

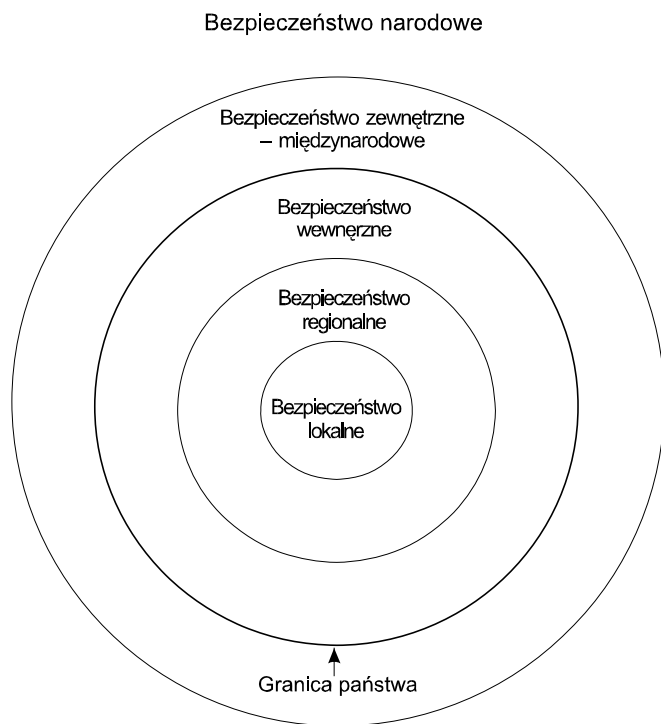
MAREK LISIECKI

OKOLICZNOŚCI UTWORZENIA STRAŻY GRANICZNEJ.
MIEJSCE I ROLA STRAŻY GRANICZNEJ
W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
PO ZMIANACH USTROJOWYCH W POLSCE

Podchodząc do zagadnień bezpieczeństwa narodowego w sposób kompleksowy, należy je analizować w różnych płaszczyznach – co najmniej w płaszczyźnie przestrzennej, funkcjonalnej oraz podmiotowej. W układzie przestrzennym możemy mówić o bezpieczeństwie: zewnętrznym (międzynarodowym) oraz wewnętrznym, w którym z kolei można wyróżnić bezpieczeństwo regionalne i lokalne (rysunek 1). Ważną rolę ogrywa tu granica państwa, oddzielająca obszar bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego.

Mimo powszechnej globalizacji działań w układach politycznych, gospodarczych, kulturalnych, edukacyjnych itd., mimo integracji z Unią Europejską, członkowska w grupie państw należących do tak zwanej strefy Schengen, granice państw nie znikają. Zniesienie czy też ograniczenie kontroli granicznej nie oznacza likwidacji granicy państwa. Granica jest podstawowym elementem każdego państwa, jednoznacznie określa jego obszar, jest płaszczyzną, od której zaczyna się władztwo państwa.

W płaszczyźnie funkcjonalnej można mówić co najmniej o bezpieczeństwie: politycznym, gospodarczym, militarnym, publicznym, socjalnym. Układ podmiotowy wskazuje na wszystkie podmioty zapewniające to bezpieczeństwo – zarówno rządowe, samorządowe, komercyjne, jak i społeczne.



Rys. 1. Bezpieczeństwo narodowe w układzie przestrzennym

Zmiany ustrojowe w Polsce zapoczątkowane na początku 1990 r. musiały objąć wszystkie elementy zaliczane do płaszczyzn: przestrzennej, funkcjonalnej oraz podmiotowej bezpieczeństwa narodowego. Skala tych zmian była różna, wymagane są kolejne – zgodnie z potrzebami państwa obywatelskiego, którego tak naprawę jeszcze nie mamy. Dokonywanie ich powinno być procesem ciągłym, dostosowanym do zmieniających się potrzeb obywateli. W poszukiwaniu kierunków zmian powinno dominować podejście procesowe, **wspomagane benchmarkingiem (uczeniem się od innych) wśród państw Unii Europejskiej.**

Zmiany, jakie dokonały się w Polsce w 1990 r., musiały także dotyczyć granicy państwa – wymagającej odpowiedniej ochrony techniczno-fizycznej, właściwego administrowania jej przebiegiem (oznakowaniem, zmianami na ciekach wodnych), skutecznej kontroli ruchu granicznego (osobowego i towarowego).

Szeroko rozumiana ochrona granicy państwowej obejmuje ochronę polityczną, gospodarczą, ekologiczną, sanitarną, weterynaryjną, fitosanitarną oraz ochronę przed zjawiskami kryminogennymi i naruszającymi porządek publiczny. Do ochrony politycznej można zaliczyć ogół czynności podejmowanych

w kraju i za granicą dla zachowania suwerenności państwa oraz ładu konstytucyjnego (w tym nienaruszalności granicy). Ochrona gospodarcza obejmuje przeciwdziałanie wszelkim zjawiskom, które mogłyby hamować rozwój gospodarczy państwa. Ochrona ekologiczna polega na nieprzepuszczaniu z zagranicy zanieczyszczeń i materiałów zagrażających środowisku przyrodniczemu. Ochrona sanitarna, weterynaryjna i fitosanitarna to zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zagrażających ludziom, zwierzętom, roślinom. Ważnym elementem jest także ochrona terytorium państwa przed zjawiskami kryminogennymi i przestępczością międzynarodową.

W węższym znaczeniu ochrona granicy państwowej polega na kontroli przebiegu oraz na utrzymywaniu oznakowania linii granicznej, kontroli legalności przemieszczania przez granicę osób, towarów i środków transportu. Linia graniczna, przepływ ludzi i towarów są trzema podstawowymi elementami charakterystycznymi dla ochrony granic od kilku tysięcy lat (od czasu pojawienia się suwerennych państw). Na przestrzeni lat zmieniał się tylko poziom ilościowy i jakościowy migracji oraz obrotu towarowego. Dotyczy to także zjawisk patologicznych towarzyszących temu przemieszczaniu.

