

# Mateusz Dębowicz

---

## Prawne podstawy oraz społeczno-polityczne efekty wprowadzenia małego ruchu granicznego między Polską a obwodem kalininradzkim

---

Wschodnioznawstwo 8, 299-317

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Mateusz Dębowicz

# **Prawne podstawy oraz społeczno-polityczne efekty wprowadzenia małego ruchu granicznego między Polską a obwodem kalininradzkim**

## **Wprowadzenie**

Podpisana w grudniu 2011 r. w Moskwie (ratyfikowana w czerwcu 2012 r.) przez ministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji umowa o wprowadzeniu małego ruchu granicznego pomiędzy obwodem kalininradzkim a częścią Warmii, Mazur i Pomorza<sup>1</sup> zmieniła kompletnie obraz północnego pogranicza Rzeczypospolitej. Wraz z jej wejściem w życie 27 VII 2012 r., dzięki dostosowaniu prawodawstwa unijnego, 950 tys. Rosjan i 1,9 mln Polaków uzyskało możliwość przekraczania granicy bez konieczności uzyskiwania wizy wjazdowej. Początkowo ułatwienia nie cieszyły się nadmiernym zainteresowaniem, jednak szybko znalazły uznanie w oczach mieszkańców obwodu, którzy w samym tylko styczniu 2014 r. w liczbie ponad 200 tys. przekraczali polską granicę, zostawiając na naszym rynku ponad milion złotych<sup>2</sup>.

Celem niniejszego artykułu będzie przeanalizowanie ogólnych uregulowań prawnych Unii Europejskiej dotyczących małego ruchu granicznego (stosowany będzie również skrót MRG), przyczyn i specyfiki zastosowania odmiennych rozwiązań dotyczących Kaliningradu oraz społeczno-politycznych efektów otwarcia granic Unii na część kraju objętego reżimem wizowym.

## **Mały ruch graniczny – regulacje traktatowe**

Mały ruch graniczny (local border traffic, местное приграничное передвижение) w unijnym porządku prawnym istnieje od 2006 r., choć o konieczności jego wprowadzenia mówiono jeszcze na początku XXI w., m.in. w „Planie

<sup>1</sup> Dz.U. 2012, nr 0, poz. 814.

<sup>2</sup> <http://www.dziennikbaltycki.pl/artykul/1481432,rosjanie-szturmuja-pomorze.html> (28 II 2014).

zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej”, zatwierdzonym przez Radę Europejską w Sewilli w czerwcu 2002 r.<sup>3</sup> Instytucja ta ostatecznie została wprowadzona do legislacji unijnej rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 XII 2006 r., ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen (nazywane dalej będzie Rozporządzeniem)<sup>4</sup>. Zgodnie z jego preambułą, zasady te:

stanowią odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej, określonych w rozporządzeniu (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 III 2006 r. ustanawiającym wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

Należy podkreślić, iż dotyczy on jedynie ułatwień w przekraczaniu granicy unijnej, a nie zawieszenia kontroli granicznych czy regulacji celnych.

Za mały ruch graniczny uznawane jest według Rozporządzenia:

regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych, przez okres nieprzekraczający limitów czasu określonych w rozporządzeniu.

Jego celem jest więc przede wszystkim uniknięcie tworzenia barier dla handlu i współpracy społeczno-kulturalnej w strefie przygranicznej.

Zgodnie z art. 3 Rozporządzenia za taką uznaje się strefę, która sięga nie dalej niż 30 km w głąb terytorium państwa. W określonych sytuacjach, gdy część jednostki podziału terytorialnego uznanego za część strefy przygranicznej – zgodnie z umową dwustronną między państwami-stronami – znajduje się między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, również może zostać objęta zasadami małego ruchu granicznego. Należy podkreślić, że przekroczenie granicy unijnej w ramach małego ruchu granicznego upoważnia do przebywania wyłącznie na terenie strefy przygranicznej państwa członkowskiego wydającego zezwolenie i nie jest tożsame z pozwoleniem na pracę.

Jednocześnie prawodawcy dostrzegali konieczność zbalansowania interesu osób przekraczających granicę w dobrej wierze i z uzasadnionych przyczyn, a za-

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004\\_2007/docs/plan\\_management\\_external\\_borders.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/docs/plan_management_external_borders.pdf) (28 II 2014).

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001:0018:PL:PDF> (28 II 2014).

grożenia nielegalną imigracją czy przestępczością transgraniczną. Z tego powodu art. 4 Rozporządzenia stwierdza, że wszyscy mieszkańcy strefy przygranicznej mogą korzystać z małego ruchu granicznego, jeżeli:

- posiadają zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz, jeżeli jest to wymagane na podstawie właściwej umowy dwustronnej, o której mowa w art. 13, ważny dokument lub dokumenty podróży;
- nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS);
- nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich.

Warto zauważyć, że Rozporządzenie stawia jedynie graniczne wymagania i obostrzenia dotyczące korzystania z małego ruchu granicznego. Pozostawia tym samym państwom-stronom umów międzynarodowych dotyczących wprowadzenia małego ruchu granicznego na konkretnych obszarach możliwość dopasowania uregulowań do lokalnej specyfiki. Dotyczy to zarówno minimalnego okresu zamieszkania w strefie przygranicznej upoważniającego do starania się o zezwolenie – określonego na 1 rok – czy maksymalnego czasu nieprzerwanego przebywania na terytorium drugiego państwa wynoszącego 3 miesiące. W formie „widełek” od roku do 5 lat uregulowano kwestię terminu ważności zezwolenia. Samo zezwolenie może być wydane osobom, które spełniają warunki wymienione w pkt. b i c art. 4 oraz:

- posiadają ważny dokument lub dokumenty podróży, o których mowa w art. 17 ust. 3 lit. a Konwencji z Schengen, upoważniające ich do przekraczania granic zewnętrznych;
- okażą dokumenty potwierdzające ich status mieszkańca strefy przygranicznej oraz istnienie uzasadnionych powodów dla częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej w ramach zasad małego ruchu granicznego.

W celu wdrożenia reżimu małego ruchu wizowego z państwem sąsiadującym konieczne jest – zgodnie z art. 13 Rozporządzenia – zawarcie umowy dwustronnej pomiędzy zainteresowanymi państwami lub wcześniejsze istnienie takowej<sup>5</sup>. W umowie tej państwa zawierają także szczegółowe regulacje dotyczące wydawania zezwoleń, obszaru objętego udogodnieniami oraz organy odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń. Mają także możliwość określenia specjalnego, ułatwionego sposobu przekraczania granicy, np. poprzez przejścia graniczne lub też pasy na istniejących przejściach przeznaczone do obsługi wyłącznie małego ruchu

<sup>5</sup> Próbowano tą drogą zachować umowę pomiędzy Słowenią a Chorwacją.

granicznego. Całość umowy musi być skonsultowana z Komisją w kontekście zgodności z Rozporządzeniem. Największym źródłem kontrowersji i sporów do tej pory było odmienne rozumienie i interpretowanie definicji strefy przygranicznej przez państwa członkowskie (rozszerzając traktujące wyjątek pozwalający zwiększyć granice strefy do 50 km) a Komisję. Innym sygnalizowanym problemem była niezgodna z Rozporządzeniem konieczność przedstawiania przez podróżnych dowodu wykupienia ubezpieczenia medycznego<sup>6</sup>.

