

## **Współpraca transgraniczna Rzeczypospolitej Polskiej i państw postradzieckich w zakresie ochrony granic**

**W**spółpraca służb ochrony granic stanowi moduł międzynarodowej współpracy policyjnej. Realizowana jest w ramach kooperacji państw „sąsiedzkich” dzielących wspólną granicę. Cechuje ją aktywność prowadzona przez jednostki po obu stronach granicy państwowej. Treścią tej współpracy jest formułowanie sieci zależności, dzięki którym ukształtuje się współdziałanie w interesującym strony obszarze oraz wzrost wzajemnego zaufania przez znoszenie barier.

Współpraca służb ochrony granic odbywa się ponad granicą narodową i dotyczy działań obejmujących jej ochronę i zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego. W ramach współdziałania państw oraz odpowiednich służb kluczowe znaczenie dla skutecznego tworzenia przestrzeni bezpieczeństwa ma element reagowania na zmieniające się warunki. Wschodnia granica Polski i tym samym zewnętrzna granica UE zdecydowanie charakteryzuje się właściwymi dla tego obszaru wyzwaniami granicznym, które jeśli nie dojdzie do adekwatnej reakcji stanowią zagrożenia bezpieczeństwa.

Istotą i celem współpracy jest przede wszystkim stworzenie sieci powiązań, umożliwiającej kooperację, a także pomoc w rozwiązywaniu problemów granicznych między sąsiadami<sup>162</sup>. Tak rozumiana współpraca w odniesieniu do kooperacji służb ochrony granic obejmuje „możliwość i zdolność prowadzenia skoordynowanych, wspólnych, skoncentrowanych na obszarach przygranicznych działań, podejmowanych w celu zagwarantowania bezpieczeństwa i ładu publicznego”<sup>163</sup>. Współpraca w obszarze ochrony granic zawiera różne formy współdziałania i kooperacji, które urzeczywistniane są na

---

<sup>162</sup> W. Kosiedłowski, *Rozwój lokalnych form współpracy transgranicznej w Polsce południowo-wschodniej*, [w:] *Prawo i ustroj Rzeczypospolitej Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, M. Grzybowska, M. Berdej-Dudzińska (red.), Rzeszów 2001, s. 94.

<sup>163</sup> Zob., J. Benyon, *Understanding Police cooperation In Europe: setting a Framework for analysis*, [w:] *The Third Pillar of the European Union, Cooperation In the Fields of justice and Home affairs*, J. Monar, R. Morgan (red.), Brussels 1994, s. 47-49, 91-94.

podstawie wspólnie sformułowanych metod i procedur, takich jak działania operacyjne, wymiana informacji czy współpraca mająca na celu dzielenie się wiedzą i doświadczeniem.

Wejście Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 sprawiło, iż wschodnia granica RP stała się najdłuższym odcinkiem zewnętrznej granicy UE. Składa się na nią 230 km granicy z Federacją Rosyjską, ok. 420 km z Białorusią i ok. 535 km z Ukrainą. Długość granicy, jej położenie oraz warunki naturalne obszaru stanowią wyzwanie w zakresie walki z nielegalną migracją, przemytem czy przestępczością międzynarodową.

Wejście Polski do UE i Strefy Schengen<sup>164</sup> uczyniło jej obywateli, uczestnikami ruchu bezwizowego wewnątrz UE. Rzeczypospolita Polska będąc sygnatariuszem Strefy Schengen stała się odpowiedzialna za ochronę wschodniej granicy „obszaru bez granic” co skutkowało nałożeniem na Straż Graniczną pieczy nad suwerennością Polski oraz Unii Europejskiej.

Idea funkcjonowania Strefy Schengen jako systemu, którego głównym celem jest zapewnienie swobody przemieszczania się, przy zagwarantowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego, została określona w zintegrowanym systemie zarządzania granicami. Jednym z wymiarów tej struktury jest współpraca międzynarodowa między państwami tworzącymi obszar bez granic jak również państwami trzecimi. Kooperacja z państwami niebędącymi członkami UE i Strefy Schengen z punktu widzenia bezpieczeństwa „obszaru bez granic” wydaje się współcześnie niezwykle istotna, choć biorąc pod uwagę ostatnie wydarzenia na granicy białoruskiej, trudna z punktu widzenia obciążenia jej funkcjonowania wolą stron.

W relacjach z sąsiednimi państwami granicznymi na granicy zewnętrznej UE, tj. z Ukrainą, Białorusią i Rosją, służby ochrony granic rozwijały dwustronne relacje starając się wdrażać nowoczesne formy współpracy. Jednym z elementów współdziałania były regularne spotkania pełnomocników granicznych, które miały na celu ocenę kooperacji między państwami, wymianę informacji oraz wspólne planowanie dalszej współpracy. Rozwiązanie odnoszące się do funkcjonowania komunikacji i współdziałania w ramach instytucji pełnomocnika granicznego realizowane było w przypadku każdego z państw (Białorusi, Ukrainy i Rosji) na wschodniej granicy Polski, tj. zewnętrznej granicy UE.

Zgodnie z informacją prezentującą syntetyczny zarys współdziałania służb ochrony granic Polski i krajów sąsiadujących na wschodniej granicy RP, Straż Graniczna podejmowała zaawansowane formy współdziałania na granicy z Ukrainą. „Działają tu dwa punkty konsultacyjne, dzięki którym możliwa jest szybka wymiana informacji dotyczących zdarzeń

---

<sup>164</sup> Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.U. L 239 z 22.09.2000.

granicznych. Prowadzone są także wspólne patrole. Wprowadzono zaawansowane formy wymiany informacji statystycznych i analitycznych, rozwijana jest współpraca operacyjno-śledcza i współpraca szkoleniowa, która służy również wsparciu transformacji Państwowej Służby Granicznej Ukrainy w nowoczesną formację graniczną. Współpracę regulują plany współdziałania formacji granicznych podpisywane przez szefów służb<sup>165</sup>.

Współpraca podejmowana jest również z ze stroną białoruską oraz rosyjską. W przypadku pierwszego z wymienionych krajów miała ona postać comiesięcznej wymiany informacji statystycznych i analitycznych, wymiany informacji operacyjno-śledczych za pośrednictwem Interpolu, przekazywanie doświadczeń w ramach szkoleń i konferencji. Zwraca się również uwagę na udział służb ochrony granic obu państw we wspólnych operacjach służących przeciwdziałaniu przestępczości na wspólnej granicy<sup>166</sup>. Informacja o formach i narzędziach współpracy prezentowana na stronie Komendy Głównej Straży Granicznej, obejmowała aktywności, które realizowane były do roku 2019, w obecnej sytuacji trudno mówić o współdziałaniu.

Współpraca ze stroną rosyjską realizowana jest na poziomie regionalnym w ramach instytucji pełnomocników granicznych oraz poprzez współdziałanie pionów operacyjno-śledczych służb. Strony uczestniczyły także w realizacji współpracy multilateralnej w ramach BSRBCC (Baltic Sea Region Border Control Cooperation) i BSTF (Baltic Sea Task Force on Organized Crime)<sup>167</sup>.

Inicjatywy w zakresie współdziałania państw sąsiadujących na wschodniej granicy Polski podejmowane były systematycznie i nabrały szczególnego znaczenia po roku 2004 i 2007. W interesie każdej ze stron jest bezpieczeństwo terenów przygranicznych i samej granicy, dlatego współdziałanie skoncentrowane było na typowych zagrożeniach, tj. przemyt, nielegalna migracja, przestępczość transgraniczna. W obecnej sytuacji interesy państw wydają się „rozchodzić” na co wskazują realia na granicy polsko-białoruskiej. Wiele opinii na temat wskazanych okoliczności diagnozuje aktywność władz Białorusi jako działania odwetowe w związku z unijnymi sankcjami spowodowanymi sfałszowanym wyborów prezydenckich z 2020 oraz represjonowaniem opozycjonistów. W tym kontekście mamy do czynienia

---

<sup>165</sup>Główne obszary współpracy Straży Granicznej, <https://strazgraniczna.pl/pl/straz-graniczna/wspolpraca/1647,Glowne-obszary-wspolpracy-miedzynarodowej-Strazy-Granicznej.html> (dostęp: 20.08.2021).

<sup>166</sup> Zob. Ibidem.

<sup>167</sup> Zob. Ibidem.

z działaniami, które podejmowane są zdecydowanie wbrew wspólnym interesom ochrony granic a skoncentrowane są na przerzucie nielegalnych imigrantów z Białorusi do Polski.

### **Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE**

Współpraca transgraniczna służb ochrony granic stanowi element zintegrowanego zarządzania granicami Unii Europejskiej, którego koncepcja (dalej IBM) wyłoniła się podczas obrad Rady Europejskiej, jako sposób na pojawiające się wyzwania. „Zarządzanie zewnętrznymi granicami pomoże w walce z terroryzmem, nielegalną migracją i przemytem ludźmi”<sup>168</sup>. Komunikat Komisji Europejskiej<sup>169</sup> dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie zintegrowanego zarządzania granicami z maja 2002 r. obejmował pięć założeń:

1. wspólne regulacje prawne dotyczące zasady przekraczania granicy,
2. wspólny mechanizm koordynacji i współpracy,
3. wspólna analiza ryzyka,
4. kwestie personelu i Inter-operacyjności wyposażenia granic,
5. Europejski Korpus Straży Granicznej.

System zarządzania granicami to struktura o charakterze funkcjonalnym, która wykracza poza kontrole przeprowadzane jedynie na granicy zewnętrznej, ale obejmuje również działania podejmowane wraz z sąsiadującymi państwami trzecimi, środki w przestrzeni swobodnego przepływu, w tym powroty nielegalnych migrantów z UE do ich państw pochodzenia. To koncepcja obejmująca następujące obszary:

1. kontrolę graniczną (odprawę i ochronę granicy) zdefiniowaną w kodeksie granicznym Schengen, obejmującą analizę ryzyka i wywiad kryminalny,
2. wykrywanie przestępczości transgranicznej i prowadzenie odnośnych dochodzeń z wszelkimi organami ochrony porządku publicznego,
3. czteropoziomowy model kontroli dostępu (działania w państwach trzecich, współpraca z sąsiednimi państwami, kontrola graniczna, środki kontroli na obszarze swobodnego przemieszczania się w tym powroty),

<sup>168</sup> Konkluzje Prezydencji posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken 14-15 grudnia 2001, wniosek nr 42, s. 12.

<sup>169</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi, COM(2002) 23.

4. współpracę różnych służb w zarządzaniu granicami (straż graniczna, służby celne, policja, krajowe służby bezpieczeństwa i inne właściwe organy) oraz współpracę międzynarodową,
5. koordynację i spójność działań państw członkowskich oraz instytucji i innych organów Wspólnoty i Unii<sup>170</sup>.

„Nadrzędnym celem polityki UE w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi jest opracowanie i wdrożenie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i UE”<sup>171</sup>. W Schengeńskim katalogu UE<sup>172</sup>, państwa członkowskie zobowiązane zostały do przygotowania krajowych strategii zarządzania granicami. W dokumencie powinny być wyraźnie określone obowiązki organu państwowego, odpowiedzialnego za realizację koncepcji. Funkcje straży granicznej, powinny być pełnione przez specjalnie wyszkoloną, profesjonalną kadrę. Zintegrowane zarządzanie granicami na poziomie krajowym, zgodnie z zaleceniami, powinno opierać się o rzetelną analizę ryzyka, co umożliwi szybką i skuteczną reakcję na nowe zagrożenia.

Na ostatnim z wymienionych poziomów, stosuje się środki, które mają zapobiegać nielegalnej migracji i transgranicznej przestępczości wewnątrz terytoriów państw strefy Schengen. Działania te podejmowane są na obszarze swobodnego przemieszczania się i powinny być prowadzone w miejscach newralgicznych pod względem zagrożenia nielegalną migracją i nielegalnym pobytem. Środki te obejmują również realizację polityki migracyjnej UE, w zakresie organizowania powrotów do państw macierzystych, cudzoziemców zatrzymanych na terytorium państw członkowskich strefy Schengen<sup>173</sup>.

Wdrożona koncepcja powinna zapewniać sprawną kooperację różnych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, współpracę międzynarodową oraz wymianę informacji. Ważnym elementem zintegrowanego zarządzania granicami, są umowy bilateralne z sąsiednimi państwami trzecimi, określające zasady małego ruchu granicznego oraz readmisji. W koncepcji wskazano również na konieczność uregulowania na poziomie krajowym, kwestii

---

<sup>170</sup> Schengeński katalog UE. Kontrola na granicach zewnętrznych powroty i readmisja, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 19 marca 2009 r. (25.05) (OR.en).

<sup>171</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. UE L 251, s. 2.

<sup>172</sup> Schengeński katalog UE ....., op. cit.

<sup>173</sup> Ibidem, s. 15.

penalizacji czynów, polegających na nielegalnym przekroczeniu granicy<sup>174</sup>. Przyjęto, że funkcje straży granicznej, powinny być pełnione przez specjalnie wyszkoloną, profesjonalną kadrę. Zintegrowane zarządzanie granicami na poziomie krajowym, zgodnie z zaleceniami, powinno opierać się o rzetelną analizę ryzyka, co umożliwi szybką i skuteczną reakcję na nowe zagrożenia.

Podstawą zintegrowanego zarządzania granicami jest prowadzenie kontroli granicznej na granicach zewnętrznych UE/Schengen. Działania te zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, obejmują systematyczną odprawę wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne oraz skuteczną ochronę granic pomiędzy przejściami granicznymi<sup>175</sup>. Istotnym elementem koncepcji, jest zwalczanie przestępczości transgranicznej i prowadzenie odnośnych dochodzeń przez organ zarządzający granicą. Jak podkreślono, poziom bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich zależy od możliwości operacyjnych służb odpowiedzialnych za kontrolę graniczną.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej wiązała się z szeregiem obowiązków związanych z włączaniem się w system zarządzania granicami, szczególnie ze względu na fakt zarządzania najdłuższą zewnętrzną granicą UE/Strefy Schengen. Proces dostosowania zarządzania granicami w obszarze normatywnym rozpoczął się już w okresie przedakcesyjnym w przypadku granic wschodnich i dotyczył między innymi zmian w zakresie regulacji ruchu osobowego. W pierwszej kolejności niezbędnym stało się dostosowanie polityki wizowej do systemu wspólnotowego i to wypowiedzenia umów o ruchu bezwizowym w stosunkach z 15 państwami, których obywatele objęci byli obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Dotyczyło to między innymi Ukrainy, Białorusi i Federacji Rosyjskiej, które objęte zostały obowiązkiem wizowym na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 574/1999 z 12 marca 1999 r.<sup>176</sup>.

Ze względu na obowiązek zharmonizowania systemu prawnego RP i UE z dniem 1 października 2003 r. koniecznym było wprowadzenie obowiązku wizowego dla obywateli wskazanych państw. Obowiązek taki na zasadzie wzajemności został wprowadzony także dla obywateli Polski, którzy wyjeżdżali na Białoruś lub do Rosji. Ukraina nie dołączyła do państw

<sup>174</sup> Zob. [www.stosunki-miedzynarodowe.pl/slownik/64-r/706-readmisja](http://www.stosunki-miedzynarodowe.pl/slownik/64-r/706-readmisja) (dostęp:19.02.2021).

<sup>175</sup> Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) op. cit.

<sup>176</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 574/1999 z dnia 12 marca 1999 określające państwa trzecie, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych Państw Członkowskich, Dz. U. L72 z 18.03.1999. Rozporządzenie to zostało zastąpione przez: Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz. U. L 81 z 21.03.2001.

nakładających na obywateli konieczność posiadania wizy w związku z wjazdem na jej terytorium. Państwa porozumiały się w sprawie wysokości opłat wizowych. W przypadku Białorusi i Rosji wysokość należności przyjęto na poziomie od 10–12 euro do 50–53 euro. Wizy dla obywateli Ukrainy były bezpłatne. „Przywołane rozwiązania stanowiły istotny przykład tego, w jaki sposób harmonizacja polityki wizowej z wymogami UE wpłynęła na kształt regulacji bilateralnych determinujących skalę i charakter ruchów migracyjnych na polskiej granicy wschodniej jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej”<sup>177</sup>.

Moment przystąpienia Polski do UE wiązał się ze stosowaniem dorobku Schengen, w zakresie ustalonym dla „nowych państw członkowskich”. „Polska znalazła się zatem w sytuacji, gdy krajowe regulacje prawne m.in. w zakresie polityki wizowej nie odzwierciedlały całości dorobku prawnego WE (UE) w tej materii. Reżim wizowy w stosunkach z Białorusią, Rosją i Ukrainą miał więc niejako charakter „mieszany”<sup>178</sup>. Stosowano niektóre regulacje unijne oraz rozwiązania wynikające z umów dwustronnych pomiędzy państwami określające zasady ruchu osobowego między Polską a omawianymi krajami. Pierwszą z umów RP zawarta 30 lipca 2003 r. z Rządem Republiki Białorusi, *pt. o ruchu osobowym*<sup>179</sup>. Następnie 26 sierpnia 2003 roku w Kijowie, umowę *między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy - Umowa o zasadach ruchu osobowego*<sup>180</sup>. Ostatnie porozumienie zawarto 18 września 2003 roku w Warszawie pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej - *o warunkach podróży obywateli RP i obywateli Federacji Rosyjskiej*<sup>181</sup>. Zobowiązanie Polski w zakresie dostosowania prawa wizowego wynikające z przystąpienia do ugrupowania integracyjnego determinowało wprowadzenie obowiązku wizowego dla obywateli Białorusi, Ukrainy i Rosji. Rozwiązania normatywne wyznaczone były procesem unifikacji prawa, co nie wykluczało porozumień bilateralnych, np. w zakresie wysokości opłat za wizy. Proces ten w związku z tym przebiegał dwutorowo i obejmował również elementy które wymagały konsensusu pomiędzy państwami graniczącymi.

Od końca roku 2007 podjęta została przez Radę Decyzja wobec Polski, jako jednego z „nowych państw” członkowskich, o pełnym stosowaniu dorobku Schengen. W związku z tym

<sup>177</sup> A. Piekutowska, T. Dubowski, *Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE – konsekwencje dla ruchów migracyjnych do Polski* [w:] *Granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej. Między otwartością a izolacją*, J. Jańczak, M. Musiał-Karg, (red.), Poznań 2011, s. 217

<sup>178</sup> A. Piekutowska, T. Dubowski, *Wschodnia granica...* op. cit.

<sup>179</sup> Zob. M.P. 2003, Nr 49, poz. 754.

<sup>180</sup> Zob. M.P. 2003, Nr 56, poz. 878.

<sup>181</sup> Zob. M.P. 2003, Nr 51, poz. 800

RP stała się profitentem „Europy bez granic”. Fakt rozciągnięcia pełnego obowiązywania dorobku Schengen na Polskę wiązał się ze zmianami w polityce wizowej, jeśli chodzi o Ukrainę, Białoruś i Rosję. Związane to było z ochroną granicy zewnętrznej UE/Strefy Schengen poprzez stosowanie systemu informacyjnego SIS oraz zasady wydawania wiz. „Należy jednak podkreślić, iż jeszcze przed przyjęciem Decyzji Rady doszło do podpisania dwóch umów międzynarodowych, których stroną była sama Wspólnota (nie poszczególne państwa członkowskie), a które przewidywały ułatwienia wizowe w stosunkach na linii WE–Rosja (25 maja 2006 r.) oraz WE–Ukraina (18 czerwca 2007 r.)”<sup>182</sup>. Obie umowy zawierały zapis dotyczący pierwszeństwa wobec postanowień umów lub ustaleń dwustronnych lub wielostronnych zawartych między poszczególnymi państwami członkowskimi UE a Ukrainą w zakresie, w jakim postanowienia tych umów dotyczą problematyki regulowanej wskazanymi umowami<sup>183</sup>.

Intencją wskazanych rozwiązań normatywnych było zoptymalizowanie procedur wydania wiz obywatelom UE oraz obywatelom Federacji Rosyjskiej i Ukrainy. Ułatwienia dotyczyły przede wszystkim pobytu nie przekraczającego 90 dni realizowanego w ciągu 180 dni. Umowy regulowały kwestie odpłatności za wizy, tj. zarówno sformułowanie obowiązku i wysokości opłaty<sup>184</sup> oraz wskazanie osób, które są zwolnione z uiszczania należności za wizę. Porozumienie normowało obowiązek złożenia dokumentów potwierdzających cel podróży, czas rozpatrywania wniosków, przedłużenie wiz czy też wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu. Koncepcja przyjęcia wskazanych w umowach rozwiązań zakładała ułatwienie procesu uzyskiwania wiz i tym samym usprawnienia przemieszczania się obywateli UE, Federacji Rosyjskiej i Ukrainy. Zdaniem G. Gromadzkiego i O. Wasilewskiej umowy te tworzyły utrudnienia dla mieszkańców Europy Wschodniej. Pierwszym argumentem na jaki zwracają uwagę powołani autorzy jest fakt podniesienia ceny wiz dla obywateli Rosji i osób spoza obwodu kaliningradzkiego (z 12 na 35 euro) i wprowadzenie płatnych wiz dla Ukraińców i mieszkańców obwodu Kaliningradzkiego którzy otrzymywali wcześniej wizy bezpłatnie<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> A. Piekutowska, T. Dubowski, *Wschodnia granica...* op. cit., s. 218-219; zob. Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz. U. L 332 z 18.12.2007; Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz. U. L 332 z 18.12.2007.

<sup>183</sup> Art. 13 Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską..., op. cit.; Ar. 14 Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą ..., op. cit.

<sup>184</sup> Art. 6 ust. 1 Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską..., op. cit.; Art. 6 ust. 1 Umowa między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską..., op. cit.

<sup>185</sup> G. Gromadzki, O. Wasilewska, *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, [https://www.batory.org.pl/doc/co\\_mozna\\_zmienic.pdf](https://www.batory.org.pl/doc/co_mozna_zmienic.pdf) (dostęp: 20.09.2021).



Autorzy powołanego opracowania podkreślają jednocześnie, iż podpisanie wskazanych powyżej umów zbiegło się z wejściem Polski do strefy Schengen. Funkcjonowanie Polski w ramach „obszaru bez granic” skutkowało swobodnym przemieszczaniem się dla obywateli UE ale również bardziej rygorystycznymi rozwiązaniami dla obywateli Ukrainy, Rosji i Białorusi. Liberalizacji przepływu osób wewnątrz Unii towarzyszyło uszczelnianie granic zewnętrznych UE, których istotny odcinek nakłada się na wschodnią granicę Polski. Z perspektywy procedur wydawania wiz wiązało się to z wprowadzaniem bardziej złożonych rozwiązań. „Procedura przyznawania wiz zgodnie ze Wspólnymi Instrukcjami Konsularnymi a przede wszystkim weryfikowanie, czy aplikujący stanowi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państw Schengen, ale również przeciwdziałanie zagrożeniu migracyjnemu. Wszystko to skutkuje, poza większą ilością odmów, także wydłużeniem czasu wydawania wiz”<sup>186</sup>.

W roku 2009 Parlament Europejski i Rada podjęły działania w zakresie standaryzacji regulacji dotyczących polityki wizowej. W dniu 13 lipca 2009 r. podpisane zostało Rozporządzenie<sup>187</sup> ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy). „Jego celem było ustalenie trybu i warunków wydawania wiz na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany pobyt na terytorium państw członkowskich nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie (art. 1<sup>188</sup>). Stanowi on rozbudowaną i kompleksową regulację obejmującą zasady wydawania wiz łącznie z tranzytowymi wizami lotniskowymi wraz z określeniem wysokości opłat wizowych.

Istotne rozwiązania normatywne związane ze współpracą między państwami dotyczyły małego ruchu granicznego. Regulacje bezpośrednio odnoszące się do kwestii małego ruchu granicznego zostały zawarte w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z 20 grudnia 2006 roku ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej<sup>189</sup>. Zapisy rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego pozwalają państwom członkowskim UE na negocjowanie z krajami sąsiedzkimi umów dwustronnych, wprowadzających ułatwienia w ruchu granicznym w celach

---

<sup>186</sup> Ibidem

<sup>187</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz. U. L 243 z 15.09.2009.

<sup>188</sup> Ibidem.

<sup>189</sup> 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 29/3 z dn. 03.02.2007 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:029:0003:0009:PL:PDF>, dostęp: 1.02.2017.

społecznych, ekonomicznych czy wymiany kulturalnej. Na podstawie takich porozumień obywatelom państw sąsiedzkich mieszkającym na obszarach przygranicznych (30 lub 50 kilometrów od granicy) można przyznać specjalne dokumenty pozwalające na regularne przekraczanie granicy w celu krótkotrwałego pobytu na terenie strefy przygranicznej państwa członkowskiego Unii Europejskiej<sup>190</sup>. W dniu 28 marca 2008 roku w Kijowie zawarta została umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy *o zasadach małego ruchu granicznego*<sup>191</sup>. Dokument uzupełniony został o Protokół, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisany w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku<sup>192</sup>. Umowę z Białorusią ratyfikowano 20 maja 2010 r., natomiast podpisana została w lutym tego samego roku<sup>193</sup>. Najpóźniej, tj. w dniu 14 grudnia 2011 roku w Moskwie podpisano umowę z Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej *o zasadach małego ruchu granicznego*<sup>194</sup>.

Mały ruch graniczny stanowi odstępstwo od reżimu wizowego strefy Schengen. Wejście w życie umów, które dotyczyły ruchu granicznego na polsko – ukraińskiej, polsko-rosyjskiej i polsko-białoruskiej granicy, ustanowiło nowe zasady granicznego, do którego uprawniona jest jedynie wąska grupa podmiotów tzn. mieszkańcy obszarów przygranicznych. Mały ruch graniczny wydaje się być niezwykle interesującą konstrukcją prawną. Jej celem ma być zapewnienie, aby granice z państwami trzecimi nie stanowiły bariery dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej oraz współpracy regionalnej. Powstała z myślą o mieszkańcach obszarów przygranicznych, którzy mają uzasadnione powody do częstego przekraczania granicy. Jest to rozwiązanie, które bardzo pozytywnie oddziałuje na stosunki sąsiedzkie regionów przygranicznych.

### **Współpraca graniczna z Federacją Rosyjską**

Granica Polski z Federacją Rosyjską (Obwód Kaliningradzki) wynosi około 232 km i przebiega przez Zalew Wiślany, Bałtyk (morze terytorialne) oraz lądem. Z danych Straży

---

<sup>190</sup> Art. 3, ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen.

<sup>191</sup> Dz.U.09.103.858

<sup>192</sup> Dz.U.09.103.858

<sup>193</sup> Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego, Dz. U. 2010 nr 12 poz. 823.

<sup>194</sup> Dz. U. 2012 poz. 814.

Graniczej wynika, iż na analizowanym odcinku granicy znajdują się cztery drogowe przejścia graniczne: Bezledy-Bagrationski, Gołdap-Gusiew, Gronowo-Mamonowo, Grzechotki-Mamonowo II, trzy kolejowe: Braniewo-Mamonowo, Głomno-Bagrationski, Skandawa-Żeleznodorożnyj oraz przejście lotnicze w Szymanach koło Szczytna<sup>195</sup>. Lądowe przejścia graniczne rozmieszczone są nierównomiernie, a średnia odległość między nimi wynosi około 39 km. Tadeusz Palmowski<sup>196</sup> charakteryzując granicę polsko - rosyjską z punktu widzenia przepustowości przyjmuje, za najważniejsze z perspektywy ruchu granicznego przejście drogowe jest w Bezledach-Bagrationski a następnie w Gronowie-Mamonowie. „Spośród 3 przejść kolejowych w ruchu osobowym między Polską a Obwodem Kaliningradzkim wykorzystywane jest jedynie przejście graniczne Braniewo-Mamonowo. Osobowy ruch graniczny jest tu niewielki, rzędu poniżej 50 tys. przekroczeń granicy w ciągu roku. Stanowi to około 1% ogólnej liczby osób przekraczających granicę polsko-rosyjską”<sup>197</sup>. Funkcjonariusze Straży Granicznej i Izby Celnej dokonują wspólnych odpraw granicznych pasażerów w budynku przystosowanym do tych czynności (PKP S.A. w Braniewie) oraz w pociągach wjeżdżających i wyjeżdżających z Polski. Wspólne odprawy graniczne towarów odbywają się na placu i tragowisku przy budynku mieszczącym się na ul. Królewieckiej w Braniewie<sup>198</sup>

Starania akcesyjne Polski do UE oraz zwiększenie ruchu przez granicę zdeterminowały dostosowanie istniejących przejść granicznych do obsługi zwiększonego ruchu. Inicjatywa taka podjęta została między innymi na przejściu Gołdap-Gusiew, które rozbudowane zostało przy wsparciu środków unijnych, z zamiarem utworzenia połączenia tranzytowego Obwodu Kaliningradzkiego z pozostałą częścią Rosji przez Białoruś.

W latach 90. ruch na granicy polsko-rosyjskiej był niezwykle intensywny w stosunku do długości granicy, ilości przejść czy też liczby mieszkańców stref przygranicznych. Zdominowany był przez ruch przygraniczny, tj. przez drobnych handlarzy („mrówki”), przewożących legalne i nielegalne towary akcyzowe do Polski, natomiast artykuły spożywcze, ubrania, urządzenia techniczne do obwodu kaliningradzkiego. W 2003 r. zanotowano spadek

<sup>195</sup><https://strazgraniczna.pl/pl/mapa-przejsc-i-objektow/1,Mapa-przejsc-i-objektow-Strazy-Granicznej.html?szukaj=77943534234292> (dostęp: 15.08.2021).

<sup>196</sup> T. Palmowski, *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w sąsiedztwie z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej – rekomendacje dla KPZK*, [https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5345/Uwarunkowania\\_rozwoju\\_przestrzennego\\_polski\\_wynikajace\\_z\\_po%C4%85ce\\_z\\_po%C5%82o%C5%bcenia\\_w\\_s%C4%85siedztwie\\_z\\_Obwodem\\_Kaliningradzkim\\_Federacji\\_Rosyjskiej\\_%E2%80%93\\_rekomendacje\\_dla\\_KPZK.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5345/Uwarunkowania_rozwoju_przestrzennego_polski_wynikajace_z_po%C4%85ce_z_po%C5%82o%C5%bcenia_w_s%C4%85siedztwie_z_Obwodem_Kaliningradzkim_Federacji_Rosyjskiej_%E2%80%93_rekomendacje_dla_KPZK.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp: 10.08.2021), s. 93-95.

<sup>197</sup> T. Palmowski, *Uwarunkowania ...*, op. cit., s. 94.

<sup>198</sup> H. Łach, *Polsko-rosyjska granica państwowa w drodze do Schengen*, *Zeszyty Naukowe WSOWL* 2011, nr 3 (161), s. 117.

w ruchu osobowym na granicy z Rosją (o 21%), na co częściowo złożyło się wprowadzenie obowiązku wizowego oraz dwukrotne wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia środków transportu przez władze rosyjskie. Liczba przekroczeń od końca lat 90. do roku 2003 wahała się, wskazując mimo wszystko na trend spadkowy.

Z perspektywy zagrożeń bezpieczeństwa determinowanych mobilnością, obok przekroczeń nielegalnych charakterystyczne dla tego odcinka granicy były działania o charakterze przemytniczym. W roku 2002 wartość papierosów zatrzymanych na tym odcinku granicy przez polską Straż Graniczną wynosiła blisko 5 mln euro. Wartość zatrzymanych na krótkiej granicy z obwodem kaliningradzkim papierosów rokrocznie sięgała połowy wartości zatrzymanych papierosów na całej granicy RP. Skuteczność polskich służb widocznie poprawiała się od 2003 r., w znacznej mierze dzięki uruchomieniu systemów kontroli komputerowej i cyfrowego monitoringu przejść granicznych. Najlepszym dowodem poprawy pracy polskich służb celnych na granicy polsko-rosyjskiej jest to, że znaczna część kaliningradzkich „mrówek” przeniosła się na granicę rosyjsko-litewską<sup>199</sup>. Również dane wskazują na zmianę wielkość przemytu, np. papierosów którego średnia wartość wynosiła w latach 2010-2015 ok. jednego miliona sześciuset tys. euro rocznie<sup>200</sup>.

Charakteryzując specyfikę granicy polsko-rosyjskiej Dominika Studzińska<sup>201</sup> zwraca uwagę na jej charakter militarny i obronny. Zdaniem autorki determinowane to było charakterem Obwodu Kaliningradzkiego będącego obszarem najbardziej wysuniętym na zachód, „zamkniętą strefą wojskową” (według Andrzeja Skasona<sup>202</sup>) w której stacjonowało najwięcej wojska. Sytuacja ewaluuje wraz z upadkiem ZSRR w kierunku dialogu mającego na celu budowania relacji polsko-kaliningradzkich.

Przebieg granicy polsko-rosyjskiej regulowała umowa z roku 1946 o ratyfikacji polsko-radzieckiej granicy państwowej. Po upadku ZSRR podpisano w maju 1992 r. traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy<sup>203</sup>. „Zapisy przyjętego traktatu rozpoczęły nową erę kontaktów polsko-rosyjskich. Zdemilitaryzowanie obwodu przełożyło się stopniowo na zanik bariery infrastrukturalnej. Zgodnie z założeniami nowo przyjętego traktatu działania polsko-rosyjskie

<sup>199</sup> B. Cichocki, *Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej Unii Europejskiej*, Prace OSW 2005, nr 14, s. 13-14.

<sup>200</sup> M. Kraszewski, *Straty Skarbu Państwa związane z przemytem na granicy polsko-rosyjskiej w latach 2010-2014*, <https://wpia.uwm.edu.pl/czasopisma/sites/default/files/uploads/KPP-Monografie/> (dostęp: 20.09.2021).

<sup>201</sup> D. Studzińska, *Wybrane aspekty transformacji funkcji i stopnia przenikalności granicy polsko-rosyjskiej*, *Przegląd Geopolityczny* 2019, nr 91, s. 558.

<sup>202</sup> A. Sakson, *Współczesne oblicze obwodu kaliningradzkiego*, [w:] M. Dębicki, J. Makaro (red.), *Sąsiedztwa III RP – Rosja. Zagadnienia Społeczne*, Wrocław 2016, s. 65.

<sup>203</sup> Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 291.

skupiały się na zwiększeniu liczby przejść granicznych oraz usprawnieniu kontroli granicznej i celnej<sup>204</sup>. Już w preambule strony traktatu podkreślają znaczenie współdziałania pomiędzy państwami zarówno z perspektywy europejskiej jak i regionalnej, przyjaznej współpracy dobrosąsiedzkiej, która służyć ma interesom oby państw. Umawiające się strony podniosły w art. 1 i 2 kwestię nienaruszalności granic, integralności terytorialnej oraz poszanowania suwerenności. Strony dostrzegły konieczność zwiększenia liczby przejść granicznych oraz usprawnienia kontroli granicznej i celnej<sup>205</sup>.

Stosownie do tytułu podpisanego Traktatu Federacja Rosyjska i RP zobowiązały się do rozwijania wzajemnej współpracy w różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. W art. 10 uwzględniono współpracę w całym regionie wspólnej granicy, sprzyjając relacjom północno-wschodnich województw RP z Obwodem Kaliningradzkim.

Jednocześnie RP i Federacja Rosyjska na mocy art. 18 omawianego traktatu zobowiązały się „współpracować w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, terroryzmu w różnych jej formach i przejawach (...), nielegalnego handlu narkotykami i bronią, przemytu (..) oraz w zwalczaniu nielegalnej migracji. Współpraca Stron w tych dziedzinach będzie uregulowana w odrębnych umowach”. Traktat stanowił podstawę kontaktów polsko-rosyjskich, dlatego też dalsze porozumienia dotyczące współpracy granicznej odwoływały się do niego<sup>206</sup>.

Kolejnym porozumieniem, którego zawarcie było konsekwencją przyjęcia Traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy była umowa w sprawie przejść granicznych<sup>207</sup>. Dokument składał się z siedmiu artykułów, które odnosił się do powołania kolejowych i drogowych przejść granicznych. Zgodnie z preambułą strony zdecydował się na uregulowanie problematyki przejść granicznych „kierując, się pragnieniem doskonalenia współpracy w zakresie przewozów przez wspólną granicę i zwiększenia przepustowości przejść granicznych oraz w celu stworzenia odpowiednich warunków przekraczania granicy przez osoby, środki transportowe i towary (...). Przejścia graniczne zobowiązano się udostępnić do przekraczania granicy przez osoby, środki transportowe i towary niezależnie od ich przynależności państwowej w ciągu całej doby. Następnie w drogowych przejściach granicznych

<sup>204</sup> D. Studzińska, *Wybrane aspekty...*, op. cit., s. 559.

<sup>205</sup> Art. 10 ust. 2 Traktat między Rzeczpospolitą... op. cit.

<sup>206</sup> H. Łach, *Polsko-rosyjska granica państwowa w drodze do Schengen*, Zeszyty Naukowe WSOWL 2011, nr 3 (161), s. 107.

<sup>207</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie przejść granicznych, M.P. 2003, nr 37, poz. 528.

przekraczanie granicy przez osoby odbywać się miało przy wykorzystaniu środków transportowych bądź pieszo<sup>208</sup>.

Dokument zobowiązywał strony między innymi do współdziałania na rzecz usprawnienia ruchu granicznego w drodze optymalnego wykorzystania przejść granicznych, których projektowanie, budowa i otwieranie uregulowane zostało w art. 2 umowy. Założono, iż „Założenia projektowe i projekty realizacyjne obiektów każdego przejścia granicznego podlegają wzajemnemu uzgodnieniu przez właściwe organy obu Stron<sup>209</sup>”.

Utworzenie, otwarcie, zamknięcie, zawieszenie lub ograniczenie ruchu w czynnych przejściach granicznych odbywać się miało na podstawie wzajemnego uzgodnienia między stronami. Podkreślono, że zawieszenie lub ograniczenie ruchu granicznego w przejściach granicznych może nastąpić z ważnych względów sanitarno – zdrowotnych, bezpieczeństwa publicznego bądź z powodów klęsk żywiołowych. O zawieszeniu lub ograniczeniu ruchu granicznego w związku z zamierzonym remontem obiektów przejść granicznych lub urządzeń komunikacyjnych strony zobowiązały się informować wzajemnie nie później niż trzy miesiące przed rozpoczęciem prac remontowych, podając termin ich zakończenia<sup>210</sup>. Zdaniem H. Łach oba traktaty oddziaływały na szereg obszarów współpracy transgranicznej, ale przede wszystkim „na współpracę w zakresie budowy infrastruktury granicznej i procedur kontrolnych<sup>211</sup>”.

Proces integracji Polski z UE determinował niezbędność zmian normatywnych i organizacyjnych w celu wdrożenia zintegrowanego zarządzania granicami UE, tj. zewnętrzną granicą UE/Strefy Schengen. Aktywność polskich władz skupiła się na implementacji prawa wspólnotowego w zakresie migracji, readmisji, walki z przestępczością zorganizowaną i narkotykową, korupcją, współpracą celną i policyjną ale też na podtrzymaniu i rozwoju dwustronnych stosunków z Federacją Rosyjską.

Przystąpienie Polski do UE w 2004 r. przyczyniło się do zmiany charakteru granicy polsko-rosyjskiej. W związku z tym, iż stała się ona zewnętrzną granicą UE była „bardziej zamknięta”, zmienił się stopień jej przepuszczalności. „Transformację funkcji bariery ekonomicznej kształtowało aktywne udzielenie sobie preferencji handlowych w stosunkach tranzytowych i poza nimi. Wejście Polski do UE wpłynęło na obniżenie stawek celnych stosowanych przez Polskę wobec Rosji. Tym samym polski rynek stał się bardziej otwarty na

<sup>208</sup> Art. 1 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej ..., op. cit.

<sup>209</sup> Art. 2 ust. 3 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej..., op. cit.

<sup>210</sup> Art. 3,4,5, Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej..., op. cit.

<sup>211</sup> H. Łach, *Polsko-rosyjska granica...*, op. cit., s. 108.

produkty rosyjskie (..) Rosja natomiast wprowadziła pewne ograniczenia, szczególnie dotyczące jakości żywności, w niektórych przypadkach nawet bardziej restrykcyjne niż przepisy UE, które ograniczały dostęp do rynku rosyjskiego dla polskich produktów rolno-spożywczych”<sup>212</sup>.

W związku z procesem wstępowania Polski do struktur Unijnych 18 września 2003 r. weszła w życie umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej<sup>213</sup>, która zastąpiła porozumienie o podróżach bezwizowych z 1979 r. Nowe zasady przekraczania granic zewnętrznych będących jednocześnie wschodnimi granicami Polski przyczyniły się do powstania funkcji bariery formalno-prawnej. Obywatele obwodu kaliningradzkiego i Polski na podstawie art. 1 umowy (...) wjeżdżają, wyjeżdżają, przebywają i podróżują tranzytem przez terytorium Państwa drugiej Umawiające się Strony na podstawie ważnych dokumentów stwierdzających tożsamość, uznawanych przez Umawiające się Strony, oraz wiz”. Jednocześnie postanowiono, iż „wysokość opłat za wydanie wiz przez przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne dla obywateli Państw Umawiających się Stron ustalana jest między Umawiającymi się Stronami w oparciu o zasadę wzajemności”. Umowa przewidywała również zwolnienia<sup>214</sup> z opłat oraz zobowiązywała obywateli Umawiających się państw do przestrzegania ustawodawstwa państw pobytu<sup>215</sup>.

W roku 2012 weszła w życie umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r. w trakcie spotkania ministrów spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego oraz Rosji, Siergieja Ławrowa. „Zgodnie z opinią przedstawicieli obu stron, zawarcie porozumienia stanowiło „kamień milowy” w relacjach między obu państwami i społeczeństwami oraz miało umożliwić w przyszłości szersze otwarcie się obwodu kaliningradzkiego FR na współpracę z Unią Europejską”<sup>216</sup>. Umowa miała ona na celu złagodzenie skutków przystąpienia Polski do Strefy Schengen. Podstawowym celem powołanej umowy było wprowadzenie ułatwień w przekraczaniu granicy polsko-rosyjskiej przez mieszkańców strefy przygranicznej, na którą składa się Obwód Kaliningradzki, 7 powiatów

<sup>212</sup> A. Moraczewska, *Transformacji funkcji granic Polski*, Lublin 2008, s. 169.

<sup>213</sup> M.P. 2003 nr 51 poz. 800.

<sup>214</sup> Art. 14.

<sup>215</sup> Art.17.

<sup>216</sup> K. Żęgota, *Mały ruch graniczny w kontekście zmieniających się uwarunkowań relacji polsko-rosyjskich*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota (red.), Olsztyn 2018, s. 48.

województwa pomorskiego oraz trzynaście powiatów województwa warmińsko-mazurskiego. „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 międzyrządowym”<sup>217</sup>. Umowa umożliwia wielokrotnie przekraczanie granicy polsko-rosyjskiej przez mieszkańców stref przygranicznych obu państw oraz przebywanie na terenie strefy sąsiada bez konieczności posiadania wizy<sup>218</sup>. Przekroczenie granicy w trybie uproszonym dostępne było wyłącznie dla mieszkańców pogranicza polsko-ukraińskiego. Złagodzone także barierę w wymiarze technicznym poprzez modernizację infrastruktury granicznej powołując specjalne pasy na przejściach granicznych, umożliwiające przekraczanie granicy posiadaczom karty MRG.

Mały ruch graniczny zawieszony został 4 lipca 2016. Według D. Studzińskiej była to decyzja polityczna, której oficjalnym powodem był szczyt NATO i Światowe Dni Młodzieży, choć realne powody nie zostały w pełni wyjaśnione. Według M. Dębickiego rząd decyzję o zawieszeniu bariery w wymiarze formalno-prawnym motywuje: kwestiami bezpieczeństwa, zmianą władzy w enklawie, niekorzystnym dla Polski saldem wymiany handlowej z obwodem kaliningradzkim oraz wzrostem liczby przypadków przemytu towarów akcyzowych. Mimo upływu terminu zawieszenia małego ruchu granicznego mechanizm nie został przywrócony, „gdyż – jak tłumaczyli przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – nie ustała główna przyczyna zawieszenia mechanizmu na granicy z Rosją, to jest potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa. Zgodnie z opinią ministra Mariusza Błaszczaka, agresywna polityka władz rosyjskich w odniesieniu do państw Europy Środkowo-Wschodniej może być wymierzona również w Polskę, zaś obwód kaliningradzki może w tych działaniach odegrać istotną rolę”<sup>219</sup>. Minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow w sierpniu tego roku oświadczył, iż Rosja zainteresowana jest wznowieniem przez Polskę małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim. W jednej z wypowiedzi podniósł też, że Polska zawiesiła porozumienie „w trybie jednostronnym, w nurcie tak zwanych sankcji zachodnich”<sup>220</sup>. Według Ławrowa „polscy koledzy powinni jeszcze raz przyjrzeć się swojej decyzji”.

<sup>217</sup> K. Żęgota, *Mały ruch graniczny w kontekście...* op. cit., s. 43.

<sup>218</sup> A. Piekutowska, *Mały ruch graniczny – konsekwencje dla regionów przygranicznych*, Politea 2016, nr 13, s. 104-105.

<sup>219</sup> K. Żęgota, *Mały ruch graniczny w kontekście...* op. cit., s. 53.

<sup>220</sup> Ławrow: Rosja za wznowieniem małego ruchu granicznego między Polską i Kaliningradem, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Lawrow-Rosja-za-wznowieniem-malego-ruchu-granicznego-miedzy-Polska-i-Kaliningradem-8171940.html> (dostęp: 17.08.2021).



### Zakończenie

Z punktu widzenia interesów Rzeczypospolitej Polskiej konieczne jest wypracowanie mechanizmów skutecznego zarządzania granicą. Podejmując działania ochrony i zarządzania granicami w ramach zintegrowanego systemu zarządzania granicami UE, Polska skutecznie współpracowała kooperację w ramach bilateralnych porozumień z państwami UE z którymi łączy ją granice wewnętrzne. Mechanizmy dwustronnej współpracy w zakresie ochrony zewnętrznej granicy UE/strefy Schengen i wschodniej granicy Polski to temat dużo bardziej złożony. W przypadku każdego z państw – sąsiadów, podejmowana była aktywność w celu skonstruowania zasad współpracy dwustronnej. Konstruując reguły kooperacji brano pod uwagę konieczność przyjęcia rozwiązań, które nie doprowadzają do sytuacji, w której granica staje się poważną barierą dla rozwoju partnerskich stosunków dobrosąsiedzkich. Zdaniem R. Sadowskiego<sup>221</sup>, nie należy koncentrować się wyłącznie na kwestiach bezpieczeństwa, ponieważ oddziaływanie granicy wykracza znacznie poza tę sferę i ma olbrzymie znaczenie społeczne i ekonomiczne, zarówno na poziomie ogólnopolskim, jak i regionalnym. Podstawowym założeniem tego modelu według powołanego autora jest zarządzanie granicą przy zagwarantowaniu jej pełnego bezpieczeństwa przy jednoczesnym zminimalizowaniu negatywnych skutków dla rozwoju partnerskich stosunków i współpracy wynikających z uszczelnienia granicy<sup>222</sup>. Efekt taki osiągnąć można w drodze dobrze funkcjonujących mechanizmów współpracy transgranicznej.

Budowaniu bezpieczeństwa granicy sprzyja rozwój współpracy transgranicznej, która tworzy klimat wzajemnego zaufania pomiędzy stronami co w obecnej sytuacji wydaje się nieosiągalne. Konflikt na granicy polsko-białoruskiej pogłębia się i trudno dostrzec choćby cień porozumienia między stronami. Premierzy Litwy, Łotwy, Polski i Estonii stwierdzili: „Wykorzystanie uchodźców i imigrantów jako broni tworzy zagrożenie dla regionalnego bezpieczeństwa Unii Europejskiej co stanowi rażące naruszenie praw człowieka. Tego rodzaju zachowanie powinno zostać potępione w najostrzejszych słowach przez całą społeczność demokratyczną. (...) podejmiemy wszelkie niezbędne działania, włącznie z poparciem i

---

<sup>221</sup> R. Sadowski, *Współpraca transgraniczna na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej*, Ośrodek Studiów wschodnich, Prace OSW 2004, nr 14, Warszawa, s. 38.

<sup>222</sup> Ibidem.

współdziałaniem na rzecz wprowadzenia nowych sankcji unijnych, aby zapobiec jakiegokolwiek dalszej nielegalnej imigracji zorganizowanej przez państwo białoruskie”<sup>223</sup>.

Granica wschodnia UE wymaga całościowego spojrzenia i uwzględniania wszystkich wiążących się z nią wyzwań i zagrożeń. W zakresie współpracy państw w kwestii wspólnego zagwarantowania bezpieczeństwa granic przed nami „nowe otwarcie”, choć wydaje się że jest ono bardzo odległe gdyż poprzedzone musi zostać porozumieniem i zażeganiem konfliktu między sąsiadującymi państwami.

„W Unii Europejskiej powinniśmy wykorzystać tę sytuację, aby ponownie przemyśleć podejście do obrony naszych granic. Mocno wierzymy, że ochrona granic zewnętrznych Europy jest nie tylko obowiązkiem poszczególnych państw członkowskich, ale również wspólną odpowiedzialnością całej Unii Europejskiej. W związku z tym instytucje unijne powinny przykładać właściwą wagę do tej kwestii (...)”<sup>224</sup>.

### **Streszczenie:**

Status polskiej granicy państwowej podlegał w ostatnich niespełna dwudziestu latach istotnym zmianom wynikającym m.in. z: przystąpienia Polski do UE, przyjęcia *acquis* Schengen oraz liberalizacji reżimu wizowego w ramach dwustronnych umów o małym ruchu granicznym. Zasadniczą modyfikacją, która jest konsekwencją wskazanych zdarzeń jest status granicy wschodniej RP. Jako granica zewnętrzna UE i strefy Schengen podlega szczególnemu reżimowi ochrony. Istotnym jego elementem jest sprawna kooperacja różnych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo oraz współpracę międzynarodową. Kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa granic są również umowy bilateralne z sąsiednimi państwami trzecimi, określające zasady małego ruchu granicznego oraz readmisji. Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na znacznie dla bezpieczeństwa państwa oraz przeciwdziałania zagrożeniom migracyjnym bilateralnej współpracy między państwami w zakresie ochrony granic. Problem, który wyłania się na gruncie poruszanej problematyki dotyczy kompletności i wystarczalności rozwiązań normatywnych i organizacyjnych UE dla przeciwdziałania wyzwaniom związanym z ochroną zewnętrznej granicy UE/strefy Schengen. Zwłaszcza w obecnej sytuacji pytanie to wydaje się szczególnie aktualne.

### **Słowa kluczowe:**

współpraca transgraniczna, granica, ochrona granic

---

<sup>223</sup> Taktyka zawracania migrantów na wschodniej granicy Polski <https://www.infosecurity24.pl/taktyka-zawracania-migrantow-na-wschodniej-granicy-polski> (dostęp: 25.08.2021).

<sup>224</sup> Ibidem

**Key words:**

cross-border cooperation, border, border protection

**Bibliografia:**

1. Benyon J., *Understanding Police cooperation In Europe: setting a Framework for analysis*, [w:] *The Third Pillar of the European Union, Cooperation In the Fields of justice and Home affairs*, J. Monar, R. Morgan (red.), Brussels 1994.
2. Cichocki B., Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej Unii Europejskiej, *Prace OSW* 2005, nr 14.
3. Kosiedłowski W., Rozwój lokalnych form współpracy transgranicznej w Polsce południowo-wschodniej, [w:] *Prawo i ustrój Rzeczypospolitej Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, M. Grzybowska, M. Berdej-Dudzińska (red.), Rzeszów 2001.
4. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi, COM(2002) 23.
5. Konkluzje Prezydencji posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken 14-15 grudnia 2001, wniosek nr 42.
6. Łach H., Polsko-rosyjska granica państwowa w drodze do Schengen, *Zeszyty Naukowe WSOWL* 2011, nr 3 (161).
7. Moraczewska A., *Transformacji funkcji granic Polski*, Lublin 2008.
8. Piekutowska A., Dubowski T., Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE – konsekwencje dla ruchów migracyjnych do Polski [w:] *Granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej. Pomiędzy otwartością a izolacją*, J. Jańczak, M. Musiał-Karg, (red.), Poznań 2011.
9. Piekutowska A., Mały ruch graniczny – konsekwencje dla regionów przygranicznych, *Politea* 2016, nr 13.
10. Sadowski R., Współpraca transgraniczna na nowej granicy wschodniej Unii Europejskiej, *Ośrodek Studiów wschodnich, Prace OSW* 2004, nr 14, Warszawa 2004.
11. Schengenński katalog UE. Kontrola na granicach zewnętrznych powroty i readmisja, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 19 marca 2009 r.
12. Żęgota K., Mały ruch graniczny w kontekście zmieniających się uwarunkowań relacji polsko-rosyjskich, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota (red.), Olsztyn 2018.

**Akty normatywne:**

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. UE L 251.
2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 574/1999 z dnia 12 marca 1999 określające państwa trzecie, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych Państw Członkowskich, Dz. U. L72 z 18.03.1999.
3. Rozporządzenie to zostało zastąpione przez: 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. L 81 z 21.03.2001.
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz. U. L 243 z 15.09.2009.
  5. 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 29/3 z dn. 03.02.2007 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:029:0003:0009:PL:PDF>, dostęp: 1.02.2017.
  6. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym, podpisana w Mińsku dnia 26 sierpnia 2003 r., M.P. 2003, Nr 49, poz. 754.
  7. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego, podpisana w Kijowie dnia 30 lipca 2003 r., M.P. 2003, Nr 56, poz. 878.
  8. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej, podpisana w Warszawie dnia 18 września 2003 r., M.P. 2003, Nr 51, poz. 800.
  9. Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz. U. L 332 z 18.12.2007.
  10. Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz. U. L 332 z 18.12.2007.
  11. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie przejść granicznych, M.P. 2003, nr 37, poz. 528.
  12. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, Dz.U.09.103.858
  13. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r., Dz.U. 2012 poz. 814.
  14. Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.U. L 239 z 22.09.2000.
  15. Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego, Dz. U. 2010 nr 12 poz. 823.

#### **Źródła internetowe:**

1. [www.stosunki-miedzynarodowe.pl/slownik/64-r/706-readmisja](http://www.stosunki-miedzynarodowe.pl/slownik/64-r/706-readmisja)
2. Gromadzki G., O. Wasilewska, *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, [https://www.batory.org.pl/doc/co\\_mozna\\_zmienic.pdf](https://www.batory.org.pl/doc/co_mozna_zmienic.pdf)

- 
3. Główne obszary współpracy Straży Granicznej, <https://strazgraniczna.pl/pl/straz-graniczna/wspolpraca/1647,Glowne-obszary-wspolpracy-miedzynarodowej-Strazy-Granicznej.html>.
  4. Taktyka zawracania migrantów na wschodniej granicy Polski, <https://www.infosecurity24.pl/taktyka-zawracania-migrantow-na-wschodniej-granicy-polski>.
  5. Ławrow: Rosja za wznowieniem małego ruchu granicznego między Polską i Kaliningradem, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Lawrow-Rosja-za-wznowieniem-malego-ruchu-granicznego-miedzy-Polska-i-Kaliningradem-8171940.html>.