

Maciej Rudek

Wpływ procesu tymczasowo przywróconych kontroli granicznych na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski



Maciej Rudek

Wpływ procesu tymczasowo
przywróconych kontroli granicznych
na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski

Maciej Rudek

Wpływ procesu tymczasowo
przywróconych kontroli granicznych
na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski

Poznań 2026
Wydawnictwo Naukowe Kontekst

Maciej Rudek, Wpływ procesu tymczasowo przywróconych kontroli granicznych na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski, Poznań 2026, Wydawnictwo Naukowe Kontekst, s. 156, 4 zdjęcia.

The Impact of the Temporarily Reinstated Border Controls on Internal Security of Poland.

Streszczenie

Publikacja podejmuje problematykę wpływu procesu tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych strefy Schengen na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. W części teoretycznej omówiono pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego, jego współczesne zagrożenia oraz służby i instytucje odpowiedzialne za jego zapewnienie. Przedstawiono także genezę strefy Schengen, drogę Polski do członkostwa w niej oraz unijne i krajowe podstawy prawne przywracania kontroli granicznej, z uwzględnieniem nowelizacji kodeksu granicznego Schengen z 2024 r.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo wewnętrzne, strefa Schengen, tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej, granice wewnętrzne, Straż Graniczna, kodeks graniczny Schengen, ochrona granicy państwowej

Abstract

The publication addresses the impact of the temporary reintroduction of border control at the internal borders of the Schengen area on the internal security of Poland. The theoretical part discusses the concept of internal security, contemporary threats to it, and the services and institutions responsible for ensuring it. It also presents the origins of the Schengen area, Poland's path to membership, and the EU and national legal bases for reintroducing border control, including the 2024 amendment to the Schengen Borders Code.

Keywords

internal security, Schengen area, temporary reintroduction of border control, internal borders, Border Guard, Schengen Borders Code, border surveillance

Recenzenci

Ppłk dr hab. inż. Radosław Bielawski, NATO Science & Technology Organization (NATO STO)

Dr hab. Wojciech Gizicki, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Prof. dr hab. inż. dr h.c. Jarosław Wołęjszo, Uniwersytet kaliski im. Prezydenta Stanisława

Wojciechowskiego

Projekt okładki

Sonia Pleśnierowicz

Redakcja i korekta

Iwona Szkudlarek

© Copyright by Maciej Rudek

Wydawnictwo Naukowe Kontekst, Poznań 2026

ISBN 978-83-68332-39-1



DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.23287413>

Druk

Zakład Poligraficzny Moś & Łuczak, Poznań

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe Kontekst

www.wkn.com.pl

kontekst2@o2.pl

 **Kontekst**
Wydawnictwo

WYDAWNICTWO NAUKOWE



Spis treści

Wstęp	7
Przedmowa	9

Rozdział 1.

Bezpieczeństwo wewnętrzne – charakterystyka i zagrożenia

1.1. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego	17
1.2. Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski	24
1.3. Służby i instytucje zapewniające bezpieczeństwo wewnętrzne Polski	35
1.4. Wnioski	42

Rozdział 2.

Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen

2.1. Geneza	45
2.1.1. Tworzenie strefy Schengen	45
2.1.2. Polska w drodze do strefy Schengen	52
2.2. Podstawy prawne przywracania kontroli granicznej	55
2.2.1. Prawo Wspólnotowe	55
2.2.2. Prawo krajowe	60
2.3. Charakterystyka tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej	61

2.4.	Ramy organizacyjne	72
2.5.	Wnioski	75

Rozdział 3.

Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej przeprowadzone przez Polskę

3.1.	Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej w 2012 r. – EURO 2012	77
3.2.	Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2013 r. – konferencja klimatyczna (UNFCCC), konferencja dotycząca Protokołu z Kioto oraz Sesja Organów Pomocniczych w Warszawie	81
3.3.	Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2016 r. – szczyt NATO, Światowe Dni Młodzieży i wizyta Papieża Franciszka	84
3.4.	Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2018 r. – konferencja klimatyczna COP24	88
3.5.	Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2019 r. – konferencja ministerialna poświęcona budowaniu pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie	90
3.6.	Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2020 r. – COVID-19	93
3.7.	Wnioski	99

Rozdział 4.

Badania i koncepcja proponowanych zmian

4.1.	Wywiady	107
4.1.1.	Wnioski z wywiadów	119
4.2.	Obserwacje własne	125
4.3.	Dane uzyskane od instytucji	126
4.4.	Koncepcja proponowanych zmian	128
4.5.	Podsumowanie	136
Zakończenie		139
Bibliografia		143
Spis zdjęć		152
Streszczenie		153
Abstract		154

Wstęp

W świecie coraz łatwiejszej, szybszej i dostępniejszej komunikacji, a co za tym idzie umiędzynaradawiających się zagrożeń, coraz większą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa odgrywa ochrona jego granic. Kwestia ta wydaje się dość oczywista – od lat państwa podejmują starania w tej materii. Ochrona granic zewnętrznych strefy Schengen odbywa się w głównej mierze dzięki stałej kontroli granicznej. Coraz większym wyzwaniem stają się natomiast granice wewnętrzne, gdzie tego typu kontrole zostały zniesione. Na co dzień w tych miejscach prowadzone są wyrwykowe działania kontrolne, lecz każde Państwo Członkowskie ma możliwość, w szczególnych sytuacjach, wznowić tymczasowo kontrole graniczne na granicach wewnętrznych. Tego typu działania mogą stanowić istotny element w procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednakże jest to zjawisko stosunkowo nowe w Polsce i w związku z tym zagadnienie tymczasowych kontroli granicznych nie doczekało się pogłębionych badań i refleksji w polskim dorobku naukowym. Czym właściwie są tymczasowe kontrole graniczne? Jakie Polska ma w tej dziedzinie doświadczenia? Czy instrument ten jest skuteczny i spełnia swoją rolę, a co za tym idzie czy warto rozważać w przyszłości jego stosowanie? Podjętą tematykę bezpieczeństwa wewnętrznego, warto zastanowić się nad tymi pytaniami.

W niniejszej publikacji podjęto się zbadania wpływu procesu tymczasowych kontroli granicznych na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Właściwe poznanie

oraz ocena tego procesu mogą w przyszłości posłużyć w różnych procesach decyzyjnych, mających na celu zapewnienie ochrony granic wewnętrznych. Warto w tym miejscu podkreślić znaczenie samego bezpieczeństwa. Piramida potrzeb Masłowa w bardzo obrazowy sposób przedstawia wagę zapewnienia bezpieczeństwa dla człowieka, a także innych podmiotów¹. Bez zapewnienia bezpieczeństwa większość innych potrzeb w zasadzie nie może być należycie zrealizowana.

Książka składa się z czterech rozdziałów, które skupiają się wokół zagadnień związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym oraz tymczasowymi kontrolami granicznymi.

W pierwszym rozdziale pt. *Bezpieczeństwo wewnętrzne – charakterystyka i zagrożenia* skupiono się na wyjaśnieniu pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne”, zaczynając od istoty samego bezpieczeństwa. Mówiąc o bezpieczeństwie, autor postanowił wskazać również na główne zagrożenia mogące godzić współcześnie w Polskę. Za warte uwagi uznano również służby i instytucje, których zadaniem jest zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Rozdział drugi pt. *Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen* na wstępie zawiera rys historyczny na temat powstania strefy Schengen oraz dołączenia do niej Polski. Następnie opisane zostały podstawy prawne przywracania kontroli granicznej, zarówno w odniesieniu do prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Ważnym elementem tego rozdziału jest również scharakteryzowanie omawianego instrumentu, a także wskazanie jego ram organizacyjnych w oparciu o regulacje Straży Granicznej.

W trzecim rozdziale pt. *Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej przeprowadzone przez Polskę* wskazano wszystkie przywrócenia zrealizowane w założonym okresie badawczym (od 21.12.2007 r. do 30.05.2023 r.). Każdy z podrozdziałów zajmuje się opisem i analizą poszczególnej tymczasowej kontroli granicznej.

Rozdział czwarty pt. *Badania i koncepcja proponowanych zmian* powstał w głównej mierze na bazie przeprowadzonych badań empirycznych (sondaż diagnostyczny oraz obserwacja). Zawarto w nim również informacje pozyskane od innych instytucji zaangażowanych w przeprowadzanie tymczasowych kontroli, a także, co szczególnie istotne – koncepcję proponowanych zmian i podsumowanie, które zostały wyrażone w oparciu o cały proces badawczy.

Niniejsza publikacja jest dla autora wstępem do dalszych badań nad bezpieczeństwem granic wewnętrznych, szczególnie z uwzględnieniem stosowania tymczasowych kontroli granicznych. Badania w tym zakresie mogą przyczynić się do wzrostu efektywności tego instrumentu, co stanowi motywację do dalszych wysiłków badawczych.

¹ C. Rutkowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie z elementami naukoznawstwa*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2018, s. 19–20.

Przedmowa

Wraz z powstaniem strefy Schengen, w Europie zaczął kreować się obszar bez kontroli granicznych. Możliwość swobodnego przekraczania granic w dowolnym miejscu i czasie niesie za sobą niewątpliwie wiele korzyści. Jednymi z nich są z pewnością postęp integracji europejskiej, rozwój turystyki, wzrost gospodarczy oraz zwiększenie zatrudnienia wśród pracowników transgranicznych. Jednakże proces ten może nieść również pewne zagrożenia. Granice pozbawione kontroli sprzyjają przestępczości transgranicznej, nielegalnej migracji, łatwiejszemu rozprzestrzenianiu się broni, narkotyków i innych substancji niedozwolonych oraz terroryzmowi międzynarodowemu. Mniej dostrzegalnymi zagrożeniami są także nielegalny transport odpadów oraz innych dóbr takich jak np. dzieła sztuki, a także, korzystając z przykładu pandemii COVID-19, środki ochrony osobistej w postaci np. maseczek chirurgicznych. Szereg różnego rodzaju zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego poszczególnych państw oraz strefy Schengen nie pozwala zostawić kwestii granic wewnętrznych poza obszarem zainteresowania służb, instytucji oraz badaczy zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa.

Rekompensując zniesienie kontroli granicznych na granicach wewnętrznych, państwa członkowskie zobligowane zostały do wzmocnienia kontroli granic zewnętrznych. Stworzono systemy informatyczne takie jak SIS (Schengen Information System – obecnie SIS II) i VIS (Visa Information System), które wzmacniają efektywność służb policyjnych i migracyjnych państw strefy Schengen oraz kontroli jej

granic zewnętrznych. Państwa sąsiadujące współpracują ze sobą w obszarze wspólnych patroli, wymiany informacji oraz, co bardzo ważne, pościgów transgranicznych.

W przypadku, gdy działania zaradcze okażą się niewystarczające i dane państwo zmierzy się z zagrożeniem, które związane jest z ochroną granicy wewnętrznej lub gdy państwo posiada informacje, że jest wysoce prawdopodobne, iż dane zagrożenie może niedługo pojawić się (np. w związku z organizacją ważnego wydarzenia międzynarodowego), to ma ono możliwość wprowadzić tymczasowo kontrolę graniczną na części lub całości granic wewnętrznych. Co do zasady, ma to być środek ostateczny, a czas jego trwania możliwie jak najkrótszy. Działanie to ma swoje umocowanie prawne zarówno w prawie międzynarodowym (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)), jak i krajowym (w przypadku Polski – ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej oraz rozporządzenia MSWiA).

Pierwszy raz w historii kontrola graniczna została tymczasowo przywrócona przez Francję w dniu 21.10.2006 r. na granicy lądowej z Hiszpanią². Od tego czasu kontrole były przywracane wielokrotnie przez różne państwa na wewnętrznych granicach lądowych, morskich oraz w portach lotniczych. Wraz z biegiem lat rozwiązanie, którym jest przywracanie kontroli, nie straciło na znaczeniu, ponieważ świat ulega coraz większej globalizacji, a co za tym idzie, również i zagrożenia stają się ponadpaństwowe.

Poziom mobilności ludzi jest obecnie najwyższy w historii i stale się dynamizuje. Powoduje to coraz większe ruchy migracyjne (legalne i nielegalne), a także wzrost przepływu różnego rodzaju produktów. Zarówno przepływ ludzi, jak i towarów niesie za sobą pewne negatywne konsekwencje. Aby właściwie temu przeciwdziałać, państwa muszą kontrolować przepływy mające miejsce na ich granicach zewnętrznych, ale również wewnętrznych. Możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych daje państwom członkowskim strefy Schengen możliwość oddziaływania na własne bezpieczeństwo i poczucie sprawczości w tej ważnej dla każdego podmiotu dziedzinie.

W niniejszej publikacji podjęto próbę ustalenia wpływu procesu tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. W tym celu poddano analizie sprawozdania z przeprowadzonych przez Polskę tymczasowych przywróceń kontroli granicznych na granicach wewnętrznych. Analizie pod-

² Według wykazu powiadomień państw członkowskich o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 kodeksu granicznego Schengen: Komisja Europejska, *Temporary Reintroduction of Border Control*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en?prefLang=pl&ettrans=pl (dostęp: 01.12.2024 r.).

dane zostały zarówno sprawozdania Straży Granicznej, która jest bezpośrednio odpowiedzialna za organizację i dokonywanie kontroli granicznych, jak również informacje uzyskane od innych służb zaangażowanych we wsparcie Straży Granicznej celem weryfikacji ich wkładu w przeprowadzanie omawianych działań. W książce omówione zostały wyniki badań przeprowadzonych w formie wywiadu i obserwacji dotyczące wpływu przywrócenia tymczasowej kontroli granicznej na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski.

W procesie badawczym wykorzystano metody jakościowe ze względu na dynamiczny rozwój kwestii będących przedmiotem niniejszej publikacji. Jednocześnie należy podkreślić praktyczne zastosowanie metod ilościowych (ankietowanie), które z pewnością posłużą autorowi w przyszłości, w celu rozwinięcia podjętej problematyki. Szczególną rolę przy prowadzeniu każdego rodzaju badań odgrywa odpowiedni dobór literatury. Ze względu na jej ograniczoność w omawianym temacie, czyli tzw. lukę badawczą (wskazaną w dalszej części), dokonując analizy źródeł, autor koncentruje się przede wszystkim na sprawozdaniach sporządzonych przez Straż Graniczną. Należy zwrócić uwagę, że wspomniana luka badawcza może z jednej strony stanowić zagrożenie dla jakości prowadzonych badań (szczególnie w kontekście analizy źródeł), lecz z drugiej strony stwarza ona szansę na powstanie innowacyjnej pracy.

Należy podkreślić, że chociaż zasadniczo książka koncentruje się badawczo na oddziaływaniu przywróconej kontroli granicznej na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski, to istotne jest, że ten instrument, w szerszej perspektywie i w ujęciu całej strefy Schengen, wpływa na bezpieczeństwo wewnętrzne także pozostałych państw strefy. Przykładem może być przywrócenie przez Czechy kontroli granicznej na lądowej granicy ze Słowacją w dniu 29.09.2022 r. jako odpowiedź na nielegalną migrację oraz działalność zorganizowanych grup przemytniczych. To działanie wpłynęło pozytywnie na bezpieczeństwo nie tylko Czech, lecz przede wszystkim Niemiec, Francji czy państw nordyckich, które są głównymi destynacjami współczesnych nielegalnych migrantów. W związku z powyższym, w toku dalszych badań autor przewiduje poszerzenie działalności badawczej o weryfikację wpływu omawianego instrumentu na całą strefę Schengen, uwzględniając działalność w tej sferze pozostałych państw grupy Schengen.

Według danych Komisji Europejskiej³, kontrole na granicach wewnętrznych strefy Schengen zostały przywrócone (w tym ponownie przywrócone/wydłużone) 351 razy. Spośród tych pozycji 10 stanowią przywrócenia i wydłużenia kontroli wprowadzone przez Polskę. Najczęściej kontrolę przywracała/wydłużała Austria – 43. Zaraz po niej znajdują się Niemcy (35), Norwegia (34) czy Finlandia (32). Jak widać po liczbach, nie jesteśmy krajem najbardziej doświadczonym w korzystaniu z tego instrumentu. Nie należymy też do grona najrzadziej z niego korzystających.

³ Dane na dzień 30.05.2023 r.

Szwajcaria wprawdzie skorzystała z możliwości przywrócenia kontroli na granicach 11 razy, jednakże wszystkie te przypadki były związane z rozszerzaniem się pandemii COVID-19. Również słowackie doświadczenia związane są wyłącznie z przeciwdziałaniem pandemii (1 przywrócenie 3-krotnie wydłużone). Jednym z krajów, które najmniej korzystały z możliwości przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych jest Słowenia – jedno przywrócenie, jednokrotnie przedłużone (2015 r. w związku z napływem migrantów).

Polska nie jest krajem, który – na tle innych państw strefy Schengen – często podejmuje decyzję o wprowadzeniu tymczasowych kontroli granicznych. Może to być wynikiem różnych czynników, takich jak niska ocena ryzyka wydarzeń organizowanych na terytorium Polski, niski poziom zagrożeń transgranicznych, niechęć do ograniczania swobodnego przepływu osób i towarów lub słaba analiza tego instrumentu, a co za tym idzie – niedostrzeżenie jego potencjału i efektywności.

Ze względu na niewielkie doświadczenia w przywracaniu kontroli granicznych, analitycy i badacze zajmujący się kwestiami bezpieczeństwa dotychczas nie zwracali na to zjawisko większej uwagi. Poza tym nie ma szczegółowych, dogłębnych analiz jego skuteczności. Stanowi to pewną lukę teoretyczną, której wypełnienie mogłoby wspomagać decydentów w podejmowaniu decyzji o wprowadzaniu w przyszłości kolejnych kontroli granicznych na granicach wewnętrznych. Większa praktyka w tym zakresie oraz jej dokładna analiza badawcza mogłyby również wspomóc wypracowywanie właściwej oceny konieczności użycia tego instrumentu.

Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej powinno być analizowane wieloaspektowo. Pod kątem ekonomicznym, czyli wielkości strat poniesionych ze względu na utrudnienie w przewozie towarów przez granicę, ograniczenie działalności turystycznej na terenach przygranicznych oraz w przemieszczaniu się pracowników transgranicznych (ogólnie oraz z uwzględnieniem poszczególnych odcinków granicy). W aspekcie prawnym, czyli możliwości wprowadzenia kontroli w poszczególnych przypadkach, jej przedłużenia oraz podejmowanych przez odpowiednie służby działań związanych z odprawą graniczną i ochroną granicy państwowej. W zakresie społecznym, szczególnie uwzględniając lokalne przygraniczne społeczności oraz wpływ wznowienia kontroli na poziom odczuwanego bezpieczeństwa. W związku z ograniczeniem swobody przemieszczania się społeczność przygraniczna napotyka utrudnienia w kontaktach z rodziną mieszkającą w państwie sąsiednim, w korzystaniu z różnego rodzaju usług, w tym np. medycznych (np. osoby mieszkające w Polsce, korzystające z opieki lekarzy w Niemczech). Istotny jest również wymiar polityczny. Wprowadzenie kontroli granicznej może wpływać na stosunki między sąsiadującymi państwami. Jednakże najważniejszym aspektem jest bezpieczeństwo. To, czy omawiany instrument przynosi pożądane skutki, a co za tym idzie, czy istnieje faktyczne uzasadnienie do jego wykorzystania oraz skali jego stosowania.

Wznowienie kontroli na granicach wewnętrznych angażuje siły i środki służb mundurowych oraz niesie ze sobą pewne koszty finansowe. W związku z tym decyzje powinny być z jednej strony dobrze przemyślane i uzasadnione, a z drugiej strony decydenci powinni mieć dostęp do rzetelnych analiz i wieloaspektowych ocen, by nie bali się podjąć decyzji o użyciu tego środka oraz by mogli go jak najefektywniej wykorzystać przy możliwie najmniejszych negatywnych konsekwencjach.

Z racji obszerności tematyki i jej rozwojowego oraz dynamicznego charakteru, należy zaznaczyć, że treść publikacji nie wyczerpuje wszystkich wyżej wymienionych aspektów, jednakże odnosi się do najistotniejszego, z perspektywy istoty tego instrumentu, czyli bezpieczeństwa. Autor podjął próbę oceny wpływu procesu tymczasowych kontroli granicznych na granicach wewnętrznych na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski, prowadzonych przez polskie służby w okresie od 21.12.2007 r. do 30.05.2023 r. Poprzez przeprowadzenie badania w formie wywiadu i obserwacji podjęto próbę weryfikacji, czy wprowadzenie tymczasowych kontroli granicznych wpływa na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski oraz jak można poprawić jego efektywność. Ponadto, dokonanie analizy i syntezy sprawozdań z przeprowadzonych kontroli, w tym zawartych w nich obiektywnych danych statystycznych, pomogło w ocenie wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne każdego z tych działań zarówno pojedynczo, jak i w ujęciu całościowym.

W przeglądzie literatury związanej z tymczasowym przywróceniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych uwzględniono przede wszystkim polskie opracowania naukowe. Jest to spowodowane głównie ograniczeniem w występowaniu tego zjawiska (strefa Schengen) oraz różnicą w uwarunkowaniach poszczególnych państw. Kontrola graniczna jest związana przede wszystkim z ruchami migracyjnymi. Państwa zrzeszone w ramach strefy Schengen mają różne doświadczenia i charakter migracji. Na przykład Szwecja jest głównie krajem docelowym, Słowacja dla większości migrantów stanowi obszar tranzytowy, a Polska jest zarówno krajem docelowym, jak i tranzytowym. Również zagrożenia transgraniczne nie są tożsame dla wszystkich granic wewnątrz strefy Schengen (np. szlaki przemytu narkotyków, nielegalny przewóz odpadów). Różnice w doświadczeniach pomiędzy poszczególnymi państwami determinowane są również przez geografie (fizyczną oraz polityczną). Przykładem może być Islandia, która nigdy nie będzie miała doświadczeń związanych z kontrolą na granicach lądowych, czy Grecja, która będzie mogła zacząć nabywać tego typu doświadczenia dopiero po zniesieniu kontroli granicznej na granicy z Bułgarią⁴. Autor chciałby również wykazać potencjalne znaczenie niniejszej książki w polskim dorobku naukowym. Ponadto przedmiotem badań jest wpływ omawianego instrumentu na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski, dlatego analizowana literatura powinna dotyczyć właśnie przykładu polskiego. Przygotowanie

⁴ Stan na 2023 r.

opracowania komparatystycznego będzie przedłużeniem badań zawartych w książce, których celem będzie poznanie, w jaki sposób tymczasowe kontrole graniczne wpływają na bezpieczeństwo wewnętrzne całej strefy Schengen.

Jedną z publikacji odnoszących się do omawianego tematu jest książka napisana pod redakcją naukową Moniki Trojanowskiej-Strzęboszewskiej *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*⁵ (2014 r.). Znajdują się w niej dwa rozdziały dotyczące wznowienia kontroli granicznych. Rozdział *Przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen* nawiązuje do powstania strefy Schengen oraz wskazuje pierwsze przypadki wznowień kontroli granic wewnętrznych (do 2010 r.). Autorka opisuje również problematykę próby reformy zasad dotyczących przywracania kontroli granicznych. Jest to bardzo merytoryczny rozdział, lecz opisywane zasady przywracania kontroli granicznych opierają się na ówczesnym kodeksie granicznym Schengen, który jest już nieobowiązujący.

Kolejny rozdział *Przywracanie kontroli granicznych, akcesja Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen oraz kwestia imigracji w ujęciu polskiej prasy codziennej* dotyczy tylko w części omawianej problematyki. Autor (Piotr Burgoński) dokonał analizy artykułów publikowanych na łamach „Gazety Wyborczej” oraz „Rzeczypospolitej” dotyczących kontroli granicznych i reformy strefy Schengen.

Jedną z bardziej aktualnych prac jest artykuł Anny Szachoń-Pszenny pt. *Granice strefy Schengen w obliczu początku pandemii koronawirusa – zasady prawne i możliwe scenariusze w 2020 roku*⁶ (2020 r.) opublikowany w czasopiśmie „Krytyka Prawa”. W powyższym artykule autorka rozpatruje przypadek tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej ze względu na zagrożenie dla zdrowia spowodowane pandemią COVID-19 oraz ocenia zasadność użycia tego środka. Do tego przypadku odnosi się również Robert Socha w swoim artykule *Prawne aspekty ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach pandemii*⁷ opublikowanym w Zeszytach Naukowych SGSP.

Elżbieta Lesiewicz w artykule *Strefa Schengen w dobie kryzysu migracyjnego*⁸ (2016 r.) opisuje funkcjonowanie strefy Schengen w związku z kryzysem migracyjnym, którego doświadczyła Europa w 2015 i w pierwszej połowie 2016 roku. Autorka wspomniała w swojej pracy o instrumencie, którym jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej, w kontekście migracyjnym i wskazała przykłady jego zastosowania w omawianym okresie.

⁵ M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.

⁶ A. Szachoń-Pszenny, *Granice strefy Schengen w obliczu początku pandemii koronawirusa – zasady prawne i możliwe scenariusze w 2020 roku*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12, nr 4.

⁷ R. Socha, *Prawne aspekty ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach pandemii*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 75(3).

⁸ E. Lesiewicz, *Strefa Schengen w dobie kryzysu migracyjnego*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 4.

W monografii pt. *Nielegalna imigracja. Przeciwdziałanie. Aspekty instytucjonalne i prawne*. Część 2⁹ Paweł Lubiewski w podrozdziale dotyczącym narzędzi zwalczania nielegalnej imigracji wskazał, że tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej jest istotnym instrumentem w przeciwdziałaniu temu zjawisku. W powyższej pracy omawiane zagadnienie nie jest szeroko opisywane, a jedynie wspomniane jako ważny element bezpieczeństwa. Również w *Meandrach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*¹⁰ w rozdziale dotyczącym wpływu nielegalnej imigracji na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski, Paweł Lubiewski wskazuje na tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej jako narzędzie przeciwdziałania nielegalnej migracji.

Nieco bardziej szczegółowy opis kontroli granicznych prowadzonych wewnątrz strefy Schengen znajdziemy w artykule *Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012*¹¹ Marty Zareckiej. Autorka wyjaśnia, czym jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznych oraz opisuje zasady jego wprowadzenia, a także wskazuje, jak do jego realizacji przygotowała się Straż Graniczna. Powyższy artykuł dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa podczas EURO 2012 i w tym kontekście również został ujęty instrument przywracania kontroli granicznych, który opisano jako główny mechanizm zapewnienia ochrony granicy wewnętrznej. W tej pracy znajdują się zarówno informacje ogólne dotyczące omawianego instrumentu, jak i opis konkretnego przypadku (case study).

W odniesieniu do EURO 2012 o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej pisała również Elżbieta Okoń w swoim artykule *Zadania i zakres uprawnień Straży Granicznej w odniesieniu do EURO 2012*¹². W powyższym artykule autorka wskazała na możliwość wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych, którą daje kodeks graniczny Schengen oraz że Polska skorzystała z tego rozwiązania w związku z organizacją międzynarodowego wydarzenia sportowego.

Kolejną istotną pracą w tej tematyce jest *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*¹³ pod redakcją naukową Anny Kosińskiej i Piotra Witkowskiego (2016 r.). W rozdziale *Bezpieczeństwo w polityce migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej* Anna Szachon-Pszenny opisuje tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej jako najczęstszy wyjątek od idei

⁹ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja. Przeciwdziałanie. Aspekty instytucjonalne i prawne*. Część 2, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2018.

¹⁰ A. Babiński (red.), *Meandry bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2017.

¹¹ M. Zarecka, *Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012*, „Wiedza Obronna” 2014, nr 2–3.

¹² E. Okoń, *Zadania i zakres uprawnień Straży Granicznej w odniesieniu do EURO 2012*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2012–2013, t. VIII–IX, z. 1.

¹³ A. Kosińska, P. Witkowski (red.), *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2016.

Schengen. Autorka podkreśla, że stosowanie tego środka jest legalne, jednak powinno stanowić wyjątek, a nie regułę.

W kolejnym rozdziale pt. *Zarządzanie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej w zakresie przemieszczania się osób* Stanisław Dubaj podkreśla, że państwa członkowskie powinny utrzymywać infrastrukturę konieczną do prowadzenia odpraw na wypadek tymczasowych kontroli granicznych. Autor opisuje ogólne zasady wprowadzenia tego instrumentu, wymienia niektóre przykłady, a także w odniesieniu do Polski wskazuje zasady użycia tego narzędzia przez nasz kraj. Ponadto w powyższym rozdziale znajdziemy również opis dwóch pierwszych przywróceń kontroli granicznej zastosowanych przez Polskę.

Polski dorobek naukowy związany z kwestią kontroli granicznych na granicach wewnętrznych nie jest zbyt obszerny. Powyższe publikacje w zasadzie nie są skupione na tej tematyce, lecz traktują ją raczej jako wątek poboczny. W odniesieniu do analizy poszczególnych, wprowadzonych przez Polskę kontroli na granicach wewnętrznych, znajdziemy informacje dotyczące pierwszych dwóch kontroli. Były one związane z EURO 2012 oraz szczytem klimatycznym (UNFCCC), a także z niedawną kontrolą związaną z pandemią COVID-19. Brak jest prac naukowych podejmujących studium przypadku przeprowadzonych kontroli w latach 2016 (Światowe Dni Młodzieży), 2018 (konferencja klimatyczna COP24) i 2019 (spotkanie ministerialne w sprawie bezpieczeństwa i pokoju na Bliskim Wschodzie).

W kontekście nauk o bezpieczeństwie brakuje również badań dotyczących wpływu procesu tymczasowej kontroli granicznej na bezpieczeństwo Polski. Brak tego rodzaju badań oraz analizy wyżej wymienionych przykładów wprowadzonych kontroli granicznych tworzą lukę badawczą, którą autor chce zacząć wypełniać niniejszą publikacją.

Rozdział 1.

Bezpieczeństwo wewnętrzne – charakterystyka i zagrożenia

W niniejszym rozdziale przedstawiono istotę pojęcia bezpieczeństwa i bezpieczeństwa wewnętrznego. Ponadto dla pełniejszego ujęcia tej problematyki w rozdziale opisano również współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski oraz instytucje zapewniające to bezpieczeństwo. Celem rozdziału jest odpowiedź na pytanie: *czym jest bezpieczeństwo wewnętrzne Polski?*

1.1. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego

Przed rozpoczęciem rozważań nad bezpieczeństwem wewnętrznym zasadnym jest określenie pojęcia samego bezpieczeństwa. Nie ma ono jednej obowiązującej definicji. Uważam natomiast, że każdy zainteresowany tą tematyką powinien zapoznać się z kilkoma z nich, by wyrobić sobie szerszy ogląd tego terminu. Jedną z najprostszych i najogólniejszych definicji bezpieczeństwa jest jego definicja negatywna, czyli rozumienie tego pojęcia jako stanu braku zagrożenia. Taką definicję podpowiada nam również słownik języka polskiego – „stan niezagrożenia”¹⁴. Warto w tym miejscu dodać, że w wielu opracowaniach naukowcy określają bezpieczeństwo zarówno jako stan, jak i proces. Powyższe wyjaśnienie jest na tyle ogólne, że

¹⁴ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 11.10.2026 r.).

znajduje zastosowanie w wielu różnych dziedzinach życia jednostek czy funkcjonowania różnych społeczności i organizacji (wielopodmiotowość). Dla lepszego zrozumienia wskazanej wyżej definicji warto wyjaśnić, czym jest zagrożenie. Według definicji Ryszarda Zięby zagrożenie należy rozumieć jako „subiektywne (a więc zależne od percepcji podmiotu postrzegającego) lub/i obiektywne (rzeczywiste) występowanie niebezpieczeństwa dla istotnych dla danego podmiotu wartości zaliczanych do jego bezpieczeństwa. Zagrożenie kieruje się na konkretne wartości, które są przedmiotem ochrony przez dany podmiot”¹⁵. Inną wartą wspomnienia definicją, traktującą zagrożenie z perspektywy państwa, jest rozumienie zagrożenia „jako możliwość powstania takiej sytuacji, w której organizacja (państwo) nie ma warunków dla swojego bytu i rozwoju lub są one w istotnym stopniu ograniczone”¹⁶.

Z powyższą definicją słownikową bezpieczeństwa nie zgadza się Andrzej Czupryński, który uważa, że nie można mówić o sytuacji całkowitego braku zagrożeń, ponieważ są one nieodłączną częścią środowiska podmiotu bezpieczeństwa. Dlatego zamiast braku zagrożeń, należy mówić o ich poziomie na tyle niskim, żeby był on akceptowalny i niedestrukcyjny dla podmiotu bezpieczeństwa. Jednakże nawet najmniejszy poziom zagrożenia wymaga jego monitorowania oraz zapobiegania jego negatywnemu wpływowi na dany podmiot¹⁷.

Za szerszym niż tylko brak zagrożeń pojmowaniem bezpieczeństwa optuje również Marian Cieślarczyk. Wskazuje on, że oprócz przetrwania fizycznego bezpieczeństwa należy rozumieć jako zapewnienie realizacji minimum potrzeb społecznych¹⁸.

Po wspomnianym ujęciu negatywnym, warto również wskazać ujęcie pozytywne, definiujące bezpieczeństwo jako „obiektywną i subiektywną pewność istnienia, przetrwania, posiadania, funkcjonowania i swobód (możliwości) rozwojowych danego podmiotu”¹⁹.

Badacze związani z naukami o bezpieczeństwie, którym przewodniczył Bogdan Zdrodowski, stworzyli słownik zawierający szereg terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. W tym zbiorze pojęcie „bezpieczeństwo” jest definiowane jako „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Jest to sytuacja odznaczająca

¹⁵ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86), s. 10.

¹⁶ B. Kaczmarczyk, *Zagrożenia i jego typologie*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2013, nr 48(4), s. 93.

¹⁷ A. Czupryński, *Istota nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 73(1), s. 90.

¹⁸ B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011, s. 15.

¹⁹ A. Czupryński, *Istota nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 73(1), s. 90.

się brakiem ryzyka utraty czegoś co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych”²⁰.

Dla szerszego kontekstu opisywanego zagadnienia warto przytoczyć jeszcze jedną definicję. Ryszard Zięba opisuje bezpieczeństwo „jako pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego”²¹. W definicji tej widać połączenie ujęcia pozytywnego i negatywnego rozumienia bezpieczeństwa, co świadczy o holistycznym podejściu do próby zdefiniowania omawianego terminu.

Analizując dwie ostatnie definicje, które są bardziej złożone od tej słownikowej, widzimy, że obie wskazują na możliwość rozwoju/doskonalenia. Można z tego wysnuć wniosek, iż bezpieczeństwo wiąże się także z niezależnością (niepodległością) podmiotu i jego zdolnością do samostanowienia.

Jak ważne jest bezpieczeństwo dla człowieka i tworzonych przez niego społeczności i organizacji, można dostrzec, analizując piramidę potrzeb A. Masłowa. U jej podstaw znajdują się potrzeby fizjologiczne (dzięki nim możliwe jest biologiczne przetrwanie człowieka), a następnie potrzeba bezpieczeństwa. Również w polskiej nauce zwrócono uwagę na bezpieczeństwo jako podstawową potrzebę człowieka. Antropolog Bronisław Malinowski stworzył listę podstawowych potrzeb ludzkich, do których należą: metabolizm, reprodukcja, odpowiednie warunki fizyczne, ruch, rozwój, zdrowie oraz właśnie bezpieczeństwo²². Należy tu jednak dodać, że bezpieczeństwo nie jest potrzebą wyłącznie człowieka, lecz jest ono potrzebą podmiotową. Oznacza to, że dotyczy zarówno człowieka, jak i tworzonych przez niego społeczności czy różnego rodzaju organizacji²³.

O wadze problematyki bezpieczeństwa świadczy również fakt, że polska ustawa zasadnicza wymienia w art. 5 bezpieczeństwo obywateli jako jedną z podstawowych wartości, jaką ma zabezpieczać nasze państwo. Warto zwrócić uwagę na jej art. 53, który gwarantuje wolność sumienia i religii, jednakże w ust. 5 wskazuje, że tę wolność można ograniczyć między innymi ze względów bezpieczeństwa²⁴.

²⁰ J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 14.

²¹ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86), s. 8.

²² S. Jarmoszko, C. Kalita, J. Maciejewski, *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 33–34.

²³ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86), s. 7–8.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

Problematyka ta jest poruszona również w szeregu niższej rangi aktach normatywnych. Jako przykład podam ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²⁵. W art. 302 opisane są przesłanki do wydania cudzoziemcowi decyzji o zobowiązaniu go do powrotu. W ust. 1 pkt 9 wskazane jest, że cudzoziemca można zobowiązać do powrotu ze względów bezpieczeństwa. Obcokrajowiec, którego dotyczy powyższa ustawa, może przebywać w Polsce legalnie, czyli np. mieć ważne dokumenty uprawniające go do pobytu. Jednakże ze względu na bliżej nieokreślone powody, które w ocenie organu mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo, może on zostać zobligowany, w drodze decyzji, do opuszczenia terytorium Polski. Również *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* podkreśla wagę bezpieczeństwa poprzez wskazanie, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli jest jednym z interesów narodowych²⁶.

Omawiając bezpieczeństwo bardziej szczegółowo, należy dokonać jego podziału. W oparciu o dorobek nauk o stosunkach międzynarodowych możemy podzielić bezpieczeństwo według kilku kryteriów²⁷:

- Podmiotowe:
 - bezpieczeństwo narodowe,
 - bezpieczeństwo międzynarodowe,
- Przedmiotowe:
 - bezpieczeństwo polityczne,
 - bezpieczeństwo militarne,
 - bezpieczeństwo ekonomiczne,
 - bezpieczeństwo kulturowe,
 - bezpieczeństwo ekologiczne itp.
- Przestrzenne:
 - bezpieczeństwo lokalne,
 - bezpieczeństwo subregionalne,
 - bezpieczeństwo regionalne,
 - bezpieczeństwo ponadregionalne,
 - bezpieczeństwo globalne,
- Sposobu organizowania:
 - bezpieczeństwo indywidualne,
 - system równowagi sił,
 - system blokowy,
 - system bezpieczeństwa kooperatywnego,
 - system bezpieczeństwa zbiorowego,

²⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2354).

²⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 11.

²⁷ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 30-32.

- Czasowe:
 - stan bezpieczeństwa,
 - proces bezpieczeństwa.

Tak samo jak nie ma jednej powszechnie obowiązującej definicji bezpieczeństwa, tak samo nie ma jedynego słusznego podziału bezpieczeństwa, dlatego uważam, że warto wskazać więcej niż jeden rodzaj stosowanych w nauce podziałów. Kolejny sposób różnicowania bezpieczeństwa dzieli je na trzy rodzaje²⁸:

- pod względem obejmowanego obszaru/zakresu wyróżnia się następujące kategorie bezpieczeństwa: globalne, międzynarodowe, narodowe, regionalne oraz lokalne,
- w stosunku do obszaru państwa: bezpieczeństwo zewnętrzne oraz bezpieczeństwo wewnętrzne,
- pod względem dziedziny/sektora, w którym występuje, wyodrębnia się następujące rodzaje bezpieczeństwa: militarne, polityczne, energetyczne, ekologiczne, informatyczne, społeczne, kulturowe, fizyczne, socjalne, strukturalne oraz personalne.

Przechodząc do sedna tego podrozdziału, należy wskazać, czym jest bezpieczeństwo wewnętrzne. Jedną z definicji tego pojęcia jest:

*stan osiągnięty w rezultacie działania organów państwa zmierzających do zapewnienia jego stabilności wewnętrznej i odporności na możliwe zagrożenia wywołane przez przyrodę lub człowieka*²⁹.

Z powyższej definicji wynika, że głównym podmiotem bezpieczeństwa wewnętrznego jest państwo. Jednocześnie, również państwo jest odpowiedzialne za jego zapewnienie.

Drugą definicją bezpieczeństwa wewnętrznego, którą chciałbym przytoczyć, jest:

*stan (proces) uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa przejawiający się ochroną zdrowia, życia ludzi i majątku narodowego przed bezprawnym działaniem, skutkami klęsk naturalnych i awarii technicznych*³⁰.

Choć uważam, że jest to bardzo wartościowa definicja, to zaproponowałbym dodanie do niej kwestii związanej z zapewnieniem właściwej prewencji. Autorzy

²⁸ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 45–46.

²⁹ J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 21.

³⁰ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 41.

słusznie ujęli ochronę życia i zdrowia ludzi, natomiast bezpieczeństwo oznacza również wolność od strachu³¹, która może zostać zrealizowana dzięki należyтым działaniom prewencyjnym. Poprzez wskazanie ochrony majątku narodowego można dostrzec nawiązanie do bezpieczeństwa kulturowego³², które według omawianej definicji można uznać za składową część bezpieczeństwa wewnętrznego. Warto zastanowić się także nad zamianą „klęsk naturalnych i awarii technicznych” na klęskę żywiołową rozumianą w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³³, ponieważ pod tym jednym pojęciem kryją się obie składowe.

Rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego można postrzegać w ujęciu wąskim oraz szerokim. Wąskie dotyczy podstawowych zadań stawianych współczesnemu państwu. Należą do nich zapewnienie stabilności społecznej oraz poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli, ochrona terytorium, a także dbałość o porządek polityczny i ustrojowy. Ujęcie szerokie przyjmuje perspektywę globalną, wykraczającą poza instytucję państwa. Wiąże się z tym aktywność społeczna i kulturowa³⁴.

Bezpieczeństwo wewnętrzne można również podzielić na następujące rodzaje bezpieczeństwa: bezpieczeństwo ustrojowe, powszechne, publiczne i społeczne³⁵.

Pod pojęciem **bezpieczeństwa ustrojowego**, utożsamianego z bezpieczeństwem konstytucyjnym, kryje się przestrzeganie przepisów prawa, w tym konstytucji, która określa ustroj prawny w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza określa sposób funkcjonowania państwa, wolności i prawa obywatelskie. Trwałość tych elementów jest ważna dla stabilności państwa. Ważnym elementem w tym zakresie jest także przeciwdziałanie przenikaniu obcych służb w struktury decyzyjne państwa³⁶.

Bezpieczeństwo powszechne związane jest z zapewnieniem bezpieczeństwa ludności cywilnej. Rozumiane jest jako stan, który wynika ze „zorganizowanej ochrony życia i zdrowia ludzi, a także dóbr materialnych i kulturalnych oraz środowiska naturalnego w zakresie niezbędnym do przetrwania ludzi przed skutkami działań człowieka przeciwko człowiekowi lub sił natury, które wywołują bezpośred-

³¹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 34.

³² J. Gryz, W. Kitler, *Identyfikacja, klasyfikacja, podział i uzasadnienie pojęcia, istoty, składników i zakresu bezpieczeństwa państwa (narodowego)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 38–39.

³³ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558).

³⁴ R. Jakubczak, W. Jakubczak, *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego*, Akademia Policji w Szczytnie, Szczytno 2023, s. 163–164.

³⁵ B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 24.

³⁶ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 52–54.

nie zagrożenie wartości chronionych, we wszystkich stanach i warunkach funkcjonowania państwa³⁷.

Ciekawe ujęcie bezpieczeństwa powszechnego przedstawił Paweł Gromek. Określił je jako dziedzinę „w obrębie której wyodrębnia się względnie zależne dziedziny szczegółowe tj. ratownictwo, ochronę ludności, obronę cywilną, ochronę przeciwpożarową i ochronę infrastruktury krytycznej”³⁸.

Bezpieczeństwo publiczne związane jest z gwarancją istnienia i rozwoju państwa oraz jego sprawnym funkcjonowaniem. To szeroko pojęta ochrona życia i zdrowia oraz mienia obywateli (mienie prywatne), a także majątku narodowego, ustroju i suwerenności. Polega ono również na zapewnieniu praworządności i spokoju społecznego, a także możliwości rozwoju społeczeństwa³⁹.

Bezpieczeństwo społeczne dotyczy interesów społeczeństwa oraz państwa w sferze społecznej. Polega na zapewnieniu stabilnego i bezpiecznego życia i rozwoju jednostek oraz całego społeczeństwa. Ten rodzaj bezpieczeństwa jest istotny dla roli, jaką odgrywa demokratyczne państwo, które zobowiązane jest do troski o obywateli, w tym umożliwienie im uczestnictwa w życiu społecznym. Obszar ten skupia się na zapobieganiu nędzy ekonomicznej oraz na zapewnieniu opieki zdrowotnej i edukacji⁴⁰.

Na koniec podrozdziału traktującego o bezpieczeństwie, którego nieodzownym elementem jest zagrożenie, a którego definicję wcześniej przytoczono, trzeba uwzględnić również podział zagrożeń. Możemy je podzielić według poniższych kryteriów:⁴¹

- przedmiotowe: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne,
- skutki zagrożeń: fizyczne, psychiczne,
- źródła zagrożeń: naturalne, techniczne, ustrojowe, demograficzne, ideologiczne, gospodarcze, edukacyjne, psychologiczne, kulturowe,
- miejsca zagrożeń: zewnętrzne i wewnętrzne,
- środowiska: przyrodnicze, społeczne, polityczne, gospodarcze, naukowo-techniczne,
- zasięg zagrożenia: globalne, kontynentalne, regionalne, subregionalne, lokalne,

³⁷ J. Gryz, W. Kitler, *Identyfikacja, klasyfikacja, podział i uzasadnienie pojęcia, istoty, składników i zakresu bezpieczeństwa państwa (narodowego)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 40.

³⁸ P. Gromek, *Istota bezpieczeństwa powszechnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2018, nr 68(4), s. 171.

³⁹ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 48–49.

⁴⁰ B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 26–27.

⁴¹ R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003, załącznik 5 wg K. Przeworskiego.

- charakter stosunków społecznych: konfliktowe, niekonfliktowe,
- skala zagrożenia: światowe, międzynarodowe, państwa, jednostki administracyjnej.

Do powyższego podziału można dodać jeszcze kryterium podmiotowe, które wyróżnia zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego, narodowego i jednostki⁴². Zdaniem Barbary Kaczmarczyk w podziale zagrożeń powinno się również uwzględnić następujące kryteria:

*podmiot, przedmiot, zakres, przestrzeń, czas, skutek, sposób postrzegania, efekt działania, zależności od poznającego podmiotu, zasięg, ze względu na znaczenie podmiotu, sposób organizowania, źródło*⁴³.

1.2. Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski

Bezpieczeństwo wewnętrzne związane jest ze stabilnością i harmonijnością danego podmiotu⁴⁴. W związku z powyższym, zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego wiążą się z próbą destabilizacji i dysharmonizacji. Zagrożenie wewnętrzne można zdefiniować jako „rodzaj zagrożenia, w wyniku którego powstaje prawdopodobieństwo zmniejszenia się zdolności organów władzy do utrzymania ładu i porządku publicznego w państwie”⁴⁵.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa można podzielić ze względu na czynniki ich występowania – wewnętrzne i zewnętrzne. Do czynników wewnętrznych można zaliczyć między innymi: zamieszki, strajki, katastrofy naturalne, terroryzm, przestępczość zorganizowaną, a także kryzysy polityczne. Zagrożeniami wywoływanymi przez czynniki zewnętrzne są np. masowe migracje, wojna/konflikt między państwami sąsiadującymi, prowokacje zbrojne lub incydenty graniczne⁴⁶. Wymienione powyżej czynniki nie muszą występować pojedynczo. Przykładem mogą być zdarzenia z granicy polsko-białoruskiej⁴⁷. Oprócz wzmożonej

⁴² A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Difin, Warszawa 2012, s. 60.

⁴³ B. Kaczmarczyk, *Typologia zagrożeń*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2014, t. 34, nr 3, s. 37.

⁴⁴ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86), s. 9.

⁴⁵ J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 177.

⁴⁶ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 114–115.

⁴⁷ Szerzej o uwarunkowaniach relacji polsko-białoruskich w kontekście bezpieczeństwa granic RP zob. I. Szkudlarek, *Polityka zagraniczna Białorusi*, [w:] L. Elak (red.), *Ochrona granicy państwowej. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 42–54. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20075877>

presji migracyjnej odnotowywane są również liczne prowokacje ze strony służb białoruskich⁴⁸. Na tym przykładzie możemy również dostrzec, że czynniki zewnętrzne mogą stymulować czynniki wewnętrzne. W związku z sytuacją migracyjną, w kraju odbyły się liczne protesty⁴⁹. Zdarzenia te mogą zostać wykorzystane przez obce służby do prowadzenia różnych akcji dezinformacyjnych, które mogą spowodować kryzys polityczny.

Istnieją też inne podziały zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Kolejne różnicowanie dokonywane jest ze względu na przyczyny powstawania (działalność człowieka lub siły przyrody). Można je również podzielić z uwagi na obszar lub dziedzinę, którą obejmują oraz potencjał do poszerzenia tego obszaru/dziedziny. Zagrożenia mogą występować na ograniczonym obszarze i nie powodować sytuacji kryzysowych poza nim. Niebezpieczeństwa o ograniczonym zasięgu mogą również z czasem rozprzestrzeniać się i przeradzać z regionalnych na ogólnokrajowe. Istnieją także zagrożenia mogące od razu przybierać charakter ogólnopaństwowy⁵⁰.

