

*Magdalena Perkowska* ■

## ANALIZA SYSTEMU ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI GRANICZNEJ\*

### Wprowadzenie

Z zapisów art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o SG<sup>1</sup> wymieniającego jej zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców można wyprowadzić zakres przestępczości granicznej, tj. przestępstw popełnianych w związku z przekraczaniem granicy. Ustawa wymienia m.in. takie zachowania, jak:

- przestępstwa dotyczące zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami;
- przestępstwa związane z oznakowaniem granicy państwowej;
- przestępstwa dotyczące wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium RP lub dokumentów wymaganych do ich wydania;
- przestępstwa i wykroczenia skarbowe wymienione w art. 134 § 1 pkt 1 k.k.s.<sup>2</sup>, tj. określone w art. 63–71, 86–96 § 1, 106e, 106f oraz 106h k.k.s. (tzw. przemyt);
- przestępstwa pozostające w związku z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez granicę państwową towarów oraz wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy, jak również przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji<sup>3</sup>, o materiałach wybucho-

\* Tekst został przygotowany w ramach projektu „SIC – Modułowy wielozadaniowy System Identyfikacji Cudzoziemców wraz z modułem analizy ryzyka ofiar przestępstw handlu ludźmi”, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (nr projektu DOBR-BIO4/055/13127/2013).

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1643.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 576 z późn. zm.

- wych<sup>4</sup>, o prekursorach materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom<sup>5</sup>, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>6</sup>, o narodowym zasobie archiwalnym<sup>7</sup>, o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>8</sup> oraz o dowodach osobistych<sup>9</sup>;
- przestępstwa i wykroczenia określone w ustawie o cudzoziemcach<sup>10</sup> oraz w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>;
  - przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, pozostające w związku z wykonywaniem komunikacji lotniczej;
  - przestępstwa korupcyjne określone w art. 228, 229, 231 k.k.<sup>12</sup>, popełnione przez pracowników Straży Granicznej (SG) w związku z wykonywaniem czynności służbowych;
  - przestępstwa korupcyjne określone w art. 229 k.k., popełnione przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG;
  - przestępstwa skierowane przeciwko funkcjonariuszom SG podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, tj. z art. 190 k.k. (groźba bezprawna), art. 222 k.k. (naruszenie nietykalności cielesnej), 223 k.k. (czynna napaść), art. 226 k.k. (znieważanie);
  - przestępstwa polegające na ułatwianiu nielegalnego pobytu czy nielegalnego zatrudnienia (określone w art. 264a k.k., art. 9 i 10 u.s.p.p.c.<sup>13</sup> oraz wykroczeń określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>14</sup>;
  - przestępstwo handlu ludźmi i niewolnictwa określone w art. 189a k.k. oraz art. 8 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny<sup>15</sup>.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1100 z późn. zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o bezpieczeństwie obrotu prekursorami materiałów wybuchowych, Dz.U. poz. 669 z późn. zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1506.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 224 z późn. zm.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 391 z późn. zm.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. poz. 1650 z późn. zm. (u.c.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 680 z późn. zm.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. poz. 769.

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 645 z późn. zm.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 88, poz. 554 z późn. zm.

Należy także wskazać, że katalog przestępstw określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o SG, do których ścigania uprawniona jest SG, jest katalogiem otwartym, wskazują na to użyte słowa „w szczególności”, a zatem teoretycznie formacja ta uprawniona jest do ścigania wszystkich przestępstw i wykroczeń. Z art. 1 ustawy o SG wynika jednak zawężenie tego katalogu, gdyż zostało w nim wskazane, że SG jest formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji.

W związku z wejściem w życie znowelizowanej ustawy o cudzoziemcach do kompetencji SG dodano również zadania w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji (art. 1 ust. 2 pkt 2a ustawy o SG), polegające na:

- kontroli przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu cudzoziemców na terytorium RP i pobytu na tym terytorium;
- rozpoznawaniu i analizie zagrożeń migracyjnych;
- zwalczaniu zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją;
- realizowaniu, w zakresie swojej właściwości, zadań określonych w ustawie o cudzoziemcach;
- współdziałaniu z organami i podmiotami właściwymi w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na wjazd na terytorium RP lub pobyt na tym terytorium, w tym wykonywaniu czynności na wniosek tych organów i podmiotów, na zasadach określonych odrębnymi przepisami.

Poza nowymi zadaniami wynikającymi z ustawy o cudzoziemcach w zakresie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, zakres zadań w obszarze zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji został raczej zaakcentowany niż wprowadzony. Słusznie stwierdzono w uzasadnieniu do ustawy o cudzoziemcach, że obowiązujące przed 1 stycznia 2014 r. przepisy ustawy o SG nie określały wprost zadania przeciwdziałania nielegalnej migracji, mimo iż z realizowanych na podstawie obowiązujących przepisów zadań i przysługujących funkcjonariuszom SG kompetencji wynikało, że jedno z podstawowych zadań SG to właśnie zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji<sup>16</sup>.

Takie rozwiązanie należy uznać za słuszne, gdyż nielegalna migracja, w zasadzie nieregularna, obejmuje nie tylko przypadki niezgodnego z prawem przekroczenia granicy państwowej (w tym przypadku granicy RP), ale także zachowania, w których migrant przekroczy legalnie granicę, ale przedłuży swój pobyt poza okres ważności wizy lub innego zezwolenia, przekroczy legalnie granicę, ale podejmie nielegalnie zatrudnienie czy też nielegalnie przekroczy granicę, a zatem przebywa na terytorium RP bez zezwolenia oraz podejmuje nielegalnie zatrudnienie<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o cudzoziemcach, druk sejmowy nr 1526/VII kadencja, s. 72.

<sup>17</sup> Por. M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, ASPRA JR, Warszawa 2011, s. 19.

W ślad za ustawowym wyraźnym potwierdzeniem kompetencji SG w zakresie przeciwdziałania i zwalczania nielegalnej migracji w 2015 r.<sup>18</sup> poszerzono ustawowy katalog przestępstw i wykroczeń do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania, których kompetencje posiada SG, o zachowania wskazane w art. 9 i 10 u.s.p.p.c. oraz wykroczenia określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>19</sup>.

