Wobec tak wykreowanej sytuacji granicznej został wprowadzony stan wyjątkowy na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego na okres 30 dni³¹. Objął on swym zasięgiem 183 miejscowości województwa podlaskiego i lubelskiego, czyli ok. 3-kilometrowy pas wzdłuż granicy z Białorusią³². Ponadto rozporządzenie wprowadziło szereg ograniczeń na tym obszarze, w tym zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń oraz imprez masowych, obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu tożsamości, zakaz przebywania w ustalonym czasie na obszarze objętym stanem wyjątkowym, zakaz noszenia broni palnej lub innych materiałów wybuchowych, czy też zakaz utrwalania, nagrywania i fotografowania obiektów i obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną, w tym wizerunku funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji i żołnierzy. W związku z utrzymującym się zagrożeniem stan wyjątkowy został przedłużony na okres kolejnych 60 dni³³.

Po okresie obowiązywania stanu wyjątkowego wprowadzono czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi na okres od dnia 1 grudnia 2021 r. do dnia 1 marca 2022 r.³⁴, a następnie na okres od dnia 2 marca 2022 r. do dnia 30 czerwca 2022 r.³⁵ Było to konsekwencją ustanowienia art. 12a ust. 2 u.o.g.p. umożliwiającego ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta

²⁹ *Rok 2022 w Straży Granicznej*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (20.11.2023).

³⁰ *Miniona doba bez prób nielegalnego przekroczenia*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (16.01.2024).

³¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

³² A. Wawrzuś, *op.cit.*, s. 55–56.

³³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1788).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2021, poz. 2193).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2022, poz. 488).

Głównego Straży Granicznej, wprowadzenie takiego ograniczenia. Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej wymusiła również zawieszenie ruchu granicznego. Od dnia 9 listopada 2021 r. zawieszono do odwołania ruch na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy oraz od dnia 20 lutego 2023 r. w Bobrownikach³⁶.

W celu fizycznej ochrony granicy państwowej na terenach przygranicznych zadania w tym zakresie powierzono oprócz Straży Granicznej również żołnierzom wojsk operacyjnych oraz obrony terytorialnej, a także funkcjonariuszom Policji³⁷. Rozszerzono katalog uprawnień dla Straży Granicznej, m.in. umożliwiając na mocy ustnego pouczenia zwracanie do linii granicy osób nielegalnie ją przekraczających, co zostało uznane za sprzeczne z Konstytucją RP³⁸. Na podstawie art. 23 ust. 1 u.s.g. umożliwiono również korzystanie z dodatkowych środków przymusu bezpośredniego, a mianowicie plecakowych miotaczy substancji obeszczadniających oraz przedmiotów przeznaczonych do obeszczadniania osób za pomocą energii elektrycznej.

Jednym z większych przedsięwzięć, mających na celu fizyczną ochronę granicy państwowej na granicy z Białorusią, było podjęcie budowy, jako tymczasowego zabezpieczenia, zasieków z drutów typu „concertina” na długości około 223 km, a następnie docelowej zapory wraz z elektronicznymi metodami zarządzania granicą, na długości ponad 180 km. Ponadto zaplanowano budowę bariery elektronicznej na obszarze zewnętrznej granicy lądowej³⁹. W tym celu została wydana ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (dalej: u.b.z.g.p.)⁴⁰, określająca zasady przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej, stanowiącej zarazem zewnętrzną granicę strefy Schengen. Zapora ma na celu nie tylko utrudnić niezgodne z prawem przekraczanie granicy, ale również zapewnić bezpieczeństwo formacjom strzegącym granicę. Budowa fizycznej zapory rozpoczęła się 25 stycznia 2022 r. Większa część zapory została oddana

³⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2023, poz. 275).

³⁷ *Trudna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej*, Polska Zbrojna, <https://polskazbrojna.pl> (21.11.2023).

³⁸ *WSA: pushbacki sprzeczne z prawem polskim i międzynarodowym. Skargę złożył m.in. RPO. Uzasadnienie wyroku*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (21.11.2023).

³⁹ *Minister Mariusz Kamiński przedstawił szczegóły dotyczące budowy zapory na granicy*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (29.11.2023).

⁴⁰ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2023, poz.1390).

w dniu 30 czerwca 2022 r., zaś całość inwestycji zakończono 1 października 2022 r. W związku z tym przedsięwzięciem wprowadzono zakaz przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej z Republiką Białorusi w okresie od dnia 1 lipca 2022 r. do dnia 15 września 2022 r.⁴¹, a następnie od dnia 16 września 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.⁴². Rozporządzenia wojewody podlaskiego zostały wydane zgodnie z art. 8 u.b.z.g.p., umożliwiającym wojewodzie właściwemu ze względu na lokalizację inwestycji, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii komendanta oddziału Straży Granicznej właściwego ze względu na lokalizację inwestycji, wprowadzenie zakazu przebywania na określonym obszarze nie szerszym niż 200 m od linii granicy państwowej.

