

Anna Hadala*, Karol Piękoś**

STREFA BUFOROWA JAKO METODA OCHRONY POLSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ

Streszczenie

Trwający od lata 2021 r. kryzys na granicy polsko-białoruskiej determinuje znaczne zaangażowanie polskich służb. Z uwagi na celowe działania białoruskich władz, polskie państwo zmuszone jest do podejmowania szczególnych wysiłków ukierunkowanych na ochronę granicy państwowej. Władze w Mińsku umyślnie doprowadzają do eskalacji napięć, wykorzystując w tym celu migrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu. Ze względu na powstały kryzys w Polsce, we wrześniu 2021 r. wprowadzono na pograniczu polsko-białoruskim stan wyjątkowy, który następnie w nieformalny sposób¹ utrzymano do końca czerwca 2022 r. Mimo że sytuacja uległa względnej stabilizacji, wiosną 2024 r. doszło do zwiększenia napięć, przez co Rada Ministrów zdecydowała się na wprowadzenie tzw. strefy buforowej.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, granica państwowa, strefa buforowa, stan wyjątkowy, straż graniczna

Wstęp

W obliczu trwającego od wiosny 2021 r. kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej polski rząd zdecydował się na wprowadzenie od 13 czerwca 2024 r. tzw. strefy buforowej. Jej zakres terytorialny

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: ahadala@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-6432-5651.

** Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: kpiekos@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-4545-5909.

¹ Polski rząd w listopadzie 2021 r. na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie mógł ponownie przedłużyć stanu wyjątkowego, dlatego zdecydowano się na utrzymanie rygorów charakterystycznych dla stanu wyjątkowego bez jego oficjalnej proklamacji. Podstawę prawną w tym zakresie stanowiła Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2191).

uwzględnia odcinek granicy Polski z Białorusią o długości 60,67 km. Na odcinku 44 km obszar ten obejmuje 200 m od linii granicy z Białorusią, a na pozostałym około 2000 m².

Działania podjęte przez Radę Ministrów stanowiły „odpowiedź” na pogarszającą się sytuację na polsko-białoruskiej granicy. W dniu 6 czerwca 2024 r., w wyniku odniesionych obrażeń, w Wojskowym Instytucie Medycznym w Warszawie zmarł polski żołnierz, który został ugodzony nożem przez migranta. Zdarzenie to miało miejsce 28 maja w pobliżu Dubicz Cerkiewnych³. W pierwszym półroczu 2024 r. poszkodowanych na granicy zostało ponad 50 funkcjonariuszy i żołnierzy. W wyniku agresywnych działań migrantów niektórzy z nich odnieśli ciężkie obrażenia⁴. Do tej pory polski rząd stosował różne metody, które miały na celu zmniejszenie eskalacji kryzysu migracyjnego. Jedną z nich było wprowadzenie w 2021 r. stanu wyjątkowego, który nieformalnie przedłużono do połowy 2022 r. Niestety, pomimo podjętych działań znaczna liczba migrantów była w stanie nielegalnie przekroczyć granicę i przejść na terytorium Polski.

Celem niniejszego artykułu naukowego jest weryfikacja hipotezy badawczej, która zakłada, że strefa buforowa jest restrykcyjnym środkiem ukierunkowanym na ochronę granicy państwowej porównywalnym w skutkach ze stanem wyjątkowym. W celu weryfikacji hipotezy postawiono następujące pytania badawcze: 1) Z jakimi restrykcjami wiąże się wprowadzenie strefy buforowej? 2) Jak na zapewnienie ochrony granicy państwowej wpływa strefa buforowa? Badania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem metody porównawczej, analizy instytucjonalno-prawnej oraz analizy systemowej.

Ochrona polskiej granicy w sytuacji kryzysu migracyjnego (2021–2024)

W sierpniu 2021 r. sytuacja na granicy polsko-białoruskiej stawała się coraz bardziej napięta, a nielegalne próby jej przekroczenia były liczniejsze. Okazało się, że Polska zмага się ze zorganizowaną operacją,

² *Od 13 czerwca obowiązuje tzw. strefa buforowa na odcinku granicy polsko-białoruskiej*, Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, <https://www.gov.pl/web/uw-podlaski>, 13.06.2024 (1.07.2024).

³ *Zmarł żołnierz pchnięty nożem na granicy polsko-białoruskiej*, Polskie Radio Białystok, <https://www.radio.bialystok.pl> 06.06.2024 (1.07.2024).