Współczesny ruch przez granice państwa ma charakter masowy. Masowość ta z jednej strony przynosi wymierne korzyści (polityczne, ekonomiczne, edukacyjne, naukowe, kulturalne itd.), z drugiej zaś – zagrożenia. Dlatego każde państwo z jednej strony chce mieć jak najwięcej informacji o tym ruchu, by skutecznie zapobiegać wszelkim zjawiskom patologicznym związanym z migracją i obrotem towarowym, a także by zmiany ilościowe i jakościowe strumienia ruchu były korzystne dla interesów państwa. Z drugiej strony – chce, aby ruch graniczny odbywał się sprawnie. Osiągnięcie tych rozbieżnych celów jest możliwe, gdy grupa zainteresowanych i sąsiadujących ze sobą państw: osiąga stabilny, porównywalny poziom rozwoju gospodarczego; prowadzi ujednoliconą politykę wizową i warunków wjazdu na granicy; współdziałając ze sobą, przeciwdziała nielegalnemu handlowi środkami odurzającymi i bronią, nielegalnym przyjazdom i nielegalnym pobytom osób, oszustwom podatkowym i celnym, przemytowi i innym zjawiskom kryminogennym; współdziała w zakresie ochrony środowiska.

Zasady współdziałania określają odpowiednie umowy międzynarodowe.

Przedstawione wyżej warunki spełniają na przykład państwa należące do Unii Europejskiej, które są członkami strefy Schengen. Dlatego też od 1993 r. stało się możliwe znoszenie kontroli granicznej i celnej na granicach wewnętrznych między tymi państwami. Kontrola graniczna i celna w państwach Unii Europejskiej odbywa się na granicach zewnętrznych tych państw.

Wszystkie międzynarodowe porty lotnicze i morskie traktowane są jak granice zewnętrzne. Szczególną wagę przywiązuje się do kontroli wjazdowej.

Historycznie proces liberalizacji kontroli granicznej i celnej na granicach państw Europy objął przechodzenie z niezależnej kontroli dokonywanej przez oba państwa do kontroli wspólnej, następnie do kontroli tylko przez jedno z państw, na kierunku wjazdowym, kontroli selektywnej, wreszcie zniesienia kontroli. Po włączeniu Polski do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen zniesiona została kontrola graniczna z państwami należącymi do tej strefy, a wschodnia granica kraju stała się granicą zewnętrzną Unii. Jej skuteczność ochrony ma istotny wpływ na bezpieczeństwo pozostałych państw europejskich.

Zniesienie kontroli na granicach państwa nie oznacza zniesienia kontroli migracji międzynarodowej i obrotu towarowego. Kontrola ta odbywa się wewnątrz państw. Także doraźnie, w sytuacjach zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, kontrola ruchu osobowego i towarowego na granicach wewnętrznych z UE może zostać przywrócona.

Widząc taką potrzebę ewolucji ochrony granicy RP, na początku 1990 r. zaczęto zastanawiać się nad modelowymi rozwiązaniami zarówno w aspekcie czynnościowym (cele strategiczne, operacyjne, zadania, procedury), jak i rzeczowym (jaki podmiot ma to robić, jaką przyjąć strukturę organizacyjną, kto w niej powinien funkcjonować, jaki powinien być poziom instrumentalizacji działań). Dyskusje na ten temat były prowadzone głównie w dawnym Dowództwie Wojsk Ochrony Pogranicza, wśród młodej kadry żołnierzy WOP funkcjonujących nieformalnie (za cichym przyzwoleniem dowódcy WOP gen. dyw. Feliksa Stramika) w Niezależnym Ruchu Żołnierzy Zawodowych WOP, a także w jedynej w resorcie spraw wewnętrznych uczelni wyższej – Akademii Spraw Wewnętrznych (Katedrze Organizacji i Zarządzania). Mimo dominujących w Europie rozwiązań typowo policyjnych, była też grupa zwolenników militaryzacji ochrony granicy Polski, stworzenia „kordonu sanitarnego” na granicy wschodniej¹. Wybór padł na rozwiązania policyjne, instytucją realizującą ochronę miała być Straż Graniczna. Przygotowany projekt ustaw o ochronie granicy RP oraz o Straży Granicznej, którego głównym autorem był płk Ryszard Dobrowolski, ówczesny szef Oddziału Prawnego i Administracji Granic Dowództwa WOP, po uzgodnieniach międzyresortowych oraz przyjęciu przez Radę Ministrów, trafił do Sejmu RP. W pra-

¹ Taką wizję ochrony granicy prezentował między innymi płk G. Zmarzliński – ówczesny dyrektor Biura Spraw Obronnych MSW. Nawet po uchwaleniu przez Sejm ustawy o ochronie granicy państwowej oraz Straży Granicznej próbował do swojej wizji przekonać ówczesnych ministrów spraw wewnętrznych: K. Kozłowskiego, H. Majewskiego, A. Macierewicza. Jedynie ten ostatni uznał ją za wartą rozważenia – przy sprzeciwie płk. M. Lisieckiego.

cach legislacyjnych w Sejmie i Senacie uczestniczyli: z upoważnienia Rady Ministrów ówczesny podsekretarz stanu w MSW Jerzy Zimowski, Marek Lisiecki – doradca ministra spraw wewnętrznych, R. Dobrowolski oraz przedstawiciele Niezależnego Ruchu Żołnierzy Zawodowych WOP.

Straż Graniczna III Rzeczypospolitej Polskiej została powołana ustawą z 12 października 1990 r. (Dz.U. z 1990, nr 78, poz. 462). Nazwa formacji nawiązuje do tradycji z okresu międzywojennego. Straż Graniczna nie powstała z dnia na dzień. Ustawodawca określił sześciomiesięczny termin jej zorganizowania. Ponieważ ustawa o Straży Granicznej weszła w życie 19 listopada 1990 r., proces musiał być zakończony do 19 maja 1991 r. Realizacja zadania była dość trudna i złożona. Nie można było ani na jeden dzień odstąpić od realizacji zadań w ochronie granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Musiały więc równolegle funkcjonować dwie instytucje: rozformowywane Wojska Ochrony Pogranicza i tworzona Straż Graniczna.

Zorganizowanie Straży Granicznej minister spraw wewnętrznych Krzysztof Kozłowski powierzył – decyzją nr 53/90 z 5 listopada 1990 r. – trzynastoosobowemu zespołowi². Zespołem kierował płk M. Lisiecki, który prace rozpoczął jako pracownik naukowy i jednocześnie doradca ministra spraw wewnętrznych, kończył już jako komendant główny Straży Granicznej, mianowany na to stanowisko 29 listopada 1990 r. przez prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego³. Połączenie tych dwóch funkcji, a faktycznie trzech (także obowiązków dowódcy WOP), znacznie ułatwiło pracę, szczególnie w sferze decyzyjnej.