W poprzednim podrozdziale wspomniano, że bezpieczeństwo wewnętrzne można podzielić na bezpieczeństwo powszechne, publiczne i ustrojowe. Odnosząc się do tego podziału, można również wymienić zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Źródłami zagrożeń bezpieczeństwa publicznego są między innymi wysokie bezrobocie, różnicowanie ekonomiczne społeczeństwa, wzrost migracji zewnętrznej, niska efektywność organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości, marginalizacja grup społecznych. Zagrożenia dla bezpieczeństwa powszechnego mogą mieć podłoże w przyrodzie, infrastrukturze technicznej⁵¹ (np. budynki, drogi, przemysł) lub w ludziach. Czynniki powodującymi zagrożenia dla danej społeczności są siły natury i/lub awarie techniczne, które mogą pośrednio powodować konflikty społeczne⁵². Na przykład długotrwała susza lub stale ograniczony dostęp do wody mogą być przyczynami konfliktu o wodę między sąsiadującymi społecznościami⁵³. Bezpieczeństwo ustrojowe może być zagrożone przez skutki działań ugrupowań skrajnych i ekstremistycznych, niską efektywność prokuratury oraz wymiaru

⁴⁸ Straż Graniczna, *Wciąż niespokojnie na granicy polsko-białoruskiej*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/10093,Wciaz-niespokojnie-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (dostęp: 11.06.2022 r.).

⁴⁹ TVN24, Warszawa. *Migranci na granicy polsko-białoruskiej. Demonstracja przed Komendą Główną Straży Granicznej*, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/mokotow/warszawa-migranci-na-granicy-polsko-bialoruskiej-demonstracja-przed-komenda-glowna-strazy-granicznej-5330719> (dostęp: 11.06.2022 r.).

⁵⁰ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 115.

⁵¹ Zob. R. Czulda, *Spór o największą tamę Afryki*, „Układ Sił” 2021, nr 30.

⁵² Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 122–148.

⁵³ Woda.edu.pl, *Bliski Wschód*, https://www.woda.edu.pl/artykuly/bliski_wschod/ (dostęp: 22.06.2022 r.).

sprawiedliwości, a także słabość społeczeństwa obywatelskiego. Negatywne skutki dla tego rodzaju bezpieczeństwa może również nieść słaba pozycja i brak autorytetu Trybunału Konstytucyjnego, ograniczanie zakresu praw i swobód obywatelskich, czy nierespektowanie obowiązujących nasze państwo umów międzynarodowych⁵⁴.

Na zagrożenia państwa mogą mieć wpływ również czynniki polityczne zarówno o wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Do pierwszych zaliczymy np.: destabilizację polityczną, przewroty polityczne, zamieszki, kryzysy ekonomiczne, terroryzm rodziwy, przestępczość zorganizowaną, korupcję, choroby zakaźne, negatywne zmiany demograficzne. Pod pojęciem zewnętrznych czynników politycznych kryją się między innymi konflikty zbrojne, negatywne skutki masowej migracji, incydenty graniczne, kryzysy ekonomiczne, terroryzm międzynarodowy, rozprzestrzenianie środków masowego rażenia, epidemie i choroby⁵⁵.

Przestępczość kryminalna jest jednym z najbardziej dostrzegalnych dla społeczeństwa zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Główne przestępstwa o charakterze kryminalnym występujące w Polsce to zabójstwa, gwałty, bójki i pobicia, kradzieże oraz uszkodzenia mienia. Największą wykrywalność Policja odnotowuje w ściganiu sprawców zabójstw. Od 2004 roku odsetek wykrycia przekracza 90%, a w 2021 roku wyniósł 98,2%. Również wysoki poziom wykrywalności dotyczy przestępstwa gwałtu. W 2021 roku Policja wykryła 88% tego typu przestępstw. Należy tu też zauważyć, że w tym samym roku liczba stwierdzonych przestępstw była drugą z najniższych – 1 081 (najniższa w 2020 r. – 1 034). Analiza statystyk z ostatnich lat pokazuje wyraźnie, że liczba stwierdzonych przestępstw spada, a poziom wykrywalności rośnie, co jest bardzo pozytywnym trendem wpływającym na poziom odczuwanego bezpieczeństwa. Podobny do powyższego poziom wykrywalności widnieje w statystykach dotyczących bójek i pobić. W 2021 roku stwierdzono 2 450 tego typu przestępstw, a ich wykrywalność wyniosła 84,2%. Liczby te stanowią rekord pod względem najmniejszej liczby stwierdzonych przestępstw i najwyższego poziomu ich wykrycia. Również w tym przypadku w ostatnich latach stwierdza się malejącą liczbę dopuszczania się czynów zabronionych oraz rosnący poziom wykrywalności⁵⁶.

Wymienione wyżej przykłady mogą świadczyć o wysokim poziomie efektywności Policji oraz z pewnością wpływają pozytywnie na poziom odczuwanego przez społeczeństwo bezpieczeństwa. Niestety, wykrywalność nie wszystkich przestępstw jest na tak wysokim poziomie. W roku 2021 przestępstw związanych z kradzieżą stwierdzono 109 768, a ich wykrywalność wyniosła 38,7%. Od 1999 roku liczba stwierdzonych czynów zabronionych związanych z przywłaszczeniem mienia spa-

⁵⁴ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 171.

⁵⁵ A. Sekściński, *Polityczne uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w XXI wieku*, Warszawa 2010, s. 3–4, http://www.fsap.pl/documents/publications/Referat_Polityczne_uwarunkowania_bezpiecze%C5%84stwa_wewn_Polski_w_XXI_wieku.pdf. (dostęp: 18.07.2022 r.).

⁵⁶ Komenda Główna Policji, *Statystyka*, <https://statystyka.policja.pl/> (dostęp: 18.07.2022 r.).

da, a ich wykrywalność rośnie. Wzrost wykrywalności można z pewnością uznać za pozytywne zjawisko. Natomiast spadek liczby stwierdzonych kradzieży jest już kwestią dyskusyjną. Z jednej strony może on wynikać ze zmniejszenia się liczby faktycznych kradzieży, lecz z drugiej strony może to być wynikiem niezgłaszania przez poszkodowanych części zdarzeń, co świadczy o spadku zaufania obywateli do organów ścigania. Podobna sytuacja występuje w przypadku przestępstw uszkodzenia mienia. W 2021 roku stwierdzono 35 362 tego typu przestępstwa, a ich wykrywalność wyniosła 36,3%. W ciągu ostatnich lat była to jedna z najniższych liczb wykrytych tego typu przestępstw i najwyższy poziom ich wykrywalności⁵⁷. Zarówno w przypadku kradzieży, jak i uszkodzenia mienia, na poziom wykrywalności wpływa nie tylko praca funkcjonariuszy Policji, lecz także wzrost poziomu zabezpieczeń takich jak np. monitoring wizyjny.

Kolejnym istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego jest **przestępczość gospodarcza**. Pod tym pojęciem kryje się między innymi nielegalny import i produkcja podróbionych towarów, tzw. mafie VAT-owskie, ukryta produkcja (np. alkoholu, wyrobów tytoniowych), niezarejestrowana działalność gospodarcza lub nielegalne zatrudnienie. Ten rodzaj przestępczości powoduje dla państwa ogromne straty finansowe w związku z niepłaconymi podatkami, składkami na ubezpieczenie społeczne, clami czy nielegalnym wyłudzeniem zwrotów z podatku VAT. Jednakże nie tylko państwo jest ofiarą przestępstw gospodarczych. W dużej mierze w wyniku tej działalności traci społeczeństwo: pośrednio (poprzez słabsze finansowanie budżetu państwa, w wyniku czego państwo przeznacza mniejsze środki na takie sektory jak np. służba zdrowia, czy edukacja) lub bezpośrednio (w wyniku działań nieuczciwych przedsiębiorstw finansowych, czego przykładem jest działalność Amber Gold).

W zwalczaniu przestępczości gospodarczej biorą udział różne służby. Jedną z nich jest Krajowa Administracja Skarbowa, która prowadzi działania na granicy (w tym w portach lotniczych i morskich) oraz na terytorium całego kraju. Dzięki działalności funkcjonariuszy KAS na rynek nie są dopuszczane lub są z niego usuwane towary podróbione lub towary akcyzowe nieoznaczone znakami akcyzowymi⁵⁸. Celnicy dokonują kontroli towarów w przejściach granicznych, natomiast gdy przestępcy próbują wwieźć nielegalne towary poza przejściami granicznymi, na ich drodze stoją funkcjonariusze Straży Granicznej. Strażnicy podejmują także działania uderzające w przestępczość gospodarczą wewnątrz kraju. Dokonują tego zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z innymi służbami⁵⁹. W zwalczaniu omawianego rodzaju przestępczości biorą także udział służby specjalne takie jak

⁵⁷ Komenda Główna Policji, *Statystyka*, <https://statystyka.policja.pl/> (dostęp: 18.07.2022 r.).

⁵⁸ Krajowa Administracja Skarbowa, *KAS skutecznie walczy z podróbkami*, <https://www.gov.pl/web/kas/kas-skutecznie-walczy-z-podrobkami> (dostęp: 18.07.2022 r.).

⁵⁹ Straż Graniczna, *Pod Krakowem ujawniono papierosy bez akcyzy za blisko 6 mln zł*, <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/10044,Pod-Krakowem-ujawniono-papierosy-bez-akcyzy-za-blisko-6-mln-zl.html> (dostęp: 18.07.2022 r.).

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne⁶⁰.

Według statystyk policyjnych liczba stwierdzonych przestępstw gospodarczych stale rośnie, a ich wykrywalność maleje. W 2021 roku stwierdzono rekordową liczbę czynów zabronionych o charakterze gospodarczym – 224 775. W tym samym roku wykrywalność wyniosła 74,5%, co jest najsłabszym wynikiem w ostatnich latach. Niepokojącym trendem w tej dziedzinie jest stały wzrost przestępczości i spadająca jej wykrywalność⁶¹.

Poważnym zagrożeniem dla właściwego rozwoju i funkcjonowania państwa jest **korupcja**. Jest to zjawisko występujące w mniejszej lub większej skali w każdym państwie na świecie i dotyczy zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Jednymi z poważniejszych konsekwencji korupcji są np. spadek zaufania społeczeństwa do organów władzy publicznej, obniżenie konkurencyjności na rynku, zaniżenie opłacalności inwestycji i wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, wzbudzanie poczucia niesprawiedliwości, obniżenie atrakcyjności państwa dla zagranicznych przedsiębiorców. Przekupywanie polityków przez różnego rodzaju lobbystów może również negatywnie wpływać na poziom bezpieczeństwa ustrojowego.

Korupcja występuje w każdym państwie, jednakże nie w każdym z nich jest ona postrzegana jako poważne zagrożenie. Większość państw podejmuje działania mające na celu zwalczanie tego rodzaju przestępczości. Wysiłki te są analizowane przez organizacje międzynarodowe. Według Corruption Perceptions Index za 2019 rok przygotowanego przez Transparency International, Polska zajęła 41. miejsce na 180 państw pod względem skali korupcji (1. miejsce oznacza państwo najmniej skorumpowane). Wśród naszych sąsiadów, z wyjątkiem Niemiec, osiągnęliśmy najlepszy wynik⁶².

Monitoringiem korupcji zajmuje się również Unia Europejska, co jest zrozumiałe ze względu na wysokość środków finansowych przekazywanych z budżetu Unii do krajów członkowskich. Opublikowany przez Komisję Europejską pierwszy Raport Antykorupcyjny Unii Europejskiej wskazał, że dla 82% Polaków omawiane zjawisko jest powszechne. Ankietowani wskazywali, że sytuacje korupcyjne, z którymi się spotkali, dotyczyły przede wszystkim opieki zdrowotnej. Większość Polaków uważa przekupstwo za powszechne w zamówieniach publicznych – odpowiednio 65% przy zamówieniach realizowanych przez urzędy centralne i 67% realizowanych przez władze lokalne⁶³.

⁶⁰ Służby specjalne, *Bezwzględni wobec przestępczości gospodarczej*, <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/bezwzglesdni-wobec-przestepczosci-gospodarczej> (dostęp: 18.07.2022 r.).

⁶¹ Komenda Główna Policji, *Statystyka*, <https://statystyka.policja.pl/> (dostęp: 18.07.2022 r.).

⁶² Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Indeks Percepcji Korupcji 2019*, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/rankingi-korupcji/13083,Indeks-Percepcji-Korupcji-2019.html> (dostęp: 21.07.2022 r.).

⁶³ Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Raport Antykorupcyjny UE*, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/unia-europejska/10798,Raport-Antykorupcyjny-UE.html> (dostęp: 21.07.2022 r.).

Z policyjnych statystyk wynika wyraźnie, że korupcja jest jednym z przestępstw o najwyższej wykrywalności. W latach 2010-2021 wykrywalność wynosiła ponad 99%. Rok 2021 zakończył się jedną z najniższych liczb stwierdzonych przestępstw korupcyjnych – 6 370. Trudno tu jednak mówić o jakiejś tendencji, ponieważ liczby stwierdzonych przestępstw ulegają wahanom⁶⁴.

Klęski żywiołowe stanowią kolejne z istotnych niebezpieczeństw, zarówno dla funkcjonowania państwa, jak i życia obywateli, a także przetrwania mienia. Zagrożenie to jest określone jako szczególne w Konstytucji RP i został mu przypisany stan nadzwyczajny szczegółowo unormowany w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Pod pojęciem klęski żywiołowej rozumiemy zarówno katastrofę naturalną, jak i awarię techniczną. Źródła tych zagrożeń dzielą się na naturalne i cywilizacyjne. Przykładem katastrof naturalnych są np. powodzie, susze, wstrząsy sejsmiczne, pożary, silne wiatry, a także choroby zakaźne roślin, zwierząt i ludzi. Do awarii technicznych zaliczamy poważne zniszczenia lub uszkodzenia urządzeń technicznych i/lub obiektów budowlanych. Przykładem takich awarii są np. katastrofa zapory wodnej na rzece Biała Desna w 1916 roku w Czechach czy jedna z najbardziej rozpoznawalnych klęsk, czyli awaria elektrowni atomowej w Czarnobylu.

Polska nie jest wolna od tego typu zagrożeń. Na terytorium naszego kraju miało miejsce szereg zdarzeń katastrofalnych. Jednymi z bardziej rozpoznawalnych są zima stulecia z przełomu lat 1978/1979, pożar w Kuźni Raciborskiej (1992 r.), powódź tysiąclecia (1997 r.), orkan Emma (2008 r.), powódź z 2010 r. czy nawałnice z 2017 r. (zniszczenie obozu harcerskiego w Suszku). Ponadto nasz kraj coraz częściej boryka się ze zjawiskiem suszy. Uwzględniając powyższe dane, można dostrzec, że niebezpieczne zjawiska naturalne nie należą do rzadkości. Ich skutki, nawet jeśli bezpośrednio dotyczą części społeczeństwa, to pośrednio mogą oddziaływać na ludność całego kraju. Biorąc pod uwagę zmiany klimatyczne i pojawiające się coraz bardziej ekstremalne zjawiska atmosferyczne, należy spodziewać się w przyszłości występowania coraz większej liczby zagrożeń związanych z katastrofami naturalnymi. W związku z powyższym, państwo powinno położyć większy nacisk na rozwój zdolności przewidywania groźnych zdarzeń o charakterze naturalnym oraz na zdolności związane z minimalizowaniem ryzyka i jak najszybszym usuwaniem szkód.

Negatywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa mogą mieć **zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego**. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”⁶⁵.

⁶⁴ Komenda Główna Policji, *Statystyka*, <https://statystyka.policja.pl/> (dostęp: 21.07.2022 r.).

⁶⁵ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348).

Kryzys energetyczny może prowadzić do skutków ekonomicznych (wzrost kosztów produkcji i transportu, wzrost cen/inflacja, zmniejszenie produkcji, spadek PKB) i społecznych (wzrost bezrobocia, spadek poziomu życia, wzrost napięć społecznych), które mogą przerodzić się w kryzys polityczny. Bezpieczeństwo energetyczne jest nieodzowne dla prawidłowego rozwoju państwa, a jego zagrożenie grozi destabilizacją kraju, co w konsekwencji czyni go łatwiejszym celem ataku. Państwo, które jest silne energetycznie, daje większą gwarancję bezpieczeństwa ekonomicznego i militarnego. Z perspektywy społeczeństwa, właściwe zaspokojenie potrzeb obywateli, czyli zapewnienie dostępności energii i paliw w akceptowalnej cenie, powoduje zwiększenie spokoju i porządku publicznego⁶⁶.

Rok 2022 jest dobrym przykładem zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego. Wojna rosyjsko-ukraińska doprowadziła do działań politycznych, które spowodowały ograniczenie dostępności na rynku europejskim takich surowców jak ropa, gaz ziemny czy węgiel. Ich deficyt spowodował wzrost cen, co negatywnie wpływa na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednakże to zagrożenie może być potraktowane również jako szansa, ponieważ uwydatnia potrzebę dywersyfikacji źródeł surowców energetycznych. Właściwie zróżnicowane źródła powinny ograniczyć zależność od jednego państwa – eksportera surowców energetycznych.

Z punktu widzenia państwa i jego właściwego funkcjonowania ważną rolę odgrywa **bezpieczeństwo ustrojowe**. Ruchy ekstremistyczne oraz działalność wpływająca negatywnie na procesy decyzyjne organów państwowych i struktury państwa są istotnymi zagrożeniami tego rodzaju bezpieczeństwa. Za zagrożenie dla państwa uznaje się partie polityczne i/lub ruchy komunistyczne, anarchistyczne i narodowe⁶⁷. W Polsce swoją działalność prowadzi np. Komunistyczna Partia Polski (postuluje między innymi udział pracowników w zarządzaniu państwowymi zakładami pracy, zmianę ustroju politycznego i gospodarczego państwa)⁶⁸, Federacja Anarchistyczna (opowiada się za likwidacją systemu kapitalistycznego, jest przeciwna soюзom takim jak np. NATO)⁶⁹ czy Obóz Narodowo-Radykalny (głoszący hasła „Polska dla Polaków”, organizujący manifestacje antyimigracyjne)⁷⁰.

Bezpieczeństwo ustrojowe może być zagrożone również poprzez słabe społeczeństwo obywatelskie przejawiające się podatnością na manipulacje. W dzisiejszych

⁶⁶ M. Lorek, *Bezpieczeństwo energetyczne a bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Modern Management Review” 2017, nr 24(3), s. 95–103.

⁶⁷ Zob. P. Malendowicz, *Ekstremizm polityczny a bezpieczeństwo państwa i ład międzynarodowy*, Warszawa 2015, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/MALENDOWICZ_33-2015.pdf (dostęp: 21.08.2022 r.).

⁶⁸ Komunistyczna Partia Polski, *Program*, <https://kom-pol.org/program/> (dostęp: 21.08.2022 r.).

⁶⁹ Federacja Anarchistyczna, *Plaszczyzna*, <https://federacja-anarchistyczna.pl/plaszczyzna/> (dostęp: 21.08.2022 r.).

⁷⁰ Obóz Narodowo-Radykalny, *Nasze inicjatywy*, <https://www.onr.com.pl/nasze-inicjatywy/> (dostęp: 21.08.2022 r.).

czasach coraz częściej słyszy się o tzw. fake newsach czy akcjach dezinformacyjnych. Mają one na celu destabilizację danego społeczeństwa, tworzenie podziałów lub wymuszanie określonych zachowań utrudniających właściwe funkcjonowanie państwa i/lub społeczeństwa⁷¹.

Coraz większego znaczenia nabierają zagrożenia **bezpieczeństwa ekologicznego**. Źródła tego zagrożenia dzielone są na cywilizacyjne (np. wycieki/emisje szkodliwych substancji, katastrofy jądrowe) i naturalne (np. powodzie, susze, huragany)⁷². Myślę, że do tych dwóch źródeł można dodać celową działalność człowieka. Jednym z przykładów takiej działalności jest nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych, np. nadmierny połów ryb morskich i rzecznych oraz nadmierny odstrzał zwierzyzny leśnej. Działania te wpływają w sposób negatywny na różnorodność biologiczną ekosystemu oraz zaburzają równowagę populacyjną.

Kolejnym przykładem i zarazem coraz częstszym problemem, z którym mierzą się funkcjonariusze Straży Granicznej oraz Krajowej Administracji Skarbowej, jest nielegalny przewóz śmieci. Wśród wwożonych do Polski zanieczyszczeń znajdują się między innymi odpady biologiczne⁷³, złom, używana odzież⁷⁴, plastik i odpady zmieszane⁷⁵. Odbiorcy nielegalnych transportów często nie mają możliwości przetwarzania, utylizacji czy odzysku przyjmowanych śmieci. Odpady, które są przechowywane lub utylizowane w sposób niezgodny z obowiązującymi normami, wpływają negatywnie na nasze środowisko i mogą oddziaływać szkodliwie na jakość powietrza, wód oraz dobrostan zwierząt.

Na granicy zewnętrznej strefy Schengen kontroli poddawane są wszystkie środki transportu, co znacznie utrudnia nielegalny transport i handel odpadami. Wskazane powyżej zagrożenie występuje głównie na granicach wewnętrznych strefy Schengen, gdzie kontrole osób i pojazdów prowadzone są wyrywkowo i nie ma możliwości dokonania weryfikacji wszystkich środków transportu mogących przewozić nielegalne odpady. Kontrole wyrywkowe nie są prowadzone jednocześnie na wszystkich wewnętrznych przejściach granicznych, co zwiększa szanse uniknięcia kontroli.

W coraz bardziej zglobalizowanym świecie znaczenie przybierają zagrożenia związane z masowym przemieszczaniem się ludzi. Niebezpieczeństwa wynikające

⁷¹ Zob. CyberDefence24, *Rosyjska dezinformacja na Telegramie kwitnie. Broń wymierzona również w Polskę*, <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/rosyjska-dezinformacja-na-telegramie-kwitnie-bron-wymierzona-rowniez-w-polske> (dostęp: 21.08.2022 r.).

⁷² Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, B.R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 149–150.

⁷³ Straż Graniczna, *26 ton odpadów nie wjechało do Polski*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/7813,26-ton-odpadow-nie-wjechalo-do-Polski.html> (dostęp: 23.08.2022 r.).

⁷⁴ Nasze Miasto Lubań, *40 ton odpadów miało trafić z Niemiec do Polski*, <https://luban.naszemiasto.pl/40-ton-odpadow-mialo-trafic-z-niemiec-do-polski-kolejny/ar/c1-8142179> (dostęp: 23.08.2022 r.).

⁷⁵ Straż Graniczna, *Odpady nie wjechały do Polski*, <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/7844,Odpady-nie-wjechaly-do-Polski.html> (dostęp: 23.08.2022 r.).

z **migracji** postrzegane są głównie w kontekście imigracji. Trzeba jednak podkreślić, że zarówno ruchy napływowe, jak i odpływowe ludności mogą nieść za sobą pewne negatywne konsekwencje. Zagrożeniem dla państwa wynikającym z emigracji jest z pewnością „drenaż mózgów”. Pojęcie to określa opuszczenie danego państwa przez różnego rodzaju specjalistów, uczonych i pracowników z wysokimi kwalifikacjami. W Polsce proces ten widać na przykładzie lekarzy i pielęgniarek, którzy po zakończeniu edukacji wyjeżdżają do innych krajów (głównie Europy Zachodniej)⁷⁶. Zjawisko to oddziałuje negatywnie na innowacyjność danego społeczeństwa, jego jakość życia, a także może ograniczyć dostęp do niektórych ważnych usług, jak np. służba zdrowia.

W procesie emigracji uczestniczy cały przekrój społeczeństwa, również osoby o niższych kwalifikacjach i wykształceniu. Powoduje to odpływ rąk do pracy, czego skutkiem jest trudność ze znalezieniem nowych pracowników oraz z zastąpieniem tych, którzy przechodzą na emerytury. Problem ten dotyka zarówno prywatnych przedsiębiorców, jak i państwo jako pracodawcę. Mała liczba osób na rynku pracy wpływa negatywnie na sytuację kadrową instytucji państwowych, wojska i służb mundurowych. Niedostateczna liczba chętnych powoduje obniżanie kryteriów rekrutacyjnych, a to przekłada się na jakość funkcjonowania organów i służb państwowych. Braki kadrowe w urzędach, Policji czy Państwowej Straży Pożarnej są zagrożeniem dla właściwego funkcjonowania państwa i bezpieczeństwa jego mieszkańców (nie tylko obywateli).

Wskazując zagrożenia wynikające z nielegalnej imigracji, warto najpierw określić, co kryje się pod tym pojęciem. Poprzez nielegalną imigrację rozumiemy postępowanie cudzoziemca niezgodne z prawem obowiązującym w danym państwie, które reguluje zasady jego wjazdu i pobytu. Zjawisko to charakteryzuje się bezprawnością w działalności cudzoziemca w związku z jego pobytem na danym terytorium lub przedostaniem się na nie⁷⁷. Warte podkreślenia jest to, że pobyt niektórych imigrantów staje się nielegalny dopiero po pewnym czasie trwania pobytu legalnego. Dzieje się tak na skutek zmiany warunków pobytu, np. w wyniku nieopuszczenia kraju przed upływem ważności wizy.

Nielegalna imigracja organizowana jest często przez zorganizowane grupy przestępcze, dla których proceder ten jest jednym ze źródeł finansowania ich działalności. Zajmują się one między innymi fałszowaniem lub wyłudzeniem dokumentów czy organizowaniem tras przerzutowych. Obok tego zjawiska mają miejsce również

⁷⁶ Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego prowadzi badania (w latach 2021–2025) dotyczące planów emigracyjnych absolwentów polskich uczelni medycznych oraz ich faktycznej realizacji. Zob. Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, *Medycy*, <https://www.migracje.uw.edu.pl/projects/medycy/> (dostęp: 16.09.2022 r.).

⁷⁷ P. Lubiewski, *Wpływ nielegalnej imigracji na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Babiński (red.), *Meandry bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2017, s. 155–156.

handel ludźmi, przemyt, handel narkotykami i bronią. Nielegalni przybysze, nie mogąc odnaleźć się w nowym otoczeniu, są bardziej podatni na wiązanie się z grupami przestępczymi⁷⁸.

Jednym z poważniejszych zagrożeń wynikających z nielegalnej imigracji jest niekontrolowane przenikanie osób niepożądanych. Są to osoby, których dane państwo z różnych względów (np. bezpieczeństwa) nie chce gościć na swoim terytorium. W przypadku wydania cudzoziemcowi decyzji zobowiązującej go do powrotu, orzeka się również, na określony czas, zakaz jego ponownego wjazdu. Należyte respektowanie tego typu decyzji i zakazów związane jest z właściwym przeciwdziałaniem nielegalnej imigracji. Osobą niepożądaną może się stać również cudzoziemiec, który nigdy nie był w danym państwie, czy nawet w żadnym z państw Unii Europejskiej. W wyniku działań operacyjnych może on zostać uznany za zagrożenie dla bezpieczeństwa ze względu np. na działalność terrorystyczną lub przynależność do ruchów ekstremistycznych. W przypadku Polski, która jest częścią strefy Schengen, musimy pamiętać, że właściwe zapobieganie zagrożeniom migracyjnym wpływa na bezpieczeństwo nie tylko naszego państwa, lecz także całej wspólnoty.

Masowy napływ nielegalnych migrantów może skutkować koniecznością utworzenia dodatkowych strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców⁷⁹. Wiąże się to ze znacznym obciążeniem budżetu państwa z uwagi na koszty stworzenia i utrzymania takiego obiektu. Tymczasowe ośrodki z założenia tworzone są tylko na pewien okres, w związku z czym funkcjonariusze pełniący służbę w tych miejscach są delegowani z innych jednostek. Powyższa sytuacja może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne, ponieważ powoduje ubytki kadrowe w pozostałych strukturach, a to ogranicza możliwości wykonywania pozostałych zadań na właściwym poziomie.

Niektórzy badacze zauważają także, że niekontrolowany przepływ ludności może nieść za sobą zagrożenia w postaci szpiegostwa, przeniesienia konfliktów etnicznych, zagrożenia dla zachowania tożsamości narodowej i spójności społeczeństwa oraz zagrożenia na rynku pracy⁸⁰.

Wskazano wyżej na zagrożenia wynikające z imigracji nielegalnej, jednakże również legalna imigracja może nieść pewne negatywne konsekwencje. Jeżeli legalni przybysze nie zostaną właściwie zasymilowani, a państwo nie stworzy odpowiednich rozwiązań systemowych, mających na celu właściwą adaptację cudzoziemców, jednocześnie nie doprowadzając do dyskryminacji zarówno ich, jak i miejscowej

⁷⁸ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja. Zagrożenia bezpieczeństwa. Część 1*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2016, s. 88–89.

⁷⁹ Przykładem jest Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim – obiekt w Wędrzynie. Tymczasowy ośrodek, stworzony po dostosowaniu obiektów wojskowych, powstał w związku z masową nielegalną migracją na granicy polsko-białoruskiej.

⁸⁰ M. Lesińska, M. Okólski (red.), *30 wykładów o migracjach*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2023, s. 403.

ludności, to zaistnieje ryzyko konfliktów społecznych. Niepokój wśród społeczeństwa przyjmującego mogą wywoływać np. utrudnienia w dostępie do opieki medycznej, urzędów, przedszkoli i szkół, brak zrozumienia różnic kulturowych w kontaktach z przybyszami. Niebezpiecznym zjawiskiem jest również próba narzucania swoich zasad religijnych i/lub kulturowych przez imigrantów. Przykładem takiego zachowania są „patrole muzułmańskie”, które pilnowały przestrzegania prawa szariatu na ulicach Londynu oraz w Niemczech.

Na bezpieczeństwo wewnętrzne, w sposób negatywny, może mieć wpływ również działalność prowadzona poza granicami kraju. **Przestępczość transgraniczna** wyróżnia się tym, że przestępstwo popełniane jest na terytorium co najmniej dwóch państw lub w jednym państwie, ale jego skutki oddziałują na drugie lub zorganizowano je w innym państwie niż to, w którym dokonano przestępstwa. Przykładami przestępstw o charakterze transgranicznym są: organizowanie nielegalnej migracji, handel ludźmi, przemyt narkotyków i broni, fałszerstwa dokumentów, terroryzm, cyberprzestępczość.

Ze względu na posiadanie przez Polskę granic na rzekach (np. Odra, Bug) również zagrożenia ekologiczne możemy postrzegać w aspekcie transgranicznym. Nadmierne zanieczyszczanie Bugu przez podmioty znajdujące się na terytorium Ukrainy lub Białorusi może negatywnie wpłynąć na nasz ekosystem oraz na przygraniczne pola uprawne. Kolejnym transgranicznym zagrożeniem dla środowiska jest nielegalny wwóz odpadów. W tym przypadku zagrożenie istnieje przede wszystkim na granicach wewnętrznych strefy Schengen, ponieważ prowadzone są na nich jedynie wyrywkowe kontrole pojazdów i zdecydowanie łatwiej w tym obszarze dokonać nielegalnego transportu.

Na zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego uwagę zwraca również Unia Europejska w swojej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego. Jako wspólne zagrożenia/wyzwania dokument ten wskazuje na terroryzm (w każdej postaci), przestępczość (w tym zorganizowaną), cyberprzestępczość, przestępczość transgraniczną, przemoc, klęski żywiołowe i antropogeniczne oraz inne powszechne zjawiska zagrażające bezpieczeństwu ludzi jak np. wypadki drogowe⁸¹. Choć dokument odnosi się do bezpieczeństwa wewnętrznego UE, to wskazuje jednocześnie, że bezpieczeństwo Wspólnoty jest zależne od bezpieczeństwa pojedynczych państw członkowskich, a co za tym idzie, powyższe zagrożenia dotyczą zarówno całej Unii, jak i każdego z jej członków.

Wymienione powyżej zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego Polski nie stanowią oczywiście zamkniętego katalogu. Wszelkie niebezpieczeństwa, także te dobrze rozpoznane, trzeba stale obserwować i poddawać analizie, ponieważ ulegają one ciągłej ewolucji. Zmieniający się świat i postęp w dziedzinie techniki wpływają na rozwój istniejących zagrożeń, jak również na powstawanie nowych (np. cyber-

⁸¹ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela 2010, s. 13–15.

przestępczość). Jest to dowód na to, że bezpieczeństwo jest procesem. Polega on na ciągłym dostosowywaniu się do nowych wyzwań i właściwym ich zwalczaniu. Żeby zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa, konieczne jest funkcjonowanie szeregu wyspecjalizowanych i współpracujących ze sobą służb i instytucji. Stworzenie odpowiedniego systemu bezpieczeństwa jest wyzwaniem w dziedzinie zarządzania, ponieważ nie można tworzyć zbyt wielu różnych instytucji, które będą gromadziły ogromne koszty, a ich liczba będzie problemem we właściwym zarządzaniu. Jednakże trzeba też mieć na uwadze to, aby nie obciążyć nadmiernie poszczególnych służb zbyt dużą liczbą zadań tak, by nie wpłynęło to negatywnie na efektywność ich pracy.

W kontekście niniejszej publikacji, która dotyczy jednego z instrumentów ochrony granicy, warto w tej części traktującej o zagrożeniach zaznaczyć, że ochrona granicy państwowej jest ważnym elementem służącym zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Zwłaszcza w kontekście zagrożeń wynikających z czynników zewnętrznych. Skuteczna kontrola granic tworzy pewnego rodzaju filtr wobec przenikających do danego państwa zagrożeń. Jednakże należy w tym miejscu podkreślić, że to zagadnienie trzeba analizować zarówno na kierunku wjazdowym, jak i wyjazdowym z Polski. Przykładem mogą być grupy przestępcze działające na terytorium danego kraju, które finansują swoją działalność poprzez np. przemyt ludzi, towarów akcyzowych czy broni poza to terytorium. W tym przypadku skuteczna kontrola graniczna na kierunku wyjazdowym może wpływać na bezpieczeństwo wewnętrzne.

W celu podkreślenia wagi ochrony granicy dla bezpieczeństwa wewnętrznego warto wskazać zagrożenia związane z przenikaniem przez granicę. Do najważniejszych należą: nielegalna migracja, handel ludźmi, przemyt towarów akcyzowych, pojazdów, nielegalny przewóz odpadów, przestępczość narkotykowa, nielegalny handel bronią, przestępczość terrorystyczna czy fałszerstwa dokumentów. Zagrożenia graniczne mogą pojawić się zarówno na granicach zewnętrznych, jak i wewnętrznych strefy Schengen. Na granicach zewnętrznych państwo zapewnia bezpieczeństwo poprzez ciągłą kontrolę graniczną dokonywaną przez Straż Graniczną. Na granicach wewnętrznych działania kontrolne prowadzone są wyrywkowo w wybranych miejscach, dlatego w przypadku zmaterializowania się poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, które związane jest z granicami wewnętrznymi, państwo może skorzystać z narzędzia, jakim jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej.

1.3. Służby i instytucje zapewniające bezpieczeństwo wewnętrzne Polski

Każde państwo, dbając o właściwe funkcjonowanie społeczeństwa oraz swoich struktur państwowych, zobligowane jest do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Poszczególne kraje mierzą się z wieloma różnego rodzaju niebezpieczeństwami, co wymusza tworzenie różnych służb i instytucji zajmujących się zwalczaniem

i zapobieganiem poszczególnym zagrożeniom. Państwa napotykają różne niebezpieczeństwa i mają w związku z tym odmienne potrzeby. Sprawia to, że nie w każdym kraju funkcjonują takie same służby. Przykładem są kraje europejskie znajdujące się w strefie Schengen, które posiadają jedynie granice wewnętrzne, w związku z czym nie mają potrzeby utrzymywania formacji odpowiedzialnych za ochronę granicy.

W procesie zapewniania bezpieczeństwa, oprócz służb mundurowych, ważną rolę odgrywają instytucje cywilne zajmujące się analizowaniem, badaniem i gromadzeniem informacji związanych z zagrożeniami, a także uczelnie wyższe kształcące przyszłych ekspertów i badaczy zajmujących się bezpieczeństwem. Poniżej przedstawiam jedynie podstawowe i najważniejsze podmioty odpowiedzialne za zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego Polski.

Główną formacją przeznaczoną do zapewnienia porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa jest **Policja**. Zwierzchnictwo nad nią pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych. Do jej podstawowych zadań należą między innymi ochrona zdrowia i życia ludzi oraz mienia, ochrona porządku publicznego, prewencja (kryminalna i wykroczeń), prowadzenie działań kontrterrorystycznych oraz wykrywanie przestępstw i wykroczeń, a także ściganie sprawców tych czynów⁸². Policja posiada bardzo rozbudowaną strukturę, której elementy znajdują się w każdym powiecie oraz w wielu gminach. Pod względem liczebności jest drugą formacją mundurową w Polsce.

Funkcjonariusze Policji, oprócz codziennego zmagania się ze sprawcami wykroczeń oraz przestępstw, zajmują się także działalnością edukacyjną poprzez różne kampanie społeczne czy spotkania z dziećmi i młodzieżą w szkołach. Tego rodzaju akcje dotyczą np. promowania noszenia odblasków przez pieszych, uświadamiania zagrożeń drogowych, a także tych czyhających w cyberprzestrzeni. Należy zauważyć, że działalność edukacyjna i informacyjna ma również duży wpływ na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jedyną zawodową służbą odpowiadającą w Polsce za przeciwdziałanie zagrożeniom pożarowym jest **Państwowa Straż Pożarna**. Podlega ona ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Podstawowymi zadaniami tej formacji są rozpoznawanie zagrożeń pożarowych, organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych w trakcie pożarów i klęsk żywiołowych, nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz prowadzenie badań naukowych z zakresu ochrony przeciwpożarowej⁸³. Należy pamiętać, że poza zwalczaniem klęsk żywiołowych i pożarów, jednym z częstych zadań strażaków jest udzielanie pomocy poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych oraz usuwanie zanieczyszczeń chemicznych powstałych w wyniku tego typu zdarzeń.

⁸² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1882).

⁸³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1940).

Państwowa Straż Pożarna jest wiodącym podmiotem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, w ramach którego współpracuje przede wszystkim z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi (włączonymi do KSRG) oraz z jednostkami zakładowych straży pożarnych, Lotnikowymi Służbami Ratowniczo-Gaśniczymi, a także z jednostkami Wojskowych Straży Pożarnych. Współdziałanie strażaków odbywa się również na arenie międzynarodowej. Współpraca ze służbami innych państw, zwłaszcza sąsiednich, jest bardzo ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. W przypadku wystąpienia zagrożenia w bliskiej odległości od granic Polski, szybkie i skuteczne wsparcie państwa sąsiedniego może zapobiec rozprzestrzenieniu się zagrożenia (np. pożaru) na terytorium Polski.

Obecnie najliczniejszą umundurowaną formacją są **Siły Zbrojne**. Ich podstawowym zadaniem jest obrona niepodległości i suwerenności państwa, czyli przeciwdziałanie w głównej mierze zagrożeniom zewnętrznym (np. siłom zbrojnym innych państw). Jednakże przed żołnierzami postawiono również zadania związane z bezpieczeństwem wewnętrznym. Należą do nich: zwalczanie klęsk żywiołowych oraz likwidacja ich skutków, zaangażowanie w działania antyterrorystyczne, ochrona mienia, akcje poszukiwawcze, akcje ratowania życia i zdrowia ludzi, ochrona i obrona cyberprzestrzeni, a także działania saperskie związane z oczyszczaniem terenów z materiałów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego⁸⁴.

Siły Zbrojne w kontekście działań wewnątrz kraju kojarzone są głównie ze zwalczaniem skutków powodzi. Jednakże w ostatnich latach żołnierze znacząco wsparli Straż Graniczną podczas zabezpieczenia granic w czasie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej związanej z COVID-19 oraz w związku z kryzysem migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej. Również służby sanitarne otrzymały wsparcie ze strony Sił Zbrojnych w postaci dokonywania kontroli stosowania się do kwarantanny i izolacji domowej wynikających z zagrożenia pandemią COVID-19. Warto podkreślić, że na co dzień wojskowi saperzy zmagają się z licznymi niewybuchami, które od czasu drugiej wojny światowej wciąż w ogromnej liczbie znajdują się na terytorium Polski.

Główną formacją zajmującą się kontrolowaniem migracji w Polsce jest **Straż Graniczna**. Jest ona również powołana do ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego. Poza powyższymi zadaniami strażnicy graniczni zajmują się między innymi: zapewnianiem bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej, nadzorem nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz zapobieganiem transportowaniu odpadów bez wymaganych zezwoleń⁸⁵. Funkcjonariusze Straży Granicznej, dokonując kontroli granicznej, nie tylko zapobiegają przedostaniu się do Polski nielegalnych migrantów, ale także osób mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa, zarówno naszego państwa, jak i całej strefy Schengen (np.

⁸⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022, poz. 655).

⁸⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 1990, nr 78, poz. 462).

terroryści). Dodatkowo podczas kontroli przeciwdziałają wwożeniu przedmiotów niebezpiecznych, takich jak np. broń, materiały wybuchowe czy narkotyki.

Pogranicznicy dbają o bezpieczeństwo wewnętrzne Polski także poza granicami naszego kraju. Uczestniczą w szeregu misji organizowanych przez Agencję FRONTEX oraz w misjach odbywających się na podstawie porozumień bilateralnych między Polską a innymi zainteresowanymi państwami (np. Słowenia, Węgry czy Macedonia Północna). Nasz kraj jako członek strefy Schengen nie prowadzi kontroli granicznych na granicach z pozostałymi państwami członkowskimi. Powoduje to swobodny przepływ ludzi i towarów w ramach wspólnoty. Z tego powodu zagrożenia powstałe w jednym z państw mogą negatywnie oddziaływać na pozostałe. Dlatego właśnie wsparcie innych krajów w ochronie ich granic i w zwalczaniu szlaków przemytniczych ma istotny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej.

Bardzo ważną dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, choć mniej dostrzeganą przez społeczeństwo, jest **Służba Więzienna**. To formacja umundurowana i uzbrojona, podległa ministrowi sprawiedliwości. Do jej podstawowych zadań należą: wykonywanie tymczasowych aresztowań i kar pozbawienia wolności, prowadzenie działań resocjalizujących osoby skazane na karę pozbawienia wolności oraz ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw⁸⁶. Funkcjonariusze Służby Więziennej dbają o to, żeby prawo, w postaci wyroków skazujących na pozbawienie wolności, było należycie respektowane. Wiąże się to z wiarygodnością państwa, jego organów ścigania, a w szczególności wymiaru sprawiedliwości. Żeby groźni przestępcy nie stanowili zagrożenia dla społeczeństwa, muszą być pilnowani w rzetelny sposób. Należyta kontrola nad skazanymi wpływa pozytywnie na poczucie bezpieczeństwa wśród społeczeństwa. Równie ważna jest resocjalizacja. Przeprowadzona w należyty sposób pozwala osobom odbywającym wyroki wrócić do społeczeństwa i funkcjonować w nim w taki sposób, by nie stanowili już więcej zagrożenia dla innych.

Oprócz służb mundurowych, zapewnianiem bezpieczeństwa zajmują się również służby specjalne; jedną z nich jest **Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego**. Podlega ona Prezesowi Rady Ministrów, a jej działalność kontroluje Sejm. Podstawowe zadania Agencji to np. zwalczanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, zwalczanie przestępstw szpiegostwa, terroryzmu czy przestępstw godzących w ekonomiczne interesy państwa, ochrona informacji niejawnych oraz pozyskiwanie i przekazywanie właściwym organom informacji mających znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁸⁷. Informacja jest bardzo cennym elementem w procesie zapewniania bezpieczeństwa, dlatego ważne jest przekazywanie

⁸⁶ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. 2010, nr 79, poz. 523).

⁸⁷ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676).

odpowiednim organom i instytucjom na czas rzetelnych i właściwie przeanalizowanych informacji. Jednakże również służby wywiadowcze innych państw mogą chcieć pozyskiwać różnego rodzaju informacje np. od urzędników państwowych lub funkcjonariuszy. W związku z tym niezbędne jest prowadzenie działań kontrwywiadowczych oraz ochrony informacji niejawnych, w czym specjalizuje się Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W zapewnianiu bezpieczeństwa ważną rolę odgrywa również administracja państwowa. **Wojewoda** jako przedstawiciel Rady Ministrów w danym województwie, jest odpowiedzialny w kontekście bezpieczeństwa za zapewnienie współdziałania i kierowanie działalnością organów administracji rządowej i samorządowej związanej z przeciwdziałaniem zagrożeniom życia, zdrowia, mienia, środowiska, porządku publicznego, praw obywatelskich oraz bezpieczeństwa państwa. Zapobiega powstawaniu klęsk żywiołowych i usuwa ich skutki. Przeciwdziała zagrożeniu powodziowemu poprzez ocenę stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego, opracowanie planu ochrony przed powodzią, ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Jest wykonawcą i koordynatorem zadań dotyczących obronności, bezpieczeństwa państwa i zarządzania kryzysowego⁸⁸.

Również administracja państwowa znajdująca się poza terytorium Polski może wpływać na jej bezpieczeństwo wewnętrzne. **Konsul**, który wydaje lub odmawia wydania wiz dla cudzoziemców, bierze pod uwagę podczas rozpatrywania wniosków wizowych kwestie bezpieczeństwa. Jest to szczególnie istotne w przypadku obywateli państw, wobec których nie przewidziano możliwości podróżowania w ramach ruchu bezwizowego. Odmowa wydania wizy cudzoziemcowi wyraźnie ogranicza jego możliwości migracyjne, zwłaszcza z państw znajdujących się w dużej odległości od Polski, z których migracje odbywają się głównie drogą lotniczą, ponieważ przewoźnicy lotniczy nie mogą zabierać na pokład statku powietrznego osoby, która nie posiada wymaganej wizy. W związku z powyższym, osobom np. podejrzanym o działalność terrorystyczną, pochodzącym z krajów objętych obowiązkiem wizowym, by dostać się na terytorium Polski, pozostaje jedynie migracja nielegalna.

Konsul jest bardzo ważnym elementem bezpieczeństwa związanego z migracją, ponieważ jest pierwszym organem, z którym mają styczność cudzoziemcy chcący znaleźć się na terytorium naszego kraju. Urzędy konsularne współpracują ze Strażą Graniczną między innymi poprzez prowadzenie konsultacji wizowych. Mają one na celu weryfikację podmiotów zapraszających cudzoziemców, na podstawie których to zaproszeń potencjalni migranci starają się o uzyskanie wiz. Działania te prowadzą do ograniczenia procederu, którym jest wyłudzenie wiz.

Ważnymi instytucjami są także te dbające o bezpieczeństwo ustrojowe. Jednym z podstawowych tego typu podmiotów jest **Sąd Najwyższy**. W jego kompetencjach

⁸⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206).

znajduje się np. dbałość o jednolitość i praworządność orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych, opiniowanie projektów aktów normatywnych (np. ustaw), stwierdzanie ważności wyborów (do Sejmu i Senatu, na Prezydenta RP i do Parlamentu Europejskiego) oraz rozpoznawanie protestów przeciwko ważności referendum konstytucyjnego lub ogólnokrajowego, a także stwierdzanie ich ważności⁸⁹.

Kolejnym istotnym organem związanym z bezpieczeństwem ustrojowym jest **Trybunał Konstytucyjny**. Zajmuje się on orzekaniem w sprawach dotyczących zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, zgodności aktów normatywnych wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, skargi konstytucyjnej, sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych⁹⁰. Dla rzetelnego funkcjonowania obu powyższych organów niezbędna jest ich apolityczność oraz odporność sędziów na różnego rodzaju naciski, w tym również propozycje korupcyjne.

Na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa mają wpływ również organizacje międzynarodowe. **INTERPOL** to międzynarodowa organizacja policyjna, zrzeszająca państwa z całego globu. Zajmuje się ona wspieraniem organów ścigania w walce z różnego rodzaju przestępczością. **EUROPOL** to europejska agencja policyjna działająca na obszarze Unii Europejskiej. Jej zadaniem jest poprawa współpracy i wsparcie państw członkowskich w zakresie zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. W ramach tej organizacji działa Europejskie Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów⁹¹. Jest to szczególnie ważne z uwagi na fakt, że Unia Europejska jest miejscem docelowym wielu migrantów (w tym również tych nielegalnych) oraz na duży obszar swobodnego przemieszczania się (strefa Schengen). **FRONTEx** jest europejską agencją straży granicznej i przybrzeżnej. Wspiera państwa Unii Europejskiej i strefy Schengen w ochronie i zarządzaniu ich zewnętrznymi granicami. Wsparcie to polega między innymi na organizacji powrotów cudzoziemców, którzy nie uzyskali ochrony międzynarodowej w UE do ich krajów pochodzenia, delegowaniu funkcjonariuszy i sprzętu z jednego państwa członkowskiego do innego, które mierzy się z presją migracyjną, a także delegowaniu swoich funkcjonariuszy (stały korpus FRONTEX) w obszary zagrożone nielegalną migracją.

Poza podmiotami zawodowo zajmującymi się bezpieczeństwem są również takie, których członkowie to ochotnicy. Jedną z głównych tego typu organizacji w Polsce jest **Ochotnicza Straż Pożarna**. Do jej głównych zadań należy podejmowanie

⁸⁹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5).

⁹⁰ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 1157).

⁹¹ Zob. W. Jakubczak, *Kryzys migracyjny na wschodniej granicy UE – rola Europolu we współpracy w bezpieczeństwie wewnętrznym*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2021, t. 70, nr 2.

działań mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska⁹². Wnosi ona największą liczbę jednostek do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W 2020 r. w 90,04% interwencji ratowniczych jednostki KSRG dotarły na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 min⁹³. W tym wyniku z pewnością duży udział mają strażacy ochotnicy, którzy dzięki sporej liczbie jednostek mają znacznie krótszą drogę do pokonania na miejsce zdarzenia niż jednostki Państwowej Straży Pożarnej, a to z pewnością ma niebagatelny wpływ na czas podjęcia akcji ratowniczej.