Zakończenie

Ochrona granicy państwowej stanowi element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednakże mając na względzie zagrożenia o charakterze zewnętrznym, nie może być rozpatrywana tylko w tym kontekście, gdyż ma istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego. Państwo, chcąc zagwarantować nienaruszalność swoich granic, musi stale dostosowywać i rozwijać swoje struktury oraz instytucje. Potwierdzeniem tego jest sytuacja na granicy polsko-białoruskiej, która wymusiła szereg zmian w polskim porządku prawnym dla zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej oraz bezpieczeństwa państwa. Należy stwierdzić, że w obliczu wywołanego kryzysu migracyjnego państwo polskie, oprócz już istniejących instytucji, musiało wprowadzić nowe, aby móc utrzymać bezpieczeństwo państwa, m.in. uprawnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego SG wprowadzania czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, umożliwienie Straży Granicznej zwracanie do linii granicy osób nielegalnie ją przekraczających na mocy ustnego pouczenia, czy też budowa zapory wraz z elektronicznymi metodami zarządzania granicą.

Na podstawie danych statystycznych Straży Granicznej można stwierdzić, że presja osób chcących nielegalnie przekroczyć granicę

⁴¹ Rozporządzenie nr 3/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podl. 2022, poz. 2772).

⁴² Rozporządzenie nr 4/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podl. 2022, poz. 3723).

państwa (wykres 1) w okresie od sierpnia do listopada 2021 r. osiągnęła największą wartość, w kolejnych miesiącach liczba ta znacznie spadła, zaś do listopada 2023 r. utrzymywała się stale na wysokim poziomie. Natomiast po wprowadzeniu przedstawionych zmian, a także po zakończeniu budowy bariery fizycznej i elektronicznej, do końca 2023 r. odnotowano spadek liczby cudzoziemców, którzy przekroczyli lub usiłowali przekroczyć granicę państwa na odcinku białoruskim wbrew przepisom.

Bibliografia

- Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1996.
- Bielecki T., *Granice państwowe w systemie prawa państwa socjalistycznego*, Warszawa 1972.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017.
- Grochalski S.M., *Wprowadzenie do problematyki instytucji granicy państwa. Refleksje obywatela Unii Europejskiej* [w:] *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S. M. Grochalski, Opole 2010.
- Jurewicz-Bakun K., *Terytorium państwowe – zagadnienia podstawowe* [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys problematyki*, red. M. Kun-Buczko, Białystok 2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kosieradzka M., *Strategie rozwoju obszarów niedoinwestowanych w zakresie przejść granicznych na przykładzie Polski Wschodniej* [w:] *Problemy zagospodarowania, ochrony i monitoringu krajobrazów strefy przygranicznej*, red. S. Horska-Schwarz, t. XXVI, Wrocław 2010.
- Kurzępa B., *Granica państwa Rzeczypospolitej Polskiej i jej ochrona w świetle regulacji prawnoadministracyjnych*, Rzeszów 2016.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011.
- Miniona doba bez prób nielegalnego przekroczenia*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (16.01.2024).
- Minister Mariusz Kamiński przedstawił szczegóły dotyczące budowy zapory na granicy*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (29.11.2023).
- Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
- Rok 2022 w Straży Granicznej*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (20.11.2023).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 2016, nr 77).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1788).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2021, poz. 2193).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2022, poz. 488).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2023, poz. 275).
- Rozporządzenie nr 3/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podl. 2022, poz. 2772).
- Rozporządzenie nr 4/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podl. 2022, poz. 3723).
- Szpor G., *Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- Trojanowska-Strzęboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Truchan J. R., *Jednostki specjalne Policji i Straży Granicznej w ochronie wschodniej granicy Polski*, Szczytno 2014.
- Trudna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej*, Polska Zbrojna, <https://polska-zbrojna.pl> (21.11.2023).
- Wawrzusiszyn A., *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia 2022”, 2022, nr 2.
- WSA: pushbacki sprzeczne z prawem polskim i międzynarodowym. Skargę złożył m.in. RPO. Uzasadnienie wyroku*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (21.11.2023).
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej z dnia 16 sierpnia 1945 r. (Dz.U. 1947 r., nr 35, poz. 167).
- Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych z dnia 15 lutego 1961 r. wraz z Protokołem (Dz.U. 1961, nr 47, poz. 253).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2022, poz. 295).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2023, poz. 1080).
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2023, poz. 960).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2023, poz. 519).

Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. 2023, poz. 615).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2023, poz. 1390).

State border protection system and the situation on the Polish-Belarusian border – outline of issues

Abstract

The purpose of this article is to indicate how changes in legislation, introduced in connection with the triggered migration crisis, have affected the shape of the state border protection system. In addition, based on the statistics of the Border Guard, an attempt will be made to answer the question of whether the protection of the state border after the changes made is effective. As a thesis, it was assumed that the need to protect the integrity of the state border forced the introduction of a number of changes to the Polish legal order related to the protection of the state border. The research was conducted based on the formal-dogmatic method and a critical analysis of the literature, as well as using statistical data made available on the Border Guard website.

Keywords: security, state border protection, Polish-Belarusian border, border guards