Prace organizacyjne nad Strażą Graniczną były wspomagane przez działający Niezależny Ruch Żołnierzy Zawodowych WOP (następnie Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej) oraz przez wąską grupę kadry kierowniczej WOP. Jak już wspomniano, wcześniej ci sami ludzie bardzo aktywnie uczestniczyli w pracach legislacyjnych nad pakietem ustaw granicznych (o ochronie granicy państwowej, o Straży Granicznej, o obszarach morskich RP i administracji morskiej), a teraz nad ich implementacją. Można tu wymienić płk. Ryszarda Dobrowolskiego, płk. Tadeusza Jagodzińskiego, mjr. Ryszarda Grabowskiego, mjr. Tomasza Szklińskiego.

Organizacja Straży Granicznej została zakończona przed ustawowo określonym terminem. Zgodnie z zarządzeniem numer 47/91 ministra spraw we-

² Decyzja nr 53/90 ministra spraw wewnętrznych z 5 listopada 1990 r. w sprawie powołania zespołu do zorganizowania Straży Granicznej.

³ Na stanowisko komendanta głównego Straży Granicznej mianował wówczas prezes Rady Ministrów – na wniosek ministra spraw wewnętrznych, zaopiniowany pozytywnie przez Polityczny Komitet Doradczy przy ministrze spraw wewnętrznych.

wewnętrznych H. Majewskiego⁴, z dniem 15 maja 1991 r. zostały rozformowane Wojska Ochrony Pogranicza (rozformowano wszystkie jednostki, zwolniono do rezerwy wszystkich żołnierzy zawodowych), a od 16 maja 1991 r. Straż Graniczna przejęła ochronę granicy państwowej RP i kontrolę ruchu granicznego (po utworzeniu 13 oddziałów SG oraz dokonaniu naboru do SG). Dzień 16 maja został ustanowiony Dniem Straży Granicznej.

Należy nadmienić, że nie było, jak na przykład w Policji, automatyzmu w przyjmowaniu do Straży Granicznej żołnierzy Wojsk Ochrony Pogranicza. Każdy kandydat na funkcjonariusza Straży Granicznej podlegał wewnętrznej weryfikacji przez powołane do tego celu zespoły.

W toku dalszych prac organizacyjnych, w sierpniu 1991 r. z Ministerstwa Obrony Narodowej przejęto Morską Brygadę Okrętów Pogranicza i przekształcono ją w Morski Oddział SG, wiosną 1992 r. powiększony o rozformowane uprzednio dwa lądowe nadmorskie oddziały SG. Wydano ponad 60 aktów wykonawczych do ustaw granicznych.

Straż Graniczna stała się jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją typu policyjnego, w dużym stopniu skadrowaną, będącą zarazem częścią administracji rządowej typu specjalnego. Komendant główny Straży Granicznej zaś – centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego; komendanci oddziałów, strażnic, granicznych placówek kontrolnych, dywizjonów – organami terenowymi. Ogólny nadzór nad funkcjonowaniem Straży Granicznej sprawował minister spraw wewnętrznych.

Ustawodawca w roku 1990 do głównych zadań Straży Granicznej przypisał:

- ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu przed bezprawnym jej przesuwaniami, nielegalną migracją, bezprawnym przemieszczaniem towarów; zadanie to wykonywane było za pomocą metod operacyjno-rozpoznawczych i fizycznych (liniowych);

- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego na drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych przejściach granicznych; kontrola ta była ukierunkowana przede wszystkim na kontrolę dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej przez osoby i środki transportu oraz kontrolę antyterrorystyczną, a także zapobieganie wywozowi z kraju dokumentów stanowiących tajemnicę państwową lub służbową;

⁴ Zarządzenie nr 47/91 ministra spraw wewnętrznych z 16 maja 1991 r. w sprawie zorganizowania Straży Granicznej i rozformowania Wojsk Ochrony Pogranicza.

– wydawanie zezwoleń na przekroczenie granicy państwowej, w tym wiz; na przejściach granicznych wydawano wizy cudzoziemcom, weryfikowano wizy wydane przez polskie placówki dyplomatyczne i konsularne; także wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej w formie przepustki oraz podejmowanie decyzji w sprawach wiz cudzoziemców, wobec których placówki dyplomatyczne i konsularne nie miały uprawnień do ich samodzielnego udzielania;

– rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw oraz wykroczeń, zapobieganie im, ściganie ich sprawców – w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami;

– zapewnianie porządku publicznego na terenie przejść granicznych, a w zakresie właściwości Straży Granicznej także w strefie nadgranicznej; podejmowanie działań prewencyjnych (posterunki, patrole, legitymowanie osób) oraz interwencyjnych w przypadku naruszenia porządku prawnego – często przy użyciu środków przymusu bezpośredniego, a w określonych ustawowo przypadkach – także przy użyciu broni palnej;

– osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;

– ochronę nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy;

– wykonywanie postanowień umów międzynarodowych o stosunkach prawnych na granicach; między innymi komendanci główni Straży Granicznej byli i nadal są głównymi pełnomocnikami granicznymi RP, zaś komendanci oddziałów SG – pełnomocnikami granicznymi RP na ochranianych przez nich odcinkach granicy;

– gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym;

– nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach; funkcjonariusze jednostek pływających Straży Granicznej uzyskali uprawnienia do wspólnej z inspektorami urzędów morskich lub samodzielnej kontroli, czy statki są uprawnione do wykonywanej działalności, czy mają przewidziane prawem zezwolenia, czy żegluga, rybołówstwo lub inna działalność są wykonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i umowami międzynarodowymi; ponadto zostali zobowiązani do wykrywania zanieczyszczeń środowiska morskiego i ich sprawców;

– ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej, poprzez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej;