## Mały ruch graniczny – funkcjonowanie w UE

Pierwszym państwem, które skorzystało na ułatwieniach związanych z małym ruchem granicznym była Ukraina. Aż 3 kraje: Polska (od lipca 2009 r.), Słowacja (od sierpnia 2008 r.) i Węgry (od stycznia 2008 r., była to pierwsza umowa opiniowana przez Komisję<sup>7</sup>) – wprowadziły takie regulacje na swoich granicach zewnętrznych. Podobne umowy i zasady w październiku 2010 r. wprowadziły Rumunia i Mołdawia, a w grudniu 2010 r. Łotwa z Rosją (mającą też podobną umowę z Norwegią). Mówi się także o porozumieniach serbsko-bułgarskich, bułgarsko-macedońskich i najnowszym pomysłem małego ruchu granicznego pomiędzy Chorwacją a Bośnią i Hercegowiną.

Umowy o małym ruchu granicznym z Białorusią podpisały Litwa i Łotwa, jednakże tylko w przypadku Rygi porozumienie udało się wprowadzić w życie. Co więcej, toczą się także rozmowy o złagodzeniu niektórych elementów porozumienia<sup>8</sup>.

## Polska a mały ruch graniczny

Akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. stworzyła nowe sztuczne bariery w Europie i niejako przerwała kontakty gospodarcze z naszymi sąsiadami zza Bugu. Licząca prawie 1200 kilometrów granica wschodnia stała się ze wszystkimi konsekwencjami granicą zewnętrzną UE, pozostawiając za nią dotychczasowych partnerów, objętych na mocy Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 539/2001 z 15 III 2001 r. obowiązkami wizowymi. W 2008 r., po wejściu Polski

<sup>6</sup> *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0383:FIN:PL:PDF> (28 II 2014).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> <http://news.belta.by/en/news/society?id=718423> (28 II 2014).

do strefy Schengen, w porównaniu z 2007 r., ruch na granicy drastycznie zmalał. W przypadku Rosji i Białorusi spadł on o ok. 40%, a na przejściach z Ukrainą o 25%. Zmalała także liczba wydawanych wiz – na Białorusi z 96 do 26,5 tys. (o 70%). W Rosji i na Ukrainie liczba wydawanych wiz zmniejszyła się o połowę<sup>9</sup>.

Regiony graniczne, w większości niedoinwestowane, pozbawione większego przemysłu, mające peryferyjny charakter, były jednak terenem, przez który przechodziły prawie wszystkie euro-azjatyckie szlaki transportowe, co wymuszało podjęcie działań na rzecz otwarcia pogranicza<sup>10</sup>.

Przed wejściem do strefy Schengen w polskim porządku prawnym obecne były umowy o małym ruchu granicznym z Niemcami, Czechami oraz Słowacją. Obecnie Rzeczpospolita jest związana podobnymi porozumieniami z trzema krajami: Ukrainą, Rosją i Białorusią. Z ostatnim z nich umowa została wprawdzie podpisana oraz ratyfikowana, jednak Białoruś zwleka z przesłaniem noty ratyfikacyjnej i nie rozpoczyna tym samym realizacji umowy z powodu „antybiałoruskiej polityki władz krajowych”. Ocenia się tymczasem, że z wprowadzonych regulacji mogłoby skorzystać ok. 1,1 mln mieszkańców okolic Brześcia i Grodna oraz 800 tys. Polaków. Dzięki takim regulacjom ruch pasażerski na graniach mógłby zwiększyć się o 40% w przypadku Polski i 70% w przypadku Litwy mającej podobne problemy dotyczące implementacji MRG<sup>11</sup>. Warto nadmienić, że w 2012 r. do Polski przyjechało ok. 2 mln Białorusinów, a o zainteresowaniu i potrzebach w zakresie dokumentów wjazdowych do naszego kraju może świadczyć fakt, iż mimo wydania w 2012 r. 350 tys. wiz przez 3 polskie konsulaty (w Grodnie, w Brześciu i Wydział Konsularny w Mińsku), od marca 2013 r. – z powodu zbyt dużej ilości wniosków wizowych – w ich przyjmowaniu musiały wspomóc polskie służby konsularne placówki lotewskie<sup>12</sup>.

W przypadku Ukrainy umowa o MRG<sup>13</sup> weszła w życie 1 VII 2009 r. i znacząco ożywiła polsko-ukraińskie pogranicze, mimo 30-kilometrowego ograniczenia terytorialnego. W 2012 r. zanotowano 6 mln przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego (48% stanowili cudzoziemcy). Duża część z Ukraińców przekraczała granicę kilka razy w tygodniu, a ich wydatki w Polsce w 2012 r.

<sup>9</sup> M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, Białystok 2009, s. 71.

<sup>10</sup> B. Kawalko, *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza*, s. 622, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_regionalna/strategia\\_rozwoju\\_polski\\_wschodniej\\_do\\_2020/dokumenty/strony/dokumenty\\_i\\_ekspertyzy.aspx](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/strony/dokumenty_i_ekspertyzy.aspx) (28 II 2014).

<sup>11</sup> *A Study on Common Border Crossing Points Management between Schengen Area and Russia/Belarus*, European Commission, [http://www.ndptl.org/c/document\\_library/get\\_file?folderId=16355&name=DLFE-1602.pdf](http://www.ndptl.org/c/document_library/get_file?folderId=16355&name=DLFE-1602.pdf) (28 II 2014).

<sup>12</sup> <http://belarusdigest.com/story/unclear-future-local-border-traffic-poland-13511> (8 II 2014).

<sup>13</sup> Dz.U. 2009, nr 103, poz. 858.

ocenia się na 1,5 mld złotych. Urzędnicy wyraźnie akcentują ożywienie przygranicznego regionu po wprowadzeniu małego ruchu granicznego<sup>14</sup>.

Na marginesie warto zauważyć, że w ogólnym rozrachunku polskie służby konsularne wydają połowę wszystkich wiz UE na terytorium Białorusi, Ukrainy i w Kaliningradzie. Od 2009 do 2012 r. wydano w sumie 3 865 tys. wiz (wliczając całą Rosję)<sup>15</sup>.

## Idea MRG z obwodem kaliningradzkim

Na bazie dotychczasowych pozytywnych doświadczeń podjęto starania o objęcie podobnymi regulacjami otoczonego przez państwa członkowskie, liczącego 108 km długości i 205 km szerokości, obwodu kaliningradzkiego. Inicjatywa wprowadzenia małego ruchu granicznego z Kaliningradem nie była pierwszą próbą zbudowania platformy współpracy transgranicznej w tym regionie. W latach 2004-2006 istniał program sąsiedztwa dla Polski, Litwy i Kaliningradu. Obejmował on cały obwód, województwa pomorskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie, a na Litwie m.in. Kłajpedę i Mariampol. Nie okazał się on jednak sukcesem, a Polacy wspólnie z Rosjanami brali udział w jedynie 6 z 46 projektów, skupiając się głównie na rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw<sup>16</sup>.

