

*Marcin Kazimierczuk*¹

*Wojciech Kotowicz*²

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

PRAWNE ORAZ POLITYCZNE ASPEKTY UMOWY O MAŁYM RUCHU GRANICZNYM MIĘDZY POLSKĄ A ROSJĄ

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2022.009>

Date of receipt: 30.09.2021

Date of acceptance: 10.02.2023

Streszczenie. Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym była w pewnym stopniu zwieńczeniem, z jednej strony wieloletniego procesu związanego z rozwojem współpracy Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, z drugiej zaś podsumowaniem pragmatycznego etapu relacji polsko-rosyjskich, realizowanych na poziomie międzynarodowym. W polskim dyskursie naukowym i publicznym podkreślana była idea rozwijania szczególnych stosunków politycznych, społecznych i gospodarczych z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Celem publikacji jest z jednej strony przeanalizowanie miejsca małego ruchu granicznego w relacjach polsko-rosyjskich, jak również zbadanie szerszego polityczno-prawnego mechanizmu MRG, szczególnie w odniesieniu do zmieniających się uwarunkowań relacji polsko-rosyjskich oraz zawieszenia funkcjonowania mechanizmu w lipcu 2016 roku.

Słowa kluczowe: mały ruch graniczny, umowa międzynarodowa między Polską a Rosją, obwód kalilingradzki, Unia Europejska, prawne i polityczne aspekty.

Legal and political aspects of the agreement on local border traffic between Poland and Russia (Summary). The Polish-Russian agreement on local border traffic was to some extent the culmination of, on the one hand, a long-term process related to the development of cooperation between the European Union and the Russian Federation, and on the other a summary of the pragmatic stage of Polish-Russian relations implemented at international level. The idea of developing specific political, social and economic relations with the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation was emphasized in the Polish scientific and public discourse. The aim of the publication is on the one hand to analyze the place of local border traffic in Polish-Russian relations, as well as to examine the broader political and legal mechanism of the MRG, especially with regard to the changing conditions of Polish-Russian relations and the suspension of the mechanism in July 2016.

Keywords: local border traffic, international agreement between Poland and Russia, Kalillingrad region, European Union, legal and political aspects.

¹ Dr Marcin Kazimierczuk - Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie, e-mail: marcin.kazimierczuk@uwm.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0295-5113.

² Dr Wojciech Kotowicz - Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie, e-mail: wojciech.kotowicz@uwm.edu.pl, ORCID: 0000-0002-5309-2848.

1. Wprowadzenie

Mały ruch graniczny między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską obowiązywał od lipca 2012 roku. Dzięki niemu Polacy z województwa warmińsko-mazurskiego i pomorskiego oraz Rosjanie z Obwodu Kaliningradzkiego mogli uzyskiwać dokument pozwalający na przekraczanie polsko-rosyjskiej granicy bez konieczności posiadania wizy. Mały ruch graniczny umożliwia w większym stopniu niż ruch wizowy, ekspansywność ludzi mieszkających na terenie pogranicza. Obwód Kaliningradzki, o czym nie można zapominać, jest eksklawą (czyli nie ma bezpośredniego lądowego połączenia z macierzystym terytorium), która jest otoczona ziemiami polskimi i litewskimi³. Szczegółność właśnie tej granicy, powstałej na mocy traktatu poczdamskiego, polega między innymi na jej znaczeniu strategicznym, przesiedleńczej historii tych obszarów i możliwości rozwoju gospodarczego tych terenów. Cechą pogranicza jest jego wyjątkowość, możliwość zaopatrywania się w produkty, korzystanie z usług to po jednej, to po drugiej stronie granicy. Prawne aspekty umowy o małym ruchu granicznym między Polską a Rosją, jak również szerszy polityczny kontekst jej funkcjonowania będzie przedmiotem niniejszego artykułu. Celem publikacji jest z jednej strony przeanalizowanie miejsca małego ruchu granicznego w relacjach polsko-rosyjskich, jak również zbadanie szerszego polityczno-prawnego mechanizmu MRG, szczególnie w odniesieniu do zmieniających się uwarunkowań relacji polsko-rosyjskich oraz zawieszenia funkcjonowania mechanizmu w lipcu 2016 roku.

2. Instytucja małego ruchu granicznego w realiach Unii Europejskiej

Mały ruch graniczny (MRG) jest w sensie prawnym stosunkowo nowym instrumentem Unii Europejskiej. Został on włączony do prawa europejskiego w grudniu 2006 roku na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1931/2006⁴. Dokument ten został przyjęty, by ujednoczyć politykę UE dotyczącą wszystkich granic zewnętrznych⁵. Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu mały ruch graniczny odnosi się do regularnego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej (Unii Europejskiej i państwa trzeciego) przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze

³³ Obwód kaliningradzki aż do roku 1989 był odseparowany nie tylko od państw zachodnich, ale także od Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, państwa znajdującego się we wspólnym bloku. Obszar ten miał przede wszystkim charakter militarny i traktowany był jako zachodnia flanką Układu Warszawskiego. Brak otwartej granicy pomiędzy PRL a obwodem kaliningradzkim świadczył o braku zaufania ZSRR wobec PRL. Sytuacja tego obszaru zaczęła się gwałtownie zmieniać na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. Rozpad ZSRR sprawił, że region, który przez dziesięciolecia był zamkniętą bazą wojskową, ponownie znalazł się w centrum dyskusji politycznych. Po odzyskaniu niepodległości przez Litwę obwód został oddzielony od Rosji najpierw jednym, a następnie kilkoma państwami (Łotwa i Białoruś). Ostateczne wydzielenie obwodu ukształtowało się 8 grudnia 1991 roku, gdy przestał istnieć ZSRR. Obwód kaliningradzki aż do roku 1991 pozostawał zamknięty dla cudzoziemców, był całkowicie izolowany od Zachodu. Połączenia lotnicze prowadziły wyłącznie w kierunku wschodnim, do portu zawijały tylko statki radzieckie, a wiele międzynarodowych szlaków kolejowych i drogowych kończyło się na granicy z Polską. Sytuacja taka uwarunkowana była strategicznym znaczeniem obwodu jako miejsca stacjonowania floty bałtyckiej ZSRR oraz sił lądowych i powietrznych. T. Palmowski, *Współpraca Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej jako czynnika rozwoju regionalnego*, <http://www.polskawschodnia.20072013.gov.pl/organizacja/funduszyeuropejskich/dokumenty/ekspertyzy%20do%20strategii%20pw/palmowski.pdf>, dostęp: 21.01.2020, s. 685.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz. U. UE L 405 z dnia 30 grudnia 2006 r.

⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej nr 539/2001 z 15 marca 2001 r. obywatele wszystkich wschodnich sąsiadów Wspólnoty byli objęci obowiązkiem posiadania wizy. Zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz. U. UE L 105/1 z dnia 21 marca 2001 r.

względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych⁶.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia 1931/2006, umowa o małym ruchu granicznym jest umową dwustronną między państwem członkowskim UE a państwem trzecim, które posiada granicę lądową z UE. Rozporządzenie reguluje również kwestie dotyczące tego, jaki obszar może być objęty małym ruchem granicznym, jakie warunki formalne muszą być spełnione, by dana osoba mogła ubiegać się o pozwolenie na przekraczanie granicy w ramach MRG, na ile lat wydawany jest dokument ułatwiający przekraczanie granicy oraz ile wynosi cena takiego dokumentu⁷.

Sama idea ułatwień w przekraczaniu granic zewnętrznych już od dawna była przedmiotem dyskusji państw członkowskich Unii Europejskiej. Jej odzwierciedleniem jest układ z Schengen podpisany przez RFN, Francję i kraje Beneluksu w 1985 roku, docelowo znoszący kontrole osób przekraczających granice między tymi krajami. W zamian za to zrzeszone państwa zobowiązały się do rozwoju współpracy w zakresie bezpieczeństwa i polityki azylowej. Mały ruch graniczny jest koncepcją, która nie aspiruje do osiągnięcia identycznego celu generalnego jak w przypadku układu z Schengen, czyli całkowitego zniesienia kontroli na granicy zewnętrznej UE z państwem trzecim. Inicjatywie tej jednak po części przyświecają cele zbieżne z tymi, którymi Unia kieruje się w zakresie przepisów Schengen. Oprócz walki z przemytem, liberalizacja warunków przekraczania granicy ma służyć obniżeniu barier handlowych, zwiększeniu wymiany społecznej i kulturalnej oraz rozwojowi współpracy regionalnej. Samo rozporządzenie stanowi uzupełnienie konwencji z Schengen, które zmienia część postanowień tego dokumentu.

Umowy o małym ruchu granicznym stanowią w funkcjonowaniu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich swoiste odstępstwo od wymogu reżimu wizowego na zewnętrznych granicach tzw. strefy Schengen, który zawarty jest w kodeksie granicznym Schengen⁸. Opierając się na rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego wdrożono wyjątkowe rozwiązania w stosunku do generalnych zasad kontroli na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej, określonych we wspomnianym kodeksie granicznym. Przepisy tego rozporządzenia pozwalają państwom członkowskim Unii Europejskiej na negocjowanie z państwami sąsiedzkimi, nie będącymi członkami UE, umów dwustronnych, wprowadzających ułatwienia w małym ruchu granicznym w celach społecznych, ekonomicznych czy wymiany kulturowej. Na podstawie takich porozumień obywatelom państw sąsiedzkich mieszkających na obszarach przygranicznych (30 lub 50 kilometrów od granicy) można przyznać specjalne dokumenty pozwalające na regularne przekraczanie granicy w celu krótkotrwałego pobytu na terenie Unii Europejskiej i *vice versa*. Umowy o małym ruchu granicznym dotyczą wschodniej granicy UE⁹.

3. Znaczenie Traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską i Rosją

⁶Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, *Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim*, Warszawa 2013, s. 5.

⁷ *Ibidem*, s. 5. Vide K. Dudzińska, A. M. Dynier, *Small Border Traffic with Kaliningrad. Challenges, Opportunities, Threats*, „PISM Policy” No. 29 (77), October 2013, s. 2.

⁸ Art. 5 Rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz. U. UE L 105/1 z dn. 13.04.2006 r.

⁹ A. Żukowski, *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją-wstępne konkluzje*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W. T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 56.

Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym¹⁰ oparta została na istniejącej infrastrukturze instytucjonalnej, a mianowicie na Traktacie o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską i Rosją¹¹, który został podpisany w Moskwie 22 maja 1992 r. przez prezydentów Lecha Wałęsę i Borysa Jelcyna. Wszedł w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która miała uroczysty charakter i nastąpiła w Warszawie dnia 8 maja 1993 r.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. w art. 15 ust. 4 stanowi, że ogólne zasady i normy prawa międzynarodowego oraz umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej stanowią część jej systemu prawnego. Jeśli umowa międzynarodowa Federacji Rosyjskiej ustanawia inne normy niż określone w ustawach, normy zawarte w umowie międzynarodowej mają pierwszeństwo¹². Jest charakterystyczne, że ten sposób konstytucyjnej regulacji pozycji umowy w rosyjskim porządku prawnym może być uznawany za przykład transformacji generalnej, jak i również za ilustrację generalnej metody pozarepcyjnej np. adopcji czy inkorporacji. W doktrynie rosyjskiej przeważa pogląd¹³, że za drugą wykładnią przemawia dość wyraźnie ta przesłanka, że art. 15 ust. 4 Konstytucji obejmuje swym zakresem regulacji nie tylko umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji, lecz wszystkie umowy zawarte przez Federację Rosyjską. W konsekwencji akt ratyfikacji umowy nie ma tu jakiegoś szczególnego znaczenia prawotwórczego (w świetle rosyjskiej ustawy zasadniczej), pomimo iż ratyfikacji umów międzynarodowych w Rosji dokonuje parlament (art. 106). Tym samym można uznać, że umowy międzynarodowe są inkorporowane przez prawo rosyjskie, przy czym normy umowne mają wyższą pozycję niż ustawa¹⁴.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r. w art. 86 wskazuje, że prezydent prowadzi rokowania i podpisuje umowy międzynarodowe oraz podpisuje dokumenty ratyfikacyjne. Natomiast art. 106 ustala w sposób wyraźny, że „Obowiązkowemu rozpatrzeniu przez Radę Federacji podlegają przyjęte przez Dumę Państwową ustawy w kwestii: (...) ratyfikacji i wypowiedzenia umów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej”. Oznacza to, że kompetencja odnośnie do ratyfikacji umów międzynarodowych należy do parlamentu a nie głowy państwa. Również Rada Ministrów Federacji Rosyjskiej i poszczególne ministerstwa i urzędy centralne posiadają kompetencje do zawierania umów w zakresie uprawnień przyznanych im przez prawo wewnętrzne¹⁵.

Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską i Rosją został zawarty na okres 15 lat z możliwością prolongaty na kolejne okresy 5-letnie, jeżeli żadna ze Stron nie wypowie go na 6 miesięcy przed upływem danego okresu obowiązywania. Stworzył on zasadniczy fundament pod nowe stosunki oparte na poszanowaniu suwerenności, partnerstwie i dobrym sąsiedztwie¹⁶. Traktat jest typową umową ramową o bardzo ogólnym charakterze. Jego postanowienia zawierają charakterystyczne klauzule dotyczące bezpieczeństwa i koncepcji dobrego sąsiedztwa. Nie odbiegają one od międzynarodowych standardów mających zastosowanie w przypadku tego typu regulacji, chociaż postanowienia tego traktatu zawierają mniejszy standard zobowiązaniowy.

¹⁰ Dz. U. 2012, poz. 814.

¹¹ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 291).

¹² J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9, s. 49

¹³ G. M. Danilenko, *The New Russian constitution and international law*, AJIL 1994, vol. 88, s. 451.

¹⁴ M. N. Shaw, *International Law*, Cambridge 1997, s. 126.

¹⁵ J. Szymański, *Relacje...*, s. 50.

¹⁶ Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna prowadzona jest również w ramach innych umów międzypaństwowych, takich jak: Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR z dn. 22 maja 1992 roku oraz Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej z dn. 2 października 1992 roku. Teksty porozumień: A. Przyborowska-Klimeczak, W. Staszewski, *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi – wybór dokumentów*, Lublin 1998, s. 243-274.

Polsko-rosyjski traktat z 1992 r., zwany politycznym, otwierał drogę do szerokiej współpracy Polski z największym sąsiadem wschodnim. Stanowił też istotny wkład do procesu stabilizowania ładu pokojowego w naszej części Europy po rozpadzie bloku wschodniego¹⁷. W preambule do tego traktatu Polska i Rosja wyraziły pragnienie wnoszenia wkładu w budowę pokojowego ładu europejskiego opartego na samostanowieniu narodów, demokracji i sprawiedliwości, zapewnieniu praw i podstawowych swobód człowieka. Zobowiązały się więc do kształtowania swoich stosunków „w duchu przyjaźni, dobrosąsiedzkiego partnerstwa, równouprawnienia i wzajemnego szacunku” oraz „poszanowania suwerenności, nienaruszalności granic, integralności terytorialnej, nieingerencji w sprawy wewnętrzne” (art. 1). Wykluczały zarazem możliwość użycia siły lub groźby jej użycia w stosunkach wzajemnych, a politykę bezpieczeństwa i działalność swoich sił zbrojnych postanowiły opierać na zasadach przyjętych w procesie KBWE (art. 3 i 4). Zapowiedziały również, iż będą wspierać proces redukcji i ograniczenia broni masowego rażenia (art. 5). Zobowiązały się także konsultować wzajemnie w przypadkach groźnych sporów i konfliktów (art. 6).

Zobowiązania traktatu uwiarygodniły jego nazwę poprzez założenie rozwoju wszechstronnych kontaktów i współpracy organów państwowych, podmiotów gospodarczych, instytucji transportowych i komunikacyjnych, regionów i obywateli, tudzież związków i stowarzyszeń (art. 7-12). Strony traktatu zapowiedziały sprzyjanie wszechstronnej współpracy w dziedzinie kultury, oświaty, nauki, instytucji masowej informacji, w tym także ochrony prawnej i materialnej dóbr kultury, jak również wzajemnego ujawniania i zwrotu dóbr kulturalnych (art. 13). Zgodziły się na współpracę w ochronie zdrowia i w polityce socjalnej (art. 14-15)¹⁸.

W kwestii mniejszości narodowych przepisy traktatu zawierają oświadczenia stron o przestrzeganiu praw człowieka i praw mniejszości zgodnie z postanowieniami układów międzynarodowych, a w szczególności deklaracji praw człowieka, międzynarodowych paktów praw człowieka i dokumentów OBWE. Podkreśla się, że strony uznają wolność wyznania za jedno z podstawowych praw człowieka i będą kierować się zasadą, gwarantując zgodnie ze swoim ustawodawstwem, obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej pochodzącym z Rosji i obywatelom Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia, niezależnie od ich narodowości i wyznania, prawo posiadania i swobodnego dostępu do obiektów i miejsc kultu religijnego, a także prawo do wychowania i edukacji religijnej¹⁹.

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, choć ważny z punktu widzenia politycznego, dziś wydaje się przede wszystkim dokumentem o charakterze deklaracji, w dość znacznym zakresie pozbawionym możliwości oceny stopnia realizacji jego postanowień. Wydaje się jednak, że jego, istotny walor polega na tym, że specyfikuje niemal wszystkie możliwe dziedziny stosunków i tworzy podstawę do zawierania bardziej szczegółowych porozumień o charakterze wykonawczym²⁰.

¹⁷ Szerzej na ten temat: Y. Zverev, E. Kropinova, *The Role of International Co-operation for the regional Development of the Kaliningrad Region*, [w:] *Possibilities for Co-operation between Kaliningrad Region of Russia and Northern Poland within the EU-Enlargement Process*, red. G. Fedorov, V. Korneevyets, T. Palmowski, Kaliningrad 2003; M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym ładzie politycznym*, Toruń 2009.

¹⁸ J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1998, s. 83-84.

¹⁹ *Vide* A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 127.

²⁰ Oprócz umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego zawartej 22 lutego 1994 r., przepisy Traktatu stały się podstawą do zawarcia m. in. umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji (Dz. U. 1994 nr 112, poz. 543). Niniejsza umowa reguluje współpracę stron w zakresie rozwiązywania wszelkich spraw związanych z ustalaniem, rejestracją, urządzaniem, zachowaniem i należywym

4. Uwarunkowania polityczne i społeczne wprowadzenia małego ruchu granicznego

W założeniu umowa o małym ruchu granicznym między Polską i Rosją miała ułatwić rozwój kontaktów międzyludzkich oraz wzmocnić współpracę gospodarczą po obu stronach granicy. Powszechnie uważano, że zapoczątkuje ona znaczną intensyfikację powiązań w sferze politycznej, ekonomicznej i społecznej. Dla przykładu, z punktu widzenia społeczności akademickiej umożliwi liczne wspólne przedsięwzięcia naukowe i edukacyjne nieskrępowane reżimem wizowym oraz związanymi z tym wysokimi opłatami. Dlatego też w dużej mierze umowa była bardzo oczekiwana przez władze i społeczność pogranicza polsko-rosyjskiego²¹. Widziano w niej nadzieję na przełamanie marazmu gospodarczego i zahamowanie odpływu ludności, zwłaszcza młodzieży z terenu powiatów nadgranicznych, z drugiej jednak strony dostrzegano negatywne skutki gospodarcze małego ruchu granicznego związane choćby ze zwiększonym przemytem i wynikającym z tego spadkiem wpływów do budżetu państwa²².

Warto podkreślić, że rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. spowodowało liczne utrudnienia w funkcjonowaniu wschodnich granic nowych państw członkowskich, które stały się zewnętrznymi granicami UE²³. Wychodząc naprzeciw tym problemom wprowadzono szereg rozwiązań prawnych sprzyjających funkcjonowaniu obszarów przygranicznych²⁴. Jednym z nich są umowy o małym ruchu granicznym, których uchwalenie i wdrożenie poprzedzone zostało długoletnim procesem legislacyjnym i administracyjnym²⁵. Dostrzegano też zagrożenia, koncentrując się na aktywności zorganizowanej przestępczości, przemyśle oraz sytuacji na przejściach granicznych. Krytycy uruchomienia małego ruchu granicznego między Polską a Rosją powszechnie wskazywali na łatwość sfalszowania stosowanej dokumentacji wewnątrzrosyjskiej, a zatem na możliwość uczynienia z owego wylomu w systemie strzeżenia granic wschodnich Polski i Unii Europejskiej bramy dla transgranicznej działalności przestępczej rosyjskiej mafii²⁶.

Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym była w pewnym stopniu zwieńczeniem, z jednej strony wieloletniego procesu związanego z rozwojem współpracy Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, z drugiej zaś podsumowaniem pragmatycznego etapu

utrzymaniem miejsc pamięci i spoczynku m. in. poległych żołnierzy- polskich w Federacji Rosyjskiej i rosyjskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęto ją jako realizację i doprecyzowanie Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy zawartego w dniu 22 maja 1992 r. w Moskwie . Zgodnie z przepisem art. 17 Traktatu pomniki i inne miejsca pamięci, będące przedmiotem czci i pamięci obywateli jednej ze stron, zarówno wojskowe, jak i cywilne, znajdujące się obecnie lub urządzone, na podstawie wzajemnych porozumień, w przyszłości na terytorium drugiej strony będą zachowane, utrzymywane i otoczone ochroną prawną, zgodnie z normami i standardami międzynarodowymi oraz zwyczajami narodowymi i religijnymi. *Vide* M. Kazimierczuk, *Prawne aspekty polityki pomnikowej w odniesieniu do miejsc pamięci związanych z obecnością Armii Radzieckiej w Polsce*, [w:] *Polityka pomnikowa w Polsce wobec poradzieckich miejsc pamięci*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Olsztyn 2016, s. 13-30.

²¹ A. Żukowski, *Mały ruch graniczny...*, s. 57.

²² P. Gursztyn, *Rosjanie kupują i dają nadzieję na lepsze czasy*, „Rzeczpospolita” z dn. 8-9.09.2012 r.

²³ Dodatkowo akcesja Polski i Litwy do strefy Schengen w 2007 r. pogłębiła i tak nazbyt wyraźne tendencje związane z izolowaniem obwodu kaliningradzkiego jako istotnego obszaru współpracy w basenie Morza Bałtyckiego. Na temat rosyjskich obaw i dylematów dotyczących rozszerzania Unii Europejskiej na wschód: D. Sobczak, *Stosunki Unii Europejskiej z Rosją po zakończeniu „zimnej wojny”*, [w:] *Przemiany i perspektywy polskiej gospodarki w procesie integracji z gospodarką światową*, red. K. Piech, G. Szczodrowski, Warszawa 2002; V. Baranovsky, *Russian Views on NATO and the EU*, [w:] *Ambivalent Neighbours. The EU, NATO and Price of Membership*, red. A. Lieven, D. Trenin, Waszyngton 2003.

²⁴ Przykładem takiego rozwiązania prawnego była również Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej podpisana 25 maja 2009 roku (Dz. U. UE, L. 129). Dwa lata później rozpoczęto polsko-rosyjskie negocjacje dotyczące umowy o małym ruchu granicznym.

²⁵ K. Żęgota, *Polish-Russian small border traffic in the context of Russia-EU relations*, „Baltic Region” 2014, nr 3, s. 88-99; W. S. Bilczak, *Prigranicznaja ekonomika*, Kaliningrad 2001, s. 122.

²⁶ P. Żurawski *vel* Grajewski, *Obwód kaliningradzki bez mitów*, „Nasz Dziennik” z dn. 28-29.07.2012 r.

relacji polsko-rosyjskich, realizowanych na poziomie międzynarodowym. W polskim dyskursie naukowym i publicznym podkreślana była idea rozwijania szczególnych stosunków politycznych, społecznych i gospodarczych z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej²⁷. Kwestie budowania relacji z tym podmiotem były obecne również w polskiej polityce zagranicznej. Rozwijanie współpracy z obwodem kaliningradzkim było jednym z kluczowych zagadnień polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przypadającego na drugą połowę 2011 roku²⁸. Zawarcie umowy o małym ruchu granicznym stanowiło zatem kolejny krok i naturalną konsekwencję dotychczasowych relacji unijno-rosyjskich i w takim właśnie, politycznym kontekście należy tę kwestię rozpatrywać²⁹.

Wdrożenie małego ruchu granicznego znacząco poprawiło funkcjonowanie współpracy transgranicznej na obszarze objętym mechanizmem. Skokowo wzrosła w szczególności liczba przekroczeń granicy: w 2010 roku ogólna liczba przekraczających polsko-rosyjską granicę wyniosła ponad 1,45 miliona osób, zaś w 2014 roku – 6,56 miliona osób³⁰. Podkreślić należy fakt, że większość przekroczeń granicy po wprowadzeniu mechanizmu MRG odbywała się na podstawie przepisów umowy o małym ruchu granicznym, nie zaś wiz, co potwierdziło znaczący wpływ mechanizmu na intensyfikację kontaktów pomiędzy mieszkańcami stref objętych MRG po obu stronach granicy³¹.

Zdaniem rosyjskich badaczy, mały ruch graniczny miał być drogą do pełnego zniesienia ograniczeń w podróżowaniu z Rosji do Polski³². Mechanizm ten przyniósł szereg wymiernych korzyści dla mieszkańców strefy przygranicznej, związanych z intensyfikacją kontaktów społecznych, kulturalnych, turystycznych i gospodarczych, a funkcjonowanie tego rozwiązania poszerzyło również możliwości w zakresie wsparcia funkcji turystycznych północnych obszarów Polski. Inni badacze twierdzili nawet, że mały ruch graniczny otworzył nowy rozdział kształtowania powiązań transgranicznych w tej części Europy Bałtyckiej³³. Wskazywali oni, że początkowo znacznie zwiększyła się liczba podróży określanych mianem turystyki zakupowej, coraz częściej obserwowano wyjazdy mające na celu wypoczynek lub uczestnictwo w wydarzeniach kulturalnych, sportowych i innych, a wzmożona aktywność napędzała lokalną gospodarkę. Co równie istotne, liczniejsze kontakty rzutowały na coraz szersze otwieranie się na siebie społeczności lokalnych zamieszkałych po obydwu stronach granicy³⁴. Zauważono, że

²⁷ A. Żukowski, W. Kotowicz, *Badania naukowe nad Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Polska a Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej. Teraźniejszość i wyzwania przyszłości*, red. A. Żukowski, Toruń 2008, s. 11-45.

²⁸ K. Żęgota, *Bilans polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w kontekście obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. J. Fiszer, Warszawa 2012, s. 327-346.

²⁹ K. Żęgota, *Mały ruch graniczny w kontekście zmieniających się uwarunkowań relacji polsko-rosyjskich*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Olsztyn 2018, s. 43.

³⁰ P. Kościński, *Kaliningrad w kolejce na Kasztanowej*, „Rzeczpospolita” z dn. 8.09.2012 r.

³¹ I. Gumenyuk, T. Kuznetsova, L. Osmolovskaya, *Local border traffic as an efficient tool for developing cross-border cooperation*, „Baltic Region” 2016, nr 1, s. 77.

³² G. Kretinin, D. Mironyuk, *Local Border Traffic as a Form of Visa Liberalisation and Territorial Development*, „The Baltic Region” 2014, nr 4, s. 36. Warto zaznaczyć, iż rosyjskie władze federalne od początku nie były jednoznacznie pozytywnie nastawione do wprowadzenia mechanizmu małego ruchu granicznego, obawiając się, iż efekt wzajemnego poznania i pogłębionej współpracy społeczności lokalnych na pograniczu polsko-rosyjskim przełoży się na preferencje polityczne mieszkańców obwodu kaliningradzkiego.

³³ R. Anisiewicz, T. Palmowski, *Współpraca Polski z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako istotny element integracji bałtyckiej*, „Prace i Studia Geograficzne” 2016, t. 61, z. 1, s. 23.

³⁴ *Ibidem*, s. 23. Ocena małego ruchu granicznego była na tyle pozytywna, że zamierzano go rozszerzyć na wszystkie powiaty województwa warmińsko-mazurskiego oraz planowano uruchomić morskie przejście graniczne w Elblągu oraz przejście kolejowe i uruchomienie linii kolejowej Olsztyn-Kaliningrad. *Vide* W. T. Modzelewski, *Polsko-rosyjskie pogranicze – od regionu izolowanego do transgranicznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 1, s. 5-24.

na polsko-rosyjskim pograniczu zaczęło dochodzić do pojednania obu narodów oraz do zbliżania się Rosjan do wartości i standardów Unii Europejskiej³⁵.

5. Regulacje prawne umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego

„Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego”³⁶ została podpisana przez Siergieja Ławrowa i Radosława Sikorskiego w Moskwie 14 grudnia 2011 roku. Prezydent RP ratyfikował ją w czerwcu 2012 r.³⁷. Natomiast mały ruch graniczny z Federacją Rosyjską wszedł w życie 27 lipca 2012 r.³⁸. W preambule do umowy stwierdzono, że mały ruch graniczny uwzględnia specyfikę położenia Obwodu Kaliningradzkiego i ma „wspierać i umacniać dobrosąsiedzkie relacje między obu państwami, a także współpracę gospodarczą, handlową, techniczną, kulturalną (...)”³⁹.

Obszarem małego ruchu granicznego po stronie rosyjskiej zostało objęte terytorium całego Obwodu Kaliningradzkiego, a po stronie polskiej województwo pomorskie w tym: powiat pucki, miasto Gdynia, miasto Sopot, miasto Gdańsk, powiat gdański, powiat nowodworski, powiat malborski, i województwo warmińsko-mazurskie między innymi: miasto Elbląg, powiat elbląski, powiat braniewski, powiat lidzbarski, powiat bartoszycki, miasto Olsztyn, powiat olsztyński, powiat kętrzyński, powiat mrągowski, powiat węgorzewski, powiat giżycki, powiat gołdapski, powiat olecki⁴⁰.

Umowa o małym ruchu granicznym między Polską a Rosją jest umową nietypową, ponieważ w swoich założeniach wychodzi poza standardowe ramy zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE⁴¹. Przyjęto rozwiązania bardziej korzystne niż w dotychczasowych umowach tego typu, co pozwoliło na objęcie tym rozwiązaniem znaczenie większego terytorium. We wspomnianym dokumencie unijnym za strefę przygraniczną uważa się bowiem teren sięgający nie dalej niż 30 km od granicy lub, w określonych przypadkach, nie dalej niż 50 km. Tymczasem tereny objęte MRG, zarówno po polskiej, jak i rosyjskiej stronie, zdecydowanie wykraczają poza ten obszar. Jako przykład może służyć odległość między Gdańskiem a Kaliningradem, dwoma miastami objętymi MRG, które dzieli dystans 127 km. Poza tym wielkość samego obwodu kaliningradzkiego to 205 km długości i 108 km szerokości, zatem wyraźnie więcej niż wynika z rozporządzenia 1931/2006⁴². Na taki zakres obowiązywania umowy zgodziły się zarówno oba podpisujące ją państwa Polska i Rosja jak i państwa Unii Europejskiej. W przypadku obwodu kaliningradzkiego od początku pojawiał się argument, że ścisłe stosowanie rozporządzenia 1931/2006 sprawiłoby, że MRG nie zostałaby objęta część nie tylko obwodu, ale także samego miasta Kaliningrad, co wprowadziłoby

³⁵ Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, *Krajobraz pogranicza...*, s. 34-35.

³⁶ Dz. U. 2012, poz. 814.

³⁷ Dz. U. 2012, poz. 498.

³⁸ Dz. U. 2012, poz. 815.

³⁹ Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym wynika bezpośrednio z szeregu rozwiązań legislacyjnych, uchwalanych zarówno na poziomie instytucji unijnych, jak i prawodawstwa krajowego, będących prawną podstawą szczegółowych i często unikalnych rozwiązań małego ruchu granicznego pomiędzy Polską a Rosją. *Vide* W. Kotowicz, *Mały ruch graniczny pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Szkice Europejskie. Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, red. B. Gaziński, Olsztyn 2015, s. 163-174.

⁴⁰ *Vide* Załącznik nr 1 do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego; W. Kotowicz, *Local border traffic as a tool for integration of the Baltic Region States: the example of Poland and Russia*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, A. Żukowski, W.T. Modzelewski, Olsztyn 2016, s. 93-104.

⁴¹ K. Dudzińska, A. M. Dynner, *Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską – wyzwania, szanse i zagrożenia*, „PISM Policy Paper” 2013, nr 29, s. 1.

⁴² Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, *Krajobraz pogranicza...*, s. 6-7.

sztuczne podziały. W konsekwencji odbiłoby się to niekorzystnie na rozwoju współpracy regionalnej oraz mogłoby prowokować do nadużyć i przestępstw⁴³.

Umowa definiuje mały ruch graniczny jako „wielokrotne przekraczanie polsko-rosyjskiej granicy państwowej przez mieszkańców strefy przygranicznej Państwa jednej Strony w celu przebywania w strefie przygranicznej Państwa drugiej Strony”; dalej art. 2 ust. 1 lit. a wskazuje cel wizyt i przyczynę wprowadzenia małego ruchu granicznego: „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, przez okres nie przekraczający limitów ustanowionych w niniejszej Umowie”. W praktyce przepisy powyższych artykułów dawały nieograniczoną możliwość uzasadnienia chęci wizyty na terytorium drugiego państwa i ograniczały do minimum odsetek odmów o wydanie pozwolenia na MRG⁴⁴. Odmowa wydania takiego dokumentu może być uzasadniona faktem wpisania danej osoby do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) i posiadanie zakazu wjazdu do państw objętych strefą Schengen. Drugim powodem jest podejrzenie, że dana osoba może stanowić „zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych RP, względnie innych państw członkowskich UE”, lub osób wpisanych do bazy państw członkowskich UE – posiadających status odmowny (art. 3 ust.2). Federacja Rosyjska, podobnie jak strona polska, może nie wydać takiego zezwolenia jeśli nie będzie to zgodne z ustawodawstwem rosyjskim, na przykład, gdy dana osoba ma zakaz wjazdu na terytorium Rosji (art. 3 ust. 3).

O zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego⁴⁵ mogą ubiegać się: obywatele polscy, rosyjscy jak również państw trzecich i bezpaństwowcy posiadający zameldowanie nie krótsze niż przez okres 3 lat (art. 1 ust. 1 lit. e)⁴⁶. Jest to bardzo istotne stwierdzenie, gdyż elementem decydującym o wydaniu takiego pozwolenia do podróżowania w strefie przygranicznej nie jest obywatelstwo lecz zamieszkiwanie przez daną osobę terenów objętych małym ruchem granicznym. Żeby złożyć wniosek o dokument umożliwiający przekraczanie granicy w ramach MRG należy: posiadać ważny dokument podróży (uznawany przez drugą stronę)⁴⁷; potwierdzenie o zameldowaniu i uzasadnić istnienie powodów do wielokrotnego przekraczania granicy (art. 3 ust.1)⁴⁸. Osoby korzystające z

⁴³ M. Kazimierczuk, *Wolność przemieszczania się w kontekście prawnych uregulowań małego ruchu granicznego między Polską i Rosją*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach...*, s. 32.

⁴⁴ Mieszkańcy stref przygranicznych posiadający zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego nie są zobowiązani do spełnienia szeregu wymogów związanych z przebywaniem w strefie przygranicznej, w tym tych odnoszących się do wykazania wystarczających środków utrzymania na czas przebywania za granicą, czy też posiadania dokumentów potwierdzających cel przekraczania granicy. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9, s. 158.

⁴⁵ „Zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego”, zwane dalej „zezwoleń” – dokument wydawany mieszkańcom strefy przygranicznej Państwa jednej Strony, uprawniający ich do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu i pobytu w strefie przygranicznej Państwa drugiej Strony, na warunkach ustalonych w niniejszej Umowie.

⁴⁶ Właściwymi organami Państw Stron, upoważnionymi do przyjmowania wniosków o wydanie zezwolenia oraz do wydawania zezwoleń, są:

a) dla mieszkańców strefy przygranicznej Rzeczypospolitej Polskiej:

- Ambasada Federacji Rosyjskiej w Rzeczypospolitej Polskiej,
- Konsulat Generalny Federacji Rosyjskiej w Gdańsku.

b) dla mieszkańców strefy przygranicznej Federacji Rosyjskiej:

- Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Kaliningradzie.

⁴⁷ „Ważny dokument podróży” – ważne dokumenty potwierdzające tożsamość, uprawniające do przekraczania granicy państwowej i uznawane przez Strony w tym charakterze, z wyjątkiem paszportu dyplomatycznego, paszportu służbowego i książeczki żeglarskiej.

⁴⁸ K. Kamiński, *Mały Ruch Graniczny-pół roku od wejścia w życie umowy*, „Nowa Europa Wschodnia” wydanie internetowe: <http://www.new.org.pl/1222.post.html>, dostęp: 21.12.2020.

zaświadczenia o MRG, mogą przebywać 30 dni w strefie przygranicznej drugiego państwa i łącznie okres ten nie może przekraczać 90 dni w ciągu 6 miesięcy (art. 4 ust. 1). Dokument umożliwiający przekraczanie granicy w ramach MRG pierwotnie wydawany był na okres dwóch lat, kolejny już na 5 lat (art. 4 ust. 2-3)⁴⁹. Mieszkańcy strefy przygranicznej podróżujący w ramach małego ruchu granicznego mogą przekraczać polsko-rosyjską granicę państwową przez przejścia graniczne, ustalone zgodnie z Umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie przejść granicznych, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 roku⁵⁰.

Obydwie strony umowy zostawiły sobie pewne warianty awaryjne, w kwestii wydawania pozwoleń o MRG, gdyż jak stanowi art. 13: „Żadne z postanowień niniejszej Umowy nie ogranicza prawa każdej ze Stron do odmowy wydania, unieważnienia lub cofnięcia zezwolenia, odmowy wjazdu lub pobytu na terytorium własnego Państwa, mieszkańca strefy przygranicznej Państwa drugiej Strony, jeżeli wynika to z przepisów prawa wewnętrznego tego Państwa”. Dodatkowo, umowa została skonstruowana w taki sposób, że daje możliwość zawieszenia jej w sposób częściowy lub całkowity (art. 12 ust. 1), a nawet umożliwia wypowiedzenie jej w drodze notyfikacji (art. 16 ust.2).

6. Przyczyny zawieszenia małego ruchu granicznego

Mechanizm małego ruchu granicznego na granicy polsko-rosyjskiej został zawieszony decyzją polskiego rządu. 1 lipca 2016 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych poinformowało, iż w związku z organizacją w Warszawie w dniach 8-9 lipca 2016 roku szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Światowych Dni Młodzieży w dniach 20-31 lipca, podczas których wizytę w Polsce miał złożyć Jego Świątobliwość Papież Franciszek, strona polska zdecydowała o zawieszeniu stosowania od 4 lipca przepisów art. 5 ust. 1 umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, w części dotyczącej wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mieszkańców strefy przygranicznej Federacji Rosyjskiej, posiadających zezwolenie wydane przez właściwe organy Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹. Dzień później, 2 lipca 2016 roku, o czasowym zawieszeniu małego ruchu granicznego poinformowała strona rosyjska⁵². Konsulat Generalny Rosji w Gdańsku informował, że w związku z decyzją władz Rzeczypospolitej Polskiej od 4 lipca 2016 roku tymczasowo wstrzymuje się przekroczenie granicy rosyjsko-polskiej przez obywateli Federacji Rosyjskiej na podstawie zezwoleń, wydanych w ramach małego ruchu granicznego. Analogicznie tymczasowe ograniczenia zostały wprowadzone przez stronę rosyjską wobec obywateli Rzeczypospolitej Polskiej⁵³. Decyzją polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych nie zamykała ruchu granicznego z Federacją Rosyjską, a jej obywatele mogli wjeżdżać na terytorium RP po 4 lipca 2016 r. jeśli posiadali wizę. Pierwotnie podawano informację, że normalny ruch na granicy zostanie przywrócony na

⁴⁹ Cena wyrobienia takiego dokumentu wynosiła 20 euro i była tańsza niż wyrobienie wizy za którą trzeba było zapłacić 35 euro. Oplacie nie podlegają osoby do 16 roku życia i powyżej 65, jak również inwalidzi i osoby im towarzyszące.

⁵⁰ Monitor Polski nr 37, poz. 528.

⁵¹ https://www.ms.gov.pl/pl/p/kijow_ua_a_pl/czasowe_zawieszenia_stosowania_umow_o_malym_ruchu_granicznym, dostęp 23.12.2020. 7 lipca 2016 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazało informację, że zawieszenie stosowania umowy o małym ruchu granicznym było decyzją całej Rady Ministrów podjętą na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podjęte działania miały zapewnić jeszcze dokładniejszą kontrolę nad osobami przebywającymi na terytorium Polski. W komunikacie zaznaczono, że ewentualne dalsze decyzje będą efektem analizy przesłanek związanych z bezpieczeństwem.

⁵² https://kaliningrad.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/czasowe_zawieszenie_stosowania_umowy_o_malym_ruchu_granicznym_przez_strone_rosyjska, dostęp 23.12.2020.

⁵³ W. Kotowicz, *Zawieszenie małego ruchu granicznego między Polską a Rosją: bezpieczeństwo państwa versus interesy lokalnych samorządów*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach...*, s. 82-83.

początku sierpnia 2016 roku, czyli po zakończeniu szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Światowych Dni Młodzieży⁵⁴.

Mimo upływu terminu czasowego zawieszenia małego ruchu granicznego mechanizm nie został przywrócony, gdyż – jak tłumaczyli przedstawiciele polskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – nie ustała główna przyczyna zawieszenia MRG na granicy z Rosją, to jest potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa. Zgodnie z opinią ministra Mariusza Błaszczaka podjęta decyzja podyktowana była koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa dla całej Europy wynikającą z faktu, iż granica Polski z obwodem kaliningradzkim jest zarówno zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, jak i strefy Schengen. Minister M. Błaszczak wśród zagrożeń stanowiących powód do niepokoju wymienił zajęcie Krymu przez Rosję oraz przedłużający się konflikt w Donbasie, a także pojawiające się prowokacje w krajach bałtyckich oraz w Polsce, które obniżały standardy bezpieczeństwa Polski⁵⁵. Zjawiska te nie mogły zostać zbagatelizowane, w związku z czym jedyną decyzją, jaka mogła zostać podjęta, było podtrzymanie czasowego zawieszenia stosowania umowy o małym ruchu granicznym z Federacją Rosyjską⁵⁶. Należy w tym miejscu wskazać, że ten stan rzeczy wywołał krytyczne komentarze, szczególnie ze strony samorządowców i przedstawicieli społeczności lokalnych obszarów objętych mechanizmem MRG po obu stronach granicy polsko-rosyjskiej⁵⁷.

Kolejnym powodem niewznawiania MRG były względy ekonomiczne. Minister M. Błaszczak wskazał, że Polacy podróżujący w ramach małego ruchu granicznego wydają w Rosji więcej środków płatniczych, niż Rosjanie w Polsce. W 2015 roku łączne wydatki Rosjan wyniosły 286 mln zł, ale jednocześnie Polacy zostawili w obwodzie kaliningradzkim ponad 400 mln zł. Także struktura wydatków Polaków i Rosjan po obu stronach granicy miała być – zdaniem ministra – niekorzystna dla wpływów do polskiego budżetu, gdyż Polacy kupowali w ogromnej większości towary akcyzowe, głównie paliwo i alkohol. Z kolei Rosjanie nabywali po polskiej stronie przede wszystkim towary obłożone niższym podatkiem (odzież, artykuły spożywcze, sprzęt AGD i elektroniczny), a do tego korzystali z możliwości zwrotu zapłaconego w Polsce podatku VAT w ramach systemu TAX FREE, co w rezultacie tylko w pierwszym kwartale 2016 roku powodowało, że do budżetu państwa nie wpłynęło 74 mln zł.⁵⁸

Ponadto zawieszenie stosowania umowy o małym ruchu granicznym przyczyniło się do spadku zabronionej prawem działalności związanej z przemysłem alkoholu, paliwa i papierosów⁵⁹. Do negatywnych zjawisk, które niedawno uległy nasileniu, należy przede wszystkim zaliczyć rosnącą militaryzację obwodu kaliningradzkiego, której towarzyszy proces osiedlania się na tym obszarze niezbędnych kadr wojskowych oraz podwyższona aktywność służb specjalnych, co może skutkować działalnością wywiadowczą oraz cyberatakami⁶⁰.

7. Podsumowanie

Współczesne państwa zawierają wiele porozumień wykorzystując do tego celu w dość znacznym zakresie instrumenty traktatowe. Czynią to ze względu na prostotę procedur, które oferuje im prawo międzynarodowe. Wdrożenie mechanizmu małego ruchu granicznego na granicy polsko-rosyjskiej stanowiło wyjątkowy przykład odcinkowego odstąpienia od reżimu wizowego na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej i strefy Schengen. Dlatego też rozwiązania wdrożone na tym obszarze stanowić mogły swoisty wzorzec kształtowania relacji

⁵⁴ P. Siegień, *Mały ruch graniczny z Rosją wstrzymany*, „Gazeta Wyborcza. Gazeta Trójmiasto” z dn. 04.07.2016, s. 4.

⁵⁵ Vide T. Bojarowicz, *Wpływ konfliktu ukraińsko-rosyjskiego na relacje Polski z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach...*, s. 157-169.

⁵⁶ M. Błaszczak, *Bezpieczeństwo jest najważniejsze*, „Rzeczpospolita” z dn. 05.09.2016, s. A11.

⁵⁷ W. Kotowicz, *Zawieszenie małego ruchu...*, s. 88.

⁵⁸ M. Błaszczak, *Bezpieczeństwo...*, s. A11.

⁵⁹ W. Kotowicz, *Zawieszenie małego ruchu...*, s. 87.

⁶⁰ M. Groń, *Uszczelnianie granicy z Rosją*, „Gazeta Polska Codziennie” z dn. 27.03.2017, s. 4.

unijno-rosyjskich, szczególnie w kontekście ich faktycznego zamrożenia obserwowanego od początku 2014 roku, czyli od aneksji Krymu przez Rosję. Należy podkreślić, że Federacja Rosyjska była i ciągle jest najważniejszym – politycznie i gospodarczo – sąsiadem Unii Europejskiej. Ponadto mechanizm małego ruchu granicznego został wdrożony w oparciu o polsko-rosyjską umowę z grudnia 2011 roku, której podpisanie było jednym z najważniejszych akordów w obustronnych relacjach ostatniego dziesięciolecia. Zatem umowa i jej funkcjonowanie stanowiła swoiste odzwierciedlenie temperatury i jakości tych relacji.

Postanowienia umowy o małym ruchu granicznym oznaczały dla mieszkańców strefy przygranicznej wymierne korzyści: intensyfikację kontaktów międzyludzkich, kulturalnych, turystycznych, rodzinnych i gospodarczych. Dlatego decyzja polskiego rządu o zawieszeniu, a później niewznowieniu, małego ruchu granicznego musiała być motywowana silnymi argumentami. Zdaniem większości badaczy⁶¹, cztery lata obowiązywania tego rozwiązania pozytywnie wpływało na relacje polityczne z Rosją, tworzyło korzystną atmosferę, dając wyraz otwarcia strony polskiej, a także na rozwój partnerstwa strategicznego między Unią Europejską a Federacją Rosyjską w zakresie współpracy transgranicznej. Mały ruch graniczny sprzyjał również poprawie koniunktury i rozwojowi gospodarczemu północno-wschodnich regionów Polski. Jednakże podnoszona przez polskie władze argumentacja związana z bezpieczeństwem państwa jest na tyle ważna z punktu widzenia interesów narodowych Polski, że trudno obecnie mówić o realnych szansach na przywrócenie małego ruchu granicznego z Federacją Rosyjską.

BIBLIOGRAFIA

- Anisiewicz R., Palmowski T., *Współpraca Polski z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako istotny element integracji bałtyckiej*, „Prace i Studia Geograficzne” 2016, t. 61, z. 1.
- Baranovsky V., *Russian Views on NATO and the EU*, [w:] *Ambivalent Neighbours. The EU, NATO and Price of Membership*, red. A. Lieven, D. Trenin, Carnegie Endowment For International Peace, Waszyngton 2003.
- Bilczak W. S., *Prigranicznaja ekonomika*, Izd-wo KGU, Kaliningrad 2001.
- Błaszczak M., *Bezpieczeństwo jest najważniejsze*, „Rzeczpospolita” z dn. 05.09.2016.
- Bojarowicz T., *Wpływ konfliktu ukraińsko-rosyjskiego na relacje Polski z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2018.
- Chełminiak M., *Obwód Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym ładzie politycznym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Danilenko G. M., *The New Russian constitution and international law*, AJIL 1994, vol. 88.
- Doliwa-Klepacka A., *Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9.
- Dudzińska K., Dwyer A. M., *Small Border Traffic with Kaliningrad. Challenges, Opportunities, Threats*, „PISM Policy” No. 29 (77), October 2013.
- Groń M., *Uszczelnianie granicy z Rosją*, „Gazeta Polska Codziennie” z dn. 27.03.2017.
- Gumenyuk I., Kuznetsova T., Osmolovskaya L., *Local border traffic as an efficient tool for developing cross-border cooperation*, „Baltic Region” 2016, nr 1.
- Gursztyn P., *Rosjanie kupują i dają nadzieję na lepsze czasy*, „Rzeczpospolita” z dn. 8-9.09.2012 r.

⁶¹ D. Mironyuk, K. Żęgota, *The history of the integration between Russia's Kalinigrad region and Poland's northeastern voivodeships: a programme approach*, „Baltic Region” 2017, nr 9, s. 125.

- Kamiński K., *Mały Ruch Graniczny-pół roku od wejścia w życie umowy*, „Nowa Europa Wschodnia” wydanie internetowe: <http://www.new.org.pl/1222,post.html>, dostęp: 21.12.2020.
- Kazimierczuk M., *Prawne aspekty polityki pomnikowej w odniesieniu do miejsc pamięci związanych z obecnością Armii Radzieckiej w Polsce*, [w:] *Polityka pomnikowa w Polsce wobec poradzieckich miejsc pamięci*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2016.
- Kazimierczuk M., *Wolność przemieszczania się w kontekście prawnych uregulowań małego ruchu granicznego między Polską i Rosją*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2018.
- Kościński P., *Kaliningrad w kolejce na Kasztanowej*, „Rzeczpospolita” z dn. 8.09.2012 r.
- Kotowicz W., *Local border traffic as a tool for integration of the Baltic Region States: the example of Poland and Russia*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, A. Żukowski, W.T. Modzelewski, Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2016.
- Kotowicz W., *Mały ruch graniczny pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Szkice Europejskie. Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, red. B. Gaziński, Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2015.
- Kotowicz W., *Zawieszenie małego ruchu granicznego między Polską a Rosją: bezpieczeństwo państwa versus interesy lokalnych samorządów*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2018.
- Kretinin G., Mironyuk D., *Local Border Traffic as a Form of Visa Liberalisation and Territorial Development*, „The Baltic Region” 2014, nr 4.
- Kukułka J., *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1998.
- Malicka A., *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Mironyuk D., Żęgota K., *The history of the integration between Russia's Kalinigrad region and Poland's northeastern voivodeships: a programme approach*, „Baltic Region” 2017, nr 9.
- Modzelewski W. T., *Polsko-rosyjskie pogranicze – od regionu izolowanego do transgranicznego*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 1.
- Palmowski T., *Współpraca Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej jako czynnikiemrozwojeregionalnego*, <http://www.polskawschodnia.20072013.gov.pl/organizacja/unduszyeuropejskich/documents/ekspertyzy%20do%20strategii%20pw/palmowski.pdf>, dostęp: 21.01.2020.
- Shaw M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Sobczak D., *Stosunki Unii Europejskiej z Rosją po zakończeniu „zimnej wojny”*, [w:] *Przemiany i perspektywy polskiej gospodarki w procesie integracji z gospodarką światową*, red. K. Piech, G. Szczodrowski, Instytut Wiedzy, Warszawa 2002.
- Szymański J., *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9.
- Wenerski Ł., Kaźmierkiewicz P., *Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Zverev Y., Kropinova E., *The Role of International Co-operation for the regional Development of the Kaliningrad Region*, [w:] *Possibilities for Co-operation between Kaliningrad Region of Russia and Northern Poland within the EU-Enlargement Process*, red. G. Fedorov, V. Korneevyets, T. Palmowski, Kaliningrad 2003.

- Żęgota K., *Bilans polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w kontekście obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. J. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2012.
- Żęgota K., *Mały ruch graniczny w kontekście zmieniających się uwarunkowań relacji polsko-rosyjskich*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żukowski, M. Chełmniak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2018.
- Żęgota K., *Polish-Russian small border traffic in the context of Russia-EU relations*, „Baltic Region” 2014, nr 3.
- Żukowski A., *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją-wstępne konkluzje*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W. T. Modzelewski, A. Żukowski, Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn 2013.
- Żukowski A., Kotowicz W., *Badania naukowe nad Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Polska a Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej. Teraźniejszość i wyzwania przyszłości*, red. A. Żukowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Żurawski vel Grajewski P., *Obwód kaliningradzki bez mitów*, „Nasz Dziennik” z dn. 28-29.07.2012 r.