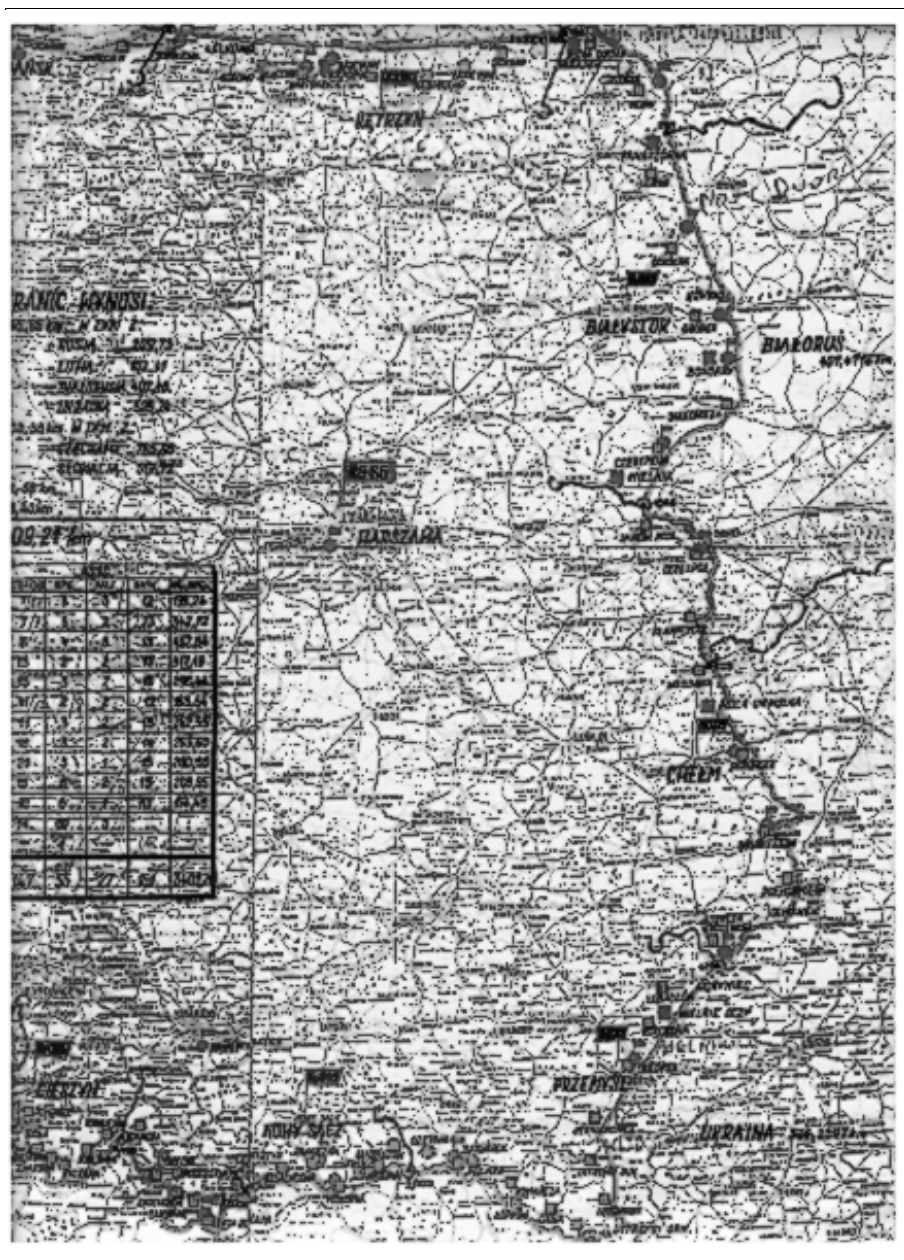
– zapobieganie transportowaniu przez granicę odpadów i szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeniu wód granicznych;

– zapobieganie przemieszczaniu przez granicę narkotyków i substancji psychotropowych;

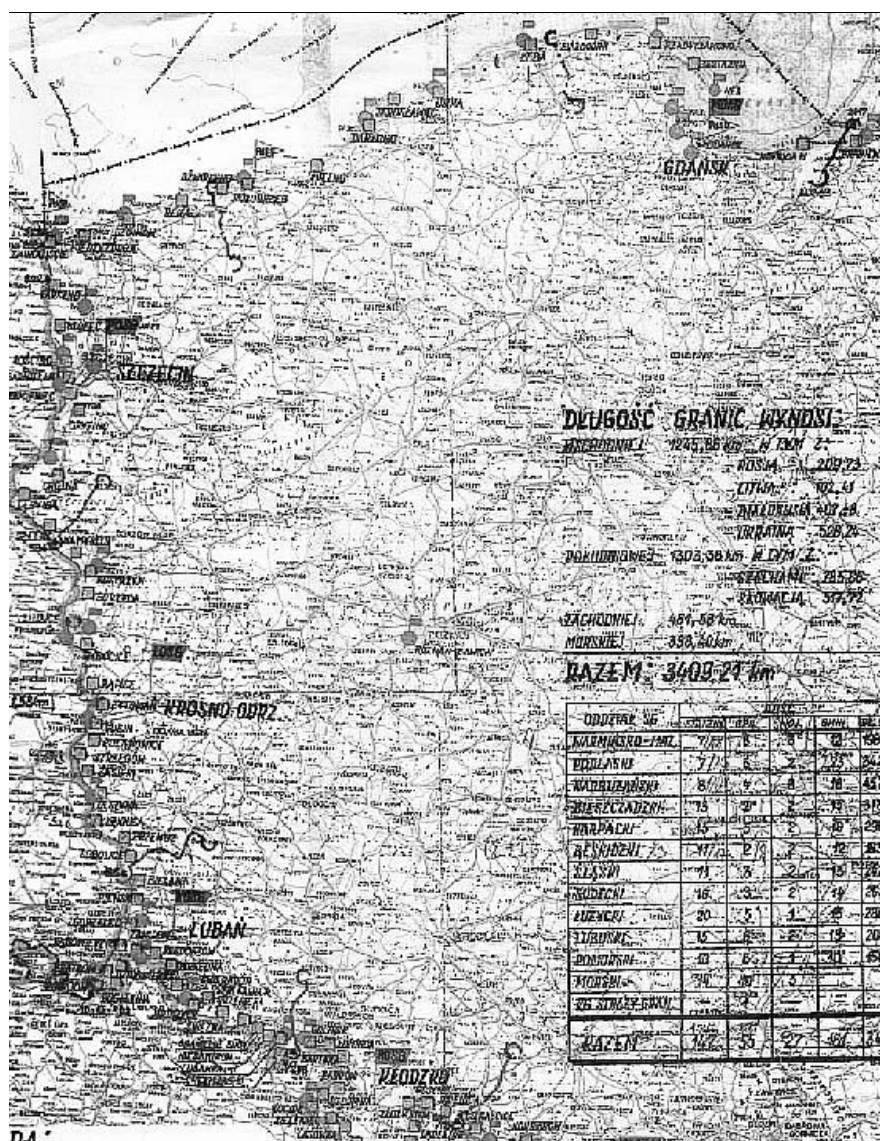
– wykonywanie innych zadań, zwłaszcza związanych z ustawą karnoskarbową w zakresie ścigania skarbowych przestępstw granicznych (przemyt towarów i dewiz) w obrocie towarowym z zagranicą oraz z ustawą dewizową; ponadto – w związku z ustawowym upoważnieniem komendanta głównego SG do wykonywania zadań ministra spraw wewnętrznych w zakresie ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego, a także wykonywaniem funkcji głównego pełnomocnika granicznego RP – prowadzenie rozmów w imieniu rządu RP w sprawach dotyczących migracji przez granice państwa, otwierania bądź zamykania przejść granicznych, incydentów granicznych⁵.