Mówiąc o ochotnikach, nie można zapomnieć o **Górskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym** oraz **Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym**. Są to organizacje odpowiedzialne za ratownictwo górskie i narciarskie. Nadzór nad ich funkcjonowaniem pełni Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Finansowanie ich działalności należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz do samorządu terytorialnego. Dodatkowe finanse zasilające powyższe organizacje pochodzą z części zysków parków narodowych i krajobrazowych, które znajdują się w górach⁹⁴. Zarówno w GOPR, jak i w TOPR pracują ratownicy zawodowi, jednakże to ochotnicy stanowią większość personelu. Ich praca jest niezwykle ważna, ponieważ niosą oni pomoc przez cały rok, o każdej porze dnia i nocy oraz w różnych warunkach pogodowych wszystkim osobom znajdującym się w potrzebie. Fakt funkcjonowania omawianych organizacji świadczy pozytywnie o bezpieczeństwie powszechnym Polski, ponieważ nie w każdym państwie istnieją instytucje zajmujące się ratownictwem górskim.

Na koniec chcę zwrócić uwagę na pewną kategorię podmiotów, która jest podstawą w procesie zapewniania bezpieczeństwa. Mowa o **uczelniach wyższych**, które zajmują się edukacją w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. To właśnie ośrodki akademickie odpowiadają za kształcenie przyszłych oraz doskonalenie obecnych kadr zajmujących się pracą/służbą w sektorze bezpieczeństwa. Odpowiednio wyszkolony personel oraz dorobek naukowy na wysokim poziomie tworzą fundament systemu odporności państwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W Polsce mamy szeroki przekrój uczelni – wojskowe, policyjna, pożarnicza, uczelnie cywilne publiczne i prywatne. Świadczy to o szerokim spektrum edukacyjnym. Duża liczba uczelni prowadzi do wzrostu konkurencji na rynku edukacyjnym, a to może przekładać się na wzrost poziomu nauczania (poziom jako element konkurencyjności). W kontekście nauki, warto przytoczyć słowa kancлера wielkiego koronnego Jana Zamoyskiego: „Takie będą Rzeczypospolite, jakie ich młodzieży chowanie”.

⁹² Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. 2021, poz. 2490).

⁹³ Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Organizacja KSRG*, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-ksrg> (dostęp: 24.10.2022 r.).

⁹⁴ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Ratownictwo górskie*, <https://www.gov.pl/web/mswia/ratownictwo-gorskie> (dostęp: 24.10.2022 r.).

Przedstawione powyżej służby i instytucje nie tworzą katalogu zamkniętego podmiotów zapewniających bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Tego typu jednostek jest w naszym kraju więcej i są one wyspecjalizowane w różnych dziedzinach. Wiele z nich podpisuje między sobą różnego rodzaju porozumienia dotyczące współpracy (np. w podejmowaniu wspólnych działań czy wspólnych szkoleń). Jest to bardzo ważny element, ponieważ synergia między tymi podmiotami tworzy ogromną wartość dodaną w ich działalności i świadczy o sprawności zarządzania państwem i jego systemem bezpieczeństwa.

Ostatecznie należy również dodać, że poza wszystkimi służbami i instytucjami, również każdy z nas może mieć pozytywny wpływ na poziom naszego bezpieczeństwa⁹⁵.

1.4. Wnioski

Analizując szereg źródeł dotyczących teorii bezpieczeństwa oraz metodologii nauk o bezpieczeństwie, można z łatwością stwierdzić, że nie ma jednej powszechnie obowiązującej definicji bezpieczeństwa, a co za tym idzie również bezpieczeństwa wewnętrznego. Co warto zauważyć – niektórzy badacze wskazują w swoich pracach na wieloznaczność pojęcia „bezpieczeństwo” i idące za tym pewne problemy natury praktycznej⁹⁶. Także w kwestii podziału bezpieczeństwa można spotkać się z różnymi koncepcjami. Jednakże w większości definicji można znaleźć pewne wspólne stwierdzenia. W wielu z nich termin ten jest wiązany z pewnym stanem. Jedną z popularniejszych koncepcji postrzegania bezpieczeństwa jako stanu przedstawił szwajcarski uczony Daniel Frei, który rozumie bezpieczeństwo w kontekście czterech stanów: braku bezpieczeństwa, obsesji, fałszywego bezpieczeństwa lub stanu bezpieczeństwa. W mojej ocenie należy postrzegać bezpieczeństwo również jako proces, który rozumiany jest jako działalność ludzka dążąca do osiągnięcia oczekiwanego stanu bezpieczeństwa⁹⁷.

Nawiązując do postrzegania bezpieczeństwa w kontekście procesu, Stanisław Koziej definiuje je jako aktywność danego podmiotu zapewniając:

⁹⁵ Por. podejście Whole-of-Society, zakładające, że za bezpieczeństwo państwa odpowiadają nie tylko służby mundurowe, ale również obywatele: T. Balcerzak, I. Szkudlarek, *Odporność społeczna i bezpieczeństwo lokalne wobec zagrożeń hybrydowych – między regulacją a praktyką*, [w:] A. Kułakowska, W. Jakubczak, S. Żurawski (red.), *Współczesna architektura środowiska bezpieczeństwa – wybrane problemy*, Warszawa 2026, s. 87. DOI: <https://doi.org/10.70402/apoz.2026.wasb.9788398070447.85-101>

⁹⁶ C. Rutkowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie z elementami naukoznawstwa*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2018, s. 136–137.

⁹⁷ R. Jakubczak, W. Jakubczak, *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego*, Akademia Policji w Szczytnie, Szczytno 2023, s. 10.

możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystywanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów⁹⁸.

Powyższa definicja wskazuje ponadto na dwa ważne cele każdego podmiotu w dziedzinie bezpieczeństwa, czyli przetrwanie i rozwój. Także Barbara Kaczmarczyk wskazuje na bezpieczeństwo jako proces mający na celu zapewnienie przetrwania oraz rozwoju⁹⁹.

Ciekawy i warty wspomnienia pogląd na pojęcie *bezpieczeństwa* zawarty został również w publikacji zbiorowej pod redakcją naukową Jacka Pawłowskiego pt. *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*. W owej pracy autorzy wskazują, że bezpieczeństwo i jego organizacja podlegają dynamicznym zmianom, dlatego nie istnieje bezpieczeństwo trwale zorganizowane. W tym kontekście autorzy podkreślają istotę postrzegania bezpieczeństwa jako procesu, czyli stałej działalności podmiotów polegającej na kreowaniu oczekiwanego stanu bezpieczeństwa¹⁰⁰.

W tej części rozdziału traktującego o bezpieczeństwie warto jeszcze powrócić do kwestii zagrożeń. Również w tym przypadku należy podkreślić postrzeganie tego zjawiska jako procesu. Jednakże nie chodzi tu o proces powstawania danego zagrożenia, lecz o „łańcuch powiązanych ze sobą sekwencyjnych zdarzeń niekorzystnych, materializujących w sposób równoległy i następczy różnorodne zagrożenia o trudno przewidywalnej dynamice i zasięgu”¹⁰¹ czyli *efekt kaskadowy*. Powstaje on w oparciu o zależności i współzależności zachodzące pomiędzy poszczególnymi systemami oraz ich elementami¹⁰². Jest to szczególnie istotne w zglobalizowanym świecie, w tym zwłaszcza w kontekście tymczasowych kontroli granicznych.

Powyższe rozważania są ważnym punktem wyjścia do wyciągnięcia wniosku, czym jest bezpieczeństwo wewnętrzne. Często jest ono wymieniane jako element jednego z rodzajów podziału bezpieczeństwa – ze względu na stosunek do obszaru państwa (bezpieczeństwo wewnętrzne oraz zewnętrzne). Doczekało się ono również własnych definicji, do których nawiązano w pierwszej części tego rozdziału. Warto zauważyć, iż bezpieczeństwo wewnętrzne wiąże się z instytucją państwa i odnosi się do procesu polegającego na zaspokajaniu interesów oraz

⁹⁸ S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, Warszawa 2010, s. 2.

⁹⁹ B. Kaczmarczyk, *Bezpieczeństwo i jego typologie*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2013, t. 31, nr 3, s. 20.

¹⁰⁰ J. Pawłowski (red.), *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 35.

¹⁰¹ T. Zwęgliński, M. Smolarkiewicz, P. Gromek, *Efekt kaskadowy współczesnym wyzwaniem zarządzania kryzysowego*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2020, s. 13.

¹⁰² Tamże, s. 13.

potrzeb społeczności w danym kraju¹⁰³. Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowe rozumienia bezpieczeństwa, można je również krótko określić jako zapewnienie stabilności wewnętrznej danego podmiotu bezpieczeństwa¹⁰⁴.

Konkludując, choć nie ma jednej powszechnie obowiązującej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego, to w nawiązaniu do powyższych rozważań, *bezpieczeństwo wewnętrzne Polski* można określić jako stan oraz proces dotyczący zapewnienia stabilności wewnętrznej Polski. Wiąże się ono z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, społecznego, powszechnego oraz ustrojowego.

¹⁰³ A. Misiuk, J. Itrich-Drabarek, M. Dobrowolska-Opala (red.), *Encyklopedia bezpieczeństwa wewnętrznego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2021, s. 51.

¹⁰⁴ B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 22.

Rozdział 2.

Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen

W niniejszym rozdziale przedstawiono, czym jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej, poczynając od ujęcia historycznego obejmującego powstanie strefy Schengen oraz drogi Polski do dołączenia do strefy. Następnie wskazano podstawy prawne, zarówno prawa krajowego, jak i międzynarodowego, przywracania tymczasowych kontroli granicznych. W dalszej części scharakteryzowano omawiany instrument oraz przedstawiono jego ramy organizacyjne. Celem rozdziału jest odpowiedź na pytanie: *na czym polega tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen?*

2.1. Geneza

2.1.1. Tworzenie strefy Schengen

Omawiając kwestię, którą jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicy wewnętrznej, należy wskazać, czym są owe granice wewnętrzne oraz dlaczego nie prowadzi się na nich stałych kontroli granicznych. Wiąże się to z powstaniem strefy Schengen, czyli układu znoszącego kontrole graniczne na granicach pomiędzy państwami członkowskimi tej wspólnoty. Tworzy to ponadpaństwowy obszar swobodnego przemieszczania się osób i towarów. Jest to jedno z podstawowych i najbardziej rozpoznawalnych osiągnięć integracji europejskiej. Nie jest to jednak pierwsza tego typu inicjatywa w obszarze Starego Kontynentu.

W tworzeniu koncepcji obszaru „bez granic” na uwagę zasługuje Nordycka Unia Paszportowa. Utworzona w 1958 r. przez Radę Nordycką umożliwiła obywatelom państw nordyckich podróżowanie w obszarze Skandynawii bez ograniczeń. Współpraca tych państw dała początek znoszeniu kontroli na granicach państw europejskich. W ramach Nordyckiej Unii Paszportowej po raz pierwszy pojawiły się pojęcia granicy zewnętrznej i wewnętrznej¹⁰⁵.

Na podkreślenie zasługuje również Unia Paszportowa Beneluksu. Powstała ona w 1960 r., umożliwiając swobodne przemieszczanie się osób na obszarze Beneluksu. Jako że dotyczyła ona zarówno obywateli Belgii, Holandii i Luksemburga, jak i pozostałych osób znajdujących się na terytorium tych państw, konieczne było stworzenie wspólnych regulacji wizowych oraz wspólnej polityki wobec obywateli państw trzecich¹⁰⁶.

Wspólnota Europejska rozpoczęła swoje starania o zniesienie kontroli na wspólnych granicach państw członków Wspólnoty podczas szczytu paryskiego (9–10.12.1974 r.). W trakcie tego wydarzenia przedstawiciele zebranych krajów wyrazili wolę, by przybliżyć integrację europejską wszystkim obywatelom, tak by każdy mógł jej doświadczyć. Była to tak zwana koncepcja „Europy dla obywateli”. Zakładała ona wyjście poza integrację tylko na poziomie gospodarczym¹⁰⁷.

Na rozwój integracji europejskiej pozytywny wpływ miały również nieformalne grupy TREVI¹⁰⁸. Dzięki nim zaczęła rozwijać się praktyczna współpraca policyjna, początkowo związana ze zwalczaniem handlu narkotykami i terroryzmu. W 1987 r. działalność TREVI poszerzyła się o kwestie związane z imigracją, wizami, swobodnym przepływem osób, a także kontrolami granicznymi. W związku z dążeniem do zniesienia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych powołano Grupę TREVI 92 (powstała w 1989 r.). Jej celem było badanie zagrożeń powstałych w związku ze zniesieniem kontroli na granicach oraz wpływu swobody przemieszczania się osób na bezpieczeństwo publiczne¹⁰⁹.

Szczyt paryski był istotnym sygnałem mówiącym o woli poszerzania współpracy państw europejskich. Kolejnym ważnym wydarzeniem, mającym realny wpływ na proces znoszenia kontroli granicznych, była umowa z Saarbrücken, zawarta 13 lipca

¹⁰⁵ A. Szachoń-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Ars boni et aequi, Poznań 2011, s. 151–152.

¹⁰⁶ Tamże, s. 153.

¹⁰⁷ K. Rokicka, *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, nr 2, s. 77.

¹⁰⁸ TREVI I (terroryzm), TREVI II (współpraca policji), TREVI III (zwalczanie przestępczości zorganizowanej i handlu narkotykami), TREVI IV (bezpieczeństwo nuklearne), TREVI V (swoboda przepływu osób), TREVI VI (zaprojektowanie planu stworzenia Europejskiego Urzędu Policji).

¹⁰⁹ A. Szachoń-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Ars boni et aequi, Poznań 2011, s. 61–62.

1984 r. pomiędzy Francją i Niemcami. Umowa ta dotyczyła stopniowego znoszenia kontroli na granicy francusko-niemieckiej (w drogowych przejściach granicznych). Ze względu na trudności w porozumieniu się na forum europejskim, powyższe porozumienie miało charakter dwustronny¹¹⁰. W preambule omawianego porozumienia zawarto oświadczenie, że integracja narodów europejskich musi wiązać się z możliwością przekraczania granic wewnętrznych bez przeszkód przez wszystkich obywateli państw WE. Znalazły się tam również deklaracje dotyczące wzmocnienia solidarności między sygnatariuszami, stworzenia wspólnych regulacji wizowych czy ujednolicenia przepisów prawa dotyczących cudzoziemców¹¹¹.

Umowa z Saarbrücken okazała się inicjatywą na tyle atrakcyjną, że zainteresowały się nią Belgia, Holandia i Luksemburg, czyli państwa tworzące Unię Paszportową Beneluksu. Rządy powyższych państw wystosowały memorandum do Stron nowego porozumienia, w którym zaproponowały rozszerzenie go o Unię Paszportową Beneluksu. Negocjacje prowadzone w związku z tą propozycją doprowadziły do podpisania Układu z Schengen w dniu 14 czerwca 1985 r.¹¹²

Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach¹¹³, zwany Układem z Schengen, był jednym z najważniejszych dokumentów tworzących współczesny obszar bez kontroli granicznych w Europie, a także stał się istotnym punktem w integracji europejskiej. Nie był on jednak wynikiem współpracy wspólnotowej, a co za tym idzie, nie był aktem prawa wspólnotowego, lecz umową międzynarodową (multilateralną).

Rozwiązania mające prowadzić do zniesienia kontroli granicznych, zawarte w powyższym Układzie, podzielono na dwie grupy: środki krótkoterminowe oraz środki długoterminowe. Pierwsze miały zostać wprowadzone od 1 stycznia 1986 r., natomiast środki długoterminowe miały zacząć obowiązywać, najwcześniej, od 1 stycznia 1990 r.¹¹⁴. Najwcześniej, ponieważ zapis „jeśli to możliwe” nie wiązał sygnatariuszy ściśle z tą datą. Dawał on możliwość, w razie konieczności, wydłużenia prac nad koniecznymi regulacjami.

Jako środki krótkoterminowe Układ określił między innymi przeprowadzanie kontroli wzrokowych wobec prywatnych pojazdów przekraczających granice wewnętrzne, bez konieczności ich zatrzymywania¹¹⁵. Pojazdy miały przejeżdżać przez

¹¹⁰ Tamże, s. 63–64.

¹¹¹ K. Rokicka, *Włączenie *acquis Schengen* w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, nr 2, s. 77–78.

¹¹² Tamże, s. 78.

¹¹³ Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisany w Schengen dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.Urz. WE L 239 z 22.09.2000, s. 13).

¹¹⁴ Art. 30 Układu z Schengen.

¹¹⁵ Był to środek, który jako pierwszy wszedł w życie – 15 czerwca 1985 r.

granicę ze zmniejszoną prędkością. W razie konieczności dopuszczalne było również przeprowadzanie kontroli szczegółowej. Ta z zasady miała odbywać się poza pasem ruchu. Zobowiązano Strony również do maksymalnego skrócenia czasu kontroli komercyjnego przewozu osób. Działania te świadczyły o dążeniu do jak najmniejszej uciążliwości przeprowadzanych kontroli dla płynności ruchu granicznego¹¹⁶.

Na płynność ruchu granicznego, w sposób pozytywny, wpłynęło także dążenie do prowadzenia wspólnych kontroli zamiast utrzymywania osobnych przejść granicznych. Tworzenie wspólnych punktów kontrolnych było uzależnione od warunków fizycznych. Obywatelom Państw Członkowskich, którzy zamieszkiwali na obszarach przygranicznych, postanowiono umożliwić przekraczanie granicy poza przejściami granicznymi pod warunkiem, że przewożone towary spełniały wymagania celne¹¹⁷.

W kontekście imigracji, w ramach środków krótkoterminowych, Układ obowiązał Strony do zbliżenia swoich polityk wizowych (w możliwie najkrótszym czasie). Umawiające się państwa, stosując własne regulacje dotyczące wydawania wiz oraz zezwalania na wjazd na swoje terytorium, miały uwzględniać bezpieczeństwo pozostałych państw, przeciwdziałając nielegalnej imigracji oraz innym zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo. Dodatkowo, wzmocnieniu miała ulec współpraca organów policyjnych (między innymi w kwestii nielegalnej imigracji) poprzez poprawę i wzmocnienie wymiany informacji¹¹⁸.

Korzystne zmiany dotknęły również drogowy przewóz rzeczy. Z dniem 1 lipca 1985 roku postanowiono znieść na granicach wewnętrznych systematyczne kontrole czasu pracy i odpoczynku kierowców, rozmiarów oraz ciężaru pojazdów, a także ich stanu technicznego. Postanowiono również zastąpić pozwolenia na daną trasę pozwoleniami okresowymi¹¹⁹. Spowodowało to skrócenie czasu transportu oraz obniżenie jego kosztów.

Powyższe rozwiązania pozwoliły szybko dostrzec pozytywne następstwa zawartego Układu. Co ważne dla idei integracji europejskiej, zmiany te były zauważalne dla całych społeczności. Było to zgodne z koncepcją „Europy dla obywateli” wyrażoną podczas szczytu paryskiego.

Do drugiej grupy rozwiązań, czyli środków długoterminowych, zalicza się na przykład całkowite zniesienie kontroli granicznej wobec osób przekraczających wspólne granice i w związku z tym wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych. By tego dokonać, Strony zostały zobligowane do zharmonizowania przepisów dotyczących kontroli granicznej oraz podjęcia dodatkowych wysiłków na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i przeciwdziałania nielegalnej migracji¹²⁰.

¹¹⁶ Art. 2 i 4 Układu z Schengen.

¹¹⁷ Art. 5–6 Układu z Schengen.

¹¹⁸ Art. 7 i 9 Układu z Schengen.

¹¹⁹ Art. 11 i 13 Układu z Schengen.

¹²⁰ Art. 17 Układu z Schengen.

Równie ważnym działaniem, którego wynik jest widoczny do dziś¹²¹, było ujednolicenie przez Strony przepisów dotyczących warunków wjazdu na ich terytorium oraz związanych z nimi polityk wizowych. Postanowiono również przygotować działania unifikujące część regulacji dotyczących cudzoziemców z państw spoza Wspólnot Europejskich¹²². Prowadziło to do zwiększenia efektywności kontroli granicznych na granicach zewnętrznych, ponieważ w każdym przejściu granicznym, niezależnie od kraju, na którego terytorium leżało, trzeba było spełnić takie same warunki wjazdu. W związku z tym cudzoziemcy nie mogli uniknąć bardziej restrykcyjnych kontroli, wybierając przejście graniczne należące do innego kraju członkowskiego Układu.

Środki długoterminowe odnosiły się również do przepływu towarów. Sygnatariusze zobligowani zostali do podjęcia wysiłków w celu przeniesienia punktów kontrolnych z granic wewnętrznych na granice zewnętrzne lub do wewnątrz ich terytorium. Dążono również do ujednolicenia przepisów dotyczących kontroli towarów na granicach wewnętrznych. Na wspólnych granicach miały zostać ułatwione odprawy celne poprzez rozwijanie współpracy między Stronami¹²³.

W Układzie z Schengen zawarto przepis polecający Stronom przeprowadzanie wzajemnych konsultacji w przypadku, gdyby jedno z Państw Układu chciało zawrzeć podobne porozumienie z innym państwem¹²⁴. Był to bardzo ważny zapis, ponieważ zawarcie podobnej umowy o zniesieniu kontroli granicznej z innym państwem automatycznie powoduje możliwość wjazdu do wszystkich Państw Układu i wpływa na poziom bezpieczeństwa całego obszaru „bez granic”.

Stworzony przez Strony podział na środki krótko- i długoterminowe dał możliwość wprowadzenia szybkich zmian i zintensyfikowania w krótkim czasie współpracy. Jednocześnie dano sobie czas na przeprowadzenie bardziej wymagających reform. Zmiany mogły być wprowadzane stopniowo po odpowiednim przygotowaniu, by nie doprowadzić do chaosu prawnego.

Kolejnym ważnym dokumentem w procesie kreowania strefy Schengen była Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen¹²⁵. Strony Układu z Schengen podpisały ją w 1990 roku, a jej zapisy zaczęły obowiązywać w 1995 roku. Dokument ten został potocznie nazwany Schengen II, ponieważ stanowił kontynuację i wypełniał zobowiązania Układu z Schengen. Jednym z celów Konwencji było dostosowanie

¹²¹ Obecnie na granicach zewnętrznych strefy Schengen państwa członkowskie stosują te same, wspólne regulacje dotyczące wjazdów cudzoziemców na podstawie pobytów krótkoterminowych.

¹²² Art. 20 Układu z Schengen.

¹²³ Art. 24-25 Układu z Schengen.

¹²⁴ Art. 28 Układu z Schengen.

¹²⁵ Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., podpisana w Schengen dnia 19 czerwca 1990 r. (Dz.Urz. WE L 239 z 22.09.2000, s. 19).

Układu do prawa Unii Europejskiej¹²⁶ oraz realizacja zasad rynku wewnętrznego jako obszaru bez granic wewnętrznych¹²⁷. Natomiast jej głównym celem, do którego zobowiązały się Strony, było zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych strefy oraz ułatwienie transportu i przepływu towarów przez ich wspólne granice¹²⁸.

W Konwencji określono, że granice wewnętrzne można przekraczać w dowolnym miejscu, bez konieczności poddawania się kontroli przez przekraczających¹²⁹. Było to jedno z głównych założeń kreującej się ciągle strefy Schengen. Jednakże w omawianym dokumencie dano możliwość wprowadzenia, na ograniczony czas, kontroli granic wewnętrznych. Mogły być one wprowadzone ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe. W omawianym zapisie użyto *sformułowania „krajowe kontrole graniczne”*, co oznacza, że kontrole mogły być wprowadzone przez jedno państwo, bez konieczności prowadzenia kontroli przez państwo sąsiednie. Był to bardzo ważny zapis, ponieważ dzięki niemu decyzja jednego z państw nie wpływała na konieczność podejmowania działań przez państwo/państwa ościenne. W przeciwnym razie mogłoby to mieć negatywne skutki dla wzajemnych stosunków sąsiedzkich. Decyzja o przywróceniu kontroli mogła zostać podjęta po konsultacji z pozostałymi Stronami lub – jeśli wymagała tego konieczność nagłych działań – jedno z umawiających się państw mogło podjąć niezbędne środki, jednakże zobligowane było do niezwłocznego poinformowania o tym fakcie pozostałych Stron¹³⁰.

W zamian za zniesienie kontroli granic wewnętrznych miało nastąpić wzmocnienie kontroli granic zewnętrznych. By tego dokonać, niezbędne są jednolite wysokie standardy i procedury stosowane przez wszystkie państwa. W tym celu w Konwencji Wykonawczej określono jednolite zasady kontroli granicznych:

- a) „kontrole osób obejmują nie tylko sprawdzenie dokumentów podróży oraz innych warunków dotyczących wjazdu, pobytu, pracy oraz wyjazdu, lecz także kontrole mające na celu wykrywanie i zapobieganie zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego umawiającej się Strony. Kontrole takie powinny być również przeprowadzane w odniesieniu do pojazdów i przedmiotów znajdujących się w posiadaniu osób przekraczających granicę. Są one przeprowadzane przez każdą Umawiającą się Stronę zgodnie z jej krajowym ustawodawstwem, w szczególności, gdy chodzi o rewizję,
- b) wszystkie osoby przechodzą co najmniej jedną taką kontrolę w celu ustalenia ich tożsamości na podstawie przedstawienia dokumentów podróży,
- c) przy wjeździe cudzoziemcy poddawani są dokładnej kontroli określonej w literze a),

¹²⁶ A. Szachoń-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Ars boni et aequi, Poznań 2011, s. 68.

¹²⁷ Preambuła Konwencji Wykonawczej.

¹²⁸ Tamże.

¹²⁹ Art. 2 ust. 1 Konwencji Wykonawczej.

¹³⁰ Art. 2 ust. 2 Konwencji Wykonawczej.

- d) przy wyjeździe kontrole są przeprowadzane, jeśli tego wymaga interes wszystkich umawiających się Stron, zgodnie z postanowieniami dotyczącymi cudzoziemców, w celu wykrywania oraz zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego umawiających się Stron. Kontrole takie są zawsze przeprowadzane w odniesieniu do cudzoziemców,
- e) jeśli w pewnych okolicznościach kontrole takie nie mogą być przeprowadzone, należy ustalić priorytety takich kontroli. W tej sytuacji kontrole przy wyjeździe mają generalnie pierwszeństwo przed kontrolami przy wyjeździe¹³¹.

Ważnym elementem międzypaństwowego obszaru bez kontroli granicznych jest ustalenie wspólnej polityki wizowej, imigracyjnej i azylowej. W tytule II Konwencji znalazły się zapisy dotyczące wiz krótkoterminowych i długoterminowych (rozdział 3), zasad dotyczących przemieszczania się cudzoziemców (rozdział 4) oraz postępowania w sprawie wniosków o azyl (rozdział 7). Istotnym elementem konwencji był również tytuł III opisujący zasady kooperacji w zakresie bezpieczeństwa i współpracy policyjnej państw-stron.

Dorobek prawny Schengen (*acquis Schengen*)¹³² tworzony był i funkcjonował w ramach państw-stron Układu z Schengen, poza ramami prawnymi Unii Europejskiej. Został on włączony do prawnych oraz instytucjonalnych ram Unii Europejskiej za sprawą Traktatu Amsterdamskiego, podpisanego 2 października 1997 roku¹³³.

Wcielenie instytucjonalne polegało na zastąpieniu instytucji powstałych w związku z umowami z Schengen instytucjami unijnymi. Do Traktatu Amsterdamskiego został dołączony tzw. Protokół Schengenski, który posłużył włączeniu *acquis Schengen* w ramy Unii Europejskiej. Regulacje zawarte w Umowie z Schengen zostały umieszczone w I oraz III filarze UE. W związku z powyższym, osiągnięcia prawne i instytucjonalne wypracowane przez sygnatariuszy umów z Schengen stały się częścią dorobku Unii. Doprowadziło to do faktycznej realizacji jednej z głównych wolności ustalonych przez WE, czyli swobody przepływu osób¹³⁴.

Ważnym elementem dla funkcjonowania omawianego obszaru bez kontroli granicznych było *rozporządzenie (WE) nr 562/2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*¹³⁵.

¹³¹ Art. 6 ust. 2 Konwencji Wykonawczej.

¹³² W skład dorobku Schengen wchodzi między innymi Umowa z Schengen (14 czerwca 1985 r.), Konwencja wykonawcza, podpisana w Schengen 19 czerwca 1990 r., decyzje i deklaracje przyjęte przez Komisję Wykonawczą, Wspólny Podręcznik Kontroli Granicznej i inne.

¹³³ K. Rokicka, *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, nr 2, s. 79.

¹³⁴ Tamże, s. 79–81.

¹³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Urz. UE L 105 z 13.04.2006, s. 1).

Regulował on między innymi kwestie związane z przekraczaniem granic zewnętrznych (w tym warunkami wjazdu), dokonywaniem odprawy granicznej, odmawianiem wjazdu, współpracą między Państwami Członkowskimi oraz tymczasowym przywróceniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych. Był to istotny dokument, który stwarzał ramy prawne do ochrony granic zewnętrznych i dokonywania odpraw granicznych na granicach zewnętrznych na jednakowym poziomie przez wszystkie państwa zrzeszone w ramach obszaru Schengen. Nadawał on również prawo do przekraczania granic wewnętrznych w dowolnym miejscu, każdej osobie bez względu na obywatelstwo¹³⁶. Powyższe rozporządzenie zostało zastąpione nowym – *Rozporządzeniem 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)*¹³⁷, które obowiązuje obecnie.

2.1.2. Polska w drodze do strefy Schengen

Ważnym wydarzeniem w dążeniu Polski do integracji europejskiej było zawarcie Układu Europejskiego z dnia 16 grudnia 1991 roku. W art. 68 wyrażono zobowiązanie do zbliżenia istniejącego wówczas oraz przyszłego ustawodawstwa Rzeczypospolitej do ustawodawstwa funkcjonującego we Wspólnocie¹³⁸.

Następnym ważnym dokumentem, przybliżającym nas do Wspólnoty Europejskiej, była Narodowa Strategia Integracji (NSI) z 1997 roku. W części V tego dokumentu, gdzie określone zostały cele z dziedziny wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, wskazano nadrzędny cel NSI w obszarze III filaru jako dołączenie Polski do Układu z Schengen. Miało to stanowić następstwo współpracy Polski z Unią Europejską oraz państwami członkowskimi. Rząd został zobligowany do współpracy z Grupą Schengen oraz do starań o uzyskanie dostępu do Systemu Informacyjnego Schengen. Działania te miały mieć korzystny wpływ na harmonizację regulacji dotyczących imigracji oraz wiz, a także ujednolicenie systemu ochrony granic. Dostrzeżono również konieczność zwiększenia liczby strażnic granicznych, wzmocnienia kadrowego Straży Granicznej oraz wyposażenia jej w sprzęt dający możliwość wymiany informacji z systemami UE i Schengen (np. SIS)¹³⁹.

¹³⁶ Art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Urz. UE L 105 z 13.04.2006, s. 1).

¹³⁷ 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, s. 1).

¹³⁸ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. 1994 nr 11 poz. 38).

¹³⁹ Komitet Integracji Europejskiej, *Narodowa Strategia Integracji*, Warszawa 1997, s. 41–42.

Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen miała wziąć na siebie trud ochrony granicy zewnętrznej. Powodowało to konieczność zreformowania Straży Granicznej w służbę zarówno graniczną, jak i migracyjną, która będzie miała charakter policyjny. Oprócz ochrony granicy zewnętrznej i prowadzenia odpraw granicznych miała się również zajmować zwalczaniem nielegalnej migracji, przestępczości transgranicznej oraz przestępczości związanej z cudzoziemcami¹⁴⁰.

Działania związane z poprawą systemu zarządzania i kontrolą graniczną były jednymi z celów *Narodowego programu przygotowania Polski do członkostwa w UE*. W ramach tych działań miano położyć nacisk na rozwój infrastruktury oraz kształcenie kadr. Powyższy program był dokumentem rządowym, przyjętym 29 kwietnia 1998 roku. Był on aktualizowany co roku, a jego zapisy funkcjonowały do 2002 roku. W programie wskazano, że działania rządu będą skoncentrowane na usprawnianiu zarządzania granicami, efektywnej kontroli granicznej, a także walce ze zorganizowaną przestępczością. Powyższy program został zastąpiony w 2002 roku przez *Program przygotowań do członkostwa Polski w Unii Europejskiej*¹⁴¹.

Również implementacja *acquis* Schengen wymagała stworzenia odpowiedniego dokumentu, którego celem było wskazanie priorytetów, harmonogramu i instrumentów służących wprowadzaniu dorobku Schengen do polskiego prawodawstwa. Dokumentem tym był *Plan działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce*, przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 15 sierpnia 2001 roku¹⁴².

Dołączenie Polski do obszaru Schengen wymagało użytkowania przez administrację publiczną Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) oraz Systemu Informacji Wizowej (VIS)¹⁴³. W tym celu stworzony został *Program dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) (MasterPlan SIS I VIS PL)*. Powyższy dokument był przedstawieniem najważniejszych działań związanych z wdrożeniem w Polsce systemów SIS II oraz VIS. Miał on stanowić fundament przystosowania organów administracji publicznej do współpracy z powyższymi systemami¹⁴⁴.

W omawianym dokumencie określono jego cel strategiczny, którym było podłączenie Krajowego Systemu Informatycznego (KSI) do Centralnego Systemu SIS i Centralnego Systemu Informacji Wizowej, a także podłączenie/dostosowanie centralnych systemów należących do użytkowników instytucjonalnych (administracja publiczna, np. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Straż Graniczna). Żeby osiągnąć

¹⁴⁰ R. Suduł, *Droga Polski do Schengen – osiągnięcia i wyzwania w zakresie zmiany systemu ochrony granicy zewnętrznej UE*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 3, s. 130.

¹⁴¹ Tamże, s. 131–132.

¹⁴² Tamże, s. 132.

¹⁴³ ang. Visa Information System.

¹⁴⁴ *Program dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) (MasterPlan SIS I VIS PL)*, s. 4.

powyższy cel strategiczny, wskazano również cele operacyjne. Zostały one podzielone w zakresie właściwości dotyczącej SIS lub VIS. Celami operacyjnymi związanymi z SIS były: przystosowanie ustawodawstwa do wymagań *acquis Schengen* związanego z SIS II, dostosowanie centralnych systemów odpowiednich organów administracji publicznej do współdziałania z KSI w zakresie SIS II i przeprowadzenie odpowiednich testów oraz przeszkolenie użytkowników indywidualnych i końcowych w obszarze dostępu do SIS II, stworzenie Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS i VIS w zakresie SIS II¹⁴⁵. Jako cele operacyjne w zakresie VIS wskazano: przystosowanie ustawodawstwa do wymagań *acquis Schengen* związanego z VIS, dostosowanie centralnych systemów odpowiednich organów administracji publicznej do współdziałania z KSI w zakresie VIS i przeprowadzenie odpowiednich testów oraz przeszkolenie użytkowników indywidualnych i końcowych w obszarze dostępu do VIS, stworzenie Centralnego Węzła Polskiego Komponentu SIS i VIS w zakresie VIS¹⁴⁶.

W związku z przyszłą zmianą charakteru polskich granic (po dołączeniu do UE i Schengen), należało zmienić koncepcję ochrony granicy państwowej. W tym celu stworzono *Strategię zintegrowanego zarządzania granicą na lata 2000-2002*, którą zastąpiono nowszą wersją przeznaczoną na lata 2003-2005. Dokumenty te skupiały się na zadaniach dotyczących przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen w kontekście zarządzania granicami, a także zagospodarowaniu przyszłych granic wewnętrznych i zewnętrznych¹⁴⁷.

Szereg realizowanych przedsięwzięć związanych z wyznaczonymi Polsce zadaniami znalazł pożądane zakończenie 1 maja 2004 roku. W tym dniu Polska wraz z Cyprzem, Czechami, Estonią, Litwą, Łotwą, Maltą, Słowacją, Słowenią oraz Węgrami stała się członkiem Unii Europejskiej. Tego dnia polska granica wschodnia oraz granica z Rosją przekształciły się w zewnętrzne granice Unii Europejskiej. Nałożyło to na nasz kraj większą odpowiedzialność za ich ochronę.

Ważnym zadaniem przed dołączeniem do obszaru Schengen było zreformowanie Straży Granicznej. Nałożono na nią zadanie ochrony międzynarodowych szlaków komunikacyjnych oraz przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym. Wzrosła również jej rola jako głównej służby migracyjnej (prowadzenie kontroli legalności pobytu i pracy na terytorium całego kraju). Opracowana została również Koncepcja przystosowania Straży Granicznej do pełnej realizacji Układu z Schengen. W powyższej koncepcji zawarto między innymi przekształcenia infrastrukturalne na granicach wewnętrznych¹⁴⁸.

W dniu 21 grudnia 2007 roku Polska wraz z Republiką Czeską, Estonią, Litwą, Łotwą, Maltą, Słowacją, Słowenią i Węgrami stała się państwem członkowskim

¹⁴⁵ Tamże, s. 13–14.

¹⁴⁶ Tamże, s. 20.

¹⁴⁷ R. Suduł, *Droga Polski do Schengen – osiągnięcia i wyzwania w zakresie zmiany systemu ochrony granicy zewnętrznej UE*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 3, s. 132–133.

¹⁴⁸ Tamże, s. 134.

strefy Schengen. Od tego dnia na granicach z Niemcami, Czechami, Słowacją oraz Litwą, a także na wewnętrznych połączeniach morskich przestały obowiązywać kontrole graniczne. Polska zaczęła być odpowiedzialna za długi odcinek lądowej granicy zewnętrznej (granica z Rosją, Białorusią oraz Ukrainą), po przekroczeniu której cudzoziemcy mogli podróżować po całym terytorium obszaru Schengen bez konieczności przechodzenia kontroli granicznych.

Pełne przyłączenie do strefy Schengen nastąpiło 30 marca 2008 roku, kiedy to kontrole graniczne zostały zniesione również w portach lotniczych na lotach wewnętrznych. Lotniska dołączyły do obszaru bez kontroli granicznych w późniejszym terminie, ponieważ wymagała tego konieczność zsynchronizowania tego procesu ze zmianą rozkładów lotów¹⁴⁹. Od tego czasu na wszystkich granicach wewnętrznych nie są już prowadzone kontrole graniczne. Mogą się one pojawić jedynie czasowo po wprowadzeniu tymczasowej kontroli granicznej.

2.2. Podstawy prawne przywracania kontroli granicznej

2.2.1. Prawo Wspólnotowe

Wszystkie działania podejmowane przez organy państwowe muszą znaleźć swoje uzasadnienie w aktach normatywnych. Regulacje prawne dotyczące strefy Schengen, jako obszaru ponadpaństwowego, zawarte zostały w prawie wspólnotowym. Wiąże ono swoimi zapisami wszystkich członków obszaru bez granic wewnętrznych. Warto również zauważyć, że zakres prawny strefy Schengen został rozszerzony na państwa trzecie. Stało się to za sprawą małego ruchu granicznego. Pozwala on mieszkańcom strefy przygranicznej (jej dokładny zasięg terytorialny określają specjalne umowy) na przemieszczanie się między danym państwem członkowskim a państwem trzecim w oparciu o uproszczone zasady – bez konieczności posiadania wizy¹⁵⁰.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady przywracania kontroli granicznych na granicach wewnętrznych jest *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)*¹⁵¹ (KGS). Omawiane kwestie znajdują się w tytule III, rozdziale II powyższego rozporządzenia.

¹⁴⁹ Komisja Europejska, *Komunikat prasowy IP/08/472*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_08_472 (dostęp: 15.01.2023 r.).

¹⁵⁰ M. Trojanowska-Strzęboszewska (red.), *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014, s. 26–27.

¹⁵¹ 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, s. 1).

Na podstawie art. 25 państwo członkowskie może przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych (na całości granic lub poszczególnych odcinkach) w związku z zagrożeniem porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Okres wprowadzenia kontroli jest ograniczony – nie dłużej niż 30 dni lub na czas przewidywalnego istnienia danego zagrożenia, gdy przekracza on 30 dni. Wprowadzona kontrola może być wydłużana o okresy nieprzekraczające 30 dni, jednakże nie mogą one przekroczyć łącznie sześciu miesięcy (w przypadku nadzwyczajnych okoliczności przedłużenia mogą objąć okres maksymalnie dwóch lat)¹⁵².

W kontekście wskazanych powyżej terminów ograniczających czas trwania przywróconej kontroli granicznej, warta wskazania jest *opinia rzecznika generalnego z dnia 6 października 2021 r. C-368/20*¹⁵³. Zawarta w niej interpretacja art. 25 ust. 1 i 4 KGS wskazuje, że jeśli po upływie przedłużonej sześciomiesięcznej kontroli dane państwo wciąż zmagają się z zagrożeniem porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, nie ma formalnego przeciwwskazania do ponownego zastosowania art. 25 ust. 1. Ponowne przywrócenie kontroli może mieć miejsce zarówno w przypadku dalszego występowania tego samego zagrożenia, jak i pojawienia się nowego. W opinii zwraca się uwagę na kryterium proporcjonalności podczas kolejnego stosowania omawianego artykułu¹⁵⁴.

W przypadku wystąpienia niemożliwego do przewidzenia zagrożenia, które wymaga natychmiastowych działań, państwa członkowskie mogą zastosować art. 28 KGS. Zapis ten jest przewidziany do przeciwdziałania zagrożeniom porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z nagłym wystąpieniem niebezpieczeństwa. Również tryb art. 28 ma swoje ograniczenia czasowe. Przywrócenia kontroli granicznej, w oparciu o omawiany artykuł, można dokonać na okres 10 dni. Jeżeli powód zastosowania tego przepisu nie ustał, państwo członkowskie może przedłużać prowadzoną kontrolę o okresy nie dłuższe niż 20 dni, jednakże suma wszystkich okresów nie może wynieść więcej niż dwa miesiące.

W przypadku zastosowania art. 28 KGS maksymalny okres przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, czyli dwa miesiące, nie jest ostateczny. *Zalecenie Komisji (UE) 2017/1804 z dnia 3 października 2017 r.* wskazuje, że w przypadku pojawienia się nowego zagrożenia, przepisy można stosować od nowa. W związku z tym również na nowo oblicza się okres prowadzenia kontroli. Powyższa interpretacja dotyczy art. 25 i 28¹⁵⁵.

Przywracając kontrolę graniczną, w oparciu o art. 25 i 28 ust. 1 KGS, państwo członkowskie powinno spełnić określone kryteria, którymi są ocena stopnia sku-

¹⁵² Art. 25 KGS.

¹⁵³ *Opinia rzecznika generalnego z dnia 6 października 2021 r. w sprawach połączonych C-368/20 i C-369/20.*

¹⁵⁴ Tamże, pkt 75.

¹⁵⁵ *Zalecenie Komisji (UE) 2017/1804 z dnia 3 października 2017 r. dotyczące wdrożenia przepisów kodeksu granicznego Schengen dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen (Dz.Urz. UE L 259 z 7.10.2017, s. 25).*

teczności tego środka i ocena jego proporcjonalności w stosunku do zagrożenia. W powyższych ocenach ważną rolę odgrywają przesłanki dotyczące prawdopodobnego zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz przypuszczalne skutki przywróconej kontroli granicznej na swobodę przepływu osób¹⁵⁶.

W sytuacji zagrożenia obszaru bez kontroli granicznej, spowodowanego utrzymującymi się poważnymi nieprawidłowościami w kontroli granic zewnętrznych, państwa członkowskie, na podstawie art. 29 KGS, są uprawnione do przywrócenia kontroli granicznej¹⁵⁷. Jest to tzw. procedura szczególna, stosowana w związku z wystąpieniem wyjątkowych okoliczności, które stanowią niebezpieczeństwo dla funkcjonowania strefy Schengen. W oparciu o ten artykuł, kontrolę można przywrócić maksymalnie na sześć miesięcy. Okres ten może ulec trzykrotnemu wydłużeniu, każdorazowo na nie więcej niż sześć miesięcy, co daje w sumie możliwość prowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych nawet przez dwa lata¹⁵⁸.

Do skorzystania z powyższego trybu muszą zostać spełnione określone kryteria. Są nimi ocena stopnia przydatności tego środka w zwalczaniu zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, a także ocena jego proporcjonalności w stosunku do występującego zagrożenia. Przy dokonywaniu tych ocen uwzględnia się kwestie związane z dostępnością środków wsparcia (finansowych i technicznych), które zostały wykorzystane lub mogą zostać wykorzystane na poziomach krajowym i/lub unijnym, obecne i przewidywane skutki poważnych nieprawidłowości w kontroli granic zewnętrznych, w tym zakres, w którym stanowią one niebezpieczeństwo dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, a także możliwe konsekwencje dla swobody przepływu osób, jakie niesie ze sobą przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych¹⁵⁹.

Wprowadzenie tymczasowej kontroli granic wewnętrznych zaburza normalne funkcjonowanie strefy Schengen. Może to powodować utrudnienia w swobodnym przepływie osób i towarów. By minimalizować możliwe trudności, Komisja Europejska i państwo członkowskie, którego dotyczy wznowienie kontroli granicznej, zobowiązane są do poinformowania opinii publicznej o decyzji dotyczącej czasowego przywrócenia kontroli¹⁶⁰.

Opisane powyżej regulacje prawne obowiązywały do 9 lipca 2024 r. W dniu 10 lipca 2024 r. zaczął obowiązywać znowelizowany kodeks graniczny Schengen¹⁶¹. Zmiany w dużym stopniu dotyczą regulacji obejmujących przywracanie

¹⁵⁶ Art. 26 KGS.

¹⁵⁷ Procedura uzależniona jest od zalecenia Rady wydawanego na wniosek Komisji.

¹⁵⁸ Art. 29 KGS.

¹⁵⁹ Art. 30 KGS.

¹⁶⁰ Art. 34 KGS.

¹⁶¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 z dnia 13 czerwca 2024 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.Urz. UE L, 2024/1717, 20.06.2024).

tymczasowych kontroli granicznych. Mimo że omawiany akt normatywny został znowelizowany w czasie wykraczającym poza założony okres badawczy, to postanowiono uwzględnić zmiany w publikacji, by zachować aktualny jej wymiar. Postanowiono zawrzeć w pracy zarówno poprzedni, jak i obecny stan prawny. Wiąże się to z tym, że ten opisany powyżej obowiązywał w trakcie omówionych w dalszej części książki kontroli, a uwzględnienie najnowszych regulacji pozwala dostrzec proces ewolucji.

Obecnie art. 25 KGS, tak jak poprzednio, mówi o możliwości wprowadzenia tymczasowych kontroli granicznych w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednakże w znowelizowanym przepisie wskazano, jakie zagrożenia należy uznać za szczególnie zagrażające porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu wewnętrznemu. Należą do nich zagrożenia terrorystyczne, zagrożenia zdrowia publicznego na dużą skalę, zagrożenia migracyjne obejmujące obywateli państw trzecich oraz międzynarodowe wydarzenia o dużej randze lub skali. Wyszczególnienie kwestii zdrowia publicznego i migracji wyraźnie nawiązuje do kryzysów, których wynikiem było przeprowadzenie wielu tymczasowych kontroli granicznych przez szereg państw strefy Schengen. W art. 25 KGS nie ma już wskazanego okresu, na jaki można wprowadzić oraz przedłużyć kontrole. W tym zakresie nastąpiło odwołanie do dalszych artykułów. Widnieje natomiast zapis, że środek ten powinien być środkiem ostatecznym, a jego zakres i czas trwania nie powinny przekraczać tego, co stanowi minimalną reakcję na dane zagrożenie¹⁶².

W dodanym art. 25a mowa jest o możliwości wprowadzenia w trybie natychmiastowym kontroli granicznych na granicach wewnętrznych, jeśli zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, które było niemożliwe do przewidzenia i wymaga nagłej reakcji. W powyższym przypadku kontrole mogą zostać wprowadzone na okres nieprzekraczający miesiąca. Jeśli dane zagrożenie będzie się dalej utrzymywać, to kontrole mogą zostać przedłużone na kolejne okresy, których maksymalny czas nie może przekroczyć trzech miesięcy. Kolejną przesłanką do wprowadzenia kontroli granicznych może być wystąpienie, możliwego do przewidzenia, poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym przypadku kontrole wprowadza się na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy. W sytuacji utrzymującego się zagrożenia kontrole mogą zostać przedłużone na odnawialne okresy nie dłuższe niż sześć miesięcy, z zastrzeżeniem, że kontrole na granicach wewnętrznych mogą trwać maksymalnie dwa lata. Jednakże, jeśli po upływie tego maksymalnego okresu, państwo członkowskie uzna, że występuje poważna i wyjątkowa sytuacja dotycząca utrzymującego się poważnego zagrożenia, to po powiadomieniu odpowiednich organów UE i państw członkowskich, może dokonać kolejnego przedłużenia kontroli na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Jeśli po kolejnym przedłużeniu kontroli zostanie potwierdzona dalsza potrzeba ich kontynu-

¹⁶² Art. 25 KGS.

owania, państwo członkowskie może zdecydować o kolejnym i ostatnim przedłużeniu kontroli granicznych na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy¹⁶³. Z przytoczonych powyżej zapisów wynika, że państwo członkowskie, korzystając z pełni procedur, może prowadzić tymczasowe kontrole graniczne na granicach wewnętrznych de facto przez okres trzech lat.