Podjęcie na nowo tematu głębszej współpracy z regionem było m.in. związane z – obecnie zawieszonymi – rozmowami z Rosją o wprowadzeniu ruchu bezwizowego, do którego pierwszym krokiem mogło być podpisanie 25 V 2006 r. umowy o ułatwieniach wizowych<sup>17</sup>. Proces ten jednak uległ wyhamowaniu, chociażby z powodu zainaugurowania przez UE programu Partnerstwa Wschodniego. Dodatkowo cieniem na relacje Wspólnoty z Rosją kładą się wydarzenia na Ukrainie i wsparcie Moskwy dla separatystów. Co ciekawe, we wcześniejszych latach Kaliningradu często nie postrzegano w kategoriach potencjalnego partnera, a wszelkie projekty kulturalne czy biznesowe kierowano na Białoruś i Ukrainę, traktując Kaliningrad jako źródło „mafii i prostytutek zakazanych HIV”<sup>18</sup>.

Interesująca w kwestii zawartej umowy jest kolejność działań podejmowanych przez dyplomatów polskich i rosyjskich. Najpierw ministrowie spraw za-

<sup>14</sup> *Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2012*, s. 44-48, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_11951\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_11951_PLK_HTML.htm) (28 II 2014).

<sup>15</sup> [http://kaliningrad.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/100\\_000\\_kart\\_mrg\\_w\\_kaliningradzie\\_\\_budujemy\\_wiezi\\_i\\_wspieramy\\_polska\\_gospodarke](http://kaliningrad.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/100_000_kart_mrg_w_kaliningradzie__budujemy_wiezi_i_wspieramy_polska_gospodarke) (28 II 2014).

<sup>16</sup> G. Fedorov, V. Korneevets, Y. Zverev, *Kaliningrad Oblast of Russia in the Transborder Region South-Eastern Baltic*, Coastal Regions 19, Gdańsk-Pelplin 2011, s. 19.

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:129:0027:0034:PL:PDF> (28 II 2014).

<sup>18</sup> M. Nocuń, *Kurtyna w górę!*, „Tygodnik Powszechny” 2013, nr 34 (3354).

granicznych Polski i Rosji wynegocjowali porozumienie o wprowadzeniu małego ruchu granicznego obejmującego całe terytorium obwodu i odpowiadające mu terytorium po stronie polskiej, a następnie rozpoczęli oni starania o akceptację Brukseli. Umowa nie mogła bowiem wejść w życie z powodu przekraczania dopuszczalnego geograficznego zakresu strefy przygranicznej. Szefowie dyplomacji wystosowali w tej sprawie wspólny list otwarty do Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – Catherine Ashton, zwracając uwagę na nietypowe położenie regionu oraz usytuowanie jego stolicy, leżącej 55 km od polskiej granicy<sup>19</sup>. Podnoszono, że wyłączenie Kaliningradu – zamieszkiwanego przez ponad połowę mieszkańców regionu – z małego ruchu granicznego podważy jego sens, podczas gdy specyficzne położenie i „okrażenie” ułatwi kontrolę respektowania unijnego prawodawstwa, nawet w ramach rozszerzonego zakresu terytorialnego. Sceptyczna wobec takich zmian była m.in. Litwa, podnosząc argumenty związane z bezpieczeństwem państwa. Obawiano się również, że Rosja może wykorzystać obwód do wywierania nacisku na Polskę i Litwę.

W drodze wyjątku 29 VI 2011 r. Komisja Europejska wyraziła zgodę na włączenie całego obwodu do regulacji małego ruchu granicznego oraz wskazała powiaty po polskiej stronie mogące na zasadzie rozszerzenia skorzystać z bezwizowego ruchu z obwodem. Uczyniono to m.in. by: „uniknąć sztucznego podziału obwodu kaliningradzkiego i sytuacji, gdy tylko mniejszość mieszkańców mogłaby korzystać z udogodnień”<sup>20</sup>. Według polskich negocjatorów, Rosjanie byli tak zdeterminowani, by objąć stolicę małym ruchem granicznym, że: „gotowi byli zmieniać granice miasta”<sup>21</sup>.

Parlament Europejski wyraził zgodę na zmianę przy 556 głosach „za”. Komisja została zobligowana do przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie co 2 lata oraz po pierwszym roku odpowiedniego sprawozdania dotyczącego funkcjonowania małego ruchu granicznego z Kaliningradem. W dniu 13 XII 2011 r. zostało podpisane rozporządzenie Rady nr 1342/2011/UE zmieniające rozporządzenie nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną (2011/0199 COD)<sup>22</sup>, co ostatecznie otworzyło drogę do nowego etapu w rozwoju polsko-rosyjskiego pogranicza.

<sup>19</sup> *Umowa o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim: sukces polskiej prezydencji oraz budowanie zaufania między Polską a Rosją*, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Kaliningrad\\_pol.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Kaliningrad_pol.pdf) (28 II 2014).

<sup>20</sup> *Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice. Study*, s. 14, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474394/IPOL-LIBE\\_ET\(2012\)474394\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/474394/IPOL-LIBE_ET(2012)474394_EN.pdf) (28 II 2014).

<sup>21</sup> Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, *Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim*, Warszawa 2013, s. 7, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1552758268.pdf> (28 II 2014).

<sup>22</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:347:0041:0043:PL:PDF> (28 II 2014).



Po stronie polskiej pojawiły się jednak zastrzeżenia co do trafności określenia powiatów objętych małym ruchem granicznym, zwłaszcza że wyłączony został z niego np. powiat piski, znajdujący się bliżej granicy niż Puck korzystający z nowych zasad. Podobne uwagi zgłaszano w kontekście pominięcia powiatu ostródzkiego i tym samym narażania Rosjan podróżujących trasą nr 7 z Olsztyna do Gdańska na nieświadome przekroczenie granicy strefy<sup>23</sup>. Terytorium Polski, zajmujące 16,5 tys. km<sup>2</sup> oraz mający 15,1 tys. km<sup>2</sup> powierzchni obwód kaliningradzki, objęte umową przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Polsko-rosyjska strefa przygraniczna objęta małym ruchem granicznym.



Źródło: <http://www.wm.strazgraniczna.pl> (30 VI 2014).

Osoby wjeżdżające do Kaliningradu powinny jednak pamiętać, że prawie 1/3 obwodu, zwłaszcza w okolicach Bałtyjska i Mierzei Wiślanej, wciąż jest terenami z ograniczonym dostępem dla cudzoziemców, choć zgodnie z art. 4 ust. 4 osoby legitymujące się zezwoleniem na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego nie muszą występować o przepustkę w celu pobytu w strefie przygra-

<sup>23</sup> Ł. Wenerski, *op.cit.*, s. 7.

nicznej (z pewnymi wyjątkami)<sup>24</sup>. Przebywając na terenie Federacji powyżej 7 dni roboczych należy się zameldować w odpowiednim organie migracyjnym.

