

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

Radosław Jan Kamiński

Mały ruch graniczny między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą

Rozprawa doktorska napisana
pod kierunkiem naukowym
dr hab. Mieczysławy Zdanowicz, prof. UwB
w Zakładzie Prawa Europejskiego

Białystok 2016

Spis treści

Wprowadzenie	3
Rozdział I.....	13
Ewolucja statusu prawnego granicy polsko-ukraińskiej.....	13
1.1. Granica polsko-radziecka w latach 1945-1991	14
1.1.1. Uwarunkowania polityczne	14
1.1.2. Status prawny.....	16
1.2. Granica polsko-ukraińska w latach 1991-2004.....	21
1.2.1 Uwarunkowania polityczne	21
1.2.2. Status prawny	22
1.3. Granica polsko-ukraińska w latach 2004-2007	25
1.3.1. Uwarunkowania polityczne	25
1.3.2. Status prawny.....	28
1.4. Granica polsko-ukraińska po 2007 roku	32
1.4.1. Uwarunkowania polityczne	32
1.4.2. Status prawny	36
1.5. Wnioski	44
Rozdział II.....	46
Źródła instytucji małego ruchu granicznego	46
2.1. Mały ruch graniczny w prawie Unii Europejskiej	47
2.1.1. Geneza wprowadzenia małego ruchu granicznego do porządku prawnego Unii Europejskiej.....	47
2.1.2. 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	63

2.2. Mały ruch graniczny w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej	77
2.2.1. Geneza wprowadzenia małego ruchu granicznego między Polską a Ukrainą	77
2.2.2. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego z dnia 28 marca 2008 r.	83
2.2.3. Implementacja przepisów o małym ruchu granicznym do polskiego porządku prawnego	104
2.3. Wnioski	125
Rozdział III	128
Zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz proceduralne aspekty umowy o małym ruchu granicznym.....	128
3.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy umowy o małym ruchu granicznym	129
3.2. Procedura wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego w polskich placówkach konsularnych we Lwowie i Łucku	136
3.3. Procedura przekraczania polsko-ukraińskiej granicy w ramach małego ruchu granicznego	153
3.4. Konsekwencje naruszenia przepisów umowy o małym ruchu granicznym.....	158
3.5. Wnioski	174
Rozdział IV	176
Praktyczne aspekty małego ruchu granicznego	176
4.1. Dynamika zjawiska przekraczania granicy polsko-ukraińskiej w ramach małego ruchu granicznego	177
4.2. Aspekt ekonomiczny stosowania umowy o małym ruchu granicznym	189
4.3. Aspekt pozaekonomiczny stosowania umowy o małym ruchu granicznym	206
4.4. Wnioski	207
Zakończenie	210
Bibliografia	216
Załączniki.....	237

Wprowadzenie

Granica polsko-ukraińska ma szczególny status prawny. Jest to granica między dwoma państwami, jednocześnie będąc zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, jak i strefy Schengen.

Członkostwo Polski w strefie Schengen jest konsekwencją wypełniania wymogów wynikających z samego przystąpienia do Unii Europejskiej. *Acquis Schengen*, jako integralna część *acquis communautaire*, obowiązywało Polskę od akcesji do Unii Europejskiej w 2004, natomiast pełne włączenie Polski do strefy Schengen nastąpiło w 2007 r. Uczestnictwo w strefie Schengen jest następstwem inkorporacji *acquis Schengen* do prawa Unii mocą Traktatu Amsterdamskiego¹. Kodeksu graniczny Schengen² nakłada na cudzoziemców przekraczających zewnętrzną granicę strefy Schengen obowiązek posiadania wizy. Odstępstwem od tej reguły są przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 roku. Dokument ten ustanawia przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmienia postanowienia Konwencji z Schengen³ wprowadzające mały ruch graniczny.

Rozporządzenie 1931/2006 wprowadziło katalog przepisów ustanawiających zasady małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach państw członkowskich. Mały ruch graniczny jest instytucją, z której korzystać mają mieszkańcy strefy przygranicznej. Zgodnie z jego przepisami osoby legalnie zamieszkujące obszary przygraniczne mają możliwość uzyskania zezwolenia na mały ruch graniczny. Na jego podstawie mogą przekraczać granicę państwa sąsiedniego i przebywać w obszarze jego strefy przygranicznej. Wprowadzone Rozporządzeniem przepisy pozwalają państwom członkowskim Unii Europejskiej, które posiadają wspólne granice lądowe z państwami trzecimi, na zawarcie z nimi umów dwustronnych, których celem byłoby wdrożenie zasad małego ruchu granicznego ustanowionych Rozporządzeniem 1931/2006.

¹ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. U. WE C 340 z 10.11. 1997

² 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), Dz.U. L 105 z 13.4.2006.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 365 z 30.12.2006.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w chwili, gdy weszły w życie przepisy Rozporządzenia 1931/2006 przystąpił do negocjacji ze stroną ukraińską celem przygotowania umowy o małym ruchu granicznym. Zakończyły się one podpisaniem w Kijowie 22 grudnia 2008 roku Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego⁴. Za wprowadzeniem małego ruchu granicznego stały zarówno cele gospodarcze jak i polityczne. Ustanowienie przepisów, które stanowiłyby odstępstwo od reżimu wizowego strefy Schengen wychodziło naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców obszarów przygranicznych, którzy utrzymują się z handlu przygranicznego, jak również posiadają rodziny po obu stronach granicy. Nie można zapomnieć również o celach politycznych, które mogły zostać zrealizowane poprzez podpisanie powyższej umowy. Był to wyraz dobrosąsiedzkich relacji z Ukrainą oraz realizacji zobowiązania zawartego w Umowie między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach wizowych z 2007 r.⁵, gdzie zapewniono zawarcie przez państwa członkowskie umów o małym ruchu granicznym z Ukrainą.

Umowa o małym ruchu granicznym weszła w życie 1 lipca 2009 r. wprowadzając tym samym do polskiego porządku prawnego instytucję, której ramy prawne i założenia wywodzą się wprost z Rozporządzenia 1931/2006. Mały ruch graniczny stanowi odstępstwo od reżimu wizowego strefy Schengen. Wejście w życie nowej umowy, która funkcjonuje na polsko – ukraińskiej granicy, ustanowiło zupełnie nowy system ruchu 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 stosunkowo nowa instytucja i nie doczekała się jeszcze kompleksowego

⁴ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. 2009 nr 103 poz. 858.

⁵ Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz z dnia 18 czerwca 2007 r., Dz. U. L 332/68 z 2007.

omówienia. Ze względu na jej charakter, mały ruch graniczny pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą wydaje się wart zgłębienia w rozprawie.

Celem badawczym pracy jest kompleksowe przedstawienie małego ruchu granicznego funkcjonującego między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą, jako odstępstwa od reżimu wizowego strefy Schengen.

Osiągnięcie wskazanego celu będzie możliwe poprzez realizację szeregu bardziej szczegółowych zadań obejmujących:

- wskazanie ewolucji statusu prawnego granicy polsko-ukraińskiej,
- przedstawienie genezy i charakteru prawnego Rozporządzenie 1931/2006,
- przedstawienie genezy i charakteru prawnego Umowy o małym ruchu granicznym,
- określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego Umowy o małym ruchu granicznym,
- wskazanie proceduralnego aspektu funkcjonowania małego ruchu granicznego,
- przedstawienie praktycznych aspektów funkcjonowania małego ruchu granicznego,
- określenie wpływu małego ruchu granicznego na podmioty nim objęte.

Problemem badawczym w rozprawie jest ustalenie czy Umowa o małym ruchu granicznym, będąca głównym źródłem regulacji funkcjonowania małego ruchu granicznego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą, odpowiada standardom i normom zawartym w prawie Unii Europejskiej i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Postawiono następujące tezy badawcze :

- Przebieg granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą od lat 50 XX się nie zmienił, jednak jej status prawny ulegał radykalnym przemianom.