Wprowadzając kontrole graniczne na granicach wewnętrznych, państwa członkowskie powinny ustalić, czy są one konieczne i proporcjonalne. W tym celu powinny ocenić, w szczególności, stosowność tego instrumentu polegającą na charakterze zagrożenia i możliwości przeciwdziałania mu za pomocą kontroli granicznych oraz czy tego celu nie można osiągnąć za pomocą innych środków, a także prawdopodobne skutki zastosowania tego środka oddziałujące na przepływ osób oraz funkcjonowanie regionów transgranicznych¹⁶⁴.

Kolejny mechanizm przywracania kontroli granicznych zawarty jest w art. 28, wynika on z doświadczeń przeciwdziałania pandemii COVID-19. Wskazany artykuł mówi o możliwości złożenia przez Komisję wniosku (z własnej inicjatywy lub po zwróceniu się o to państw członkowskich) do Rady, dotyczącego przyjęcia decyzji pozwalającej na przywrócenie kontroli granicznych. Procedura ta jest przewidziana dla sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego na dużą skalę, wpływającego na wiele państw członkowskich. Powyższa decyzja obejmuje okres nieprzekraczający sześciu miesięcy. Jednakże na wniosek Komisji może zostać przedłużona na kolejne okresy nie dłuższe niż sześć miesięcy. Państwa członkowskie nie są zobligowane, by w wyniku decyzji Rady wprowadzać kontrole graniczne. Mogą podejmować inne działania przeciwdziałające zagrożeniu¹⁶⁵.

Następna podstawa prawna do wprowadzenia kontroli granicznych zawarta jest w art. 29. Przepis ten dotyczy zagrożenia dla ogólnego funkcjonowania strefy Schengen wynikającego z utrzymujących się niedociągnięć w kontroli na granicach zewnętrznych. Jeżeli niedociągnięcia te stwarzają poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, to państwo członkowskie może zastosować tymczasowe kontrole graniczne na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy. W sytuacji utrzymującego się zagrożenia okres ten może zostać przedłużony maksymalnie trzy razy, o kolejne okresy nieprzekraczające sześciu miesięcy. Zastosowanie tego przepisu może zostać poprzedzone zaleceniem Rady¹⁶⁶.

W przypadku zastosowania tymczasowych kontroli granicznych na granicach wewnętrznych stosuje się przepisy *kodeksu granicznego Schengen* dotyczące granic zewnętrznych¹⁶⁷. Oznacza to np. możliwość wydawania decyzji o odmowie wjazdu.

¹⁶³ Art. 25a KGS.

¹⁶⁴ Art. 26 KGS.

¹⁶⁵ Art. 28 KGS.

¹⁶⁶ Art. 29 KGS.

¹⁶⁷ Art. 32 KGS.

Państwo członkowskie stosujące omawiany instrument zobligowane jest do przedstawienia sprawozdania organom UE w ciągu czterech tygodni po zakończeniu kontroli granicznych¹⁶⁸. Kolejnym obowiązkiem jest także informowanie opinii publicznej o przywróceniu kontroli granicznej, z uwzględnieniem w szczególności informacji o dacie rozpoczęcia i zakończenia prowadzonych działań¹⁶⁹.

2.2.2. Prawo krajowe

Najważniejsze kwestie dotyczące przywracania kontroli granicznej (np. przesłanki, okresy, wydłużenia) zawarte są w kodeksie granicznym Schengen. Natomiast istnieją również polskie akty prawne regulujące kwestie tymczasowych kontroli granicznych prowadzonych przez polską administrację i służby.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej jest jednym z podstawowych aktów prawnych omawiających kwestie dotyczące przeprowadzania kontroli granicznych na granicach wewnętrznych. Myślę, że warto omówić te zagadnienia po kolei.

W art. 9 zawarte jest uprawnienie wojewody do wprowadzenia zakazu przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej. Zakaz ten może zostać wprowadzony na granicy zewnętrznej lub na granicy wewnętrznej w trakcie prowadzonego na niej tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej¹⁷⁰.

Zgodnie z art. 14 omawianej ustawy, przekraczanie granicy państwowej stanowiącej granicę wewnętrzną, w trakcie prowadzenia tymczasowych kontroli granicznych, odbywa się na zasadach dotyczących granic zewnętrznych. W związku z tym osoby chcące przekroczyć granicę zobowiązane są do poddania się kontroli granicznej (prowadzonej przez Straż Graniczną)¹⁷¹.

W omawianej ustawie znajdują się również uprawnienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawie przywracania, przedłużenia i znoszenia tymczasowej kontroli granicznej. Minister korzysta z powyższych możliwości w drodze rozporządzenia, które powinno zawierać: odcinki granicy państwowej, na których będzie dokonywana lub zniesiona kontrola, przejścia graniczne wraz z rodzajem ruchu, czasem ich otwarcia oraz zasięgiem terytorialnym, okres przywrócenia lub przedłużenia kontroli granicznej¹⁷².

Powyższa ustawa określa również obowiązki zarządcy infrastruktury drogowej, która jest przewidziana do przeprowadzania na niej tymczasowych kontroli granicz-

¹⁶⁸ Art. 33 KGS.

¹⁶⁹ Art. 34 KGS.

¹⁷⁰ Art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 295).

¹⁷¹ Art. 14–15 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 295).

¹⁷² Art. 17a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 295).

nych. Do obowiązków tych należą: tworzenie projektów zmiany organizacji ruchu oraz zapewnienie odpowiedniego oznakowania. Podczas budowy lub przebudowy drogi przecinającej granicę państwową należy uwzględnić możliwość prowadzenia na niej kontroli granicznej. Na wniosek właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej, z dniem przywrócenia kontroli granicznej na granicy wewnętrznej, zarządzający infrastrukturą drogową zobowiązany jest wprowadzić organizację ruchu zgodną ze stworzonymi wcześniej projektami¹⁷³.

Zarządcy pozostałych rodzajów infrastruktury, w obrębie której również może być dokonywana tymczasowa kontrola graniczna (zarządzający infrastrukturą kolejową, lotniskiem, portem oraz przystanią), a także przewoźnicy kolejowi, zobowiązani są do wsparcia Straży Granicznej w organizacji kontroli granicznej. Zobligowani są również do ustalenia z właściwym terytorialnie komendantem placówki Straży Granicznej miejsca, w którym dokonywana będzie kontrola graniczna¹⁷⁴.

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie granicy państwowej, wszystkie przeprowadzone przez Polskę tymczasowe przywrócenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych odbyły się w oparciu o rozporządzenia wydane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zostaną one opisane w dalszej części dotyczącej analizy poszczególnych przywróceń kontroli granicznych.

Rozporządzenia wprowadzające tymczasowe kontrole graniczne zawierają załącznik stanowiący wykaz przejść granicznych planowanych do przeprowadzenia tymczasowych kontroli. Wykaz zawiera informacje takie jak: nazwa i rodzaj przejścia granicznego, rodzaj ruchu, czas otwarcia, zasięg terytorialny oraz odcinek granicy państwowej. Powyższy wykaz został określony jako wzór w *rozporządzeniu MSWiA z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie określenia wzoru wykazu przejść granicznych planowanych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej*¹⁷⁵.

2.3. Charakterystyka tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej

Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej może mieć miejsce na granicach wewnętrznych strefy Schengen – w tym w morskich oraz lotniczych przejściach granicznych. Kontrola może zostać przywrócona zarówno na całym odcinku granicy państwowej, jak i tylko na jej części. Oznacza to również, że w morskich oraz lotniczych przejściach granicznych kontrole mogą odbywać się na wszystkich lub tylko

¹⁷³ Art. 17ab ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 295).

¹⁷⁴ Art. 17ac ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 295).

¹⁷⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie określenia wzoru wykazu przejść granicznych planowanych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej (Dz.U. 2011, nr 240, poz. 1434).

na części kierunków (rejsów). Na przykład, jeśli Polska postanowi przywrócić kontrolę na granicy z Republiką Czeską, to w lotniczych przejściach granicznych konsekwencją może być kontrolowanie wyłącznie rejsów z Czech. Jest to jedynie możliwy wariant, ponieważ kontrole mogą być przywrócone tylko na granicy lądowej.

Dla pełnego obrazu omawianego instrumentu należy w tym miejscu przytoczyć definicję strefy Schengen, mianowicie jest to:

*obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych państw wchodzących w jej skład, przy wzmocnionych kontrolach na granicach zewnętrznych*¹⁷⁶.

Czy zatem wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych powoduje wyjście danego państwa ze strefy Schengen? Absolutnie nie. Normy prawne (opisane w poprzednim podrozdziale) związane z funkcjonowaniem strefy Schengen w jasny sposób dają każdemu członkowi strefy możliwość wprowadzenia tymczasowych kontroli w określonych sytuacjach.

Ogólne ramy prawne omawianego instrumentu określone są w prawie wspólnotowym. Jednakże każde przywrócenie kontroli następuje między dwoma konkretnymi państwami i jeśli jedno państwo postanowi przywrócić kontrolę, to działanie to może oddziaływać na kraj sąsiedni. Dlatego ważna jest współpraca między państwami-sąsiadami, w postaci umów/uzgodnień regulujących szczegółowo zasady kooperacji. Przykładem tego są dwie umowy zawarte między rządami Polski oraz Niemiec.

Pierwsza z nich to *Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy w dziedzinie komunikacji kolejowej przez polsko-niemiecką granicę państwową, sporządzonej w Berlinie dnia 14 listopada 2012 r.* W artykule 10 umowa określa trzy zasady obowiązujące podczas tymczasowych kontroli granicznych. Pierwsza określa, że czas postoju pociągów na tzw. stacjach zmiany systemu (technicznego, eksploatacyjnego lub prawnego) ustalany jest przez przedsiębiorstwa kolejowe wraz z zarządcami infrastruktury, przy uwzględnieniu wymogów odprawy granicznej. Kolejna zasada ustanawia zakaz wsiadania i wysiadania podróżnych pomiędzy stacjami podczas przekraczania granicy. Przedsiębiorstwa kolejowe zostały zobligowane do przeciwdziałania łamaniu tego zakazu, a w przypadku nieprzestrzegania go, muszą zawiadomić właściwe organy graniczne. Ostatnia z zasad nakłada na przedsiębiorstwo kolejowe obowiązek informowania o nieprzewidzianym postoju mającym miejsce podczas przekraczania granicy¹⁷⁷.

¹⁷⁶ K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2017, s. 14.

¹⁷⁷ Art. 10 Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy w dziedzinie komunikacji kolejowej przez polsko-niemiecką granicę państwową, sporządzonej w Berlinie dnia 14 listopada 2012 r. (Dz.U. 2016, poz. 1062).

Kolejnym porozumieniem jest *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r.* Kwestie dotyczące współpracy w ramach tymczasowych kontroli granicznych zawarte są w art. 29. Powyższy zapis umożliwia stworzenie punktów kontroli granicznej na terytorium drugiej Strony (umowy) w przypadku, gdy jedna ze stron nie ma na swoim terytorium odpowiedniego miejsca, jest to niezbędne w celu dokonania kontroli granicznej oraz gdy właściwy organ drugiej Strony wyrazi zgodę na te czynności. Funkcjonariusze dokonujący kontroli granicznej na terytorium państwa sąsiedniego korzystają tylko z uprawnień dotyczących kontroli granicznej obowiązujących na terytorium swojego państwa. Podczas prowadzonej kontroli granicznej na terytorium sąsiednim obecni są funkcjonariusze państwa, na którego terenie odbywa się kontrola. W powyższym przypadku prowadzenia kontroli na obszarze państwa sąsiedniego, gdy państwo udostępniające miejsce do odprawy granicznej zażąda zakończenia prowadzonych działań, państwo przywracające kontrolę zobligowane jest do ich przerywania. Omawiana umowa określa także, że umiejscowienie punktów kontroli granicznej powinno znajdować się możliwie jak najbliżej granicy państwowej. Powyższymi punktami mogą być również transgraniczne trasy ruchu kolejowego oraz statków. Właściwe organy umawiających się Stron zostały zobligowane również do sporządzania wykazów z zaznaczonymi i opisanymi miejscami na ich terytoriach odpowiednimi do umiejscowienia punktów kontroli granicznej oraz transgranicznych tras ruchu kolejowego i statków. Wykazy są wzajemnie wymieniane między stronami, a strony mają niezwłocznie informować się o dokonywanych w nich zmianach. W kontekście prowadzenia kontroli granicznej na obszarze państwa sąsiedniego, ważny jest zapis stanowiący, że koszty związane z prowadzeniem kontroli ponosi państwo przywracające kontrolę, natomiast za odpowiednie oznakowanie punktów kontroli oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego odpowiada strona, na której terenie dokonywana jest kontrola¹⁷⁸.

Omówiony w poprzednim podrozdziale kodeks graniczny Schengen stanowi, że tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej może nastąpić w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. W latach 2006–2014 powiadomienia przesyłane przez państwa członkowskie do Komisji Europejskiej w sprawie zastosowania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej dotyczyły głównie okoliczności związanych z konkretnymi wydarzeniami, np. zgromadzeniami lub konferencjami. Działania tego typu mają raczej charakter prewencyjny. W następnych latach (2015–2019) wzrosła liczba powiadomień uzasadnianych kwestiami bezpieczeństwa (np. terroryzm) oraz pojawiły

¹⁷⁸ Art. 29 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, sporządzonej w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r. (Dz.U. 2015, poz. 939).

się powiadomienia uzasadniane sytuacją migracyjną – w tym niedociągnięciami w kontroli granic zewnętrznych, jak i wtórnymi ruchami migracyjnymi wewnątrz strefy Schengen. Jednocześnie od roku 2015 nastąpił wyraźny wzrost ogółu zgłaszanych Komisji przywróceń kontroli granicznej (13 lub więcej powiadomień rocznie, wcześniej było to maksymalnie 7). W roku 2020 oraz w pierwszej połowie 2021 nastąpił kolejny zdecydowany przyrost pod względem powiadomień dotyczących przywrócenia kontroli granicznych ze względu na pandemię COVID-19. W latach 2020 i 2021 zgłaszane były także kontrole w oparciu o zagrożenia bezpieczeństwa oraz migrację, jednakże zdecydowanie przeważały te, których celem było przeciwdziałanie pandemii¹⁷⁹.

Rok 2020 można nazwać nowym rozdziałem w historii tymczasowych kontroli granicznych, ponieważ po raz pierwszy kontrole były prowadzone w związku z przeciwdziałaniem chorobie zakaźnej. W kodeksie granicznym Schengen nie znajdziemy zapisu, że zagrożenie dla zdrowia publicznego może stanowić przesłankę do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych¹⁸⁰. Czy zatem państwa członkowskie dokonywały kontroli w sposób niezgodny z prawem wspólnotowym? W sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego znajdujemy informację, że w związku z pandemią COVID-19 Komisja Europejska stwierdziła, iż zagrożenie zdrowia publicznego może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego, czym zezwolono państwom na dokonywanie kontroli. Dodatkowo w omawianym sprawozdaniu zawarta została informacja, że kontrole graniczne mogą mieć na celu weryfikację celu podróży, wyniku testu oraz zgłoszenia na kwarantannę¹⁸¹. Ten przypadek był, prawdopodobnie, jednym z powodów nowelizacji kodeksu granicznego Schengen – o czym szerzej w podrozdziale 2.2.1.

Podobnego zdania jest Anna Szachon-Pszenny, która uważa, że choć w przepisach KGS dotyczących tymczasowego przywracania kontroli granicznej nie ma bezpośredniego odwołania do zdrowia publicznego, to pandemia koronawirusa jest poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Zdaniem autorki właściwszą podstawą prawną do przywracania kontroli z uwagi na pandemię jest art. 28 KGS ustanawiający procedurę szczególną w przypadkach wymagających natychmiastowego działania¹⁸².

Omawiany instrument jest zdarzeniem o charakterze nadzwyczajnym/wyjatkowym, dlatego standardowe zasoby jednej służby mundurowej mogą okazać się niewystarczające do jego właściwej realizacji, stąd ważna jest kooperacja pomiędzy po-

¹⁷⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 13/2022. Swobodne przemieszczanie się w UE podczas pandemii COVID-19: ograniczony nadzór nad kontrolami na granicach wewnętrznych i nieskoordynowane działania państw członkowskich*, Luksemburg 2022, s. 12.

¹⁸⁰ Stan na 2022 rok.

¹⁸¹ Tamże, s. 23.

¹⁸² A. Szachon-Pszenny, *Granice strefy Schengen w obliczu początku pandemii koronawirusa – zasady prawne i możliwe scenariusze w 2020 roku*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12, nr 4, s. 147–148.

szczególnymi formacjami. Studium przypadku tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej ze względu na COVID-19 jest dobrym przykładem współdziałania różnych służb¹⁸³. Do kontroli granicznej, w tym również tej tymczasowej na granicach wewnętrznych, przeznaczona jest Straż Graniczna. Jednakże z uwagi na ograniczone siły i środki w jednostkach organizacyjnych, w zasięgu których znajdują się granice wewnętrzne, może wystąpić potrzeba wsparcia tej formacji. W trakcie przywróconej kontroli granicznej w 2020 roku ze strażnikami granicznymi współpracowali między innymi żołnierze, którzy zajmowali się zabezpieczaniem zamkniętych przejść granicznych oraz ochroną tzw. granicy zielonej, czyli odcinków granicy państwowej między przejściami granicznymi. Na samych przejściach granicznych przez cały okres kontroli służbę pełnili strażacy, których zadaniem było dokonywanie pomiarów temperatury ciała u podróżnych. W początkowym okresie można było również zauważyć ratowników medycznych, którzy zajmowali się osobami z objawami chorobowymi. W zapewnieniu porządku publicznego oraz w organizacji sprawnej odprawy Straż Graniczną wspierali również funkcjonariusze Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariusze Policji. Współpraca ze sobą tych wszystkich formacji jednocześnie wymagała, oprócz właściwego zarządzania, również dobrej woli poszczególnych funkcjonariuszy do współdziałania, co już po czasie można ocenić pozytywnie.

Przy analizie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej może nasunąć się pytanie o sens tego instrumentu, przy założeniu właściwie prowadzonej kontroli granic zewnętrznych, np. wprowadzenie kontroli granicznych ze względu na duże wydarzenie o charakterze międzynarodowym. Po co wprowadzać dodatkowe kontrole, skoro wzmocniona kontrola granic zewnętrznych dokonywana jest na właściwym poziomie i nie są dostrzegane uchybienia w tej kwestii? Otóż państwa członkowskie strefy Schengen w ramach poprawy jakości kontroli granic (w tym kontroli ruchu granicznego) korzystają ze wspólnych baz danych (VIS, SIS, INTERPOL – zasięg funkcjonowania wykracza poza strefę Schengen), w których znajdują się np. dane osób niepożądanych na terytorium strefy czy poszukiwanych osób lub przedmiotów. Zatem wobec wszystkich osób znajdujących się w zainteresowaniu danego państwa podczas przekraczania dowolnej granicy zewnętrznej, powinny zostać przeprowadzone odpowiednie czynności (np. zatrzymanie lub wydanie decyzji o odmowie wjazdu). Jednakże nie wszystkie osoby poszukiwane w celu zatrzymania lub niepożądane na terytorium Polski umieszczane są we wspólnych bazach teleinformatycznych. Część z nich figuruje jedynie w bazach krajowych, do których dostęp mają tylko polskie służby. Taka sama sytuacja występuje również w innych państwach członkowskich. W związku z tym część podróżnych może próbować

¹⁸³ Zob. W. Jakubczak, M. Rudek, *Współpraca Policji ze Strażą Graniczną – odpowiedź na wyzwania stawiane przez pandemię COVID-19*, [w:] B. Wiśniewski, M. Gikiewicz, T. Zwęgliński (red.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. X, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2022, s. 177–187.

uniknąć odpowiedzialności prawnej (mogą to również robić w sposób nieświadomy) poprzez przekraczanie granic w innych państwach, a następnie docierać do celu poprzez granice wewnętrzne. Temu zjawisku, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych (np. wydarzenia międzynarodowe), można przeciwdziałać poprzez wprowadzanie tymczasowych kontroli.

Kolejną kwestią przemawiającą za sensem prowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych jest to, że państwa strefy Schengen mogą wpuszczać na swoje terytoria osoby, wobec których inne państwa dokonały wpisu do SIS w celu odmówienia im prawa wjazdu (są to wyjątkowe przypadki, np. względy humanitarne lub interes narodowy). Osoby te powinny przebywać tylko na terytorium kraju, który zezwolił im na wjazd, jednakże fizycznie są one w stanie przemieścić się do państwa, na terenie którego są osobami niepożądanymi.

Najlepiej widoczna jest celowość przywróconej kontroli granicznej w przypadku niedociągnięć w kontroli granic zewnętrznych oraz tzw. kryzysów migracyjnych. Gdy nielegalni migranci masowo przedostają się na terytorium strefy Schengen, państwa odpowiedzialne za ochronę granicy zewnętrznej mogą mieć problem z ujawnianiem tych osób jeszcze na terytorium swojego kraju po dokonaniu nielegalnego przekroczenia granicy. W tym przypadku tymczasowe kontrole graniczne tworzą kolejne bariery utrudniające powstawanie oraz funkcjonowanie szlaków migracyjnych przebiegających przez granice wewnętrzne strefy, biegnące do kolejnych krajów, oddalonych od lądowych czy morskich granic zewnętrznych.

Oprócz pozytywnych implikacji tymczasowych kontroli granicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, zastosowanie tego instrumentu może nieść za sobą także negatywne konsekwencje. Jedną z nich może być (lecz nie musi) ograniczenie swobody przemieszczania się. Prawo do przekraczania granic wewnętrznych w dowolnym miejscu i czasie, bez konieczności przechodzenia odprawy granicznej, jest jednym z ważniejszych i bardziej dostrzegalnych osiągnięć integracji europejskiej. Zatem ograniczanie tej zdobyczy może nieść negatywne skutki wizerunkowe oraz niezadowolenie społeczne – zwłaszcza wśród mieszkańców terenów przygranicznych.

Jednakże bardziej poważne są następstwa finansowe. Dotykają one zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Tymczasowe kontrole graniczne są działaniami niecodziennymi, mają raczej charakter nadzwyczajny, dlatego jednostki organizacyjne Straży Granicznej, które w swoim zasięgu terytorialnym posiadają granice wewnętrzne, mogą mieć do dyspozycji niewystarczające siły i środki do realizacji tego zadania. W związku z powyższym, może zająć konieczność delegowania funkcjonariuszy z innych jednostek w rejon działań. Niesie to za sobą koszty takie jak np. koszt dojazdu i powrotu delegowanych funkcjonariuszy, zakwaterowanie i wyżywienie lub wypłata diety delegowanym funkcjonariuszom, a także utrzymanie mobilnych/tymczasowych punktów kontrolnych. Tego typu działania mogą również powodować generowanie nadgodzin przez funkcjonariuszy, co powoduje kolejny koszt dla budżetu państwa.

Kontrole na granicach oraz mogące im towarzyszyć ograniczenia w swobodzie przemieszczania się mogą mieć również negatywne konsekwencje dla gospodarki. Obecnie wiele przedsiębiorstw funkcjonuje w powiązaniach międzynarodowych – sprzedają wyroby podmiotom zagranicznym lub od nich kupują lub są podzielone i funkcjonują w różnych państwach jednocześnie i przekazują sobie wyroby z jednego miejsca do drugiego (dobrym przykładem jest branża motoryzacyjna). W dobie normalnego funkcjonowania strefy Schengen, transport planowany jest bez założenia, że na granicach państwowych będzie zachodziła konieczność postojów spowodowanego kontrolą. W przypadku, gdy wznowione kontrole będą generować przestoje na granicach, może to doprowadzić do znacznych trudności w funkcjonowaniu łańcuchów dostaw, a to może wpływać na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Kolejny problem dla gospodarki może stanowić kwestia pracowników transgranicznych. Osoby te często przekraczają granicę, by dostać się do swojego miejsca pracy. W przypadku ograniczenia tej możliwości, zakłady pracy, które w dużej mierze bazują na pracownikach transgranicznych, mogą z dnia na dzień stracić znaczną część swoich pracowników, a funkcjonowanie tych zakładów może okazać się bardzo utrudnione lub nawet niemożliwe. Przykładem utrudnień w funkcjonowaniu pracowników transgranicznych jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej w 2020 roku ze względu na pandemię COVID-19. Podczas tych działań, niektórzy pracodawcy organizowali noclegi na terenie państwa, w którym mieścił się ich zakład pracy lub tworzyli punkty, gdzie pracownicy mogli robić testy na obecność wirusa, by ułatwić im przemieszczanie się przez granicę. Z czasem problem ten został dostrzeżony i stworzono ułatwienia prawne dla pracowników transgranicznych.

W 2016 r. Parlament Europejski zlecił badanie, które wykazało, że dwuletnie przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych przyniosłoby koszty gospodarce europejskiej w wysokości 51 mld euro oraz spowodowałoby spadek PKB UE o 0,14% (230 mld euro rocznie)¹⁸⁴.

Choć kontrole na granicach wewnętrznych mogą nieść za sobą negatywne konsekwencje, to należy pamiętać, że działania te mają na celu zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa, co jest kwestią nadrzędną. Należy również dodać, że właściwa organizacja i prowadzenie działań kontrolnych mogą znacznie ograniczyć lub całkiem wyeliminować część z wyżej wymienionych konsekwencji. Jednakże warto dostrzegać również zagrożenia płynące z wykorzystywania omawianego instrumentu, by planować jego wykorzystywanie w maksymalnie ograniczonym czasie, koniecznym do realizacji jego celów. Dokładna analiza oraz organizacja mogą przyczynić się do właściwej relacji koszt–efekt.

¹⁸⁴ Business Insider, *Wracają kontrole na unijnych granicach. Zdecydowało się już kilka krajów*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wracaja-kontrole-na-unijnych-granicach-zdecydowalo-sie-juz-kilka-krajow/578w2g8> (dostęp: 29.05.2023 r.).

W kolejnym rozdziale omówione zostaną szczegółowo wszystkie przeprowadzone przez Polskę tymczasowe przywrócenia kontroli granicznych. Warto jednak najpierw nakreślić, jak ten instrument wykorzystywany jest przez inne państwa europejskie (liczba przeprowadzonych przywróceń oraz powody ich zastosowania). Do dokonania tej analizy posłużą dane Komisji Europejskiej¹⁸⁵ opierające się na powiadomieniach Państw Członkowskich o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 (zdarzenia możliwe do przewidzenia) i 28 (zdarzenia wymagające natychmiastowego działania) kodeksu granicznego Schengen. Omawiane dane zawierają w sobie częściowe informacje na temat przywróceń dokonanych na podstawie art. 29 KGS – procedura szczególna (wystąpienie wyjątkowych okoliczności zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu obszaru strefy Schengen).

Według danych Komisji Europejskiej, najwięcej powiadomień dotyczących przywrócenia kontroli granicznej (powiadomienia o nowych kontrolach oraz o przedłużaniu tych uprzednio zgłoszonych) złożyła Austria (43), kolejne są Niemcy (35) oraz Norwegia (34). Przyjrzyjmy się dokładniej przywróconym kontrolom przeprowadzonym przez Republikę Austrii. Pierwsze dwa przypadki wykorzystania omawianego instrumentu miały miejsce ze względu na organizowane wydarzenia międzynarodowe, mianowicie Mistrzostwa Europy w piłce nożnej EURO 2008 (02.06–01.07.2008 r.) oraz Światowe Forum Ekonomiczne (04.06–09.06.2011 r.). Kolejne wznowienie kontroli nastąpiło 16.09.2015 r. ze względu na sytuację migracyjną i objęło swoim zasięgiem wszystkie granice, a w szczególności granice lądowe z Włochami, Węgrami, Słowenią i Słowacją. Od tamtej pory, w oparciu o różne uzasadnienia, Wiedeń nieprzerwanie prowadzi kontrole na granicach wewnętrznych.

16 listopada 2015 r. po raz kolejny przedłużono kontrole z uwagi na sytuację migracyjną, jednakże tym razem szczególną uwagę kierowano na granice lądowe z Włochami, Węgrami i Słowenią¹⁸⁶. Dodatkowo wskazano, że granice można przekraczać tylko w wyznaczonych przejściach granicznych. Następnie w okresie od 16.05.2016 r. do 11.11.2017 r. kontrole prowadzone były na podstawie art. 29 KGS w związku z zaleceniami Rady (UE) na granicach lądowych ze Słowenią i Węgrami. Kolejne cztery wydłużenia, trwające w sumie od 12.11.2017 r. do 12.11.2019 r., uzasadniane były sytuacją bezpieczeństwa w Europie oraz wtórnymi ruchami migracyjnymi i objęły granice lądowe z Węgrami oraz Słowenią. W międzyczasie kontrole graniczne wznawiano również ze względu na wydarzenia o charakterze międzynarodowym. Pierwszym z nich było nieformalne spotkanie ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Innsbrucku (9–13.07.2018 r.); kontrole objęły

¹⁸⁵ Komisja Europejska, *Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_pl (dostęp: 29.05.2023 r.).

¹⁸⁶ Austriackie granice są miejscem styku dwóch szlaków migracyjnych – środkowoeuropejskiego (Włochy) oraz zachodniobałkańskiego (Słowenia i Węgry).

wybrane odcinki granic lądowych z Niemcami oraz Włochami, a także wszystkie przyloty na lotnisku w Innsbrucku. Drugim wydarzeniem było nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej w Salzburgu (17–21.09.2018 r.) – wybrane odcinki granicy lądowej z Niemcami oraz Włochami, wszystkie przyloty na lotnisku w Salzburgu. Kolejne wznawiane kontrole na granicy lądowej z Węgrami oraz Słowenią, w okresie od 12.11.2019 r. do 11.05.2022 r., uzasadniane były wtórnymi ruchami migracyjnymi, zagrożeniami terrorystycznymi oraz przestępczością zorganizowaną, a także sytuacją na granicach zewnętrznych strefy Schengen. W trakcie powyższych kontroli pojawiło się również zagrożenie spowodowane pandemią COVID-19. W związku z tym w 2020 r. na wszystkich granicach lądowych (z różną intensywnością na poszczególnych odcinkach) Austria prowadziła kontrole związane z przeciwdziałaniem pandemii. Pod koniec 2020 r. zakończono przeprowadzanie powyższych kontroli, by powrócić do nich na początku kolejnego roku, jednakże tym razem miały one miejsce jedynie na granicach z Czechami i Słowacją.

Podczas kolejnego przedłużenia kontroli (12.05–11.11.2022 r.) na granicach lądowych z Węgrami i Słowenią, władze Austrii dostrzegły również kolejne zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa, wynikające z konfliktu zbrojnego na Ukrainie. W uzasadnieniu, oprócz problemów na granicach zewnętrznych oraz kryzysu migracyjnego, wskazano również potencjalne zagrożenie wwozu broni do Unii Europejskiej. Ponowna kontrola (12.11.2022 r.–11.05.2023 r.) nie zawierała już w swoim uzasadnieniu zagrożeń związanych z wojną na Ukrainie, natomiast ponownie wskazano zagrożenie terroryzmem, a także dostrzeżono działalność przemytniczą. Następne ponowienie działań kontrolnych (12.05–11.11.2023 r.), oprócz ciągłego problemu migracyjnego, po raz kolejny zostało uargumentowane handlem bronią, powodowanym przez konflikt w Ukrainie, dodatkowo wskazano również na możliwość handlu ludźmi.

W okresie od 29.09.2022 r. do 05.02.2023 r.¹⁸⁷ Wiedeń postanowił wprowadzić również kontrolę na lądowej granicy ze Słowacją. Początkowym argumentem były ruchy migracyjne oraz działalność zorganizowanych grup przemytniczych. Działania kontrolne na powyższym odcinku granicy państwowej zostały wprowadzone jako reakcja na działania Czech, które z uwagi na gwałtowny wzrost liczby nielegalnych migrantów, postanowiły wznowić kontrolę graniczną na swojej granicy ze Słowacją¹⁸⁸. Powyższa sytuacja mogła spowodować przekierowanie ruchów migracyjnych na granicę słowacko-austriacką. Ryzyko to zostało szybko dostrzeżone przez władze Austrii. Następne przedłużenia tych działań ze strony austriackiej

¹⁸⁷ Kolejne okresy kontroli: 29.09.2022 r. – 08.10.2022 r., 09.10.2022 r. – 28.10.2022 r., 29.10.2022 r. – 12.11.2022 r., 12.11.2022 r. – 12.12.2022 r., 12.12.2022 r. – 26.12.2022 r., 27.12.2022 r. – 26.01.2023 r., 27.01.2023 r. – 05.02.2023 r.

¹⁸⁸ Gazeta Prawna, *Na granicę Austrii ze Słowacją wrócą kontrole*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8557323,na-granice-austrii-ze-slowacja-wroca-kontrole.html> (dostęp: 29.05.2023 r.).

motywowane były między innymi sytuacją na granicach zewnętrznych, przeciążeniem systemu podstawowej opieki zdrowotnej z powodu dużej liczby uciekinierów z Ukrainy oraz przemysłem.

Z analizy wyżej wskazanych okresów przedłużeń tymczasowych kontroli granicznych wyraźnie wynika, że Austria od 2015 r. prowadzi nieprzerwanie kontrole graniczne na granicach z Węgrami i Słowenią. Uzasadnienia kolejnych działań kontrolnych bywają nieco modyfikowane, jednakże głównym argumentem pozostaje sytuacja migracyjna. Fakt tak długiego stosowania rozwiązań, które w swojej idei powinny być tymczasowe i ostateczne, świadczy o tym, że władze austriackie uważają je za skuteczne oraz konieczne.

Stale przedłużające się tymczasowe kontrole graniczne doprowadziły do perturbacji politycznych. Komisja Europejska zapowiedziała, że jeśli Wiedeń nie zobowiąże się do zmiany swojej polityki, to zostaną podjęte kroki prawne przeciw jego rządowi. Również Trybunał Sprawiedliwości UE sprzeciwia się tak długim działaniom granicznym. W kwietniu 2022 r. wydał on wyrok, w którym orzekł, że Państwa Członkowskie mogą wprowadzać kontrole na granicach wewnętrznych na maksymalnie sześć miesięcy (ze względu na poważne zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego). By utrzymać kontrole po tym okresie, konieczny jest nowy dowód na istnienie poważnego zagrożenia. Według orzeczenia TSUE, Austria w 2017 r. nie przedstawiła takiego dowodu. Poza napięciem politycznym na szczeblu instytucji UE pojawił się również spór na linii Wiedeń–Lublana. Słowenia przestrzegала swojego sąsiada, że jest gotowa do zastosowania środków odwetowych w przypadku dalej utrzymujących się kontroli¹⁸⁹.

Austria pod względem liczby przywróceń i przedłużeń kontroli na granicach wewnętrznych jest najbardziej doświadczonym państwem europejskim. Niemniej, nie jest osamotniona w długotrwałym prowadzeniu działań kontrolnych na wybranym odcinku granicy. Również Niemcy, zmagające się z problemem nielegalnej migracji, postanowiły 13.09.2015 r. wprowadzić tymczasowe kontrole graniczne na granicy lądowej z Austrią. Działania te trwają nieprzerwanie. Przedłużenia argumentowane były przede wszystkim wtórnymi ruchami migracyjnymi, sytuacją na granicach zewnętrznych oraz, podobnie jak w przypadku Austrii, cztery wydłużenia nastąpiły w związku z zaleceniami Rady (UE). W ostatnich uzasadnieniach Berlin wskazał również na obciążenie krajowych ośrodków dla uchodźców, konieczność zwiększenia bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej oraz przemyt ludzi. Oprócz działań mających ograniczyć nielegalną migrację, Niemcy przywracały również kontrole z uwagi na wydarzenia o charakterze międzynarodowym (np. szczyt NATO oraz G7) oraz w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

¹⁸⁹ Euractiv, *Komisja Europejska grozi Austrii. Chodzi o kontrole graniczne*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/komisja-europejska-grozi-austrii-chodzi-o-kontrole-graniczne/> (dostęp: 30.05.2023 r.).

Pozostałe państwa znajdujące się w bezpośrednim otoczeniu Polski były, jak dotąd, mniej aktywne w stosowaniu omawianego środka kontroli granic. Litwa przywracała kontrole jedynie w 2020 r. ze względu na pandemię. Słowacja, poza przeciwdziałaniem COVID-19, dokonała kontroli na wszystkich granicach wewnętrznych ze względu na międzynarodową konferencję Globsec 2023 oraz odbywającego się w tym samym czasie zlotu klubu motocyklowego Hells Angels MC Slovakia – World Run (okres kontroli: 24.05–08.06.2023 r.). Czechy po raz pierwszy postanowiły przywrócić kontrole na swoich granicach w 2020 r. w związku z pandemią. Następnie 29.09.2022 r. Praga postanowiła wznowić działania kontrolne na lądowej granicy ze Słowacją. Ich uzasadnieniem była nielegalna migracja oraz działalność zorganizowanych grup przemytniczych, a podczas ostatnich przedłużeń, także pogorszenie sytuacji migracyjnej i bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Działania te, w wyniku kilku wydłużeń, trwały nieprzerwanie do 04.02.2023 r.

Omawiane działania graniczne w zdecydowanej większości dokonywane są na granicach lądowych, dlatego warto wspomnieć o przypadku Islandii, która jako wyspa nie posiada żadnej granicy lądowej z innym państwem, a w swojej historii stosowała tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej. Pierwsze z nich odbyło się w okresie 2-3.11.2007 r. ze względu na udział MC Hells Angels w inauguracji islandzkiego klubu motocyklowego w Reykjavíku. Kontroli poddano 14 lotów ze Szwecji, Danii, Finlandii, Niemiec oraz Norwegii. Drugie przywrócenie kontroli granicznej było również związane z wizytą MC Hells Angels w islandzkim klubie motocyklowym w Reykjavíku. Działania kontrolne trwały od 5 do 7 marca 2009 r. i objęły 16 lotów ze Szwecji, Danii, Holandii, Francji, Niemiec i Norwegii. W latach 2020 oraz 2021 Islandia prowadziła kontrole ukierunkowane na przeciwdziałanie pandemii. Ostatnie kontrole granic wewnętrznych uzasadnione zostały szczytem Rady Europy w Reykjavíku. Prowadzono je w terminie 26.04–24.05.2023 r. na wszystkich granicach wewnętrznych.

W ramach strefy Schengen jest również niewielka grupa państw, które nie korzystały z możliwości tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych¹⁹⁰. Należą do niej Grecja, Luksemburg, Liechtenstein oraz Chorwacja, która jest jednym z najmłodszych członkiem strefy¹⁹¹. Warto w tym miejscu również wspomnieć o Szwajcarii, która przywracała kontrole graniczne jedynie ze względu na pandemię.

¹⁹⁰ Brak zgłoszeń o przywróceniu kontroli, przesłanych do Komisji Europejskiej. Stan na dzień 30.05.2023 r.

¹⁹¹ Chorwacja dołączyła do strefy Schengen 01.01.2023 r., kiedy to zostały zniesione kontrole graniczne na granicach lądowych, natomiast kontrola paszportowa w lotniczych przejściach granicznych trwała do dnia 26.03.2023 r.

2.4. Ramy organizacyjne

Fundamentem do przeprowadzenia efektywnych działań kontrolnych jest ich właściwa organizacja. Wcześniejsze działania koncepcyjne i planistyczne są szczególnie istotne, gdy państwo mierzy się z wyzwaniami o nagłym charakterze, gdy czasu na przygotowanie jest mało lub wręcz nie ma go wcale, a reakcja na zagrożenie musi nastąpić najszybciej, jak to możliwe. Jednym z podstawowych dokumentów organizacyjnych jest *Koncepcja tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w tym organizacji, podziału zadań i współdziałania Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej* z 2010 roku, przygotowana przez Straż Graniczną i zatwierdzona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Na wstępie Koncepcji zaznaczono, że ewentualne przyszłe tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej będą się opierać zarówno na prawie wspólnotowym (kodeks graniczny Schengen), jak i na prawie krajowym (ustawa o ochronie granicy państwowej oraz rozporządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych). W dokumencie wskazuje się, iż w dniu 14 marca 2008 roku w trakcie XXXVIII posiedzenia Międzyresortowego Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej podjęto decyzję o nieutrzymywaniu infrastruktury dla potrzeb tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Część obiektów wchodzących w skład byłych przejść granicznych miała zostać przeznaczona na siedziby placówek Straży Granicznej, natomiast reszta – przekazana starostom w celu ich zagospodarowania. W związku z powyższym uznano, że tymczasowe kontrole mogą być przeprowadzane głównie przy zastosowaniu sprzętu mobilnego¹⁹².

Celem koncepcji jest zapewnienie „w przypadku tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, odpowiednich warunków do sprawnego i skutecznego prowadzenia kontroli granicznej, przy jednoczesnym ograniczeniu do niezbędnego minimum kosztów realizacji przedsięwzięcia, poprzez wspieranie Straży Granicznej przez Policję i Państwową Straż Pożarną w zakresie koordynacji działań i zabezpieczenia logistycznego”¹⁹³.

Omawiana koncepcja w sposób ogólny określa zadania i zakres współdziałania Komendanta Głównego Straży Granicznej z Komendantami Głównymi Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Odpowiedzialność za całokształt działań dotyczących tymczasowych kontroli granicznych została przypisana Komendantowi Głównemu Straży Granicznej. Ponadto zobligowano go do wykonywania zadań wynikających

¹⁹² *Koncepcja tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w tym organizacji, podziału zadań i współdziałania Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej*, Warszawa 2010, s. 2–3.

¹⁹³ Tamże, s. 3.

z kodeksu granicznego Schengen, ustawy o ochronie granicy państwowej, ustawy o Straży Granicznej oraz innych przepisów związanych z przekraczaniem granicy państwowej. Jest on również odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia przywracającego, przedłużającego lub znoszącego kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych; przygotowuje także informację dla środków masowego przekazu, która zawiera zakres, termin i warunki tymczasowych kontroli granicznych, organizuje kontrolę na podstawie przyjętych założeń oraz przygotowuje sprawozdanie z realizacji przywrócenia kontroli granicznej. Komendant Główny Policji zobowiązany został do udzielania wsparcia Straży Granicznej w przejściach granicznych objętych kontrolą w zakresie organizacji ruchu drogowego, zapewnienia i przywracania porządku publicznego, rozpoznania pirotechnicznego, neutralizacji urządzeń i materiałów wybuchowych oraz do udostępnienia Straży Granicznej sprzętu (bez uszczerbku dla własnych zadań). Dodatkowo, w ramach planowania i realizacji własnych zadań, Policja uwzględnia fakt, że działania Straży Granicznej mające na celu ochronę szlaków komunikacyjnych w czasie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej będą wyraźnie ograniczone. Do wsparcia omawianych działań zobligowano również Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Jego zadaniem jest udostępnienie Straży Granicznej sprzętu (wsparcie logistyczne), które powinno odbyć się bez uszczerbku dla realizacji własnych zadań¹⁹⁴.

Kolejny ważny z organizacyjnego punktu widzenia dokument to *Założenia realizacji tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych* z 2012 roku. Powstał on w związku z realizacją zadań Komendanta Głównego SG wskazanych w omówionej wyżej koncepcji. W części dokumentu dotyczącej zakresu kontroli granicznej znajdują się wytyczne/polecenia, które służą ujednoliceniu procedur oraz zawierają zalecenia organizacyjne. Mowa jest tu między innymi o roli Komendanta Głównego SG, który w sytuacjach przewidywalnych wydarzeń zatwierdza opracowany przez Zarząd Graniczny Komendy Głównej SG *Plan tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych*, a gdy sytuacja wymaga natychmiastowego działania, określa stopień intensywności oraz kierunek (lub kierunki) prowadzonej kontroli granicznej. Dokument wskazuje, że podczas tymczasowych kontroli stosuje się przepisy mówiące o warunkach wjazdu obywateli państw trzecich oraz osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się. Jeżeli wobec podróżnego zaistnieje sytuacja uzasadniająca wydanie mu decyzji o odmowie wjazdu, to stosuje się w takiej sytuacji przepisy analogicznie jak podczas odprawy na granicy zewnętrznej. Istotną różnicą między standardową odprawą a tą podczas wznowionej kontroli jest to, że na granicy wewnętrznej, nawet w przypadku przywrócenia kontroli, nie stempluje się dokumentów podróży. Innym ważnym elementem jest polecenie niezwłocznego informowania służb granicznych państw sąsiednich o uzyskanych informacjach

¹⁹⁴ Tamże, s. 4–6.

lub zaistniałych okolicznościach wpływających negatywnie na bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny tych państw. W kwestii organizacyjnej, w tej części wskazano, iż odprawy w drogowych, kolejowych, morskich i rzecznych przejściach granicznych mogą być przeprowadzane przy wykorzystaniu infrastruktury byłych przejść granicznych oraz urządzeń mobilnych. W portach lotniczych może zostać wykorzystana infrastruktura portu lotniczego oraz stacjonarne lub mobilne urządzenia. Jako wyposażenie niezbędne do przeprowadzenia omawianych działań wskazano stacjonarne lub mobilne urządzenia do odprawy granicznej (w tym schengenbusy), wyposażenie specjalistyczne służące weryfikacji dokumentów, kontroli radiometrycznej, identyfikacji materiałów wybuchowych i narkotyków, a także sprzęt użyczony przez Policję lub Państwową Straż Pożarną¹⁹⁵.

W dalszej części dokument określa kategorie przejść granicznych oraz stopnie intensywności prowadzenia kontroli granicznej. Powyższe kategorie i stopnie służą dostosowaniu zakresu prowadzonych działań do poziomu zagrożenia w sytuacjach, które wymagają niezwłocznego działania. Przejścia graniczne ujęto w dwie kategorie:

- Kategoria A to wszystkie przejścia graniczne, które zostały ujęte w wykazie przejść planowanych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej,
- Kategoria B to wybrane przejścia graniczne, które zostały ujęte w wykazie przejść planowanych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, w których odbywa się największy ruch.

Stopnie intensywności również wyrażono w dwóch odmianach:

- I stopień – prowadzenie kontroli granicznej (w dowolnym kierunku lub w obu naraz) w wybranych przejściach granicznych kategorii A zależnie od występującego zagrożenia. W stałych lotniczych przejściach granicznych tymczasowa odprawa graniczna wprowadzana jest wobec wybranych lotów wewnętrznych w oparciu o analizę ryzyka,
- II stopień – prowadzenie kontroli granicznej (w dowolnym kierunku lub w obu naraz) w przejściach granicznych z kategorii B oraz ochrona granicy „zielonej” na wybranych odcinkach wytypowanych na podstawie analizy ryzyka.

W przypadku zastosowania I stopnia intensywności odprawa graniczna ograniczona jest do osób wyznaczonych w oparciu o analizę ryzyka. Stopień ten jest wprowadzany ze względu na poważne zagrożenie porządku publicznego wynikające z organizacji imprez masowych. Stopień II wprowadza się w przypadku poważnego zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁹⁶.

W celu efektywnego współdziałania z innymi służbami oraz administracją państwową komendanci oddziałów Straży Granicznej zostali zobligowani przez oma-

¹⁹⁵ *Założenia realizacji tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych*, Warszawa 2012, s. 1–4.

¹⁹⁶ Tamże, s. 5–7.

wiany dokument do ustalenia zakresu wsparcia Straży Granicznej przez Policję oraz możliwości wykorzystania zaplecza logistycznego pozostającego w dyspozycji Policji, Straży Pożarnej oraz innych organów administracji w związku z możliwością wprowadzenia tymczasowych kontroli granicznych¹⁹⁷.

2.5. Wnioski

Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej jest narzędziem stosowanym przez państwa strefy Schengen na ich granicach wewnętrznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego danego państwa. Oprócz wpływu na stan bezpieczeństwa w państwie wprowadzającym tego typu kontrole może ono oddziaływać (lecz nie musi) również na inne państwa strefy Schengen, a tym samym na bezpieczeństwo wewnętrzne samej strefy Schengen. Tymczasowe przywracanie kontroli ma swoje oparcie w prawie wspólnotowym – *rozporządzeniu 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)*, a w przypadku Polski również w prawie krajowym – *ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej* oraz dodatkowo każde wprowadzenie i przedłużenie tymczasowych kontroli dokonywane jest na podstawie rozporządzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Stosowanie tymczasowych kontroli granicznych może być jednym ze środków służących do osiągnięcia celów określonych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP w części dotyczącej odporności państwa¹⁹⁸. Dokument ten wskazuje, że aby zwiększyć odporność państwa na zagrożenia, należy poprawiać zdolności państwa w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym i przestępczości zorganizowanej, a także niekontrolowanego przepływu osób oraz rozwinać zdolności do reagowania na zdarzenia o charakterze masowym¹⁹⁹. Jeżeli wskazane powyżej zagrożenia związane są z przekraczaniem granic wewnętrznych, to tymczasowe kontrole graniczne mogą być skutecznym sposobem na przeciwdziałanie im.

Warto również zauważyć, że omawiany instrument Państwa Członkowskie wprowadzają samodzielnie i z własnej inicjatywy. Jest to ważny aspekt z uwagi na to, że każde państwo ma inną perspektywę, a co za tym idzie, inaczej może postrzegać kwestię zagrożeń. Ta samodzielność wpływa pozytywnie na sprawczość państw

¹⁹⁷ Tamże, s. 7-8.