Struktura organizacyjna Straży Granicznej została ściśle dostosowana do potrzeb realizacji przedstawionych wyżej zadań. Zgodnie z ideą *lean management* (stałego „odchudzania” organizacji), w porównaniu z Wojskami Ochrony Pogranicza, formacja stała się bardziej „płaska” (mniej szczebli zarządzania, większa rozpiętość kierowania), zdecentralizowana (uprawnienia decyzyjne zostały przekazane na niższe szczeble), komendy oddziałów oraz jednostki terenowe stacjonowały bliżej granicy. Straż Graniczna obejmowała trzy szczeble hierarchii: komendant główny – jako organ centralny; komendanci oddziałów; komendanci strażnic, granicznych placówek kontrolnych, dywizjonów – jako organy terenowe. Każdy z nich wykonywał swoje zadania za pomocą podległych im urzędów (komend, jednostek). Pod koniec 1991 r. w Straży Granicznej funkcjonowało dwanaście oddziałów, w tym jeden morski (a ściślej: morsko-lądowy). Komendy oddziałów stacjonowały w następujących miejscowościach: Kętrzyn, Białystok, Chełm, Przemysł, Nowy Sącz, Cieszyn, Racibórz,

⁵ Zadania te, z niewielkimi zmianami, realizowane są do dzisiaj. Ważną zmianą, o co autorzy ustaw granicznych wnosili już w trakcie prac legislacyjnych, było rozszerzenie działań Straży Granicznej na obszar całego państwa. W trakcie prac legislacyjnych podnoszono też potrzebę lepszej ochrony granicy przed wjazdem na teren RP – poprzez czynne uczestnictwo Straży Granicznej w systemie wydawania wiz przez placówki dyplomatyczne i konsularne RP, do których mieli być delegowani funkcjonariusze SG.



Rys. 2. Rozmieszczenie jednostek Straży Granicznej na granicy wschodniej w 1991 r.



Rys. 3. Rozmieszczenie jednostek Straży Granicznej na granicy zachodniej w 1991 r.

Kłodzko, Luban, Krosno Odrzańskie, Szczecin, Gdańsk. Łącznie było: 147 strażnic, 55 granicznych placówek kontrolnych (obsługujących 172 przejścia graniczne) i 3 dywizjony. Każda komenda oddziału miała pododdziały odwodowe, przeznaczone do okresowego wzmacniania ochranianego odcinka granicy

oraz działań specjalnych (blokad, pościgów, przywracania porządku publicznego na przejściach granicznych, akcji antyterrorystycznych itd.).

Stan etatowo-ewidencyjny Straży Granicznej na dzień 1 czerwca 1992 r. przedstawiono w tabeli 1. W porównaniu z Wojskami Ochrony Pogranicza stan ewidencyjny zmniejszył się o około 30% (mimo włączenia do Straży Granicznej sił i środków byłej Morskiej Brygady Okrętów Pogranicza), znacznie zmniejszono liczbę etatów generalskich (o 12) i pułkownikowskich (ponad 300). Przyjęto, że w strukturze organizacyjnej powinien dominować korpus chorążych, że stanowiska oficerskie mają wiązać się z rzeczywistą pracą kierowniczo-dowódczą, że na tych stanowiskach wymagane jest wykształcenie wyższe. Jednocześnie zapewniono dość wysokie uposażenie (najwyższe w porównaniu z innymi służbami mundurowymi w resorcie spraw wewnętrznych).

Tab. 1. Stan etatowo-ewidencyjny Straży Granicznej na dzień 1 czerwca 1992 r.

Stanowiska	Stan etatowy	Stan ewidencyjny
generałowie	4	0
oficerowie	3156	2092
chorążowie	4201	2117
podoficerowie	2908	1880
razem w służbie stałej	10 269	6089 (59% stanu etatowego)
w służbie kandydackiej	7562	6359 (84% stanu etatowego)
pracownicy cywilni	3100	2754

Utworzona Komenda Główna Straży Granicznej składała się z ośmiu biur: Ochrony Granicy Państwowej, Kontroli Ruchu Granicznego, Dochodzeniowo-Śledczego, Prezydialno-Prawnego, Techniki i Zaopatrzenia, Łączności i Informatyki, Finansów oraz Kadr i Szkolenia. Komendant główny miał jednego zastępcę, który był koordynatorem bieżących prac w Komendzie Głównej (z uprawnieniami do mianowania na stanowiska do naczelnika wydziału włącznie), który zastępował komendanta głównego w czasie jego nieobecności. Sprawy strategiczne, reprezentacyjne, organizacyjne i koordynacyjne w układach międzyoddziałowych, resortowych, międzyresortowych, międzynarodowych oraz kadrowe, w odniesieniu do najwyższych stanowisk, były realizowane przez komendanta głównego. Łącznie w Komendzie Głównej

Straży Granicznej pełniło służbę 320-330 funkcjonariuszy (w latach 1991-1992 stan ten nieznacznie zmieniał się) oraz 115 pracowników cywilnych.

Podobną strukturę organizacyjną, opartą na wydziałach, miały oddziały Straży Granicznej. Podobną do komendanta głównego rolę – ale już w układach lokalnych – odgrywali komendanci oddziałów oraz ich zastępcy.

Biurem w Komendzie Głównej kierował dyrektor. Jego zastępca był jednocześnie naczelnikiem jednego z wydziałów (z reguły wiodącego).

Wyzwaniem strategicznym było wzmocnienie granicy wschodniej poprzez tworzenie nowych przejść, strażnic, granicznych placówek kontrolnych, stopniowe przenoszenie sił i środków przede wszystkim z granicy zachodniej i południowej. Z chwilą przejęcia strażnic od Wojsk Ochrony Pogranicza na granicy z ZSRR było ich 28 (długość ochranianej granicy 20-100 km, średnio 44 km, przy bardzo niskiej obsadzie etatowej), na granicy z Czechosłowacją 73 (długość ochranianej granicy 8-34 km, średnio 18 km), z Niemcami 32 (długość ochranianej granicy 8-27 km, średnio 14 km). Na granicy morskiej było 14 strażnic, funkcjonowało 67 Punktów Obserwacji Wzrokowo-Technicznej, tzw. POWT (50 bliskiego, 17 dalekiego zasięgu).

Stopień realizacji zadań, a tym samym wysiłek funkcjonariuszy Straży Granicznej w trudnym okresie tworzenia i pierwszych miesiącach funkcjonowania formacji obrazują dane statystyczne. W 1991 r. funkcjonariusze Straży Granicznej odprawili na przejściach granicznych 118 mln osób i 24 mln środków transportu. Nie zezwolili na wjazd do Polski 47 transportów z materiałami i substancjami stanowiącymi zagrożenie dla środowiska naturalnego. Zatrzymali na granicy 13,5 tys. sprawców przestępstw granicznych, ujawnili przemyt towarów o wartości ok. 33 mld zł, a także znacznych ilości dewiz, złota, przedmiotów zabytkowych, dzieł sztuki, narkotyków, kradzionych samochodów. Wyciągnęli z morza 3 km kłusowniczych sieci rybackich; za nieprzestrzeżenie przepisów na polskich obszarach morskich nałożyli kary pieniężne na sumę 1,2 mld zł.

Przy znacznie ograniczonych w stosunku do potrzeb środkach budżetowych podnoszono sprawność działań – przez inwestowanie w wiedzę funkcjonariuszy, lepszą organizację służby, nawiązywanie szerszej współpracy z organami ochrony granic innych państw (przede wszystkim z sąsiadami), współdziałanie z wieloma podmiotami wewnątrz kraju. W ten sposób zwiększano pożądany w nowoczesnych organizacjach efekt synergetyczny.

Podstawowym zadaniem Straży Granicznej była ochrona, a nie obrona granic. Tym niemniej w latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku przyjęto, że w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Straż Graniczna ma stać się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych RP, podległą ministrowi obrony

narodowej. W tym okresie Straż Graniczna miała realizować dodatkowo zadania ochronno-obronne, rozpoznawcze i przeciwdywersyjne⁶. Po uzgodnieniach z szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, ministrem obrony narodowej oraz szefem Sztabu Generalnego WP zadania te ograniczono do najważniejszych obiektów znajdujących się przy granicy państwa.

Okresem trudnym dla funkcjonowania Straży Granicznej była pierwsza połowa 1992 r., kiedy próbowano ją upolitycznić. Warunkiem pozostania na kierowniczych stanowiskach było podpisanie oświadczenia lojalności wobec jednej z partii politycznych. Wszelkie wnioski o awanse oficerskie były omawiane i akceptowane w kołach terenowych tej partii. W planach było bardzo szybkie, prawie stuprocentowe zwolnienie dotychczasowej kadry i wprowadzenie w to miejsce osób młodych, a nawet bardzo młodych, kończących studia już w III RP. W tym okresie znowu pojawiły się pomysły militaryzacji ochrony granicy. Wiele decyzji pełnomocników granicznych o zasięgu międzynarodowym oraz decyzji organów Straży Granicznej było złośliwie uchylanych.

Podsumowując okres powstawania Straży Granicznej oraz pierwszych lat jej funkcjonowania, należy wspomnieć też o:

- dużej przychylności kierownictwa resortu spraw wewnętrznych (ministra K. Kozłowskiego, podsekretarza stanu J. Zimowskiego i J. Widackiego) oraz posłów i senatorów wobec projektowanych zmian;

- dużej samodzielności Straży Granicznej w zakresie realizowania zadań, która z czasem zaczęła być ograniczana;

- dobrej współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w zakresie wszystkich spraw związanych z migracją zewnętrzną (udział w zespołach rządowych, a często przewodniczenie na forum międzynarodowym podczas omawiania i formalizowania takich spraw, jak dokumenty upoważniające do przekraczania granicy, readmisja, sprawy wizowe, tworzenie i funkcjonowanie przejść granicznych, współpraca transgraniczna itd.);

- dobrej współpracy z Kancelarią Prezydenta RP oraz Biurem Bezpieczeństwa Narodowego;

- utworzeniu z inicjatywy komendanta głównego duszpasterstwa Straży Granicznej⁷, dobrej współpracy z biskupem polowym WP.

⁶ Szerzej na ten temat – M. LISIECKI, *Straż Graniczna w systemie obrony regionalnej*, w: *Obrona regionalna (terytorialna) w strategii obrony Polski*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej 1992, s. 50-57, tab. 10.

⁷ Szczegóły zostały uzgodnione między komendantem głównym SG Markiem Lisieckim a przedstawicielem Episkopatu Polski – biskupem Jerzym Dąbrowskim, w obecności podsekretarza stanu w MSW Jana Widackiego.

Skutkiem podpisania wielostronnej umowy o readmisji z 29 marca 1991 r. między Polską a państwami grupy Schengen – był to warunek konieczny przy zniesieniu wiz dla Polaków podróżujących do państw Unii Europejskiej – było automatyczne przeniesienie granicy Unii na granicę wschodnią RP. Ochrona granicy zachodniej i kontrola ruchu granicznego stały się zbędne, gdyż zgodnie z umową każda osoba, która nielegalnie przekroczyła przez Polskę granicę państwa należącego do grupy Schengen, była przekazywana Polsce. Głównym kierunkiem strategicznym doskonalenia funkcjonowania Straży Granicznej stało się więc wzmacnianie granicy wschodniej, stanowiącej bufor wjazdowy do Unii Europejskiej, oraz ograniczanie sił i środków na granicy zachodniej oraz południowej. Przebiegało to jednak dość wolno. Zbyt długo ochraniana była granica z Niemcami, kosztem ochrony polskiej granicy wschodniej.

