

Krzysztof Świdorski

## **Współpraca formacji mundurowych w utrzymaniu bezpieczeństwa transgranicznego Polski**

### **Wstęp**

Współczesnemu bezpieczeństwu poświęcono wiele publikacji podkreślając jednocześnie zwiększającą się skalę zagrożeń dla współczesnego świata. Oczywiście samo precyzyjne zdefiniowanie bezpieczeństwa, wyodrębnienie jego wszystkich wymiarów nie zapobiegnie występowaniu współczesnych zagrożeń. Do tego niezbędne jest posiadanie odpowiednich sił – poprzez które rozumiemy ludzi oraz odpowiednich środków – czyli sprzętu i wyposażenia. Dopiero spełnienie tych warunków stanowi podstawę do podejmowania skutecznych działań w ich zapobieganiu.

Efektywność i skuteczność w przeciwdziałaniu zagrożeniom osiągniemy tylko i wyłącznie wtedy, gdy owi ludzie będą wykwalifikowanymi specjalistami w swoich dziedzinach a posiadany przez nich sprzęt będzie wysokiej jakości, gotowy do użycia w każdej sytuacji. Bezpieczeństwo i współczesne zagrożenia mają charakter globalny. Wynikają w znacznym stopniu z przemian społecznych, zjawisk, na które rządzący do końca nie mają wpływu. W związku z powyższym taka sytuacja wzbudza wiele wątpliwości i niepewności w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa<sup>1</sup>.

Efektywne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych ma się przejawiać poprzez przygotowanie (w sposób przemyślany i zorganizowany) posiadanych sił i środków do skutecznego przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom. Można to osiągnąć jedynie poprzez posiadanie wystarczającej wiedzy na temat potencjalnych zagrożeń, posiadanych sił i środków, specjalistycznego wyszkolenia ludzi, doskonałego stanu technicznego posiadanego sprzętu oraz wiedzy na temat możliwości ich wykorzystania.

Celem artykułu jest identyfikacja obszarów współpracy formacji mundurowych (grup dyspozycyjnych) i instytucji państwowych w zakresie utrzymania

<sup>1</sup> C. Marcinkowski, *Zagrożenia i wyzwania transgranicznego bezpieczeństwa współczesnego świata*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2011, nr 8.

bezpieczeństwa na poziomie transgranicznym. Dla potrzeb osiągnięcia celu w artykule została dokonana analiza współpracy Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz służb ratownictwa medycznego i górskiego realizujących swoje zadania w ramach systemu transgranicznego.

## **Rola i znaczenie formacji mundurowych (grup dyspozycyjnych) i instytucji państwowych w aspekcie współczesnych zagrożeń**

Wyartykułowanie znaczenia współpracy pomiędzy różnymi formacjami mundurowymi w przeciwdziałaniu zagrożeniom w stosunku do systemu transgranicznego nabiera szczególnego znaczenia. Miarą skuteczności realizacji swoich zadań będzie dobra współpraca nie tylko z instytucjami i grupami dyspozycyjnymi jednego państwa, ale w tym przypadku trzeba już mówić o współpracy międzynarodowej. Współpracy, która bezpośrednio będzie dotyczyła odpowiedników służb i instytucji po drugiej stronie granicy. To z kolei będzie wymagało od każdej ze stron zaufania i odpowiedzialności, zgodnie z zasadą, iż niebezpieczeństwa i zagrożenia nie znają granic.

Diagnozowaniem stopnia współczesnych zagrożeń, w tym zagrożeń dla systemu transgranicznego zajmują się wyspecjalizowane instytuty i ośrodki naukowe. Analiza wyników ich pracy pozwala wyodrębnić cztery zasadnicze zagrożenia dla systemu transgranicznego.

Pierwszym jest zagrożenie militarne, które zdaniem specjalistów jest mało realne przede wszystkim ze względu na brak otwartych konfliktów narodowościowych w regionach transgranicznych. Kolejnym jest zagrożenie społeczne, które zostało wskazane jako duże ze względu na migracje, bezrobocie, działanie międzynarodowych grup przestępczych czy możliwość wystąpienia epidemii w strefach transgranicznych. Trzecim zagrożeniem jest zagrożenie gospodarcze, które zostało wskazane jako duże ze względu na powiązania ekonomiczne, gospodarcze i procesy globalne współczesnego świata. Ostatnim zagrożeniem jest zagrożenie informatyczne, określone jako znaczące<sup>2</sup>. Pod tym pojęciem należy rozumieć ataki w cyberprzestrzeni oraz fizyczne ataki na systemy informatyczne. Przykładem państwa, które musiało podjąć walkę z tym stosunkowo nowym zagrożeniem jest Estonia. Państwo, które w kwietniu 2007 r. doświadczyło zmasowanego ataku hakerskiego na swoje systemy informatyczne. Przedstawiając te najważniejsze zagrożenia dla systemu transgranicznego wydaje się, że nie można pominąć zagrożenia przyrodniczego, związanego z ociepleniem klimatu. Jest to zagrożenie, z efektami którego coraz częściej mamy jako ludzkość do czynienia, generujące serię katastrof, suszy, huraganów, powodzi itp.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Rola i znaczenie grup dyspozycyjnych w kontekście współczesnych zagrożeń bez wątpienia wzrasta. Potęguje to wzrost wymagań wobec funkcjonariuszy poszczególnych grup dyspozycyjnych.

O skuteczności działania poszczególnych formacji świadczą ich rezultaty, a więc określone wyniki ich służby w aspekcie przeciwdziałania tragediom i przewyższania wszelkich niebezpieczeństw zagrażających systemowi społecznemu<sup>3</sup>.

Dokonując analizy roli i znaczenia przedstawicieli poszczególnych grup dyspozycyjnych w kontekście systemu transgranicznego należy wyjaśnić jakie formacje mundurowe kryją się pod tym pojęciem. J. Maciejewski dokonał następującej typologii grup dyspozycyjnych:

- 1) militarne (wojsko, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa, jednostki specjalne);
- 2) paramilitarne (Policja, Służba Więzienna, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne);
- 3) cywilne (specjalistyczne służby ratownictwa medycznego, pogotowia technicznego, ratownictwa górniczego, wodno-kanalizacyjnego, drogowego, chemicznego, elektrycznego itp.);
- 4) ochotnicze (ochotnicze straże pożarne, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, harcerskie grupy ratownicze itp.)<sup>4</sup>.

Każda z wymienionych służb ma swoją ściśle określoną specjalizację w aspekcie niesienia pomocy potrzebującym, ale również ma swoje problemy i wyzwania, które szczególnie po wstąpieniu Polski do strefy Schengen wyraźnie się uwidoczniły. Należy podkreślić, że w aspekcie systemu bezpieczeństwa państwa grupy dyspozycyjne odgrywają coraz większe znaczenie. Szczególnego znaczenia nabierają ich działania na terenie województwa, powiatu, gminy, gdzie są najbardziej widoczne. A to przecież z tej perspektywy należy postrzegać współpracę grup dyspozycyjnych na rzecz bezpieczeństwa w systemie transgranicznym. Zaproponowana przez J. Maciejewskiego typologia grup dyspozycyjnych w znacznym stopniu odpowiada systemowi bezpieczeństwa dziedzinowego. Podział ten jest szczególnie przydatny do przeprowadzenia analizy współpracy określonych służb i instytucji państwowych w kontekście systemu transgranicznego.

Analiza dynamiki procesów zachodzących na arenie międzynarodowej a w szczególności w Europie skłania do wniosku, że obniża się poziom jak i poczucie bezpieczeństwa na kontynencie. Jak zatem w aspekcie wzrastającej skali i rodzaju zagrożeń, stale rozwijającej się zorganizowanej przestępczości (przemysł broni, materiałów jądrowych, handel narkotykami i ludźmi, nielegalna migracja, porwania dla okupu oraz nielegalne operacje finansowe) realizują swoje zadania

<sup>3</sup> J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wrocław 2012, s. 49.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 58.

przedstawiciele grup dyspozycyjnych w rejonach przygranicznych. Zatem, w jaki sposób w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości grupy dyspozycyjne mają skutecznie realizować swoje wyspecjalizowane funkcje w ramach wyodrębnionego systemu bezpieczeństwa państwa w obszarach transgranicznych.

## **Współpraca formacji mundurowych i instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa transgranicznego**

Wstąpienie Polski do strefy Schengen wymusiło reorganizację zmiany granic, od tego momentu granice można przekraczać w dowolnym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej. Już przed wstąpieniem Polski do strefy Schengen, bo od 2003 r. prowadzona była reorganizacja Straży Granicznej. W wyniku tych zmian nastąpiło przesunięcie pracowników z kontroli ruchu granicznego do patroli działających w strefie nadgranicznej i poza nią.

Podstawową formą służby realizowanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej na odcinkach granicy wewnętrznej UE jest wspólne patrolowanie określonych obszarów, wyodrębnionych na podstawie przeprowadzonych analiz ryzyka i rozpoznania. W ramach współpracy transgranicznej prowadzone są wspólne kontrole pojazdów. Kontrole odbywają się na równych prawach po dwóch stronach granicy, dla rejonu Dolnego Śląska szczególnie istotne przedsięwzięcia realizowane są z partnerami z Czech i Niemiec.

Inną formą współpracy jest legitymowanie osób, kontrola środków transportu, systematyczne lub okresowe kontrole miejsc publicznych w strefie nadgranicznej oraz udział w różnych akcjach ratowniczych po obu stronach granicy. Jednak, aby sprawnie i skutecznie można było realizować powyższe zadania niezbędne było powstanie punktów kontrolnych, miejsc z międzynarodową obsługą na granicy wewnętrznej. Zasadniczym celem powstania tego rodzaju miejsc była wymiana informacji (w ramach systemu informatycznego Schengen) o osobach poszukiwanych, pościgach transgranicznych, skradzionych samochodach, fałszywych dokumentach itp.

Jednym z wymiernych przykładów współpracy transgranicznej jest współpraca polsko-niemiecka w placówce straży granicznej w Ludwigsdorfie. Placówka swoją działalność rozpoczęła w 2012 r. (w ramach projektu zmierzającego do poprawy stanu bezpieczeństwa na terenach przygranicznych) na podstawie umowy międzynarodowej między Polską a Niemcami o współpracy organów Policji i Straży Granicznej na terenach przygranicznych z 18 II 2002 r.<sup>5</sup> Podczas projektu placówka odniosła znaczące wyniki swojej działalności, przeprowadzając łącz-

<sup>5</sup> E. Dziedziela, M. Pacer-Kaznowska, *Współpraca międzynarodowa Straży Granicznej w zwalczaniu przestępczości transgranicznej na przykładzie wspólnej polsko-niemieckiej placówki straży*

nie 3006 wspólnych patroli. W wyniku przeprowadzonych kontroli funkcjonariusze polsko-niemieckiej placówki zatrzymali 979 osób (638 obywateli Ukrainy, 83 obywatele Polski i 64 obywatele Rosji). Najczęstszymi powodami zatrzymań było fałszerstwo dokumentów, nielegalny pobyt na terenie Polski, przekroczenie granicy wbrew przepisom Polski i Niemiec<sup>6</sup>. Przedstawione wyniki w sposób oczywisty świadczą o skuteczności pilotażowego projektu, który przyczynił się do wzrostu bezpieczeństwa w strefie transgranicznej. Poza tym program pozwolił poznać specyfikę pracy służb dwóch krajów, nabrać do siebie zaufania, co w kontekście zadań realizowanych przez funkcjonariuszy Polski i Niemiec może stanowić jeden z istotnych elementów skuteczności działań tych służb.

Zgodnie z podziałem administracyjnym państwa to na władzach lokalnych spoczywa obowiązek zabezpieczenia bezpieczeństwa powszechnego społeczeństwa lokalnej przed bezprawnymi działaniami, skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych na ich terytorium. Samorządy lokalne powstały z mocy prawa i związku lokalnego społeczeństwa powołanego do samodzielnego wykonywania zadań. Starosta w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest organem administracji publicznej i ponosi odpowiedzialność za skutki działań własnych, a także powiatowych służb (inspekcji, straży), nad którymi sprawuje zwierzchnictwo<sup>7</sup>. Te nowe obowiązki przyczyniły się w sposób wymierny do większej aktywności władz wojewódzkich, administracyjnych i lokalnych w zakresie współpracy transgranicznej ze swoimi odpowiednikami z państw sąsiednich. Poprzez stosowne umowy i porozumienia otwiera się także możliwość współpracy formacji mundurowych z przedstawicielami administracji.

To właśnie władze lokalne w ramach współpracy transgranicznej oraz w ramach projektów finansowanych w znacznym stopniu przez UE, prowadzą swoją działalność zmierzającą do utrzymania bezpieczeństwa i przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom w swoich regionach.

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych wymagało wzmocnienia współpracy policyjnej, szczególnie w rejonach przygranicznych. Obecnie polscy funkcjonariusze ściśle i na bieżąco współpracują z funkcjonariuszami z państw sąsiadujących (Czech, Słowacji, Niemiec i Litwy). Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen daje wiele instrumentów w tym zakresie, m.in. pościg i obserwację transgraniczną. Dla Polski, Słowacji i Czech są to instrumenty zupełnie nowe i wymagają opanowania w praktyce. W tym celu w dniach 4-6 VI 2008 r. zostały przeprowadzone międzynarodowe ćwiczenia pod kryptonimem „Terrorysty na tamie”. Ćwiczenia obejmowały tematykę terroryzmu i ochrony infrastruktury krytycznej, a ponadto pozwoliły na praktyczne sprawdzenie zapisów art. 41

---

*granicznej w Ludwigsdorfie*, [w:] *Grupy dyspozycyjne w systemie współpracy transgranicznej na rzecz bezpieczeństwa*, J. Maciejewski, A. Sokołowska, M. Stochmal (red.), Wrocław 2015, s. 162.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 165.

<sup>7</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 155.

Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen dotyczących realizacji pościugu transgranicznego. Na miejsce ćwiczeń wybrano obiekty Zespołu Elektrowni Wodnych w Niedzicy, ponieważ spełniają one kryteria infrastruktury krytycznej, a ponadto zakłócenie w ich funkcjonowaniu mogłoby skutkować zagrożeniem bezpieczeństwa Polski i Słowacji. Aktywnymi współuczestnikami przedsięwzięcia byli policjanci ze Słowacji i Czech. Jako obserwatorów zaproszono policjantów z Holandii, Niemiec, Ukrainy i Węgier<sup>8</sup>.

Istotnym elementem współpracy transgranicznej w latach 2007-2013 był projekt „Wspólna Placówka jako centrum współpracy transgranicznej w zakresie bezpieczeństwa” realizowany przez Sudecki Oddział Straży Granicznej oraz Komendę Wojewódzką Policji Republiki Czeskiej w Hradec Kralowe. Do głównych obszarów zainteresowań obu służb należało przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości transgranicznej. Projekt miał na celu rozwijanie i pogłębianie współpracy w zakresie działania Wspólnej Placówki w Kudowie Słonek pomiędzy polskimi służbami (Izba Celna, Straż Graniczna, Policja) i czeskimi (Policja, Służba Celna). W trakcie realizacji projektu prowadzono szkolenia o charakterze transgranicznym, dotyczącym problematyki skutecznego przeciwdziałania i poprawy bezpieczeństwa w rejonie przygranicznym. Zakładano, iż realizacja projektu powinna również wpływać na zacieśnienie współpracy na poziomie władz lokalnych pomiędzy stroną Polską i Czeską w zakresie wymiany informacji dotyczących poprawienia bezpieczeństwa w rejonie Kłodzka i Nachodu.

Innym przykładem jest realizacja projektu 40/NMF/PL15/14 „Lubuski alians służb mundurowych i cywilnych wobec handlu ludźmi i przestępczości transgranicznej”, współfinansowanego z funduszy norweskich w ramach programu PL15 „Współpraca w obszarze Schengen oraz walka z przestępczością transgraniczną i zorganizowaną, w tym przeciwdziałanie handlowi ludźmi oraz migracjom grup przestępczych”. Celem projektu było zwiększenie świadomości i wydajności funkcjonowania służb mundurowych i cywilnych, a także skuteczne podniesienie kwalifikacji oraz możliwości Straży Granicznej i pracowników administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości transgranicznej. Ponadto doskonalenie zdolności służb mundurowych i cywilnych do zapobiegania i zwalczania transgranicznej przestępczości zorganizowanej oraz przeciwdziałanie handlowi ludźmi. Nadodrzański Oddział Straży Granicznej, obok Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego i Uniwersytetu Warszawskiego, był także partnerem tego projektu. Jednym z istotnych założeń było przeprowadzenie przez Nadodrzański Oddział SG szkoleń dla pracowników Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie fałszerstw dokumentów<sup>9</sup>. Jest to doskonały przykład

<sup>8</sup> M. Drożdżikowska, *Podstawy prawne strefy Schengen*, [w:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, MSWiA, Warszawa 2008, s. 11.

<sup>9</sup> <http://www.nadodrzański.strazgraniczna.pl/nad/aktualnosci/16239,Lubuski-alians-sluzb-mundurowych-i-cywilnych-wobec-handlu-ludzi-i-przestepczosc.html> (6 III 2018).

współpracy wewnętrznej instytucji cywilnych z grupami dyspozycyjnymi, w tym przypadku Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej, realizowany w ramach projektu międzynarodowego.

Innym przykładem wzajemnej współpracy grup dyspozycyjnych w ramach współpracy transgranicznej jest „Program współpracy transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020”. Ze współpracy będą mogli skorzystać mieszkańcy 4 polskich województw oraz 4 białoruskich i 6 ukraińskich obwodów. Komisja Europejska (KE) zaproponowała, by na nową edycję Programu przeznaczyć blisko 176 mln EUR<sup>10</sup>. Jednym z zasadniczych celów jakie mają być realizowane w ramach programu, a dotyczących grup dyspozycyjnych, są wyzwania w obszarze bezpieczeństwa i ochrony oraz promocja zarządzania granicami, bezpieczeństwem, mobilnością i migracjami.

Z kolei w województwie dolnośląskim, ze względu na swoje położenie geograficzne, ważną rolę odgrywa współpraca transgraniczna w zakresie zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych. Masywy górskie oraz rzeki z nich spływające nie znają granic i jedynie wzajemna współpraca po obu stronach granicy może przynieść oczekiwane skutki. Dobrym przykładem przeciwdziałania ewentualnym zagrożeniom jest podjęcie realizacji projektu przez gminy partnerskie miasta Haračov (Czechy), miasta Szklarska Poręba oraz gmin Stara Kamienica i Kořenov (Czechy). W ramach projektu utworzono Transgraniczne Centrum Ewakuacji i Pomocy Ludności w Piechowicach. Ponadto każdy z partnerów zobowiązał się do zakupu specjalistycznego sprzętu ratowniczego, z zamiarem wykorzystania podczas wspólnych akcji ratowniczych i szkoleń. Opracowano wspólne plany działania, ponadto, co zasługuje na szczególne podkreślenie, włączono do projektu lokalne służby grup dyspozycyjnych (służby medyczne, straż pożarną, Policję i Straż Graniczną) w celu podniesienia standardów postępowania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania skutków katastrof żywiołowych oraz wypadków po obu stronach granicy<sup>11</sup>.

## **Rola i zadania Straży Granicznej w utrzymaniu bezpieczeństwa transgranicznego**

Bezpieczeństwo transgraniczne Polski wyraża się poprzez czteropoziomowy system zarządzania granicą. Pierwszy poziom obejmuje kontrolę imigracyjną (Policja, Straż Graniczna, Służba Celna, inne instytucje i służby). Drugi, kontrola celna, trzeci obejmuje służby graniczne celne i policyjne w kraju sąsiednim i czwarty, stanowią placówki dyplomatyczne i oficerowie łącznikowi<sup>12</sup>. Wskazane

<sup>10</sup> <http://www.pl-by-ua.eu/pl/news,162> (6 III 2018).

<sup>11</sup> [http://www.umwd.dolnyślask.pl/fileadmin/user\\_upload/EWT/Czechy/](http://www.umwd.dolnyślask.pl/fileadmin/user_upload/EWT/Czechy/) (6 III 2018).

<sup>12</sup> *Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015.*

poziomy oraz służby realizujące swoje zadania w ramach tych poziomów jednoznacznie dowodzą, iż poziom bezpieczeństwa transgranicznego Polski uzależniony jest od jakości współdziałania z przedstawicielami poszczególnych służb. Należy jednak podkreślić iż wiodącymi służbami w tym zakresie pozostaje Straż Graniczna i Służba Celna<sup>13</sup>.

Do zasadniczych zadań Służby Celnej należy ochrona wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego, cła, podatku od gier, podatku VAT oraz ochrona zdrowia obywateli. Ponadto szczególnie z punktu widzenia bezpieczeństwa społecznego – rozpoznaje, zapobiega i zwalcza przestępstwa i wykroczenia związane z wprowadzaniem na terytorium Polski odpadów, materiałów jądrowych, substancji czy preparatów chemicznych, broni i amunicji, a także technologii i towarów o znaczeniu strategicznym. Ponadto zwalcza przestępstwa skarbowe, wykroczenia skarbowe, ściśle współpracuje z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych<sup>14</sup>.

Bez wątpienia największe znaczenie w aspekcie utrzymania bezpieczeństwa na obszarach transgranicznych odgrywa największa formacja – Straż Graniczna.

Straż Graniczna jest przedstawicielem paramilitarnej grupy dyspozycyjnej wykonującej swoje zadania bezpośrednio na granicy kraju. Istotna rola tej formacji została zauważona w dokumentach doktrynalnych. W *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2014 r. podkreślono misję tej formacji:

Z uwagi na rosnące znaczenie transgranicznego wymiaru bezpieczeństwa doskonalony będzie zintegrowany system zarządzania granicą UE/Schengen. Zwiększenie skuteczności państwa w walce z nielegalną migracją wymaga zmian kompetencji uczestników tego systemu, a zwłaszcza wynikających z poszerzenia funkcji i zadań Straży Granicznej i przekształcenia jej w formację graniczno-migracyjną<sup>15</sup>.