¹⁹⁸ O ewolucji ujęcia ochrony granic w kolejnych strategiach bezpieczeństwa narodowego RP zob. I. Szkudlarek, *Zarys ewolucji koncepcji bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990-2014*, [w:] S. Krysiński, A. Wikarczyk, J. Żylińska (red.), *Nauki społeczne w dobie innowacji*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2019, s. 324. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20075881>

¹⁹⁹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 16.

w dziedzinie bezpieczeństwa. W nawiązaniu do powyższego, warto przytoczyć słowa Józefa Piłsudskiego: „w każdym narodzie cenioną jest tylko jego samodzielność. Tylko rzeczy własnymi rękami robione posiadają istotne znaczenie”²⁰⁰.

W Polsce w sposób bezsporny wskazany jest organ odpowiedzialny za przeprowadzanie tymczasowych kontroli granicznych – Komendant Główny Straży Granicznej. Powstały również dokumenty o charakterze strategicznym (Koncepcja oraz Założenia omówione w poprzednim podrozdziale), które pozwalają aktywnie przeciwdziałać nagłym zdarzeniom zagrażającym bezpieczeństwu wewnętrznemu.

Warto w tym miejscu nawiązać do wspomnianego w poprzednim rozdziale efektu kaskadowego. Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznych na granicach wewnętrznych może być ważnym elementem zarządzania tym zjawiskiem, które polega na wykluczeniu lub ograniczeniu „zagrożenia, podatności i/lub ekspozycji podmiotu, usługi lub całego systemu na to zagrożenie”²⁰¹. W tym celu stosuje się bariery systemowe lub suplementowe, których zadaniem jest ograniczanie lub usuwanie propagacji zjawiska zachodzącego dzięki zidentyfikowanym uprzednio zależnościom. Omawiany instrument, w kontekście efektu kaskadowego, może stanowić barierę systemową rozumianą jako przedsięwzięcie „regulowane przez państwo, pozwalające na ograniczenie zagrożenia, podatności i/lub ekspozycji chronionej społeczności, mienia i środowiska na oddziaływanie negatywnych skutków zdarzeń pierwotnych i wtórnych”²⁰².

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen polega na wprowadzeniu kontroli osób i/lub towarów przekraczających granicę wewnętrzną. Podczas działań kontrolnych mogą być weryfikowane warunki wjazdu i pobytu na terytorium Polski, w tym weryfikacja podróżnych pod kątem zagrożeń dla bezpieczeństwa. Działania mogą być prowadzone w sposób ciągły lub wyrwykowy, na części lub we wszystkich przejściach granicznych. W trakcie tymczasowych kontroli granicznych może być (lecz nie musi) zabronione przekraczanie granicy poza przejściami granicznymi. Tymczasowe kontrole graniczne można określić również jako instrument państwa służący zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego.

²⁰⁰ J. Piłsudski, *Myśli, mowy i rozkazy*, Kwadryga, Warszawa 1989, s. 34.

²⁰¹ T. Zwęgliński, M. Smolarkiewicz, P. Gromek, *Efekt kaskadowy współczesnym wyzwaniem zarządzania kryzysowego*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2020, s. 36.

²⁰² Tamże, s. 36.

Rozdział 3.

Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej przeprowadzone przez Polskę

Niniejszy rozdział przedstawia poszczególne przywrócenia kontroli granicznych dokonane przez Polskę na granicach wewnętrznych. Należy w tym miejscu przypomnieć założony przez autora okres badawczy – od 21.12.2007 r. do 30.05.2023 r.

3.1. Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej w 2012 r. – EURO 2012

Polska po raz pierwszy przywróciła kontrole graniczne na swoich granicach wewnętrznych w 2012 roku. Nastąpiło to w związku z organizacją (wraz z Ukrainą) Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Wcześniej, z uwagi na organizację tego rodzaju turnieju, kontrole przywracały również Austria (EURO 2008 – kontrole w okresie 02.06–01.07.2008 r.) oraz Francja (EURO 2016 oraz Tour de France – kontrole w okresie 27.05–26.07.2016 r.).

Wznowienie kontroli granicznych nastąpiło na podstawie rozporządzenia MSW z dnia 17 maja 2012 r. w *sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną*. Powyższe rozporządzenie ustanowiło okres kontroli od 4 czerwca 2012 r. do 1 lipca 2012 r. Uzasadnieniem zastosowania tego środka był wyłącznie turniej EURO 2012. Kontrole zostały przywrócone na granicach państwowych z Republiką Czeską, Republiką

Federalną Niemiec, Republiką Litewską, Republiką Słowacką, w portach morskich oraz lotniczych, czyli de facto na wszystkich granicach wewnętrznych. W załączniku do rozporządzenia znalazł się *wykaz przejść granicznych, rodzaj ruchu dozwolonego przez te przejścia, czas ich otwarcia oraz zasięg terytorialny przejść granicznych*²⁰³. Okres kontroli wprowadzony poprzez omawiane rozporządzenie nie był przedłużany, a co za tym idzie, działania kontrolne zostały zakończone zgodnie z terminem w nim wskazanym. Kontrola została wprowadzona również w oparciu o art. 23 i 24 kodeksu granicznego Schengen²⁰⁴.

Organizacja turnieju była poważnym i ambitnym zadaniem, również w sferze bezpieczeństwa, dlatego przygotowania do sprawnego przeprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych, na których przewidywano wzmożony ruch, rozpoczęto na długo przed turniejem. W dniu 7 maja 2010 r. podpisane zostało *Porozumienie między Szefem Służby Celnej a Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej*, które zakładało możliwość udzielenia pomocy Straży Granicznej w trakcie działań związanych z tymczasowym przywróceniem kontroli granicznej przez funkcjonariuszy Służby Celnej. Kolejnym ważnym dokumentem była, zatwierdzona 8 czerwca 2010 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Koncepcja tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w tym organizacji, podziału zadań i współdziałania Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej*. Jej celem było zapewnienie właściwych warunków do dokonywania odprawy granicznej przy ograniczeniu kosztów jej realizacji do niezbędnego minimum. W dniu 25 czerwca 2010 r. Komendant Główny Straży Granicznej zaakceptował dokument, który określał zasady oraz sposób tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych – *Założenia realizacji tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych*. Na podstawie powyższego dokumentu, oddziały Straży Granicznej mogły opracować plany realizacji tymczasowych przywróceń kontroli granicznej stosowanych zarówno w przypadku wcześniej planowanych wydarzeń, jak i w sytuacjach, które wymagają natychmiastowych działań. W maju 2012 r. przygotowano *Analizę ryzyka na potrzeby zadań wykonywanych przez Straż Graniczną w ramach tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych na odcinkach granicy wewnętrznej UE/SCHENGEN*²⁰⁵. Z uwagi na fakt, że kontrole nie miały obejmować wszystkich

²⁰³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2012, poz. 566).

²⁰⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Urz. UE L 105 z 13.04.2006, s. 1).

²⁰⁵ M. Zarecka, *Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012*, „Wiedza Obronna” 2014, nr 2-3, s. 39–40.

podróżnych – kontrola miała być wyrywkowa, opracowanie tego typu dokumentu miało wpłynąć pozytywnie na efektywność prowadzonych działań.

W 2011 r. rozpoczęto przygotowania w formie praktycznej. Zrealizowano szereg ćwiczeń, które polegały na stworzeniu mobilnych punktów kontrolnych w miejscach planowanych do realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Ćwiczenia przeprowadzono między innymi w Chyżnem, Chocholowie, Zwardoniu (19.09.2011 r.); Jędrzychowicach (07.12.2011 r. i 25.04.2012 r.); Cieszylinie, Trzebini, Chałupkach (04.04.2012 r.); Olszynie (05.04.2012 r.); Jakuszycach (17.04.2012 r.); Budzisku, Ogrodnikach (25.04.2012 r.); Kołbaskowie (26.04.2012 r.) oraz w Świecku (08.05.2012 r.). Ważnym elementem przygotowań były również spotkania z przedstawicielami sąsiednich służb policyjnych oraz granicznych w celu omówienia współpracy w czasie trwania turnieju. Spotkania odbywały się od stycznia do maja 2012 roku między innymi w Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku oraz w Inspekcji BPol we Frankfurcie nad Odrą z delegacją Niemiec, we Wspólnej Placówce w Kudowie-Słonem oraz w Sudeckim Oddziale Straży Granicznej z przedstawicielami Czech, w Placówce SG w Augustowie z delegacją Litwy, a także w Centrum Współpracy Policyjnej i Celnej w Barwinku z przedstawicielami Słowacji. Efektem tych spotkań była np. obecność funkcjonariuszy z unijnych państw sąsiednich, w charakterze doradców, w punktach kontroli granicznej. Grupę tę tworzyło 82 funkcjonariuszy z Czech, 26 funkcjonariuszy z Litwy, 15 funkcjonariuszy z Niemiec oraz 6 funkcjonariuszy ze Słowacji. Drugim rezultatem zainicjowanej współpracy była realizacja wspólnych patroli, których zadaniem było typowanie pojazdów do kontroli. W sumie zrealizowanych zostało 149 tego typu patroli, z czego 77 na terytorium Niemiec, 52 na terytorium Czech oraz 20 na terytorium Litwy²⁰⁶. Współdziałanie z państwami sąsiednimi polegało również na wymianie informacji. W trakcie omawianych działań Straż Graniczna dokonała wymiany 324 informacji, które dotyczyły między innymi przemieszczania się kibiców, w tym tras ich przejazdów oraz środków transportu, a także planowanych miejsc noclegowych (w przypadku zorganizowanych grup)²⁰⁷.

Patrole Straży Granicznej, tworzące punkty kontrolne na szlakach komunikacyjnych, do swoich działań wykorzystywały pojazdy specjalistyczne, tzw. schengenbusy. Do ich wyposażenia należą np. urządzenia z dostępem do baz danych, urządzenia służące do weryfikacji autentyczności dokumentów, urządzenia do identyfikacji narkotyków, a także urządzenia do kontroli radiometrycznej.

W tymczasowym przywróceniu kontroli granicznej związanym z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 wzięło udział 1074 funkcjonariuszy

²⁰⁶ Tamże, s. 40–42.

²⁰⁷ *Sprawozdanie z realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w czasie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w Polsce i na Ukrainie EURO 2012*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2012, s. 8.

szy Straży Granicznej oraz 257 pojazdów tej formacji. Wspierani byli przez 260 policjantów, 116 celników, 169 żandarmów oraz 34 funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego; formacje udzielające wsparcia strażnikom granicznym wykorzystywały łącznie 133 pojazdy. W wyniku działań kontrolnych sprawdzono w sumie 28 980 osób, z czego 1 806 na granicy z Litwą, 1 061 na granicy ze Słowacją, 15 655 na granicy z Czechami, 8 625 na granicy z Niemcami, 74 w morskich przejściach granicznych oraz 1 759 w lotniczych przejściach granicznych. Ruch graniczny środków transportu objął łącznie 7 217 pojazdów (w tym 693 na granicy litewskiej, 130 na granicy słowackiej, 3 289 na granicy czeskiej, 3 105 na granicy niemieckiej), 221 samolotów, 19 pociągów oraz 5 promów²⁰⁸.

Efektom powyższych kontroli było wydanie 22 decyzji o odmowie wjazdu. Wśród nich 2 wydano z powodu braku ważnego dokumentu podróży (ob. Argentyny oraz ob. Chin), 19 z powodu braku ważnej wizy lub ważnego zezwolenia na pobyt (2 ob. Bangladeszu, 4 ob. Ukrainy, 3 ob. Indii, 4 ob. Turcji, 2 ob. Rosji, 2 ob. Kazachstanu, 1 ob. Dominikany oraz 1 bezpaństwowiec narodowości palestyńskiej) oraz 1 decyzja wydana dla osoby uważanej za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych (ob. Rosji). Ponadto dokonano również zatrzymań 15 osób, w tym: Australijczyka, Holendra, Litwina, Pakistańczyka, Polaka, 4 ob. Rosji, Hiszpana, 4 ob. Ukrainy oraz bezpaństwowca²⁰⁹.

Odbiór społeczny tymczasowych kontroli oceniono jako pozytywny, ponieważ w ich trakcie nie odnotowano skarg ani zażaleń od podróżnych, mieszkańców miejscowości przygranicznych oraz reprezentantów lokalnych samorządów. Odnotowano również pozytywne opinie prezentowane przez środki masowego przekazu. Co ciekawe, Sudecki i Śląski Oddział Straży Granicznej przeprowadziły badania kontrolowanych podróżnych. Przy ich przeprowadzaniu wykorzystano anonimowe ankiety (Sudecki Oddział SG) oraz badanie ankietowe metodą wywiadu bezpośredniego, połączonego z nagraniem kamerą cyfrową (Śląski Oddział SG). Oba te badania wykazały pozytywny odbiór społeczny prowadzonych działań²¹⁰.

Organizacja tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej w 2012 r. była niewątpliwie wyzwaniem logistycznym, ponieważ oprócz konieczności zwiększenia zaangażowania w kontrole na granicach wewnętrznych (gdzie na co dzień nie jest dokonywana odprawa graniczna, a siły i środki Straży Granicznej są znacznie ograniczone w porównaniu do granic zewnętrznych), również granice zewnętrzne wymagały wzmocnienia, w tym szczególnie granica z Ukrainą, która była współ-

²⁰⁸ Dane na podstawie materiałów Komendy Głównej Straży Granicznej.

²⁰⁹ Tamże.

²¹⁰ *Sprawozdanie z realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w czasie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w Polsce i na Ukrainie EURO 2012*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2012, s. 9.

organizatorem mistrzostw. Straż Graniczna, w wyniku działań na granicach wewnętrznych, poniosła dodatkowe wydatki w wysokości 150 000 zł²¹¹.

Kontrole na granicach wewnętrznych, ze względu na wrywkowy charakter, nie wpłynęły w sposób negatywny na płynność ruchu. Należy dodać, że wprowadzenie tego typu kontroli podawane jest do publicznej wiadomości²¹², co powoduje również pozytywny efekt prewencyjny. Poza prewencją, kontrole przyniosły jednak również wymierne efekty w postaci 22 odmów wjazdu oraz 15 zatrzymań. Oznacza to, że gdyby kontrole nie zostały wprowadzone, to 22 nieuprawnione osoby (w tym 1 stanowiąca zagrożenie) mogłyby wjechać do Polski, a 15 osób poszukiwanych bądź niepożądanych na terytorium Polski mogłoby nie zostać ujawnionych. Do tego należy również uwzględnić efekt prewencji, który mógł sprawić, że część osób mogących stanowić zagrożenie lub niepożądanych mogła z uwagi na kontrole zrezygnować z próby wjazdu do Polski. Mistrzostwa przebiegły bez większych incydentów, co świadczy o właściwym ich zabezpieczeniu, czego ważnym elementem była przywrócona kontrola na granicach wewnętrznych.

3.2. Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2013 r. – konferencja klimatyczna (UNFCCC), konferencja dot. Protokołu z Kioto oraz Sesja Organów Pomocniczych w Warszawie

Kolejne przywrócenie kontroli granicznej w Polsce nastąpiło w roku 2013 z uwagi na organizację konferencji klimatycznej, konferencji dotyczącej Protokołu z Kioto oraz Sesji Organów Pomocniczych. W związku z organizacją konferencji klimatycznych, na swoich granicach kontrole przywracały również Dania (1–18.12.2009 r.) oraz w późniejszym okresie Francja (13.11–13.12.2015 r.), Hiszpania (28.11–13.12.2019 r.), a także Polska ponownie w 2018 r. (szczegóły w dalszej części rozdziału).

Kontrola graniczna przywrócona została na podstawie rozporządzenia MSW z dnia 23 października 2013 r. *w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną*. Rozporządzenie wprowadziło kontrole w okresie od 8 do 23 listopada 2013 r. Uzasadnieniem wznowienia kontroli było przeprowadzenie „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 19. Sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC COP 19), 9. Sesji Konferencji Stron służącej

²¹¹ Tamże, s. 9.

²¹² Zob. znaczenie przekazu medialnego na przykładach konfliktów zbrojnych: I. Szkudlarek, *Rola środków masowego przekazu w wojnach i konfliktach zbrojnych na wybranych przykładach*, [w:] J. Lasota, M. Palczewska (red.), *Polemologia: wielowymiarowość wojny i konfliktu zbrojnego*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 225–233. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20075760>

jako spotkanie Stron Protokołu z Kioto (CMP 9) oraz 39. Sesji Organów Pomocniczych²¹³. Kontrole przywrócone zostały na wszystkich granicach wewnętrznych tj. lądowych z Niemcami, Litwą, Czechami, Słowacją oraz w morskich i lotniczych przejściach granicznych. W załączniku do rozporządzenia znalazł się wykaz przejść granicznych z rodzajem dozwolonego ruchu, czasem otwarcia oraz zasięgiem terytorialnym tych przejść. Kontrola została wprowadzona również w oparciu o art. 23 i 24 kodeksu granicznego Schengen²¹⁴.

Przed wprowadzeniem wskazanych kontroli przeprowadzony został ważny proces przygotowań do tego przedsięwzięcia. Komendant Główny SG w dniu 2 października 2013 r. przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych wystąpienie dotyczące gotowości Straży Granicznej do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, które miało być jednym z elementów zapewniających bezpieczeństwo podczas konferencji klimatycznej COP 19. Powyższe wystąpienie zawierało główne cele planowanych działań, siły i środki możliwe do zaangażowania, posiadane doświadczenia w tej materii oraz deklarację przygotowania projektu rozporządzenia MSW wprowadzającego kontrole, a także planu tymczasowego przywrócenia kontroli. W związku z omawianymi przygotowaniami, w dniu 14 października 2013 r. Komendant Główny SG polecił komendantom oddziałów SG, aby: nawiązać współpracę z zarządzającymi drogami, nawiązać współpracę z zarządcą Lotniska Chopina w Warszawie, zorganizować spotkania z krajowymi służbami w celu omówienia możliwości współpracy, zorganizować spotkania ze służbami współpracującymi z państw sąsiednich w celu omówienia możliwości współdziałania (w szczególności w zakresie wymiany informacji i wspólnych patroli). W dniu 22 października 2013 r. zrealizowana została procedura informacyjna (zgodnie z zapisami kodeksu granicznego Schengen) poprzez podpisanie i przekazanie stosownego dokumentu przez Ministra Spraw Wewnętrznych do Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE. Polska nota informująca o wprowadzeniu tymczasowych kontroli granicznych została opublikowana przez Radę UE w dniu 24 października 2013 r. Dodatkowo, w dniu 23 października 2013 r. Komendant Główny SG zatwierdził plan tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, który zawierał między innymi terminarz i miejsca dokonywania kontroli²¹⁵.

²¹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2013 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2013, poz. 1246).

²¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Urz. UE L 105 z 13.04.2006, s. 1).

²¹⁵ *Sprawozdanie z realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa XIX Sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, IX Sesji Konferencji Stron służącej jako Spotkanie Stron Protokołu z Kioto oraz sesji Organów Pomocniczych*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2013, s. 2–3.

W omawianych działaniach wzięło udział 1520 funkcjonariuszy Straży Granicznej wykorzystujących 623 pojazdy. Wspierali ich policjanci (115), celnicy (61), żandarmi wojskowi (36) oraz inspektorzy transportu drogowego (41). Formacje udzielające wsparcia zaangażowały łącznie 106 swoich pojazdów. Istotnego wsparcia udzieliła także Państwowa Straż Pożarna, która nieodpłatnie wypożyczyła 4 namioty z wyposażeniem, w tym z nagrzewnicami. Korzystając z doświadczenia, również i tym razem postanowiono nawiązać współpracę z państwami sąsiednimi. Zaowocowała ona obecnością 18 funkcjonariuszy (10 funkcjonariuszy z Niemiec oraz 8 funkcjonariuszy ze Słowacji), którzy podczas dokonywanych odpraw pełnili rolę obserwatorów. Ponadto przeprowadzono także 305 wspólnych patroli na terytorium państw sąsiednich, których celem było typowanie pojazdów do kontroli – 228 patroli na terytorium Niemiec, 40 na terytorium Czech, 20 na terytorium Słowacji oraz 17 na terytorium Litwy. Współdziałanie z państwami sąsiednimi polegało również na wystawianiu przez te państwa dodatkowych patroli na drogach, które przecinają granicę państwową. W tego rodzaju działania zaangażowanych było 132 funkcjonariuszy z Niemiec, 30 funkcjonariuszy z Litwy oraz 18 funkcjonariuszy z Czech. Podczas prowadzenia współpracy transgranicznej nie odnotowano żadnych problemów²¹⁶.

W wyniku tymczasowych kontroli granicznych skontrolowano 38 491 osób, w tym 5 730 na granicy z Litwą, 5 863 na granicy ze Słowacją, 7 043 na granicy z Czechami, 12 047 na granicy z Niemcami oraz 7 908 w lotniczych przejściach granicznych. Do najliczniejszych grup spośród kontrolowanych podróżnych należeli Polacy (11 094), Słowacy (4 013), Niemcy (3 774), Litwini (3 766) oraz Czesi (3 540). Osoby te podróżowały za pomocą samochodów (11 585), samolotów (149) oraz pociągów (14). Efektem tych działań było wydanie 65 decyzji o odmowie wjazdu. W zdecydowanej większości decyzje wydane zostały z powodu braku ważnego dokumentu podróży (54). Wydano je wobec 14 ob. Rosji, 13 ob. Ukrainy, 5 ob. Turcji, 3 ob. Wietnamu, 3 ob. Chin, 3 bezpaństwowców, 2 ob. Armenii, 2 ob. Libanu, 2 ob. Tajwanu oraz po 1 ob. Gruzji, Mołdawii, Serbii, Jordanii, Salwadoru, Indii i Korei Południowej. Ze względu na brak ważnej wizy lub ważnego tytułu pobytowego odmówiono prawa wjazdu 9 osobom – 5 Ukraińców, 3 Rosjan i Mołdawianin. Z uwagi na brak odpowiedniej dokumentacji uzasadniającej warunki wjazdu i pobytu, nie zezwolono na wjazd jednemu ob. Ukrainy. Wydano również jedną decyzję (ob. Białorusi) o odmowie wjazdu z powodu wpisu w systemie teleinformatycznym do celu odmowy wjazdu. Liczba wydanych decyzji o odmowie wjazdu według podziału na odcinki granicy wyglądała następująco: polsko-niemiecki (45), polsko-czeski (13), polsko-litewski (5) i polsko-słowacki (2). Oprócz odmów wjazdu dokonano również zatrzymań 54 osób: 20 Ukraińców, 18 Polaków, 4 Rosjan, 4 Litwinów, 2 Niemców, Holendra, Łotysza, Czecha, Włocha, Rumuna oraz Serba. Najwięcej

²¹⁶ Tamże, s. 9–11.

zatrzymań dokonano na granicy z Niemcami (38), pozostałe odcinki znacznie odbiegały ilościowo – granica z Czechami 7, z Litwą 7 oraz lotnicze przejścia graniczne 2. Ponadto, podczas prowadzonych działań, funkcjonariusze SG nałożyli 84 mandaty (na łączną kwotę 9 900 zł) oraz wykonali 71 czynności zleconych²¹⁷.

Odbiór społeczny prowadzonych kontroli oceniono jako pozytywny, ponieważ w ich trakcie nie odnotowano skarg ani zażaleń od podróżnych, mieszkańców miejscowości przygranicznych oraz reprezentantów lokalnych samorządów. Odnotowano również duże zainteresowanie mediów krajowych oraz z państw sąsiednich. Obraz Straży Granicznej przedstawiony w materiałach medialnych oceniono jako pozytywny dla jej wizerunku²¹⁸.

Wydatki poniesione przez Straż Graniczną w związku z przeprowadzeniem tymczasowych kontroli wyniosły 75 439 zł. Koszty te związane były przede wszystkim z paliwem, delegacjami służbowymi oraz wynajmem przenośnych sanitariatów²¹⁹.

Działania graniczne nie wpłynęły negatywnie na płynność ruchu, a podczas ich realizacji nie odnotowano znaczących incydentów. Podczas organizacji drugiego przywrócenia kontroli granicznej skorzystano z doświadczenia po kontrolach z roku poprzedniego i utworzono wspólne patrole ze służbami sąsiednich państw w celu typowania osób do kontroli. Rozwiązanie to musiało zostać uznane za skuteczne, skoro postanowiono ponownie z niego skorzystać. Rezultatem działań granicznych na granicach wewnętrznych w 2013 roku było 65 decyzji o odmowie wjazdu oraz 54 zatrzymania osób. Stanowi to wzrost realizowanych czynności w porównaniu z działaniami z roku poprzedniego. Może to świadczyć o pozytywnym wpływie doświadczeń oraz o poprawie skuteczności (w tym skuteczności prowadzenia oraz stosowania analizy ryzyka).

3.3. Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2016 r. – szczyt NATO, Światowe Dni Młodzieży i wizyta Papieża Franciszka

Po raz trzeci na polskich granicach wewnętrznych kontrole przywrócone zostały w 2016 r. ze względu na organizację szczytu NATO oraz Światowych Dni Młodzieży wraz z wizytą Papieża Franciszka. Z uwagi na wizytę Papieża kontrole przywracała również Malta w 2010 r., a w związku ze szczytami NATO tymczasowo kontrole wznawiały Francja i Niemcy w 2009 r., Portugalia w 2010 r. oraz Hiszpania w 2022 r.

Kontrola graniczna została tymczasowo przywrócona na podstawie rozporządzenia MSWiA z dnia 1 czerwca 2016 r. *w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną*

²¹⁷ Tamże, s. 4–8.

²¹⁸ Tamże, s. 11.

²¹⁹ Tamże, s. 11.

na. Rozporządzenie ustanowiło kontrolę w okresie od 4 lipca do 2 sierpnia 2016 r. Jego uzasadnieniem była konieczność zapewnienia bezpieczeństwa w związku z:

*organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie oraz organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016*²²⁰.

Kontrolę wprowadzono na wszystkich granicach wewnętrznych – w tym również w portach morskich i lotniczych. Kontrola została wprowadzona również w oparciu o art. 25 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen²²¹.

W związku z przygotowaniami do omawianego przedsięwzięcia 18 maja 2016 r. Komendant Główny Straży Granicznej polecił komendantom oddziałów SG podjęcie działań w zakresie współpracy z zarządcami dróg i przekazanie im wstępnych informacji o miejscach, w których będą prowadzone kontrole (w celu zapewnienia odpowiedniej organizacji ruchu), współpracy z zarządcami lotnisk, na których planowano tymczasowo przywrócić kontrole graniczne, organizację spotkań z krajowymi służbami w celu omówienia możliwości współdziałania, organizację spotkań ze służbami współpracującymi z państw sąsiednich w celu omówienia możliwej kooperacji (w szczególności wymiany informacji i organizacji wspólnych patroli). 3 czerwca 2016 r. została zrealizowana procedura informacyjna (zgodnie z KGS) poprzez przekazanie stosownego dokumentu do Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE, a następnie przekazanie go właściwym organom UE. Nota z informacją o wprowadzeniu tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych przez Polskę została opublikowana w dokumencie Rady UE w dniu 8 czerwca 2016 r. Szefowie służb współdziałających z Niemiec, Czech, Litwy oraz Słowacji zostali poinformowani o decyzji MSWiA za pomocą wystąpień skierowanych do nich 4 czerwca 2016 r. Komendant Główny Straży Granicznej 15 czerwca 2016 r. zatwierdził plan tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, który został przekazany jednostkom SG celem realizacji²²².

W wyniku prowadzonych działań skontrolowano 484 986 osób oraz 54 338 środków transportu, w tym na granicy z Czechami – 64 019 osób/17 198 pojazdów; na

²²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2016, poz. 840).

²²¹ 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, s. 1).

²²² *Sprawozdanie z realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz Światowych Dni Młodzieży połączonych z wizytą Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2016, s. 2–3.

granicy z Niemcami – 34 070 osób/13 161 pojazdów; na granicy z Litwą – 16 894 osób/6 074 pojazdów; na granicy ze Słowacją – 46 319 osób/15 040 pojazdów; morski odcinek granicy – 6 191 osób/2 865 środków transportu; lotnicze przejścia graniczne – 317 494 osób. Wśród wyżej wskazanej liczby skontrolowanych znaleźli się obywatele 195 państw (w tym obywatele RP oraz bezpaństwowcy). Do najliczniej weryfikowanych grup narodowościowych należeli Polacy (209 134), Włosi (21 800), Niemcy (20 182), Amerykanie (15 718), Ukraińcy (15 643), Francuzi (15 626), Hiszpanie (14 830), Litwini (14 211), Słowacy (13 742) oraz Czesi (12 880). Prowadzone kontrole doprowadziły do wydania 144 decyzji o odmowie wjazdu. Zdecydowaną większość stanowiły decyzje wydane ze względu na brak dokumentu podróży – 110. Najczęściej wydawane były wobec obywateli Rosji (12), Wietnamu (9), Ukrainy (9), Kolumbii (8), Meksyku (7), Korei Południowej (6), Konga (6) czy Iraku (5). Część z nich wydana została również obywatelom państw UE – Holandii (2), Wielkiej Brytanii (1) oraz Litwy (1). Niektórzy cudzoziemcy, mimo posiadania odpowiednich dokumentów podróży, nie posiadali wiz lub dokumentów pobytowych uprawniających ich do wjazdu na terytorium RP. W związku z nieposiadaniem wymaganych tytułów pobytowych, wydano 23 decyzje o odmowie wjazdu. Otrzymało je 8 ob. Pakistanu, 6 ob. Ukrainy oraz po 1 ob. Australii, Białorusi, Ekwadoru, Filipin, Nigerii, Rosji, Serbii, Tajlandii i Wietnamu. Ze względu na brak dokumentacji uzasadniającej cel i warunki pobytu, odmówiono wjazdu ob. Afganistanu oraz ob. Syrii. Następnym powodem niewpuszczenia cudzoziemców do Polski był wpis w systemie teleinformatycznym do celów odmowy wjazdu – 2 ob. Ukrainy, ob. Białorusi i ob. Pakistanu. Jedna decyzja wydana została wobec ob. Białorusi, którego dane znajdowały się w wykazie cudzoziemców niepożądanych na terytorium RP. Szczególnie istotne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa podczas organizacji imprez masowych o charakterze międzynarodowym są decyzje wydane ze względu na stanowienie przez cudzoziemca zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych. Tego typu decyzje otrzymało 5 osób – 4 ob. Czech oraz ob. Pakistanu. Najwięcej decyzji dotyczących odmowy wjazdu wydano na polsko-niemieckim odcinku granicy (87), drugim pod tym względem był odcinek polsko-czeski (25), natomiast na odcinku morskim nie została wydana żadna tego rodzaju decyzja²²³.

Omawiane działania doprowadziły również do zatrzymania 321 osób. Najwięcej na granicy z Niemcami (137) oraz w lotniczych przejściach granicznych (80), morskie przejścia graniczne nie odnotowały ani jednego zatrzymania. Wśród zatrzymanych najliczniejszymi grupami byli Ukraińcy (122), Polacy (89), Rosjanie (12), Litwini (11) oraz Mołdawianie (11). W związku z przekroczeniem granicy wbrew przepisom (np. brak dokumentów, sfałszowane dokumenty) zatrzymano 174 osoby. Większość z nich stanowili Ukraińcy (93), Mołdawianie (10), Rosjanie (8) oraz

²²³ Tamże, s. 4–5.

Białorusini (5). Osób zatrzymanych w związku z ich poszukiwaniami (np. Europejski Nakaz Aresztowania, list gończy) było 97 – w tym głównie Polacy (78), drugą liczebnie grupę stanowili Litwini (9). W związku z innymi przyczynami takimi jak np. przeterminowany pobyt na terytorium RP, poruszanie się skradzionym pojazdem, czy przemyt towarów akcyzowych, zatrzymano 50 osób – w tym głównie ob. Ukrainy (27), ob. Polski (8) oraz ob. Rosji (3)²²⁴.

Do prowadzenia omawianych działań Straż Graniczna zaangażowała znaczne siły i środki. W realizację kontroli granicznej zaangażowano 2 206 funkcjonariuszy oraz 235 pojazdów służbowych. Największe zaangażowanie osobowe wykazały Morski i Nadodrzański Oddział SG – odpowiednio 446 i 444 funkcjonariuszy. Dodatkowo, w inne działania związane z tymczasowym przywróceniem kontroli granicznej (np. zabezpieczenie miejsc kontroli, patrole na drogach dojazdowych) zaangażowanych było ok. 11 tys. funkcjonariuszy. Straż Graniczna otrzymała znaczące wsparcie ze strony służb krajowych. We współdziałanie zaangażowane były takie służby jak Policja (369), Służba Celna (80), Służba Ochrony Lotniska (42), Żandarmeria Wojskowa (35), Służba Ochrony Kolei (24) oraz Inspekcja Transportu Drogowego (18). Powyższe służby zaangażowały łącznie 55 swoich pojazdów. W ramach udzielanego wsparcia należy również podkreślić rolę Państwowej Straży Pożarnej. Funkcjonariusze tej formacji nie brali bezpośredniego udziału w działaniach granicznych, jednakże udzielali oni wsparcia logistycznego poprzez udostępnienie wyposażonych namiotów wraz z nagrzewnicami, które służyły do stworzenia zaplecza logistycznego w punktach kontroli ruchu granicznego²²⁵.

Współpraca miała również miejsce na polu międzynarodowym. W punktach kontrolnych, w charakterze obserwatorów, zaangażowanych było 115 funkcjonariuszy z państw sąsiednich. Ich zadaniem było wspomaganie kontroli granicznej. Poszczególne państwa zaangażowały się na następującym poziomie: Litwa – 28 funkcjonariuszy/12 pojazdów, Słowacja – 10 funkcjonariuszy/5 pojazdów, Czechy – 21 funkcjonariuszy, Niemcy – 56 funkcjonariuszy/15 pojazdów. Dodatkowo, w ramach przywróconej kontroli granicznej, realizowano wspólne patrole na terytorium państw sąsiednich. Zadaniem ich było typowanie pojazdów do kontroli granicznej. Zrealizowano w sumie 39 patroli, z czego 12 na terytorium Litwy, 2 na terytorium Czech, 19 na terytorium Słowacji oraz 6 na terytorium Niemiec. Powyższe patrole odbywały się na szlakach komunikacyjnych o znaczeniu międzynarodowym. Co ważne, Straż Graniczna nie odnotowała utrudnień we współpracy ze służbami państw sąsiednich²²⁶.

W związku z realizacją tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej w 2016 r. Straż Graniczna poniosła dodatkowe koszty w wysokości 3 641 899,48 zł. Wydatki te

²²⁴ Tamże, s. 7–8.

²²⁵ Tamże, s. 8–10.

²²⁶ Tamże, s. 10.

związane były m.in. z zakupem sprzętu i wyposażenia indywidualnego, wypożyczeniem przenośnych sanitariatów, paliwem oraz delegacjami służbowymi²²⁷. Należy tu wskazać, że powyższe koszty dotyczą tylko budżetu Straży Granicznej. Państwo polskie całościowo poniosło większe wydatki z uwagi na udział innych służb współdziałających z pogranicznikami.

3.4. Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2018 r. – konferencja klimatyczna COP24

W roku 2018 nastąpiło czwarte przywrócenie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych i po raz drugi z powodu organizacji konferencji klimatycznej – wydarzenia o charakterze międzynarodowym.

Kontrole przywrócono na podstawie rozporządzenia MSWiA z dnia 18 października 2018 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną w okresie od 22 listopada do 16 grudnia 2018 r. na wszystkich odcinkach lądowych granicy wewnętrznej oraz w morskich i lotniczych przejściach granicznych. Uzasadnieniem podjętej decyzji była konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego „w związku z organizacją na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej 24. Sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP 24 UNFCCC)”²²⁸. W dniu 24 października 2018 r. został podpisany dokument przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który następnie został przekazany do Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli celem przekazania organom UE w związku z realizacją procedury informacyjnej. Również w tym samym dniu skierowano wystąpienia do szefów służb współdziałających z państw sąsiednich, należących do strefy Schengen, informujące o decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Następnie 29 października w dokumencie Rady UE opublikowana została nota informująca o wprowadzeniu tymczasowych kontroli na polskich granicach wewnętrznych²²⁹. Kontrola została wprowadzona również w oparciu o art. 25 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen²³⁰.

²²⁷ Tamże, s. 11.

²²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2018 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2018, poz. 2058).

²²⁹ *Sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w dniach od 22 listopada do 16 grudnia 2018 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2018, s. 3 i 6.

²³⁰ 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, s. 1).

W wyniku prowadzonych działań skontrolowano 189 270 osób oraz 32 969 środków transportu, w tym: na granicy z Czechami 20 812 osób/10 680 pojazdów, na granicy z Niemcami 22 752 osób/8 967 pojazdów, na granicy z Litwą 13 755 osób/6 186 pojazdów, na granicy ze Słowacją 8 599 osób/4 326 pojazdów, w morskich przejściach granicznych 4 425 osób/1 522 pojazdów, w lotniczych przejściach granicznych 118 927 osób/1 288 samolotów. Wśród kontrolowanych osób znaleźli się obywatele 187 państw – w tym Polacy oraz bezpaństwowcy. Najliczniejszą grupę weryfikowanych podróżnych stanowili Polacy (81 527), natomiast spośród cudzoziemców najwięcej było Ukraińców (12 791), Niemców (9 853), Czechów (9 568), Litwinów (8 993), Włochów (5 756), Szwedów (4 518), Francuzów (4 351) oraz Białorusinów (4 024)²³¹.

Prowadzone działania kontrolne przyczyniły się do wydania 37 decyzji o odmowie wjazdu. W związku z nieważnym dokumentem podróży lub nieważną wizą odmówiono prawa wjazdu 26 osobom – 10 ob. Ukrainy, 3 ob. Kirgistanu, 2 ob. Gruzji, 2 ob. Białorusi, 2 ob. Iraku oraz po 1 ob. Rosji, Mongolii, RPA, Nepalu, Sudanu, Jemenu i Syrii. Pozostałe 11 decyzji wydano ze względu na stanowienie przez podróżnych zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych – 7 ob. Ukrainy oraz po 1 ob. Rosji, Niemiec, Kirgistanu i Gruzji. Ponadto dokonano również zatrzymania 343 osób. W związku z przekroczeniem granicy wbrew przepisom (np. brak dokumentów, sfałszowane dokumenty) zatrzymane zostały 163 osoby. W tej grupie zdecydowaną większość stanowili obywatele Ukrainy (84), pozostałe narodowości to np. Syria (10), Gruzja (6), Rosja (5) czy Pakistan (5). Kolejną grupą były osoby poszukiwane (np. Europejski Nakaz Aresztowania, listy gończe). W tej kategorii zatrzymano 91 osób, z czego 82 to obywatele Polski. W związku z innymi przyczynami (np. poruszanie się skradzionym pojazdem, przeterminowanie pobytu na terytorium RP czy przemyt towarów akcyzowych) dokonano zatrzymań 89 osób, w tym głównie ob. Ukrainy (55), Polski (12) oraz Mołdowy (8). Duża część wszystkich powyższych zatrzymań miała miejsce na polsko-niemieckim odcinku granicy państwowej, natomiast najmniej tego typu czynności przeprowadzono na granicy ze Słowacją oraz na morskim odcinku granicy państwowej – po 9 na każdym z powyższych²³².

Również w 2018 roku, podczas działań związanych z tymczasowym przywróceniem kontroli na granicach wewnętrznych, Straż Graniczna nawiązała współpracę ze służbami państw sąsiednich. Jej efektem był udział, w charakterze obserwatorów, w działaniach na przejściach granicznych 232 funkcjonariuszy z państw sąsiednich. Zaangażowanie poszczególnych państw wyglądało następująco: Litwa

²³¹ *Sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w dniach od 22 listopada do 16 grudnia 2018 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2018, s. 3–4.

²³² Tamże, s. 4–6.

– 20 funkcjonariuszy/6 pojazdów, Słowacja – 6 funkcjonariuszy/3 pojazdy, Czechy – 42 funkcjonariuszy/10 pojazdów, Niemcy – 164 funkcjonariuszy/32 pojazdy. Współdziałanie polegało również na prowadzeniu wspólnych patroli. Ich zadaniem było monitorowanie ruchu środków transportu oraz typowanie pojazdów do kontroli granicznej. W sumie zrealizowane zostały 172 wspólne patrole, w tym 100 na terytorium Polski, 6 na terytorium Litwy, 2 na terytorium Słowacji oraz 64 na terytorium Niemiec. Straż Graniczna, również i tym razem, nie odnotowała utrudnień we współpracy z sąsiednimi służbami²³³.

Również i tym razem nie odnotowano incydentów wpływających negatywnie na bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, co może świadczyć o właściwej organizacji działań zabezpieczających i pracy służb, w tym właściwej realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, podczas którego odmówiono wjazdu 11 osobom mogącym stanowić zagrożenie. Należy także podkreślić znaczenie prewencyjne zastosowanego instrumentu.

3.5. Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2019 r. – konferencja ministerialna poświęcona budowaniu pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie

W 2019 roku kontrole na granicach wewnętrznych przywrócono ze względu na organizowaną w Warszawie konferencję ministerialną dotyczącą budowania pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie. Wydarzenie to było współorganizowane przez Polskę i Stany Zjednoczone Ameryki. Konferencja odbyła się w dniach 13–14 lutego 2019 r. Udział w niej wzięło 65 delegacji, w tym przedstawiciele państw arabskich i Izraela. Spotkanie to nie miało charakteru cyklicznego, dlatego nie przytoczono przykładów przywróceń kontroli granicznej z innych państw z uwagi na tego typu wydarzenie.

Kontrola przywrócona została na podstawie rozporządzenia MSWiA z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną w okresie od 10 do 16 lutego 2019 r. na wszystkich odcinkach granicy wewnętrznej oraz w morskich i lotniczych przejściach granicznych. Działania te uzasadniono koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa

*w związku z odbywającym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej spotkaniem ministerialnym poświęconym budowaniu pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie*²³⁴.

²³³ Tamże, s. 6.

²³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2019, poz. 247).

Kontrola została wprowadzona również w oparciu o art. 28 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen²³⁵. 7 lutego 2019 r. skierowano wystąpienia do szefów służb granicznych/policyjnych z państw sąsiednich (UE) informujące o decyzji MSWiA w sprawie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Polski. Powyższe dokumenty zawierały również prośbę o wsparcie Straży Granicznej, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji, które mogłyby mieć znaczenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczął realizację procedury informacyjnej w dniu 8 lutego 2019 r., podpisując notę informacyjną dotyczącą wprowadzenia tymczasowej kontroli granicznej na granicy wewnętrznej. Następnie, za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli, notę przekazano właściwym organom UE, po czym nastąpiła jej publikacja w dokumencie Rady UE²³⁶.

Podczas prowadzonych działań skontrolowano 38 323 osoby i 6 570 środków transportu – na granicy z Czechami 2 823 osoby/1 503 pojazdy, na granicy z Niemcami 4 668 osób/1 798 pojazdów, na granicy litewskiej 3 858 osób/1 820 pojazdów, na granicy słowackiej 994 osoby/482 pojazdy, na odcinku morskim 1 303 osoby/553 pojazdy, w lotniczych przejściach granicznych 24 677 osób/414 samolotów. Wśród podróżnych znaleźli się przedstawiciele 121 państw (w tym Polacy i bezpaństwowcy). Najliczniejsze grupy stanowili Polacy (16 574), Ukraińcy (2 753), Niemcy (2 359), Litwini (2 350), Czesi (1 368) oraz Szwedzi (1 116)²³⁷.

W związku z prowadzonymi kontrolami wydano 48 decyzji o odmowie wjazdu. Powodem wszystkich decyzji było stwarzanie zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych. Osobami, które otrzymały powyższe decyzje, było 27 uchodźców, 4 ob. Niemiec, 4 ob. Belgii, 3 ob. Holandii, 2 ob. Danii, 2 ob. Szwecji, 2 ob. Wielkiej Brytanii oraz po 1 ob. Iranu, Norwegii, Austrii, a także 1 bezpaństwowiec. Warto wskazać, że 47 z 48 decyzji wydano w lotniczych przejściach granicznych, a jedną na granicy z Niemcami. Ponadto, ze względu na brak dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium Polski, zawrócono 112 osób – 54 ob. Iranu, 40 ob. Afganistanu, 7 ob. Iraku, 4 ob. Libanu, 2 ob. Syrii oraz po 1 ob. Uzbekistanu, Algierii, Indii, Erytrei i Egiptu. W efekcie ostatecznie na terytorium Polski nie wpuszczono łącznie 160 osób. Dokonano również zatrzymania 64 osób. Ze względu na przekroczenie granicy wbrew przepisom (np. brak dokumentów, sfałszowane dokumenty) zatrzymano 18 osób, w tym: 5 ob. Ukrainy, 3 ob. Tadżykistanu, 2 ob. Indii, 2 ob. Gruzji oraz po 1 ob.

²³⁵ 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, s. 1).

²³⁶ *Sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10–16 lutego 2019 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2019, s. 2, 6.

²³⁷ Tamże, s. 3.



Zdjęcie 1. Przejście graniczne w Gorzyczkach, 2019 r.

Źródło: <https://www.slaski.strazgraniczna.pl/sm/aktualnosci/31602,Tymczasowe-przywrocenie-kontroli-granicznej.html> (dostęp: 17.10.2026 r.).

Iranu, Polski, Azerbejdżanu, Turcji, Kamerunu i Rumunii. Jako osoby poszukiwane (np. Europejski Nakaz Aresztowania, list gończy) zatrzymano 20 osób, w tym 16 ob. Polski, 2 ob. Ukrainy oraz po 1 ob. Szwecji i Serbii. Ze względu na inne przyczyny (np. przeterminowany pobyt na terytorium RP, poruszanie się skradzionym pojazdem, przemyt towarów akcyzowych) zatrzymano 26 osób, w tym 10 ob. Ukrainy, 4 ob. Polski, 3 ob. Afganistanu, 2 ob. Litwy, 2 ob. Białorusi, 2 ob. Niemiec oraz po 1 ob. Iranu, Kirgistanu i Mołdowy²³⁸.

W trakcie tymczasowej kontroli granicznej nawiązano współpracę międzynarodową, której skutkiem było przeprowadzenie 37 wspólnych patroli – 23 na terytorium Polski, 10 na terytorium Niemiec, 3 na terytorium Litwy oraz 1 na terytorium Słowacji. W ramach współdziałania z sąsiednimi służbami, ich funkcjonariusze byli obecni na przejściach granicznych w celu wsparcia odprawy granicznej. W sumie zaangażowanych było 105 funkcjonariuszy wraz z pojazdami – 6 funkcjonariuszy/3 pojazdy z Litwy, 2 funkcjonariuszy/1 pojazd ze Słowacji, 15 funkcjonariuszy z Czech, 82 funkcjonariuszy/28 pojazdów z Niemiec. Podczas realizowanych działań Straż Graniczna prowadziła bieżącą wymianę informacji dotyczących zagrożeń. Wskazana formacja nie stwierdziła utrudnień we współpracy z sąsiednimi służbami²³⁹.

²³⁸ Tamże, s. 4–5.

²³⁹ Tamże, s. 6.

Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej w 2019 roku było najkrótszym z dotychczasowych – trwało zaledwie 7 dni. Jednak mimo najkrótszego okresu nie wpuszczono do Polski największej liczby cudzoziemców (160) w porównaniu z poprzednimi działaniami. Podkreślenia wymaga również fakt znacznego wzrostu wydanych decyzji o odmowie wjazdu ze względu na zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych. Podczas omawianego przywrócenia wydano 48 takich decyzji, poprzednio w trakcie jednego wznowienia kontroli wydano maksymalnie 11 (w 2018 r.). Może to świadczyć o wzroście efektywności pracy funkcjonariuszy Straży Granicznej, o wzroście zainteresowania Polską przez osoby potencjalnie niebezpieczne, a także o wzroście liczby osób potencjalnie niebezpiecznych przebywających wewnątrz strefy Schengen. Niemniej jednak widać, że narzędzie, którym jest tymczasowa kontrola granic wewnętrznych, było właściwie stosowane. Warto w tym miejscu podkreślić, że jego głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego Polski.

3.6. Tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej w 2020 r. – COVID-19

W 2020 r. Europa zaczęła mierzyć się z problemem epidemii COVID-19 wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Jego pojawienie się na Starym Kontynencie, a następnie rozprzestrzenianie po poszczególnych krajach regionu, związane było z migracją ludzi, dlatego wiele państw postanowiło ją ograniczyć. Na podstawie art. 25 i/lub 28 kodeksu granicznego Schengen, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, tymczasową kontrolę graniczną wprowadziły Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Islandia, Litwa, Norwegia, Portugalia, Słowacja, Hiszpania i Szwajcaria²⁴⁰.

Do grona powyższych państw należy również Polska, której ostatnie przywrócenie kontroli granicznej związane było właśnie z pandemią. Jak dotąd, była to jedyna kontrola, która nie zakończyła się w pierwotnie zaplanowanym terminie, a czas jej trwania był kilkakrotnie przedłużany. Działania kontrolne wprowadzono na podstawie rozporządzenia MSWiA z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną na okres od 15 marca do 24 marca 2020 r. na wszystkich granicach wewnętrznych, w tym w morskich i lotniczych przejściach granicznych. Zastosowanie omawianego instrumentu uzasadniono:

²⁴⁰ Komisja Europejska, Temporary Reintroduction of Border Control, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en#modal (dostęp: 28.06.2023 r.).