## Kaliningrad – specyfika regionu

Kaliningrad jest regionem wyjątkowym na tle pozostałej części Rosji. Przyłączony do niej po drugiej wojnie światowej niemiecki Königsberg (Królewiec)<sup>25</sup> do dziś, mimo usilnej sowieckiej propagandy<sup>26</sup> oraz niszczenia wszelkich przejawów niemieckiej obecności na tamtych terenach, nie wyzbył się swojej specyficznej tożsamości. Przez lata miasto stanowiło stolicę Prus Wschodnich, a w jego historii poczytne miejsce zajmuje Immanuel Kant, będący symbolem miasta nawet dla Rosjan<sup>27</sup>. Kaliningrad swoją różnorodność zawdzięcza także polityce władz sowieckich, które po otrzymaniu obwodu w ramach ustaleń zwycięskich mocarstw zaludniły go osobami pochodzącymi z różnych stron ZSRR, głównie Ukraincami i Białorusinami. W 1980 r. odnotowano w nim 110 różnych grup etnicznych<sup>28</sup>. Na początku lat 90. XX w. pojawiały się nawet pomysły, by uczynić go czwartą republiką bałtycką. Do dziś pozostaje jednak w składzie Federacji, będąc jednym z biedniejszych regionów Rosji. PRB *per capita* osiąga zaledwie 60% średniej krajowej, średnia płaca jest jedną z najniższych w kraju, podczas gdy koszty życia są jednymi z najwyższych<sup>29</sup>. Jedną z najniższych w Federacji jest także wysokość centralnych dotacji i subwencji *per capita*. Z drugiej strony, olbrzymie znaczenie ma w nim rozwinięty sektor małych przedsiębiorstw (23,5 na tysiąc mieszkańców przy średniej krajowej na poziomie 11), generujący 35% produktu regionalnego brutto. W całej Rosji odsetek ten wynosi średnio 17%<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Zasady przebywania cudzoziemców na terenach obwodu kaliningradzkiego zob. np. [http://www.kaliningrad.msz.gov.pl/pl/informacje\\_konsularne/polak\\_w\\_ok/strefa\\_nadgraniczna/strefa\\_nadgraniczna?printMode=true](http://www.kaliningrad.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/polak_w_ok/strefa_nadgraniczna/strefa_nadgraniczna?printMode=true) (28 II 2014).

<sup>25</sup> Założony przez Krzyżaków w 1255 r., będący stolicą państwa zakonnego i siedzibą wielkich mistrzów Zakonu.

<sup>26</sup> Czego wyrazem było m.in. ustawienie w centralnym parku miasta pomnika „Matki Rosji” z herbem ZSRR na tarczy, przypominającego mieszkańcom o łączności z krajem, jak również budowa „Domu Rad” w miejscu dawnego zamku gotyckiego.

<sup>27</sup> Jak mówiono autorowi – według miejskiej legendy – od podzielenia losu innych „przejawów teutońskiej historii” uratowała jego grób jedynie uwaga jednego z naukowców, że bez myśli Kanta nie byłoby myśli Hegla, a bez Hegla nie byłoby idei Marksa; imię „samotnika z Królewca” nosi także kaliningradzki uniwersytet.

<sup>28</sup> K. M. Tadics, *Kaliningrad: a special area in Central-Eastern Europe*, s. 35, [http://culturalrelations.org/Review/CRQR\\_01\\_01/CRQR\\_01\\_01\\_Kitti-Maria-Tadics\\_Kaliningrad--a-special-area-in-Central-Eastern-Europe.pdf](http://culturalrelations.org/Review/CRQR_01_01/CRQR_01_01_Kitti-Maria-Tadics_Kaliningrad--a-special-area-in-Central-Eastern-Europe.pdf) (28 II 2014).

<sup>29</sup> J. Rogoża, A. Wierzbowska-Miazga, I. Wiśniewska, *Wyspa na uwięzi. Kaliningrad między Moskwą a UE*, „Prace OSW” 2012, nr 41, s. 17.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 17.

Będąc otoczonym przez państwa UE, Kaliningrad w dużej mierze uzależniony jest od importowanych z nich produktów. Sam eksportuje niewiele. W 2010 r. import z Polski wyniósł 685 mln dolarów, podczas gdy eksport 36 mln. W kontaktach z Litwą import osiągnął poziom 205 mln, a eksport 58 mln<sup>31</sup>. Świat patrzy natomiast na obwód głównie jako na rosyjski „niezatapialny lotniskowiec”, którego obszar w dużej mierze pokrywają tereny wojskowe, a w sytuacjach kryzysowych używany jest on jako miejsce domniemanej dyslokacji chociażby rakiet Iskander.

Władze rosyjskie podejmują jednak próby zmiany wizerunku i sposobu postrzegania regionu. Przez wielu uważany jest on za okno na Europę, a jego promocji i rozwojowi ma sprzyjać m.in. przyznanie tytułu miasta-gospodarza meczów Mistrzostw Świata w 2018 r. Innym przejawem otwierania zmilitaryzowanego regionu na świat miało być utworzenie w jego granicach w 1996 r. specjalnej strefy bezcłowej. Sprawiała ona, że Kaliningrad stał się prawdziwą halą montażową, skąd pochodziło chociażby 75% krajowej produkcji telewizorów i 84% odkurzaczy. Ocenia się, że z taśm produkcyjnych w obwodzie zjechało 41 tys. samochodów takich marek jak KIA, BMW czy General Motors. Aż 80% eksportu regionu kierowane było jednak do Rosji<sup>32</sup>. W 2006 r. administracja prezydenta Putina – by nadać strefie bardziej innowacyjny charakter, ukierunkowany na eksport na rynki zachodnie, a nie traktowanie jej wyłącznie jako montażowni – zmieniła zasady jej funkcjonowania. Zachętą miały się stać ulgi podatkowe, a nie celne. Można było z nich skorzystać pod warunkiem zainwestowania w niej minimum 5 mln dolarów w ciągu trzech lat. Przedsiębiorcy, którzy korzystali wówczas z poprzednich uregulowań, objęci zostali 10-letnim okresem przejściowym. Mimo takich prób nie udało się uczynić z Kaliningradu „bałtyckiego Hongkongu”.

Specyficzne położenie obwodu kaliningradzkiego, od 2004 r. otoczonego i odseparowanego od reszty Federacji państwami Unii Europejskiej i NATO<sup>33</sup>, zachęcało do stworzenia specjalnej strategii Brukseli wobec regionu. Wyłączenie Rosji z programu Partnerstwa Wschodniego nie osłabiło jednak związków regionu z UE. Wartą zauważenia jest początkowa niechęć prezydenta Putina do rozszerzenia strefy przygranicznej na cały obwód i stojąca w sprzeczności ze stanowiskiem rosyjskiego MSZ, wygłoszona w Soczi, deklaracja o konieczności jednolitego traktowania wszystkich obywateli rosyjskich<sup>34</sup>.

Jak podkreśla K. Tadics: „mieszkańcy Kaliningradu są w pełni otwarci na współpracę z Unią w celu polepszania kontaktów ekonomicznych i społecznych”<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> *Umowa o małym ruchu...*, s. 2.

<sup>32</sup> G. Fedorov, *op.cit.*, s. 25.

<sup>33</sup> Od najbliższego dużego rosyjskiego miasta – Pskowa, dzieli go 800 km.

<sup>34</sup> *Umowa o małym ruchu...*, s. 3.

<sup>35</sup> K. M. Tadics, *op.cit.*, s. 29.