Kończąc, należy wymienić głównych twórców Straży Granicznej z powołanego decyzją ministra spraw wewnętrznych z 5 listopada 1990 r. zespołu do zorganizowania Straży Granicznej: ppłk doc. dr hab. Marek Lisiecki (doradca ministra spraw wewnętrznych) – przewodniczący zespołu, płk mgr Ryszard Dobrowolski (DWOP) – zastępca przewodniczącego, ppłk doc. dr hab. Stanisław Hoc (UOP), podinsp. mgr Krzysztof Kocięcki (KG Policji), podinsp. inż. Marek Deręgowski (BAG MSW), płk mgr Eugeniusz Zuziak (DWOP), płk dypl. Tadeusz Jagodziński (GB WOP), kmdr por. mgr Janusz Kowiranda (DWOP), kmdr por. inż. Jan Nazarkiewicz (BD OP), ppłk inż. Piotr Arabski (DWOP), mjr mgr Ryszard Grabowski (DWOP, NRZZ WOP), mjr dypl. Zygmunt Staniszewski (DWOP), kpt. Tomasz Szkliński (KB WOP, NRZZ WOP).

To dzięki nim Straż Graniczna wypracowała opisaną wyżej strategię działania, która z niewielkimi zmianami jest realizowana do dzisiaj. Szkoda tylko, że nikt – poza autorem niniejszego artykułu – nie podziękował im za to. Szkoda, że wszystkie wnioski o wyróżnienie od ponad 20 lat leżą w szufladach bez rozpatrzenia. Być może niniejszy artykuł, przedstawiający genezę powstania Straży Granicznej oraz jej miejsce i rolę w systemie bezpieczeństwa RP, zmieni ten stan rzeczy.

BIBLIOGRAFIA

- LISIECKI M.: Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli, Lublin: Wydawnictwo KUL 2009.
- LISIECKI M.: Ochrona granic państwa w końcu XX wieku, Kętrzyn: CSSG 1993.
- LISIECKI M.: Obrona i ochrona granicy państwowej Polski jako element bezpieczeństwa państwa, Warszawa: PISM 1993.
- LISIECKI M.: Ochrona granic państwowych – teraźniejszość i przyszłość, „Przegląd Policyjny” 1993, nr 1-2.
- LISIECKI M.: Straż Graniczna po roku, „Polska Zbrojna” 1992, nr 95.
- LISIECKI M.: Straż Graniczna w systemie obrony regionalnej, „Wojsko i Wychowanie” 1992, nr 3.
- LISIECKI M.: Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku, wyd. II rozszerzone, Warszawa: WSZiP 2008.
- LISIECKI M.: Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne–Wydawnictwo Naukowe Łośgraf 2011.

OKOLICZNOŚCI UTWORZENIA STRAŻY GRANICZNEJ.
MIEJSCE I ROLA STRAŻY GRANICZNEJ
W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
PO ZMIANACH USTROJOWYCH W POLSCE

S t r e s z c z e n i e

Artykuł przedstawia początki Straży Granicznej w 1990 roku. Ukazuje miejsce tej formacji w strukturze systemu obronności Polski.

Słowa kluczowe: straż graniczna, powstanie Straży Granicznej, Straż Graniczna w systemie bezpieczeństwa RP.

THE CIRCUMSTANCES OF ESTABLISHING THE BORDER GUARD.
THE POSITION AND ROLE OF THE BORDER GUARD IN THE SYSTEM
OF THE NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND

S u m m a r y

This article represents the genesis of beginning of the Border Guard in 1990. There represents also the place of the Border Guard in the system of the safety of the Polish Republic.

Key words: border guard, origin of the Border Guard, the Border Guard in the system of the safety of the Polish Republic.

Translated by Martyna Wojciechowska

ANEKS

SKRÓCONA HISTORIA UTWORZENIA STRAŻY GRANICZNEJ

– Od początku 1990 r. trwa dyskusja wśród młodej kadry WOP zrzeszonej (w początkowym okresie nieformalnie) w Niezależnym Ruch Żołnierzy Zawodowych WOP na temat przyszłego kształtu tej formacji.

– Dowódca WOP – gen. dyw. Feliks Stramik daje ciche przyzwolenie na tę działalność, na zgłaszanie inicjatyw dotyczących ochrony granicy RP w przyszłości.

– Rozpoczynają się prace legislacyjne nad ustawami o ochronie granicy oraz o Straży Granicznej pod kierownictwem podsekretarza stanu w MSW Jerzego Zimowskiego (głównym autorem projektów ustaw był płk Ryszard Dobrowolski, szef Oddziału Prawnego i Administracji Granic Dowództwa Wojsk Ochrony Pogranicza).

– W pracach legislacyjnych w Sejmie i Senacie uczestniczą także przedstawiciele Niezależnego Ruchu Żołnierzy Zawodowych WOP oraz przedstawiciel ministra spraw wewnętrznych ppłk doc. dr hab. Marek Lisiecki.

– W celu koordynacji działań w zakresie rozformowania Wojsk Ochrony Pogranicza oraz utworzenia Straży Granicznej minister spraw wewnętrznych dr Krzysztof Kozłowski z dniem 1 listopada 1990 r. powołuje na swojego doradcę ppłk. doc. dr. hab. Marka Lisieckiego.

– Decyzją nr 53/90 ministra spraw wewnętrznych z 5 listopada 1990 r. zostaje powołany Zespół do Zorganizowania Straży Granicznej pod przewodnictwem ppłk. doc. dr. hab. Marka Lisieckiego. W skład zespołu ponadto wchodzi: płk mgr Ryszard Dobrowolski (DWOP) – zastępca przewodniczącego, ppłk doc. dr hab. Stanisław Hoc (UOP), podinsp. mgr Krzysztof Kocięcki (KG Policji), podinsp. inż. Marek Deręgowski (BAG MSW), płk mgr Eugeniusz Zuziak (DWOP), płk dypl. Tadeusz Jagodziński (GB WOP), kmr por. mgr Janusz Kowiranda (DWOP), kmr por. inż. Jan Nazarkiewicz (BD OP), ppłk inż. Piotr Arabski (DWOP), mjr mgr Ryszard Grabowski (DWOP, NRZZ WOP), mjr dypl. Zygmunt Staniszewski (DWOP), kpt. Tomasz Szkliński (KB WOP, NRZZ WOP).

– Na wniosek ministra spraw wewnętrznych, po zapoznaniu się z opinią Politycznego Komitetu Doradczego przy ministrze spraw wewnętrznych, 29 listopada 1990 r. prezes Rady

Ministrów Tadeusz Mazowiecki mianuje dr. hab. Marka Lisieckiego na stanowisko pierwszego komendanta głównego Straży Granicznej.