⁴ P. Celej, *Ponad 50 poszkodowanych mundurowych z rąk imigrantów na granicy w 2024 roku. Winne złe prawo?*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 6.06.2024 (1.07.2024).

której celem jest destabilizacja sytuacji na terenie państwa⁵. Z powodu pogarszającej się sytuacji w Polsce podjęto decyzję o znowelizowaniu Rozporządzenia MSWiA z 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych. Dodany został wówczas § 3 ust. 2. Przepis ten dopuszczał możliwość zawrócenia cudzoziemca do granicy państwowej i zmuszenia go do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wyżej wskazane działania odbywały się bez żadnej procedury administracyjnej i dotyczyły osób, które bezprawnie przekraczały granicę państwową oraz nie posiadały prawa do pobytu na terenie Polski⁶. Mimo trudnej sytuacji związanej z nielegalnym przekraczaniem granicy przez migrantów Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Mariusz Kamiński, uspokajał w mediach społecznościowych, wskazując, że sytuacja na granicy jest pod kontrolą. Jego wpis pojawił się na kilka dni po interwencji dokonanej przez Straż Graniczną, która zatrzymała liczne grupy migrantów usiłujących nielegalnie przekroczyć granicę państwową⁷.

W kolejnych dniach w mediach pojawiła się informacja o tym, że na miejsce zdarzenia skierowano żołnierzy. Wpis na ten temat został opublikowany przez Ministra Obrony Narodowej, Mariusza Błaszczaka, który dodatkowo poinformował, że Straż Graniczną wspiera 900 żołnierzy⁸. Kilka dni później M. Błaszczak zapowiedział, że liczba żołnierzy na granicy będzie dwukrotnie zwiększona i rozpoczną się prace budowlane zapory o wysokości 2,5 m. Docelowo miała się ona składać z dwóch linii. Konstruowanie pierwszej z nich zapoczątkowano w lipcu, natomiast drugą linię stanowić miała bariera, której budowę ogłosił w sierpniu M. Błaszczak⁹.

W związku z trudną sytuacją na granicy polsko-białoruskiej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Andrzej Duda, na wniosek Rady Ministrów 2 września 2021 r. wprowadził w drodze rozporządzenia¹⁰ na okres

⁵ Zob. V. Shadurski, *Międzynarodowa działalność Demokratycznej Białorusi w czasie kryzysu legitymizacji reżimu autorytarnego (2020–2023)*, „Wschodnioznawstwo”, 2023, t. 17, s. 123.

⁶ J. Ciechanowska, K. Szwed, *Odpowiedź Polski i Litwy na kryzys migracyjny przy granicy z Białorusią – próba porównania*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2023, nr 1, s. 80–81.

⁷ A. Janczewski, *Szef MSWiA: sytuacja na granicy z Białorusią jest pod kontrolą*, Polskie Radio Białystok, <https://www.radio.bialystok.pl>, 12.08.2021 (1.07.2024).

⁸ *900 żołnierzy wysłanych na granicę z Białorusią*, Onet, <https://wiadomosci.onet.pl>, 20.08.2021 (1.07.2024).

⁹ M. Pietraszewski, *Błaszczak zdradza, kiedy ruszy budowa płotu na granicy. „Mamy do czynienia z wojną hybrydową”*, Radio ZET, <https://wiadomosci.radiozet.pl>, 23.08.2021 (1.07.2024).

¹⁰ 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).

30 dni stan wyjątkowy, który obowiązywał na obszarze 183 miejscowości położonych w województwie lubelskim i podlaskim¹¹. Został on za zgodą Sejmu przedłużony o 60 dni¹².

Następnie, na podstawie decyzji wydanej przez Ministra Obrony Narodowej, od 3 września 2021 r. żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT) realizowali powierzone im zadania w ramach Zgrupowania Zadaniowego (ZZ) SILNE WSPARCIE, na obszarze objętym stanem wyjątkowym¹³. Działania WOT zostały ukierunkowane na „wzmocnienie odporności społeczności lokalnych w rejonie przygranicznym na zagrożenia o charakterze hybrydowym”¹⁴.

W trakcie debaty nad przedłużeniem stanu wyjątkowego M. Kamiński zapowiedział utworzenie nowoczesnej bariery na granicy Polski z Białorusią. Jak wynikało z zapowiedzi ministra, planowano wybudować trudną do pokonania zaporę, wyposażoną w systemy elektroniczne i nowoczesny sprzęt¹⁵. Prace nad przygotowaniem przepisów sankcjonujących budowę zapory toczyły się szybko. Sejm 29 października 2021 r. przyjął ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej¹⁶. Warto podkreślić, że była ona procedowana w ramach trybu pilnego. Od momentu złożenia przez Radę Ministrów projektu do Sejmu do wejścia przepisów w życie upłynęło 24 dni¹⁷.