Ze zintensyfikowanych kontaktów z Zachodem<sup>36</sup> wywodzi też się, jej zdaniem, tendencja mieszkańców do kontestowania polityki władz oraz tworzenia instytucji społeczeństwa obywatelskiego, czego dowodem może być wysoki współczynnik ilości organizacji pozarządowych (3,6) na 1000 mieszkańców<sup>37</sup>. Wystarczy powiedzieć, że w ostatnich wyborach prezydenckich Władimir Putin gorszy wynik niż w Kaliningradzie osiągnął tylko w Moskwie<sup>38</sup>.

Unia może natomiast traktować obwód jako „poligon” dla rozwiązań w stosunkach z Rosją, jak choćby wspomniany ruch bezwizowy. Nie znaczy to jednak, że Unia traktuje Kaliningrad jako osobnego aktora i podmiot polityki międzynarodowej. Przed ochłodzeniem stosunków spowodowanym kryzysem ukraińskim był on uważany raczej za szansę na intensyfikację kontaktów z Rosją jako całością<sup>39</sup>. Z drugiej strony niektóre rosyjskie regiony i miasta brały już udział we współpracy w ramach euroregionów. Intensywność kontaktów w ich ramach była jednak zdecydowanie niższa niż w euroregionach stowarzyszających wyłącznie obszary należące do UE<sup>40</sup>.

## Polsko-rosyjska umowa o MRG

Sama umowa skonstruowana jest w taki sposób, by nie naruszać treści ogólnych regulacji unijnych. Nie zmienia istniejącego prawa, a jedynie jest od niego wyjątkiem. Zgodnie z nią z małego ruchu granicznego można korzystać „dla podtrzymywania więzi rodzinnych, społecznych, kulturalnych, a także uzasadnionych kontaktów ekonomicznych i innych, które według przepisów Państwa drugiej Strony nie są uznawane za zatrudnienie lub działalność zarobkową”. Na jej zasadach granicę mogą przekraczać osoby przez co najmniej 3 lata zamieszkujące w strefie przygranicznej oraz pozostające na ich utrzymaniu dzieci (w tym pełnoletnie) oraz współmałżonek wraz ze swoimi dziećmi pozostającymi na jego utrzymaniu. Zgodnie z zaleceniami do umowy o małym ruchu granicznym<sup>41</sup> w przypadku obywateli Federacji Rosyjskiej za dokumenty poświadczające zamieszkanie na terenie strefy przygranicznej przez okres 3 lat uznaje się:

<sup>36</sup> Aż 80% młodych Kaliningradczyków było w Europie, podczas gdy tylko 15% w innej części Rosji. K. Tadics, *op.cit.*, s. 31. Inaczej dostrzega problem J. Rogoża i in., *op.cit.*, s. 28.

<sup>37</sup> J. Rogoża i in., *op.cit.*, s. 29.

<sup>38</sup> *Сводная таблица результатов выборов*, [http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100031793509&vrn=100100031793505&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=100100031793509&type=227](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100031793509&vrn=100100031793505&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=100100031793509&type=227) (28 II 2014).

<sup>39</sup> K. M. Tadics, *op.cit.*, s. 14.

<sup>40</sup> G. Fedorov, *op.cit.*, s. 8.

<sup>41</sup> Dostępne na stronie ambasady Federacji Rosyjskiej w Warszawie, [http://www.rusemb.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=582&Itemid=126](http://www.rusemb.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=582&Itemid=126) (28 II 2014).

- paszport obywatela Federacji Rosyjskiej z adnotacją o rejestracji w miejscu zamieszkania w miejscowości położonej w strefie przygranicznej;
- tymczasowy dowód osobisty obywatela Federacji Rosyjskiej z adnotacją o rejestracji w miejscowości położonej w strefie przygranicznej;
- świadectwo o rejestracji w miejscu zamieszkania w miejscowości położonej w strefie przygranicznej;
- wypis z książki mieszkańców, potwierdzony przez organ ewidencji meldunkowej obywateli Federacji Rosyjskiej dokumentujący fakt zamieszkania w miejscowości położonej w strefie przygranicznej;
- zezwolenie na stały pobyt cudzoziemca lub bezpaństwowca z adnotacją o rejestracji w miejscu zamieszkania w miejscowości położonej w strefie przygranicznej.

W przypadku osób mieszkających w polskiej strefie przygranicznej są to:

- dowód osobisty;
- zaświadczenie o miejscu stałego zamieszkania wystawione przez właściwe organy Rzeczypospolitej Polskiej;
- karta pobytu.

Pierwsze zezwolenie ważne jest przez okres 2 lat, a kolejne – pod warunkiem wykorzystania poprzedniego zgodnie z umową i prawem – przez 5 lat. Są one wydawane przez polski konsul w Kaliningradzie oraz rosyjski konsul w Gdańsku i ambasadę w Warszawie. Wnioski można składać w centrach wizowych w Kaliningradzie, Sowiecku, Czerniachowsku oraz Gdańsku i Olsztynie. Opłata za wydanie zezwolenia wynosi 20 euro, podczas gdy wiza kosztuje 35 euro. Zwolnione z opłat są osoby poniżej 16 roku życia, powyżej 65 oraz inwalidzi (art. 9). Warto zauważyć, że podczas gdy wydawane przez Polskę zezwolenia spełniają unijne standardy bezpieczeństwa, rosyjskie zezwolenia mają formę wklejki do paszportu, niespełniającej zasad bezpieczeństwa wymaganych w odniesieniu do dokumentów małego ruchu granicznego<sup>42</sup>. Od maja 2014 r. od Rosjan ubiegających się o wydanie zezwolenia małego ruchu granicznego pobierane są dodatkowo odciski palców<sup>43</sup>.

W stosunku do ogólnych ram prawnych odmienny jest maksymalny czas pobytu posiadacza zezwolenia na terenie drugiego państwa – wynosi on maksymalnie 30 dni przy jednym wjeździe, a w ciągu 6 miesięcy nie może przekroczyć w sumie 90 dni pobytu od pierwszego wjazdu.

Z małego ruchu granicznego można korzystać wyłącznie w ramach lądowych przejść granicznych wymienionych w umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie przejść granicznych, sporządzonej w Moskwie 22 V 1992 r. Obecnie są to przejścia: Bezledy – Bagrationowsk

<sup>42</sup> Ł. Wenerski, *op.cit.*, s. 9.

<sup>43</sup> <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/33895.html> (25 VI 2014).

(drogowe); Gołdap – Gusiew (drogowe); Grzechotki – Mamonowo II (drogowe); Gronowo – Mamonowo (drogowe); Braniewo – Mamonowo (kolejowe). Coraz częściej w deklaracjach obu stron pojawia się chęć znalezienia rozwiązania umożliwiającego korzystanie z małego ruchu granicznego również w transporcie wodnym oraz lotniczym, nieobjętymi obecnie tymi regulacjami. W czerwcu 2014 r. Polska zakończyła nawet pierwszy etap przygotowań do wprowadzenia małego ruchu granicznego w ruchu kolejowym<sup>44</sup>.

W czasie przekraczania granicy na podstawie zezwolenia małego ruchu granicznego w dokumentach podróжных, poza wypełnianymi za każdym razem rosyjskimi kartami migracyjnymi, nie są wbijane pieczęcie.

### Wydane zezwolenia a ruch na granicach

Polski konsulat w Kaliningradzie stanowił od zawsze jedną z placówek bardziej obłożonych pracą związaną z wydawaniem wiz. W 2012 r. osiągnięto poziom ponad 120 tys. tych dokumentów, a w 2013 r. ponad 111 tys. Więcej uprawnień do wjazdu do strefy Schengen wydano tylko we Lwowie, Mińsku i Łucku<sup>45</sup>.