W tej samej ustawie poszerzono uprawnienie w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów ujętych w art. 270–276 k.k. o weryfikację nie tylko wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, ale także dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium RP oraz dokumentów wymaganych do ich wydania. Jest to dobre rozwiązanie, zważywszy na fakt, że cudzoziemcy, zwłaszcza obywatele państw byłego ZSRR sąsiadujących z Polską, w celu uzyskania legalnej możliwości wjazdu na terytorium RP uciekają się do fałszowania dokumentów stanowiących podstawę wydania wiz. Wprowadzenie obowiązku rejestracji oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi w powiatowych urzędach pracy ograniczyło fałszerstwa w obszarze tych dokumentów, chociaż nie wyeliminowało do końca zjawiska sprzecznego z prawem uzyskania wizy. Zdarza się, że podmiot wystawia przedmiotowe oświadczenia dość licznie, natomiast nigdy nie zatrudnia cudzoziemców. Cudzoziemcy na podstawie oświadczenia uzyskują wizę, która niezbędna jest im do wjazdu na terytorium RP w celach handlowych czy też przemysłowych, ale nigdy nie podejmują zatrudnienia u rzeczonoego pracodawcy, często nawet nigdy się z nim nie kontaktują. Takiego pracodawcę (zdaniem praktyków – sędziów i prokuratorów) można pociągnąć do odpowiedzialności za pomocnictwo do przekroczenia granicy wbrew przepisom, tj. art. 18 § 3 k.k. w zw. z art. 264 § 2 k.k., pod warunkiem wykazania, że cudzoziemiec przekroczył granicę RP, a nie podjął zatrudnienia<sup>20</sup>. Szczególnie w sytuacji, gdy cudzoziemiec przekroczył granicę kilkakrotnie w celach innych niż podjęcie zatrudnienia (najczęściej handlowych), a zatem wykazał się podstępem, tj. kwalifikowanym rodzajem wprowadzenia w błąd funkcjonariusza w czasie procedury ubiegania się o wizę.

W związku z powstałym utrudnieniem, polegającym na rejestracji oświadczeń o zamiarze powierzenia pracy, w zakresie ubiegania się o wizę cudzoziemcy odwołują się do podrabiania czy przerabiania innych dokumentów uzasadniających cel podróży/pobytu w RP. W szczególności są to zaproszenia od osób fizycznych, ale

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1336.

<sup>19</sup> Por. M. Perkowska, E. Jurgielewicz, *Zwalczanie nielegalnej migracji w polskim prawie karnym – wybrane aspekty implementacji prawa Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2014, nr 15, s. 71–82.

<sup>20</sup> Znalezienie takiej oferty nieuczciwego pracodawcy czy raczej pośrednika nie jest trudne, zajęło mi to jedynie dwie minuty, [http://forum.gazeta.pl/forum/w,95743,129362831,129362831,Potrzebujesz\\_zaproszenia\\_do\\_wizy\\_od\\_polskich\\_firm.html](http://forum.gazeta.pl/forum/w,95743,129362831,129362831,Potrzebujesz_zaproszenia_do_wizy_od_polskich_firm.html) [dostęp: 7.01.2015].

w ostatnim czasie także dokument stanowiący zaproszenie do współpracy handlowej, które na chwilę obecną nie są nigdzie rejestrowane.

## Kompetencje Straży Granicznej

Analizując ustawowe zadania SG, można sformułować wniosek, że wszystko, co dotyczy przemieszczania przez granice państwa, zarówno jeśli chodzi o osoby, jak i o towary, pozostaje w kompetencji i zainteresowaniu tej służby. Ponadto w 2009 r. SG otrzymała nowe zadanie i nowe uprawnienia w zakresie samodzielnego prowadzenia kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców i prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców<sup>21</sup>.

W sprawach dotyczących przestępstw związanych z nienaruszalnością granic państwowych SG jest uprawniona do prowadzenia dochodzeń i ma w tym zakresie policyjne uprawnienia procesowe<sup>22</sup>. Uprawnienia policyjne nie ograniczają się tylko do prawa legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osoby, zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego<sup>23</sup> i innych ustawach, przeszukiwania osób, rzeczy, pomieszczeń i środków transportu<sup>24</sup>. W celu zapobieżenia i wykrycia przestępstw granicznych SG prowadzi szerokie rozpoznanie granicy i strefy nadgranicznej, wykonując określone czynności operacyjne i administracyjne, łącznie z postępowaniem przygotowawczym według przepisów kodeksu postępowania karnego. W granicach swych uprawnień funkcjonariusze mogą uzyskiwać niezbędne informacje, w tym także tajne, gromadzić je, sprawdzać i wykorzystywać dla potrzeb służby<sup>25</sup>.

Ustawa o SG w art. 9 podkreśla, że w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń granicznych funkcjonariusze SG pełnią służbę graniczną, prowadzą działania graniczne, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe oraz prowadzą postępowania przygotowawcze. Zatem zakres uprawnień i zakres działalności tej formacji jest szeroki.

---

<sup>21</sup> D. Lutyński, *Straż Graniczna w krajowym systemie rozpoznania i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym – praca operacyjna nowoczesne technologie*, w: L.K. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 553. Por. A. Jakubaszek, *Koncepcja przystosowania SG do pełnej realizacji Układu z Schengen*, w: M. Zdanowicz (red.), *Polska w Schengen*, Temida2, Białystok 2009, s. 148; M. Perkowska, *Przestępczość graniczna cudzoziemców*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 133.

<sup>22</sup> M. Karczewski, *Czynności procesowe w trybie art. 308 kpk*, „Problemy Ochrony Granic” 2002, nr 19, s. 31 i nast.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1749 (k.p.k.).

<sup>24</sup> D. Lutyński, *Straż Graniczna w krajowym...*, op. cit., s. 554.

<sup>25</sup> H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966–1996*, Bellona, Warszawa 1997, s. 379.

W zakresie wykonywania wszystkich powierzonych SG obowiązków, jej funkcjonariusze posiadają szeroki zakres uprawnień<sup>26</sup>, określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o SG, do których należy:

- 1) dokonywanie kontroli granicznej<sup>27</sup>;
- 2) dokonywanie kontroli osobistej, a także przeglądanie zawartości bagaży, sprawdzanie ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji;
- 3) dokonywanie kontroli bezpieczeństwa na przejściach granicznych oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwu w międzynarodowej komunikacji;
- 4) pełnienie wart ochronnych na pokładzie statku powietrznego oraz stosowanie niezbędnych środków, łącznie z użyciem środków przymusu bezpośredniego i broni służbowej, w celu unieszkodliwienia osoby, która stanowi bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa lotu, zdrowia lub życia pasażerów lub członków załogi;
- 5) wydawanie wiz i innych zezwoleń na przekroczenie granicy państwowej na podstawie odrębnych przepisów;
- 6) legitymowanie lub ustalanie w inny sposób tożsamości osoby;
- 7) zatrzymywanie osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i innych ustaw<sup>28</sup>;
- 8) zatrzymywanie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia;
- 9) doprowadzanie osób zatrzymanych do właściwego organu SG, sądu lub prokuratury, a w przypadku cudzoziemców, wobec których prowadzone są postępowania określone w ustawie o cudzoziemcach oraz w ustawie o udziela-

<sup>26</sup> Por. A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 186–189 oraz *idem*, *Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej*, Almamer, Warszawa 2008, s. 134–137.

<sup>27</sup> Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 238, poz. 1729) warunki dokonywania kontroli granicznej, sposoby jej przeprowadzania określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. UE L 77 z 23.03.2016, s. 1 z późn. zm.). Kodeks Graniczny Schengen rozróżnia dwa rodzaje kontroli granicznej dokonywanej na granicach zewnętrznych, polegającej na tzw. minimalnej odprawie, której podlegają osoby korzystające ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się (§ 7 ust. 2) oraz szczegółową odprawę graniczną, której podlegają obywatele państw trzecich (§ 7 ust. 3–5). Por. K. Brechun, *Wybrane aspekty kontroli dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej*, „Biuletyn COSSG” 2009, nr 3, s. 7 i nast.

<sup>28</sup> Szerzej A. Tkacz, *Zatrzymanie osoby przez Straż Graniczną*, CSSG, Kętrzyn 1999, s. 14–27.

- niu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, także do właściwej jednostki organizacyjnej Policji, wojewody, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych lub podmiotów leczniczych;
- 10) doprowadzanie cudzoziemców do granicy państwowej albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego cudzoziemiec zostaje doprowadzony; cudzoziemców, którym została wydana decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu podlegająca przymusowemu wykonaniu<sup>29</sup>; cudzoziemców, którym odmówiono wjazdu na terytorium RP i wystąpiły okoliczności z art. 463 ust. 1 u.c.; cudzoziemców, którym została wydana decyzja o wydaleniu podlegająca przymusowemu wykonaniu<sup>30</sup> oraz cudzoziemców podlegających przekazaniu<sup>31</sup>;
  - 11) przeszukiwanie osób, rzeczy, pomieszczeń i środków transportu w trybie i przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;
  - 12) nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia;
  - 13) obserwowanie i rejestrowanie, przy użyciu środków technicznych służących do rejestracji obrazu i dźwięku, zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych;
  - 14) obserwowanie i rejestrowanie, przy użyciu środków technicznych, obrazu w pomieszczeniach strzeżonych ośrodków, aresztów dla cudzoziemców lub w pomieszczeniach przeznaczonych dla osób zatrzymanych oraz w innych wykorzystywanych przez SG obiektach i obszarach – w celu zapewnienia bezpieczeństwa przebywającym w nich osobom;
  - 15) zatrzymywanie pojazdów i wykonywanie innych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego w trybie i przypadkach określonych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym<sup>32</sup>;
  - 16) zatrzymywanie i cofanie z granicy państwowej do nadawcy szkodliwych materiałów jądrowych i promieniotwórczych, środków chemicznych i biologicznych, jak również odpadów<sup>33</sup>;
  - 17) przebywanie i poruszanie się na gruntach bez uzyskiwania zgody ich właścicieli lub użytkowników oraz przechodzenia przez pola uprawne w czasie bez-

---

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 329 u.c.

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 71 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1525 z późn. zm.

<sup>31</sup> Na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 393b ust. 3 u.c.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.

<sup>33</sup> Por. D. Podbiedzińska, *Transgraniczne przemieszczanie odpadów, potrzeba ustawicznego kształcenia*, „Biuletyn COSSG” 2006, nr 3, s. 42 i nast.

pośredniego pościgu, również z użyciem psa służbowego, jeżeli nie ma możliwości korzystania z dróg;

- 18) żądanie niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa;
- 19) zwracanie się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Straż Graniczna posiada również szczególne uprawnienia na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, gdzie w przypadku, gdy wymagają tego względy obronności państwa lub nienaruszalności granicy państwowej, dowódcy jednostek pływających SG, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o SG, mają prawo:

- 1) wezwać statek do zmniejszenia prędkości przepływu, zatrzymania się do kontroli oraz zastosowania się do wskazanego kursu przepływu;
- 2) zatrzymać statek, sprawdzić dokumenty dotyczące statku i ładunku, wylegitymować załogę statku oraz znajdujących się na nim pasażerów, zbadać ładunek i przeszukać pomieszczenia statku, a także zatrzymać osobę podejrzaną o popełnienie przestępstwa;
- 3) zmusić statek do zawinięcia do wskazanego portu, jeżeli kapitan nie stosuje się do wydanych poleceń<sup>34</sup>.

Najważniejsza rola w zapobieganiu przestępstwom granicznym przypada najmniejszym jednostkom, tj. placówkom SG, które codziennie mają styczność z próbami popełnienia przestępstw<sup>35</sup>.

Uprawnienie do legitymowania jest jednym z najważniejszych praw, które posiadają funkcjonariusze SG. Jest to czynność pozornie prosta, jednak praktyczne jej wykonanie nie potwierdza tego. Czynności legitymowania możemy zdefiniować

---

<sup>34</sup> Wskazane działania możliwe są do podjęcia, zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o SG, w przypadku gdy statek na morskich wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym: 1) przyjmuje na pokład lub wysadza ludzi wbrew obowiązującym przepisom; 2) dokonuje załadunku lub wylądunku towarów poza miejscami do tego wyznaczonymi; 3) opuszcza port bez kontroli granicznej; 4) nawiązuje łączność z wybrzeżem w celach przestępczych; 5) łowi ryby lub eksploatuje w inny sposób wody i dno morskie wbrew obowiązującym przepisom; 6) wpływa na obszar strefy zamkniętej lub niebezpiecznej dla żeglugi lub rybołówstwa; 7) zakotwicza poza miejscem do tego przeznaczonym; 8) narusza przepisy dotyczące bezpieczeństwa żeglugi i transportu; 9) narusza przepisy sanitarne lub ochrony środowiska.

<sup>35</sup> K. Laskowska, *Kryminologiczne aspekty przestępczości granicznej*, „Archiwum Kryminologii” 2001–2002, t. XXVI, s. 178.



jako ustalenie lub potwierdzenie tożsamości oraz danych personalnych osoby na podstawie posiadanych przez nią dokumentów<sup>36</sup>.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 września 2014 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy SG<sup>37</sup> funkcjonariusz ustala tożsamość osoby legitymowanej na podstawie dowodu osobistego, dokumentu paszportowego, dokumentu podróży, innego dokumentu zawierającego fotografię oraz oznaczenie serii, numer, datę wydania, datę ważności oraz nazwę organu wydającego. W przypadku gdy nie jest możliwe ustalenie tożsamości osoby legitymowanej na podstawie wyżej wymienionych dokumentów, tożsamość tej osoby ustala się na podstawie oświadczenia osoby, która funkcjonariuszowi jest znana osobiście czy oświadczenia innej osoby, której tożsamość została już ustalona.

Podjęcie działań mających na celu legitymowanie nie jest działaniem dowolnym, lecz zamierzoną czynnością zgodną z przepisami prawa oraz determinowaną potrzebami służby. Cechą tej instytucji jest czasowe ograniczenie praw człowieka, związane z realizacją ustawowych uprawnień przez organ państwa. Przedmiotowe ograniczenie nie ma jednak charakteru pozbawienia wolności człowieka lub naruszenia nietykalności legitymowanego<sup>38</sup>.

Uprawnienie do legitymowania spełnia wiele znaczących funkcji. Oprócz funkcji rozpoznawczej i wykrywczej spełnia również rolę prewencyjną, gdyż pozwala na ujawnienie tożsamości osób, których zachowanie wskazuje na możliwość popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Ponadto demonstruje aktywność funkcjonariuszy w rejonie zagrożonym przestępczością oraz likwiduje anonimowość w rejonie działalności służbowej jednostki organizacyjnej SG<sup>39</sup>.

Realizując zadania ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy o SG, SG ma za zadanie gromadzenie i przetwarzanie informacji z tego zakresu oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym.

Straż Graniczna może zatem pobierać i wykorzystywać w celach wykrywczych i identyfikacyjnych odciski linii papilarnych, zdjęcia oraz dane osobowe, w tym ujawniające pochodzenie etniczne i przynależność wyznaniową oraz dane o stanie zdrowia osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, a także osób o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość, bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą (art. 10a ust. 2 ustawy o SG)<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> J. Treska, *Legitymowanie jako element działań prewencyjnych w Straży Granicznej*, „Problemy Ochrony Granic” 2002, nr 20, s. 165.

<sup>37</sup> Dz.U. poz. 1297.

<sup>38</sup> H. Pracki, *Zatrzymanie osoby i jej legitymowanie*, „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 7–8, s. 110 i nast.; M. Perkowska, *Przestępczość graniczna...*, *op. cit.*, s. 137.

<sup>39</sup> J. Treska, *Legitymowanie jako element...*, s. 171.

<sup>40</sup> B. Wiśniewski, Z. Piątek, *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, AON, Warszawa 2006, s. 29.

Zapis ten daje możliwość posiadania odpowiedniej bazy danych, gdzie są gromadzone m.in. dane o osobach przekraczających granicę, informacje dotyczące legitymowania osób i podejmowania zgodnie z prawem innych czynności służbowych. Umożliwia to skuteczną ochronę granicy państwowej, identyfikację osób podejrzewanych o działalność przestępczą czy też terrorystyczną. Dysponowanie tego rodzaju informacjami pozwala też skutecznie wspierać inne służby w walce z przestępczością oraz m.in. identyfikować osoby podejrzewane o działalność terrorystyczną i dokonywać ich procesowego zatrzymania<sup>41</sup>.

Istotne jest, że SG może uzyskiwać i przetwarzać informacje ze zbiorów danych prowadzonych przez organy władzy publicznej, w tym dane osobowe (art. 10a ust. 6 ustawy o SG), a także korzystać z informacji o osobie, w tym danych osobowych uzyskanych przez uprawnione organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych lub prowadzenia kontroli operacyjnej oraz przetwarzać te informacje (art. 9 ust. 1a ustawy o SG).

Ponadto za słuszną należy uznać nowelizację ustawy o SG z 2015 r., która wprowadziła bezpośredni dostęp SG do danych gromadzonych w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP) i umożliwiła podejmowanie bezpośrednio na tej podstawie przez funkcjonariuszy SG czynności wobec osób poszukiwanych (art. 9 ust. 1e ustawy o SG). Jednocześnie należy podkreślić, że bezpośredni dostęp będzie obejmował tylko wgląd do informacji, w tym danych osobowych, osób poszukiwanych, ale jest on nieodzowny w zakresie identyfikacji osób poszukiwanych przez Policję (por. art. 10aa ustawy o SG).

Takie rozwiązanie jest słuszne i, jak zostało wskazane w uzasadnieniu do zmiany ustawy, możliwość wglądu do informacji i danych zarejestrowanych w KSIP spowoduje, że analogiczne informacje i dane nie będą rejestrowane w bazie czynności zleconych SG. Tym samym nastąpi ograniczenie w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych osób poszukiwanych do jednej bazy krajowej<sup>42</sup>.

Postuluję utworzenie jednego wspólnego systemu gromadzenia danych o sprawcach przestępstw przez służby uprawnione do ich ścigania. Pozwoli to na posiadanie kompleksowej bazy danych o wszystkich osobach podejrzanych i nie

<sup>41</sup> D. Lutyński, *Straż Graniczna w krajowym...*, op. cit., s. 553. M. Perkowska, *Przestępczość graniczna...*, op. cit., s. 138.

