

# MAŁY RUCH GRANICZNY MIĘDZY RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ A FEDERACJĄ ROSYJSKĄ

MIECZYŚŁAWA ZDANOWICZ

Zmiany, jakie nastąpiły w Europie Środkowo-Wschodniej na początku lat 90. XX wieku, zaowocowały zmianą sytuacji geopolitycznej w tym regionie. Po powstaniu suwerennych państw na terytorium republik bałtyckich byłego ZSRR, Rosja ma obecnie uszczuplony dostęp do Morza Bałtyckiego. Istotną zmianą jest też oddzielenie Obwodu Kaliningradzkiego od reszty terytorium Federacji Rosyjskiej. Obwód stał się zatem enklawą otoczoną przez Litwę oraz Polskę z dostępem do Morza Bałtyckiego, a co znamienne, od 2004 r. jest także enklawą wewnątrz Unii Europejskiej. Stało się to wyzwaniem dla rekonstrukcji polityki zagranicznej Unii Europejskiej, a dotyczyło głównie kwestii określających zasady przekraczania granic. Polityka wizowa ulegała więc stopniowej liberalizacji, czego przejawem było m.in. wprowadzenie uproszczonego dokumentu tranzytowego, uproszczonego kolejowego dokumentu tranzytowego, podpisanie umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Rosją, czy wreszcie zmiana rozporządzenia o małym ruchu granicznym. UE dostrzegła specyficzne położenie Obwodu Kaliningradzkiego i przyjęła zasady (poszerzając pojęcie strefy przygranicznej), które miałyby zapobiec sztucznemu podziałowi regionu. Mały ruch graniczny jest odstępstwem od reżimu wizowego, daje bowiem jednostce prawo do przekraczania granicy i przebywania w strefie przygranicznej drugiego państwa bez obowiązku posiadania wizy. Instytucja ta ma wzmocnić współpracę regionalną poprzez rozwój więzi rodzinnych, społecznych, kulturalnych, a także uzasadnionych kontaktów ekonomicznych.

## I

Zasady małego ruchu granicznego wiążące Polskę zostały określone w prawie Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Już Traktat Amsterdamski przewidywał ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>1</sup> oraz wpro-

1 Art. 73i Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European communities and relating acts, OJ C 340, 10 November 1997.

wadzał wspólną politykę wizową<sup>2</sup>. Jak podkreśla T. Dubowski, Unia Europejska stanęła przed dylematem stworzenia mechanizmu równowagi pomiędzy potrzebą ochrony granic zewnętrznych a koniecznością współpracy z państwami trzecimi<sup>3</sup>. W tym właśnie celu zostało przyjęte rozporządzenie nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zasady małego ruchu granicznego<sup>4</sup>.

Polska, jako kraj, który posiada najdłuższą granicę zewnętrzną Unii Europejskiej, była i jest zainteresowana rozwojem kontaktów mieszkańców strefy przygranicznej w ramach małego ruchu granicznego. Przedstawiciele Polski aktywnie uczestniczyli w pracach nad przygotowaniem rozporządzenia nr 1931/2006<sup>5</sup>.

Osoby posiadające zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu są zwolnione, przy przekraczaniu granicy, z obowiązku posiadania wizy. Właściwym dokumentem są natomiast zezwolenia wydawane przez placówkę konsularną albo przez jakikolwiek organ administracyjny (art. 12 rozporządzenia). Są one ważne nie krócej niż jeden rok i nie dłużej niż pięć lat (art. 10 rozporządzenia).

Z zasad małego ruchu granicznego mogą korzystać, stosownie do art. 3 pkt 6 rozporządzenia, mieszkańcy strefy przygranicznej, czyli obywatele państwa trzeciego legalnie mieszkający w strefie przygranicznej państwa sąsiadującego z państwem członkowskim przez okres ustalony w umowach dwustronnych, nie krótszy niż rok. W wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach, określonych w umowach, za wystarczający może zostać także uznany okres zamieszkania krótszy niż rok.