Jeszcze większe zapotrzebowanie istnieje na karty zezwoleń małego ruchu granicznego. W 2012 r. wydano w sumie o 62% zezwoleń małego ruchu granicznego więcej niż rok wcześniej. Konsulat Generalny RP w Kaliningradzie w tym czasie wydał 12 672 karty MRG (przyjął 19 739 wniosków)<sup>46</sup>. Rok później z prawie 227 tys. zezwoleń małego ruchu granicznego wytworzonych w Centrum Personalizacji Dokumentów, 157 tys. przekazano Rosjanom. Do końca 2013 r. 20% mieszkańców obwodu posiadało zezwolenie MRG<sup>47</sup>. Spowodowało to także spadek o 17% liczby czynności wizowych konsulatu w Kaliningradzie<sup>48</sup>. Ogółem w czasie dwóch lat obowiązywania opisywanych regulacji Rosjanie niemal 2,5 mln razy korzystali z nich przekraczając granicę. Połowa cudzoziemców na przejściach granicznych z obwodem legitymowała się zezwoleniami MRG. Całość ruchu na granicy do końca lipca wyniosła 3,5 mln osób<sup>49</sup>. Dla porównania, do 1 VI 2013 r. rosyjski konsulat w Gdańsku wydał Polakom 30 tys. zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> <http://www.rosbalt.ru/kaliningrad/2014/06/11/1279651.html> (25 VI 2014).

<sup>45</sup> *Raporty polskiej służby konsularnej za 2012 r. i 2013 r.*, <http://www.msz.gov.pl/> (27 VII 2014).

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/11765,57-mln-spersonalizowanych-dokumentow-przez-CPD-w-2013-roku.html> (28 II 2014).

<sup>48</sup> *Raport polskiej służby konsularnej za 2013 r.*, <http://www.msz.gov.pl/> (27 VII 2014).

<sup>49</sup> <http://www.wm.strazgraniczna.pl/85-wmosg-rzecznicz-prasowy/aktualnosci/933-dwa-lata-funkcjonowania-mrg> (27 VII 2014).

<sup>50</sup> [http://kaliningradka.ru/site\\_pc/region/index.php?ELEMENT\\_ID=10839](http://kaliningradka.ru/site_pc/region/index.php?ELEMENT_ID=10839) (28 II 2014).

Wzrost liczby osób uprawnionych do przekraczania granicy znacząco podniósł liczbę podróży. Jak wskazano w podsumowaniu pierwszego roku funkcjonowania małego ruchu granicznego, pomiędzy pierwszym kwartałem 2010 r. a drugim 2013 r. nastąpił wzrost o 500% liczby osób przekraczających granicę<sup>51</sup>. Takie zwiększenie liczby podróży przy niezbyt rozbudowanej sieci przejść granicznych powoduje ich zatłoczenie w weekendy i inne dni wolne od pracy. Jak szacują eksperci Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, przejście w Gronowie pracuje na 90% swojej przepustowości, w Grzechotkach na 60%. Podobnie jest w Bezledach. Są to jednak dane uśrednione dla wszystkich dni, podczas gdy w pewnych okresach w ostatnim z nich odprawianych jest 3500 pojazdów przy projektowanej dobowej wydajności na poziomie 900 samochodów<sup>52</sup>. W 2013 r. ruch na przejściach granicznych z obwodem kaliningradzkim osiągnął poziom sprzed wejścia Polski do Strefy Schengen<sup>53</sup>.

O skali zatłoczenia przejść granicznych może świadczyć „rekord” polskich służb granicznych, które od 15 XII do 9 I odprawiły 1900 autobusów z Rosji<sup>54</sup>. Było to możliwe m.in. przy pomocy systemu e-booking, dającemu możliwość wcześniejszego zgłaszania przyjazdu autokarów, dzięki czemu czas odprawy pojazdu może wynieść nawet 6 minut. Innymi metodami na odkorkowanie przejść jest wprowadzenie zielonego korytarza w Grzechotkach czy też uruchomienie specjalnego, dedykowanego pasa odpraw wyłącznie dla małego ruchu granicznego na tym samym przejściu<sup>55</sup>. Podobne wyznaczono od maja 2014 r. także na przejściach w Gronowie i Gołdapi.

## Efekty ekonomiczne i społeczne

Takie zwiększenie liczby przekraczających granicę wpłynęło także na znaczące zdynamizowanie wymiany handlowej. W pierwszym kwartale 2013 r. Rosjanie wydali w Polsce według Głównego Urzędu Statystycznego 113,2 mln złotych, co stanowiło wzrost o 90% w stosunku do okresu sprzed funkcjonowania MRG<sup>56</sup>. W kolejnych trzech miesiącach liczba zwiększyła się jeszcze do 124,8 mln, co stanowiło wzrost o 55,5 % w stosunku do analogicznego okresu 2012 r. Ogółem

<sup>51</sup> *Efekty wejścia w życie umowy o zasadach małego ruchu granicznego między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej. Prezentacja efektów badania*, <https://www.ms.gov.pl/resource/7361ee6b-715f-4ef6-adb5-e75955d33efb>:JCR (28 II 2014).

<sup>52</sup> K. Dudzińska, A. M. Dyrner, *Mały ruch graniczny między Obwodem Kaliningradzkim, a Polską – szanse, wyzwania, zagrożenia*, „PISM Policy Paper” 2013, nr 29 (77), s. 2.

<sup>53</sup> *Raport polskiej służby konsularnej za 2013 r.*, *op.cit.*

<sup>54</sup> [http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/wiadomosci/aktualnosci/-/asset\\_publisher/2UW1/content/id/7321932;jsessionid=1D581781837EB6D29D3F6C386EA740A2](http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/2UW1/content/id/7321932;jsessionid=1D581781837EB6D29D3F6C386EA740A2) (28 II 2014).

<sup>55</sup> <http://www.polska-kaliningrad.ru/home/10-newsfrompoland/2898-newline> (28 II 2014).

<sup>56</sup> <http://www.radio.bialystok.pl/wiadomosci/index/id/105663> (28 II 2014).

wydatki Rosjan podróżujących w ramach małego ruchu granicznego wyniosły 6,1% całości wydatków cudzoziemców w Polsce. Polacy w tym czasie zostawili za rosyjską granicą 96 i 87,6 mln złotych, co stanowiło 49% wydatków Polaków przekraczających granicę lądową<sup>57</sup>.

Szacunki przedstawione powyżej dokonywane są m.in. na podstawie przedstawianych przez podróżnych rachunków w ramach odpraw w systemie Tax Free, związanych z wywozem towarów poza obszar UE. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 28 III 2011 r.<sup>58</sup> podróżny przy wartości dokonanych zakupów wynoszącej wraz z podatkiem od towarów i usług minimum 200 zł może żądać zwrotu podatku zapłaconego przy nabyciu towaru. Warto więc zauważyć, że niedokładność szacunków może wynikać z nieuwzględniania w nich rachunków o mniejszej wartości oraz faktu, że niektóre placówki handlowe czy hotele nie wydają odpowiednich rachunków. Sprawia to, że rzeczywiste wydatki Rosjan w Polsce są zdecydowanie większe. W 2012 r. wracający do Rosji podróżni przedstawili 40 tys. rachunków na łączną kwotę 55 mln złotych. W 2013 roku osiągnęły już one kwotę niemal 95 mln<sup>59</sup>. Prognozy na 2014 r. wskazują na osiągnięcie poziomu niemal 70 mln już w połowie roku. Co ciekawe, w 2010 r. na granicy Rosjanie przedstawili zaledwie około 4,5 tys. rachunków<sup>60</sup>.