- Mały ruch graniczny stanowi odstępstwo i wyjątek od reżimu wizowego strefy Schengen o ograniczonym podmiotowo i terytorialnie zakresie.
- Funkcjonowanie małego ruchu granicznego nie wpływa negatywnie na bezpieczeństwo zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.
- Mały ruch graniczny jest czynnikiem wpływającym na rozwój kontaktów handlowych, społecznych i kulturalnych w obszarze strefy przygranicznej.

Praca składa się z: wprowadzenia, czterech rozdziałów, zakończenia oraz załączników.

Rozdział pierwszy poświęcony jest przedstawieniu ewolucji statusu granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą. Punktem wyjścia jest omówienie obowiązujących definicji granicy w świetle prawa krajowego i prawa międzynarodowego publicznego. Następnie opisano wydarzenia, które doprowadziły do ustalenia obecnie obowiązującego kształtu granicy polsko-ukraińskiej oraz również funkcjonowanie granicy w okresie PRL-u. Kolejna część rozdziału ukazuje funkcjonowanie ruchu osobowego na granicy od 1991 r. do 2004 r. czyli, przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do struktur europejskich. Omówione zostają zmiany jakie nastąpiły w przepisach o ruchu osobowym, które były konsekwencją wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dalsza część rozdziału ma za zadanie nakreślenie zmian jakie zaszły w statusie polsko-ukraińskiej granicy po wejściu w 2007 r. Rzeczypospolitej Polskiej do strefy Schengen, jak również przemiany jakie nastąpiły w ruchu osobowym w konsekwencji tych działań. Rozdział ten ma na celu przybliżenie przepisów o ruchu osobowym na granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą oraz ukazanie zmian jakie w nich następowały na przestrzeni lat wraz z zobrazowaniem ich wpływu na skalę i dynamikę przekraczania granicy przez cudzoziemców.

W rozdziale drugim omówiono źródła instytucji małego ruchu granicznego. Dokonana zostaje analiza aktów prawnych wprowadzających mały ruch graniczny oraz aktów mających na celu realizację przepisów o małym ruchu granicznym. Rozdział podzielony jest na dwie części. W części pierwszej uwaga zostaje poświęcona unijnym regulacjom wprowadzającym mały ruch graniczny. Ukazano genezę małego ruchu granicznego oraz drogę legislacyjną prowadzącą do wdrożenia regulacji prawnych

ustanawiających omawianą instytucję. Następnie eksplikacji poddane zostaje Rozporządzenie 1931/2006, próba ukazania charakteru tego aktu jak i umiejscowienia go w systemie prawnym Unii Europejskiej. Przedstawiono i analizie poddano przepisy ustanawiające mały ruch graniczny na gruncie prawa europejskiego. Druga część rozdziału poświęcona jest zaprezentowaniu krajowych regulacji prawnych dotyczących małego ruchu granicznego. Scharakteryzowana zostaje geneza podpisania Umowy o małym ruchu granicznym z Ukrainą, przez ukazanie negocjacji ze stroną ukraińską, jak również konsultacji z Komisją w zakresie zgodności treści Umowy z przepisami zawartymi w Rozporządzeniu 1931/2006. Analizowana jest treść Umowy o małym ruchu granicznym. Omówiono przepisy wprowadzające system małego ruchu granicznego na granicę między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą. Badane są w szczególności przepisy dotyczące definicji obszaru strefy przygranicznej oraz limitu czasu jaki cudzoziemiec może przebywać na obszarze państwa sąsiedniego. Przybliżone zostają regulacje dotyczące funkcjonowania małego ruchu granicznego wprowadzone Umową o małym ruchu granicznym oraz skonfrontowane pod względem zgodności z przepisami Rozporządzenia 1931/2006. W dalszej części rozdziału przedstawiono akty prawa krajowego. Koniecznością było wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach prawa celem dostosowania ich do regulacji unijnych. Omówione zostają przepisy Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r.⁶ jak i nowej Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.⁷ dotyczące małego ruchu granicznego. Przeglądowi poddano również akty o charakterze wykonawczym służące wykonaniu przepisów wprowadzających mały ruch graniczny do polskiego porządku prawnego. Rozdział ten ma na celu dokonanie dokładanej interpretacji aktów prawnych dotyczących małego ruchu granicznego na gruncie prawa unijnego i krajowego. Pozwoli to na lepsze zrozumienie badanego zagadnienia, jak również stanowi wprowadzenie do części rozprawy dedykowanej praktycznemu wymiarowi funkcjonowania małego ruchu granicznego.

Rozdział trzeci poświęcono na studium zakresu podmiotowego i przedmiotowego małego ruchu granicznego oraz jego proceduralnym aspektem. Omówiono w nim kwestie dotyczące procesu wydawania zezwoleń na mały ruch graniczny podmiotom do tego uprawnionym przez placówki konsularne Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie i w Łucku. Przybliżono również sytuacje odmowy

⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1175.

⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013 poz. 1650.

wydania zezwolenia, jak również ich cofnięcia. Zbadanie procedur związanych z wydawaniem zezwoleń, odmową ich wydania oraz ich cofnięciem w zestawieniu z danymi statystycznymi pozwala na lepsze zobrazowanie wagi i znaczenia omawianej instytucji. Dodatkowo pozwala to na przeanalizowanie tendencji jakie zachodzą wśród podmiotów objętych ułatwieniami w ramach systemu małego ruchu granicznego. W dalszej części rozdziału zaprezentowane zostały kwestie związane z procedurą przekraczania granicy przez cudzoziemców podróżujących w ramach małego ruchu granicznego. Następnie wskazano sankcje jakie mogą być stosowane wobec cudzoziemców łamiących przepisy Umowy o małym ruchu granicznym. Zbadane zostają poszczególne rodzaje sankcji, które zostały przewidziane w przepisach Umowy, jak również zmiany jakie w nich zaszły w związku z wejściem w życie nowej ustawy o cudzoziemcach. Podsumowaniem części rozdziału dotyczącego sankcji jest przedstawienie danych statystycznych prezentujących liczbę wydanych sankcji w stosunku do cudzoziemców w związku z łamaniem przez nich przepisów Umowy. Dane te obrazują jak cudzoziemcy stosują się do przepisów systemu ułatwiającego przekraczanie granicy. Zaprezentowanie i omówienie w tym rozdziale procedury zostało dokonane w oparciu o analizę aktów prawnych przeprowadzoną w rozdziale drugim, jak również w wyniku badań własnych autora w polskich jednostkach konsularnych na Ukrainie i oddziałach Straży Granicznej.

Rozdział czwarty ma na celu omówienie stosowania umowy przez cudzoziemców podróżujących w ramach małego ruchu granicznego. Za zadanie ma on przedstawienie skali i dynamiki małego ruchu granicznego na polsko-ukraińskiej granicy, jak również ukazanie aspektu ekonomicznego i pozaekonomicznego funkcjonowania małego ruchu granicznego. Rozdział ten stanowi podsumowania dotychczasowych teoretycznych rozważań poprzez ukazanie badanej instytucji od jej praktycznej strony i w odniesieniu do podmiotów z niej korzystających. Pierwsza część rozdziału przedstawia skalę i dynamikę przekraczania granicy przez cudzoziemców w ramach małego ruchu granicznego w okresie od jego wyjścia w życie 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2014 r. Obrazują one tendencję w liczbie przekroczeń granicy na przestrzeni lat, jak również udział małego ruchu granicznego w ogólnej liczbie przekroczeń. Dalsza część rozdziału ma na celu ukazanie aspektu ekonomicznego i pozaekonomicznego małego ruchu granicznego. Przedstawione w tej części rozdziału dane mają za zadanie zobrazowanie wagi i znaczenia omawianej instytucji. Szczególnie

ukazanie ekonomicznego aspektu małego ruchu granicznego pozwoli na przedstawienie, w perspektywie obszarów przygranicznych, konieczność wprowadzania ułatwień w przekraczaniu granicy. Dokonane w rozdziale badania zostały przeprowadzone w oparciu o statystyki udostępnione przez Straż Graniczną, coroczne raporty Głównego Urzędu Statystycznego oraz badania własne. Prezentowane w niniejszej rozprawie dane statystyczne pochodzą z okresu od wejścia w życie małego ruchu granicznego między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą 1 lipa 2009 r. do 31 grudnia 2014 r. Niniejsza rozprawa nie zawiera danych statystycznych za 2015 r. ze względu na publikację przez Główny Urząd Statystyczny danych za 2015 rok w drugiej połowie 2016 r. oraz w związku z zakończeniem realizacji projektu badawczego o numerze N N110 189040 pt. „Mały ruch graniczny na polskim odcinku zewnętrznej granicy Unii Europejskiej” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w trakcie którego odbyły się kwerendy badawcze w czasie których zgromadzono prezentowany materiał badawczy.