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia mieszkańcy strefy przygranicznej mogą przekraczać zewnętrzną granicę lądową sąsiadującego państwa członkowskiego w ramach zasad małego ruchu granicznego pod warunkiem, że:

- a) posiadają zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego;
- b) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS);

2 Na temat ewolucji polityki wizowej UE zob. szerzej: M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, The evolution of the visa policy of the European Union: selected issues, [w:] Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi, M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka (red.), Białystok 2009, s. 60-75.

3 T. Dubowski, Local Border Traffic – European Union and Member States' Perspective (based on Polish Experience), "European Journal of Migration and Law" 2012, nr 14, s. 368.

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 405/1 z 30.12.2006. Rozporządzenie weszło w życie 19 stycznia 2007 roku.

5 B. Fieducik, Instytucje małego ruchu granicznego, [w:] Polska w Schengen, M. Zdanowicz (red.), Białystok 2009, s. 43.

- c) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich.

„Strefa przygraniczna” oznacza strefę, która nie sięga dalej niż 30 kilometrów od granicy z możliwością poszerzenia do 50 kilometrów, tak aby objąć całość jednostki podziału administracyjnego (art. 3 pkt 2 rozporządzenia). Jak podkreśla J. Szymański definicja strefy przygranicznej została przyjęta w drodze niezwykle trudnych i żmudnych negocjacji i jest to odzwierciedlenie „kruchej”, ale właściwej równowagi pomiędzy wprowadzeniem ułatwień na rzecz mieszkańców strefy przygranicznej, którzy mają szczególne powody do częstego przekraczania granicy, a utrzymaniem pełnego systemu bezpieczeństwa w strefie Schengen<sup>6</sup>.

Rozporządzenie upoważnia państwa członkowskie do zawierania lub utrzymywania w mocy umów dwustronnych z sąsiadującymi państwami trzecimi w celu wdrożenia zasad małego ruchu granicznego (art. 1 ust. 2).

Ze względu na specyficzne usytuowanie geograficzne Obwodu Kaliningradzkiego, będącego przecież terytorium Federacji Rosyjskiej, oddzielonego jednak od pozostałej części państwa, rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu 1931/2006 okazały się niewystarczające dla zapewnienia podtrzymania dotychczasowych więzi społecznych, gospodarczych i kulturalnych oraz współpracy regionalnej. Polska, jako sąsiad Obwodu Kaliningradzkiego, jest żywotnie zainteresowana rozwojem współpracy, także ekonomicznej, z tym regionem<sup>7</sup>.

Już w drugiej połowie 2007 roku Litwa zwróciła się do Federacji Rosyjskiej z propozycją zawarcia umowy dotyczącej małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim. Litwa zainteresowana była tym projektem ze względu na swoich obywateli zamieszkujących wschodnie tereny Obwodu. Negocjacje obu tych państw rozpoczęły się w 2008 roku, przebiegały intensywnie, obejmując 5 spotkań<sup>8</sup>.

Równoległe w Polsce, po wyborach parlamentarnych w 2007 roku, nowo powołany rząd rozpoczął dialog z Rosją o wielu trudnych problemach. Wśród polskich propozycji znalazło się podpisanie umowy o małym ruchu granicznym<sup>9</sup>.

---

6 J. Szymański, Dwustronne umowy o małym ruchu granicznym państw członkowskich z krajami sąsiedzkimi elementem liberalizacji polityki wizowej UE, [w:] Wybrane aspekty wpływu..., *op. cit.*, s. 77.

7 J. Szymański, Cross border cooperation agreements between Poland and Russia, [w:] Local border traffic on the Polish section of the European Union external border, M. Zdanowicz (red.), Warszawa-Białystok 2013, s. 101.

8 W. Romanovskiy, O. Romanowskaja, Negotiations between the Russian Federation and the Republic of Poland on local border traffic: the Kaliningrad approach, [w:] Local border traffic..., *op. cit.*, s. 117.

9 *Ibidem*, s. 118.