W związku z tym, że według obowiązujących przepisów prawa przedłużenie stanu wyjątkowego okazało się niemożliwe, rządzący poszukiwali innych środków, które pozwoliłyby na utrzymanie dotychczasowych rozwiązań. Podpisana przez Prezydenta RP, Andrzeja Dudę, 30 listopada 2021 r. ustawa o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej stwarzała możliwość utrzymania rygorów charakterystycznych dla

¹¹ K. Orzech, *Zagrożenia dla Polski kreowane przez Republikę Białorusi w kontekście sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2021, z. 2, s. 64.

¹² I. Stańczuk, *Konstytucyjny obowiązek ochrony granic RP w świetle kryzysu na granicy z Białorusią*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2022, nr 3, s. 255.

¹³ *Odpowiedź na interpelację nr 27806 w sprawie roli Wojsk Obrony Terytorialnej w kontekście kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl>, 9.12.2021 (1.07.2024).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 września 2021 r. (drugi dzień obrad)*, s. 297, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl, 9.12.2021 (1.07.2024).

¹⁶ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).

¹⁷ M. Radziłowicz, *Ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej – proces legislacyjny* [w:] *National security in modern world. legal, technological and social communication aspects* red. J. Mrozek, S. Banakh, S. Mazepa, Elk 2021, s. 113.

stanu wyjątkowego¹⁸. Na podstawie przepisów niniejszej ustawy, w drodze Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁹, „posłużono się” nieformalnymi rozwiązaniami. Oznaczały one *de facto* przedłużenie stanu wyjątkowego, ze względu na utrzymanie obostrzeń przewidzianych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego²⁰. Przepisy ustawy dały możliwość stosowania restrykcyjnych środków ukierunkowanych na ochronę granicy państwowej. Przewidziane w niej rozwiązania pozwalały na wprowadzenie czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze strefy nadgranicznej²¹. Ponadto minister właściwy do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej posiadał prawo do wprowadzenia w drodze rozporządzenia przedmiotowego zakazu²². Przepisy ustawy zezwalały na możliwość pracy dziennikarzy po uprzedniej zgodzie komendanta placówki Straży Granicznej²³. Osoby przebywające na obszarze obowiązującego zakazu zobligowano do posiadania przy sobie dokumentu stwierdzającego tożsamość²⁴.

Podpisana przez Prezydenta RP ustawa spotkała się z szeroką krytyką. Jej powodem były zawarte w ustawie regulacje, które uznano za naruszające wolności i prawa jednostki. Stanowisko w tej sprawie zajęł m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)²⁵ oraz wybrani eksperci²⁶. Przewidziane w ustawie rozwiązania stworzyły możliwość dalszego utrzymania *de facto* stanu wyjątkowego bez jego oficjalnej proklamacji, w myśl regulacji znajdujących się w rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.²⁷. Przepisy formułujące zakaz prze-

¹⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy...

¹⁹ 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).

²⁰ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. 2021, poz. 1613).

²¹ Art. 12a. 1. Ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2191).

²² Art. 12a. 2. *Ibidem*.

²³ Art. 12b. 2. *Ibidem*.

²⁴ Art. 12b. 3. *Ibidem*.

²⁵ Ustawa o granicy państwowej wymaga poprawek. Uwagi RPO dla Senatu, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 23.11.2021 (3.07.2024).

²⁶ P. Tuleja, Piotr Tuleja: Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny, Konstytucyjny.pl, <https://konstytucyjny.pl>, 9.12.2021 (3.07.2024).

²⁷ Szerzej na ten temat pisał S. Patyra w swojej opinii. Zob. S. Patyra, *Opinia prawna w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych*

bywania na obszarze objętym wcześniej konstytucyjnym stanem wyjątkowym zostały zawarte w rozporządzeniu. Niniejszy zakaz obejmował 183 miejscowości, zaś obowiązywać miał do 1 marca 2022 r.²⁸.

Kolejnym działaniem, mającym na celu zabezpieczenie polskiej granicy, była budowa zapory, która rozpoczęła się w styczniu 2022 r.²⁹. Następnie, 30 czerwca 2022 r., ogłoszono koniec budowy jej fizycznej części³⁰. Wskazano również, że z dniem 1 lipca przestanie obowiązywać Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r.³¹. Wprowadzone zmiany pozwoliły na przebywanie (bez dodatkowych obostrzeń) w miejscowościach, na terenie których obowiązywał stan wyjątkowy³². Wyjątek stanowił obszar znajdujący się 200 m od linii granicy państwowej z Republiką Białorusi³³. Wojewoda podlaski w drodze rozporządzeń przedłużał ograniczenia na tym terenie do końca 2022 r.³⁴. Niniejszy zakaz wynikał z trwających prac, polegających na instalowaniu systemów elektronicznych stanowiących część

innych ustaw (druk sejmowy nr 1754), uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 17 listopada 2021, Archiwum Osiałyńskiego, <https://archiwumosiatsynskiego.pl>, 17.11.2021 (1.07.2024).