Do realizacji kompleksowego przedstawienia instytucji małego ruchu granicznego na granicy polsko-ukraińskiej konieczna jest szczegółowa analiza regulacji prawnych, literatury przedmiotu, ukazanie praktycznego aspektu funkcjonowania instytucji oraz jego wpływu na podmioty z niego korzystające. Zastosowano następujące metody badawcze: metodę historyczną, metodę analizy prawnej, metodę formalno-dogmatyczną, metodę analizy porównawczo-prawnej, metodę analizy statystycznej, metodę empiryczną.

Praca została przygotowana w oparciu o literaturę oraz o obszerny zbiór materiałów źródłowych, które stanowiły podstawę realizacji celu badawczego. Warto zwrócić uwagę na fakt, że nie ma w polskiej literaturze monografii zawierających analizę prawną funkcjonowania małego ruchu granicznego. Większość publikacji dotyczy jedynie podstawowych informacji o omawianej instytucji.

Niezbędnym elementem rozprawy było dokonanie badań ilościowych i jakościowych. Badania ilościowe oparte zostały na analizie danych statystycznych oraz badaniach ilościowych własnych. Przygotowane zostały w oparciu o dane statystyczne podane do publicznej wiadomości przez Komendę Główną Straży Granicznej, pozwalające jedynie na ocenę skali i tendencji przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego. Wobec czego pełniejsza analiza skali

i dynamiki zjawiska małego ruchu granicznego została dokonana w oparciu o dane uzyskane z konsulatów właściwych do przyjmowania wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Informacje zebrane zostały podczas trzech staży badawczych w Konsulacie Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie w dniach 27-28 marca 2012 r., 22-24 lipca 2013 r., 8 kwietnia 2014 r. oraz stażu badawczego w Konsulacie Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej w Łucku w dniach 25-26 lipca 2013 r. Dane ilościowe zebrane podczas staży pozwalają przedstawić liczbę złożonych wniosków o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny, liczbę odmów wydania zezwoleń, liczbę wydanych zezwoleń na mały ruch graniczny oraz liczbę zezwoleń cofniętych. Dodatkowo w Konsulacie Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie uzyskano szczegółowe dane przedstawiające powody odmów wydania zezwoleń na mały ruch graniczny.

W oparciu o dane statystyczne i badania ilościowe, można jedynie ocenić skalę i tendencję badanych zjawisk. Jednakże, celem rozprawy jest kompleksowe przedstawienie małego ruchu granicznego na polsko-ukraińskiej granicy, a nie będzie to możliwe bez analizy jakościowej.

Szczególnie w studiach nad Unią Europejską istnieją zagadnienia badawcze, które wymagają połączenia badań jakościowych i ilościowych⁸. Takim zagadnieniem jest niewątpliwie mały ruch graniczny. Badanie jakościowe zostało przeprowadzone w oparciu o metodę wywiadu pogłębianego. Pogłębiany wywiad indywidualny ma na celu rozwiązanie problemów o charakterze jakościowym. W wywiadzie indywidualnym osoba przeprowadzająca badania może całą swoją uwagę skupić na jednym respondencie, dzięki czemu zarówno ilość, jak i głębokość pozyskanych informacji jest większa. Metoda ta jest wykorzystywana często celem uzupełnienia danych ilościowych⁹. Wywiad jest jednym z ważniejszych narzędzi badawczych przeznaczonych do rejestracji odpowiedzi respondentów. Zawiera on świadomy logiczny układ pytań. Pytania w kwestionariuszu dotyczą tylko jednego zjawiska¹⁰, jakim jest mały ruch graniczny. Zostały tak ułożone aby tworzyły zwartą i konsekwentną całość. Zasadą było, aby pytań było jak najmniej, jednak na tyle dużo

⁸ J. Wiśniewska, *Wywiad jako technika gromadzenia danych w badaniach jakościowych*, (w:) *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działań Unii Europejskiej*, red. K. Ławniczak, Warszawa 2013, s. 58.

⁹ M. Kaczmarek, I. Olejnik, A. Springer, *Badania jakościowe – metody i zastosowania*, Warszawa 2013, s. 114.

¹⁰ J. Apanowicz, *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej*, Warszawa 2005, s. 59.

aby umożliwiły wyczerpanie badanego zagadnienia. Pytania były krótkie, jasne i zrozumiałe, aby odpowiedź była jednoznaczna, nie wymagała dalszych wyjaśnień. W wywiadzie, który jest anonimowy, zawarto również pytania odnoszące się do cech społeczno-demograficznych respondentów. Pytania dotyczące tych informacji znajdują się na początku kwestionariusza i odnoszą się do wieku i płci badanych¹¹. Stanowiły one tym samym pytania o charakterze ogólnym i wprowadzającym, aby następnie przejść do konstrukcji pytań bardziej szczegółowych¹². W wywiadzie znajdowały się zarówno pytania otwarte, jak i zamknięte. Celem wywiadu było uzyskanie danych dotyczących oceny instytucji małego ruchu granicznego w perspektywie jego wpływu na wymianę handlową, wymianę kulturalną i współpracę regionalną. Zastosowana w tym zakresie metodologia wywiadu pogłębionego miała ponadto na celu uzyskanie informacji o barierach, jakie napotykają mieszkańcy regionu objętego małym ruchem granicznym podczas realizacji umów. Dokonana analiza pozwoliła na wysunięcie wniosków co do faktycznej realizacji Umowy o małym ruchu granicznym zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą oraz jej wpływu na osoby z niej korzystające. Wywiady zostały przeprowadzone przed Konsulatem Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie w dniach 22-23 lipca 2013 r. W tym okresie przeprowadzono badanie 48 anonimowych respondentów, mieszkańców ukraińskiej strefy przygranicznej. Indywidualny wywiad pogłębiony został przeprowadzony według ściśle określonego schematu, który znajduje się w Załączniku nr 5 – „Wzór wywiadu pogłębionego”.

Zastosowanie wywiadu jako techniki gromadzenia danych w badaniach jakościowych wydaje się być bardzo korzystne w analizie tematów związanych z Unią Europejską, szczególnie w kwestii, gdzie można zaobserwować społeczne jej oddziaływanie. Wywiad daje możliwość bardzo pogłębionego wglądu w badaną problematykę¹³. W przypadku instytucji małego ruchu granicznego, który został stworzony jako narzędzie, które ma na celu ułatwienie życia mieszkańcom strefy przygranicznej, w aspekcie powyżej przedstawionych technik, jak najbardziej zasadne wydaje się być zastosowanie badań jakościowych. Wyniki przeprowadzonych wywiadów pozwolą, przybliżyć bezpośredni wpływ omawianej instytucji na osoby z niego korzystające. Zostały one przedstawione w rozdziale czwartym.

¹¹ Ibidem.

¹² R.A. Podgórski, *Metodologii badań socjologicznych*, Olsztyn-Bydgoszcz 2007., s. 196.