Władze Obwodu Kaliningradzkiego zaproponowały Moskwie poruszenie zagadnienia zmiany rozporządzenia nr 1931/2006. Głównym argumentem było położenie geograficzne Obwodu tworzącego rosyjską enklawę w Unii Europejskiej. Główną tezę noty adresowanej do pierwszego zastępcy Ministra Spraw Zagranicznych Rosji A. Denisova były słowa: „Zważywszy, że Obwód Kaliningradzki na specyficzne geopolityczne położenie, celowym jest włączenie terenów wokół miasta Swietłogorska w strefę przygraniczną sąsiadującą z Polską. W praktyce takie podejście znaczyłoby objęcie całego regionu statusem strefy przygranicznej, która zapewniłaby wszystkim mieszkańcom regionu wjazd na terytorium sąsiedniego państwa na takich samych zasadach.”<sup>10</sup>

Przyjęcie bowiem zasad małego ruchu granicznego określonych w rozporządzeniu nr 1931/2006 spowodowałoby podział Obwodu Kaliningradzkiego na trzy strefy: północną – która byłaby objęta rosyjsko-litewską umową; południową – podlegającą regułom polsko-rosyjskiej umowy; i centralną część – pozostającą poza reżimem małego ruchu granicznego<sup>11</sup>.

Minister Spraw Zagranicznych Litwy w czasie swojej wizyty w Moskwie w 2009 roku przedstawił inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej w tej sprawie. Lecz późniejsza wewnętrzna polityczna sytuacja na Litwie nie sprzyjała rozwojowi tej idei<sup>12</sup>. Dopiero w 2010 roku ministrowie spraw zagranicznych Polski i Rosji zwrócili uwagę Komisji Europejskiej na konieczność zmiany rozporządzenia nr 1931/2006 w sposób uwzględniający status Obwodu Kaliningradzkiego<sup>13</sup>.

Wspólne działania Polski i Federacji Rosyjskiej, wspierane przez stronę niemiecką, zaowocowały przedłożeniem przez Komisję w dniu 27 lipca 2011 r. wniosku o zmianę rozporządzenia nr 1931/2006. Projekt był rozpatrywany przez dwie komisje Parlamentu Europejskiego: Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisję Spraw Zagranicznych. Obie przyjęły pozytywne opinie. Komisja Spraw Zagranicznych uczyniła to 5 października 2011 roku (oddano: 53 głosy – za, 2 – przeciw, przy 2 wstrzymujących się). Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych głosowała nad projektem 23 listopada 2011 roku (oddano: 44 głosy – za, przy 1 wstrzymującym się). Opinie Komisji były przedstawiane na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego 24 listopada 2011 roku. Równoległe państwa członkowskie zajmowały się projektem na posiedzeniach Rady w dniach 22 września i 27 października 2011 roku. Parlament przyjął propozycję zmiany rozporządzenia dnia 1 grudnia 2011 roku. Rada uczyniła to 12 grudnia 2011 roku. Dnia 13 grudnia 2011 roku przewodniczą-

10 *Ibidem*, s. 119-120.

11 V. Voynikov, A. Malinina, Local border traffic between the Russian Federation and the Republic of Poland: legal aspects and practice of implementation, [w:] Local border traffic..., *op. cit.*, s. 127.

12 W. Romanowski, O. Romanowskaja, *op. cit.*, s. 120.

13 *Ibidem*, s. 212.

cy PE i Rada podpisali nowelizację rozporządzenia<sup>14</sup>. Akt wszedł w życie 20 stycznia 2012 roku<sup>15</sup>.

Rozporządzenie nr 1342/2011 dotyczy jedynie włączenia Obwodu Kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za część strefy przygranicznej. Rozporządzenie uznawało zatem specyficzny status Obwodu i miało z jednej strony zapobiec sztucznemu podziałowi, z drugiej zaś – przyczynić się do zintensyfikowania handlu, wymiany społecznej i kulturalnej oraz współpracy regionalnej.

## II

Na podstawie rozporządzenia nr 1931/2006 i 1342/2011 dnia 14 grudnia 2011 r. w Moskwie podpisano Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego. Umowa weszła w życie 27 lipca 2012 roku<sup>16</sup>. Należy podkreślić fakt, iż umowa została podpisana jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1342/2011. Było to możliwe dzięki dobrze skoordynowanej pracy dyplomatów i krajowych parlamentów obu państw. I chociaż Polska nie włączyła małego ruchu granicznego z Rosją do priorytetów swojej prezydencji, był to jej jeden w ważniejszych sukcesów w tym okresie<sup>17</sup>.

Mały ruch graniczny został zdefiniowany jako „wielokrotne przekraczanie polsko-rosyjskiej granicy państwowej przez mieszkańców strefy przygranicznej Państwa jednej Strony w celu przebywania w strefie przygranicznej Państwa drugiej Strony, 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 nieprzekraczający limitów ustanowionych w Umowie” (art. 2 ust. 1 pkt a).

Strefa przygraniczna, zgodnie z postanowieniami załącznika nr 1 do umowy obejmuje na terytorium Federacji Rosyjskiej obszar całego Obwodu Kaliningradzkiego, a po stronie polskiej znaczną części województw: pomorskiego (powiaty: pucki, gdański, nowodworski i malborski oraz miasta: Gdynia, Sopot i Gdańsk) oraz warmińsko-mazurskiego (powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszy-

---

14 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną, Dz.U. UE L 347/41 z 30.12.2011.

15 A. Doliwa-Klepacka, *Local border traffic in European Union legislation*, [w:] *Local border traffic...*, *op. cit.*, s. 62-63.

16 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w 2011 r., Dz.U. z 2012 r. Nr 0, poz. 814.

17 W. Romanovskiy, O. Romanowskaja, *op. cit.*, s. 116, 121.

ki, olsztyński, kętrzyński, mągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski i olecki oraz miasta: Elbląg i Olsztyn)<sup>18</sup>.

Praktyka pokazała, iż przemieszczanie się w strefie przygranicznej na terytorium Polski może powodować powstanie pewnych problemów. Niektóre bowiem połączenia wykraczają poza strefę przygraniczną. Ma to miejsce w przypadku połączeń autobusowych i kolejowych (np. pociąg relacji Kaliningrad – Gdynia), których trasy nieznacznie i krótkotrwale wiodą poza strefą przygraniczną (np. m. Tczew), a cudzoziemcy podróżują nimi tylko tranzytem. Podobnie nie ma możliwości przejazdu drogą krajową nr 6 np. z Gdyni na Półwysep Helski przez powiat wejherowski – będący poza strefą przygraniczną. Uwzględnienie jednak tych niedogodności wymagałoby zmiany nie tylko umowy, ale również rozporządzenia nr 1342/2011.

Z zasad małego ruchu granicznego mogą korzystać mieszkańcy strefy przygranicznej, czyli obywatele Polski i Federacji Rosyjskiej oraz obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy, posiadający miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata<sup>19</sup>. Postanowienia umowy dotyczą również współmałżonków i dzieci mieszkańców strefy przygranicznej, w tym pełnoletnich i przysposobionych pozostających na ich utrzymaniu, a także dzieci współmałżonków mieszkańców strefy przygranicznej, w tym pełnoletnich i przysposobionych pozostających na utrzymaniu tych współmałżonków, nawet jeżeli posiadają stałe miejsce zamieszkania w strefie przygranicznej krócej niż trzy lata<sup>20</sup>. Wprowadzenie odstępstwa od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną określonych w kodeksie granicznym Schengen zniósłoby bariery dla handlu i wymiany kulturalnej czy społecznej dla znacznej liczby ludności. Obwód Kaliningradzki zamieszkuje bowiem blisko milion mieszkańców, obszar zaś zaliczony do polskiej strefy przygranicznej – blisko dwa miliony.

Mieszkańcy stref przygranicznych objętych umowami nie muszą już posiadać wizy, a jedynie ważny paszport (dokument podróży) i specjalne zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego.

Zezwolenie, zgodnie z art. 3 ust. 1, może być wydane mieszkańcom stref przygranicznych, którzy:

- a) posiadają ważny dokument podróży;
- b) okażą dokument potwierdzający posiadanie miejsca ich stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata;

18 Art. 2 ust. 1 pkt b w zw. z załącznikiem nr 1 do umowy.

19 Art. 2 ust. 1 pkt e umowy.

20 Art. 2 ust. 2 umowy.

- c) uzasadnią istnienie powodów do wielokrotnego przekraczania polsko-rosyjskiej granicy państwowej, w szczególności dla podtrzymywania więzi rodzinnych, społecznych, kulturalnych, a także kontaktów ekonomicznych i innych, które według przepisów państw-stron nie są uznawane za zatrudnienie lub działalność zarobkową.

Mieszkańcom strefy przygranicznej Obwodu Kaliningradzkiego, wnioskującym o wydanie zezwolenia, nie może być ono wydane w przypadku, gdy jednostka<sup>21</sup>:

- a) jest osobą, wobec której dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS);
- b) stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej, względnie innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Stosownie zaś do postanowień art. 3 ust. 3 umowy, osobom zamieszkującym obszar polskiej strefy przygranicznej wnioskującym o wydanie zezwolenia przez właściwe organy Federacji Rosyjskiej zezwolenie nie może być wydane w przypadku, gdy są osobami, których wjazd na terytorium Federacji Rosyjskiej jest niedozwolony na podstawie ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej<sup>22</sup>.

Zezwolenia wydawane są: dla mieszkańców strefy przygranicznej RP – przez Ambasadę Federacji Rosyjskiej i Konsulat Generalny Federacji Rosyjskiej w Gdańsku, a dla mieszkańców strefy przygranicznej FR – przez Konsulat RP w Kaliningradzie<sup>23</sup>. Opłata za rozpatrzenie wniosku i wydanie zezwolenia ma wynosić 20 euro. Z opłaty zwolnione będą dzieci i młodzież do 16 i powyżej 65 lat oraz inwalidzi niezdolni do pracy i osoby im towarzyszące (mieszkańcy strefy przygranicznej RP) i inwalidzi pierwszej i drugiej grupy, dzieci – inwalidzi oraz osoby im towarzyszące (mieszkańcy strefy przygranicznej FR)<sup>24</sup>.

Rozporządzenie nr 1931/2006 dopuszcza możliwość bezpłatnego wydawania zezwoleń (art. 11), umowa zatem wprowadza bardziej restrykcyjne rozwiązania.

Pierwsze zezwolenie wydawane jest na okres dwóch lat, natomiast każde kolejne na pięć lat<sup>25</sup>.

---

21 Art. 3 ust. 2 umowy.

22 Art. 3 ust. 3 umowy.

23 Art. 8 ust. 3 umowy.

24 Art. 9 ust. 1 i 2 umowy.

25 Art. 4 ust. 2 i 3 umowy.

Zezwolenie uprawnia mieszkańca strefy przygranicznej jednego państwa do wjazdu i pobytu w strefie przygranicznej drugiego państwa<sup>26</sup>. Gdy posiadacz zezwolenia ma jednocześnie ważną wizę, a wjeżdża do strefy przygranicznej na podstawie zezwolenia, nie ma wówczas prawa wyjeżdżania poza strefę przygraniczną<sup>27</sup>.

Osoba, która przekroczy granicę na podstawie zezwolenia uprawniającego do małego ruchu granicznego, będzie mogła przebywać w wyznaczonych strefach przygranicznych jednorazowo do 30 dni, licząc od dnia wjazdu, jednakże łączny czas pobytu nie może przekraczać 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy, liczonych od dnia pierwszego wjazdu<sup>28</sup>.

Również i w odniesieniu do tej kwestii umowa zawiera bardziej restryktywne rozwiązania, bowiem art. 5 rozporządzenia stanowi jedynie, iż umowa określa czas trwania każdego nieprzerwanego pobytu, który nie może przekraczać 3 miesięcy.

W praktyce już pojawiły się problemy interpretacyjne dotyczące tych terminów. Sprawa co prawda nie dotyczy umowy zawartej przez Polskę, ale analogicznej umowy podpisanej między Węgrami a Ukrainą. Warto zatem w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 21 marca 2013 roku<sup>29</sup>.

Sprawa dotyczyła Oskara Shomodi, obywatela Ukrainy, który posiadał zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego z Węgrami. W dniu 2 lutego 2010 r. stanął się na przejściu granicznym w celu udania się na Węgry. Węgierska policja stwierdziła wówczas, że w okresie od dnia 3 września 2009 r. do dnia 2 lutego 2010 r. przebywał on na terytorium Węgier 105 dni, przyjeżdżając tam prawie codziennie na kilka godzin. Z uwagi na fakt, że w ten sposób O. Shomodi przebywał na obszarze Schengen ponad trzy miesiące w okresie sześciu miesięcy, węgierska policja odmówiła mu prawa wjazdu.

O. Shomodi zaskarżył tę decyzję policji do sądów węgierskich, a sąd najwyższy Węgier zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym.

W wyroku Trybunał stwierdził przede wszystkim, że norma ogólna dorobku Schengen, ograniczająca pobyt cudzoziemców do trzech miesięcy w okresie półrocznym, nie ma zastosowania do małego ruchu granicznego. Trybunał podkreślił, że ograniczenie w wymiarze trzech miesięcy określone w rozporządzeniu o małym ruchu granicznym dotyczy „pobytów nieprzerwanych”, podczas gdy ograniczenie wynikające z dorobku Schengen nie odnosi się w żaden sposób do takich pobytów.

26 Art. 4 ust. 1 umowy.

27 Art. 4 ust. 6 umowy.

28 Art. 4 ust. 1 umowy.

29 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C254/11, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db07e997086c3c44aa8b79a80c6885c3b4.e34KaxiL-c3qMb40Rch0SaxuMa310?text=&docid=135406&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=395340>.



Trybunał podkreślił, iż zamiarem prawodawcy Unii przy przyjmowaniu rozporządzenia o małym ruchu granicznym było ustanowienie przepisów autonomicznych i odrębnych od dorobku Schengen. Celem tych przepisów jest umożliwienie ludności danych stref przygranicznych przekraczania zewnętrznych granic lądowych Unii, z uzasadnionych powodów natury ekonomicznej, społecznej, kulturalnej lub rodzinnej, w łatwy sposób, to jest bez nadmiernych ograniczeń administracyjnych, często, ale także regularnie.

W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że posiadacz zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego powinien móc, po pierwsze, swobodnie przemieszczać się w strefie przygranicznej przez okres trzech miesięcy, jeżeli jego pobyt nie został przerwany, a po drugie – korzystać z nowego trzymiesięcznego prawa pobytu po każdym przerwaniu pobytu.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest jedynym organem uprawnionym do dokonania interpretacji prawa Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zobowiązane są do działań zgodnych z wydaną wykładnią. W praktyce może zatem powstać asymetria w stosowaniu umów zawartych przez Polskę. Jeżeli bowiem państwa trzecie będą realizowały umowy na dotychczasowych zasadach, a Polska, zgodnie z wyrokiem Trybunału, to obywatele państw trzecich będą objęci korzystniejszymi zasadami pobytu niż obywatele polscy.

### III

Zainteresowanie otrzymaniem zezwolenia uprawniającego do małego ruchu granicznego utrzymuje się na wysokim poziomie. Konsulat Generalny RP w Kaliningradzie w 2012 roku (od momentu wejścia umowy w życie, czyli od 27 lipca) wydał 20715 zezwoleń, w okresie zaś od 1.01.2013 do 15.10 2013 liczba ta wynosiła – 138971<sup>30</sup>. Strona rosyjska w 2012 roku wydała 25939 zezwoleń, natomiast w okresie od 1.01.2013 do 30.06.2013 – 68529<sup>31</sup>.

Reżim małego ruchu granicznego wpłynął znacząco na wzrost przekroczeń granicy po jej obu stronach. Podczas pierwszych 6 miesięcy 2013 roku ponad 3 miliony osób przekroczyło granicę. Przy utrzymującej się tendencji w całym roku 2013 liczba przekroczeń granicy wynosiłaby około 6 milionów, czyli trzy razy więcej niż w 2011 roku (kiedy było około 2 milionów przekroczeń) i prawie dwa razy więcej niż w 2012 roku (zanotowano wówczas około 4 milionów przekroczeń<sup>32</sup>).

Korzyści wynikające z małego ruchu granicznego dostrzegane są po obu stronach granicy. Z badań opublikowanych przez Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialo-

---

30 Dane udostępnione przez Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Kaliningradzie.

31 V. Voynikov, A. Malinina, *op. cit.*, s. 134.

32 *Ibidem*, s. 133-134.

gu i Porozumienia wynika, że Polacy wśród ekonomicznych korzyści wymieniają: możliwość zakupu tańszego paliwa (45% respondentów); możliwość zakupu tańszych produktów (44%); źródło utrzymania dla mieszkańców (22%), a wśród pozaekonomicznych: ułatwione wyjazdy turystyczne (14%). Natomiast Rosjanie jako ekonomiczne korzyści wymieniają: możliwość zakupu tańszych produktów i handel (72% respondentów) i źródło utrzymania (12%), pozaekonomiczne zaś – to ułatwione wyjazdy turystyczne (15%)<sup>33</sup>.

Wśród artykułów kupowanych przez Polaków dominują: papierosy i tytoń (wskazało 75% respondentów) i alkohole (58%). Rosjanie deklarują zakupy głównie produktów spożywczych (86%) oraz sprzętu RTV/AGD (32%)<sup>34</sup>.

Cele wyjazdów w ramach małego ruchu granicznego to przede wszystkim zakupy i turystyka. Przekraczanie granicy w ramach tej instytucji między Polską a Rosją, w zamiarze podtrzymywania i rozwijania więzi rodzinnych w praktyce, w przeciwieństwie np. do relacji polsko – ukraińskich, występuje bardzo sporadycznie. Ma to swoje uzasadnienie historyczne, bowiem po II wojnie światowej mieszkańcy obecnych stref przygranicznych byli wysiedleni. Ponadto przez wiele lat Obwód Kaliningradzki był obszarem zamkniętym.

\*\*\*

Przedstawiona analiza małego ruchu granicznego między Polską a Rosją skłania do kilku wniosków:

- UE dostrzegła i uwzględniła specyficzny status Obwodu Kaliningradzkiego;
- mały ruch graniczny, będący odstępstwem od reżimu wizowego, znacznie ułatwia kontakty ludności zamieszkałej w strefie przygranicznej;
- umowa nie wykorzystuje wszystkich ułatwień, które daje rozporządzenie. Odnosi się to m.in. do okresu nieprzerwanego pobytu, okresu zamieszkiwania w strefie przygranicznej czy możliwości nieodpłatnego wydawania zezwoleń;
- w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanym w trybie prejudycjalnym może powstać asymetria uprawnień w odniesieniu do zasad pobytu obywateli polskich i obywateli państw trzecich;
- mieszkańcy strefy przygranicznej chętnie korzystają z zasad przekraczania granicy wynikających z małego ruchu granicznego. Główny cel wyjazdów do państwa sąsiedniego to zakupy i turystyka;

33 Mały ruch graniczny w dobrym kierunku. Raport z badania opinii publicznej wśród mieszkańców powiatów objętych Małym Ruchem Granicznym. Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Pojednania. Warszawa 2013, s. 25-27.

34 *Ibidem*, s. 27. Zobacz również: A. Piekutowska, R. Kamiński, I.E. Wakuluk, Analysis of the character and selected socio-economic aspects of implementing agreements on local border traffic on Poland's border with Ukraine and Russia – results of qualitative research, [w:] *Local border traffic...*, *op. cit.*, s. 156-160.

- mały ruch graniczny powinien być kolejnym krokiem do podjęcia decyzji o ruchu bezwizowym.