*wystąpieniem poważnego zagrożenia dla zdrowia publicznego wywołanego koronawirusem SARS-CoV-2, powodującym chorobę COVID-19*²⁴¹.

W trakcie przywróconej kontroli wydany został szereg rozporządzeń przedłużających kontrolę o następne okresy. Kolejne rozporządzenia zawierały także zmiany w załączniku, którym był wykaz przejść granicznych, rodzaj ruchu dozwolonego przez te przejścia, czas ich otwarcia oraz zasięg terytorialny przejść granicznych. Dotyczyły one np. otwierania wcześniej wyłączonych z ruchu przejść granicznych. Tymczasowa kontrola graniczna na granicach wewnętrznych RP została wydłużona czterokrotnie na następujące okresy: 25 marca – 13 kwietnia, 14 kwietnia – 3 maja, 4 maja – 13 maja, 14 maja – 12 czerwca. Wyjątek stanowiła granica z Litwą, gdzie kontrola została zakończona 12 czerwca o godzinie 9:00²⁴². Działania kontrolne prowadzone były również w oparciu o art. 25 i 28 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen²⁴³.

W związku z realizacją procedury informacyjnej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał 13 marca 2020 r. notę informującą o zastosowaniu tymczasowych kontroli granicznych na granicach wewnętrznych RP. Następnie, przez Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE w Brukseli, została ona przekazana właściwym organom UE, a następnie opublikowana w dokumencie Rady UE. Polska notyfikowała również przedłużenia tymczasowych kontroli granicznych – w dniach 24 marca, 9 kwietnia, 24 kwietnia oraz 9 maja. W związku z zakończeniem prowadzonych działań, w dniu 12 czerwca 2020 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał notę informującą o przywróceniu swobody przemieszczania się w ramach UE przez polskie odcinki granicy wewnętrznej²⁴⁴. W związku z tym, że opisywane zdarzenia miały charakter dynamiczny, nie przeprowadzano ćwiczeń związanych z przygotowaniem Straży Granicznej do prowadzenia tego typu działań.

Działania graniczne w 2020 roku miały nieco inny charakter i cel niż te z lat ubiegłych. Oprócz weryfikacji podróżnych (tożsamość i obywatelstwo) oraz ich dokumentów (ważność i autentyczność), nakierowane były na przeciwdziałanie zagrożeniu dla zdrowia publicznego. W związku z powyższym, w ramach kontroli sanitarnej, dokonywano pomiaru temperatury ciała oraz prowadzono ewidencję

²⁴¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2020 poz. 434).

²⁴² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 czerwca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2020, poz. 1029).

²⁴³ *Sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 15 marca do 12 czerwca 2020 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2020, s. 2.

²⁴⁴ Tamże, s. 3.

sanitarną osób przekraczających granicę²⁴⁵ – za jej pomocą nakładano kwarantannę graniczną. Funkcjonariusze Straży Granicznej dokonywali również weryfikacji warunków wjazdu w oparciu o rozporządzenie MSWiA z dnia 13 marca 2020 r. w *sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych*. Wskazane rozporządzenie ograniczało migrację na kierunku wjazdowym do Polski w stosunku do określonych podróży i w związku z celem ich planowanego pobytu na terytorium Polski – np. przez długi okres wstrzymano ruch turystyczny²⁴⁶.

Podczas tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej skontrolowano 2 481 848 osób, 1 288 345 środków transportu, a także skierowano na kwarantannę 161 222 osoby²⁴⁷. Zdecydowaną większość kontroli i skierowań na kwarantannę dokonano na polsko-niemieckim odcinku granicy państwowej – 1 969 845 osób/1 000 613 pojazdów i 145 447 skierowań na kwarantannę. Zweryfikowani zostali obywatele 115 państw (w tym Polski i bezpaństwowcy). Najliczniejszą grupę stanowili Polacy (2 362 962), wśród cudzoziemców przeważali obywatele Czech (40 960), Ukrainy (17 945), Niemiec (16 607), Litwy (9 436), Słowacji (7 636) i Białorusi (5 606). Rezultatem tych kontroli było wydanie 43 decyzji o odmowie wjazdu. Ze względu na zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych odmówiono prawa wjazdu 37 osobom – 12 ob. Ukrainy, 4 ob. Litwy, 4 ob. Armenii, 3 ob. Niemiec, po 2 ob. Mołdowy, Indii, Francji, Białorusi oraz po 1 ob. Szwajcarii, Cypru, Czech, USA, Bułgarii i Rumunii. Ze względu na brak wizy/ dokumentów decyzje odmowne otrzymały 4 osoby, w tym 3 ob. Ukrainy i 1 ob. Wietnamu. Z uwagi na figurowanie w bazie SIS celem odmowy wjazdu decyzje dostało 2 ob. Ukrainy²⁴⁸.

Realna liczba osób, które nie dostały się na terytorium Polski, była znacznie większa. Poza wskazanymi powyżej decyzjami o odmowie wjazdu, zdecydowana większość cudzoziemców została zawrócona – w związku z ograniczeniem ruchu granicznego wynikającym z obowiązującego stanu epidemii, część osób nie należała do kategorii uprawnionych do przekroczenia granicy, nie posiadała wymaganych dokumentów lub rezygnowała z przekroczenia granicy z uwagi na konieczność poddania się kwarantannie domowej. W sumie odnotowano 21 531 osób zawróconych

²⁴⁵ Od 30 marca ewidencja prowadzona była w formie elektronicznej, wcześniej funkcjonariusze zbierali papierowe karty lokalizacyjne.

²⁴⁶ *Sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 15 marca do 12 czerwca 2020 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2020, s. 4.

²⁴⁷ Dane za okres 30 marca – 12 czerwca 2020 r. (stworzenie i uruchomienie systemu informatycznego Ewidencja Sanitarna).

²⁴⁸ *Sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 15 marca do 12 czerwca 2020 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2020, s. 4–5.

– najliczniejsze grupy stanowili ob. Niemiec (5 876), Ukrainy (4 988), Litwy (3 978), Słowacji (1 405), Czech (1 341), Białorusi (850), Rumunii (526), Rosji (497) oraz Bułgarii (460). Najwięcej zawróceń dokonano na granicy z Niemcami – 14 260²⁴⁹.

Odnotowano również szereg przekroczeń granicy państwowej wbrew przepisom. Było to w sumie 146 zdarzeń, w których udział wzięło 270 osób z 22 krajów. Najczęściej, niezgodnie z przepisami, granicę przekraczali ob. Polski (77), Ukrainy (54), Czech (49), Niemiec (18), Afganistanu (14) oraz Słowacji (11). Najbardziej narażonym odcinkiem, ze względu na liczbę zdarzeń, był odcinek polsko-niemiecki (66), natomiast z uwagi na liczbę osób przekraczających granicę w sposób sprzeczny z prawem, najbardziej zagrożona była granica z Czechami (w sumie 107 osób)²⁵⁰.

Również podczas omawianego przywrócenia kontroli granicznych nawiązana została współpraca międzynarodowa pomiędzy Polską a sąsiednimi państwami UE. W dniu 14 marca 2020 r. skierowano wystąpienia do szefów służb policyjnych/granicznych państw sąsiednich z informacją o zastosowaniu na polskich granicach wewnętrznych tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, a także z prośbą o wsparcie Straży Granicznej, w tym szczególnie w zakresie wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zdrowia publicznego. Z uwagi na charakter oraz cel tych kontroli, nie realizowano wspólnych patroli, a funkcjonariusze państw sąsiednich nie uczestniczyli w odprawie na przejściach granicznych. Wymiana informacji odbywała się poprzez wypracowane kanały komunikacji, w tym między innymi graniczne punkty kontaktowe czy wspólne placówki. W wyniku współpracy dotyczącej wymiany informacji Polska pozyskała 223 informacje oraz przekazała 225 informacji. Największą wymianą informacji charakteryzował się polsko-niemiecki odcinek granicy państwowej – 90 informacji pozyskanych oraz 107 przekazanych. Powyższe przekazy dotyczyły przede wszystkim kontroli sanitarnych, sposobu zabezpieczenia przejść granicznych, przemieszczania się osób oraz czasu oczekiwania na odprawę graniczną, kategorii osób uprawnionych do przekroczenia granicy wewnętrznej, a także osób zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom. Dodatkowo udzielano też informacji telefonicznych, związanych z zasadami odbywania kwarantanny, funkcjonowania przejść granicznych oraz możliwości przejazdu tranzytem przez Polskę. Straż Graniczna nie odnotowała utrudnień we współpracy ze służbami państw sąsiednich²⁵¹.

Kontrola graniczna prowadzona w 2020 r. na granicach wewnętrznych była pierwszą, która w sposób istotny wpłynęła na swobodę przemieszczania się. Nie był to jednak wynik błędów w organizacji czy niskiego poziomu zaangażowania funkcjonariuszy, lecz wiązało się to ściśle z charakterem prowadzonych kontroli. Po pierwsze, jednym z celów działań kontrolnych było ograniczenie migracji. Polskie

²⁴⁹ Tamże, s. 6.

²⁵⁰ Tamże, s. 7.

²⁵¹ Tamże, s. 7–8.



Zdjęcie 2. Zaplecze socjalne na przejściu granicznym w Jędrzychowicach, 2020 r.

Źródło: zdjęcie ze zbiorów własnych autora.

granice mogły być przekraczane tylko przez określone kategorie osób, co już pod względem formalnym wpłynęło istotnie na swobodę przemieszczania się. Po drugie, założeniem działań była odprawa wszystkich podróżnych, a nie – jak w latach ubiegłych – tylko kontrola wyrывkowa, wsparta analizą ryzyka. Przy ograniczeniu liczby funkcjonujących przejść granicznych oraz odprawie 100% podróżnych w tych działających naturalnym zjawiskiem było wydłużenie się czasu koniecznego na dokonywanie odpraw, a w rezultacie powstanie dużych kolejek na granicy.

Po raz pierwszy zaistniała również konieczność zabezpieczenia całego odcinka granicy państwowej. Wiązało się to z fizyczną blokadą niedziałających przejść granicznych oraz z patrolowaniem granicy między przejściami, czyli tzw. granicy zielonej. Z uwagi na ograniczone siły i środki, którymi dysponuje Straż Graniczna, zwłaszcza na granicach wewnętrznych, bardzo istotne okazało się w tym aspekcie wsparcie udzielone przez Wojsko Polskie. Żołnierze zajmowali się zabezpieczeniem zamkniętych przejść oraz wraz z funkcjonariuszami SG patrolowali tzw. granicę zieloną. Był to ogromny wysiłek logistyczny i organizacyjny, ponieważ Polska ma 1 908,5 km lądowej granicy wewnętrznej²⁵², a do tego mnóstwo przejść granicznych – nie tylko tych dużych, drogowych, ale również sporą liczbę małych przejść turystycznych.

²⁵² Straż Graniczna, *Granice RP*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/granice-rp/1910,-Granice-RP.html> (dostęp: 03.07.2023 r.).

W kontekście współpracy należy też wspomnieć o Straży Pożarnej. W przejściach granicznych strażacy zajmowali się głównie mierzeniem temperatury podróżnym. Z uwagi na fakt, że podniesiona temperatura ciała była jednym z objawów choroby, w związku z której rozprzestrzenianiem wprowadzono omawiane kontrole, zadanie to było ważnym elementem prowadzonych działań. Osoby, u których odnotowano wysokie temperatury lub które zgłaszały złe samopoczucie (np. duszności), kierowane były do szpitali. Kolejnym ważnym zadaniem, które wykonywali strażacy, było zabezpieczenie logistyczne przejść granicznych. Obecnie przejścia graniczne na granicach wewnętrznych w znacznej większości pozbawione są jakiegokolwiek infrastruktury. Aby zapewnić odpowiednie warunki socjalne dla funkcjonariuszy oraz żołnierzy, Straż Pożarna używała swojego sprzętu w postaci np. nagrzewanych namiotów czy kontenerów sanitarnych. Według danych Komendy Głównej PSP, podczas działań wspomagających w przejściach granicznych w okresie od 9 marca do 23 października 2020 r. każdego dnia czynnych było średnio 45 punktów kontrolnych, w których całodobowo dyżuruowało średnio 210 strażaków. W momencie kulminacyjnym zabezpieczenie realizowane było w 62 punktach granicznych²⁵³.

Znaczące wsparcie Straży Granicznej udzieliła również Policja, która delegowała łącznie 4853 funkcjonariuszy (na zasadzie wielokrotności) do działań w otwartych przejściach granicznych oraz 9 263 funkcjonariuszy (na zasadzie wielokrotności) na zamknięte przejścia graniczne, gdzie utworzone były punkty blokadowe²⁵⁴. W województwie małopolskim skierowano 98 policjantów do wsparcia na przejściu granicznym w Chyżnem oraz 155 policjantów na nieczynne przejścia graniczne²⁵⁵. W województwie opolskim podczas tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej w marcu i kwietniu, do otwartych przejść granicznych Trzebina i Głuchołazy skierowano 1 518 funkcjonariuszy, natomiast do 32 nieczynnych przejść granicznych skierowanych zostało 1 978 funkcjonariuszy²⁵⁶. W województwie lubuskim Policja wspierała Straż Graniczną w 5 czynnych przejściach granicznych (Olszyna, Gubin, Świecko, Słubice, Kostrzyn nad Odrą). Do powyższych działań zaangażowano łącznie 912 policjantów²⁵⁷. Funkcjonariusze Policji zajmowali się przede wszystkim zapewnieniem porządku publicznego w obszarze przejścia granicznego, kierowaniem ruchu pojazdów, a także na niektórych przejściach granicznych ze względu na uwarunkowania infrastrukturalne (np. kontrole prowadzone na autostradzie) policjanci eskortowali do państwa sąsiedniego podróżnych, którzy nie zostali wpuszczeni na terytorium Polski.

²⁵³ Dane na podstawie informacji z Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

²⁵⁴ Dane na podstawie informacji z Komendy Głównej Policji.

²⁵⁵ Dane na podstawie informacji z Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie.

²⁵⁶ Dane na podstawie informacji z Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu.

²⁵⁷ Dane na podstawie informacji z Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim.

Tymczasowe kontrole graniczne prowadzone w 2020 r. były, w porównaniu do poprzednich, jedynymi w swoim rodzaju, ponieważ ich celem było przeciwdziałanie zagrożeniu zdrowia publicznego. Dodatkowo, z uwagi na konieczność ograniczenia migracji, działania kontrolne po raz pierwszy wpłynęły w sposób istotny na swobodę przemieszczania się. Również po raz pierwszy dokonano zabezpieczenia całej granicy wewnętrznej, czyli zamknięcia przejść granicznych, na których nie była prowadzona odprawa graniczna, oraz prowadzenia patroli między przejściami granicznymi, co miało na celu uniemożliwienie uniknięcia weryfikacji podróżnych przekraczających granice wewnętrzne. Powyższe uwydatniło konieczność współpracy między różnymi formacjami mundurowymi w sytuacjach nadzwyczajnych. Prowadzone działania istotnie ograniczyły migracje przez oraz do Polski, a także doprowadziły do nałożenia na znaczną liczbę podróżnych obowiązku odbycia kwarantanny domowej. Omawiane przywrócenie było również pierwszym przypadkiem, kiedy wprowadzony początkowo okres kontroli okazał się niewystarczający, w związku z czym kontrole były kilkukrotnie przedłużane.

3.7. Wnioski

Polska po dołączeniu do strefy Schengen sześciokrotnie sięgała po instrument, którym jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej. Pięć razy ze względu na organizację wydarzeń o charakterze międzynarodowym i jeden raz z uwagi na przeciwdziałanie pandemii. Okres wznowionych kontroli nie wykraczał poza ramy zawarte w przepisach wspólnotowych, w związku z czym działania polskich władz w tym zakresie nie budziły kontrowersji czy sprzeciwów wśród pozostałych partnerów strefy Schengen. Niektóre państwa wspomnianej wspólnoty nie zdecydowały się jeszcze ani razu na zastosowanie tymczasowych kontroli granicznych, a część z nich wykorzystała je jedynie do przeciwdziałania pandemii COVID-19. Zatem w porównaniu do pozostałych państw, Polskę można uznać za kraj doświadczony w przeprowadzaniu tymczasowych kontroli granicznych. Ze zdobytych dotychczas doświadczeń można już wyciągać pewne wnioski przydatne do planowania potencjalnych przyszłych działań kontrolnych na granicach wewnętrznych.

Podczas każdego z dotychczasowych przywróceń kontroli granicznej działania prowadzone były na wszystkich odcinkach polskich granic wewnętrznych, w tym również w morskich i lotniczych przejściach granicznych. Można zatem dokonać ilościowego porównania poszczególnych odcinków, uwzględniającego poszczególne czynności. Pierwszym bardzo ważnym elementem porównawczym, który może mieć istotny wpływ na planowanie omawianych działań na szczeblu strategicznym oraz operacyjnym, jest liczba skontrolowanych osób. Podczas poszczególnych przywróceń wyglądała ona następująco:

W 2012 r. na granicy polsko-czeskiej skontrolowano 15 655 osób, co stanowiło ponad połowę całkowitej liczby zweryfikowanych podróżnych (28 980). Na drugim miejscu znalazł się odcinek polsko-niemiecki z liczbą 8 625 osób, natomiast najmniejszy ruch odnotowano w morskich przejściach granicznych – 74 osoby. W roku 2013 najwięcej osób skontrolowano na granicy polsko-niemieckiej (12 047), drugim co do liczby odcinkiem były lotnicze przejścia graniczne (7 908), natomiast w morskich przejściach granicznych nie skontrolowano żadnego podróżnego. Spośród przywróceń mających na celu zabezpieczenie wydarzeń międzynarodowych, to, które odbyło się w 2016 roku, przyniosło największą liczbę skontrolowanych podróżnych – 484 986. Najbardziej obciążonym odcinkiem były lotnicze przejścia graniczne (317 494), które odprawiły przeważającą większość podróżnych. Na drugim miejscu znalazł się odcinek granicy z Czechami (64 019), po raz kolejny najmniej osób odprawiono w morskich przejściach granicznych (6 191). W 2018 r. najwięcej osób odprawiono również w lotniczych przejściach granicznych (118 927), które wyraźnie dominowały nad pozostałymi odcinkami – na drugim miejscu usytuował się odcinek polsko-niemiecki (22 752), a najmniej odpraw dokonano wobec pasażerów w morskich przejściach granicznych (4 425). Przywrócenie w 2019 r. było kolejnym, podczas którego wyraźną dominacją cechował się odcinek lotniczy – 24 677 z całkowitej liczby skontrolowanych na wszystkich odcinkach wynoszącej 38 323 osoby. Drugim w kolejności był odcinek granicy z Niemcami – 4 668. Tym razem najmniej osób poddano kontroli na granicy polsko-słowackiej (994). Ostatnie przywrócenie kontroli granicznej w 2020 r. było rekordowe pod względem odprawionych osób (2 481 848). Trzeba tu jednak dodać, że kontrole miały odmienny charakter niż podczas poprzednich przywróceń oraz że działania na granicach wewnętrznych w 2020 roku były, jak dotąd, najdłuższymi i prowadzono je w sposób ciągły, a nie wyrwywkowy. Podczas tych działań najwięcej osób skontrolowano na granicy polsko-niemieckiej (1 969 845), na drugim miejscu znalazł się odcinek polsko-czeski (385 415). Najmniej osób skontrolowano na granicy polsko-słowackiej (14 217). Należy w tym miejscu wskazać, że liczby te wynikają między innymi z tego, że zarówno w Niemczech, jak i w Czechach pracuje spora liczba pracowników transgranicznych z Polski. Dodatkowo, przez granicę polsko-niemiecką przechodzą duże szlaki komunikacyjne, takie jak autostrady A4, A18, A2 oraz A6. Warto również podkreślić, że stosunkowo niewielka liczba skontrolowanych w lotniczych przejściach granicznych związana jest z konsekwencjami pandemii, czyli zawieszeniem ruchu lotniczego.

Biorąc pod uwagę wszystkie dotychczasowe przywrócenia kontroli granicznych, można dostrzec, że największym obciążeniem charakteryzują się lotnicze przejścia graniczne oraz lądowy odcinek granicy z Niemcami; również odcinek czeski cechuje się sporym ruchem granicznym. Najmniej osób kontrolowano w morskich przejściach granicznych.

Tego typu analizy mogą mieć istotny wpływ na planowanie przyszłych działań związanych z organizacją tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Dla



Zdjęcie 3. Przejście graniczne w Jędrzychowicach, 2020 r.

Źródło: zdjęcie ze zbiorów własnych autora.

przykładu Morski Oddział Straży Granicznej w swoim zasięgu terytorialnym posiada lądowy odcinek granicy z Niemcami, lotnicze przejścia graniczne oraz morskie przejścia graniczne. Biorąc pod uwagę powyższe dane, podczas planowania rozdysponowania sił i środków w ramach tego oddziału można położyć większy nacisk na porty lotnicze oraz granicę polsko-niemiecką, co może odbyć się kosztem morskich przejść granicznych. Również z perspektywy planowania strategicznego – w ramach całej formacji – wskazane wyżej dane mogą okazać się bardzo przydatne. Oddziały Straży Granicznej, oprócz relokacji w ramach własnej struktury, posiadanych sił i środków, mogą otrzymać dodatkowo wsparcie z innych oddziałów lub ośrodków szkolenia, które pełnią funkcję nieetatowych pododdziałów odwodowych, podporządkowanych Komendantowi Głównemu Straży Granicznej. Dla przykładu, jeśli planowane jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na wszystkich odcinkach granicy wewnętrznej, wysoce prawdopodobne jest, że najbardziej obciążonym, ze względu na liczbę odprawianych osób, będzie Nadodrzański Oddział Straży Granicznej, ponieważ posiada on trzy odcinki granicy cechujące się największym ruchem granicznym, czyli porty lotnicze, zdecydowaną większość polsko-niemieckiego odcinka granicy lądowej oraz większą część odcinka polsko-czeskiego. W związku z powyższym, podczas planowania udzielanego wsparcia przez ośrodki

szkolenia i/lub inne oddziały SG, warto wziąć pod uwagę powyższe dane, by rozdzielone wsparcie było jak najbardziej efektywne.

Liczba odprawianych podróżnych na poszczególnych odcinkach granicy państwowej może mieć również wpływ na podejmowanie decyzji o liczbie czynnych przejść granicznych na poszczególnych odcinkach w przypadku, gdy podczas przywróconej kontroli granicznej zajdzie konieczność pełnego zabezpieczenia wszystkich lub wybranego odcinka wewnętrznej granicy państwowej.

Kolejnym wartym przeanalizowania elementem jest liczba dokonanych zatrzymań osób na poszczególnych odcinkach granicy²⁵⁸. Podczas kontroli prowadzonych w latach 2013, 2016, 2018 i 2019 pod względem liczby wspomnianych czynności zdecydowanie dominował odcinek polsko-niemiecki. Wyglądało to następująco: w 2013 r. – 38 osób zatrzymanych na 54 zatrzymanych łącznie na wszystkich odcinkach granicy wewnętrznej, w 2016 r. – 137/321, w 2018 r. – 167/343, w 2019 r. – 33/64. W latach 2018 i 2019 drugim z kolei odcinkiem był odcinek czeski – odpowiednio 76 i 11 zatrzymań, w roku 2016 był to odcinek lotniczy – 80 zatrzymań, natomiast w 2013 po 7 zatrzymań odnotowano na odcinkach czeskim oraz litewskim. Najmniej zatrzymań dokonywano na odcinkach słowackim (2013 r. – 0, 2018 r. – 9, 2019 r. – 2) oraz morskim (2013 r. – 0, 2016 r. – 0, 2018 r. – 9).

Analiza liczby dokonywanych zatrzymań na poszczególnych odcinkach granicy wewnętrznej również wskazuje na konieczność wzmocnienia, w głównej mierze, Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej, który posiada w swoim obszarze działań znaczną większość granicy z Niemcami, większość granicy z Czechami oraz porty lotnicze. Ponownie również widać, że ewentualne wzmocnienie powyższego oddziału, podczas tymczasowych kontroli, może odbyć się kosztem mniejszego wsparcia dla odcinka słowackiego i morskiego.

Kolejnym czynnikiem, ważnym z uwagi na bezpieczeństwo wewnętrzne, są wydane decyzje o odmowie wjazdu²⁵⁹. W 2013 roku pod względem liczby wydanych decyzji dominował odcinek niemiecki – 45 z 65 wydanych w sumie decyzji. Kolejnym był odcinek czeski (13), litewski (5) oraz słowacki (2). Lotnicze oraz morskie przejścia graniczne nie odnotowały omawianych czynności. W 2016 roku najwięcej decyzji wydano na granicy polsko-niemieckiej – 87 ze 144 wydanych w sumie na wszystkich odcinkach. Drugim z kolei był odcinek czeski (25), a na odcinku morskim nie została wydana żadna decyzja. Podczas kolejnych przywróceń, pod względem omawianej czynności, dominował odcinek lotniczy. W 2018 roku w przejściach

²⁵⁸ Dane z 2012 roku nie są brane pod uwagę, ponieważ posiadane materiały dotyczące tego przywrócenia nie zawierają podziału liczby zatrzymań na poszczególne odcinki granicy państwowej. Dane z 2020 r. również nie są brane pod uwagę, ponieważ w sprawozdaniu za ten rok nie wskazano liczby zatrzymań.

²⁵⁹ Dane z 2012 roku nie są brane pod uwagę, ponieważ posiadane materiały dotyczące tego przywrócenia nie zawierają podziału liczby odmów wjazdu na poszczególne odcinki granicy państwowej.

lotniczych wydano 15 z 37 wydanych w sumie decyzji. Następne w kolejności odcinki to litewski i słowacki po 6 decyzji, natomiast najmniej odmów wjazdu odnotowano na odcinku morskim (1). W 2019 roku decyzje odmawiające prawa wjazdu odnotowano tylko na dwóch odcinkach granicy, w lotniczych przejściach granicznych 47 decyzji oraz jedna decyzja na granicy polsko-niemieckiej. Warto również dodać, że w 2019 roku oprócz wydawania decyzji o odmowie wjazdu, dokonano również zawrócenia 112 osób, które nie posiadały dokumentów uprawniających do wjazdu na terytorium Polski. Jednakże dane te nie zawierają podziału na poszczególne odcinki granicy, w związku z czym nie można dokonać analizy narażenia poszczególnych odcinków na tego rodzaju czynność. W 2020 roku wydano w sumie 43 decyzje o odmowie wjazdu, z czego zdecydowaną większość, czyli 24 w lotniczych przejściach granicznych, drugim w kolejności był odcinek litewski – 9, a na odcinku czeskim oraz słowackim nie wydano żadnej tego typu decyzji. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2020 roku dokonano również licznych zawróceń z uwagi na nieznaidowanie się podróżnych w kategorii osób uprawnionych do wjazdu (ze względu na ograniczenia pandemiczne), nieposiadanie wymaganych dokumentów lub rezygnację z przekroczenia granicy wynikającą z obowiązku poddania się kwarantannie. W sumie zawrócono 21 531 osób, z czego najwięcej na granicy polsko-niemieckiej (14 260), drugim w kolejności był odcinek litewski (3 435), natomiast w lotniczych przejściach granicznych nie dokonywano zawróceń.

Z analizy wydawanych decyzji o odmowie wjazdu na poszczególnych odcinkach granicy wewnętrznej widać, że szczególnie narażonym odcinkiem są lotnicze przejścia graniczne, które w 3 z 5 analizowanych przywróceń miały najwięcej wydanych tego rodzaju decyzji. Wyniki pozostałych odcinków podczas poszczególnych przywróceń są na tyle zróżnicowane, że trudno jednoznacznie wskazać, który z nich mógłby znaleźć się na drugim miejscu, jako jeden z najbardziej narażonych na prowadzenie omawianych czynności. Warto w tym miejscu podkreślić, że lotnicze przejścia graniczne na co dzień stanowią przejścia graniczne na zewnętrznym odcinku granicy (loty spoza strefy Schengen). Wiąże się to z tym, że funkcjonariusze realizujący postępowania w sprawie wydania decyzji o odmowie wjazdu są w tym bardziej doświadczeni niż funkcjonariusze pełniący służbę na lądowych odcinkach granicy wewnętrznej, co stanowi niewątpliwą zaletę wpływającą na efektywność prowadzonych czynności. Należy jednakże zauważyć, że funkcjonariusze w lotniczych przejściach granicznych podczas przywrócenia tymczasowej kontroli granicznej obsługują jednocześnie ruch pasażerski zarówno na lotach wewnętrznych, jak i zewnętrznych²⁶⁰. W związku z tym czynności wynikające z kontroli na locie wewnętrznym są dodatkowym obciążeniem w stosunku do czynności wynikających z podstawowych zadań prowadzonych podczas odprawy granicznej na lotach

²⁶⁰ Loty wewnętrzne – loty między państwami wewnątrz strefy Schengen; loty zewnętrzne – loty między państwem strefy Schengen a państwem spoza strefy.

zewnątrznych. Jest to istotna różnica między działalnością w lotniczych, ale także morskich przejściach granicznych, a przejściach granicznych na lądowych odcinkach granicy wewnętrznej, ponieważ w tych pierwszych funkcjonariusze Straży Granicznej oprócz swoich codziennych zadań dokonują również tych dodatkowych, związanych z przywróceniem kontroli granicznej, natomiast na granicy lądowej funkcjonariusze kierowani są wyłącznie do działań kontrolnych związanych z przywróceniem i nie wykonują w tym samym czasie swoich podstawowych zadań.

Powyżej wskazano również, że podczas dwóch przywróceń oprócz wydanych decyzji o odmowie wjazdu, niektórzy podróżni byli również zawracani. Choć nie odbywało się to poprzez wydanie decyzji administracyjnej i można zauważyć, że pod względem formalnym była to inna czynność, to jej skutek był tożsamy z decyzją o odmowie wjazdu. Jednakże obecnie niemożliwe jest dokonanie analizy narażenia poszczególnych odcinków na dokonywanie zawróceń, ponieważ w danych z przywrócenia z 2019 roku nie wskazano podziału na poszczególne odcinki i obecnie tego typu dane widnieją jedynie w sprawozdaniu za 2020 rok.

Warto również poddać analizie liczbę wydawanych decyzji o odmowie wjazdu ze względu na zagrożenie porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych. Pierwsze przywrócone kontrole nie cechowały się dużą liczbą tego typu decyzji (w 2012 r. 1 decyzja, w 2013 r. 0 decyzji), natomiast podczas kolejnych przywróceń liczby te zaczęły rosnąć (w 2016 r. 5 decyzji, w 2018 r. 11 decyzji, w 2019 r. 48 decyzji, w 2020 r. 37 decyzji). Świadczyć to może zarówno o wzroście zagrożeń, jak i o rosnącej efektywności prowadzonych kontroli. Warto w tym miejscu wskazać, że największa liczba tego typu decyzji została wydana w 2019 roku podczas najkrótszego, jak dotąd, tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej. Dane te świadczą również o zasadności stosowania omawianego instrumentu, którego podstawowym celem jest zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego Polski.

Należy również podnieść kontekst efektu kaskadowego, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli prowadzonych w 2020 r. Zastosowany instrument w postaci tymczasowych kontroli granicznych stanowił istotną barierę systemową w procesie zarządzania efektem kaskadowym, który powstał w wyniku pandemii. Bariery systemowe mają na celu m.in. ograniczenie zagrożenia i/lub ekspozycji społeczności na negatywne skutki zdarzeń kryzysowych²⁶¹. Cel ten należy uznać za osiągnięty z uwagi na fakt znacznego ograniczenia w przemieszczaniu się na kierunku wjazdowym do Polski. Ponadto w przejściach granicznych prowadzono pomiary temperatury ciała, dzięki którym osoby podejrzane o zakażenie wirusem były szczegółowo diagnozowane.

Podsumowując rozważania na temat przeprowadzonych przez Polskę tymczasowych przywróceń kontroli granicznych, należy stwierdzić, że w założonym okresie

²⁶¹ T. Zwęgliński, M. Smolarkiewicz, P. Gromek, *Efekt kaskadowy współczesnym wyzwaniem zarządzania kryzysowego*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2020, s. 36.

badawczym, czyli od 21.12.2007 r. do 30.05.2023 r., w Polsce tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej miały miejsce sześciokrotnie – w 2012 r. (EURO 2012), 2013 r. (konferencja klimatyczna [UNFCCC], konferencja dot. Protokołu z Kioto oraz Sesja Organów Pomocniczych w Warszawie), 2016 r. (szczyt NATO, Światowe Dni Młodzieży i wizyta Papieża Franciszka), 2018 r. (konferencja klimatyczna COP24), 2019 r. (konferencja ministerialna poświęcona budowaniu pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie) oraz w 2020 r. (COVID-19).

Rozdział 4.

Badania i koncepcja proponowanych zmian

W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki badań empirycznych, dane uzyskane od instytucji biorących udział w przeprowadzaniu tymczasowych kontroli granicznych oraz powstałą na ich bazie koncepcję proponowanych zmian.

4.1. Wywiady

Eksperci biorący udział w omawianym badaniu jakościowym odpowiedzieli w sumie na 5 pytań:

1. Jaki wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski miały tymczasowe przywrócenia kontroli granicznej (pozytywny/negatywny, dlaczego)?
2. Czy uważa Pan/Pani, że Państwa Członkowskie (w tym Polska) powinny w przyszłości korzystać z możliwości tymczasowego przywracania kontroli granicznych?
3. Czy Pana/Pani zdaniem tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej wpływa negatywnie na swobodę przemieszczania się osób lub towarów (jeżeli tak, to czy może to wpływać na funkcjonowanie i rozwój gospodarki oraz turystykę)?
4. Jakie działania mogłyby wzmocnić efektywność kontroli prowadzonych w ramach tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej?

5. Jakim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski są w stanie zapobiegać funkcjonariusze SG dokonujący kontroli w ramach tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej?

Odpowiadając na pierwsze pytanie, wszyscy eksperci byli zgodni, że tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej miały pozytywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Jedna z ekspertek wskazała wręcz, iż powyższe pytanie jest pytaniem retorycznym. Podkreśliła, że ochrona granic oddziałuje na wszystkie sektory bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a przeprowadzanie kontroli granicznych stwarza możliwość wykrycia potencjalnych zagrożeń. Dlatego omawiane działania są tak istotne dla bezpieczeństwa. Kolejna ekspertka, odpowiadając, podkreśliła, że oprócz oczywistego pozytywnego wpływu, działania te były wręcz konieczne i niezbędne dla zagwarantowania bezpieczeństwa wewnętrznego zarówno Polski, jak i innych państw strefy Schengen. Dodała również, że decyzje o wprowadzeniu omawianego instrumentu każdorazowo podejmowano w oparciu o gruntowne analizy i oceny, których celem było zdiagnozowanie, jak dane zdarzenie może wpłynąć na realne zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego Polski oraz innych państw strefy Schengen. Zawsze też uwzględniano potencjalne oraz realne zagrożenia ze szczególnym naciskiem na ataki terrorystyczne oraz przestępczość transgraniczną, w tym także zorganizowaną.

Jeden z uczestników badania, uzasadniając swoją odpowiedź, wskazał, iż Straż Graniczna ma bezpośredni i stały wpływ na ruch graniczny oraz posiada aktualną wiedzę o osobach wjeżdżających do Polski, a to przekłada się na prowadzoną analizę ryzyka. W poprzednim rozdziale wskazywano, że wyrywkowe kontrole prowadzone podczas przywrócenia kontroli granicznej opierały się na produktach analizy ryzyka. Rozmówca podkreślił również istotne znaczenie prewencji, jaką stwarza świadomość o prowadzonych kontrolach granicznych, a także to, że nabyte z poprzednich działań doświadczenia zostały wykorzystane do zmian legislacyjnych oraz techniczno-organizacyjnych służących przyszłym przywróceniom kontroli granicznej. Ten ostatni argument jest świetnym przykładem tego, że bezpieczeństwo jest i powinno być postrzegane jako proces, jako coś ciągłego i nieprzerwanego.

Kolejny ekspert, wskazując niewątpliwie na pozytywny wpływ tymczasowych kontroli granicznych na bezpieczeństwo wewnętrzne, podkreśla podstawowe cele tego instrumentu, czyli niedopuszczenie do przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom przez osoby lub środki transportu oraz zapobieżenie zakłóceniom ładu i porządku publicznego. Dodaje również, że instrument ten może być związany z planowanymi wydarzeniami, jak również stanowić reakcję na sytuacje mogące wpływać negatywnie na bezpieczeństwo wewnętrzne.

Jeden z uczestników odpowiedział, że nasilenie czynności kontrolnych na granicy powoduje lepszy przegląd osób przekraczających granicę (w tym celu ich wjaz-

du) oraz spadek przestępczości transgranicznej (w związku z oddziaływaniem prewencyjnym prowadzonych kontroli). Może wystąpić też ograniczenie w płynności ruchu, jednakże odpowiednia organizacja może ograniczyć ten negatywny skutek. Należy tu również dodać, że wpływ na płynność ruchu ma w głównej mierze zakres prowadzonych kontroli, czyli to, czy są one prowadzone w sposób wyrywkowy, czy pełny lub z pewnymi wyjątkami (np. wyłączenie poszczególnych środków transportu). Ekspert dodaje również, że podczas prowadzenia tymczasowych kontroli granicznych należy pamiętać o przyczynie jej wprowadzenia. Z uwagi właśnie na przyczynę podjęcia tych działań, należy organizować działania kontrolne, które będą istotnie przekładać się na płynność ruchu przez granicę.

Również kolejny ekspert zwrócił uwagę, że kwestia zwiększenia poziomu bezpieczeństwa podczas tymczasowych kontroli powinna być rozpatrywana przez pryzmat celu, w jakim została wprowadzona. Kontrole wprowadzone w związku z organizacją międzynarodowych wydarzeń powinny przede wszystkim unieemożliwić wjazd do Polski osób, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi publicznemu. Podczas kontroli wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19 głównym celem była ochrona zdrowia publicznego oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa. W ocenie eksperta w każdym z przeprowadzonych przywróceń cel został osiągnięty.

Inny uczestnik badania odpowiedział, że tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych odgrywało i odgrywa istotną rolę w kwestii bezpieczeństwa danego państwa. Ważnym zadaniem tego narzędzia jest ograniczanie zagrożeń dla bezpieczeństwa. Jako przykład, ekspert wskazał na działania kontrolne prowadzone w celu przeciwdziałania epidemii COVID-19. Dodał, że działania te mają pozytywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne, o ile stosowane są zgodnie z przeznaczeniem i poszanowaniem podstawowych norm prawnych państw strefy Schengen.

Pozostali eksperci również wypowiadali się pozytywnie o efektywności omawianego instrumentu. W jednym wywiadzie rozmówca wskazał, że w każdym przypadku przywróconych kontroli osiągnano przede wszystkim cel prewencyjny. Jeden z ekspertów, wskazując na pozytywny wpływ kontroli, podał przykład turnieju EURO 2012, podczas którego nie doszło do zakłócenia porządku publicznego przez podróżnych, co świadczy o osiągniętym celu zastosowanego narzędzia. Dodał również, że społeczeństwo, widząc tego typu działania, ma większe poczucie bezpieczeństwa i tworzy się odpowiednia atmosfera prewencji. Inny ekspert również zwrócił uwagę na fakt, że wydarzenia, w związku z którymi przywracano kontrole, przebiegały w sposób bezpieczny i w związku z tym, co do zasady, kontrole te dawały możliwość osiągnięcia zakładanych celów. Kolejny rozmówca podkreślił, że przywrócone kontrole w newralgicznych momentach, takich jak np. imprezy masowe czy zagrożenia epidemiologiczne, pozwalają na minimalizację zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i porządku prawnego państwa.

Zróznicowane zdanie w tej kwestii wyraził ostatni ekspert, który stwierdził, że przywrócone kontrole prowadzone w portach lotniczych miały duży pozytywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski ze względu na uszczelnienie granicy państwa. Natomiast na granicy lądowej, według niego, działania te nie wpływały na bezpieczeństwo, ponieważ kontrole prowadzono tylko na głównych szlakach komunikacyjnych, a pozostałe szlaki były zostawione bez nadzoru.

Odpowiadając na powyższe pytanie, eksperci byli bardzo zdecydowani w swoich opiniach o pozytywnym wpływie tymczasowych przywróceń kontroli granicznej na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Wskazują na to użyte przez nich sformułowania, takie jak np. „to oczywiste – pozytywny”, „oczywiście pozytywny”, „niewątpliwie miały pozytywny wpływ”, „duży/pozytywny”. Choć ostatni ze wskazanych rozmówców stwierdził, że na granicy lądowej omawiane działania nie miały wpływu na bezpieczeństwo, to uargumentował to tym, że tylko część szlaków komunikacyjnych podlegała kontroli, a zatem zanegował sposób zastosowania instrumentu na granicach lądowych, a nie jego istotę, podkreślając jednocześnie jego duże znaczenie w portach lotniczych. W tej kwestii opinię wszystkich uczestników badania można uznać za tożsamą.

Pytanie drugie związane było z przyszłością stosowania omawianego instrumentu. Również w tej kwestii uczestnicy wywiadu byli zgodni co do zasadności stosowania w przyszłości tymczasowych kontroli granicznych na granicach wewnętrznych. Jedna z ekspertek odpowiedziała, że pytanie o możliwość stosowania tymczasowych kontroli w przyszłości jest oczywiste, a odpowiedź na nie może być tylko twierdząca. Swoją odpowiedź uzasadniła niemożnością zaoferowania ochrony granic przez Unię Europejską. Wiąże się z tym brak stałej granicy Wspólnoty z uwagi na jej ciągle rozszerzanie. Ekspertka zwróciła również uwagę na rok 2015, w którym w kontekście kryzysu migracyjnego, który dotknął Grecję, mówiono, że UE jest tak silna, jak jej najsłabsze ogniwo. Dlatego, zdaniem ekspertki, ochrona granic musi pozostać w obszarze decyzyjnym państw członkowskich, ponieważ w UE zawsze będzie jakieś słabsze ogniwo, w związku z czym, oglądając się na UE, będziemy skazywać się na tę słabość.

Kolejna ekspertka również uważa, że omawiany instrument powinien być stosowany w przyszłości, jednakże podkreśla, iż decyzje o jego zastosowaniu powinny być podejmowane zgodnie z postanowieniami *kodeksu granicznego Schengen* i tylko jako środek wyjątkowy i ostateczny o ograniczonym czasie trwania, niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego celu oraz z zachowaniem proporcjonalności w stosunku do stwierdzonego zagrożenia dla porządku i zdrowia publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego Polski i innych państw członkowskich.

Inny badany wiąże tymczasowe kontrole graniczne z umiejętnością reagowania państwa w sytuacjach kryzysowych. Podkreśla jednak, że uprzednio musi nastąpić gradacja innych środków i dopiero gdy zostaną one wyczerpane, a cel nie zostanie osiągnięty, to wówczas może zostać podjęta decyzja o wprowadzeniu kontroli.

Ekspert wskazuje, że istotne jest, żeby państwo utrzymywało siły i środki w związku z możliwością tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych. Jego zdaniem wprowadzenie tymczasowych kontroli bez zabezpieczenia rezerw lub bez planu zaangażowania dodatkowych sił i środków zewnętrznych stanowi zagrożenie dla jakości oraz tempa wykonywanych zadań przez dedykowaną do nich instytucję (w Polsce jest to Straż Graniczna).

Kolejny badany jest zdania, że Państwa Członkowskie (w tym Polska) powinny w przyszłości korzystać z możliwości tymczasowego przywracania kontroli granicznych, ponieważ jest to mechanizm w pełni uzasadniony w sytuacjach wymagających wspólnego reagowania na zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego obszaru UE lub jej części. Zdaniem eksperta tymczasowe kontrole powinny być realizowane w wyjątkowych okolicznościach jako środek ostateczny oraz przy jednoczesnym zacieśnianiu współpracy między Państwami Członkowskimi. Zakres oraz czas trwania działań kontrolnych powinien być ograniczony do niezbędnego minimum, koniecznego do przeciwdziałania pojawiającym się zagrożeniom. Ekspert dodaje, że Polska może i powinna korzystać z wszelkich dostępnych mechanizmów i rozwiązań formalnoprawnych oraz z praktycznych narzędzi w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego kraju i obywateli.

Jeden z ekspertów wskazał, że tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej jest jednym z instrumentów (przewidzianych w kodeksie granicznym Schengen) służących reagowaniu na różnego rodzaju zagrożenia. Oceny zasadności jego zastosowania należy każdorazowo dokonywać indywidualnie w odniesieniu do konkretnej sytuacji. Zwrócił on również uwagę na to, że decyzja o zastosowaniu tymczasowych kontroli wprowadzana jest drogą rozporządzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a zatem decyzja ta jest decyzją polityczną.

Inny badany odniósł zasadność wprowadzania omawianego instrumentu do zmieniającej się sytuacji geopolitycznej, a w szczególności do wojny na Ukrainie oraz trwającego od lat kryzysu migracyjnego. Wskazał on, że jego zdaniem tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej jest dobrym narzędziem, z którego mogą korzystać Państwa Członkowskie.

W kolejnym wywiadzie rozmówca zdecydowanie opowiedział się za możliwością wykorzystywania kontroli na granicach wewnętrznych w przyszłości, uzasadniając to stwierdzeniem, że dzięki wykorzystaniu prostych procedur administracyjnych działania te są skutecznym mechanizmem do zapobiegania rozprzestrzenianiu się zagrożeń na terytorium danego kraju. Inny ekspert, nawiązując do swojej odpowiedzi na pierwsze pytanie, wyraził pozytywny stosunek do korzystania w przyszłości z tego typu działań, gdyż jego zdaniem w newralgicznych momentach pozwalają na zminimalizowanie zagrożeń.

Jeden z wcześniej wspomnianych ekspertów zaznaczył, że ważne dla realizacji tymczasowych kontroli jest utrzymywanie odpowiednich sił i środków oraz zaangażowanie wsparcia z zewnątrz. Kwestię potencjału Straży Granicznej poruszył

również kolejny rozmówca, który stwierdził, że przy obecnej obsadzie tej formacji przywrócenie kontroli granicznej na granicy lądowej nie ma sensu, lecz co do zasady uznał, że jest to narzędzie z którego należy w przyszłości korzystać w sposób rozsądny.

Inny rozmówca wskazał, że zarówno Polska, jak i inne Państwa Członkowskie powinny mieć możliwość stosowania tymczasowych kontroli, zaznaczając przy tym, że powinny one zależeć od rodzaju i kierunku zagrożenia. W trakcie ich stosowania należy pamiętać o ograniczeniach czasowych oraz o stosowaniu wymaganych procedur przy ich wprowadzaniu, w tym np. o procedurze informowania. Kolejny ekspert, wyrażając aprobatę w omawianej kwestii, stwierdził, że w przypadku prognozowanego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, państwo powinno mieć takie narzędzie. Dodał przy tym, iż powinno się je stosować jako środek ostateczny, adekwatnie do zagrożenia i jedynie w czasie, kiedy zagrożenie jest realne i zmaterializowało się. Wskazał również, że nie powinno się go nadużywać ani stosować jako narzędzia politycznego.

Obecnie państwa funkcjonujące w ramach strefy Schengen przyzwyczyły się do funkcjonowania w rzeczywistości bez kontroli granicznych, a co za tym idzie, nastąpiła zmiana w funkcjonowaniu gospodarek (w szczególności transport/łańcuchy dostaw) czy turystyki, które są istotnym i dostrzegalnym czynnikiem funkcjonowania państw oraz społeczeństw. W związku z tym pytanie trzecie miało na celu zbadanie czy kontrole graniczne na granicach wewnętrznych mogą nieść za sobą negatywne konsekwencje. Jest to bardzo istotna kwestia, ponieważ wprowadzenie tymczasowych kontroli powinno być szczegółowo przeanalizowane przed podjęciem ostatecznej decyzji, szczególnie w kontekście zagrożeń, którym ma ono przeciwdziałać, ale również warto pochylić się nad ewentualnymi zagrożeniami mogącymi pojawić się w związku z zaistnieniem tychże kontroli.

W swoich odpowiedziach na trzecie pytanie eksperci byli nieco bardziej zróżnicowani niż w poprzednich pytaniach. Zdaniem jednej z ekspertek tymczasowe kontrole nie wpływają negatywnie na swobodę przemieszczania się osób i towarów, ponieważ, jak powiedziała, jeśli turysta chce wyjechać, to zrobi to i jeśli przewoźnik chce przewieźć towar, to również tego dokona, po prostu zajmie to więcej czasu. Przywrócone kontrole graniczne wpływają głównie na to, że służby wyłapują osoby, które nie mają prawa przekroczyć granicy, a cała reszta spokojnie ją przekroczy. Jej zdaniem spędzenie trochę więcej czasu na granicy nie oddziałuje negatywnie na swobodę przemieszczania się. Inny ekspert odpowiedział, że z jego punktu widzenia omawiany instrument nie może, a wręcz nie ma prawa wpływać na gospodarkę, a tym bardziej na swobodę przemieszczania się osób, towarów i usług.