¹³ Ibidem, s. 67.

Dokonanie w niniejszej rozprawie analizy aktów prawych dotyczących małego ruchu granicznego oraz studium literatury tematu pozwoliło nakreślić charakter i ramy funkcjonalne omawianej instytucji. Jednakże, celem pracy jest całościowe przedstawienie małego ruchu granicznego na granicy polsko-ukraińskiej. Nie byłoby to możliwe bez ukazania aspektu proceduralnego instytucji oraz jego wpływu na funkcjonowanie organów państwa, które zajmują się realizacją postanowień Rozporządzenia 1931/2006 i Umowy o mały ruchu granicznym, jak również bez przeprowadzenia wskazanych powyżej staży badawczych. Jednym z podstawowych celów wprowadzenia małego ruchu granicznego było zapewnienie, aby granice z państwami trzecimi nie stanowiły bariery dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy współpracy transgranicznej. Wobec czego, konieczne wydaje się sprawdzenie tej tezy poprzez ukazanie wyników badań ilościowych, jak i jakościowych. Analizując powyższe fakty, zastosowanie różnych metod badawczych przedstawionych wydaje się być konieczne. Analizę prawną, studium literatury tematu, badania ilościowe i jakościowe pozwolą na kompleksowe ukazanie złożoności oraz wagi instytucji małego ruchu granicznego.

Rozdział I

Ewolucja statusu prawnego granicy polsko-ukraińskiej

Ukazanie ewolucji statusu prawnego granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą wydaje się być niezbędnym elementem wprowadzającym do dalszych rozważań nad instytucją małego ruchu granicznego.

Celem niniejszego rozdziału jest zobrazowanie procesu kształtowania się granicy polsko-ukraińskiej, a w szczególności przedstawienie jej statusu prawnego. Na przestrzeni lat zaszło na niej wiele zmian, które miały wyraźny wpływ na skalę i dynamikę ruchu osobowego odbywającego się na granicy. Zależności te wskazane są w klauzuli czasowej poczynając od okresu powojennego i ukształtowania się polskiej granicy wschodniej, przez kolejne etapy zmian: od rozpadu Związku Radzieckiego poprzez wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i wejście do strefy Schengen, aż do wprowadzenia małego ruchu granicznego.

Ukazanie przemian jakie zachodziły na polsko-ukraińskiej granicy, jak również przedstawienia znaczenia przystąpienia Polski do strefy Schengen, w szczególności omówienie ram instytucjonalnych i założeń prawnych kodeksu granicznego Schengen w pierwszym rozdziale rozprawy, pozwoli na lepsze zrozumienie małego ruchu granicznego jako instytucji stanowiącej odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej.

Zmiany statusu prawnego granicy polsko-ukraińskiej i ich oddziaływanie na ruch osobowy, szczególnie po wstąpieniu Polski do strefy Schengen, miały wyraźny wpływ na wprowadzenie małego ruchu granicznego, który jest głównym przedmiotem niniejszej rozprawy. Wobec czego ukazanie ewolucji statusu granicy polsko-ukraińskiej stanowi konieczny wstęp do pełnego scharakteryzowania i przedstawienie omawianej instytucji.

1.1. Granica polsko-radziecka w latach 1945-1991

1.1.1. Uwarunkowania polityczne

W wyniku wybuchu II Wojny Światowej terytorium Polski zostało podzielone między Związek Radziecki a Niemcy. Polska co prawda miała ustalone i potwierdzone układami międzynarodowymi granice, jednak wobec wydarzeń z lat 1939-1945 skutkujących zmianą układu sił w Europie powrót do granic przedwojennych wydawał się być niemożliwy.

W dniach 28 listopada – 1 grudnia 1943 r. w Teheranie odbyło się spotkanie przywódców trzech głównych mocarstw koalicji antyhitlerowskiej – Związku Radzieckiego, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Do Iranu przejechali Józef Stalin, Franklin Delano Roosevelt i Winston Churchill. W owym czasie pozycja Stalina była mocna. Niemcy ponieśli klęskę w bitwie pod Moskwą w dniach 2 października 1941 r. – 7 stycznia 1942 r. i w bitwie pod Stalingradem w okresie od 23 sierpnia 1942 r. – 2 lutego 1943 r., a duże znaczenie miała zwycięska operacja wojsk radzieckich na Łuku Kurskim, która trwała od 5 lipca do 23 sierpnia 1943 r. Wykorzystując swoją silną pozycję na konferencji, Stalin stał się głównym inicjatorem rozwiązania spraw polskich¹⁴. Polska była w tym czasie sojusznikiem aliantów i posiadała ze wszystkich rządów na emigracji najliczniejszą armię. Pierwsza rozmowa Churchilla ze Stalinem na temat nakreślenia polskiej granicy odbyła się 28 listopada, wtedy też pierwszy raz padła propozycja przesunięcia granicy zachodniej na Odrze. Następnie sprawa granicy polskiej została poruszona na plenarnej dyskusji 1 grudnia, podczas której Stalin opowiedział się przeciwko zagarnięciu przez Polskę terytoriów Białorusi i Ukrainy, dodając, że zgodnie z granicą z 1939 r.¹⁵ ziemie ukraińskie i białoruskie zostały zwrócone Ukrainie i Białorusi, a Związek Radziecki obstaje przy granicach z 1939 r., gdyż są uzasadnione pod względem etnograficznym¹⁶. Wysunięta przez Stalina koncepcja ustalenia granic Polski między Odrą i Bugiem z włączeniem Prus Wschodnich bez rejonu królewieckiego została zaakceptowana przez Roosevelta

¹⁴ H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966-1996*, Warszawa 1998, s. 319.

¹⁵ Granica ustalona tajnym protokołem do Paktu o nieagresji pomiędzy Rzeszą Niemiecką i Związkiem Socjalistycznych Republik Rad z 23 sierpnia 1939 r.

¹⁶ A. Wasilewski, *Granica lorda Curzona polska granica wschodnia od Wersalu do Schengen*, Toruń 2003, s. 92.

i Churchilla bez większego sprzeciwu. Nikt nie bronił praw Polski do ziem wschodnich i granicy ryskiej, a protesty rządu emigracyjnego zostały zignorowane¹⁷.

Ponowne spotkanie przywódców koalicji antyhitlerowskiej miało miejsce w dniach od 4 do 11 lutego 1945 r. na Krymie. Sprawa polska była jednym z najważniejszych punktów w porządku obrad konferencji, sześć z ośmiu posiedzeń plenarnych dotyczyło spraw polskich. Stanowisko brytyjskie w sprawie wschodniej granicy polskiej zakładało, że wschodnią granicą Polski pozostanie uzgodniona wcześniej „linia Curzona”, z przekazaniem Lwowa Związkowi Radzieckiemu. Delegacja amerykańska przedstawiała korzystniejsze dla Polski rozwiązanie z pozostawieniem po stronie polskiej okręgu lwowskiego oraz pól naftowych. Jednak Stalin nie zgodził się na takie rozwiązanie. Podkreślając czynnik ukraiński, opowiedział się za pozostawieniem Lwowa w obrębie Związku Radzieckiego i przyznanie Polsce rekompensaty w postaci granicy na Nysie Zachodniej. Zgodnie z podjętymi na Krymie ustaleniami Polska przekazała na wschodzie 184 000 km², co stanowiło 47,5% dawnego terytorium państwa, które w 1931 r. zamieszkiwało 11 mln ludzi, z czego 4 mln stanowili Polacy¹⁸.

Trzecie spotkanie przywódców zwycięskich już mocarstw miało miejsce w Poczdamie w dniach 17 lipca – 2 sierpnia 1945 r., celem jego było rozstrzygnięcie i ustalenie polskiej granicy zachodniej. Wielką Brytanie reprezentował nowy premier Clement Attlee, a Stany Zjednoczone prezydent Harry Truman. Kwestie dotyczące polskiej granicy wschodniej nie były przedmiotem dyskusji. Decyzje podjęte na Krymie nie były kwestionowane przez delegatów Związku Radzieckiego, Stanów Zjednoczonych ani Wielkiej Brytanii. Ustalono przebieg zachodniej granicy wzdłuż Odry i Nysy¹⁹.