Taka ilość wydawanych przez Rosjan za granicą pieniędzy bardzo pozytywnie odbija się na opiniach o małym ruchu granicznym wśród mieszkańców przygranicznych terenów, spośród których 74% dostrzega pozytywny wpływ umowy na ich region<sup>61</sup>. Napływ mieszkańców Kaliningradu w dwojaki sposób wpływa na rozwój lokalnego handlu (50% deklaruje zakupy jako główny powód przyjazdu). W przygranicznych miejscowościach, takich jak Braniewo, budowane z myślą o Rosjanach są kolejne sklepy wielkopowierzchniowe, które w Kaliningradzie stały się już nawet tematem piosenek<sup>62</sup>, a Kaliningradczycy zaopatrują się w nich w produkty niedostępne lub o wiele droższe w obwodzie. Podobnie dzieje się ze sprzętem RTV, AGD i meblami<sup>63</sup>. Z drugiej strony eksperci przestrzegają przed traktowaniem Rosjan jak Ukraińców, dla których przygraniczny handel jest głównym magnesem przyciągającym do Polski. „Należy ich postrzegać jak Niemców, szukających oferty handlowej, a nie *mrówki*” – piszą eksperci PISM, wskazując na ilość samochodów stojących na parkingach przed najlepszymi centrami handlowymi czy centrami SPA w Gdańsku.

<sup>57</sup> K. Dudzińska i in., *op.cit.*, s. 3.

<sup>58</sup> Dz. U. 2011, nr 68, poz. 362.

<sup>59</sup> [http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/wiadomosci/aktualnosci/-/asset\\_publisher/2UWL/content/id/7204013;jsessionid=C300BD1831CC06F335519B2D081D5284](http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/2UWL/content/id/7204013;jsessionid=C300BD1831CC06F335519B2D081D5284) (28 II 2014).

<sup>60</sup> K. Dudzińska i in., *op.cit.*, s. 3.

<sup>61</sup> *Efekty wejścia w życie...*

<sup>62</sup> Np. Parovoz „Biedronka”.

<sup>63</sup> [http://kaliningrad.rusplt.ru/index/Zachem\\_polyaki\\_i\\_kaliningradtsi\\_ezdyat\\_drug\\_k\\_drugu.html](http://kaliningrad.rusplt.ru/index/Zachem_polyaki_i_kaliningradtsi_ezdyat_drug_k_drugu.html) (28 II 2014).



Z drugiej jednak strony „turystyka zakupowa” nie przyniosła efektu w postaci rozwijania współpracy gospodarczej, czego głównymi przyczynami mogą być różnice w prawodawstwie oraz mimo wszystko pewne uprzedzenia przed interesami z Rosjanami. Podobnie jest z wymianą społeczno-kulturalną, która napotyka na brak funduszy czy nieznaną języka. Pewnymi pozytywnymi efektami mogą być jednak wydarzenia, takie jak skierowane do najmłodszych mieszkańców przygranicza I Mistrzostwa Małego Ruchu Granicznego, które odbyły się w Giżycku<sup>64</sup>.

### Mały ruch graniczny a przestępczość transgraniczna

Warto jednocześnie zaznaczyć, że nie sprawdziły się przewidywania przeciwników wprowadzenia małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim dotyczące zwiększenia przestępczości czy nielegalnej pracy zarobkowej Rosjan. W razie potrzeby, na mocy art. 12 każda ze stron może zresztą „z uwagi na ochronę bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub ochronę zdrowia publicznego, zawiesić stosowanie niniejszej Umowy w całości lub części”. Działania takie muszą być notyfikowane drugiej stronie nie później niż 48 godzin przed ich wprowadzeniem.

W ciągu pierwszego roku funkcjonowania małego ruchu granicznego po stronie polskiej jedynie 25 razy odmówiono podróżnemu wjazdu na terytorium RP. W 7 przypadkach ujawniono brak lub sfałszowane zezwolenie, w 8 dokonany wpis do systemu SIS, a w 10 odnotowano przekroczenie maksymalnego czasu pobytu. 14-krotnie wykryto natomiast naruszenie umowy przez Rosjan na terenie Polski. 9 razy ujawniano obywateli rosyjskich poza granicami strefy przygranicznej, a w 5 przypadkach przyjezdnych, którzy przekroczyli maksymalny czas pobytu<sup>65</sup>. Niewielki odsetek naruszeń regulacji małego ruchu granicznego – według raportu polskiej służby konsularnej – zanotowano także w 2013 r. Zaobserwowano natomiast pewien wzrost naruszeń przepisów celnych, głównie dotyczących dopuszczalnej liczby papierosów wwożonych na teren UE<sup>66</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia wywozu z Kaliningradu paliwa ponad dopuszczalne normy (pełen firmowy bak pojazdu i 10-litrowy kanister) w celu odsprzedaży<sup>67</sup>. Ujawnienie tego typu wykroczenia kończy się nałożeniem mandatu (nie wpływa na ważność zezwolenia) i ocleniem przewożonej benzyny. W ciągu

<sup>64</sup> <http://www.cprdip.pl/main/index.php?id=i-mistrzostwa-strefy-ma%C5%81ego-ruchu-granicznego-wpi%C5%81ce-no%C5%BBnej-w-gi%C5%BBycku> (28 II 2014).

<sup>65</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0074:FIN:PL:PDF> (28 II 2014).

<sup>66</sup> K. Dudzińska i in., *op.cit.*, s. 5.

<sup>67</sup> Różnica w cenie litra oleju napędowego wynosi ok. 2,5 zł, benzyny 2,9 zł.

pierwszego roku obowiązywania małego ruchu granicznego polscy celnicy ukarali w ten sposób 2 tys. Polaków i 60 Rosjan<sup>68</sup>. Nagminny charakter tego zjawiska zmusił jednak celników do zastosowania nietypowych metod walki z procederem. Podczas kontroli celnych przyjęto zasadę, że ocleniu paliwa podlega każdy, kto w ciągu miesiąca przekraczał granicę 10 razy i nie potrafi udowodnić, że nie robi tego w celach handlowych. Taka osoba była zobowiązana do zapłaty podatku akcyzowego i VAT-u za przewożoną benzynę (ok. 200-270 zł). W późniejszym okresie warunki te zostały jeszcze bardziej zaostrzone i dotyczyły każdego przekraczającego granicę częściej niż raz na tydzień<sup>69</sup>. Działanie Izby Celnej w Olsztynie spotkało się z protestami mieszkańców strefy przygranicznej. Zarzucali celnikom przenoszenie na nich ciężaru dowodu, nieuwzględnianie zasady domniemania niewinności, arbitralne stosowanie prawa i stosowanie procedur nieprzewidzianych umową, korzystanie z której mieli swoim działaniem utrudniać. W opinii prawnej sporządzonej na zlecenie burmistrza Gołdapi napisano:

Celem umowy o małym ruchu granicznym jest umożliwienie mieszkańcom stref przygranicznych (...) z uzasadnionych powodów natury ekonomicznej, społecznej, kulturalnej oraz rodzinnej, umożliwienie przekraczania zewnętrznych granic Unii w łatwy sposób, to jest bez nadmiernych ograniczeń administracyjnych, często, ale także regularnie<sup>70</sup>.