Kolejny ekspert wskazał, że w jego ocenie tymczasowe kontrole graniczne w sposób nieznaczny wpływają negatywnie na swobodę przemieszczania się osób i towarów. Działania kontrolne nie powodują dużych utrudnień w swobodzie przemieszczania się. Kontrola jest w jak największym stopniu uproszczona i bazuje na weryfi-

kacji wytypowanych osób, w związku z czym w większości przypadków odbywa się na bieżąco.

Inny badany twierdzi, że każda tymczasowa kontrola graniczna wpływa na swobodę przemieszczania się osób, ponieważ z założenia do tego służy. Podkreślił jednak, że ma na myśli swobodę przemieszczania rozumianą jako możliwość swobodnego przekraczania granic wewnętrznych między państwami strefy Schengen w dowolnym miejscu i czasie, bez konieczności poddania się kontroli, niezależnie od obywatelstwa, a nie jako prawo wynikające z art. 20 Traktatu o Funkcjonowaniu UE²⁶². Jego zdaniem podczas wprowadzania tymczasowych kontroli z góry zakłada się, że w ich wyniku będą osoby spełniające warunki wjazdu oraz takie, które nie będą tych warunków spełniać, w związku z czym będą musiały zostać zawrócone. Na końcu podkreśla, że tymczasowe kontrole mają charakter wyjątkowy i wprowadzane są w określonym celu, w związku z czym ich zakres i czas trwania są ograniczone do niezbędnego minimum.

Kolejna ekspertka uważa, że wykorzystanie omawianego instrumentu ogranicza prawo do swobodnego przemieszczania się, dlatego w jej ocenie wszystkie przywrócenia kontroli powinny być poprzedzone gruntowną i wszechstronną analizą. Dodatkowo, w każdym przypadku przed dokonaniem przywrócenia kontroli powinno się rozważyć wszystkie opcje alternatywne, np. nasilenie kontroli typu policyjnego na terytorium państwa, w strefie przygranicznej, na głównych szlakach komunikacyjnych czy w innych newralgicznych miejscach.

Również kolejny uczestnik badania jest zdania, że tymczasowe kontrole wpływają negatywnie na swobodę przemieszczania się. Wskazuje on na doświadczenia z kontroli wprowadzonych w 2020 roku w związku z pandemią. Ograniczenia w przemieszczaniu się dotknęły mieszkańców terenów przygranicznych, wymianę handlową i usługową; utrudnieniu uległa możliwość korzystania ze służby zdrowia czy edukacji w sąsiednim kraju. W związku z powyższym, jego zdaniem, czynności kontrolne powinny być realizowane umiejętnie, przy zaangażowaniu stosownych sił i środków i, co ważne, przy zapewnieniu odpowiedniej infrastruktury przewidzianej do tego typu kontroli (punkty kontrolne oraz szeroko pojęte zabezpieczenie logistyczne).

W opinii innego eksperta, choć przywrócenie odpraw granicznych może być uzasadnionym środkiem w przypadku poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, to jego zakres oraz czas trwania niosą konsekwencje dla swobody przepływu osób lub towarów. Jego zdaniem nawet jeśli same kontrole na granicach wewnętrznych nie naruszają prawa do swobodnego przemieszczania się, to ich brak jest ułatwieniem dla przemieszczania się osób. Przywołuje on przykład kontroli z roku 2020, gdzie, w jego opinii, skutki zastosowania tymczasowych kontroli granicznych szczególnie widoczne były na granicach lądowych. Wynikało to

²⁶² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2).

z ich wpływu na wielość powiązań gospodarczych i społecznych w rejonach przygranicznych. Działania kontrolne wywarły wpływ na lokalne zdolności do zapewnienia podstawowych usług po obu stronach granicy oraz na sektor transportu, w którym ograniczeniu uległy operacje transgraniczne, co spowodowało zakłócenie łańcuchów dostaw. W związku z powyższym ekspert uważa, iż omawiany środek powinien być wykorzystywany wyłącznie jako środek ostateczny oraz powinien być ograniczony jego czas i zakres, w jakim kontrole są konieczne i proporcjonalne do stwierdzonego zagrożenia.

Kolejny rozmówca zauważył, że tymczasowe przywrócenie kontroli oznacza wprowadzenie dodatkowych czynności sprawdzających, które zdecydowanie mają wpływ na swobodę przepływu osób przez granice wewnętrzne, jednakże to, jak bardzo są one dotkliwe, zależy od przyjętych działań. Kontrola może być prowadzona w sposób wyrwykowy lub kompleksowy. Wszelkie czynności kontrolne spowalniają transport towarów, przez co mogą wpływać negatywnie na gospodarkę. Podczas podejmowania decyzji o zastosowaniu tymczasowych kontroli granicznych brane są pod uwagę wszystkie ryzyka, które są akceptowane. Dodał również, że zachodzą takie sytuacje, kiedy podczas prowadzonych działań dokonuje się zmiany formy kontroli ze względu na różne czynniki, w tym również ekonomiczne. Inny ekspert stwierdził, że omawiany instrument może jedynie w minimalny sposób wpływać negatywnie na swobodę przemieszczania się osób i towarów. Wskazał, że z zasady są to działania okresowe, celowe, o charakterze wyrwykowym, które praktycznie nie oddziałują negatywnie na gospodarkę czy turystykę.

Ciekawym spojrzeniem podzielił się kolejny badany, który oceniając tymczasowe kontrole jako niewpływające negatywnie na swobodę przepływu osób i towarów, podał przykład Chin, które mimo braku otwartych granic są największym eksporterem towarów. Inny rozmówca stwierdził, że nie widzi w omawianej kwestii zagrożenia. Wskazał, że tymczasowe kontrole graniczne skierowane są na określone zagrożenie oraz grupy podróżnych. Może pojawić się pewne spowolnienie, jednakże nie dochodzi do zamknięcia granicy. Bazując na analizie ryzyka, można ograniczyć negatywne skutki kontroli. Podkreślił, że sprawne przeprowadzenie tymczasowych kontroli nie powoduje negatywnych następstw dla swobody przemieszczania się. Ostatni z omawianych w tym pytaniu ekspertów, bez uzasadniania swojego poglądu, stwierdził, że tymczasowe kontrole graniczne nie wpływają negatywnie na swobodę przemieszczania się.

Pytanie czwarte, dotyczące działań, które mogłyby wzmocnić efektywność tymczasowych kontroli granicznych, jest nawiązaniem do kwestii postrzegania bezpieczeństwa jako procesu. Choć paradoksalnie dotyczy w pewnym sensie stanu, ponieważ zadając to pytanie ekspertom, rozważam, co obecnie może wpłynąć na efektywność kontroli, czyli w obecnym stanie bezpieczeństwa. Natomiast wynik tych rozważań może mieć konsekwencje w przyszłości, podczas planowania i usprawnia-

nia przyszłych działań, a co za tym idzie, jego wynik może być elementem procesu zapewniania bezpieczeństwa.

Odpowiadając na to pytanie, dwie ekspertki odniosły się do kwestii formalnych. Jedna z nich wskazała na konieczność stworzenia przez państwo polityki migracyjnej. Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej powinno być jednym z jej elementów. W związku z powyższym na efektywność kontroli miałyby wpływ zarówno stworzenie takiej polityki, jak i jej jakość. Według drugiej ekspertki, żeby wzmocnić efektywność, kontrole powinny opierać się wprost na regulacjach *kodeksu granicznego Schengen* oraz posiłkować się zaleceniami Komisji Europejskiej dotyczącymi współpracy policyjnej w strefie Schengen.

Kolejny uczestnik badania wskazuje, iż dla efektywności tymczasowych kontroli granicznych ważne jest przygotowanie odpowiednich planów, które będą przewidywać prowadzone działania zarówno na poziomie taktycznym, jak i operacyjnym. Ważnym elementem jest również zabezpieczenie odpowiedniej liczby sił i środków przewidzianych do prowadzonych kontroli, w tym także poprzez delegowanie funkcjonariuszy z innych pionów i jednostek organizacyjnych Straży Granicznej. Wzmocnieniu efektywności sprzyjałaby również dbałość o logistykę, w tym łączność oraz dostosowanie systemu teleinformatycznego Straży Granicznej. Innym elementem jest stworzenie odpowiednich procedur działania oraz przeszkolenie funkcjonariuszy, którzy mieliby dokonywać kontroli np. poprzez organizację ćwiczeń i symulacji. Informacje o prowadzonych działaniach na granicach wewnętrznych należy podawać do wiadomości publicznej, by wzmocnić świadomość podróżnych w kwestii podstaw prawnych oraz celowości prowadzonych odpraw granicznych. Istotną kwestią jest również współdziałanie z innymi służbami. Jako przykład takiego współdziałania ekspert wskazuje na doświadczenie z 2020 roku, kiedy do zabezpieczenia granicy wewnętrznej skierowano Wojsko Polskie.

Inny badany zauważa konieczność dofinansowania wyposażenia logistycznego oraz infrastruktury dla służb wykonujących zadania kontrolne w zakresie zapewnienia sprawnej obsługi podróżnych. Podkreśla również wagę inwestycji w zasoby ludzkie, czyli zasilenie stanu osobowego funkcjonariuszy oraz zapewnienie specjalistycznych szkoleń językowych, a także z zakresu fałszerstw dokumentów. Należy również wzmocnić motywację funkcjonariuszy do służby poprzez dokonanie zmian w systemie uposażeń. Dodatkowo zacieśnieniu powinna ulec współpraca w dziedzinie wykrywania przestępstw i wykroczeń.

Znaczenie infrastruktury zauważa również kolejny ekspert. Podkreśla on, że płynność dokonywania odprawy wzmacniana jest przez odpowiednią infrastrukturę i odwody. Jako przykład wskazuje na zaplanowaną przez GDDKiA inwestycję dotyczącą budowy wiaduktu w rejonie Kołbaskowa, który pozwalałby zawracać pojazdy oraz kierowałby podróżnych na plac kontrolny wyposażony w przyłącza mediów oraz pasy kontrolne. Rozwiązanie to byłoby uruchamiane na potrzeby kontroli przy użyciu elektronicznej sygnalizacji.

Następny ekspert ocenia, że na wzrost efektywności może wpłynąć przede wszystkim uporanie się z brakami kadrowymi oraz zmiana polityki kadrowej służb podległych MSWiA. Podkreśla potrzebę dokonania radykalnych zmian w polityce kadrowej, w tym przywrócenie służby kandydackiej w Straży Granicznej. Kolejnymi czynnikami istotnymi dla efektywności są umiejętność wykorzystywania informacji zawartych w produktach analizy ryzyka oraz właściwe kierowanie sił i środków, odpowiednio do zagrożeń.

Kolejny badany zaznaczył, że najwięcej problemów w działaniach kontrolnych przysparza niska obsada kadrowa placówki Straży Granicznej. Dodał, że każdorazowo podczas tymczasowych kontroli granicznych konieczna jest pomoc innych służb.

Inny rozmówca również podkreślił aspekt kadrowy, stwierdzając, że tymczasowe kontrole graniczne wymagają zaangażowania sił i środków, które na co dzień wykonują inne zadania, co może powodować uszczerbek w ich realizacji. Wskazał również na dużą rolę ram prawnych, które powinny być na tyle jasne, by nie prowadziły do nadinterpretacji. Kolejnym czynnikiem, kluczowym według rozmówcy, jest współpraca służb, głównie z uwagi na niewystarczające zasoby osobowe i sprzętowe Straży Granicznej. Dodał, że celem na przyszłość jest zasilenie kadr jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, które funkcjonują na granicach wewnętrznych i utworzenie lub wzmocnienie komórek organizacyjnych dedykowanych działaniom kontrolnym na granicach wewnętrznych w trakcie przywróconej tymczasowo kontroli granicznej lub wewnątrz kraju²⁶³.

Z powyższą wypowiedzią koresponduje opinia kolejnego eksperta, który mówi o potrzebie stałego zwiększenia sił i środków Straży Granicznej lub, co ciekawe, w ramach MSWiA, w postaci odwołów. Ponadto wskazuje na konieczność zbudowania infrastruktury służącej prowadzeniu kontroli na granicach wewnętrznych – szczególnie na szlakach o dużym natężeniu ruchu. Podkreśla również kwestię szkoleń służb współpracujących w przeprowadzaniu tymczasowych kontroli oraz potrzebę przeanalizowania kwestii dokonywania kontroli na obu kierunkach (wjazd i wyjazd z Polski).

Zagadnienie działań kontrolnych na obu kierunkach dostrzegł również inny ekspert. Zaznacza, że w przypadku prowadzonej kontroli na kierunku wyjazdowym z Polski pojazdy towarowe mogłyby poruszać się wyznaczonym torem z ewentualną wrywkową kontrolą pojazdów i osób.

Wypowiedź następnego eksperta również nawiązuje do tych omówionych powyżej, wskazując na potrzebę posiadania dedykowanej infrastruktury czy większych zasobów osobowych przeznaczonych do tego typu działań. Sugeruje także

²⁶³ Przez jednostki organizacyjne należy tu rozumieć głównie placówki Straży Granicznej, natomiast komórki organizacyjne to elementy struktury jednostek organizacyjnych np. w placówkach lub oddziałach Straży Granicznej (np. referaty, zespoły, wydziały itp.).

możliwość zwiększenia wymiany informacji z państwami sąsiednimi oraz prowadzenia bezpośredniej współpracy z funkcjonariuszami państw sąsiednich np. poprzez prowadzenie wspólnych patroli w miejscach tymczasowo przywróconej kontroli granicznej. Ostatni z omawianych wywiadów zawiera krótkie wskazania dotyczące zwiększenia stanu osobowego funkcjonariuszy Straży Granicznej, wyposażenia formacji w nowoczesny sprzęt, dostosowania przepisów wykonawczych do bieżącej sytuacji oraz zwrócenia szczególnej uwagi na profilowanie i analizę ryzyka.

Ostatnie pytanie w przeprowadzonym badaniu miało na celu ustalenie, jakim zagrożeniom mogą przeciwdziałać funkcjonariusze Straży Granicznej dokonujący odprawy granicznej podczas tymczasowych kontroli granicznych. Odpowiedź na to pytanie jest bardzo ważna, ponieważ służy wskazaniu zagrożeń, którym omawiany instrument jest w stanie przeciwdziałać. Wiedza ta pozwoli efektywnie wykorzystywać w przyszłości jego potencjał i może zapobiec marnotrawieniu sił i środków w przypadku chęci wprowadzenia tymczasowej kontroli granicznej wobec zagrożeń, którym nie jest w stanie przeciwdziałać.

Według jednej z ekspertek, gdy rozważamy kwestię bezpieczeństwa wewnętrznego, to bezpieczeństwo granic oddziałuje na wszystkie jego sektory. Od przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, przez śmieci, przestępstwa ekonomiczne po różne bolączki społeczne. Tymczasowe kontrole graniczne mogą prowadzić do ujawnienia nielegalnych migrantów, członków mafii czy nieoclonionych wyrobów akcyzowych. Rozmówczyni nie wymienia wszystkich zagrożeń możliwych do wykrycia przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, ponieważ w jej opinii ich katalog jest ogromny i wielodomenowy. Na koniec dodaje, że spojrzenia na ochronę granic nie można sprowadzać do tylko jednej funkcji.

Kolejna ekspertka odpowiedziała, że strażnicy graniczni podczas tymczasowych kontroli są w stanie przeciwdziałać przede wszystkim przestępczości transgranicznej, w tym w szczególności zagrożeniom terrorystycznym, nielegalnej migracji, przemytowi oraz handlowi ludźmi (w tym dziećmi), nielegalnemu obrotowi towarami takimi jak środki odurzające, narkotyki, prekursory broni i amunicji. Również ta rozmówczyni nie uważa wymienionych zagrożeń za katalog zamknięty.

Następny badany krótko wskazuje, iż paleta zagrożeń wydaje się nieograniczona, a jej zakres uzależniony jest jedynie od umiejętności i wyposażenia funkcjonariuszy i formacji (SG). Jako główne zagrożenia wymienia terroryzm, zagrożenia fiskalne, przestępczość migracyjną i gospodarczą, zagrożenia epidemiologiczne oraz środowiskowe.

Inny rozmówca podkreśla, że celem omawianego instrumentu jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, utrzymanie porządku publicznego, ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zdrowia publicznego. W jego opinii funkcjonariusze SG prowadzący kontrole graniczne na granicach wewnętrznych mają możliwość

identyfikowania oraz przeciwdziałania zagrożeniom takim jak nielegalna migracja, przestępstwa oraz wykroczenia związane z przekraczaniem granicy państwowej oraz przemieszczaniem przez tę granicę wyrobów i towarów akcyzowych, broni, amunicji, materiałów wybuchowych, zabytków i narkotyków oraz innych substancji odurzających i psychotropowych. Ponadto omawiane kontrole sprzyjają zapobieganiu transportowi bez zezwolenia odpadów, szkodliwych substancji oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych.

Kolejny ekspert, rozważając omawiane pytanie, podkreśla, że aby właściwie na nie odpowiedzieć, należy odwołać się do celu, w jakim sięgano po tymczasowe kontrole graniczne. Częstym powodem ich stosowania były wydarzenia sportowe i polityczne. W tych przypadkach funkcjonariusze zapobiegali przedostawaniu się do Polski osób, które mogły stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego, w trakcie trwania tych wydarzeń. Szczególnym przywróceniem kontroli było to z 2020 roku, podczas którego zapobiegano rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2. Państwa strefy Schengen przywracają również kontrole ze względu na zagrożenia migracyjne i terrorystyczne.

Następny badany wskazuje, iż jego zdaniem strażnicy graniczni są w stanie przeciwdziałać przede wszystkim zagrożeniom związanym z migracją i przekraczaniem granicy. Zalicza do nich przestępczość zorganizowaną (kradzieże pojazdów, handel narkotykami, ludźmi oraz bronią), terroryzm (związany z napływem migrantów z państw Maghrebu i Półwyspu Arabskiego), nielegalną migrację, zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych (tylko w przypadku widocznych objawów lub posiadanych wyników testów) oraz ujawnianie i zatrzymywanie osób poszukiwanych przez wymiar sprawiedliwości.

Inny rozmówca, uwzględniając swoje dotychczasowe doświadczenia, wskazuje na zatrzymanie osób poszukiwanych, udaremnienie przejazdu grup pseudokibiców oraz odmowy wjazdu dla osób niepożądanych lub nieposiadających prawa pobytu na terytorium Polski. Nieco odmienne zdanie prezentuje kolejny badany, którego zdaniem na granicy lądowej strażnicy graniczni nie są w stanie przeciwdziałać żadnym zagrożeniom. Natomiast w morskich oraz lotniczych przejściach granicznych mogą przeciwdziałać przekraczaniu granicy wbrew przepisom na podstawie sfałszowanych dokumentów, nielegalnej migracji oraz wwozowi na terytorium Polski towarów zabronionych.

Ciekawy punkt widzenia zaprezentował następny rozmówca, który stwierdził, że rodzaj zagrożeń, którym mogą zapobiegać funkcjonariusze SG, jest uzależniony od tego, jacy funkcjonariusze kierowani są do kontroli – z uwagi na ich specjalność, przygotowanie oraz motywację. Odpowiadając w sposób ogólny, zazначył, że zakres zagrożeń jest szeroki, a ich katalog otwarty. Jako przykłady wskazał przemysł narkotyków i broni, przestępczość kryminalną oraz przewóz materiałów radioaktywnych. Kolejny badany również zauważył, że nie można tu stworzyć katalogu zamkniętego i odpowiedział, iż jest to praktycznie każde zagrożenie o charakte-

rze transgranicznym związane z przemieszczaniem przez granicę państwową osób i środków transportu.

Następny ekspert zwrócił uwagę na zagrożenia mogące wynikać z nagłego i nie-dozwolonego przemieszczania się na dużą skalę obywateli państw trzecich między państwami członkowskimi, w szczególności w związku z instrumentalizacją migracji (przez inne państwa trzecie), czego przykładem są działania Białorusi prowadzone wobec UE, w tym Polski. Ponadto wskazał również zagrożenia epidemiczne i terrorystyczne.

W ostatnim z omawianych wywiadów rozmówca wymienił ujawnianie osób poszukiwanych i nielegalnie przebywających w strefie Schengen, niedopuszczanie do przekraczania granicy przez osoby stanowiące zagrożenie terrorystyczne oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, eliminowanie wwozu lub wywozu towarów niebezpiecznych lub pochodzących z nielegalnego źródła.

4.1.1. Wnioski z wywiadów

Z podsumowania odpowiedzi na pierwsze pytanie wyraźnie wynika, że wszyscy eksperci byli zgodni co do pozytywnego wpływu tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Jeden z ekspertów powiedział, że działania te mają pozytywny wpływ na prowadzoną analizę ryzyka. Jej produkty są ważne dla samych tymczasowych kontroli, które, jak wskazano wcześniej, opierają się na niej w dużej mierze. Jednakże te tymczasowe działania mogą mieć długofalowe, pozytywne skutki. Podczas prowadzenia odpraw granicznych na granicach wewnętrznych funkcjonariusze SG mają do czynienia ze zwiększoną liczbą podróżnych, a co za tym idzie, mogą pozyskiwać dużo więcej informacji lub dokonywać ważnych obserwacji. To one w sposób istotny przekładają się na prowadzoną analizę ryzyka. Funkcjonariusze SG wykorzystują ją również w codziennej działalności podczas prowadzenia wrywkowych kontroli na granicach wewnętrznych lub wewnątrz kraju, a także podczas dokonywania odprawy granicznej na granicach zewnętrznych. W związku z powyższym poprawa jakości i wzbogacenie informacyjne produktów analizy ryzyka może wpłynąć pozytywnie na efektywność prowadzonych działań na obszarze całego kraju. Ponadto zdobywane informacje mogą być również pomocne w prowadzeniu działań operacyjnych różnych służb krajowych i instytucji międzynarodowych (np. INTERPOL).

Ten sam ekspert dodał również, że doświadczenia nabyte podczas omawianych działań wykorzystano do zmian legislacyjnych i techniczno-organizacyjnych dla przyszłych przywróceń kontroli. Determinuje to wzrost efektywności ewentualnych przyszłych tymczasowych kontroli granicznych, co z pewnością będzie miało wpływ na ich znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Warto jednak zauważyć, że nabyte w ten sposób doświadczenia mogą również posłużyć do

lepszego organizacji wzmożonych działań kontrolnych na granicach wewnętrznych, które mogą poprzedzać lub zastąpić tymczasowe kontrole graniczne.

Rozmówcy zauważyli też, że pozytywnie na bezpieczeństwo może wpływać sama świadomość prowadzonych kontroli. Część osób może zrezygnować z chęci podjęcia działań niezgodnych z prawem, zagrażających bezpieczeństwu, ze względu na większą możliwość zapobieżenia takim działaniom przez służby. Jeden z rozmówców zaznaczył, że ta świadomość wpływa na spadek przestępczości transgranicznej. Dbałość o właściwy przekaz informacji do opinii publicznej, w związku z zastosowaniem omawianego instrumentu, może wzmocnić efekt prewencji.

Warto w tym miejscu odnotować opinię jednego z ekspertów, który stwierdził, że tymczasowe kontrole graniczne na granicy lądowej nie miały wpływu na bezpieczeństwo, ponieważ kontrole były prowadzone tylko na głównych szlakach komunikacyjnych, pozostawiając te mniejsze bez nadzoru. Choć jest to odosobniona opinia względem pozostałych wywiadów, to warto odnotować problem, który wskazuje, czyli szczelność granicy. Ta kwestia została dostrzeżona podczas organizacji tymczasowych kontroli w 2020 r. Żeby skutecznie przeciwdziałać epidemii, postanowiono poddać kontroli wszystkich podróżnych, w związku z czym zamknięto przejścia graniczne, na których nie były prowadzone kontrole. Ekspert, poddając w wątpliwość działania na granicy lądowej, krytykuje sposób wykorzystania omawianego instrumentu, a nie jego istotę, ponieważ stwierdza on również, że działania prowadzone w portach lotniczych miały duży, pozytywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne.

Inna ekspertka dostrzegła, że tymczasowe kontrole graniczne, oprócz pozytywnych konsekwencji dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski, mogą mieć również korzystny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne innych państw strefy Schengen. Tworzy to pewnego rodzaju efekt synergii, ponieważ sytuacja bezpieczeństwa w poszczególnych państwach strefy Schengen wzajemnie na siebie oddziałuje, szczególnie w obszarach przygranicznych.

Pytanie drugie, związane z przyszłością stosowania tymczasowych kontroli granicznych, dotyczyło oczywiście możliwości ich wprowadzenia w uzasadnionych i koniecznych przypadkach. W treści tego pytania było wskazanie zarówno na Polskę, jak i na inne państwa strefy Schengen, co koresponduje z opinią ekspertki przytoczoną w powyższym akapicie. Wszyscy eksperci byli zgodni co do tego, by Polska mogła w przyszłości korzystać z tymczasowych kontroli granicznych. Część z nich podkreśliła, że powinny być one stosowane jako środek ostateczny i wyjątkowy o ograniczonym czasie trwania oraz używane proporcjonalnie do potencjalnego zagrożenia.

Jeden z badanych zauważył, że tymczasowe kontrole graniczne mogą świadczyć o umiejętności reagowania na sytuacje kryzysowe. Jest to bardzo ważne w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Kontrole graniczne na granicach wewnętrznych mogą przeciwdziałać różnego rodzaju sytuacjom kryzy-

sowym związanym z przenikaniem przez te granice różnych zagrożeń. Gdy Polska dołączyła do strefy Schengen, zniesiona została kontrola graniczna. Zamiast niej prowadzono kontrole wyrywkowe. Jednakże z uwagi na szerokie spektrum zagrożeń oraz ich nieprzewidywalność, tego typu kontrole mogą się okazać niewystarczające, a jedynym lub najefektywniejszym sposobem ochrony granicy wewnętrznej może okazać się tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej.

W odpowiedziach na pytanie trzecie eksperci prezentowali nieco odmienne poglądy. Choć w większości byli zdania, że wprowadzenie tymczasowych kontroli może nieść za sobą negatywne konsekwencje dla swobody przemieszczania się osób i towarów, to nie krytykowali zasadności jego wykorzystywania. Jako przykład był podany rok 2020, kiedy kontrole miały przeciwdziałać rozprzestrzenieniu się pandemii. Wtedy wręcz ich założeniem było ograniczenie możliwości przemieszczania się. Jednakże to wydarzenie można uznać za szczególne na tle innych przywróceń. Choć bezpieczeństwo jest wartością fundamentalną, to należy zawsze brać pod uwagę również negatywne skutki podejmowanych działań. Ma to na celu dokładne zweryfikowanie zasadności potencjalnych kontroli (zwłaszcza jeśli chodzi o relację koszt-efekt) oraz należytą ich organizację, tak by ograniczyć ewentualne negatywne skutki. Warto w tym miejscu również wskazać na zasadę proporcjonalności w prowadzonych kontrolach, która była kilkakrotnie wspominana przez ekspertów w odpowiedziach na to oraz inne pytania. Zachowanie odpowiednich proporcji w działaniach może ograniczyć potencjalne negatywne konsekwencje oraz poprawić relację koszt-efekt, a także w sposób optymalny zagospodarować posiadane siły i środki tak, by nie osłabiać działań Straży Granicznej oraz wspierających ją służb w wykonywaniu ich ustawowych zadań.

Eksperti zauważyli również, że negatywne skutki prowadzonych działań mogą być zmniejszane dzięki efektywnemu wykorzystaniu analizy ryzyka oraz odpowiedniej organizacji przedsięwzięcia, w tym np. ustalenia intensywności działań kontrolnych. Ciekawy punkt widzenia zaprezentował jeden z rozmówców, który, mówiąc, że omawiane działania nie wpływają negatywnie na przepływ osób i towarów, podał przykład Chin – państwa bez otwartych granic, będącego największym eksporterem towarów. Choć oczywiście nie można w pełni odnieść tego przykładu do warunków europejskich, to jednak daje on do myślenia.

Żeby instrument tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej był efektywny w procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego kraju, musi być, w miarę potrzeb, poprawiany i dostosowywany do narastających wymagań. W pytaniu czwartym rozmówcy zwracali uwagę na różne elementy mogące wzmocnić efektywność omawianych działań.

Jeden z ekspertów podkreślił, że kluczowe dla efektywnego prowadzenia działań kontrolnych jest przygotowanie odpowiednich planów działania, które będą zawierały w sobie organizację przywróceń kontroli na poziomach taktycznym i operacyjnym. Trudno się z tym stwierdzeniem nie zgodzić; odpowiednia organizacja jest

czynnikiem niezbędnym do osiągnięcia sukcesu. Należałoby tu jednak dodać również właściwe przygotowanie na poziomie strategicznym zarówno Straży Granicznej, jak i państwa. W przypadku wspomnianej formacji, mogłoby to być np. przydzielenie ośrodków szkolenia i innych struktur SG do wsparcia wybranych odcinków granicy. Należałoby tego dokonać z uwzględnieniem skomunikowania poszczególnych struktur z wybranymi odcinkami granicy. Oczywiście, plany te musiałyby uwzględniać różne warianty przywrócenia kontroli granicznej, czyli np. odcinki, na których kontrole miałyby zostać wprowadzone (cała granica wewnętrzna lub jej część). Pozwoliłoby to na zwiększenie dynamiki podejmowanych działań, co jest szczególnie istotne w sytuacjach kryzysowych. W przypadku zapadnięcia decyzji o nagłym wprowadzeniu tymczasowych kontroli granicznych, takie plany ułatwiłyby szybką organizację wsparcia (w siły i środki) dla wymagających tego odcinków granicy wewnętrznej.

W przypadku państwa, przygotowanie strategiczne powinno obejmować np. odpowiednią współpracę między służbami, które mogą być wykorzystane do prowadzenia kontroli granicznych i zabezpieczania granicy państwowej. Powinny być tworzone i aktualizowane wspólne dla tych służb procedury, a także organizowane ćwiczenia. Istotny jest również jasno określony system dowodzenia, zwłaszcza w przypadku współdziałania kilku służb. W przypadku omawianego instrumentu,



Zdjęcie 4. Przejście graniczne w Zawidowie, 2024 r.

Źródło: zdjęcie ze zbiorów własnych autora.

kierowanie wspólnymi działaniami powinna objąć Straż Graniczna. Jedna z ekspertek wskazała, że na efektywność tymczasowych kontroli granicznych ma wpływ jakość prowadzonej polityki migracyjnej. Jest to również istotny element przygotowania państwa na poziomie strategicznym.

Jeden z rozmówców wskazał też na istotny element, którym jest podanie informacji o kontrolach do publicznej wiadomości. Odpowiedź ta wiąże się z wypowiedziami innych badanych, wyrażanymi w poprzednich pytaniach, gdzie podkreślali, że sama świadomość kontroli powoduje pozytywne konsekwencje dla bezpieczeństwa. Jednakże oprócz oddziaływania prewencyjnego odpowiedni przekaz informacji może wpłynąć korzystnie na płynność ruchu, w przypadku, gdy przekazywane są informacje o przyczynie, miejscu i czasie prowadzonych kontroli, a także o prawach i obowiązkach osób chcących przekroczyć granice.

Pięciu ekspertów podkreśliło wagę właściwego wyposażenia logistycznego oraz infrastruktury. Są to ważne kwestie w zakresie funkcjonowania przejścia granicznego. W miejscach, gdzie na co dzień nie ma infrastruktury granicznej, należy zapewnić odpowiednie warunki do prowadzenia kontroli i dokonywania szeregu czynności z nich wynikających, jak np. dokonanie zatrzymania czy wydanie decyzji o odmowie wjazdu. Wyraźną różnicę widać tu między przejściami lotniczymi a drogowymi. W tych pierwszych kontrole mogą być prowadzone w oparciu o istniejącą infrastrukturę. Natomiast przejścia drogowe muszą być organizowane głównie w oparciu o rozwiązania tymczasowe, jak np. biurowe kontenery. Dodatkowo, do wspomnianych kontenerów należy dostarczyć odpowiedni sprzęt teleinformatyczny oraz dostęp do sieci. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia zapewnienia odpowiednich warunków socjalnych (np. sanitariaty czy miejsca do sporządzenia/spożycia posiłku). Logistyka stanowi istotne wyzwanie podczas przywróconych kontroli granicznych, a jej odpowiedni poziom warunkuje efektywność prowadzonych kontroli, co zostało wyraźnie podkreślone w omawianym badaniu.

Trzykrotnie podniesiona została również kwestia szkoleń. Jeden z ekspertów wspomniał o tym w kontekście szkoleń lingwistycznych oraz dotyczących fałszerstw dokumentów, drugi odniósł się do organizacji ćwiczeń i symulacji, natomiast trzeci podkreślił wagę szkoleń służb współdziałających ze Strażą Graniczną w przeprowadzaniu tymczasowych kontroli granicznych. Z całą pewnością kwestia szkoleń ma istotne przełożenie na jakość prowadzonych kontroli. Nawiązując do wskazanych wyżej propozycji, można dojść do wniosku, że ważne jest zarówno wzmacnianie kompetencji funkcjonariuszy dokonujących odpraw i pracujących bezpośrednio z podróżnymi, jak i tych, którzy odpowiadają za zagadnienia logistyczne i organizacyjne, a także zarządzanie. W kwestii szkoleń należy podkreślić, że nie wszyscy funkcjonariusze dokonujący kontroli wykonują tego typu zadania na co dzień, a sama ich organizacja i zarządzanie również należą do zadań szczególnych, dlatego bazowanie wyłącznie na doświadczeniach nie powinno być zadowalające, na co uwagę zwrócili eksperci.

Wielokrotnie w badaniu podkreślono również kwestię kadrową. Jeden z rozmówców wskazał na konieczność zmian w systemie uposażeń w celu wzmocnienia motywacji funkcjonariuszy. Inny zauważył niską obsadę kadrową, w związku z którą każdorazowo placówka SG musiała korzystać z pomocy innych służb. Kolejny ekspert powiedział o konieczności dokonania radykalnych zmian w polityce kadrowej. Jedną z nich, jego zdaniem, miałyby być przywrócenie służby kandydackiej w Straży Granicznej. Następny zasugerował możliwość stworzenia odwodów w ramach Straży Granicznej lub, co ciekawe, w ramach MSWiA. Jeszcze inny pomysł dotyczy utworzenia lub wzmocnienia komórek organizacyjnych, które byłyby dedykowane do kontroli na granicach wewnętrznych, w tym podczas przywróconych kontroli. Stopień ukompletowania poszczególnych jednostek organizacyjnych jest bardzo ważny dla jakości, ale również możliwości prowadzenia podstawowych zadań. Czynnikiem ten jest istotny dla wszystkich służb zajmujących się bezpieczeństwem, natomiast w przeprowadzonym badaniu został on wyraźnie podkreślony jako istotny dla efektywności prowadzenia tymczasowych kontroli granicznych.

W ostatnim pytaniu eksperci zwracali uwagę na różne zagrożenia, którym są w stanie zapobiegać funkcjonariusze SG podczas tymczasowych kontroli granicznych. W większości byli zgodni odnośnie do możliwości przeciwdziałania nielegalnej migracji i terroryzmowi, a także przewozowi towarów akcyzowych oraz materiałów wybuchowych i broni. Podkreślali, że katalog owych zagrożeń jest ogromny i nie sposób wymienić ich wszystkich. Padło też stwierdzenie, że możliwości wykrywania zagrożeń uzależnione są jedynie od umiejętności i wyposażenia funkcjonariuszy oraz formacji. Warto tu dodać, że pozytywny wpływ na wykrywalność różnego rodzaju zagrożeń może mieć współpraca Straży Granicznej, dokonującej odprawy granicznej, z innymi służbami, specjalizującymi się w różnych dziedzinach. Dla przykładu, współpraca ze Służbą Celno-Skarbową może wpłynąć korzystnie na przeciwdziałanie przemytowi wyrobów akcyzowych oraz nielegalnemu wwozowi różnego rodzaju odpadów.

Ciekawym stwierdzeniem było to, że rodzaj zagrożeń, którym mogą przeciwdziałać funkcjonariusze, jest uzależniony od rodzaju funkcjonariuszy kierowanych do tych działań, głównie ze względu na ich specjalności, przygotowanie oraz motywację. Ta uwaga istotnie koresponduje z wcześniej poruszoną kwestią szkoleń. Zachodzi tu bardzo prosta zależność – im lepiej przeszkoleni/przygotowani będą funkcjonariusze, tym większej liczby zagrożeń będą mogli przeciwdziałać, a w rezultacie kontrole będą skuteczniejsze i bardziej zasadne.

Eksperti, odnosząc się do kontroli wprowadzonych w 2020 roku, wskazywali również, że tymczasowe kontrole graniczne mogą przeciwdziałać zagrożeniom epidemiologicznym. Widać tu wpływ tych kontroli na świadomość w postrzeganiu instrumentów mogących służyć przeciwdziałaniu chorobom zakaźnym. Jest to przykład tego, że katalog zagrożeń, wobec których mogą być stosowane tymczasowe kontrole graniczne, jest otwarty i może w przyszłości ulegać poszerzeniu. Przy-

kład wskazanych kontroli jest również interesującym przedmiotem badań i analiz, ponieważ będzie on mógł być stosowany w przyszłości jako odpowiedź na potencjalne epidemie nie tylko chorób zagrażających bezpośrednio ludziom, ale także zwierzętom. W coraz bardziej zglobalizowanym świecie, gdzie przepływy osób i towarów stają się coraz dynamiczniejsze i nie mają ograniczeń terytorialnych, kwestie te mogą stawać się ważnymi czynnikami dla bezpieczeństwa zdrowia publicznego, a nawet żywnościowego. Podsumowując wszystkie przeprowadzone wywiady, należy stwierdzić, że:

- tymczasowe przywrócenia kontroli granicznych miały pozytywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski,
- państwa członkowskie strefy Schengen, w tym Polska, powinny w przyszłości mieć możliwość wprowadzania tymczasowych kontroli granicznych,
- tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej może wpływać negatywnie na swobodę przemieszczania się osób lub towarów, jednakże uzależnione to jest od celu i proporcjonalności prowadzonych działań, a także od ich organizacji. Sam fakt wprowadzenia kontroli nie determinuje ograniczenia swobody przemieszczania się,
- na poprawę efektywności tymczasowych kontroli granicznych może mieć wpływ szereg czynników, takich jak np. opracowywanie właściwych planów działania, wysoki poziom ukończenia jednostek organizacyjnych, prowadzenie różnego rodzaju szkoleń, współpraca między służbami zajmującymi się bezpieczeństwem, dbałość o zabezpieczenie logistyczne i odpowiednią infrastrukturę, a także prowadzenie wysokiej jakości analizy ryzyka,
- funkcjonariusze Straży Granicznej dokonujący kontroli w ramach tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej są w stanie zapobiegać wielu różnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski. Przede wszystkim są to nielegalna migracja, terroryzm oraz przemyt wyrobów akcyzowych, materiałów wybuchowych i broni. Katalog ten jest jednak otwarty i może ulegać poszerzaniu wraz z rozwojem potencjalnych zagrożeń.

4.2. Obserwacje własne

Dzięki swojej pracy zawodowej autor mógł również przeprowadzić badanie empiryczne metodą obserwacji, wykorzystując technikę obserwacji uczestniczącej. Badanie przeprowadzono w trakcie wykonywania zadań służbowych związanych z realizacją tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych dotyczących przeciwdziałania pandemii COVID-19. Obserwacja miała miejsce w okresie od marca do czerwca 2020 r. Zaletą omawianego badania jest możliwość spojrzenia na proces

kontroli granicznej z perspektywy wewnątrzinstytucjonalnej. W wyniku przeprowadzonego badania sformułowano szereg wniosków, które zostały ujęte w trzech kategoriach:

- **Zabezpieczenie logistyczne i kadrowe:**
 - brak infrastruktury służącej czynnościom kontrolnym oraz zaplecza socjalnego,
 - zasoby kadrowe SG są niewystarczające do prowadzenia odpraw granicznych na wszystkich przejściach granicznych znajdujących się na granicy wewnętrznej.
- **Współpraca między służbami:**
 - Straż Graniczna w oparciu wyłącznie o swoje siły i środki nie jest w stanie zabezpieczyć całej granicy wewnętrznej (przejścia graniczne i odcinki granicy między przejściami); ważnym elementem w tym zakresie jest współdziałanie z wojskiem oraz Policją,
 - współpraca między Strażą Graniczną a Państwową Strażą Pożarną pozwala na zabezpieczenie logistyczne większych przejść granicznych oraz przeciwdziałanie zagrożeniom epidemiologicznym.
- **Zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa:**
 - funkcjonariusze SG są w stanie realizować postawione im zadania główne (przeciwdziałanie COVID-19),
 - poza głównym zadaniem funkcjonariusze SG są w stanie dodatkowo przeciwdziałać innym rodzajom zagrożeń (np. nielegalna migracja),
 - długotrwałe i intensywne działania na granicy wewnętrznej mogą prowadzić do spadku skuteczności działań kontrolnych wewnątrz kraju.

4.3. Dane uzyskane od instytucji

Podczas gromadzenia danych, w procesie badawczym, oprócz korzystania z dostępu do źródeł otwartych zwrócono się również do służb, które były zaangażowane w przedmiotowe kontrole, z prośbą o udzielenie informacji dotyczących ich zaangażowania oraz rezultatów tychże działań. Powyższe prośby zostały skierowane do Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz Wojska Polskiego.

Wiodącą służbą, która ponosi odpowiedzialność za organizację oraz przeprowadzenie tymczasowych kontroli granicznych, jest Straż Graniczna. Od tej formacji uzyskano najbardziej obszerne i wyczerpujące dane. W odpowiedzi na prośbę Komenda Główna Straży Granicznej udostępniła sprawozdania z tymczasowych przywróceń kontroli granicznej z lat 2012, 2013, 2016, 2018, 2019 i 2020. Wskazane dokumenty zawierały informacje takie jak:

- proces przygotowania do wprowadzenia kontroli,

- podstawa prawna,
- przebieg (okres trwania, objęte odcinki granicy państwowej oraz dane statystyczne),
- siły i środki zaangażowane do przeprowadzenia kontroli,
- współpraca ze służbami krajowymi oraz z państwami sąsiednimi,
- odbiór społeczny,
- wydatki finansowe poniesione przez Straż Graniczną,
- ocena skutków kontroli dla przepływu osób,
- ocena skuteczności przeprowadzonych działań,
- wnioski z przeprowadzonych działań.

Ponadto, za zgodą Komendy Głównej Straży Granicznej pozyskano również *Koncepcję tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w tym organizacji, podziału zadań i współdziałania Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz Założenia realizacji tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych*. Charakter tych dokumentów można określić jako strategiczny. Służą one właściwej organizacji tymczasowych kontroli oraz współpracy z innymi podmiotami, w szczególności z Policją i Państwową Strażą Pożarną. Ich analiza pozwala lepiej zrozumieć proces organizacji tymczasowych kontroli granicznych.

Kolejną służbą, która udzieliła informacji na temat swojego zaangażowania w działania związane z tymczasowym przywróceniem kontroli granicznej, była Państwowa Straż Pożarna. Na wstępie należy wskazać, że dane pozyskane z Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej dotyczą wyłącznie działań prowadzonych w 2020 roku podczas kontroli ukierunkowanych na przeciwdziałanie pandemii. Informacje dotyczące działalności podczas poprzednich przywróceń kontroli nie były gromadzone. Wśród przekazanych materiałów znalazły się mapki placówek SG oraz drogowych przejść granicznych, stanowiące wykaz miejsc do utworzenia punktów kontroli sanitarnej na granicy z Republiką Czeską, Republiką Słowacką, Republiką Litewską oraz Republiką Federalną Niemiec. Ponadto przekazano informację dotyczącą działań prewencyjnych w związku z zagrożeniem koronawirusem (stan na 09.03.2020 r.), 12 informacji dobowych zawierających dane statystyczne z działań na granicach wewnętrznych i zewnętrznych wraz z podziałem na poszczególne odcinki granicy oraz informację *Biura Planowania Operacyjnego na temat zaangażowania PSP i OSP w działania związane z zagrożeniem chorobą COVID-19*. Wskazana informacja zawiera dane na temat szeregu działań podejmowanych w Polsce oraz za granicą. Z punktu widzenia prowadzonych badań, istotną informacją była statystyka całłościowego zaangażowania PSP we wsparcie Straży Granicznej w okresie od 9 marca do 23 października 2020 r. (dane zostały uwzględnione w rozdziale 3).

Policja była kolejną formacją, do której zwrócono się z prośbą o udzielenie informacji na temat jej zaangażowania podczas poszczególnych przywróceń kontroli granicznej. Podobnie jak Straż Pożarna, również Policja jedynie dane, które posiadała, dotyczyły kontroli z 2020 r. Informacje na temat wcześniejszych działań nie były gromadzone. Prośby o udostępnienie informacji zostały skierowane do Komendy Głównej Policji oraz do komend wojewódzkich, które swoim zasięgiem terytorialnym obejmowały granice wewnętrzne. W odpowiedzi Komenda Główna Policji przekazała, że w czynnych przejściach granicznych służbę pełniło 4853 policjantów (na zasadzie wielokrotności), a w zamkniętych przejściach granicznych, gdzie powstały punkty blokadowe, 9263 policjantów (na zasadzie wielokrotności). Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie przekazała informacje o skierowaniu 98 funkcjonariuszy do wsparcia Straży Granicznej na przejściu granicznym w Chyżnem oraz 155 funkcjonariuszy do służby w punktach blokadowych. W trakcie tych działań małopolska Policja nie odnotowała czynności związanych z legitymowaniem, zatrzymaniem lub nakładaniem mandatów karnych. Komenda Wojewódzka Policji w Opolu poinformowała, że w okresie marca i kwietnia 2020 r. (okres obejmujący tylko częściowo tymczasowe kontrole graniczne) w przejściach granicznych Trzebina i Głucholazy służbę pełniło 1518 funkcjonariuszy, a w punktach blokadowych 1978. Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim przekazała, że podczas tymczasowej kontroli granicznej w 2020 r. funkcjonariusze Policji wspierali Straż Graniczną w 5 czynnych przejściach granicznych (Olszyna, Gubin, Świecko, Słubice i Kostrzyn nad Odrą). Skierowanych zostało w te miejsca 912 policjantów, do których zadań należało wspomaganie strażników granicznych w kontroli osób i pojazdów. W trakcie tych działań nie odnotowano realizacji czynności procesowych. Dodatkowo lubuscy policjanci podjęli działania w związku z koniecznością zapewnienia porządku publicznego podczas blokady przejścia granicznego w Świecku (16/17.03 i 15/16.04.2020 r.) oraz w związku z protestami społecznymi w przejściach granicznych w Słubicach, Olszynie, Łęknicy i Gubinie w dniu 24.04.2020 r. Pozostałe komendy wojewódzkie Policji nie przekazały lub nie były w posiadaniu żadnych informacji.

Ostatnią instytucją, do której zwrócono się z prośbą o udostępnienie informacji, było Wojsko Polskie. Wiadomość skierowana do Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych została pozostawiona bez odpowiedzi. Natomiast Wojska Obrony Terytorialnej odmówiły przekazania jakichkolwiek danych ze względu na ich niejawną charakter.

4.4. Koncepcja proponowanych zmian

W poniższym podrozdziale przedstawiono pewne propozycje zmian/rekomendacje dotyczące instrumentu, którym jest tymczasowe przywrócenie kontroli gra-

nicznej. Są one owocem przeprowadzonych badań ujętych w całej publikacji i wynikają z wniosków z tych właśnie badań, w tym również nawiązują bezpośrednio do wywiadów przeprowadzonych z ekspertami, którzy, niejednokrotnie zajmując się organizacją omawianych działań, nabyli wartościowe doświadczenia i dokonali interesujących spostrzeżeń przekazanych w omówionych wywiadach. Zaprezentowane propozycje zmian kierowane są do różnych podmiotów. W głównej mierze dotyczą one Straży Granicznej jako instytucji odpowiedzialnej za ochronę granic, lecz część z nich adresowana jest również do innych instytucji państwowych, a także do środowiska naukowego.

Z punktu widzenia badacza zajmującego się danym zjawiskiem, bardzo ważnym elementem w jego pracy są dane. W omawianym przypadku mowa jest głównie o danych gromadzonych, przetwarzanych i analizowanych przez poszczególne służby mundurowe. Podczas gromadzenia źródeł koniecznych do zbadania wpływu tymczasowych kontroli granicznych na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski, zwrócono się do Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Wojska Polskiego (w tym wojsk operacyjnych i Wojsk Obrony Terytorialnej) o udostępnienie informacji na temat działalności powyższych służb w trakcie poszczególnych przywróconych kontroli. Najwięcej danych uzyskano od Straży Granicznej, co jest dość naturalne z uwagi na fakt, że jest to formacja odpowiedzialna za przeprowadzanie tego typu działań, a także zobligowana jest do sporządzenia sprawozdania z każdego przywrócenia. Od wskazanej formacji otrzymano sprawozdania z przeprowadzenia wszystkich (w badanym okresie) tymczasowych kontroli granicznych. Zawierały one szereg danych i statystyk, na podstawie których powstał rozdział trzeci. Dane od pozostałych instytucji były dużo bardziej ograniczone. Policja przekazała niewielką statystykę odnoszącą się do działań z 2020 r. Podobnie Państwowa Straż Pożarna w niewielkim stopniu odniosła się do swojego wkładu w przeciwdziałanie pandemii. Wojsko Polskie nie przekazało żadnych informacji w tym zakresie.