W Poczdamie ustalony został ostateczny kształt granic Polski. Decydującą rolę odegrał Związek Radziecki, a dokładnie Stalin, który jako pierwszy wysunął koncepcję przesunięcia Polski do jej historycznych granic opartych na Odrze i Bugu. Emigracyjny rząd polski nie odegrał prawie żadnej roli w ustanowieniu ostatecznego kształtu terytorialnego Polski i jej granic, a jego postulaty ignorowano, począwszy od 1943 r. sprawy polskie prawie w całości przeszły w ręce Stalina²⁰.

¹⁷ H. Dominiczak, op. cit., s. 320.

¹⁸ A. Wasilewski, op. cit., s. 95.

¹⁹ Ibidem, s. 96.

²⁰ H. Dominiczak, op. cit., s. 326.

Nowa granica wschodnia rozdzieliła tereny, które przez kilkaset lat należały do jednego organizmu państwowego: granica polsko-rosyjska do Prus Wschodnich, granica polsko-litewska do Unii Korony Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego, i Imperium Rosyjskiego, granica polsko-białoruska nie posiada także swojego odpowiednika w historii, a grania polsko-ukraińska przegrodziła obszary, które do rozbiorów należały do I Rzeczypospolitej, a w XIX wieku do Imperium Rosyjskiego lub do Austrii. To spowodowało, że granica polsko-radziecka stanowiła barierę w rozwoju kontaktów handlowych, społecznych, naukowych i kulturalnych, a także przyczyniła się do zaniedbań w zagospodarowaniu przygranicznej strefy wschodniej²¹.

1.1.2. Status prawny

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej definiuje granice jako powierzchnię pionową przechodzącą przez linię graniczną oddzielającą terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi²². Przedstawiona w ustawie definicja, jest zgodna z powszechnie obowiązującą w prawie międzynarodowym, gdzie granica to powierzchnia prostopadła do powierzchni ziemi, oddzielająca terytorium jednego państwa od terytorium innych państw lub obszarów nie mających niczyjej suwerenności²³. W literaturze znajdują się również pełniejsze definicje granicy, gdzie określa się ją jako: linię, na której kończy się władza państwowa; linia, która oddziela terytorium jednego państwa od terytorium innego państwa lub morza otwartego; linia zetknięcia terytoriów dwóch państwa²⁴. Terytorium państwa stanowi trójwymiarowa przestrzeń, a nie tylko powierzchnia kuli ziemskiej. Dlatego też granica państwa rozgranicza zarówno powierzchnię kuli ziemskiej, jak również przestrzeń powietrzną i podziemną, prostopadle do powierzchni kuli ziemskiej²⁵.

²¹ A. Wasilewski, op. cit., s. 108.

²² Ustawa o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r., Dz.U. nr 78, poz. 461 z późn. zm., art. 1.

²³ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2013, s.182.

²⁴ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966 za: A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 89.

²⁵ W. Góralczyk, S. Sawicki, op. cit., s. 183.

Termin granicy pojawiło się w stosunkach międzynarodowych, dopiero na przełomie XIII i XIV wieku, jednak pojęcie granicy linearnej datuje się od czasów rewolucji francuskiej. Tak rozumiana granica została użyta w licznych traktatach zawieranych przez Francję na przełomie XVIII i XIX wieku, a w szczególności w traktacie paryskim z 1814 r. oraz akcie kongresu wiedeńskiego z 1815 r. Podstawą prawną ustalenia granicy jest z reguły umowa międzynarodowa, która określa jej przebieg lub sposób wyznaczenia w terenie. Sąsiadujące państwa w sposób wyraźny ustalają przebieg granic²⁶. Szczegółowy przebieg granicy na powierzchni ziemi jest przedmiotem międzynarodowych umów o charakterze dwustronnym bądź wielostronnym. Określają one rozgraniczenie między państwami w terenie. Granice państwowe, w wyniku delimitacji polegającej na ich wyznaczeniu w formie kartograficznej, przyjmują konkretny kształt w procesie demarkacji²⁷.

Obecna granica polsko-ukraińska, a dokładnie jej kształt jest efektem porozumień politycznych zawartych w okresie II Wojny Światowej przez przedstawicieli trzech zwycięskich mocarstw: Związku Radzieckiego, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Wschodnia granica Polski po II Wojnie Światowej została określona na konferencji w Poczdamie²⁸ (17 lipiec – 2 sierpień 1945 r.), jednak jej kształt zatwierdzono na konferencji w Jałcie²⁹ (4-11 luty 1945 r.), gdzie była jednym z głównych tematów obrad. Według koncepcji zaproponowanej przez Związek Radziecki granica miała przebiegać według „linii Curzona”³⁰, czyli projektu linii demarkacyjnej wojsk polskich i bolszewickich, zaproponowanego przez brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Lorda Curzona w 1919 r. Projekt przedstawiony przez Wielką Brytanię w owym czasie nie miał faktycznego wpływu na kształt granicy wschodniej II Rzeczypospolitej, jednak Związkowi Radzieckiemu udało się przekonać przedstawicieli zwycięskich mocarstw, że właśnie ta koncepcja przedstawia najwłaściwszy kształt wschodniej granicy Polski. Pamiętać przy tym należy, że według oryginalnego projektu istniały dwie wersje linii demarkacyjnej: korzystna dla Polski, która pozostawiała Lwów w jej obrębie, oraz ostatecznie przyjęta,

²⁶ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa, 2009, s.209.

²⁷ K. Heffner, *Granica – rozwój instytucji (definicja, etymologia, typologia)*, (w:) *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S. Grochmalski, Opole 2010, s. 83.

²⁸ Foreign relations of the United States : diplomatic papers : the Conference of Berlin (the Potsdam Conference), 1945 <http://digioll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?id=FRUS.FRUS1945Berlin01>, dostęp dnia 31.01.2016.

²⁹ Foreign relations of the United States. Conferences at Malta and Yalta, 194, <http://digioll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?id=FRUS.FRUS1945>, dostęp dnia 31.01.2016.

³⁰ R. Bierzanek, J. Symonides, op. cit., s.213.

a zaproponowana przez Związek Radziecki, według której, granica przebiega 80 km na zachód od Lwowa. W związku z powyższymi faktami można śmiało stwierdzić, że decyzje o kształcie wschodniej granicy Polski zostały podjęte bez uwzględnienia kwestii historycznych czy też zwrócenia uwagi na narodowo-etniczne pochodzenie ludności zamieszkującej ziemię, przez którą miała przebiegać nowa granica³¹.

Po wejściu w życie umowy poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 r., nadającej ostateczny kształt granicom Polski, w Moskwie zostały podpisane umowy międzynarodowe ze Związkiem Radzieckim, które regulowały kwestie związane ze szczególnymi zagadnieniami dotyczącymi granicy łączącej oba państwa. Umowa z dnia 16 sierpnia 1945 r. o polsko-radzieckiej granicy państwowej³² w pierwszym artykule określała granicę państwową dzielącą oba państwa wzdłuż linii Curzona z odchyleniami na rzecz Polski w niektórych rejonach od pięciu do ośmiu kilometrów. Artykuł 2 przedstawiał dokładny opis linii granicznej i przekazywał jej delimitację w terenie Mieszanej Komisji Polsko-Radzieckiej³³. Prace komisji trwały od 7 marca 1946 r. do 27 kwietnia 1947 r. i tylko w nieznaczny sposób zmieniły kształt granicy wyznaczony w umowie z 16 sierpnia 1945 r. Pewne trudności w wytyczaniu linii granicznych Komisja miała na odcinku górskim, jednak pomimo tego prace postępowały szybko, wpływ na to miał fakt, że prawie 50% granicy ze Związkiem Radzieckim stanowiły granice rzeczne³⁴.