Stanowiska tego nie podzieliła Izba Celna w Olsztynie, opierając się na wytycznych Ministerstwa Finansów o ochronie zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, w dalszym ciągu stosując zasadę 10 przejazdów.

## Zakończenie

Wprowadzenie małego ruchu granicznego mimo początkowych wątpliwości oraz obaw należy uznać za pełny sukces. Wskazują na to nie tylko odczucia mieszkańców i zmieniający się obraz polsko-rosyjskiego pogranicza wskazane w tekście, ale także międzynarodowe zainteresowanie projektem. Podczas spotkania z przedstawicielami MSZ o doświadczenia współpracy z Kaliningradem pytali Finowie. Notują oni bowiem co roku wzrost o ok. 12% liczby przyjezdnych z Rosji, zwłaszcza z Petersburga, którzy zostawiają na ich terenie miliony euro<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> K. Dudzińska i in., *op.cit.*, s. 5.

<sup>69</sup> Ł. Żołądek, *Obwód Kaliningradzki i polsko-rosyjski mały ruch graniczny*, Warszawa 2013, s. 4, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/DED418FBB82CB3B7C1257BB30048098F/\\$file/Infos\\_151.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/DED418FBB82CB3B7C1257BB30048098F/$file/Infos_151.pdf) (28 II 2014).

<sup>70</sup> <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/prawnicy-celnik-nie-moze-limitowac-przekraczania-granicy> (28 II 2014).

<sup>71</sup> <http://www.udsc.gov.pl/FINOWIE,PYTAJA,O,MALY,RUCH,GRANICZNY,2230.html> (28 II 2014).

Rozwój relacji handlowych i społecznych pomiędzy mieszkańcami pogranicza oraz rosnąca liczba zezwoleń małego ruchu granicznego wskazują na duże potrzeby kontaktu z sąsiadami. Zniesienie barier formalnych, jak wskazują statystyki, w niewielkim stopniu naraziło na szwank wspólny rynek. Nie pojawiły się też inne zagrożenia, jak np. mafia, czego obawiano się wprowadzając nowe rozwiązania. Wyjątek od ogólnounijnych zasad małego ruchu granicznego nie wpłynął również negatywnie na funkcjonowanie regulacji w ramach innych umów. Nie słyhać także głosów domagających się rozszerzenia innych stref na podstawie precedensu obwodu kaliningradzkiego. Wprawdzie w Polsce Elk czy też Suwałki wnioskowoły o rozszerzenie na tereny ich powiatów granic strefy przygranicznej, jednak stanowisko rządu było w tej sprawie negatywne ze względu na brak przesłanek traktatowych<sup>72</sup>.

Wydaje się, że przed władzami jednostek samorządowych stoi teraz trudne zadanie rozwoju innych form współpracy niż „turystyka zakupowa”, takich jak wsparcie dla przedsiębiorców i kojarzenie ich z partnerami zza granicy czy podejmowanie inicjatyw na rzecz zwiększenia wymiany kulturalnej i edukacyjnej. Polacy powinni także bardziej zainteresować się obwodem kaliningradzkim pod kątem turystycznym. Do tej pory w 90% odwiedzali go, aby zrobić zakupy, podczas gdy zaledwie połowa Rosjan podawała taki powód jako przyczynę przyjazdu.

Poprawy wymaga także infrastruktura graniczna, która mimo udogodnień prawnych, przyspieszających przekraczanie granicy, hamuje przepływ osób mimo prób poprawy sytuacji przez służby graniczne. Polepszeniu powinna też ulec oferta transportu pomiędzy największymi miastami strefy przygranicznej.

Dobre doświadczenia z funkcjonowania małego ruchu granicznego mogłyby również tworzyć nowe możliwości rozwiązania problemu portu w Elblągu. Wprawdzie na mocy porozumienia z 2009 r. polskie statki (z wyłączeniem wojskowych i Straży Przybrzeżnej) mogą swobodnie przepływać przez Cieśninę Piławską, jednak statki pod obcą banderą muszą z 15-dniowym wyprzedzeniem uzyskać zgodę kapitanatu portu w Kaliningradzie. Utrudnia to znacząco żeglugę i w opinii strony polskiej łamie zasady prawa międzynarodowego<sup>73</sup>.

Z drugiej jednak strony projekt ten, jako duży wyjątek w prawodawstwie europejskim, pomyślany był jako preludeum i przygotowanie do wprowadzenia ruchu bezwizowego między Unią Europejską i Rosją. Przebieg kryzysu ukraińskiego i jego wpływ na znaczące ochłodzenie w relacjach Unii z Moskwą stawiają jednak pod znakiem zapytania jego wykorzystanie w tej roli. Samo funkcjonowanie małego ruchu granicznego nie jest jednak zagrożone. Premier Donald Tusk wprost oddzielił tę kwestię od działań administracji prezydenta Putina i odciął

<sup>72</sup> <http://www.suwalki24.pl/article/34,suwalki-i-elk---do-kaliningradu-tylko-z-wiza> (25 VI 2014).

<sup>73</sup> *The Local Border Traffic with the Kaliningrad Oblast: Benefits and Concerns*, „Pulaski Policy Papers” 2012, nr 4, s. 4.

się od koncepcji zawieszenia MRG jako sankcji wobec Rosji. Z tego względu, o ile obecna sytuacja geopolityczna nie wpłynie negatywnie na dalszy rozwój strefy przygranicznej to jednak sprawi, że o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim będzie można mówić jako o szansie wykorzystanej społecznie, ale zmarnowanej politycznie.

## Summary

Mateusz Dębowicz

### **Legal basis and socio-political effects of the introduction of local border traffic between Poland and Kaliningrad Oblast**

Objective of the article is to present special legal regulations of the European Union concerning local order traffic between Poland and Kaliningrad Oblast with socio-political consequences of its introduction. Treaty with Russian Federation was signed in December 2011, and was one of the biggest successes of the Polish presidency in the European Union Council. It came into effect on 27<sup>th</sup> July 2012 and let nearly million inhabitants of Kaliningrad Oblast and two millions on the Polish side to cross the border only with a special permit without visa requirements.

Article is divided in some parts, devoted to general EU rules on local border traffic, reasons and scope of exceptions made in purpose to introduce local border traffic with Kaliningrad Oblast on its whole territory, description of the region uniqueness and effects of a cooperation, which lasts two years and conclusions.

Author tries to present positive results of the LBT in each sphere of border zone inhabitants and show how they live change due to one change of EU border policy rules. On the other hand there are also highlighted challenges, which parties of the treaty should cope with in the nearest future. And still remains an open question – will EU and Russia introduce visa-free regime?

**Mateusz Dębowicz** – mgr prawa, doktorant w Zakładzie Badań Wschodnich w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego