

Anna BIENKOWSKA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-2064-1940

Rola Straży Granicznej w kontekście funkcjonowania umów o małym ruchu granicznym. *Casus pogranicza polsko-rosyjskiego*

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza roli Straży Granicznej w kontekście funkcjonowania umowy o małym ruchu granicznym z Rosją w latach 2012–2016 oraz wpływu tej formacji na stan bezpieczeństwa wschodniej granicy RP. Zwrócono uwagę na konieczność zmian, jakim (po akcesji Polski do struktur unijnych) ulec musiał cały system ochrony granic, w tym służb porządku publicznego. Analizie poddano instytucję małego ruchu granicznego obowiązującego na pograniczu polsko-rosyjskim. Na podstawie danych statystycznych zarejestrowanych przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej przedstawiono zakres zmian w intensywności ruchu granicznego odbywającego się przez przejścia graniczne podległe Warmińsko-Mazurskiemu Oddziałowi Straży Granicznej oraz wskazano system naruszeń wynikających z niedostosowywania się do przepisów regulujących zasady reżimu.

Słowa kluczowe: granica, mały ruch graniczny, Straż Graniczna, obwód kaliningradzki

Wprowadzenie

Przystąpienie Polski wraz z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej do UE, NATO oraz strefy Schengen stworzyło nową sytuację geopolityczną w Europie (zob. Baxendale, 2001, s. 446–447; Chełminiak, 2009, s. 213–214). Przypadający wówczas Polsce wymóg zabezpieczenia najdłuższego odcinka zewnętrznej granicy Wspólnoty warunkował konieczność wprowadzenia szeregu zmian nie tylko w systemie ochrony granic, ale i w funkcjonowaniu służb porządku publicznego, dostosowując je do standardów bezpieczeństwa europejskiego. Pozostający poza strukturami obwodu kaliningradzki, tworzący pogranicze polsko-rosyjskie, z chwilą akcesji zaczął pełnić rolę swoistego pomostu pomiędzy Federacją

Rosyjską a Europą (Lopata, 2006, s. 225–233). Stał się on także miejscem styku granic Rosji i Sojuszu Północnoatlantyckiego, oraz jedynym terytorium FR otoczonym przez organizacje, do których Rosja nie należała (i do chwili obecnej) nie należy (zob. Modzelewski, 2006, s. 201–202).

Niniejszy artykuł jest analizą roli Straży Granicznej w kontekście funkcjonowania umowy o małym ruchu granicznym z Rosją w latach 2012–2016 oraz wpływu tej formacji na stan bezpieczeństwa wschodniej granicy RP. Metody i techniki badawcze, jakie w nim wykorzystano obejmują analizę źródeł pierwotnych i wtórnych, w tym danych statystycznych, analizę komparatywną oraz instytucjonalno-prawną. Hipoteza badawcza niniejszego artykułu jest następująca: wprowadzenie uregulowań o małym ruchu granicznym na pograniczu polsko-rosyjskim postawiło przed Strażą Graniczną wyzwania, które w pewnym stopniu były kontynuacją zadań, jakie realizowała wcześniej, jak również postawiło przed tą instytucją nowe cele w zakresie ochrony granicy państwa.

Członkostwo Polski w UE i strefie Schengen wymusiło konieczność wprowadzenia szeregu zmian w zakresie polityki zagranicznej Polski. Znoszenie poszczególnych barier i zacieśnianie współpracy wobec członków struktur wiązało się z obligatoryjnym obowiązkiem zaostrzenia środków bezpieczeństwa wobec państw trzecich (zob. Jegorow, 2001, s. 87; Bielicki, 2001, s. 73–74; Fedorov, 2000, s. 14; Baxendale, 2001, s. 439–440; *Communication*, 2001). Nie oznaczało to jednak ograniczenia, czy wręcz zaprzestania z nimi kontaktów, bowiem zarówno z politycznego, jak i ekonomicznego punktu widzenia są one (i zawsze były) niezwykle istotne (zob. Nikolajewna Mozel, 2017, s. 94–96). Przykładem tego mogą być niewątpliwie umowy o małym ruchu granicznym (MRG), które w swym fundamentalnym założeniu sprzyjać mają odtwarzaniu naturalnych powiązań społecznych, gospodarczych, politycznych i naukowych pomiędzy podmiotami po obu stronach granicy, jak też są swoistym odstępstwem od przyjętych w ruchu granicznym zasad obowiązujących na zewnętrznych granicach strefy Schengen (zob. Żęgota, 2014, s. 213–227; Romanowskij, Romanowskaja, 2013, s. 95–99; Kaźmierczuk, 2018, s. 13 i nast.; Żęgota, 2018, s. 41–44; Kotowicz, 2018, s. 77 i nast.). Polska podpisała tego rodzaju umowy z: Ukrainą (marzec 2008 r.), Białorusią (luty 2010 r.), oraz z Rosją (grudzień 2011 r.) (zob. Kotowicz, 2016, s. 98–99; Modzelewski, 2016, s. 110–111; Kotowicz, 2004, s. 155–163). Warto przypomnieć, że po kilku latach funkcjonowania, w roku 2016 strona polska – argumentując to kwestiami bezpieczeństwa (m.in. organizacją szczytu NATO w Warszawie) – zawiesiła przepisy o MRG z Rosją.

Dostosowaniu do standardów unijnych musiały zostać poddane także służby odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego, w tym Straż Graniczna RP odgrywająca priorytetowe znaczenie w zakresie ochrony granic. W ramach reorganizacji formację tę przekształcono ze służby wojskowej w służbę o charakterze policyjnym (zob. Sudoł, 2009, s. 36; Lisiecki, 2012–2013, s. 217–222)¹. Nowy, rozszerzony katalog zadań powierzony Straży Granicznej obejmował z jednej strony swobodę przekraczania granic i zagwarantowanie bezpieczeństwa cudzoziemcom, z drugiej zaś przeciwdziałanie nielegalnej migracji. Warto podkreślić, że od 2000 r. formacja jest systematycznie przekształcana i unowocześniana na wzór swych odpowiedników europejskich. Zgodnie z założeniami „Koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej na lata 2009–2015” oraz „Koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej na lata 2016–2022” stała się ona wyspecjalizowaną, nowoczesną służbą graniczno-imigracyjną, odpowiedzialną za dokonywanie odpraw granicznych, ochronę zewnętrznej granicy UE i strefy Schengen oraz zwalczającą przestępczość transgraniczną (w tym przestępczość uwzględniającą udział cudzoziemców) (zob. Marenin, 2010, s. 104–105; Zubrzycki, 2016, s. 92–94; Vikainis, Pokule, 2020, s. 80–81). Obecnie w ramach doszkalania i wymiany doświadczeń funkcjonariusze SG mają możliwość odbywania zagranicznych szkoleń i praktyk, uczestniczenia w misjach zagranicznych (m.in. w Macedonii Północnej, Grecji, Słowenii, Hiszpanii, Włoszech), jak i misjach w ramach organizacji FRONTEX.

Rola i zadania Straży Granicznej w kontekście ochrony granic

Dokonując analiz w zakresie roli Straży Granicznej w kontekście funkcjonowania umów o MRG warto wskazać na zależność występującą pomiędzy zasobami ludzkimi a posiadanym przez formację wyposażeniem technologicznym i systemowym. Podkreślenia wymaga bowiem fakt, że skuteczna ochrona granic jest możliwa jedynie przy właściwej dysproporcji obu tych wskaźników. Z jednej strony profesjonalnie przeszkoleni funkcjonariusze, z drugiej gruntownie wyposażone zaplecze techniczne i systemowe, odpowiadające aktualnym trendom w zakresie

¹ Straż Graniczna została powołana na mocy „Ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej”, swoje funkcjonowanie rozpoczęła 16 maja 1991 r., zastępując Wojska Ochrony Pogranicza (WOP). Straż Graniczna nazwą nawiązuje do tradycji służb granicznych okresu międzywojennego, zaś strukturą organizacyjną w znacznym stopniu pokrywa się ze strukturą Wojsk Ochrony Pogranicza.

bezpieczeństwa i postępu technologicznego. Podstawą modernizacji formacji jest „Koncepcja technicznego wsparcia realizacji zadań Straży Granicznej w ochronie granicy państwowej”. Obecnie jednostki terenowe SG są systematycznie wyposażane w nowej generacji sprzęt obserwacyjny pozwalający nie tylko na ujawnianie naruszeń granicy, ale i fakt przygotowania do nich. W ramach zapewnienia bezpieczeństwa wschodniego odcinka granicy funkcjonariusze SG wykorzystują m.in.:

- systemy wież obserwacyjnych i czujników,
- samoloty wyposażone w systemy obserwacyjne,
- samoloty bezzałogowe,
- pojazdy obserwacyjne,
- systemy kamer termowizyjnych i gogli noktowizyjnych,
- odpowiednio wyposażone środki transportu itp.

Rozpatrując kwestie bezpieczeństwa granic nie wolno zapominać o ochronie tzw. „zielonej granicy”, czyli terenu położonego poza przejściami granicznymi, terenu niezwykle trudnego do zabezpieczenia ze względu na urozmaiconą rzeźbę (pokrytą roślinnością lasami, łąkami, zaroślami, jeziorami czy w wielu przypadkach bagnami). Rola Straży Granicznej w zakresie ochrony „zielonej granicy” polega m.in. na niedopuszczeniu do bezprawnego jej przekroczenia, przeciwdziałaniu wwozowi na terytorium kraju materiałów niebezpiecznych, narkotyków, broni, materiałów wybuchowych, towarów akcyzowych.

W związku z koniecznością stałej kontroli zewnętrznej granicy strefy Schengen wschodnią granicę Polski wyposażono w nowoczesne systemy wież obserwacyjnych i czujników ruchu, które całodobowo rejestrują obszar, utrudniając nielegalne przekraczanie granicy. Dodatkowo na ów obszar kierowane są odpowiednio wyposażone mobilne i piesze patrole, które mają za zadanie:

- 1) patrolowanie określonych obszarów (typowanych na podstawie analizy ryzyka i wyników prowadzonego rozpoznania);
- 2) legitymowanie osób (ustalanie sprawców i świadków przestępstw i wykroczeń);
- 3) kontrolę środków transportu znajdujących się w niedalekiej odległości od pasa granicznego;
- 4) systematyczne lub okresowe kontrole legalności: pobytu, zatrudnienia oraz prowadzenia działalności gospodarczej;
- 5) podejmowanie czynności służbowych w stosunku do osób naruszających obowiązujący porządek prawny (w zakresie posiadanych przez Straż Graniczną kompetencji);

- 6) poszukiwanie rzeczy utraconych w wyniku przestępstwa, które mogą stać się przedmiotem transgranicznego przemieszczania;
- 7) udział w akcjach ratowniczych i przywracających porządek na określonych obszarach;
- 8) współpracę ze służbami i organami krajowymi oraz innych państw (Pietraszczyk, 2008, s. 68).

Wschodnia granica Polski to odcinek 1244 km (odcinek polsko-ukraiński – 535 km; polsko-białoruski – 418 km; polsko-rosyjski lądowy 210 km, morski – 22 km), na którym (z różnym natężeniem) odnotowuje się następujące rodzaje przestępczości:

- zorganizowana forma nielegalnej migracji oraz wzrost grupowych przekroczeń granicy państwowej wbrew przepisom, zarówno w przejściach granicznych, jak i przez tzw. „zieloną granicę” (od sierpnia 2021 r. zaobserwowano znaczny wzrost natężenia nielegalnej migracji do Polski z terytorium Białorusi, dotyczący głównie obywateli państw tj.: Irak, Iran, Afganistan, kraje Afryki, pragnących w głównej mierze przedostać się do krajów Europy Zachodniej i krajów skandynawskich);
- napływ do Polski członków grup przestępczych i terrorystycznych;
- przemyt (osób, wyrobów akcyzowych narkotyków i środków odurzających) dokonywany zarówno przez wyspecjalizowane międzynarodowe grupy przestępcze, jak i pojedyncze osoby.

W kontekście funkcjonowania umów o MRG, podczas kontroli i odprawy granicznej funkcjonariusze SG dokonują sprawdzeń pod kątem:

- ustalenia tożsamości osoby;
- weryfikacji autentyczności dokumentu;
- wprowadzenia informacji zawartych w dokumencie do systemu i sprawdzeniu ich w bazach danych;
- dokonania weryfikacji danych wprowadzonych do systemu z danymi udostępnionymi w systemie POBYT;
- podjęcia decyzji o zezwoleniu na wjazd do RP lub skierowaniu na tzw. „drugą linię”.

Funkcjonowanie Straży Granicznej w ramach MRG

Zgodnie z przepisami ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. Komendant Straży Granicznej w drodze decyzji może odmówić wjazdu cudzoziemcowi przekraczającemu granicę w ramach MRG, jeżeli:

- 1) nie posiada ważnego zezwolenia MRG;

- 2) wykorzystał dopuszczalny okres pobytu na terytorium RP określony w umowie o MRG;
- 3) posiada podrobione lub przerobione zezwolenie MRG;
- 4) jego wjazd następuje w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany;
- 5) jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu;
- 6) jego wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego;
- 7) wymagają tego względy obronności bądź bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, stosunki międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego UE (Zob. *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r.*, art. 41).

Komendant Oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej mogą także zezwolenie MRG unieważnić, jeśli w wyniku kontroli legalności pobytu cudzoziemca stwierdzą przesłanki uzasadniające unieważnienie takiegoż zezwolenia². Zezwolenie unieważnia się w sytuacji, gdy cudzoziemiec, który wjechał na jego podstawie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) przebywa na tym terytorium po upływie okresu pobytu, do którego był na podstawie zezwolenia uprawniony;
- 2) przebywa poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem mógł przebywać – jeżeli zachodzą okoliczności określone w art. 303 ust. 1 ustawy (Ibidem, art. 40 i art. 303 ust. 1).

Zezwolenie można unieważnić także, gdy cudzoziemiec nadużywa zasad MRG, przebywając w strefie przygranicznej określonej w zezwoleniu, w celach innych niż te, dla których zezwolenie może być udzielone.

Zgodnie z art. 39 ustawy o cudzoziemcach zezwolenie MRG może zostać cofnięte w przypadku gdy:

- zostało ono udzielone z naruszeniem art. 9 Rozporządzenia nr 1931/2006, zgodnie z którym zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach MRG może być wydane mieszkańcom strefy przygranicznej, którzy:
 - a) posiadają ważny dokument lub dokumenty podróży, upoważniające ich do przekraczania granic zewnętrznych,

² Decyzję o unieważnieniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego może wydać również komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji.

- b) okażą dokumenty potwierdzające status mieszkańca strefy przygranicznej oraz istnienie uzasadnionych powodów dla częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej w ramach MRG,
 - c) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS,
 - d) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich,
- cudzoziemiec przestał spełniać warunki do jego udzielenia (ibidem, art. 39; zob. *Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006*).

Komendant placówki Straży Granicznej może zezwolenie MRG zatrzymać, jeżeli podczas kontroli granicznej stwierdzi, że zostało ono cofnięte lub unieważnione. W takiej sytuacji wydaje cudzoziemcowi zaświadczenie o zatrzymaniu zezwolenia (*Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r.*, art. 47).

Z myślą o podróżnych korzystających z zasad MRG Straż Graniczna wprowadziła kilka dodatkowych rozwiązań mających usprawnić przepustowość przejść granicznych m.in.:

- wydzielono specjalne pasy odpraw (zob. *Od trzech lat korzystamy z małego ruchu granicznego*, 5.05.2006);
- uproszczono formalności polegające na zaniechaniu kontroli w zakresie uzasadnienia celu i warunków planowanego wjazdu oraz wykazywania środków finansowych;
- wprowadzono (specjalnie do tego stworzony) moduł „mały ruch graniczny”, bezpośrednio połączony z bazą danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców. System ów umożliwia funkcjonariuszom SG kontrolę przejść granicznych, dokonywanie automatycznego zliczania czasu pobytu posiadaczy zezwoleń, oraz rejestrowanie przypadków nieprzestrzegania wymogów umowy lub wszelkich decyzji lub środków podjętych w związku z tymi decyzjami³.

Zważywszy na fakt, iż analiz w zakresie MRG dokonywano na obszarze pogranicza polsko-rosyjskiego wskazać należy, że za ochronę tego odcinka granicy odpowiedzialny jest Warmińsko-Mazurski Oddział

³ Przemieszczanie się w ramach MRG było systematycznie rejestrowane zarówno przez stronę polską (z wyjątkiem rejestrowania jej własnych obywateli) jak i rosyjską (w ich odpowiednich systemach kontroli wjazdu/wyjazdu).

Straży Granicznej w Kętrzynie, w którym w 11 placówkach (PSG: Braniewo, Barciany, Bezledy, Gołdap, Dubeninki, Górowo Iławeckie, Sępól, Olsztyn, Grzechotki, Banie Mazurskie, Węgorzewo) i Komendzie Oddziału służbę pełni ponad 1300 funkcjonariuszy. W całym okresie obowiązywania umowy na podstawie zezwoleń MRG wspólną granicę przekroczyło prawie 5 mln mieszkańców obwodu kaliningradzkiego (4 773 040) (zob. *Od trzech lat korzystamy z małego ruchu granicznego*, 5.05.2016).

Z analizy danych statystycznych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie wynika, iż w pierwszym roku obowiązywania reżimu (2012) granicę polsko-rosyjską przez drogowe przejścia graniczne przekroczyło łącznie 1 606 434 cudzoziemców, z czego 27 276 mieszkańców obwodu przekroczyło ten odcinek granicy w ramach MRG. Jak wskazują dane, największą liczbę cudzoziemców (przekraczających granicę w ramach MRG) odnotowano na przejściu granicznym Grzechotki–Mamonowo II 10 988, nieco mniej zarejestrowano ich na przejściu granicznym Gronowo–Mamonowo 9027, zaś Bezledy–Bagrationowsk przekroczyło 6027 mieszkańców obwodu. Najmniejszy ruch w ramach reżimu odnotowano na przejściu Gołdap–Gusiev – 1234 cudzoziemców (tabela 1).

Tabela 1

Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2012 r.

Przejścia graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy ogółem	Cudzoziemcy MRG
Bezledy–Bagrationowsk	583 834	485 759	6 027
Gołdap–Gusiew	338 437	201 895	1 234
Gronowo–Mamonowo	293 619	532 695	9 027
Grzechotki–Mamonowo II	829 397	789 875	10 988
Suma końcowa	2 045 287	1 606 434	27 276
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W-MOSG – ogółem	3 651 721		

Źródło: Dane statystyczne za rok 2012 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

W odniesieniu do obywateli RP to w roku 2012 zarejestrowano łącznie 2 045 287 przypadków przekroczenia przez nich granicy polsko-rosyjskiej. W związku z tym, że Straż Graniczna nie gromadzi danych w zakresie liczby obywateli RP przekraczających granicę na podstawie zezwoleń MRG, toteż nie można odnieść się co do tego, ile z pośród

2 045 287 zarejestrowanych przez Straż Graniczną przypadków przekroczenia granicy polsko-rosyjskiej (w 2012 roku) odbyło się w ramach reżimu (tabela 1). W analizowanym czasookresie dominującym przejściem granicznym, które najczęściej wybierane było przez Polaków było przejście graniczne Grzechotki–Mamonowo II, które łącznie przekroczyło 829 397 osób, następnie Bezledy–Bagrationowsk 583 834, Gołdap–Gusiew 338 437 i Gronowo–Mamonowo 293 619.

W roku 2013 (tabela 2) nastąpił znaczny wzrost zarówno ogólnej liczby przekroczeń granicy polsko-rosyjskiej, jak i przekroczeń w ramach MRG. Zgodnie z danymi statystycznymi, granicę polsko-rosyjską przekroczyło łącznie 3 273 200 cudzoziemców, w tym 1 158 766 przekroczyło ją w ramach MRG. Jak wskazują analizy, największą liczbę osób przekraczających granicę w ramach reżimu odnotowano na przejściu granicznym Grzechotki–Mamonowo II 373 793, następnie Gronowo–Mamonowo 358 778, Bezledy–Bagrationowsk 275 096. Najmniej uczęszczane było przejście graniczne Gołdap–Gusiew, które przekroczyło na podstawie zezwoleń MRG 151 099 osób.

W roku 2013 (tabela 2) granicę polsko-rosyjską przekroczyło łącznie 2 899 621 obywateli RP. Polacy udając się do obwodu kaliningradzkiego najczęściej przekraczali granicę przez przejście graniczne Bezledy–Bagrationowsk 1 086 970 osób, następnie Grzechotki–Mamonowo II 893 734 osoby, Gronowo–Mamonowo 540 949, a Gołdap–Gusiew 377 968 osób.

Tabela 2

Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2013 r.

Przejścia graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy	Cudzoziemcy MRG
Bezledy–Bagrationowsk	108 6970	677 446	275 096
Gołdap–Gusiew	377 968	348 707	151 099
Gronowo–Mamonowo	540 949	929 410	358 778
Grzechotki–Mamonowo II	893 734	1 317 637	373 793
Suma końcowa	2 899 621	3 273 200	1 158 766
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W-MOSG – ogółem	6 172 821		

Źródło: Dane statystyczne za rok 2013 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

W porównaniu z rokiem poprzednim rok 2014 (tabela 3) również charakteryzował się wzrostem zarówno ogólnej liczby przekroczeń grani-

cy polsko-rosyjskiej, jak i przekroczeń w ramach MRG. Z zestawienia danych statystycznych wynika, że granicę polsko-rosyjską w tym okresie przekroczyło łącznie 3 308 687 cudzoziemców, z czego 1 675 112 dokonało tego w ramach reżimu. Analogicznie do roku poprzedzającego najbardziej uczęszczanym przejściem granicznym było przejście Gronowo–Mamonowo, gdzie odprawiono w ramach MRG 590 820 osób, następnie Grzechotki–Mamonowo II 478 218 osób, a Bezledy–Bagrationowsk 378 013. Najmniejszy ruch graniczny odnotowano na przejściu granicznym Gołdap–Gusiev, które w ramach MRG przekroczyło 228 061 mieszkańców rosyjskiej enklawy. Dane liczbowe jednoznacznie wskazują na intensyfikację ruchu granicznego zarówno w zakresie ogólnej liczby przekroczeń granicy, jak i przekroczeń w ramach MRG.

W odniesieniu do obywateli RP, to w roku 2014 przekroczyli oni granicę z obwodem kaliningradzkim łącznie 3 243 623 razy. Polacy najczęściej przekraczali granicę przez drogowe przejście graniczne Bezledy–Bagrationowsk 1 228 064 razy, następnie Grzechotki–Mamonowo II 875 009, Gronowo–Mamonowo 629 196, a Gołdap–Gusiev 511 354 razy (tabela 3).

Tabela 3

Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2014 r.

Przejścia graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy	MRG (RUS)
Bezledy–Bagrationowsk	1 228 064	639 073	378 013
Gołdap–Gusiev	511 354	393 023	228 061
Gronowo–Mamonowo	629 196	1 036 303	590 820
Grzechotki–Mamonowo II	875 009	1 240 288	478 218
Suma końcowa	3 243 623	3 308 687	1 675 112
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W-MOSG – ogółem	6 552 310		

Źródło: Dane statystyczne za rok 2014 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

W porównaniu do roku 2014 rok 2015 (tabela 4) charakteryzował się spadkiem zarówno ogólnej liczby przekroczeń ruchu granicznego, jak i przekroczeń granicy w ramach MRG. Z danych statystycznych wynika, że w analizowanym okresie granicę Polski z obwodem kaliningradzkim przekroczyło łącznie 2 723 097 cudzoziemców, z czego 1 318 950 dokonało tego na podstawie zezwoleń MRG. Największy ruch graniczny w ramach reżimu zarejestrowano na przejściu granicznym Gronowo–

Mamonowo, na którym dokonano odprawy 503 858 osób, zdecydowanie mniej bo 341 080 osób przekroczyło granicę przez przejście Grzechotki–Mamonowo II, Bezledy–Bagrationowsk 304 528, zaś Gołdap–Gusiew 169 484.

W odniesieniu do obywateli RP, to w roku 2015 (tabela 4) granicę polsko-rosyjską przekroczyli oni łącznie 3 365 485 razy. Polacy najczęściej przekraczali granicę przez przejście graniczne Bezledy–Bagrationowsk 1 264 691 osób, następnie Grzechotki–Mamonowo II 795 044 osób, zaś Gronowo–Mamonowo 670 829. Najmniej uczęszczanym przejściem granicznym, czego dowodzą badania, było przejście graniczne Gołdap–Gusiew. W roku 2015 przekroczyło je 634 921 obywateli RP oraz 308 216 cudzoziemców (w 169 484 przypadkach cudzoziemcy przekroczyli ten odcinek granicy w ramach MRG). Z zestawienia danych liczbowych wynika, że z przejścia granicznego Gołdap–Gusiew częściej korzystali Polacy niż Rosjanie. Reasumując można stwierdzić, że w roku 2015 liczba odprawianych obywateli RP była ponad dwukrotnie większa od liczby odprawianych cudzoziemców.

Tabela 4

Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2015 r.

Przejścia graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy	Cudzoziemcy MRG
Bezledy – Bagrationowsk	1 264 691	506 883	304 528
Gołdap – Gusiew	634 921	308 216	169 484
Gronowo – Mamonowo	670 829	916 812	503 858
Grzechotki–Mamonowo II	795 044	991 186	341 080
Suma końcowa	3 365 485	2 723 097	1 318 950
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W-MOSG – ogółem	6 088 582		

Źródło: Dane statystyczne za rok 2015 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

W porównaniu z rokiem poprzednim rok 2016 (tabela 5) również charakteryzował się spadkiem natężenia ruchu granicznego. Z danych statystycznych wynika, że granicę polsko-rosyjską we wskazanym okresie przekroczyło łącznie 2 286 209 cudzoziemców, w tym na podstawie zezwoleń MRG zaledwie 592 936 (tak niski wynik spowodowany był trwałym zawieszeniem reżimu od dnia 4 lipca 2016 r.). Największą liczbę obcokrajowców wjeżdżających do Polski przez granicę polsko-rosyjską w ramach MRG zarejestrowano na przejściu granicznym Gronowo–Mamonowo

w liczbie 213 962 osób, nieco mniej miało miejsce na przejściu granicznym Grzechotki–Mamonowo II 165 920, trzecie w kolejności, analogicznie do roku poprzedniego, było przejście Bezledy–Bagrationowsk 134 476 osób. Najmniej uczęszczanym było przejście graniczne Gołdap–Gusiew, które w ramach MRG przekroczyło 78 578 cudzoziemców.

Porównując dane w zakresie obywateli RP, to w roku 2016 (tabela 5) przekroczyli oni granicę z obwodem kaliningradzkim łącznie 1 969 115 razy. Polacy najczęściej przekraczali granicę przez drogowe przejście graniczne Bezledy–Bagrationowsk 722 696 razy, następnie Gołdap–Gusiew 443 483 razy, Grzechotki–Mamonowo II 425 885, Gronowo–Mamonowo 377 051.

Tabela 5

Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2016 r.

Przejścia graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy	Cudzoziemcy MRG
Bezledy–Bagrationowsk	722 696	404 574	134 476
Gołdap–Gusiew	443 483	264 697	78 578
Gronowo–Mamonowo	377 051	699 200	213 962
Grzechotki–Mamonowo II	425 885	917 738	165 920
Suma końcowa	1 969 115	2 286 209	592 936
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W-MOSG – ogółem	4 255 324		

Źródło: Dane statystyczne za rok 2016 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

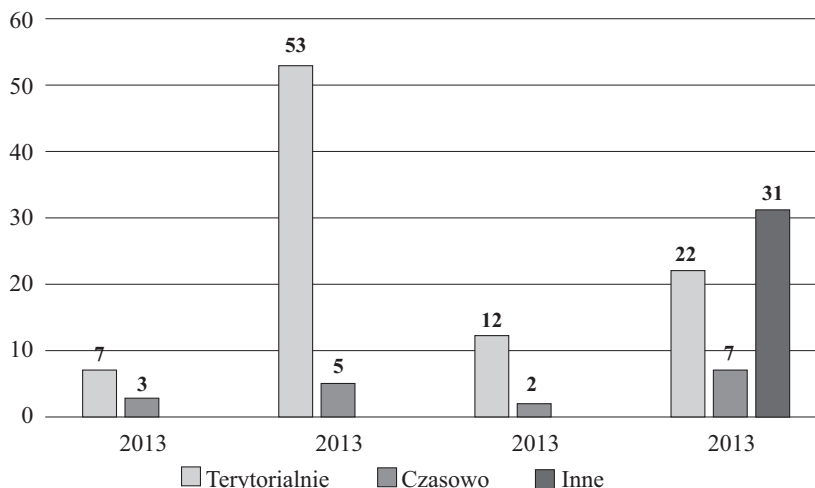
Naruszenia zasad MRG na pograniczu polsko-rosyjskim

Analiza danych statystycznych rejestrowanych przez Wydział Analiz Informacji i Współpracy Międzynarodowej Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej wskazuje, że w całym okresie funkcjonowania MRG z Rosją Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej zarejestrował łącznie 142 naruszenia zasad MRG, z czego 94 dotyczyło naruszenia zasad strefy terytorialności, 17 dopuszczalnego okresu pobytu, zaś 31 to tzw. „inne” naruszenia zasad MRG (wykres 1). W roku 2012 nie zarejestrowano naruszeń umowy o MRG z Rosją zaś w roku 2013 odnotowano zaledwie 10 tego typu przypadków (7 dotyczyło naruszenia zasad strefy terytorialności, a 3 pozostałe wynikały z przekroczenia dopuszczalnego czasu pobytu). W roku 2014 ujawniono 58 naruszeń (53

z nich dotyczyły naruszenia zasad strefy terytorialności, a 5 pozostałych to naruszenia dopuszczalnego czasu pobytu). W roku 2015 liczba tego typu zdarzeń zmalała do 14 przypadków (12 z nich związanych było z naruszeniami zasad strefy terytorialności, a 2 dopuszczalnego okresu pobytu). Rok 2016 skutkowałam znacznym (w stosunku do roku poprzedzającego) wzrostem naruszeń zasad reżimu. Do dnia 4 lipca (data zawieszenia małego ruchu granicznego) Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej zarejestrowałam łącznie 60 naruszeń zasad MRG (zasadę strefy terytorialności naruszono w 22 przypadkach, 7 związanych było z naruszeniem dopuszczalnego okresu pobytu, zaś 31 były to tzw. „inne” naruszenia zasad MRG).

Od początku okresu funkcjonowania MRG na pograniczu polsko-rosyjskim odnotowano zdecydowanie więcej przypadków naruszeń zasad strefy terytorialności niż dopuszczalnego czasu pobytu. Ma to zapewne swe odzwierciedlenie w problemach wynikających z niedostatecznego oznakowania polskiej strefy MRG. Wątro podkreślić, że do końca 2015 roku nie odnotowano ani jednego przypadku naruszeń w związku z przebywaniem w strefie przygranicznej, w celach innych niż te, dla których zezwolenie mogło być udzielone.

Wykres 1. Ujawnienia naruszeń umowy o małym ruchu granicznym przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej.

Z zestawienia danych statystycznych wynika, że w całym okresie funkcjonowania reżimu odnotowano zaledwie 52 przypadki zatrzymania zezwolenia MRG. Najwięcej tego typu zdarzeń – 25 miało miejsce w Placówce Straży Granicznej (zwanej dalej PSG) w Bezledach, 13 w PSG w Gołdapi, 9 w PSG w Braniewie, a 5 w PSG w Grzechotkach (tabela 6).

Tabela 6

**Liczba zatrzymanych zezwoleń MRG zarejestrowanych
przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej**

PSG	Obywatelstwo	Zatrzymane zezwolenia MRG
PSG w Bezledach	Rosja	25
PSG w Braniewie	Rosja	9
PSG w Gołdapi	Rosja	13
PSG w Grzechotkach	Rosja	5
Razem W-MOSG		52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej znajdujących się w archiwum autora.

Konkluzje

Regulacje prawne, jakie zaczęły obowiązywać po wstąpieniu Polski do UE i strefy Schengen wymusiły konieczność przeprowadzenia szeregu poważnych zmian w służbach zajmujących się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Były one szczególnie istotne zwłaszcza, że to Polsce przypadł do zabezpieczenia najdłuższy odcinek zewnętrznej granicy strefy Schengen (ok. 1185 km). Znacznym przeobrażeniem musiała ulec zatem Straż Graniczna, która z racji ustawowych zadań bezpośrednio odpowiedzialna jest za ochronę granicy państwa. Hipoteza badawcza postawiona na wstępie niniejszego artykułu została zweryfikowana pozytywnie. Wprowadzenie nowych uregulowań o małym ruchu granicznym na pograniczu polsko-rosyjskim faktycznie spowodowało, że Straż Graniczna z jednej strony kontynuowała swoje dotychczasowe zadania, z drugiej zaś skutecznie realizowała nowe cele w zakresie ochrony granicy państwa.

Obecny system ochrony granic RP uznawany jest za jeden z najsukcesywniejszych w Europie, o czym świadczyć mogą chociażby pozytywne opinie misji ewaluacyjnych Schengen (*Niezapowiedziana misja ewaluacyjna Schengen w BiOSG*, 27.12.2021). Straż Graniczna od lat ściśle

współpracuje ze swymi odpowiednikami nie tylko na kontynencie europejskim, ale i na świecie, by jak najefektywniej realizować zadania wynikające zarówno z przepisów prawa krajowego, jak też przepisów wspólnotowych. W zakresie tym formację tę można uznać za wysoce elastyczną, aktywną, porównywalną w swej skuteczności ze służbami europejskimi.

Warto podkreślić, iż rola SG w kontekście bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza transgranicznego, jest wysoce istotna odpowiada bowiem za:

- ochronę granicy państwowej na lądzie i morzu;
- kontrolę ruchu granicznego;
- zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją oraz przeciwdziałanie napływowi grup przestępczych i terrorystycznych;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępczości granicznej;
- kontrolę legalności pobytu i pracy cudzoziemców na terytorium RP;
- nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz ochrona granicy w przestrzeni powietrznej RP;
- zapobieganie transportowaniu lub przemieszczaniu bez zezwolenia przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych, broni, amunicji, materiałów wybuchowych, odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych;
- współdziałanie z organami i podmiotami właściwymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (zob. *Ustawa o Straży Granicznej*, art. 1 ust. 2).

Mając na uwadze to co się obecnie dzieje przy wschodniej granicy Polski (m.in. kryzys migracyjny na granicy z Białorusią oraz wojnę Rosji z Ukrainą), potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa granic Schengen i wschodniej flanki NATO nabrała szczególnego znaczenia (zob. Wawrzusiszyn, 2017, s. 30–33; Pochyły, 2017, s. 89–100). Realizacja tego zadania stanowi obecnie priorytet, z którym próbuje się zmierzyć nie tylko polski rząd, ale też zjednoczona Europa oraz NATO. W tym miejscu warto zadać pytanie, w jaki sposób rozwijać w Polsce system obrony, aby realnie spełniał on swą funkcję w obliczu ewentualnych zagrożeń. Za priorytet w tym zakresie uznać należy militarne wzmocnienie wschodniej flanki NATO oraz systemową modernizację sił zbrojnych RP jak też służb i agencji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa państwa (w tym wzmocnienie ich bojowej gotowości i dostępności).

W sytuacji nowych realiów, Straż Graniczna RP została zobligowana do podjęcia szeregu działań, które zarówno dziś, jak i w przyszłości, służyć będą wzmocnieniu systemu bezpieczeństwa na terenach przygranicznych oraz zapewnią skuteczne przeciwdziałania w przypadku eskalacji konfliktów przy granicy z Polską. Już teraz podjęto rozwiązania w postaci:

- budowy muru na granicy z Białorusią, wyposażonego w nowej generacji system czujników;
- wzmocnienia liczebności służb porządku publicznego oraz wojsk wzdłuż granicy wschodniej;
- wyposażenia funkcjonariuszy w specjalistyczny sprzęt odpowiadający zagrożeniom;
- rozszerzenia cyklu szkoleń specjalistycznych i tematycznych skierowanych do funkcjonariuszy SG;
- wprowadzenia procedur współdziałania służb i agencji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

Od 2016 r. mamy ograniczenie współpracy transgranicznej z Rosją związane bezpośrednio z zawieszeniem udogodnień w przekraczaniu granicy, a pośrednio z pogarszającą się sytuacją w relacjach między NATO i UE a FR (a zwłaszcza na linii Warszawa–Moskwa). Punktem krytycznym stała się rosyjska agresja na Ukrainę w lutym 2022 r. Przyszłość współpracy transgranicznej między Polską a obwodem jest w tym momencie uzależniona od wielu czynników. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na trwającą wojnę w Ukrainie, a ponadto na szersze procesy zachodzące w relacjach na linii Zachód–Rosja. Bez zakończenia konfliktu zbrojnego i normalizacji stosunków między UE a FR trudno sobie wyobrazić powrót do kooperacji na pograniczu polsko-rosyjskim.

Interesy konkurencyjne: Autorka oświadczyła, że nie istnieje konflikt interesów.

Competing interests: The author has declared that no competing interests exists.

Wkład autorów

Konceptualizacja: Anna Bieńkowska

Analiza formalna: Anna Bieńkowska

Metodologia: Anna Bieńkowska

Opracowanie artykułu – projekt, przegląd i redakcja: Anna Bieńkowska

Authors contributions**Conceptualization:** Anna Bieńkowska**Formal analysis:** Anna Bieńkowska**Methodology:** Anna Bieńkowska**Writing – original draft, review and editing:** Anna Bieńkowska**Bibliografia**