W 1951 r. doszło do niewielkiej zmiany kształtu granicy polsko-radzieckiej, na odcinku obecnie graniczącym z Ukrainą. Na mocy umowy o zmianie granic z dnia 15 lutego 1951 r.³⁵ Polska przekazała Związkowi Radzieckiemu ziemię między Bugiem, Sołokiją, Huczwą na południe od Hrubieszowa i na wschód od Tomaszowa Lubelskiego, a w zamian otrzymała obszary w rejonie Bieszczad z Ustrzykami Dolnymi. Oba państwa przekazały sobie nawzajem tereny o równej powierzchni 480 km². Pozwoliło to zadość uczynić ewentualnym teraźniejszym i przyszłym roszczeniom. Przyjmuje się, że powodem zamiany było odnalezienie na terytorium Polski cennych złóż węgla brunatnego, a dodatkowo ziemię przekazane Związkowi

³¹ H. Dominiczak, op. cit., s. 362.

³² Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej z dnia 16 sierpnia 1945 r., Dz. U. 1947, nr 35, poz. 167.

³³ A. Klafkowski, *Granica polsko-niemiecka po II Wojnie Światowej*, Poznań 1970, s. 39.

³⁴ H. Dominiczak, op. cit., s. 362.

³⁵ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o zmianie odcinków terytoriów państwowych, podpisana dnia 15 lutego 1951 r., Dz.U. 1952 nr 11 poz. 63.

Radzieckiemu cechowały się dobrymi glebami³⁶. Tak ukształtowana linia graniczna nie uległa do dnia dzisiejszego zmianie.

Pomimo wytyczenia wschodniej granicy Polski nie możliwa była jednak jej skuteczna kontrola. Spowodowane to było znacznym przesunięciem granic państwa polskiego jak również konsekwencją wojny. Lata 1945-1949 to okres wzmożonego ruchu transgranicznego związanego z przesiedlaniem ludności. Szacuje się, że w tym okresie wysiedlono z Polski około 3 milionów Niemców, na tereny Związku Radzieckiego przesiedlono około 500 tysięcy Ukraińców, zaś do kraju wróciło ponad 4 miliony Polaków.³⁷ Od końca 1946 r. osobowy ruch graniczny zaczął się stabilizować, wiązało się to z utworzeniem Wojsk Ochrony Pogranicza, dokumentem potrzebnym do przekroczenia granicy był paszport. Dla repatriantów zostały utworzone specjalne przejścia graniczne.

W kolejnych latach przekraczanie granicy stawało się coraz trudniejsze, zaostrzenie reżimu w okresie stalinowskim i rygorystyczna polityka paszportowa oraz wizowa spowodowały znaczny spadek liczby osób wyjeżdżających legalnie z kraju. Przyjmuje się, że w latach 1950-1956 nastąpiło niemal całkowite zamknięcie granic.³⁸ Otrzymanie zezwolenia na wyjazd z Polski wiązało się z licznymi problemami, a osoba ubiegająca się o takie zezwolenie narażała się na dokładną kontrolę przez służbę bezpieczeństwa. W okresie 1946 – 1955 Polską granicę w ruchu paszportowym (z wyłączeniem repatriantów) przekroczyło 1.204.115 Osób, czyli około 120 tys. osób rocznie³⁹.

Po 1957 roku nastąpiła liberalizacja reżimu, a co z tym idzie ułatwienia w zakresie przepisów paszportowych i wizowych. Zaowocowało to zwiększeniem ruchu na przejściach granicznych. Wjazd na teren Związku Radzieckiego mógł odbywać się tylko na podstawie zaproszeń⁴⁰. W latach siedemdziesiątych wzrosła liczba wycieczek organizowanych przez polskie biura podróży, które cieszyły się dużym zainteresowaniem, ze względu na możliwość przywiezienia zza wschodniej granicy towarów trudno dostępnych w Polsce. Również w latach siedemdziesiątych

³⁶ H. Dominiczak, op. cit., s. 362.

³⁷ Ibidem.

³⁸ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Polska granica wschodnia w warunkach transformacji. Wybrane aspekty*, Białystok 2008, s. 43.

³⁹ H. Dominiczak, op. cit., s. 363.

⁴⁰ Oświadczenie Rządowe z dnia 16 maja 1970 r. w sprawie wejścia w życie Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych bezwizowych podróżach obywateli obu Państw, sporządzonej w Moskwie dnia 5 lutego 1970 r., Dz.U. 1970 nr 15 poz. 129.

wprowadzono ruch bezpaszportowy w krajach bloku socjalistycznego, jak chociażby z Niemiecką Republiką Demokratyczną⁴¹. W związku z takimi ułatwieniami w przekraczaniu granic nastąpił znaczny wzrost międzynarodowego obrotu towarowego⁴². Okres liberalizacji polityki paszportowej w Polsce, którego szczyt przypada na 1980 i 1981 rok, został zakończony wraz w wprowadzeniem w Polsce stanu wojennego mocą Uchwały Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r⁴³.

Po zakończeniu stanu wojennego w Polsce powrócono do liberalnego charakteru przekraczania granicy, z zachowaniem pewnych wymogów takich jak posiadanie zaproszenia przy wjeździe na teren Związku Radzieckiego. Postępujące zmiany w kwestiach przekraczania granic miały swoje odzwierciedlenie w przemianach, jakie dokonywały się we wszystkich krajach bloku socjalistycznego łącznie ze Związkiem Radzieckim. W szczególności należy zwrócić uwagę na wejście w życie 24 stycznia 1986 r. porozumienia między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o uproszczonym trybie przekraczania granicy państwowej przez obywateli zamieszkałych w miejscowościach przygranicznych, które zostało podpisane w Moskwie dnia 14 maja 1985 r⁴⁴. Mocą powyżej wskazanego rozporządzenia obywatele obu państw stale zamieszkujących miejscowości przygraniczne, wymienione enumeratywnie w porozumieniu, mieli prawo do korzystania z uproszczonego trybu przekraczania granicy. Wraz ze słabnącą pozycją władz i naciskami społeczeństwa złagodzono jeszcze bardziej reżim paszportowy i wizowy. Przemiany, jakie nastąpiły w latach 1989-1991 w Europie Wschodniej spowodowały zmianę charakteru naszych granic, jak również doprowadziły do powstania nowych państw, które to stały się bezpośrednimi sąsiadami Polski.

⁴¹ Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Niemieckiej Republiki Demokratycznej o wzajemnych podróżach obywateli obu państw, podpisana w Warszawie dnia 25 listopada 1971 r., Dz.U. 1971 nr 35 poz. 307.

⁴² A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, op. cit., s. 43.

⁴³ Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa, Dz.U. 1981 nr 29 poz. 155.

⁴⁴ Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o uproszczonym trybie przekraczania granicy państwowej przez obywateli zamieszkałych w miejscowościach przygranicznych, podpisane w Moskwie dnia 14 maja 1985 r., Dz.U. 1986 nr 24 poz. 114.

1.2. Granica polsko-ukraińska w latach 1991-2004

1.2.1 Uwarunkowania polityczne

Upadek komunizmu w Europie i zapoczątkowane w 1989 r. przemiany ustrojowe w Polsce spowodował duże zmiany w sytuacji prawnej granic Polski. Prawie na wszystkich granicach zmienili się sąsiedzi Polski, choć kraj pozostał w obrębie tego samego terytorium. Polska Rzeczpospolita Ludowa miała tylko trzech sąsiadów: na wschodzie i północnym wschodzie Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, na południu Czechosłowacką Republikę Socjalistyczną i na zachodzie Niemiecką Republikę Demokratyczną. Po upadku komunizmu zniknęły z mapy Europy Związek Radziecki, Niemiecka Republika Demokratyczna i Czechosłowacja. Na ich miejscu pojawiły się nowe państwa graniczące z Polską: Federacja Rosyjska, Republika Litewska, Republika Białorusi, Ukraina, Republika Słowacka, Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec. W miejsce dawnych trzech sąsiednich państw mamy obecnie siedem⁴⁵.

Dnia 16 lipca 1990 r. zostaje ogłoszona deklaracja suwerenności Ukrainy, a 24 sierpnia 1991 r. przyjęty przez Parlament Ukrainy akt niepodległości, który zatwierdzono w referendum z 1 grudnia 1991 r. Państwo polskie jako pierwsze uznało niepodległość Ukrainy już dzień po przeprowadzonym referendum niepodległościowym, co było wyrazem dużego zaangażowania strony polskiej w zakresie budowania współpracy i dobrych relacji z nowym sąsiadem. Oficjalnym wyrazem stanowiska Polski w stosunku do Ukrainy było podpisanie w Warszawie 18 maja 1992 r. Traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy⁴⁶. Istotnym punktem owego traktatu, z perspektywy granicy polsko-ukraińskiej, był artykuł drugi, zgodnie z jego treścią strony uznały za nienaruszalną istniejącą i wytyczoną w terenie granicę między nimi i potwierdziły, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych oraz nie będą takich roszczeń wysuwać w przyszłości. Również w Umowie z 12 stycznia 1993 r. o stosunkach prawnych na polsko-ukraińskiej

⁴⁵ H. Dominiczak, op. cit., s. 374.

⁴⁶ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z dnia 18 maja 1992 r., Dz.U. z 1993 nr 125 poz. 573.

granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych⁴⁷, która miała realizować cele Traktatu z 1992 r. w myśl treści artykułu 1 Umowy strony potwierdziły przebieg linii granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą zgodnie z kształtem nadanym jej w umowach zawartych ze Związkiem Radzieckim z 16 sierpnia 1945 r. i 15 lutego 1951 r.

Ze względu na temat rozprawy istotne wydaje się opisanie przebiegu granicy polsko-ukraińskiej. Długość granicy wynosi 526 km, a jej początek ma miejsce na styku granicy polsko-słowackiej na zboczach Wielkiej Rawki i dochodzi do Przełęczy Użockiej. Od tego miejsca granica zmienia kierunek i początkowo biegnie nurtem rzeki San, by następnie przejść łukiem i ominąć okolice Ustrzyk Dolnych. W okolicach miejscowości Lisowate w kierunku północnym od Krościenka zmienia swój kierunek z północno-zachodniego na północno-wschodni i prostą linią dochodzi do Bugu w rejonie Kryłowa. Przebiegając nurtem rzeki Bug w okolicach Włodawy dochodzi do miejsca, w którym jest punkt zetknięcia granicy trzech państw: Ukrainy, Polski i Białorusi⁴⁸.

Wraz z przemianami politycznymi w Polsce konieczna było przebudowa i przystosowanie do nowych warunków politycznych i gospodarczych państwa systemu ochrony granic. W październiku 1990 r. mocą ustawy o Straży Granicznej⁴⁹ powołana została nowa formacja wyznaczona do ochrony granic. W myśl przepisów ustawy Straż Graniczna miała mieć charakter cywilno-wojskowy zgodnie ze standardami zachodnich formacji granicznych, a nie wojskowy jak było to w okresie przed 1990 r.⁵⁰ Straż Graniczna miała spełniać zachodnie wzorce i normy funkcjonowania formacji odpowiedzialnych za ochronę granic państwowych.

1.2.2. Status prawny

Przemiany polityczne, jakie nastąpiły w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 r. miały wpływ na charakter prawny zewnętrznych granic Polski. Związek Radziecki przestał istnieć w dotychczasowym kształcie w konsekwencji nieudanego puczu w 1991 r. Decyzja o rozwiązaniu ZSRR została podjęta przez przywódców Rosji,

⁴⁷ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o stosunkach prawnych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych z dnia 12 stycznia 1993 r., Dz.U. z 1994 nr 63 poz. 267.

⁴⁸ A. Wasilewski, op. cit., s. 130.

⁴⁹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 1990 nr 78 poz. 462.

⁵⁰ H. Dominiczak, op. cit., s. 374.

Białorusi i Ukrainy, którzy w oświadczeniu z 8 grudnia 1991 r. stwierdzili, że układ z 1922 r., powołujący ZSRR przestał obowiązywać⁵¹. Mocą układu białowieskiego podpisanego przez prezydentów wyżej wymienionych państw powołano Wspólnotę Niepodległych Państw. Wraz z ogłoszeniem suwerenności Ukrainy 16 lipca 1990 r. oraz przyjęciem aktu niepodległości Ukrainy w dnia 24 sierpnia 1991 r. potwierdzonego w referendum 1 grudnia 1991 r. Polska zyskała nowego sąsiada na swojej wschodniej granicy. Przebieg granicy polsko-ukraińskiej potwierdzony został mocą Traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z 18 maja 1992 r. oraz w Umowie z 12 stycznia 1993 r. o stosunkach prawnych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych.

Ruch przez granicę polsko-ukraińską systematycznie rósł, zmiany systemowe w obu krajach stworzyły obywatelom dogodne warunki do przekraczania granic państwowych. Na podstawie umowy z dnia 25 czerwca 1996 r. o ruchu bezwizowym⁵² umożliwiano przekraczanie granicy bez konieczności posiadania wiz, ale na podstawie ważnych paszportów oraz możliwość przebywania na terytorium drugiego państwa do 90 dni lub też podróżowanie przez ten kraj tranzytem. W uzasadnionych wypadkach okres ten mógł być przedłużony o nie więcej niż 30 dni. Na dłuższy okres pobytu wymagane były wize. Obywatele polscy mogli przekraczać granicę na podstawie paszportu dyplomatycznego, paszportu służbowego MSZ, paszportu, paszportu blankietowego oraz książki żeglarskiej. Natomiast obywatele Ukrainy musieli się legitymować jednym z niżej wymienionych dokumentów tj.: paszportem dyplomatycznym, służbowym lub paszportem służbowym byłego ZSRR, z adnotacją, że paszport jest własnością Ukrainy, legitymacją marynarza, paszportem marynarza z adnotacją, że paszport jest własnością Ukrainy, dokumentem podróży dziecka, dokumentem członka załogi, zaświadczeniem na powrót do Ukrainy. Ponadto obywatele państwa jednej ze stron umowy, którzy zamieszkali na stałe na terytorium państwa drugiej Strony, mogli wyjeżdżać i wracać tam bez wize, ale musieli posiadać dokumenty potwierdzające pobyt stały. Pomimo licznych udogodnień, jakie zawarte zostały w powyższej umowie, nie ograniczała ona prawa każdej ze Stron do odmowy

⁵¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo...*, op. cit., s.129.

⁵² Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o ruchu bezwizowym z dnia 25 czerwca 1996 r., <http://www.msz.gov.pl/bpt/documents/8113.pdf>, dostęp dnia 31.01.2016. (nieopublikowana).

wjazdu lub skrócenia okresu pobytu na terytorium swojego państwa obywateli państwa drugiej Strony, zgodnie ze swoim ustawodawstwem⁵³.

W połowie lat dziewięćdziesiątych zaobserwowano znaczny spadek wjazdu obywateli polskich na Ukrainę, a jednocześnie rosnącą liczbę przyjazdu obywateli ukraińskich do Polski, ukształtowana wtedy tendencja nie zmieniła się do chwili obecnej. W 1995 r. przejście graniczne w Medyce przekroczyło 3.400 tys. osób w tym do Polski wjechało 1.500 tys. cudzoziemców, a tylko 100 tys. Polaków, natomiast z Polski wyjechało 1.700 tys. cudzoziemców i 100 tys. Polaków⁵⁴.