– W tym samym dniu, 29 listopada 1990 r., minister spraw wewnętrznych nadaje ppłk. Markowi Lisieckiemu stopień pułkownika Straży Granicznej, który formalnie staje się pierwszym funkcjonariuszem nowej formacji.

– Od 30 listopada 1990 r. płk Marek Lisiecki dowodzi także, do czasu rozformowania, Wojskami Ochrony Pogranicza.

– Jedynym zastępcą komendanta głównego Straży Granicznej zostaje płk Ryszard Dobrowolski.

– Z dniem 15 maja 1991 r. zostają rozformowane Wojska Ochrony Pogranicza, od 16 maja 1991 r. rozpoczyna swoją działalność Straż Graniczna. Dokumenty, mienie oraz etaty Wojsk Ochrony Pogranicza zostają przekazane Straży Granicznej. Warunkiem przyjęcia do niej było spełnienie wymogów ustawowych (byli żołnierze WOP przechodzili podwójną weryfikację, „związkową” i służbową; tylko część z nich została przyjęta do Straży Granicznej).

– Najwięcej kłopotów przy tworzeniu Straży Granicznej było z przejściem Morskiej Brygady Okrętów Pogranicza od Dowództwa Marynarki Wojennej. Dlatego w negocjacjach z dowódcą Marynarki Wojennej, ministrem obrony narodowej, szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego uczestniczył płk Marek Lisiecki (najpierw jako doradca ministra spraw wewnętrznych, później jako komendant główny Straży Granicznej).

– Za merytoryczne przygotowanie ponad 50 aktów wykonawczych do ustaw granicznych odpowiedzialny był płk Ryszard Dobrowolski, zastępca komendanta głównego Straży Granicznej.

– Jako główny pełnomocnik graniczny rządu RP komendant główny Straży Granicznej płk Marek Lisiecki był przewodniczącym zespołu rządowego do spraw negocjacji treści umów o readmisji z państwami grupy Schengen. Podpisanie tych umów warunkowało zniesienie obowiązku wizowego dla Polaków wyjeżdżających na Zachód. Wynegocjował i podpisał także umowy o readmisji z Rosją i Ukrainą oraz umowy o przejściach granicznych między Polską a tymi państwami.

– W ostatnich dniach funkcjonowania rządu Jana Olszewskiego – na wniosek ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Antoniego Macierewicza – bez podania powodu zostało odwołane kierownictwo Komendy Głównej Straży Granicznej. Jako pierwszy zostaje odwołany, z dniem 1 czerwca 1992 r., komendant główny Straży Granicznej płk Marek Lisiecki.

– Zaskoczony tą decyzją był między innymi sekretarz stanu, szef Gabinetu Prezydenta RP Mieczysław Wachowski, czemu dał wyraz w piśmie z 7 lipca 1992 r. (w załączeniu).

WYBRANE DOKUMENTY Z LAT 1990-1992



Warszawa, 1990 - 11 - 29

PREZES RADY MINISTRÓW

Pan

dr hab. Marek LISIECKI

Na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych, mianuję Pana z dniem 30 listopada 1990 r. na stanowisko Komendanta Głównego Straży Granicznej.

*T. Murawski*



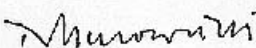
PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, 28.12.1990 r.

Pan
płk prof. dr hab. Marek LISIECKI
KOMENDANT GŁÓWNY
STRAŻY GRANICZNEJ

W a r s z a w a
=====

Zgodnie z postanowieniem artykułu 8 ustęp 1 Umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną o stosunkach prawnych na wspólnej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, sporządzonej w Berlinie w dniu 28 października 1969 roku /Dz.U. z 1970 r. Nr 21, poz. 170/ oraz postanowieniem artykułu 9 ustęp 6 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej /Dz.U. Nr 78, poz. 462/ - m i a n u j e Pana Pułkownika Głównym Pełnomocnikiem Granicznym na granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec.


Tadeusz MAZOWIECKI



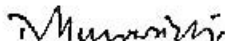
PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dn. 28.12. 1990 r.

Pan
płk prof. dr hab. Marek LISIECKI
KOMENDANT GŁÓWNY
STRAŻY GRANICZNEJ

Warszawa
=====

Zgodnie z postanowieniem artykułu 12 ustęp 2 Umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Czechosłowacką Republiką Socjalistyczną o stosunkach prawnych na polsko-czechosłowackiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, sporządzonej w Pradze w dniu 2 grudnia 1967 roku (Dz.U. z 1971 r. Nr 13, poz.126) oraz postanowieniem artykułu 9 ustęp 6 ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462) - mianuję Pana Pułkownika Głównym Pełnomocnikiem Granicznym na granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną.


Tadeusz MAŻOWIECKI

ZARZĄDZENIE Nr 44/91

MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH

z dnia 16 maja 1991 roku

w sprawie zorganizowania Straży Granicznej
i rozformowania Wojsk Ochrony Pogranicza

Na podstawie art. 148 ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462) zarządza się, co następuje:

§ 1.

Z dniem 16 maja 1991 r. została zorganizowana Straż Graniczna i dzień ten ustanawia się uroczyscie obchodzonym co roku Dniem Straży Granicznej.

§ 2.

Z dniem 15 maja 1991 r. zostały rozformowane Wojska Ochrony Pogranicza.

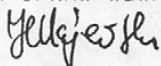
§ 3.

Dokumenty, mienie oraz etaty Wojsk Ochrony Pogranicza zostają z dniem 16 maja 1991 r. przekazane Straży Granicznej.

§ 4.

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH



dr inż. Henryk MAJEWSKI

Sekretarz Stanu
Szef Gabinetu
Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 7 lipca 1992 roku

Pan

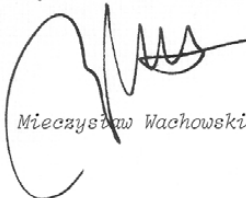
płk prof. dr hab. Marek Lisiecki

Szanowny Panie!

Z przykrością dowiedziałem się, że kończy Pan pracę na stanowisku Komendanta Głównego Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Mnie również doskonale współpracowało się z Panem.

Panie Profesorze!

Życzę Panu wielu dalszych sukcesów w pracy zawodowej, którą cechowała tak wielka fachowość i znajomość realiów politycznych.

Z pozdrowieniami

Mieczysław Wachowski