Zgodnie ze *Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP* zdecydowanie rozszerzone zostały zadania i kompetencje Straży Granicznej w aspekcie bezpieczeństwa i współpracy transgranicznej. Ponadto Straż Graniczna została przekształcona w formację o charakterze graniczno-migracyjnym. Oznacza to, że jej podstawowe zadania oraz współpraca transgraniczna ze swoimi odpowiednikami innych państw koncentrować się będzie na zapobieganiu najważniejszemu zagrożeniu wskazanym w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, czyli nielegalnej migracji.

Straż Graniczna jest formacją powołaną do ochrony granic państwowych na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego, zgodnie z interesami bezpie-

<sup>13</sup> J. Serdakowski, *Perspektywy rozwoju bezpieczeństwa transgranicznego RP*, „Rozprawy Społeczne” 2015, nr 2, s. 28-33.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2014, s. 51.

czeństwa narodowego<sup>16</sup>. Straż Graniczna jest jednolicie umundurowaną i uzbrojoną formacją typu policyjnego powołaną ustawą z 12 X 1990 r. Do zadań Straży Granicznej należy:

- 1) organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- 2) zapobieganie przemieszczaniu przez granicę bez zezwolenia środków odurzających, substancji psychotropowych, broni, amunicji, materiałów wybuchowych oraz odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także przemieszczaniu się zanieczyszczenia wód granicznych;
- 3) ochrona granicy w przestrzeni powietrznej RP polegająca na obserwacji obiektów przelatujących przez granicę na małych wysokościach i informowanie o powyższym Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej;
- 4) gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym;
- 5) w ochronie granicy morskiej Straż Graniczna prowadzi obserwację polskich obszarów morskich oraz przestrzeni powietrznej nad nimi, korzystając z systemu obserwacji wzrokowo-technicznej (punkty nadbrzeżne) oraz sprzętu obserwacyjno-nawigacyjnego na jednostkach pływających<sup>17</sup>.

Zakres realizowanych przez formację Straży Granicznej zadań jest bardzo rozległy i dotyczy:

- 1) zapobiegania nielegalnemu przekroczeniu granicy państwowej przez osoby i pojazdy, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców;
- 2) przeciwdziałania przemytowi materiałów wybuchowych, broni i amunicji, materiałów promieniotwórczych;
- 3) zapewnienia bezpieczeństwa w międzynarodowej komunikacji lotniczej;
- 4) utrzymywania ładu i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejść granicznych, poprzez ochronę obiektów należących lub użytkowanych przez Straż Graniczną przed atakami terrorystycznymi;
- 5) zabezpieczenia imprez masowych i ochronę obiektów infrastruktury krytycznej, monitorowania środowisk i skupisk cudzoziemców i ich przestępczej działalności na terytorium Polski;
- 6) gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji dotyczących potencjalnych zagrożeń terroryzmem;

---

<sup>16</sup> [http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/institucje\\_i\\_sluzby/Straz-Graniczna.html](http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/institucje_i_sluzby/Straz-Graniczna.html) (6 III 2018).

<sup>17</sup> *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, B. Wiśniewski, R. Jakubczak (red.), Szczytno 2015.

- 7) realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie rozpoznania i przeciwdziałania zagrożeniu terroryzmem;
- 8) współdziałania w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu, Policją, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą Wywiadu Wojskowego, Żandarmerią Wojskową oraz z organami ochrony granic państw sąsiednich<sup>18</sup>.

Straż Graniczna swoją misję realizuje zgodnie z „Koncepcją funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2016-2022”, która w dużej części stanowi kontynuację zmian zapoczątkowanych przez realizację „Koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015”. Kontynuacja zmian obejmuje przede wszystkim przekształcenie formacji w wiodącą polską służbę migracyjną, odsunięcie infrastruktury od linii granicy wewnętrznej w głąb terytorium kraju oraz przystosowanie SG do realizacji zadań określonych przez warunki związane z włączeniem Polski do strefy Schengen.

Zgodnie z Koncepcją misją Straży Granicznej jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa granicy państwowej, stanowiącej granicę zewnętrzną UE, a także istotny udział w realizacji polityki migracyjnej państwa. Głównym celem działalności formacji w latach 2016-2022 jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony odcinków granicy zewnętrznej UE, rozszerzenie zadań i uprawnień Straży Granicznej w systemie zarządzania migracjami oraz utrzymanie wysokiej skuteczności zwalczania przestępczości transgranicznej oraz rozwijanie i intensyfikowanie współdziałania z podmiotami krajowymi i zewnętrznymi<sup>19</sup>.

W założeniach wieloletniego rozwoju Straży Granicznej pojawiła się rozbudowa szlaków komunikacyjnych (drogi szybkiego ruchu, autostrady, szybkie linie kolejowe) związanych z szybkim przemieszczaniem się osób i towarów w rejonie kraju, co niestety przyczyniło się do zwiększonej działalności międzynarodowych grup przestępczych. Z danych statystycznych wynika, że łączna liczba przekroczeń granicy państwowej wzrasta, a kulminacyjnym okresem był rok 2015. To przede wszystkim czas masowych ucieczek z owładniętej wojną domową Syrii. Na samej tylko trasie środkowo-środiemnomorskiej wykryto wówczas pół miliona Syryjczyków próbujących przekroczyć granicę poza oficjalnymi przejściami. Jeszcze więcej, bo aż ponad 760 tys., spotkano na drodze przez zachodnie Bałkany<sup>20</sup>.

Analiza najnowszego raportu agencji Frontex – agencji Unii Europejskiej zajmującej się ochroną granic Wspólnoty, pozwala wysunąć wniosek, że szczyt kry-

---

<sup>18</sup> [http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/instytucje\\_i\\_sluzby/Straż-Graniczna.html](http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/instytucje_i_sluzby/Straż-Graniczna.html) (6 III 2018).

<sup>19</sup> <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/2102,Nowa-quotKoncepcja-funkcjonowania-SG-w-latach-2016-2022quot.html> (10 III 2018).

<sup>20</sup> [http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/instytucje\\_i\\_sluzby/Straż-Graniczna.html](http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/antyterroryzm/instytucje_i_sluzby/Straż-Graniczna.html) (6 III 2018).

zysu migracyjnego już minął. Oznacza to, że liczba osób usiłujących przekroczyć granice Unii Europejskiej poza wyznaczonymi przejściami znacząco spadła<sup>21</sup>.

Jednak w celu poprawy poziomu bezpieczeństwa transgranicznego na pewno musi ulec zwiększeniu ilość funkcjonariuszy Straży Granicznej. Nie można liczyć na to, że granic zewnętrznych UE/Schengen będą strzegli Białorusini, Ukraińcy czy Rosjanie w ramach ochrony swoich granic. Na efektywność służby funkcjonariuszy Straży Granicznej oprócz zwiększonego ich stanu osobowego ma wpływ także jakość i ilość posiadanego sprzętu, dostosowanego do współczesnych wyzwań i zagrożeń. Wspomniana Koncepcja wskazuje, jakie środki i narzędzia niezbędne są do realizacji założonych celów, a przede wszystkim zwraca uwagę na konieczność zapewnienia adekwatnego potencjału ludzkiego i technicznego, umożliwiającego sprostanie wyzwaniom pojawiającym się zarówno na granicy RP, jak i pozostałych państw członkowskich UE<sup>22</sup>.

Zadania Straży Granicznej są bezpośrednio związane z bezpieczeństwem kraju, dlatego jej rola i znaczenie dla bezpieczeństwa transgranicznego są tak istotne. Szczególnie jest to widoczne w kontekście wyraźnego wzrostu działalności terrorystycznej w Europie. Bezpieczeństwa nie da się zapewnić nawet posiadając wykwalifikowanych funkcjonariuszy i nowoczesny sprzęt techniczny działając w pojedynkę, dlatego tak ważna jest współpraca z wieloma instytucjami i grupami dyspozycyjnymi w kraju i poza jego granicami. Jak wskazuje A. Wawrzusiszyn: „Współpraca transgraniczna jest szczególnym rodzajem współpracy międzynarodowej, której charakterystycznymi cechami są kontakty sąsiedzkie oraz lokalny lub regionalny poziom współdziałania. Nie jest ona polityką zagraniczną państwa i nie zagraża jego integralności terytorialnej”<sup>23</sup>.

Doświadczenia zamachów terrorystycznych uświadomiły wszystkim, że dla potencjalnych zagrożeń granice nie stanowią żadnego problemu. Natomiast skala tych zagrożeń oraz ich nieprzewidywalność z każdym rokiem rośnie i jest coraz groźniejsza dla bezpieczeństwa współczesnego świata. Dlatego ważne jest, aby międzynarodowa współpraca obejmowała jak najwięcej podmiotów i obszarów przygranicznych.

Terrorystycy dysponują coraz większymi zasobami finansowymi, a więc zakup oraz posiadanie przez nich broni, materiałów wybuchowych czy innych niebezpiecznych narzędzi nie stanowi już dla nich żadnego problemu. W „Bezpieczeństwie Polski. Współczesne wyzwania” autorzy wskazali na pojawienie się zjawiska

<sup>21</sup> <http://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,23077050,spada-liczba-osob-nielegalnie-przekraczajacych-granice-unii.html> (8 III 2018).

<sup>22</sup> <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/2102,Nowa-quotKoncepcja-funkcjonowania-SG-w-latach-2016-2022quot.html> (10 III 2018).

<sup>23</sup> A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy transgraniczne bezpieczeństwa Polski. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s. 165.

tzw. Globalnych Czarnych Plam (ang. *Global Black Spots, GBS*)<sup>24</sup>. Zjawiska, które odnoszą się do miejsc będących poza kontrolą państwa, zdominowanych przez struktury przestępcze. Struktury, które są zdolne do kreowania i eksportowania wszelkiego rodzaju zagrożeń i niebezpieczeństw do każdego miejsca na świecie. W dzisiejszej Europie już mamy tego przykłady, np. szwedzka policja naliczyła 55 zdominowanych przez muzułmańskie gangi „zakazanych stref”, do których zakaz wstępu mają także sami policjanci. Opublikowany raport policji szwedzkiej pokazuje 55 stref, do których lepiej jest się nie zapuszczać nie tylko zwykłym obywatelom, ale siłom porządkowym, tereny te bowiem znajdują się pod kontrolą gangów. To tak zwane „no-go areas”<sup>25</sup>.

Wskazane przykłady świadczą o rosnących wymaganiach wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej. Wskazują jednocześnie, że intensywność oraz forma działań Straży Granicznej musi być dostosowana do aktualnych niebezpieczeństw i zagrożeń. Z jednej strony funkcjonariusze Straży Granicznej muszą być świadomi aktualnych zagrożeń, z drugiej strony poprzez stosowne umowy i dokumenty doktrynalne muszą mieć możliwość współpracy z innymi służbami, a także organami państw sąsiednich<sup>26</sup>. Współczesne zagrożenia dzięki globalizacji mogą dotyczyć każdego państwa w każdym zakątku świata, dlatego tak ważne powinno być wspólne działanie i przygotowywanie się do potencjalnych zagrożeń w ramach współpracy transgranicznej przez odpowiednie służby, w tym także przez odpowiednie grupy dyspozycyjne. Wydaje się, że potrzebę współpracy dostrzeżono w odpowiednim momencie. Efektem tego jest czynne uczestniczenie Straży Granicznej w projekcie europejskiej bazy danych dokumentów wzorcowych FADO (ang. *False and Authentic Documents*), którego celem jest utrudnienie przepływu przez granice nielegalnej migracji, tak mocno wyartykułowanej w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*.