- Baxendale J. (2001), *EU-Russia Relations: Is 2001 a Turning Point for Kaliningrad?*, „European Foreign Affairs Review”, nr 6.
- Bielicki M. (2001), *Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego – szanse i zagrożenia*, „Unia Europejska – Przegląd Prawno-Gospodarczy”, nr 10.
- Chełmiński M. (2009), *Obwód Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w międzynarodowym ładzie politycznym*, Toruń.
- Communication from the Commission to the Council The EU and Kaliningrad. Commission of The European Communities*, Brussels 2001, <http://www.eu.europa.eu/press/pr/2001/0115/011501.htm>.
- Fedorov G. M. (2000), *Kaliningrad Alternatives Today*, „Discussion Paper C80”, Bonn.
- Niezapowiedziana misja ewaluacyjna Schengen w BiOSG*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/2640,Niezapowiedziana-misja-ewaluacyjna-Schengen-w-BiOSG.html>, 27.12.2021.
- Jegorow W. (2001), *Rosyjski region w cieniu Europy*, „Woprosy Ekonomiki”, nr 11.
- Kaźmierczuk M. (2018), *Wolność przemieszczania się w kontekście prawnych uregulowań małego ruchu granicznego między Polską a Rosją*, w: *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żukowski, M. Chełmiński, W. Kotowicz, K. Żęgota, Wydawnictwo INP UWM, Olsztyn.
- Kotowicz W. (2016), *Local border traffic as a tool for integration of the Baltic Region States: the example of Poland and Russia*, w: *Kaliningrad: its internal and external issues*, red. A. Żukowski, W. T. Modzelewski, Wydawnictwo INP UWM, Olsztyn.
- Kotowicz W. (2004), *Partie polityczne w Obwodzie Kaliningradzkim wobec rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, w: *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Cichosz, J. Sroka, K. Zamorska, Wydawnictwo Komitet Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Kotowicz W. (2018), *Zawieszenie małego ruchu granicznego między Polską a Rosją: bezpieczeństwo państwa versus interesy lokalnych samorządów*, w: *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żu-

- kowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Wydawnictwo INP UWM, Olsztyn.
- Lisiecki M. (2012-2013), *Okoliczności utworzenia straży granicznej. Miejsce i rola Straży Granicznej w systemie bezpieczeństwa narodowego po zmianach ustrojowych w Polsce*, „Rocznik Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL”, tom VIII–IX, zeszyt 1, Lublin.
- Lopata R. (2006), *Anatomy of a hostage: Kaliningrad anniversary case*, Tartu.
- Marenin O. (2010), *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva.
- Minął rok od wprowadzenia małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim, <http://www.defence24.pl/147,minal-rok-od-wprowadzenia-malego-ruchu-granicznego-z-obwodem-kaliningradzkim>, 5.05.2016,
- Modzelewski W. T. (2016), *Cross-Border and Interregional Cooperation (Paradiplomacy) between Poland and the Kaliningrad Region*, w: *Kaliningrad: its internal and external issues*, red. A. Żukowski, W. T. Modzelewski, Wydawnictwo INP UWM, Olsztyn.
- Modzelewski W. T. (2006), *Polska-Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Wydawnictwo INP UWM, Olsztyn.
- Nikołajewna Mozel T. (2017), *Kulturowe i humanitarne aspekty w relacjach Rosji i Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia”, nr 2(13), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Od trzech lat korzystamy z małego ruchu granicznego, <http://bartoszyce.wm.pl/288726,Od-trzech-lat-korzystamy-z-malego-ruchu-granicznego.html#axzz3oBq4ggWr>, 5.05.2016.
- Pietraszczyk M. (2008), *Funkcjonowanie Straży Granicznej w warunkach strefy Schengen*, w: *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, red. B. Radzikowska-Kryśczak, A. Sadowsnik, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.
- Pochyły P. (2017), *Refugees/migrants and border security in the annual address of Poland's foreign ministers in the years 2014–2016*, „Przegląd Politologiczny” (3).
- Romanowskij W. M., Romanowskaja O. G. (2013), *Prigranicznoje sotrudniczewstwo kak instrument jewropejskoj intiegracji: primier kaliningradskawo eksklawa*, w: *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W. T. Modzelewski, A. Żukowski, Wydawnictwo INP UWM, Olsztyn.
- Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. *ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen*, Dz. U. UE L 405 z dnia 30 grudnia 2006 r., z późn. zm.
- Sudoł R. (2009), *Usytuowanie Straży Granicznej w prawie polskim*, w: *Zadania administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w zakresie bezpie-*

czeństwa państwa i porządku publicznego, red. W. S. Kucharski, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin.

Ustawa o Straży Granicznej z dnia 12.06.1990 r., art. 1 ust. 2, Dz. U. 2005, Nr 234 poz. 1997.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U z 2013 r. poz. 1650.

Vikainis R., Pokule I. (2020), *Border surveillance and control system, perspectives for its establishment and practical application*, „Border Security and Management”, 3 (8).

Wawrzusiszyn A. (2017), *Migration Policy and the Cross-Border Security*, „International Studies”, Toruń.

Zubrzycki W. (2016), *Polish contribution to the European Union Borders Protection*, „Security, Economy & Law”, nr 4(XIII).

Żęgota K. (2018), *Mały ruch graniczny w kontekście zmieniających się uwarunkowań relacji polsko-rosyjskich*, w: *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żukowski, M. Chelminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Wydawnictwo INP UWM, Olsztyn.

Żęgota K. (2014), *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym*, „Przegląd Geopolityczny” (8).

The Role of Border Guard in the Context of Local Border Traffic Contracts Functioning. The Case of Poland-Russia Borderline

Summary

The article aims to determine the role of Border Guard in the context of local border traffic contracts functioning and the impact of the formation on the Polish eastern border security. The necessity of changes in the whole system of borders' security, including public order services, which needed to be introduced (after Poland's accession to the EU) was paid attention. The institution of local border traffic, being in force on the Poland-Russia borderline, was analysed. The range of changes in the intensity of local border traffic running through crossing points subordinated to Warmia and Mazury Branch of Border Guard was depicted on the grounds of statistics registered by Warmia and Mazury Branch of Border Guard. Furthermore, the system of violations, which stem from the failure to comply with the rules regulating the system, was also indicated.

Key words: border, local border traffic, border