<sup>42</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3464 s. 8–9. Straż Graniczna w ramach kontroli granicznej i kontroli realizowanych na terytorium kraju dokonuje sprawdzeń w Systemie Informacyjnym Schengen oraz krajowych bazach, w tym w bazie czynności zleconych do wykonania na polecenie sądu i prokuratury oraz innych właściwych organów państwowych, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o SG, a także w bazie osób poszukiwanych, ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości zarejestrowanych w KSIP (do nowelizacji w 2015 r. dane z KSIP były udostępniane Straży Granicznej na podstawie porozumienia między Komendantem Głównym Straży Granicznej a Komendantem Głównym Policji), w celu potwierdzenia, że osoby nie stanowią zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, wewnętrznego porządku publicznego lub zdrowia publicznego. Możliwość sprawdzania w wielu bazach i systemach jest środkiem kompensacyjnym zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych UE, a z drugiej strony weryfikacja w kilku bazach przedłuża kontrolę.

tylko. Ze względu na szeroki katalog podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania przygotowawczego zawarty w art. 312 k.p.k.<sup>43</sup>, praktycznie każdy podmiot ma własną ewidencję spraw czy osób podejrzanych. Sprawia to, że rzeczywisty obraz przestępczości ujawnionej jest nieczytelny, co szczególnie widać w obszarze przestępczości granicznej. Aby ukazać liczbę podejrzanych sprawców czy wszczętych postępowań, trzeba przynajmniej scalić trzy zbiory danych: Policji, SG oraz Ministerstwa Finansów (Służby Celnej). Niestety nawet Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, któremu przecież podlegają Policja i SG, w *Raportach o stanie bezpieczeństwa w Polsce* w danym roku nie ujmuje łącznie danych o przestępczości. Nie jest to poprawne, nie tylko z naukowego punktu widzenia, ale przede wszystkim z logistycznego punktu widzenia. Podejmując działania w celu zapobiegania i zwalczania określonej przestępczości, należy przede wszystkim ustalić jej stan. Temu służą analizy danych statystycznych, które muszą być kompleksowe, spójne i obejmować dane ze wszystkich źródeł.

Zmiany legislacyjne w Polsce zmierzają w analizowanym zakresie ku skupieniu w ramach uprawnień jednej formacji, jaką jest SG, zwalczania nielegalnej migracji, a zatem powinno się dążyć także do skupienia wyłącznie w ramach kompetencji Służby Celnej przestępczości przemytniczej, zwłaszcza penalizowanej na podstawie kodeksu karnego skarbowego.

Z punktu widzenia ścigania i zwalczania przestępczości ważne są takie uprawnienia SG, jak: przeszukiwanie osób, rzeczy, pomieszczeń i środków transportu w trybie i przypadkach określonych w kodeksie postępowania karnego i innych ustawach; obserwowanie i rejestrowanie, przy użyciu środków technicznych służących do rejestracji obrazu i dźwięku, zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych; zatrzymywanie pojazdów i wykonywanie innych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego<sup>44</sup> w trybie i przypadkach określonych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym<sup>45</sup>.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze stanowią istotne narzędzie w skutecznym rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw. Z dniem 15 czerwca 2001 r. SG została wyposażona w nowy instrument umożliwiający, w określonych ustawowo warunkach, skuteczniejsze niż dotychczas ściganie przestępstw, którym jest kontrola operacyjna. Kontrola operacyjna może być zarządzona przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez SG w celu ścigania określonych ustawowo przestępstw. Nowatorstwo tego instrumentu polega

---

<sup>43</sup> Art. 312 k.p.k. wymienia organy uprawnione do prowadzenia śledztwa, tj. organy Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Celnej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Żandarmerii Wojskowej, a także inne organy przewidziane w przepisach szczególnych, np. Straż Leśną, urzędy kontroli skarbowej.

<sup>44</sup> B. Wiśniewski, Z. Piątek, *Współczesny wymiar funkcjonowania...*, op. cit., s. 28.

<sup>45</sup> M. Perkowska, *Przestępczość graniczna...*, op. cit., s. 138.

na możliwości wykorzystania wyników tej kontroli jako dowodów procesowych bez potrzeby ich odpowiedniego przetworzenia<sup>46</sup>, jak było do tej pory<sup>47</sup>.

Zakres czynności operacyjnych, z których może skorzystać SG, uzależniony jest od rodzaju ściganego przestępstwa. W przypadku zwalczania poważnych przestępstw umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego, SG może stosować, za zgodą sądu okręgowego, kontrolę operacyjną, która polega na: kontrolowaniu treści korespondencji, kontrolowaniu zawartości przesyłek, stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnym informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności obrazu, treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych (art. 9e ust. 1 i 7 ustawy o SG)<sup>48</sup>.

Katalog przestępstw, których zapobieżenie, wykrycie, ustalenie sprawców oraz uzyskanie i utrwalenie dowodów dopuszcza zastosowanie czynności operacyjnych, w tym także kontroli operacyjnej, został zawarty w art. 9e ust. 1 ustawy o SG i wymienia przestępstwa<sup>49</sup>:

- 1) określone w art. 163 § 1, art. 164 § 1, art. 165 § 1, art. 166 § 1 i 2, art. 167, art. 168, art. 171, art. 172, art. 173 § 1, art. 258, art. 264 § 2 i 3 i art. 299 § 1 k.k.;
- 2) określone w art. 270–276 k.k. w zakresie dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej;
- 3) skarbowe, o których mowa w art. 134 § 1 pkt 1 k.k.s.<sup>50</sup>;
- 4) pozostające w związku z przemieszczaniem przez granicę państwową przedmiotów przestępstw określonych w art. 183 § 2, 4 i 5, art. 184 § 1 i 2, art. 263 § 1 i 2, art. 278 § 1, art. 291 § 1 i art. 306 k.k., art. 55 i art. 56 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, a także art. 44 i 46a ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów<sup>51</sup>, art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 11–13 ustawy o bezpieczeństwie obrotu prekursorami materiałów wybuchowych;

<sup>46</sup> J. Korycki, *Kontrola operacyjna*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 7/8, s. 150.

<sup>47</sup> Do momentu wprowadzenia zmian Straż Graniczna wykonywała czynności operacyjno-rozpoznawcze, a ich wyniki, objęte najwyższą klauzulą tajności, nie mogły być wykorzystane bez ich uprzedniego przetworzenia na jawny materiał procesowy. Innymi słowy, mogły służyć jedynie jako materiał wyjściowy do poszukiwania dowodów lub podejmowania działań zapobiegawczych bądź wykrywczych. To utrudniało, a niejednokrotnie uniemożliwiało ściganie przestępstw z uwagi na brak dowodów pozwalających na postawienie sprawcy w stan oskarżenia i jego osądzenie. Por. J. Korycki, *Kontrola...*, *op. cit.*, s. 153.