Straż Graniczna zaangażowana jest także w przedsięwzięcia międzynarodowe dotyczące ścisłej współpracy w zakresie bezpiecznej wymiany informacji, prewencji, ścigania i reagowania na działalność terrorystyczną. Współpraca Straży Granicznej z zagranicznymi instytucjami, jak np. Europol, Eurojust, Interpol i Frontex, ma sprzyjać przeciwdziałaniu zagrożeniu państwa i doskonaleniu współpracy transgranicznej. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa transgranicznego, gdyż to właśnie granice państw mają stanowić pierwsze miejsce selekcji i eliminacji wszelkich zagrożeń. Realizacja tych zadań, czyli w konsekwencji zapewnienie bezpieczeństwa w dobie otwartości granic, rozwoju globalizacji, jest niemożliwe do pełnego osiągnięcia.

<sup>24</sup> J. Pawłowski, *Międzynarodowe i narodowe dylematy bezpieczeństwa na początku drugiej dekady XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, S. Wojciechowski, A. Potyrała (red.), Warszawa 2014, s. 31.

<sup>25</sup> <https://euroislam.pl/55-rejonow-szwecji-pod-kontrola-muzulmanskich-gangow/> (6 III 2018).

<sup>26</sup> *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, B. Wiśniewski, Z. Piątek (red.), Warszawa 2006.

## Państwowa Straż Pożarna i ratownictwo górskie w utrzymaniu bezpieczeństwa transgranicznego

Państwowa Straż Pożarna jako inny przedstawiciel paramilitarnej grupy dyspozycyjnej również bierze czynny udział w projektach współpracy transgranicznej. Komenda Powiatowa PSP w Kłodzku realizowała projekt „Współpraca jednostek straży pożarnej na czesko-polskim pograniczu, modernizacja wyposażenia i wzajemna pomoc w sytuacjach kryzysowych” w latach 2007-2013. Celem projektu było podniesienie bezpieczeństwa oraz efektywności wzajemnej współpracy jednostek straży pożarnej na obszarze polsko-czeskiego pogranicza. W ramach projektu w latach 2010-2011 zakupiono 20 nowych pojazdów strażackich (samochodowe cysterny strażackie wyposażone w pompę pożarniczą, średnie pojazdy strażackie, specjalne pojazdy z podnośnikiem hydraulicznym), które miały zastąpić przestarzałe pojazdy. Nowy sprzęt miał być wykorzystywany przy wspólnych akcjach służb ratowniczych oraz podczas wspólnych ćwiczeń. Wszystkie przedsięwzięcia dotyczące podwyższenia stanu technicznego sprzętu, wspólne ćwiczenia i szkolenia miały służyć przede wszystkim do zgrania działań jednostek straży pożarnej, a tym samym do poprawy koordynacji i skuteczności wspólnych interwencji w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych po obu stronach granicy. Na uwagę zasługuje również fakt, że dzięki wspólnym działaniom na rzecz zachowania bezpieczeństwa i przeciwdziałania zagrożeniom zostały nawiązane nowe kontakty i nastąpiło pogłębienie współpracy pomiędzy jednostkami straży pożarnej<sup>27</sup>.

Bardzo dużą aktywność w ramach współpracy transgranicznej na rzecz bezpieczeństwa wykazuje przedstawiciel cywilnych grup dyspozycyjnych, czyli służby ratownictwa medycznego. Placówka Pogotowia Ratunkowego w Jeleniej Górze w ramach współpracy zrealizowała następujące przedsięwzięcia:

- 1) zorganizowała międzynarodowe ćwiczenia ratownictwa medycznego i służb w Krasnym Lesie k/ Frydlantu w czerwcu 2010 r., w którym wzięły udział ekipy pogotowia ratunkowego w Libercu, Pogotowia Ratunkowego w Jeleniej Górze, WS SPZOZ w Zgorzelcu, Straży Pożarnej z Republiki Czeskiej oraz Polski, Polskiego i Czeskiego Czerwonego Krzyża, Policji z Republiki Czeskiej, jak również Lotniczego Pogotowia Ratunkowego z Liberca;
- 2) zakupiła pierwszy specjalistyczny ambulans z napędem na 4 koła na teren pogranicza polsko-czeskiego w 2011 r.;
- 3) zorganizowała międzynarodowe ćwiczenia służb ratunkowych w Sieniawce w 2011 r.;
- 4) utworzyła centra koordynacyjno-kontaktowe w Jeleniej Górze i Libercu, mające na celu monitorowanie działań bieżących służb ratownictwa medycznego w obszarze przygranicznym w 2011 r.;

<sup>27</sup> <http://kppsp.klodzko.pl/kontakt/93-wspopracz> (6 III 2018).

- 5) zorganizowała Niemiecko-Polską Letnią Akademię „Ratownictwo w transgranicznym kontekście regionu Odry i Nisy” w Bad Saarow w 2010 i 2011 r.;
- 6) zorganizowała ćwiczenia służb ratunkowych „Bezpieczny Tor” w Kamiennej Górze i Jeleniej Górze w 2013 r.<sup>28</sup>.