Dane i wynikające z nich analizy na temat realizacji zadań nadzwyczajnych czy kryzysowych mogą posłużyć w przyszłości do analizy i wyciągnięcia wniosków służących poprawie zarówno zarządzania w poszczególnych formacjach, jak i zarządzania całością działań. Mogą zatem posłużyć racjonalizacji i poprawie efektywności. Poza tym mogą być one wykorzystane również w innych badaniach naukowych. W związku z powyższym należy zarekomendować, by wszystkie instytucje biorące udział w tymczasowych kontrolach granicznych gromadziły dane na temat swojej działalności podczas tymczasowych kontroli granicznych.

Kolejną kwestią wartą poruszenia jest dokument pt. *Założenia realizacji tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych*. Tworzy on ramy organizacyjne do przeprowadzania tymczasowych kontroli granicznych. Został stworzony w 2012 r. po pierwszej w historii przywróconej kontroli granicznej dokonanej w związku z organizacją EURO 2012. Od tego czasu minęło

już 12 lat, a Polska doświadczyła kolejnych kontroli na granicach wewnętrznych. W związku z tym nabyto nowe doświadczenia oraz zmierzono się z szeregiem wyzwań. Pojawiły się również nowe rodzaje zagrożeń, jak np. epidemie. W nawiązaniu do powyższego aktualizacja wydaje się zasadna. Jedną z proponowanych zmian jest zwiększenie liczby stopni intensywności prowadzenia kontroli oraz kategorii przejść granicznych. Ta zmiana może wpłynąć pozytywnie na elastyczność zarządzania oraz lepsze dopasowanie działań do potrzeb wynikających z analizy zagrożeń. Zmiany dotknęły również strukturę organizacyjną formacji oraz jej wyposażenie i potencjał kadrowy. Konkludując, Straż Graniczna powinna dokonać analizy wskazanego dokumentu oraz potencjału formacji i włączając w to doświadczenia ze wszystkich dotychczasowych przywróceń kontroli, rozważyć aktualizację omawianego dokumentu.

W procesie bezpieczeństwa ważną rolę odgrywa nauka i różnego rodzaju analizy zagadnień problemowych. Warto, by omawianym w tej pracy problemem zajęto się szerzej również w środowisku naukowym. Jak wskazano w przedmowie, tymczasowe kontrole graniczne nie cieszą się szerokim zainteresowaniem wśród naukowców. Być może dogłębne analizy dokonywane przez naukowców pozwoliłyby na zwiększenie efektywności tego narzędzia. Badania powinny być w szczególności ukierunkowane na zagadnienia związane z bezpieczeństwem oraz zarządzaniem. Kolejna rekomendacja skierowana jest do środowiska naukowego, by dogłębniej zająć się badaniem przywracania kontroli granicznych.

Tymczasowe kontrole graniczne na granicach wewnętrznych nie są działaniami standardowymi. Zatem polegają na wykorzystaniu sił i środków używanych na co dzień do innych zadań. Dotychczasowe kontrole pokazują, że ich częstotliwość nie jest na tyle duża, by każdy funkcjonariusz mógł cieszyć się należytych doświadczeniem w tym zakresie. Również kwestie organizacyjne i logistyczne, gdy są przeprowadzane rzadko, mogą stanowić problem dla kadry kierowniczej. W związku z tym zasadne jest prowadzenie (być może cyklicznie) ćwiczeń w przeprowadzaniu tymczasowych kontroli granicznych. Powinny się odbywać na wszystkich szczeblach: strategicznym – w ramach całej formacji, operacyjnym – w ramach oddziału i taktycznym – w ramach placówki. Ważne jest doskonalenie kompetencji zarówno w działaniach w bezpośredniej ochronie granicy, jak i w kwestiach logistycznych i organizacyjnych. Do tego typu ćwiczeń powinny być zapraszane również inne formacje współpracujące ze Strażą Graniczną w przeprowadzaniu kontroli. Innym istotnym elementem wartym podkreślenia są ćwiczenia związane z ochroną granicy „zielonej”. Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej może zakładać zakaz przekraczania granicy państwowej poza wyznaczonymi przejściami granicznymi, co spowoduje konieczność zabezpieczenia zarówno zamkniętych przejść, jak i odcinków granicy między przejściami granicznymi. Funkcjonariusze Straży Granicznej pełniący służbę w placówkach, których zasięg terytorialny obejmuje granicę wewnętrzną, nie prowadzą na co dzień tego typu działań. W związku z tym ich

kompetencje w tym zakresie mogą być ograniczone. Również ich znajomość terenu obejmującego linię granicy i obszar bezpośrednio przylegający, drogi dojazdowe itp. może być niewystarczająca do efektywnych działań. Ponadto, prowadzenie ćwiczeń obejmujących różne scenariusze może uwydatniać pewne słabe strony w organizacji lub przeprowadzaniu tymczasowych kontroli granicznych, co może dawać impuls do wprowadzania różnego rodzaju zmian i usprawnień, by w czasie realnych wyzwań móc im jak najlepiej sprostać przy jak najmniejszym wysiłku. W związku z powyższym, proponuje się organizowanie ćwiczeń z przeprowadzania tymczasowych kontroli granicznych na granicach wewnętrznych.

W nawiązaniu do powyższego, istotną kwestią są również szkolenia funkcjonariuszy, którzy mogą być wykorzystani do przeprowadzania kontroli. Ta problematyka została również poruszona w wywiadach. Jeden z ekspertów stwierdził, że zagrożenia, którym są w stanie przeciwdziałać funkcjonariusze SG, zależą między innymi od ich specjalności i przygotowania. Zatem, by zwiększyć efektywność kontroli, nieodzownym elementem jest inwestycja w kapitał ludzki. Strażnicy, którzy na co dzień nie zajmują się odprawą graniczną, powinni zostać zapoznani z jej podstawowymi zasadami. Jeżeli planowane jest wprowadzenie kontroli w związku z wydarzeniem o charakterze międzynarodowym i decyzja ta zostanie podjęta odpowiednio wcześniej, to istnieje możliwość przeprowadzenia szkoleń dla funkcjonariuszy. Jednakże szkolenia nie powinny być uzależnione od informacji o planowanych kontrolach, ponieważ w przypadku konieczności nagłych działań nie będzie wystarczająco dużo czasu na ich przeprowadzenie, dlatego ważne jest, żeby tego typu szkolenia prowadzić na bieżąco, w szczególności wobec strażników pełniących służbę na granicy wewnętrznej oraz wewnątrz kraju. Szkolenia mogą być również ukierunkowane na konkretne zagrożenia, wobec których planowane jest przywrócenie kontroli, co pozwoli lepiej ukierunkować działania kontrolne. Zatem kolejną rekomendacją jest wprowadzenie szkoleń związanych z przeprowadzaniem tymczasowych kontroli granicznych.

Ważną kwestią poruszaną niejednokrotnie w wywiadach jest infrastruktura. Obecnie przejścia graniczne na granicach wewnętrznych nie są wyposażone w miejsca odpowiednie do przeprowadzania kontroli ani nie posiadają żadnego zaplecza logistycznego czy socjalnego, co w przypadku dłuższych działań oraz złych warunków atmosferycznych staje się problematyczne (te mankamenty zostały również dostrzeżone w dwóch sprawozdaniach z realizacji tymczasowych kontroli granicznych – sprawozdania z 2013 i 2016 roku). Jednym z rozwiązań może być nawiązanie współpracy z zarządcami budynków po byłych przejściach granicznych w celu ich wykorzystania podczas kontroli granicznych. Mogłyby one zapewnić np. dostęp do sieci elektrycznej koniecznej do utrzymania urządzeń mobilnych, zaplecze socjalne czy pomieszczenia do przeprowadzania prostych czynności kontrolnych lub administracyjnych itp. Przykładem może być budynek po byłym przejściu granicznym w Radomierzcach, w którym obecnie działa Centrum Rekreacyjno-Turystyczne

w Radomierzycach. W innych miejscach, gdzie nie ma budynków pozostałych po byłych przejściach, można z powodzeniem stosować kontenery biurowe i sanitarne (w sprawozdaniu dotyczącym realizacji tymczasowych kontroli granicznych w 2016 roku w części z wnioskami zaproponowano zakup modułowych pawilonów mobilnych). Choć w poprzednich latach były one wykorzystywane, to działa się to w niewielkiej skali. Zastosowanie kontenerów w większej liczbie, w tym również kontenerów sanitarnych, powodowałoby mniejszą potrzebę wsparcia ze strony Państwowej Straży Pożarnej, która zabezpieczała miejsca kontroli granicznej właśnie w zakresie socjalnym. Przy większym zastosowaniu kontenerów należałoby część z nich ulokować w placówkach Straży Granicznej operujących na granicy wewnętrznej – zaletą byłby krótki czas ich relokacji w miejsca docelowe. Natomiast część powinna pozostawać w komendach oddziałów jako pewnego rodzaju odwód logistyczny, który pozwoliłby na elastyczne dostosowanie do wymogów wynikających z zakresu i intensywności oraz miejsc prowadzenia działań kontrolnych. Konkludując, kolejną propozycją jest poprawienie sytuacji infrastrukturalnej poprzez nawiązanie przez Straż Graniczną współpracy/porozumień z zarządzającymi budynkami po byłych przejściach granicznych oraz rozważenie inwestycji w mobilne kontenery.

Same kontenery to jednak nie wszystko. Nieodzowne jest również miejsce, w którym będą mogły zostać postawione. Jeden z ekspertów, wskazując na sposoby poprawy efektywności prowadzonych kontroli, podkreślił kwestię infrastruktury i podał jako przykład inwestycję realizowaną w Kołbaskowie w postaci wiaduktu połączonego z placem kontrolnym posiadającym przyłącza mediów i pasy kontrolne. Inny ekspert, również odnosząc się do kwestii efektywności kontroli, zasugerował budowę infrastruktury właściwej do przeprowadzania kontroli ze szczególnym uwzględnieniem dróg o dużym natężeniu ruchu. Place przeznaczone do prowadzenia kontroli granicznej są szczególnie istotne na drogach ekspresowych i autostradach. Wynika to z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy oraz podróżnych, a także stworzenia możliwości zawracania pojazdów, które w wyniku działań kontrolnych nie zostały wpuszczone na terytorium Polski. W takich miejscach powinien być również zapewniony dostęp do mediów oraz do sieci teleinformatycznej. Takie miejsca mogą dać również możliwość odpowiedniej organizacji ruchu, która wpłynie pozytywnie na płynność odpraw. Następną rekomendacją zatem dotyczy stworzenia odpowiednich miejsc do prowadzenia kontroli granicznych, w szczególności przy drogach o dużym natężeniu ruchu.

W wywiadach często uwypuklany był problem kadrowy. Obecnie Straż Graniczna nie jest w stanie, w oparciu o swoje siły, w pełni zabezpieczyć działań na granicach wewnętrznych podczas wznowienia kontroli granicznych. Ponadto zaangażowanie większej liczby funkcjonariuszy w kontrole graniczne powoduje uszczerbek dla innych działań ustawowych. Choć obecnie niedobory kadrowe dostrzegane są rów-

niez w innych służbach mundurowych i zagadnienie to stanowi szerszy problem, to warto zauważyć, że nawet przy pełnym ukompletowaniu obecnych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej nie byłoby możliwe samodzielne zabezpieczenie całej granicy wewnętrznej. Jeden z ekspertów wskazał, że rozwiązaniem mogłoby być przywrócenie służby kandydackiej, inny badany zaproponował stworzenie oddziałów w ramach Straży Granicznej lub MSWiA, kolejny zasugerował stworzenie lub wzmocnienie komórek organizacyjnych dedykowanych do realizacji tymczasowych kontroli granicznych. Przy podejmowaniu decyzji o sposobie wzmocnienia kadr Straży Granicznej należy wziąć pod uwagę potrzeby obecne oraz prognozowane, a także to, że omawiane działania mają charakter tymczasowy. Zasoby ludzkie mają istotny wpływ na efektywność prowadzonych kontroli, dlatego należy uznać tę kwestię za ważną. Choć problem ten został wskazany w tej pracy, to jego rozwiązanie wykracza poza jej zakres. Dlatego proponuje się podjęcie prac nad stworzeniem koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej na granicach wewnętrznych w ujęciu kadrowym.

Jedną z konsekwencji niewystarczających stanów osobowych może być sytuacja, w której kontrole będą prowadzone tylko na niektórych przejściach granicznych. Może to wynikać również z podjętej decyzji o zakresie prowadzonych działań. Tego typu sytuację jako problem określił jeden z ekspertów. W swojej wypowiedzi stwierdził, że tymczasowe kontrole na granicy lądowej nie wywarły wpływu na bezpieczeństwo, ponieważ kontrole prowadzono na głównych szlakach komunikacyjnych, pozostawiając pozostałe bez nadzoru. Z pewnością można stwierdzić, że prowadzenie działań kontrolnych tylko w wybranych przejściach w czasie, kiedy inne pozostają bez kontroli, powoduje pewne luki, które mogą być wykorzystywane przez osoby mogące stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa. Co za tym idzie, fakt ten obniża efektywność tymczasowych kontroli granicznych. Biorąc pod uwagę posiadane siły i środki i idące za tym możliwości, można założyć, że w dającej się przewidzieć przyszłości nie będzie możliwe zapewnienie całodobowych odpraw granicznych na każdym przejściu na granicy wewnętrznej. W związku z powyższym, by wzmocnić efektywność tymczasowych kontroli granicznych, podczas których nie zakłada się całkowitego zamknięcia przejść, na których nie będzie prowadzona kontrola, należy zwiększyć nad nimi nadzór. Można tego dokonać poprzez mobilne patrole, które będą dokonywać wyrwykowych kontroli oraz, co również bardzo istotne, poprzez swoją obecność wzmocnią element prewencji. Dodatkowym elementem prewencji byłoby prowadzenie monitoringu przejść granicznych za pomocą systemu kamer, które tworzyłyby świadomość stałego nadzoru. Za ich pomocą można sprawdzać, kto przekracza granicę, a uwzględniając dodatkowo produkty analizy ryzyka oraz bieżącą analizę ruchu granicznego, można w miejsca zagrożone kierować patrole mobilne. Gdy na jednym z przejść zostanie zauważony podejrzany środek transportu, można będzie w krótkim czasie podjąć działania mające na celu jego kontrolę już na terytorium Polski. System monitoringu przejść

granicznych na granicy wewnętrznej mógłby być wykorzystywany również w czasie, kiedy nie są prowadzone kontrole graniczne. Może być on zastosowany np. podczas prowadzenia działań operacyjno-rozpoznawczych, w związku z uruchomieniem alarmu „Child Alert”, przy analizowaniu zagrożeń transgranicznych (w tym nielegalnej migracji) lub podczas poszukiwania skradzionych pojazdów. W związku z powyższym, kolejną rekomendacją jest wzmocnienie nadzoru nad przejściami granicznymi, w których nie ma stałej kontroli.

W nawiązaniu do jednego z wywiadów, w którym ekspert postuluje stworzenie planów działania na poziomie taktycznym i operacyjnym, należy zauważyć, że gotowe i przećwiczone plany mogą znacznie ułatwiać zagadnienia organizacyjne w nagłych i kryzysowych sytuacjach. Gdy tego typu plany istnieją, to w momencie podjęcia decyzji o wprowadzeniu kontroli (i ich zakresie) jednostki na niższych poziomach nie muszą czekać na polecenia dotyczące sposobu organizacji działań, tylko od razu są zdolne do rozpoczęcia samodzielnych przygotowań. Tego rodzaju plany powinny być przygotowane w każdym oddziale i placówce Straży Granicznej, na których obszarze może dojść do wznowienia kontroli granicznej. Nie można tu oczywiście poprzestać na jednym planie. Powinno być ich więcej tak, by uwzględniały różne zakresy i intensywności działań, a także możliwości współpracy (krajowej i międzynarodowej) czy potencjalne zagrożenia. Po stworzeniu poszczególnych planów ważne jest, żeby zostały one rzetelnie przećwiczone, tak by znaleźć w nich potencjalne słabe strony, które będzie można wyeliminować, oraz – przede wszystkim – żeby każdy z funkcjonariuszy przewidziany do realizacji tymczasowych kontroli mógł zapoznać się ze swoimi potencjalnymi zadaniami w tym zakresie. Ważne, aby kwestia związana z planowaniem była postrzegana jako proces, to znaczy, żeby stworzone plany były z biegiem czasu weryfikowane, aktualizowane i trenowane. W związku ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową, pojawiającymi się zagrożeniami należy mieć na uwadze, że każdy plan z czasem ulegnie dezaktualizacji, a fluktuacja kadrowa powoduje ciągłą potrzebę ćwiczenia nawet tych niezmiennych się założeń. Zatem, następną rekomendacją jest stworzenie oraz bieżąca aktualizacja i ćwiczenie planów działania na poziomie operacyjnym i taktycznym (w każdym oddziale i placówce SG, na obszarze których może nastąpić wznowienie kontroli granicznej), w związku z wprowadzeniem tymczasowej kontroli granicznej.

Pozytywny wpływ na kontrolę na granicach wewnętrznych może mieć współpraca Straży Granicznej jako organu wiodącego, z udzielającymi jej wsparcia służbami krajowymi oraz zagranicznymi. Taką współpracę można było zauważyć w latach ubiegłych. Przynosiła ona pozytywne skutki i właśnie dlatego należy zapewnić w przyszłości dalsze możliwości jej rozwoju. Warto zwrócić uwagę na opinię zawartą w jednym z wywiadów, gdzie rozmówca zasugerował prowadzenie szkoleń dla służb wspierających Straż Graniczną. Poprzez te szkolenia można również rozumieć wspólne ćwiczenia w przeprowadzaniu tymczasowych

kontroli – ta propozycja koresponduje z zagadnieniami z poprzedniego akapitu. Wspólne ćwiczenia można prowadzić również ze służbami państw sąsiednich. Współpracę międzynarodową prowadzono jak dotąd z krajami sąsiadującymi z Polską, natomiast można ją rozwinąć także na inne państwa strefy Schengen w sytuacji, gdy kontrole prowadzone są w portach lotniczych i morskich. W takich przypadkach polegałaby ona na delegowaniu funkcjonariuszy SG do portów lotniczych i/lub morskich w wybranych krajach tak, by mogli oni dokonywać wstępnej weryfikacji podróżnych przed ich wejściem na pokład statku. Tego typu działania mogłyby być ukierunkowane np. na weryfikację autentyczności dokumentów. W związku z powyższym, kolejną propozycją jest zintensyfikowanie współpracy krajowej i międzynarodowej, w tym z państwami strefy Schengen, które nie sąsiadują z Polską.

Właściwe stosowanie i organizacja tymczasowych kontroli granicznych wymaga dogłębnej analizy zagrożeń. Warto przy jej dokonywaniu korzystać z wiedzy na temat efektu kaskadowego²⁶⁴. Wymaga to od analityków umiejętności przewidywania oraz dostrzegania sytuacji bezpieczeństwa globalnego, nie tylko w najbliższym otoczeniu. Korzystając z tej wiedzy, można przewidywać pewne negatywne zdarzenia, co pozwoli na szybsze i lepiej zorganizowane działania w ramach procesu przywrócenia kontroli granicznych. Ponadto przewidzenie potencjalnej „kaskady” zagrożeń może spowodować zminimalizowanie negatywnych skutków prowadzonych kontroli granicznych. Co równie ważne, odpowiednie analizy przewidujące potencjalne zagrożenia mogą być przyczynkiem do przeprowadzania odpowiednich ćwiczeń, symulacji (np. gier decyzyjnych) czy szkoleń pozwalających lepiej przygotować się na przeciwdziałanie poszczególnym zagrożeniom. Powyższe analizy powinny wykraczać poza właściwość Straży Granicznej. Tego rodzaju działalność powinna tworzyć efekt synergii pomiędzy różnymi instytucjami i służbami, jak np. Straż Graniczna, Policja, ABW, AW, MSWiA czy MSZ. Wielowymiarowy charakter efektu kaskadowego wymaga ścisłej współpracy różnych instytucji, w tym również uczelni wyższych.

Jako podsumowanie tego podrozdziału, zawierającego propozycje wynikające z przeprowadzonych badań, można wskazać następujące rekomendacje:

- wszystkie instytucje biorące udział w tymczasowych kontrolach granicznych powinny gromadzić dane na temat swojej działalności,
- Straż Graniczna powinna dokonać analizy dokumentu pt. *Założenia realizacji tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych* oraz potencjału formacji i włączając w to doświadczenia ze wszystkich dotychczasowych przywróceń kontroli, rozważyć aktualizację wskazanego dokumentu,

²⁶⁴ T. Zwęgliński, M. Smolarkiewicz, P. Gromek, *Efekt kaskadowy współczesnym wyzwaniem zarządzania kryzysowego*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2020, s. 13.

- zachęca się środowisko naukowe do prowadzenia badań nad tymczasowymi kontrolami granicznymi,
- proponuje się organizowanie ćwiczeń z przeprowadzania tymczasowych kontroli granicznych na granicach wewnętrznych,
- wprowadzenie szkoleń związanych z przeprowadzaniem tymczasowych kontroli granicznych,
- poprawienie sytuacji infrastrukturalnej poprzez nawiązanie przez Straż Graniczną współpracy/porozumień z zarządzającymi budynkami po byłych przejściach granicznych oraz rozważenie inwestycji w mobilne kontenery,
- proponuje się stworzenie odpowiednich miejsc do prowadzenia kontroli granicznych, w szczególności przy drogach o dużym natężeniu ruchu,
- rekomenduje się podjęcie prac nad stworzeniem koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej na granicach wewnętrznych w ujęciu kadrowym,
- należy zwiększyć nadzór nad przejściami granicznymi, na których nie ma stałej kontroli granicznej,
- proponuje się stworzenie oraz bieżącą aktualizację i ćwiczenie planów działania na poziomie operacyjnym i taktycznym (w każdym oddziale i placówce SG, na obszarze których może nastąpić wznowienie kontroli granicznej) w związku z wprowadzeniem tymczasowej kontroli granicznej,
- zintensyfikowanie współpracy krajowej i międzynarodowej, w tym z państwami strefy Schengen, które nie sąsiadują z Polską,
- należy prowadzić wieloaspektowe analizy zagrożeń w kontekście efektu kaskadowego. Powinny one być dokonywane przy współpracy różnych służb i instytucji.

4.5. Podsumowanie

Badanie jakościowe w postaci wywiadów z ekspertami jest bardzo ważnym elementem niniejszej publikacji. Pozwoliło zapoznać się z opiniami i wskazaniem na temat tymczasowych kontroli granicznych wyrażonych przez osoby zaznajomione z tą problematyką. Wśród ekspertów są osoby, które brały udział w omawianych działaniach na różnych poziomach, dzięki czemu te wszystkie opinie dają szeroki obraz tego zagadnienia. Wnioski (wyrażone w postaci rekomendacji) wyciągnięte z przedstawionego badania mogą w przyszłości posłużyć do poprawy efektywności tymczasowych kontroli granicznych.

Również badanie metodą obserwacji stanowi istotny element publikacji. Choć dotyczy tylko jednego przywrócenia kontroli, to stanowi ciekawe uzupełnienie dla wywiadów w tym zakresie.

Informacje zebrane od instytucji państwowych stanowią równie istotny element procesu badawczego. Najwięcej danych udało się pozyskać od Straży Granicznej i stanowiły one wyraźny wkład do prowadzonego badania. Jednakże również skromniejsza liczba informacji przekazanych przez pozostałe instytucje wnosi pewien wkład. Z jednej strony nakierowuje kolejne badania i kolejnych badaczy na skupianie się na konkretnych źródłach, a z drugiej strony uwydatnia potrzebę gromadzenia i przetwarzania tego typu informacji przez pozostałe służby biorące udział w omawianych działaniach. Jest to ważne nie tylko dla badaczy, którzy mogliby w przyszłości skorzystać z większej liczby danych, lecz także dla tych służb, które mogłyby je wykorzystywać dla swoich wewnętrznych potrzeb.

W oparciu o przeprowadzone badania sformułowano koncepcję proponowanych zmian. Część z nich wynika wprost z wypowiedzi ekspertów, natomiast pozostałe są efektem wyciągania wniosków. Wskazane propozycje dotyczą w głównej mierze, choć nie tylko, Straży Granicznej. Ich rozważenie i ewentualne zastosowanie może mieć korzystne implikacje dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski, ale również dla pozostałego obszaru strefy Schengen. Wskazane w poprzednim podrozdziale rekomendacje nie mają charakteru nakazowego. Stanowią one raczej pewne wskazanie i zaproszenie do dyskusji na temat tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, w tym do dyskusji nad rozwojem tego instrumentu celem poprawy jego efektywności.

Powyższe badania warto rozwijać w przyszłości, zwłaszcza w przypadku wprowadzenia kolejnych tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych.

W niniejszej publikacji, ze względu na założony okres badawczy, poruszono przypadki tymczasowych kontroli wprowadzanych ze względu na organizację imprez masowych oraz przeciwdziałania pandemii. Cechą wspólną tych działań był fakt ich wprowadzenia na wszystkich odcinkach granicy państwowej. Dopiero kolejne kontrole wprowadzane były ze względu na zagrożenie nielegalną migracją oraz – w przeciwieństwie do tych omówionych – tylko na wybranych odcinkach granicy. Ten dynamizm w środowisku bezpieczeństwa stanowi pewnego rodzaju ograniczenie badawcze, ponieważ w przypadku próby zbadania omawianego instrumentu, chcąc uwzględnić wszystkie tymczasowo przywrócone kontrole, mogłoby się okazać, że badanie to byłoby prowadzone bez końca. Autor podejmuje się próby kolejnych badań nad tymczasowymi kontrolami granicznymi, których zakres wykracza poza niniejszą publikację. Połączenie wyników badań zawartych w tej pracy z tymi będącymi rezultatem prowadzonych w dalszej kolejności działań badawczych może w przyszłości zaowocować stworzeniem koncepcji wykorzystania instrumentu, jakim jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej. Wzięcie pod uwagę obecnych, nowych doświadczeń w tym zakresie, wykraczających poza obszar badawczy publikacji, pozwoli na stworzenie koncepcji uwzględniającej szerszy zakres zagrożeń i możliwości

przeciwdziałania im. W związku z powyższym niniejsza książka stanowi dla autora wstęp do dalszej eksploracji instrumentów zapewniających bezpieczeństwo na granicach wewnętrznych.

Podsumowując, w wyniku przeprowadzonych badań – wywiadów z ekspertami i obserwacji własnych – potwierdzono, iż tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej ma pozytywny wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski.

Zakończenie

Powyższe rozważania zawarte w książce są efektem ponad dwuletniej eksploracji omawianej tematyki. Przeprowadzone badania stanowią dla autora motywację i punkt wyjścia do kolejnych działań badawczych w zakresie bezpieczeństwa granic wewnętrznych, bezpieczeństwa transgranicznego, a także bezpieczeństwa w ujęciu strefy Schengen.

Celem publikacji było *poznanie wpływu procesu tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski*. W związku z powyższym, sformułowano główny problem badawczy wyrażony w pytaniu: *jakie zmiany w bezpieczeństwie wewnętrznym Polski wnosi proces tymczasowo przywracanych kontroli granicznych?* Starając się odpowiedzieć na to pytanie problemowe, postawiono następującą hipotezę badawczą: *proces tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych poprawia bezpieczeństwo wewnętrzne Polski*.

W wyniku badań opisanych w poszczególnych rozdziałach, należy uznać za potwierdzoną wskazaną powyżej hipotezę badawczą.

Przeprowadzone przez autora badania potwierdzają, że proces tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych poprawia bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. Z analizy sprawozdań z przeprowadzonych kontroli wynika, że w wyniku tych działań wydawano decyzje o odmowie wjazdu (część decyzji uzasadniano zagrożeniem dla bezpieczeństwa) oraz zatrzymano szereg osób. Gdyby nie prowadzone tymczasowe kontrole graniczne, osoby, wobec których podejmowano te czynności

pozostałyby nieujawnione. Ważny był również prewencyjny charakter tych działań, który podkreślano w sprawozdaniach oraz w wywiadach. Eksperci w swoich wypowiedziach wyraźnie wskazywali, że tymczasowe kontrole graniczne wpływały korzystnie na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski oraz wymieniali szereg zagrożeń, którym mogą przeciwdziałać funkcjonariusze Straży Granicznej podczas tego typu działań.

W wyniku dokonanej analizy źródeł autor nie doszukał się nigdzie tak postawionej tezy, dlatego niniejsze badania można uznać za element wkładu do teorii w tym zakresie – szczególnie biorąc pod uwagę wskazaną wcześniej lukę badawczą. Mogą mieć one również zastosowanie w praktyce. W ich wyniku mogą być podejmowane bardziej świadome, śmiałe i/lub przemyślane decyzje o stosowaniu omawianego instrumentu. Dodatkowym walorem praktycznym publikacji może być koncepcja proponowanych zmian.

Warto w tym miejscu odnieść przeprowadzane badania do podstawowych funkcji nauki. Zdaniem autora niniejsza publikacja spełniła funkcje²⁶⁵: opisową – dokonano opisu i wyjaśnienia procesu tymczasowych kontroli granicznych; wyjaśniającą – wskazano, dlaczego pojawił się omawiany instrument oraz czym się charakteryzuje; przewidującą – wyniki badań wskazują, że w przypadku zastosowania tymczasowych kontroli, można doprowadzić do poprawienia bezpieczeństwa wewnętrznego Polski; ideologiczną – w kontekście wypowiedzi ekspertów na temat działań mogących poprawić efektywność kontroli; instrumentalną – poprzez wyrażenie szeregu rekomendacji.

Niniejsza publikacja pokazuje, że instrument, którym jest tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej, może poprawiać bezpieczeństwo wewnętrzne Polski, a jego stosowanie jest przydatne w przeciwdziałaniu szeregowi zagrożeń. Dlatego warto tu zaproponować, by w przypadku braku przeprowadzania tego typu kontroli (w ogóle lub na wybranym rodzaju odcinka granicy państwowej) w dłuższym okresie, rozważyć prowadzenie ćwiczeń. Dzięki nim Straż Graniczna mogłaby utrzymywać i poprawiać swoje zdolności organizacyjne i logistyczne, nabierać nowych doświadczeń przydatnych w realnych działaniach, a także poprawiać współpracę ze służbami i instytucjami współdziałającymi w tym zakresie.

Na zakończenie rozważań dotyczących jednego z instrumentów ochrony granicy państwowej autor chce przytoczyć słowa naukowca określanego mianem geografa niepodległości – Eugeniusza Romera. Uczony, pisząc o geografii Polski, zwracał uwagę także na bezpieczeństwo granic. Podkreślał znaczenie działalności społeczeństwa w słowach:

Korzystność granic wzmoże oczywiście poczucie państwowego bezpieczeństwa, ale w danych warunkach geograficznych prawdziwe gwaran-

²⁶⁵ C. Rutkowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie z elementami naukoznawstwa*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2018, s. 47.

*cje wolności pozostają zawsze „w rękach naszych, w piersiach i gardłach naszych”!*²⁶⁶.

Natomiast w kontekście państwa i narodu pisał:

*(...) musi naród, reprezentujący w danych warunkach geograficznych myśl państwową, wykształcić w sobie i odpowiedni zmysł politycznej ekspansji i odpowiedni zmysł organizacji obrony granic*²⁶⁷.

Romer podkreślał, że z uwagi na trudną geografię Polski w sprawie bezpieczeństwa granic ważną rolę muszą odgrywać państwo i społeczeństwo. W duchu wskazówek Romera pozostaje niniejsza książka, skupiona na jednym z instrumentów państwa służących do zapewnienia bezpieczeństwa granic wewnętrznych i bezpieczeństwa wewnętrznego Polski.

²⁶⁶ E. Romer, *Pisma geopolityczne*, oprac. M. Stefan, Nowa Konfederacja, Warszawa 2021, s. 208.

²⁶⁷ Tamże, s. 201.

Bibliografia

Druki zwarte

- Babiński A. (red.), *Meandry bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2017.
- Balcerzak T., Szkudlarek I., *Odporność społeczna i bezpieczeństwo lokalne wobec zagrożeń hybrydowych – między regulacją a praktyką*, [w:] Kułakowska A., Jakubczak W., Żurawski S. (red.), *Współczesna architektura środowiska bezpieczeństwa – wybrane problemy*, Warszawa 2026. DOI: <https://doi.org/10.70402/apoz.2026.wasb.9788398070447.85-101>
- Czulda R., *Spór o największą tamę Afryki*, „Układ Sił” 2021, nr 30.
- Czupryński A., *Istota nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 73(1).
- Gromek P., *Istota bezpieczeństwa powszechnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2018, nr 68(4).
- Gryz J., Kitler W., *Identyfikacja, klasyfikacja, podział i uzasadnienie pojęcia, istoty, składników i zakresu bezpieczeństwa państwa (narodowego)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.
- Jakubczak R., Jakubczak W., *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego*, Akademia Policji w Szczytnie, Szczytno 2023.

- Jakubczak W., *Kryzys migracyjny na wschodniej granicy UE – rola Europolu we współpracy w bezpieczeństwie wewnętrznym*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2021, t. 70, nr 2.
- Jakubczak W., Rudek M., *Współpraca Policji ze Strażą Graniczną – odpowiedź na wyzwania stawiane przez pandemię COVID-19*, [w:] Wiśniewski B., Gikiewicz M., Zwęgliński T. (red.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. X, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2022.
- Jarmoszko S., Kalita C., Maciejewski J., *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2016.
- Kaczmarczyk B., *Bezpieczeństwo i jego typologie*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2013, t. 31, nr 3.
- Kaczmarczyk B., *Typologia zagrożeń*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2014, t. 34, nr 3.
- Kaczmarczyk B., *Zagrożenia i jego typologie*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2013, nr 48(4).
- Kaczmarek J., Łepkowski W., Zdrodowski B. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
- Kosińska A., Witkowski P. (red.), *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2016.
- Kuc B.R., Ścibiorek Z., *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Lesiewicz E., *Strefa Schengen w dobie kryzysu migracyjnego*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 4.
- Lesińska M., Okólski M. (red.), *30 wykładów o migracjach*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2023.
- Lorek M., *Bezpieczeństwo energetyczne a bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Modern Management Review” 2017, nr 24(3).
- Lubiewski P., *Nielegalna imigracja. Zagrożenia bezpieczeństwa. Część 1*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2016.
- Lubiewski P., *Nielegalna imigracja. Przeciwdziałanie. Aspekty instytucjonalne i prawne. Część 2*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2018.
- Lubiewski P., *Wpływ nielegalnej imigracji na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Babiński A. (red.), *Meandry bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2017.
- Misiuk A., Itrich-Drabarek J., Dobrowolska-Opała M. (red.), *Encyklopedia bezpieczeństwa wewnętrznego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2021.
- Okoń E., *Zadania i zakres uprawnień Straży Granicznej w odniesieniu do EURO 2012*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2012–2013, t. VIII–IX, z. 1.

- Pawłowski J. (red.), *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.
- Piłsudski J., *Myśli, mowy i rozkazy*, Kwadryga, Warszawa 1989.
- Rokicka K., *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2000, nr 2.
- Romer E., *Pisma geopolityczne*, oprac. Stefan M., Nowa Konfederacja, Warszawa 2021.
- Rutkowski C., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie z elementami naukoznawstwa*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2018.
- Socha R., *Prawne aspekty ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach pandemii*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 75(3).
- Sudul R., *Droga Polski do Schengen – osiągnięcia i wyzwania w zakresie zmiany systemu ochrony granicy zewnętrznej UE*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 3.
- Szachoń-Pszenny A., *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Ars boni et aequi, Poznań 2011.
- Szachoń-Pszenny A., *Granice strefy Schengen w obliczu początku pandemii koronawirusa – zasady prawne i możliwe scenariusze w 2020 roku*, „Krytyka Prawa” 2020, t. 12, nr 4.
- Szkudlarek I., *Polityka zagraniczna Białorusi*, [w:] Elak L. (red.), *Ochrona granicy państwowej. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20075877>
- Szkudlarek I., *Rola środków masowego przekazu w wojnach i konfliktach zbrojnych na wybranych przykładach*, [w:] Lasota J., Palczewska M. (red.), *Polemologia: wielowymiarowość wojny i konfliktu zbrojnego*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20075760>
- Szkudlarek I., *Zarys ewolucji koncepcji bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990–2014*, [w:] Krysiński S., Wikarczyk A., Żylińska J. (red.), *Nauki społeczne w dobie innowacji*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2019. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20075881>
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc B.R., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Trojanowska-Strzęboszewska M. (red.), *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.
- Wawrzusiszyn A., *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Difin, Warszawa 2012.
- Wiśniewski B. (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011.
- Wojtaszczyk K.A., Szymańska J. (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2017.
- Zarecka M., *Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012*, „Wiedza Obronna” 2014, nr 2–3.

- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86).
- Zwęgliński T., Smolarkiewicz M., Gromek P., *Efekt kaskadowy współczesnym wyzwaniem zarządzania kryzysowego*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2020.

Dokumenty elektroniczne

- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 13/2022. Swobodne przemieszczanie się w UE podczas pandemii COVID-19: ograniczony nadzór nad kontrolami na granicach wewnętrznych i nieskoordynowane działania państw członkowskich*, Luksemburg 2022.
- Informacje udostępnione przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej (dane dotyczące działań w 2020 r.).
- Informacje udostępnione przez Komendę Główną Policji (dane dotyczące działań w 2020 r.).
- Informacje udostępnione przez Komendę Wojewódzką Policji w Gorzowie Wielkopolskim, Komendę Wojewódzką Policji w Krakowie i Komendę Wojewódzką Policji w Opolu (dane dotyczące działań w 2020 r.).
- Komitet Integracji Europejskiej, *Narodowa Strategia Integracji*, Warszawa 1997.
- Koncepcja tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w tym organizacji, podziału zadań i współdziałania Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej*, Warszawa 2010.
- Koziej S., *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)*, Warszawa 2010.
- Malendowicz P., *Ekstremizm polityczny a bezpieczeństwo państwa i ład międzynarodowy*, Warszawa 2015, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/MALENDOWICZ_33-2015.pdf
- Materiały Komendy Głównej Straży Granicznej dotyczące tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej w 2012 r.
- Opinia rzecznika generalnego z dnia 6 października 2021 r. w sprawach połączonych C-368/20 i C-369/20.
- Program dostosowania organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) (MasterPlan SIS I VIS PL)*.
- Sekściński A., *Polityczne uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w XXI wieku*, Warszawa 2010, http://www.fsap.pl/documents/publications/Referat_Polityczne_uwarunkowania_bezpiecze%C5%84stwa_wewn_Polski_w_XXI_wieku.pdf

- Sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10–16 lutego 2019 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w dniach od 22 listopada do 16 grudnia 2018 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2018.
- Sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 15 marca do 12 czerwca 2020 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2020.
- Sprawozdanie z realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w czasie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w Polsce i na Ukrainie EURO 2012*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie z realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz Światowych Dni Młodzieży połączonych z wizytą Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2016.
- Sprawozdanie z realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa XIX Sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, IX Sesji Konferencji Stron służącej jako Spotkanie Stron Protokołu z Kioto oraz sesji Organów Pomocniczych*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2013.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020.
- Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*, Bruksela 2010.
- Założenia realizacji tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych*, Warszawa 2012.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1882).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 295).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 1990, nr 78, poz. 462).

- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1940).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. 2010, nr 79, poz. 523).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2354).
- Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 1157).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. 2021, poz. 2490).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022, poz. 655).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie określenia wzoru wykazu przejść granicznych planowanych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej (Dz.U. 2011, nr 240, poz. 1434).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2012, poz. 566).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2013 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2013, poz. 1246).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2016, poz. 840).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2018 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2018, poz. 2058).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2019, poz. 247).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2020, poz. 434).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 czerwca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (Dz.U. 2020, poz. 1029).
- Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisany w Schengen dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz. Urz. WE L 239 z 22.09.2000).
- Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r., podpisana w Schengen dnia 19 czerwca 1990 r. (Dz.Urz. WE L 239 z 22.09.2000).
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Urz. UE L 105 z 13.04.2006).
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy w dziedzinie komunikacji kolejowej przez polsko-niemiecką granicę państwową, sporządzona w Berlinie dnia 14 listopada 2012 r. (Dz.U. 2016, poz. 1062).
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r. (Dz.U. 2015, poz. 939).
- 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).
- Zalecenie Komisji (UE) 2017/1804 z dnia 3 października 2017 r. dotyczące wdrożenia przepisów kodeksu granicznego Schengen dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w strefie Schengen (Dz.Urz. UE L 259 z 7.10.2017).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 z dnia 13 czerwca 2024 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.Urz. UE L, 2024/1717, 20.06.2024).

Zasoby internetowe

- Business Insider, *Wracają kontrole na unijnych granicach. Zdecydowało się już kilka krajów*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wracaja-kontrole-na-unijnych-granicach-zdecydowalo-sie-juz-kilka-krajow/578w2g8> (dostęp: 29.05.2023 r.).

- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Indeks Percepcji Korupcji 2019*, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/rankingi-korupcji/13083,Indeks-Percepcji-Korupcji-2019.html> (dostęp: 21.07.2022 r.).
- Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Raport Antykorupcyjny UE*, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/unia-europejska/10798,Raport-Antykorupcyjny-UE.html> (dostęp: 21.07.2022 r.).
- CyberDefence24, *Rosyjska dezinformacja na Telegramie kwitnie. Broń wymierzona również w Polskę*, <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/rosyjska-dezinformacja-na-telegramie-kwitnie-bron-wymierzona-rowniez-w-polske> (dostęp: 21.08.2022 r.).
- Euractiv, *Komisja Europejska grozi Austrii. Chodzi o kontrole graniczne*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/komisja-europejska-grozi-austrii-chodzi-o-kontrole-graniczne/> (dostęp: 30.05.2023 r.).
- Federacja Anarchistyczna, *Płaszczyszna*, <https://federacja-anarchistyczna.pl/plaszczyszna/> (dostęp: 21.08.2022 r.).
- Gazeta Prawna, *Na granicę Austrii ze Słowacją wrócą kontrole*, <https://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8557323,na-granice-austrii-ze-slowacja-wroca-kontrole.html> (dostęp: 29.05.2023 r.).
- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Organizacja KSRG*, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/organizacja-kstrg> (dostęp: 24.10.2022 r.).
- Komenda Główna Policji, *Statystyka*, <https://statystyka.policja.pl/> (dostęp: 18.07.2022 r.; 21.07.2022 r.).
- Komisja Europejska, *Komunikat prasowy IP/08/472*, https://ec.europa.eu/commision/presscorner/detail/pl/IP_08_472 (dostęp: 15.01.2023 r.).
- Komisja Europejska, *Temporary Reintroduction of Border Control*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en (dostęp: 28.06.2023 r.; 01.12.2024 r.).
- Komisja Europejska, *Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_pl (dostęp: 29.05.2023 r.).
- Komunistyczna Partia Polski, *Program*, <https://kom-pol.org/program/> (dostęp: 21.08.2022 r.).
- Krajowa Administracja Skarbowa, *KAS skutecznie walczy z podróbkami*, <https://www.gov.pl/web/kas/kas-skutecznie-walczy-z-podrobkami> (dostęp: 18.07.2022 r.).
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Ratownictwo górskie*, <https://www.gov.pl/web/mswia/ratownictwo-gorskie> (dostęp: 24.10.2022 r.).
- Nasze Miasto Lubañ, *40 ton odpadów miało trafić z Niemiec do Polski*, <https://luban.naszemiasto.pl/40-ton-odpadow-mialo-trafic-z-niemiec-do-polski-kolejny/ar/c1-8142179> (dostęp: 23.08.2022 r.).
- Obóz Narodowo-Radykalny, *Nasze inicjatywy*, <https://www.onr.com.pl/nasze-inicjatywy/> (dostęp: 21.08.2022 r.).

- Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, *Medycy*, <https://www.migracje.uw.edu.pl/projects/medycy/> (dostęp: 16.09.2022 r.).
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 11.10.2026 r.).
- Służby specjalne, *Bezwzględni wobec przestępczości gospodarczej*, <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/bezwzgleдни-wobec-przestepczosci-gospodarczej> (dostęp: 18.07.2022 r.).
- Straż Graniczna, *26 ton odpadów nie wjechało do Polski*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/7813,26-ton-odpadow-nie-wjechalo-do-Polski.html> (dostęp: 23.08.2022 r.).
- Straż Graniczna, *Granice RP*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/granice-rp/1910,Granice-RP.html> (dostęp: 03.07.2023 r.).
- Straż Graniczna, *Odpady nie wjechały do Polski*, <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/7844,Odpady-nie-wjechaly-do-Polski.html> (dostęp: 23.08.2022 r.).
- Straż Graniczna, *Pod Krakowem ujawniono papierosy bez akcyzy za blisko 6 mln zł*, <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/10044,Pod-Krakowem-ujawniono-papierosy-bez-akcyzy-za-blisko-6-mln-zl.html> (dostęp: 18.07.2022 r.).
- Straż Graniczna, *Wciąż niespokojnie na granicy polsko-białoruskiej*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/10093,Wciaz-niespokojnie-na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (dostęp: 11.06.2022 r.).
- TVN24, *Warszawa. Migranci na granicy polsko-białoruskiej. Demonstracja przed Komendą Główną Straży Granicznej*, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/mokotow/warszawa-migranci-na-granicy-polsko-bialoruskiej-demonstracja-przed-komenda-glowna-strazy-granicznej-5330719> (dostęp: 11.06.2022 r.).
- Woda.edu.pl, *Bliski Wschód*, https://www.woda.edu.pl/artykuly/bliski_wschod/ (dostęp: 22.06.2022 r.).

Spis zdjęć

Zdjęcie 1.	Przeście graniczne w Gorzyczkach, 2019 r.	92
Zdjęcie 2.	Zaplecze socjalne na przejściu granicznym w Jędrzychowicach, 2020 r.	97
Zdjęcie 3.	Przeście graniczne w Jędrzychowicach, 2020 r.	101
Zdjęcie 4.	Przeście graniczne w Zawidowie, 2024 r.	122

Streszczenie

Publikacja podejmuje problematykę wpływu procesu tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych strefy Schengen na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski. W części teoretycznej omówiono pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego, jego współczesne zagrożenia oraz służby i instytucje odpowiedzialne za jego zapewnienie. Przedstawiono także genezę strefy Schengen, drogę Polski do członkostwa w niej oraz unijne i krajowe podstawy prawne przywracania kontroli granicznej, z uwzględnieniem nowelizacji kodeksu granicznego Schengen z 2024 r. Analizie poddano wszystkie sześć tymczasowych przywróceń kontroli granicznej przeprowadzonych przez Polskę w latach 2007–2023: w związku z EURO 2012, konferencjami klimatycznymi w 2013 i 2018 r., szczytem NATO i Światowymi Dniami Młodzieży w 2016 r., konferencją bliskowschodnią w 2019 r. oraz pandemią COVID-19 w 2020 r. Część empiryczną stanowią wywiady z ekspertami, obserwacja uczestnicząca oraz dane pozyskane od instytucji. Wyniki badań wskazują, że tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski – zarówno poprzez ujawnianie osób niepożądanych i poszukiwanych, jak i poprzez efekt prewencyjny. Na tej podstawie sformułowano rekomendacje dotyczące m.in. planowania, szkoleń, ćwiczeń, infrastruktury oraz zasobów kadrowych Straży Granicznej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wewnętrzne, strefa Schengen, tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej, granice wewnętrzne, Straż Graniczna, kodeks graniczny Schengen, ochrona granicy państwowej

Abstract

The publication addresses the impact of the temporary reintroduction of border control at the internal borders of the Schengen area on the internal security of Poland. The theoretical part discusses the concept of internal security, contemporary threats to it, and the services and institutions responsible for ensuring it. It also presents the origins of the Schengen area, Poland's path to membership, and the EU and national legal bases for reintroducing border control, including the 2024 amendment to the Schengen Borders Code. All six temporary reintroductions of border control carried out by Poland in 2007–2023 are analysed: in connection with UEFA EURO 2012, the climate conferences of 2013 and 2018, the NATO summit and World Youth Day in 2016, the Middle East ministerial conference in 2019, and the COVID-19 pandemic in 2020. The empirical part is based on expert interviews, participant observation and data obtained from state institutions. The findings indicate that the temporary reintroduction of border control has a positive impact on Poland's internal security, both by detecting undesirable and wanted persons and through its preventive effect. On this basis, recommendations are formulated concerning, among others, planning, training, exercises, infrastructure and the staffing of the Border Guard.

Keywords: internal security, Schengen area, temporary reintroduction of border control, internal borders, Border Guard, Schengen Borders Code, border surveillance

 **Kontekst**
Wydawnictwo

WYDAWNICTWO NAUKOWE

Wydawnictwo Naukowe Kontekst. Poznań 2026. Wydanie I.

Papier offsetowy 80 g/m², 16,5 a.w.

Oddano do składu: 18 X 2026. Podpisano do druku: 27 X 2026

Printed in Poland



dr Maciej Rudek

Funkcjonariusz Straży Granicznej,
uczestnik operacji zagranicznych,
doktor w dyscyplinie
nauki o bezpieczeństwie.

Członek Polskiego Towarzystwa
Geopolitycznego.

Zainteresowania naukowe:
bezpieczeństwo transgraniczne,
ochrona granic,
migracje międzynarodowe.



**PATRONAT
NAUKOWY**



**PATRONAT
HONOROWY**



NSZZ FSG
przy OSS SG

ISBN 978-83-68332-39-1