<sup>48</sup> M. Perkowska, *Przestępczość graniczna...*, *op. cit.*, s. 138.

<sup>49</sup> Por. K. Kruciński, M. Suska, *Wybrane zagadnienia z zakresu art. 93 ustawy o Straży Granicznej. Materiały szkoleniowe do tematyki kontroli operacyjnej w Straży Granicznej*, COSSG, Koszalin 2010, s. 7 i nast.

<sup>50</sup> Przestępstwem skarbowym jest czyn zabroniony przez kodeks karny skarbowy pod groźbą kary grzywny, w stawkach dziennych, kary ograniczenia wolności lub kary pozbawienia wolności (art. 53 § 2 k.k.s.).

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 793 z późn. zm.

- 5) określone w art. 464 u.c.;
- 6) określone w art. 228, 229 i 231 k.k., popełnionych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych;
- 7) określone w art. 229 k.k., popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG;
- 8) określone w art. 264a k.k. oraz art. 10 u.s.p.p.c.;
- 9) określone w art. 189a k.k. i w art. 8 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny;
- 10) ścigane na mocy umów międzynarodowych.

Warunki zarządzenia tej formy czynności operacyjnych wyznacza zasada subsydiarności, zgodnie z którą przesłanką zastosowania czynności operacyjnych jest bezskuteczność zastosowania innych środków bądź w wysokim stopniu uprawdopodobniona ich nieskuteczność lub nieprzydatność<sup>52</sup>.

Natomiast czynności operacyjno-rozpoznawcze, zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawni nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, jak również polegać na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej, na złożeniu propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej mogą zostać przeprowadzone w sprawach o niżej wymienione przestępstwa (art. 9f ust. 1 ustawy o SG):

- 1) określone w art. 228 i 229 k.k., popełnione przez funkcjonariuszy i pracowników SG w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych;
- 2) określone w art. 229 k.k., popełnione przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG;
- 3) określone w art. 163 § 1, art. 164 § 1, art. 165 § 1, art. 166 § 1 i 2, art. 167, art. 168, art. 171, art. 172, art. 173 § 1, art. 258 i art. 264 § 2 i 3 k.k.;
- 4) określone w art. 264a k.k. oraz art. 10 u.s.p.p.c.;
- 5) określone w art. 270–276 k.k., dotyczące wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium RP lub dokumentów wymaganych do ich wydania;
- 6) określone w art. 86, 87 i art. 91 k.k.s.;
  - pozostające w związku z przemieszczaniem przez granicę państwową wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy,

<sup>52</sup> Por. P. Kuźmicki, *Kontrola operacyjna w ustawie o Straży Granicznej*, „Problemy Ochrony Granic” 2002, nr 21, s. 142; *idem*, *Rola i miejsce kontroli operacyjnej w katalogu czynności operacyjnych Straży Granicznej*, „Problemy Ochrony Granic” 2003, nr 23, s. 141.

jak również przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych oraz o przeciwdziałaniu narkomanii;

- ścigane na mocy umów międzynarodowych.

Ponadto, na podstawie art. 9g ustawy o SG, przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w celu udokumentowania przestępstw, o których mowa w art. 9e ust. 1 ustawy o SG albo ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przejęcia przedmiotów przestępstwa, właściwy organ SG może zarządzić niejawnie nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa (tzw. przesyłka niejawnie nadzorowana)<sup>53</sup>. Straż Graniczna, w obszarze ścigania i zapobiegania przestępstwom wymienionym w art. 9e ust. 1 ustawy o SG, może korzystać z informacji dotyczących umów ubezpieczenia, a w szczególności z przetwarzanych przez zakłady ubezpieczeń danych podmiotów, w tym osób, które zawarły umowę ubezpieczenia, a także przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, a w szczególności z przetwarzanych przez uprawnione podmioty danych osób, które zawarły takie umowy.

Przedstawione wyżej ustawowe uprawnienia SG w zakresie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych dają pełne możliwości skutecznego rozpoznania, zapobiegania, wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. Realizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym w szczególności korzystanie z pomocy osób niebędących funkcjonariuszami SG, pozwala na bezpośrednie docieranie do osób i środowisk pozostających w zainteresowaniu SG oraz umożliwia skuteczne zwalczanie przestępczości, przede wszystkim tej o charakterze zorganizowanym<sup>54</sup>. Prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych pozwala też na rozpoznawanie i identyfikowanie osób, które mogą prowadzić działalność terrorystyczną. Najistotniejsze jest jednak to, że SG, realizując w sposób naturalny swoje zadania w środowiskach cudzoziemców oraz w miejscach, gdzie odbywa się przepływ towarów przez granicę, posiada bardzo duże możliwości zdobywania w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych wartościowych informacji i monitorowania negatywnych zjawisk, związanych bardzo często z przestępczością o charakterze międzynarodowym. Czynności operacyjno-rozpoznawcze prowadzone w sposób tajny dostarczają organom ścigania informacji, których uzyskanie w inny sposób często byłoby niemożliwe<sup>55</sup>. Uzyskanie informacji tą drogą pozwala albo na zdobycie wiedzy umożliwiającej skuteczne zebranie materiału dowodowego w drodze czynności procesowych, który będzie wykorzystany w procesie karnym,

<sup>53</sup> M. Perkowska, *Przestępczość graniczna...*, op. cit., s. 140–141.

<sup>54</sup> Por. Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 82.

<sup>55</sup> A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawno-dowodowe*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 219.

albo na zastosowanie w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego lub przesyłki niejawnie nadzorowanej, których wyniki znajdą się wprost, jako materiał dowodowy, w procesie karnym<sup>56</sup>.

Zgodnie z rekomendacjami ujętymi w dokumencie Rady Ministrów „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”<sup>57</sup>, dotyczącymi działań mających na celu przeciwdziałanie nielegalnej migracji w Polsce i wskazującymi główną rolę SG w zwalczaniu tego zjawiska, na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o cudzoziemcach główny ciężar jej zwalczania spoczywa na działaniach tej formacji.

Zgodnie z założeniami ustawy o cudzoziemcach zawarte w niej rozwiązania mają na celu poprawę efektywności działań SG jako jedynego organu orzekającego o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz o ewentualnym wykonaniu wspomnianej wyżej decyzji<sup>58</sup>.

Według aktualnego stanu prawnego kompetencje związane ze zwalczaniem nielegalnej migracji – począwszy od stwierdzenia, czy pobyt cudzoziemca na terytorium RP jest legalny, czy też nie, poprzez wydawanie decyzji powrotowej i w określonych przepisami przypadkach – wydalenie (przymusowe wykonanie decyzji powrotowej) – należą wyłącznie do właściwych organów SG.

Policja utraciła uprawnienia do prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie zobowiązania cudzoziemców do opuszczenia terytorium RP oraz występowania do sądu z wnioskiem o umieszczenie zatrzymanego cudzoziemca w strzeżonym ośrodku. Pozostała natomiast jednym z organów – obok SG, a także Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców i wojewodów oraz Służby Celnej – uprawnionych do prowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Zatrzymanie cudzoziemca na podstawie przepisów ustawy mogą dokonać SG lub Policja, z tym że po zatrzymaniu cudzoziemca Policja zobowiązana jest do niezwłocznego przekazania go do dyspozycji właściwego organu SG, wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu<sup>59</sup>.

Główne kompetencje SG wynikające z ustawy o SG oraz ustawy o cudzoziemcach to kontrola zgodności z prawem przekroczenia granicy RP, wydawanie wiz Schengen na granicy, wydawanie zgody na pobyt tolerowany lub ze względów humanitarnych<sup>60</sup>,

<sup>56</sup> D. Lutyński, *Straż Graniczna w krajowym...*, op. cit., s. 559.

<sup>57</sup> Rada Ministrów, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Warszawa 2012 s. 41 i nast.

<sup>58</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o cudzoziemcach, druk sejmowy nr 1526/VII kadencja, s. 44.

<sup>59</sup> Por. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015 s. 108.

<sup>60</sup> Właściwość Straży Granicznej obejmuje także prowadzenie postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi ochrony przed wydaleniem, tj. udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany oraz wydawanie dokumentów w tych sprawach, o ile zaistnieją przeszkody natury prawnej lub praktycznej w zakresie powrotu cudzoziemca nielegalnie przebywającego na terytorium RP do swojego kraju.

kontrola legalności pobytu na terytorium RP, wydawanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu włącznie z jej realizacją w formie przymusowej<sup>61</sup>.

Straż Graniczna jest upoważniona do wydawania cudzoziemcom kolejnych kart pobytu lub dokumentów „zgoda na pobyt tolerowany” po upływie ważności posiadanych przez nich dokumentów, wydanych w związku z decyzjami wojewodów, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub Rady do Spraw Uchodźców, które to decyzje stały się z mocy prawa z dniem wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach – w zależności od okoliczności, na podstawie których zostały podjęte – decyzjami o udzieleniu zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub udzieleniu zgody na pobyt tolerowany.

## Wnioski i rekomendacje

Przedstawiony zakres uprawnień SG należy uznać za wystarczający w zakresie jej ustawowych zadań. Szczególnie istotne jest to, że w zakresie przeciwdziałania szeroko pojętej nielegalnej migracji funkcjonariusze mają prawo do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz kontroli operacyjnej. Zakres uprawnień jest również przez samych zainteresowanych uznawany za wystarczający, co zostało mi wskazane w trakcie wywiadów realizowanych z funkcjonariuszami SG. Udzielający wywiadu funkcjonariusze, pełniący służbę zarówno na polskim odcinku wewnętrznej, jak i zewnętrznej granicy UE, dokonujący bezpośrednio odpraw granicznych, jak i pełniący służbę w pionach operacyjno-śledczych, wskazali, że posiadane uprawnienia są wystarczające i pozwalające na sprawne prowadzenie postępowania przygotowawczego i gromadzenia dowodów.

Przeprowadzone badania naukowe w ramach przedmiotowego projektu pozwoliły mi na wysunięcie następujących rekomendacji.

Odcinek granicy z Litwą stanowi krótki odcinek granicy wewnętrznej UE (104,8 km), znajdujący się między odcinkami granicy z Rosją (232,04 km) oraz Białorusią (418,24 km), stanowiącymi odcinki granicy zewnętrznej. Jest to unikalna sytuacja geograficzna, jak i polityczna w UE, która niestety niesie za sobą negatywne konsekwencje. Głównie ze względu na czynniki polityczne<sup>62</sup>, jak i wyższy stopień korupcji na Białorusi, w Rosji, a także na Litwie ten odcinek granicy stał się swoistym „wąskim gardłem” dla przestępczości granicznej zarówno nielegalnej migracji, jak i przestępczości przemytniczej. Nastąpiło zatem przeniesienie szlaków przestępczości granicznej z Rosji i Białorusi na odcinek granicy z Litwą, gdyż sprawcy wykorzystują brak regularnej kontroli granicznej na tym odcinku granicy. Zgodnie

<sup>61</sup> Organ Straży Granicznej wszczyna wobec cudzoziemca postępowanie w sprawie zobowiązania go do powrotu, o ile cudzoziemiec nie opuści terytorium Polski w terminie 30 dni od dnia, w którym wydana mu decyzja stanie się ostateczna.

<sup>62</sup> Na przykład w 2012 r. nastąpiło zmniejszenie skuteczności ścigania nielegalnej migracji na Białorusi. Białoruskie służby skupiały się na tych, którzy na Białoruś przyjeżdżają, a nie na tych, którzy ten kraj opuszczają.



z ideą konwencji Schengen na granicy wewnętrznej nie są prowadzone regularne kontrole ruchu granicznego oraz kontrole celne na rzecz wzmocnienia kontroli granicznych na granicach zewnętrznych. Niemniej jednak idea ta, po stopniowym rozszerzeniu strefy Schengen w Europie, szczególnie w przypadku odcinka granicy polsko-litewskiej traci swój sens. Z jednej strony niedopuszczalne jest odmienne traktowanie obywateli Polski i Litwy w UE przez stałe przywrócenia na tym odcinku granicy wewnętrznej kontroli. Z drugiej jednak strony jest to unikalna sytuacja w Europie, nie ma aktualnie innego tak krótkiego odcinka granicy wewnętrznej znajdującego się między innymi odcinkami granicy zewnętrznej, szczególnie w tak tranzytowym miejscu między wschodem i zachodem Europy. Ponadto czynniki ekonomiczne warunkują przemysł głównie towarów akcyzowych ze wschodu na zachód Europy przez Polskę, a także w drugą stronę z zachodu na wschód Europy (głównie przemysł pojazdów mechanicznych).

Zasadne jest zatem rozważanie ustalenia specjalnego reżimu kontroli na granicy polsko-litewskiej, zgodnie z ideą ochrony granicy UE wynikającą z art. 67 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>63</sup>, zakładającego, że UE dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, skoro zabezpieczenie zewnętrznych granic Litwy wydaje się niewystarczające.

Zgodnie z ideą zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych większość środków finansowych, również tych z funduszy pomocowych, ukierunkowanych na ochronę granic i przeciwdziałanie nielegalnej migracji, skierowanych jest na granice zewnętrzne. W przypadku odcinka granicy z Litwą należałoby również na ten odcinek skierować większe wsparcie finansowe, umożliwiające korzystanie z najnowszych technologii w zakresie ścigania i zwalczania przestępczości granicznej poza przejściem granicznym.

Ponadto ze względu na szczególną sytuację na odcinku granicy z Litwą należy gromadzić dane statystyczne w zakresie przestępczości granicznej na polskim odcinku wewnętrznej granicy UE w podziale na odcinki granicy z poszczególnymi państwami UE. Pozwoli to na ukazanie skali i dynamiki przestępczości na tych odcinkach i pomoże w uprawnieniu przeciwdziałania jej.

W kwestii zwalczania i nielegalnej migracji należy rozważyć następujące kwestie.

W związku z licznym wykorzystywaniem dokumentów typu „zaproszenie do współpracy handlowej”, „zaproszenie na imprezę kulturalną/występy” itp. do uzyskania wiz Schengen, gdzie w rzeczywistości celem wjazdu jest cel handlowy czy też przemysłowy, wypadałoby rozważyć wprowadzenie wiz uprawniających do jednorazowego wjazdu. Skoro celem wjazdu cudzoziemca na terytorium Schengen, zgodnie z deklaracją podróżnego, jest jedynie udział w jednym wydarzeniu kulturalnym czy jedno spotkanie, niezasadne jest przyznawanie uprawnienia do

<sup>63</sup> Wersja skonsolidowana Dz.U. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.

przekraczania granicy i pobytu przez 90 dni w okresie półrocznym. Pozwoliłoby to na częściową eliminację zachowań polegających na wyłudzeniu wiz w celu innym niż deklarowany.

Pozostając w temacie wiz, należy z zadowoleniem uznać wprowadzenie systemu VIS dla obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy. Pozwoli to wyeliminować proceder związany ze zmianą danych osobowych i ubieganie się o nowe dokumenty i nowe wizy przez osoby, które zostały objęte czasowym zakazem wjazdu na terytorium RP na podstawie art. 318 u.c. Moim zdaniem RP nie może uginać się pod narzekaniami podróżnych i nie powinna odstępować od pobierania odcisków linii papilarnych przy wydawaniu wiz oraz przy przekraczaniu granicy państwowej.<sup>64</sup> Umożliwia to wykrywanie sprawców wykorzystujących metodę na podobieństwo *look a like*, posługując się przy przekraczaniu granicy na podstawie dokumentu należącego do innej osoby. System VIS stanowi istotne narzędzie w zwalczaniu nielegalnej migracji.

Dobrym rozwiązaniem w zakresie przeciwdziałania m.in. zachowaniom polegającym na wyłudzeniu poświadczenia nieprawdy w dokumencie przy ubieganiu się o wizę może być wprowadzenie do wniosku wizowego pytania o karalność wnioskodawcy zarówno w państwie, którego jest obywatelem, jak i w jakimkolwiek państwie członkowskim UE. Można również dodać pytanie o orzeczenie wobec wnioskodawcy zakazu wjazdu na terytorium poszczególnych państw UE, oczywiście pod rygorem odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych informacji.

Istotnym, chociaż budzącym kontrowersje rozwiązaniem stosowanym celu zapobiegania przestępczości, w tym przestępczości cudzoziemców, jest nakaz opuszczenia terytorium RP i zakaz wjazdu przez określony czas lub dożywotnio. Przyglądając się repertorium sądowym, można zauważyć, szczególnie w przypadku przestępczości przemytniczej, że co jakiś czas skazywane są te same osoby, dotyczy to zarówno obywateli RP, jak i cudzoziemców. Orzekanie obok kary zakazu wjazdu na terytorium RP w przypadku popełnienia przestępstwa granicznego byłoby środkiem wpływającym znacząco na ograniczenie procederu. Podobnie w proces organizowania nielegalnej migracji podlegającej na przetrzucie migrantów czy ułatwianiu pobytu na terytorium RP zaangażowani są często cudzoziemcy legalnie przebywający na terytorium RP. Stosowanie wobec nich obowiązku opuszczenia terytorium RP, połączone z zakazem wjazdu byłoby skutecznym środkiem prewencyjnym zarówno w zakresie prewencji indywidualnej, jak i ogólnej.

W związku z podkreśleniem w ustawie o SG roli formacji w zakresie zwalczania nielegalnej migracji w Polsce istotne jest spójne gromadzenie danych w tym zakresie. Nielegalna migracja jest fenomenem, który przybiera różne formy zjawiskowe. Punktem wyjścia jej zwalczania i przeciwdziałania powinna być diagnoza sytuacji oparta na dostępnych danych statystycznych. Celowe jest zatem gromadzenie w jednym zbiorze danych o takich zjawiskach, jak np. przekroczenie grani-

---

<sup>64</sup> Por. <http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,19144701,rosjanie-pobieranie-odciskow-palcow-zniecheca-od-wyjazdow-do.html?disableRedirects=true> [dostęp: 15.01.2016].

cy RP wbrew przepisom, nielegalne zatrudnienie, nielegalny pobyt. Pozwoli to na ukazanie przynajmniej częściowej (znanej organom) skali zjawiska i przyczyni się do zwiększenia efektywności jej zwalczania.

Na podstawie przeprowadzonych analiz zarówno danych statystycznych, jak i zapisów ustawy o SG, w zakresie uprawnień tej formacji postuluję ukierunkowanie zadań SG na ochronę granicy państwowej i zwalczanie nielegalnej migracji w jej różnych przejawach, natomiast odstąpienie od zadania ścigania innych przestępstw, takich jak np. przemyt towarów akcyzowych, które powinno zostać w kompetencji Służby Celnej, tym bardziej że obie formacje ściśle ze sobą współpracują.