Innym przedstawicielem cywilnych grup dyspozycyjnych jest ratownictwo górskie. Przykładem wzajemnej współpracy transgranicznej ratownictwa górskiego jest województwo małopolskie, które realizowało w latach 2007-2013 projekt „Transgraniczna współpraca polsko-słowackich górskich organizacji ratowniczych”. Głównym beneficjentem tej współpracy było Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR). Zasadniczy cel tej współpracy kierowany był na wspólne szkolenia grup ratowniczych prowadzonych zarówno przez polskich jak i słowackich instruktorów (szkolenie lawinowe, jaskiniowe, śmigłowcowe), szkolenie psów lawinowych, tworzenie wspólnych programów szkoleniowych i zasad komunikowania oraz zakup sprzętu specjalistycznego.

## Podsumowanie

Reasumując, zmiany społeczne, ekonomiczne i polityczne oraz powstanie nowych zagrożeń wymusiło zaangażowanie grup dyspozycyjnych na rzecz bezpieczeństwa w strefach transgranicznych. Podział administracyjny państwa spowodował, że również czynnie jest realizowana współpraca na szczeblach administracyjnych od szczebla centralnego po szczeble lokalne. Szczególnie w zakresie bezpieczeństwa widoczne jest zaangażowanie władz lokalnych, które wykazują dalekowzroczność we współpracy ze swoimi odpowiednikami po drugiej stronie granicy. Wskazane przykłady są realną wizytówką zacieśniającej się współpracy przedstawicieli formacji mundurowych i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo po obu stronach granicy. Co więcej, każda ze stron dostrzegła korzyści jakie mogą wypływać ze wspólnego działania, od wzajemnego poznania się po realizację wspólnych, często bardzo istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa, zadań. Jest to dowód także na to, iż po wejściu do strefy Schengen granice zaczynają mieć znaczenie umowne i współczesne niebezpieczeństwa nie dotyczą tylko jednego kraju, ale mogą i będą miały bezpośrednie oddziaływanie również na sąsiadów po drugiej stronie granicy.

Proces globalizacji, otworzenie granic spowodowało, iż problemy dotyczące bezpieczeństwa naszych sąsiadów stały się problemami naszymi. Bardzo istotne znaczenie w ramach współpracy i bezpieczeństwa transgranicznego ma realizacja projektów finansowanych w znacznym stopniu przez Unię Europejską. To właśnie dobry projekt, skuteczna jego realizacja i systematyczne wdrażanie (projekty

<sup>28</sup> <http://www.zsa.cz/katastrofy2014/.pdf> (6 III 2018).

często są prowadzone w skali kilkuletniej) zapewniają realizację celów w aspekcie bezpieczeństwa stawianych grupom dyspozycyjnym. Przedstawiciele grup dyspozycyjnych militarnych, paramilitarnych, cywilnych i ochotniczych są w dużym stopniu beneficjentami tych projektów. Koszt projektów jest rzeczywiście bardzo wysoki, niemniej w odległej perspektywie wszystkie inicjatywy powstałe dzięki realizacji projektów przyniosą wyraźne skutki mające bezpośrednie przełożenie na poprawę bezpieczeństwa w obszarach przygranicznych.

## Abstract

Krzysztof Świdorski

### Cooperation of Uniform Modulations and State Institutions for Safety in The Cross-Border System

Each state has created own way of managing crisis situations. The measure of effectiveness of the system is tools and principles according to specific decisions should be made. Effective crisis management is demonstrated by preparing (in a well-thought-out and organized manner) the forces and means to effectively counteract potential threats. This aim can be achieved by having sufficient knowledge about potential threats, forces and resources, trained specialist, excellent technical condition of the equipment and knowledge about the possibilities of use. The aim of the article is to show and emphasize the essence and significance of the cooperation of separate specialists in uniformed and state institutions, implementing their tasks for security in the cross-border system. It became very important subject in the vision of the idea of illegal migration in recent years in Europe.

**Keywords:** national security, internal security, uniformed formations, cross-border cooperation

## References

- Droździkowska, M., *Podstawy prawne strefy Schengen*, [in:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, MSWiA, Warszawa 2008.
- Dziedziela, E., Pacer-Kaznowska, M., *Współpraca międzynarodowa Straży Granicznej w zwalczaniu przestępczości transgranicznej na przykładzie wspólnej polsko-niemieckiej placówki straży granicznej w Ludwigsdorfie*, [in:] *Grupy*

- dyspozycyjne w systemie współpracy transgranicznej na rzecz bezpieczeństwa*, J. Maciejewski, A. Sokołowska, M. Stochmal (eds.), Wrocław 2015.
- Gierszewski, J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015*.
- Maciejewski, J., *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wrocław 2012.
- Marcinkowski, C., *Zagrożenia i wyzwania transgranicznego bezpieczeństwa współczesnego świata*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2011, nr 8.
- Pawłowski, J., *Międzynarodowe i narodowe dylematy bezpieczeństwa na początku drugiej dekady XXI wieku*, [in:] *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, S. Wojciechowski, A. Potyrała (eds.), Warszawa 2014.
- Serdakowski, J., *Perspektywy rozwoju bezpieczeństwa transgranicznego RP*, „Rozprawy Społeczne” 2015, nr 2.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2014.
- System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, B. Wiśniewski, R. Jakubczak (eds.), Szczytno 2015.
- Wawrzusiszyn, A., *Wybrane problemy transgraniczne bezpieczeństwa Polski. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012.
- Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, B. Wiśniewski, Z. Piątek (eds.), Warszawa 2006.

**Krzysztof Świdorski** – ppłk Wojska Polskiego, dr socjologii, dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa Narodowego Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie Akademii Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki we Wrocławiu. ORCID: 0000-0001-9736-0309