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada...

²⁹ Bariera miała mieć 186 km długości, 5,5 m wysokości oraz elektroniczne systemy pozwalające na wykrycie nielegalnych prób sforsowania granicy państwowej. Zob. E. Szczepańska, *Ruszyła budowa bariery na granicy polsko-białoruskiej*, Komenda Główna Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl>, 26.01.2022 (1.07.2024).

³⁰ *Zakończenie budowy fizycznej części zapory na granicy polsko-białoruskiej – wydarzenie z udziałem kierownictwa MSWiA*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 30.06.2022 (1.07.2024).

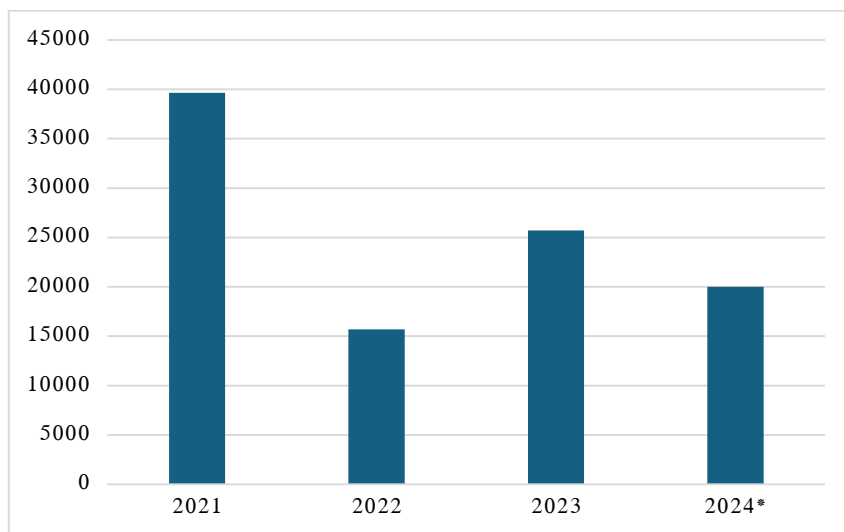
³¹ Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2022 poz. 488).

³² *Od 1 lipca br. zmiana zasad przebywania w strefie przy granicy z Białorusią*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 9.06.2022 (1.07.2024).

³³ Zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją RP wydawanego przez wojewodę zakazu przebywania w odległości 200 m od granicy przedstawiał RPO w październiku 2021 r. Zob. Ł. Starzewski, *Ustawa o budowie muru na granicy częściowo niekonstytucyjna. Uwagi RPO dla Senatu*, <https://bip.brpo.gov.pl>, 21.10.2021 (1.07.2024).

³⁴ 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. Podlaskiego 2022.2772); 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. Podlaskiego 2022.3723); Rozporządzenie nr 9/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 21 listopada 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2022.5203).

bariery³⁵. Co istotne, w 2023 r. nadal obowiązywało Rozporządzenie Wojewody Podlaskiego formułujące zakaz przebywania w pasie drogi granicznej³⁶. Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej nadal była napięta. Z tego powodu w działania operacyjne ciągle zaangażowane były służby.



Wykres 1. Liczba nielegalnych przekroczeń granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Odpowiedź na interpelację nr 67 w sprawie sytuacji na granicy polsko-białoruskiej i polsko-rosyjskiej, w kontekście obecnych problemów na granicy fińsko-rosyjskiej*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl>, 26.01.2024 (1.07.2024); M. Bura, *Wczoraj na granicy*, Podlaski Oddział Straży Granicznej, <https://www.podlaski.strazgraniczna.pl>, 5.07.2024 (10.07.2024). Dane za 2024 r. zostały przedstawione 5 lipca i obejmują przybliżoną liczbę nielegalnych prób przekroczenia granicy od początku roku do tego dnia.

Przedstawione na wykresie 1 dane ukazują przybliżoną liczbę nielegalnych przekroczeń polsko-białoruskiej granicy. Trwający od połowy 2021 r. kryzys cechuje swoista dynamika, która determinowana jest działaniami białoruskich władz w zakresie wywierania presji na polski rząd, jak również czynnościami stanowiącymi reakcję na zdarzenia prowokacyjne. Zastosowane w obowiązującym prawie zmiany, budowa bariery,

³⁵ J. Cios, *Od 1 lipca br. zmiana zasad przebywania w strefie przy granicy z Białorusią*, Życie Zamościa.pl, <https://zyciezamoscia.pl>, 15.06.2022 (1.07.2024).

³⁶ Rozporządzenie nr 7/2021 Wojewody Podlaskiego z dnia 1 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na całym odcinku pasa drogi granicznej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2021.3269).

jak również znaczne zaangażowanie polskich służb niestety nie wpłynęły na podejście białoruskich władz, które nie zaprzestały działalności destabilizującej sytuację na polskim pograniczu. Trudna sytuacja powoduje, że wciąż konieczne jest podejmowanie działań ukierunkowanych na wzmocnienie ochrony polskiej granicy³⁷. Zmiana stanowiska rządzących do problemu ochrony granicy nastąpiła dopiero w czerwcu 2024 r., kiedy to ogłoszono, że w jej pobliżu zostanie utworzona strefa buforowa.

Polskie regulacje ukierunkowane na ochronę granicy państwowej

Pojęcie strefy buforowej ma swoje korzenie w naukach przyrodniczych. Ich stosowanie pozwalało na utrzymanie bioróżnorodności, ochronę dzikich gatunków przed wpływem cywilizacji, jak i skutecznie ograniczało rozprzestrzenianie się chorób. Znaczenie strefy buforowej może mieć również wymiar medyczny, a także polityczny. Jej utworzenie wskazuje na istnienie problemu i ma zapobiegać jego eskalacji. Może również świadczyć o tym, że państwo lub instytucja nie jest w stanie zapewnić np. dostatecznej ochrony granic³⁸.

Istnieje wiele definicji strefy buforowej. Przykładowo, według tej znajdującej się w słowniku PWN, strefa buforowa jest to „obszar neutralny położony między dwoma skłóconymi państwami”³⁹. Termin ten definiowany jest również jako „obszar leżący pomiędzy dwoma lub większą liczbą innych obszarów i służący ograniczeniu możliwości szkodliwych interakcji między nimi”⁴⁰. Według kolejnej definicji strefa buforowa to „określony obszar kontrolowany przez siły operacji pokojowych [...] utworzony w celu stworzenia obszaru separacji między siłami spornymi lub wojowniczymi i zmniejszenia ryzyka wznowienia konfliktu”⁴¹.

W obecnym stanie prawnym przepisy regulujące kwestie dotyczące ochrony granicy państwowej znajdują się w ustawie z dnia 12 paździer-

³⁷ Na modernizację zabezpieczenia granicy w 2024 r. przeznaczono ponad 125 mln zł. Zob. *Podpisano umowę na modernizację bariery elektronicznej*, Komenda Główna Strazy Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl>, 5.07.2024 (25.07.2024).

³⁸ L. Beehner, G. Meibauer, *The Futility of Buffer Zones in International Politics*, „Orbis FPRI’s Journal of World Affairs”, 2016, vol. 60, nr 2, s. 2.

³⁹ *Strefa buforowa* [w:] *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl> (25.07.2024).

⁴⁰ Zob. A. Ebregt, P. De Greve, *Buffer zones and their management. Policy and Best Practices for terrestrial ecosystems in developing countries*, Wageningen 2000, s. 12.

⁴¹ Zob. L. Beehner, G. Meibauer, *op.cit.*, s. 3.

nika 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁴². Według art. 7 ust. 1 ustawy „Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest organem odpowiedzialnym za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego, w zakresie określonym w odrębnych przepisach”.

W dniu 12 czerwca 2024 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Tomasz Siemoniak, na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej podpisał rozporządzenie w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi⁴³. Akt ten opublikowano jeszcze w tym samym dniu, zaś wszedł on w życie 13 czerwca 2024 r.

Ustawodawca w artykule 12 a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej określił okoliczności, których zaistnienie umożliwi polskim władzom wprowadzenie czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, która przylega do granicy państwowej, a stanowi jednocześnie granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen. Mianowicie, przepis ten precyzuje, że taka możliwość występuje w przypadku, gdy pojawi się konieczność zapewnienia bezpieczeństwa bądź konieczność zapewnienia porządku publicznego w obrębie strefy nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, które stanowi konsekwencje przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa bądź podejmowania prób takiego przekraczania granicy, tudzież uzasadnionym ryzykiem popełniania innego rodzaju czynów zabronionych.

Ten sam przepis w ust. 2 stanowi, że Minister właściwy do spraw wewnętrznych, po uprzednim zasięgnięciu w tej sprawie opinii od Komendanta Głównego Straży Granicznej, może (w drodze rozporządzenia) wprowadzić, na wskazanym obszarze gmin bądź ich części, czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, która przylega do granicy państwowej (stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen). Przepisy ustawy zastrzegają, że przy podejmowaniu takiej decyzji minister właściwy do spraw wewnętrznych bierze pod uwagę takie kwestie, jak: 1) konieczność zapewnienia ochrony granicy państwowej, a także

⁴² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2024 r., poz. 388).

⁴³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2024, poz. 861).

jej nienaruszalności oraz 2) konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej (szczególnie na obszarze, który bezpośrednio przylega do granicy państwowej). Podczas swoich działań minister powinien kierować się również potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa następujących podmiotów: 1) pracowników służb państwowych, 2) funkcjonariuszy oraz 3) żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, którzy realizują swoje zadania o charakterze służbowym na granicy państwowej. Ponadto ustawa zobowiązuje ministra do tego, aby miał również na uwadze obowiązek Rzeczypospolitej Polskiej do wywiązywania się z ciężących na niej zobowiązań międzynarodowych.

Wyżej opisana regulacja (art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej) stanowiła podstawę prawną wydania rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi. Na podstawie § 1.1. rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi ustanowiono czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi⁴⁴.

W drodze wyżej przytoczonych przepisów rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi ustanowiono czasowy (obejmujący okres 90 dni, począwszy od 13 czerwca 2024 r. – tj. od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia) zakaz przebywania we wskazanej strefie nadgranicznej. Na skutek przeprowadzonych konsultacji publicznych⁴⁵, jak również ustaleń

⁴⁴ Stanowi granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia 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 77 z 23.03.2016, s. 1, z późn. zm.).

⁴⁵ W opublikowanym na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych *Podsumowaniu 3 tygodni funkcjonowania strefy buforowej na granicy polsko-białoruskiej* Jacek Brzozowski, wojewoda podlaski, podkreślił, że: „wprowadzenie strefy buforowej poprzedziły konsultacje społeczne, które odbywały się 5 i 6 czerwca br. w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim. Rozmowy prowadzono również z samorządowcami oraz przedstawicielami lokalnych przedsiębiorców i Białowieskiego Parku Narodowego. W rozmowach uczestniczyły także Polska Akademia Nauk oraz stacja badawcza w Białowieży”. Zob. *Podsu-*

dokonanych pomiędzy resortami, uwzględniono uwagi, które dotyczyły ograniczenia terytorium objętego czasowym zakazem przebywania. Podkreślono, że strefa stanowi konieczne minimum⁴⁶.

Obszar, na którym funkcjonuje zakaz, nie dotyczy miejscowości oraz szlaków turystycznych. Podyktowane jest to dążeniem do zniwelowania uciążliwości wprowadzonych restrykcji dla mieszkańców, podmiotów prowadzących działalność zawodową oraz turystów. Zasadniczym celem zastosowanych rozwiązań, do których należy zaliczyć ograniczenie obecności postronnych osób na obszarze działania służb, jest zapewnienie bezpieczeństwa znajdującym się tam obywatelom, Policji, funkcjonariuszom Straży Granicznej oraz żołnierzom. Oprócz tego niniejsze działania podyktowane są koniecznością zmniejszenia aktywności grup przemytniczych, których operatywność nasila zjawisko nielegalnej migracji⁴⁷.

Zakończenie

Wprowadzenie strefy buforowej było działaniem wynikającym z narastającej presji migracyjnej. W tym zakresie nie sposób pominąć również nacisków opinii publicznej, które pojawiły się z powodu wydarzeń, do których doszło na granicy polsko-białoruskiej w pierwszej połowie 2024 r. Co istotne dla weryfikacji postawionej we wstępie hipotezy badawczej, strefa buforowa była rozwiązaniem, którego analiza z perspektywy powstałych w wyniku jej wprowadzenia konsekwencji pozwala na określenie jej jako środka porównywalnego ze stanem wyjątkowym. Oznacza to zatem, że przedmiotowa hipoteza badawcza została zweryfi-

mowanie 3 tygodni funkcjonowania strefy buforowej na granicy polsko-białoruskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 5.07.2024 (26.07.2024).

⁴⁶ *Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał rozporządzenie w sprawie utworzenia tzw. strefy buforowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 12.06.2024 (26.07.2024).* Warto w tym miejscu zaznaczyć, że można znaleźć również informacje wskazujące na niezadowolenie niektórych podmiotów ze zorganizowanych konsultacji. W tym zakresie należy jako przykład wskazać sytuację z 11 czerwca, kiedy wystosowano pismo do wiceministra Macieja Duszczyka, w którym krytyce poddano sposób przeprowadzenia konsultacji, jak również sam pomysł dotyczący utworzenia strefy buforowej. Niniejsze pismo zostało podpisane m.in. przez: 1) Hel-sińską Fundację Praw Człowieka, 2) Klub Inteligencji Katolickiej, 3) Grupę Granica, 4) Fundację Ocalenie i 5) Polską Akcję Humanitarną. Szerzej na ten temat zob. *Organizacje pomocowe: konsultacje społeczne dotyczące strefy buforowej na granicy PL-BY to fasada*, OKO.press, <https://oko.press>, 11.06.2024 (26.07.2024).

⁴⁷ *Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał rozporządzenie...*

kowana pozytywnie. Wskazują na to również stanowiące efekt przeprowadzonych badań uzyskane wyjaśnienia, wynikające z postawionych pytań badawczych. Odpowiedź na pierwsze z nich pozwala na wskazanie zakazu przebywania na obszarze od 200 do 2000 m. Przyjęte rozwiązanie w zakresie podstawy prawnej, jak i praktyki funkcjonowania przypomina tzw. nieformalny stan nadzwyczajny stosowany od grudnia 2021 r. do końca czerwca 2022 r., który porównywano do stanu wyjątkowego⁴⁸. Należy podkreślić, że przyjęte w czerwcu 2024 r. rozwiązania były mniej dotkliwe w skutkach, chociażby ze względu na zasięg terytorialny, nadal jednak utrzymywały zakaz przebywania w wyznaczonej rozporządzeniem strefie. O podobieństwie obu sytuacji świadczy również stanowisko wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), dotyczące wprowadzenia strefy buforowej przy granicy z Białorusią. Rzecznik Praw Obywatelskim zwrócił uwagę, że z czasowego przebywania na tym obszarze nie zostali wyłączeni dziennikarze, ale i organizacje niosące pomoc humanitarną⁴⁹. W tym miejscu warto przywołać stanowisko organizacji Lekarze bez Granic, która wskazywała na ograniczenia w udzielaniu pomocy migrantom. Była to jedyna organizacja upoważniona do niesienia pomocy, której działania mogły być podejmowane wyłącznie w niektórych częściach strefy buforowej (na okres 30 dni)⁵⁰.

W przypadku drugiego pytania należy stwierdzić, że przedmiotowy środek (przynajmniej według dostępnych danych) charakteryzował się swoistą skutecznością. Według informacji zaprezentowanych przez SG w trakcie trzech tygodni obowiązywania strefy buforowej odnotowano 1700 prób nielegalnego przekroczenia granicy, a trzy tygodnie przed zastosowaniem tego środka stwierdzono 3900 takich przypadków⁵¹. Powyższe statystyki dowiodły, że przynajmniej częściowo zastosowany środek okazał się skuteczny.

Bibliografia

- 900 żołnierzy wysłanych na granicę z Białorusią, Onet, <https://wiadomosci.onet.pl>, 20.08.2021 (1.07.2024).
- Beehner L., Meibauer G., *The Futility of Buffer Zones in International Politics*, „Orbis FPRI's Journal of World Affairs”, 2016, vol. 60, nr 2.

⁴⁸ Jako podstawę prawną wskazano wówczas ten sam przepis, tj. art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Zob. S. Patyra, *op.cit.*

⁴⁹ *Stanowisko RPO dotyczące wprowadzenia strefy buforowej przy granicy z Białorusią*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 14.06.2024 (26.07.2024).

⁵⁰ *Lekarze bez Granic wzywają do zapewniania pomocy potrzebującym na granicy białoruskiej*, Lekarze bez Granic, <https://lekarze-bez-granic.pl>, 23.07.2024 (26.07.2024).

⁵¹ *Podsumowanie 3 tygodni...*

- Bura M., *Wczoraj na granicy*, Podlaski Oddział Straży Granicznej, <https://www.podlaski.strazgraniczna.pl>, 5.07.2024 (10.07.2024).
- Celej P., *Ponad 50 uszkodzonych mundurów z rąk imigrantów na granicy w 2024 roku. Winne złe prawo?*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 6.06.2024 (1.07.2024).
- Ciechanowska J., Szwed K., *Odpowiedź Polski i Litwy na kryzys migracyjny przy granicy z Białorusią – próba porównania*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2023, nr 1.
- Ebregt A., De Greve P., *Buffer zones and their management. Policy and Best Practices for terrestrial ecosystems in developing countries*, Wageningen 2000.
- Janczewski A., *Szef MSWiA: sytuacja na granicy z Białorusią jest pod kontrolą*, Polskie Radio Białystok, <https://www.radio.bialystok.pl>, 12.08.2021 (1.07.2024).
- Lekarze bez Granic wzywają do zapewniania pomocy potrzebującym na granicy białoruskiej*, Lekarze bez Granic, <https://lekarze-bez-granic.pl>, 23.07.2024 (26.07.2024).
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał rozporządzenie w sprawie utworzenia tzw. strefy buforowej*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 12.06.2024 (26.07.2024).
- Od 1 lipca br. zmiana zasad przebywania w strefie przy granicy z Białorusią*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 9.06.2022 (1.07.2024).
- Od 13 czerwca obowiązuje tzw. strefa buforowa na odcinku granicy polsko-białoruskiej*, Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, <https://www.gov.pl/web/uw-podlaski>, 13.06.2024 (1.07.2024).
- Odpowiedź na interpelację nr 27806 w sprawie roli Wojsk Obrony Terytorialnej w kontekście kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl>, 9.12.2021 (1.07.2024).
- Organizacje pomocowe: konsultacje społeczne dotyczące strefy buforowej na granicy PL-BY to faszada*, OKO.press, <https://oko.press>, 11.06.2024 (26.07.2024).
- Orzech K., *Zagrożenia dla Polski kreowane przez Republikę Białorusi w kontekście sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2021, z. 2.
- Patyra S., *Opinia prawna w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1754), uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 17 listopada 2021*, Archiwum Osiatyńskiego, <https://archiwumosiatynskiego.pl>, 17.11.2021 (1.07.2024).
- Pietraszewski M., *Błaszczak zdradza, kiedy ruszy budowa płotu na granicy. „Mamy do czynienia z wojną hybrydową”*, Radio ZET, <https://wiadomosci.radiozet.pl>, 23.08.2021 (1.07.2024).
- Podpisano umowę na modernizację bariery elektronicznej*, Komenda Główna Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl>, 5.07.2024 (25.07.2024).
- Podsumowanie 3 tygodni funkcjonowania strefy buforowej na granicy polsko-białoruskiej*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 5.07.2024 (26.07.2024).
- Radziłowicz M., *Ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej – proces legislacyjny [w:] National security in modern world. legal, technological and social communication aspects*, red. J. Mrozek, S. Banakh, S. Mazepa, Elk 2021.
- 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 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2024, poz. 861).
- 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. Podlaskiego 2022.2772).
- 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. Podlaskiego 2022.3723).
- Rozporządzenie nr 7/2021 Wojewody Podlaskiego z dnia 1 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na całym odcinku pasa drogi granicznej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2021.3269).
- Rozporządzenie nr 9/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 21 listopada 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2022.5203).
- 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 77 z 23.03.2016, z późn. zm.).
- 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 Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. 2021, poz. 1613).
- Shadurski V., *Międzynarodowa działalność Demokratycznej Białorusi w czasie kryzysu legitymizacji reżimu autorytarnego (2020–2023)*, „Wschodnioznawstwo”, 2023, t. 17.
- Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 września 2021 r. (drugi dzień obrad)*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl, 9.12.2021 (1.07.2024).
- Stanowisko RPO dotyczące wprowadzenia strefy buforowej przy granicy z Białorusią*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 14.06.2024 (26.07.2024).
- Stańczuk I., *Konstytucyjny obowiązek ochrony granic RP w świetle kryzysu na granicy z Białorusią*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2022, nr 3.
- Starzewski Ł., *Ustawa o budowie muru na granicy częściowo niekonstytucyjna. Uwagi RPO dla Senatu*, <https://bip.brpo.gov.pl>, 21.10.2021 (1.07.2024).
- Strefa buforowa* [w:] *Słownika języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl> (25.07.2024).
- Szczepańska E., *Ruszyła budowa bariery na granicy polsko-białoruskiej*, Komenda Główna Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl>, 26.01.2022 (1.07.2024).
- Tuleja P., *Piotr Tuleja: Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny*, konstytucyjny.pl, <https://konstytucyjny.pl>, 9.12.2021 (3.07.2024).
- Ustawa o granicy państwowej wymaga poprawek. Uwagi RPO dla Senatu*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 23.11.2021 (3.07.2024).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2024, poz. 388).

Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2191).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).

Zakończenie budowy fizycznej części zapory na granicy polsko-białoruskiej – wydarzenie z udziałem kierownictwa MSWiA, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 30.06.2022 (1.07.2024).

Zmarł żołnierz pchnięty nożem na granicy polsko-białoruskiej, Polskie Radio Białystok, <https://www.radio.bialystok.pl>, 6.06.2024 (1.07.2024).

Buffer zone as a method of protecting the Polish state border

Abstract

The ongoing crisis on the Polish-Belarusian border since the summer of 2021 determines the significant involvement of Polish services. Due to the deliberate actions of the Belarusian authorities, the Polish state is forced to make special efforts aimed at protecting the state border. The authorities in Minsk deliberately escalate tensions by using migrants from Africa and the Middle East. Due to the ensuing crisis in Poland, a state of emergency was introduced in the Polish-Belarusian border area in September 2021, which was then informally maintained until the end of June 2022. Although the situation was relatively stabilised, tensions increased in spring 2024, leading the Council of Ministers to decide to introduce a so-called buffer zone.

Keywords: migration crisis, state border, buffer zone, state of emergency, border guards