Pomimo przemian jakie nastąpiły w obu państwach osoby przekraczające granicę napotykały duże trudności, ze względu na fakt, iż polska granica wschodnia posiadała zbyt małą liczbę przejść granicznych. W 1980 r. na całej granicy ze Związkiem Radzieckim istniało jedynie pięć przejść granicznych⁵⁵. W kolejnych latach, a w szczególności po okresie transformacji systemowych zwiększono liczbę przejść granicznych, co w pewnym zakresie usprawniło ruch osobowy i towarowy na granicy polsko-ukraińskiej. Obecnie do dyspozycji cudzoziemców przekraczających granicę w ruchu osobowym są zarówno przejścia graniczne drogowe: Hrebenne – Rawa Ruska; Dorohusk – Jagodzin; Zosin – Ustilug; Krościenko – Smolnica; Medyka – Szeginie; Korczowa – Krakowiec oraz Budomierz – Hruszew; Dołhobyczów – Uhrynów, jak i przejścia kolejowe przewidziane dla ruchu osobowego: Hrebenne – Rawa Ruska; Dorohusk – Jagodzin; Hrubieszów – Włodzimierz Wołyński; Krościenko – Smolnica oraz Przemyśl – Mościska. W części z nich infrastruktura wymaga modernizacji, aby zapewnić sprawniejszy przepływ stale rosnącej liczby osób i towarów oraz przyspieszyć odprawy celne i paszportowe.

Sytuacja granicy polsko-ukraińskiej ukształtowana na początku lat dziewięćdziesiątych utrzymała się, aż do roku 2003. Późniejsze zmiany, jakie nastąpiły wiązały się z przygotowaniem Polski do wstąpienia w struktury Unii Europejskiej oraz, co ma największe znaczenie w perspektywie granicy państwowej, wejścia do strefy Schengen.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ A. Rogowska, S. Stępień, *Granica polsko-ukraińska w ostatnim półwieczu*, <http://www.ji.lviv.ua/n20texts/pol/rog-st-pol.htm>, dostęp dnia 31.01.2016.

⁵⁵ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Polska...*, op. cit., s. 50.

1.3. Granica polsko-ukraińska w latach 2004-2007

1.3.1. Uwarunkowania polityczne

Proces integracji Polski z Unią Europejską w odróżnieniu od takich państwa, jak Austria, Szwecja czy Finlandia, przebiegał bardzo długo. Formalny początek negocjacji dotyczących akcesji Polski do Unii Europejskiej datuje się na marzec 1998 r., gdy w Londynie odbyło się posiedzenie Konferencji Europejskiej. Wzięli w niej udział szefowie państw i rządów oraz ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również dziesięciu krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej⁵⁶.

Integracja Polski i pozostałych państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru i Malty prowadzone były w ramach wielostronnego forum konsultacji międzynarodowych kierowanego przez Prezydencję Rady Unii Europejskiej pod nazwą Konferencji Europejskiej. Uroczyste otwarcie negocjacji z pierwszą grupą państw kandydujących, tzw. grupą luksemburską tj. z Polską, Węgrami, Czechami, Estonią, Słowenią i Cyprzem, nastąpiło 31 marca 1998 roku w Brukseli⁵⁷.

Podstawą prawną negocjacji akcesyjnych jest Traktat o Unii Europejskiej określający procedury i warunki członkostwa. Rezultatem negocjacji jest Traktat Akcesyjny określający indywidualne warunki dla każdego państwa stanowiący najwyższej rangi umowę międzynarodową, który wymaga jednomyślnej zgody stron i podlega ratyfikacji parlamentów narodowych wszystkich stron. Po ratyfikacji staje się nadrzędnym aktem prawnym w stosunku do prawa krajowego. Negocjacje dotyczą 31 obszarów wyodrębnionych przez Radę Unii Europejskiej, obejmują głównie tempo harmonizacji prawa krajowego z prawem wspólnotowym oraz wszelkich niezbędnych działań dostosowawczych w tym zakresie. Przyjęcie *acquis communautaire* (dorobku prawnego Wspólnot Europejskich) oznacza bowiem uznanie nadrzędności prawa unijnego wobec prawa krajowego wraz z jego jednolitą wykładnią. Na szczycie w Luksemburgu ustalono miejsce i kalendarz negocjacji. W kwietniu, czerwcu i październiku negocjacje odbywały się w Luksemburgu, w pozostałe miesiące w Brukseli. Instytucją obsługującą negocjacje był Sekretariat Konferencji Europejskiej,

⁵⁶ R. Duda, *Integracja Polski z Unią Europejską Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991-2004*, Wrocław 2004, s. 107.

⁵⁷ Ibidem.

powołany przy Sekretariacie Generalnym Rady UE w Brukseli. Pierwszy etap negocjacji rozpoczął się 3 kwietnia 1998 roku i dotyczył tzw. screeningu, czyli przeglądu i porównania prawa krajowego z prawem unijnym. W ramach przeglądu dorobku prawnego wprowadzono podział zagadnień według następujących kryteriów: akty, które zostały lub zostaną wdrożone i nie budzą wątpliwości stron, akty - których przeniesienie do regulacji kraju akcesyjnego wymaga zmian technicznych w prawie wspólnotowym oraz akty, które wymagają uzgodnień negocjacyjnych⁵⁸. Proces screeningu został zakończony w październiku 1999 roku. Od 1 września 1998 roku do końca 1999 roku Polska złożyła w Brukseli wszystkie stanowiska negocjacyjne dotyczące wskazanych przez Radę UE obszarów. W lutym 2000 roku Sejm podjął uchwałę w sprawie przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do członkostwa w UE wzywając rząd polski do aktywniejszego działania na rzecz osiągnięcia spójności polskiego systemu prawnego z prawem unijnym. Sejm zalecił również nadanie zdecydowanego priorytetu procesom dostosowawczym. Natomiast w maju Marszałek Sejmu Maciej Płażyński, Marszałek Senatu Alicja Grześkowiak oraz Prezes Rady Ministrów RP Jerzy Buzek podpisali wspólną deklarację - Trójporozumienie dla przyspieszenia procesu dostosowywania prawa polskiego do prawa unijnego⁵⁹. Efekty tych działań były zauważalne jesienią w serii Raportów Okresowych opublikowanych przez Komisję Europejską. W Raporcie dotyczącym Polski Komisja podkreśla znaczący postęp w dostosowywaniu prawa krajowego do *acquis communautaire*, wzywając zarazem Polskę do wzmożonych wysiłków w zakresie rozbudowy potrzebnych struktur i wzmocnienia instytucji w związku z zamierzonym przystąpieniem do UE. Komisja po raz pierwszy uznała Polskę za kraj, który wkrótce będzie zdolny do sprostania presji konkurencji na Jednolitym Rynku. W ramach dalszego procesu integracji z UE w grudniu 2000 roku Prezydent Aleksander Kwaśniewski powołał w Kancelarii Prezydenta Biuro Integracji Europejskiej. W czerwcu 2001 roku podczas posiedzenia w Göteborgu Rada Europejska potwierdziła nieodwracalność procesu poszerzenia UE i uznała za możliwe zakończenie negocjacji z krajami członkowskimi do końca 2002 roku, tak aby kraje te mogły wziąć udział w wyborach Parlamentu Europejskiego w 2004 roku jako członkowie Unii Europejskiej. W listopadzie 2001 Rada Ministrów przyjęła Europejską Strategię Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Za nadrzędny cel

⁵⁸ B. Bidzińska-Jakubowska, *Unia Europejska - Instytucje, porządek prawny, polityki wspólne, integracja Polski z UE*, Opole 2000, s. 193-194.

⁵⁹ R. Chruściak, *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 52.

Strategia uznała wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 rok⁶⁰. Rada Europejska na posiedzeniu w Laeken potwierdziła swoje zdecydowanie w kwestii zakończenia negocjacje z gotowymi do członkostwa krajami przed końcem 2002 roku. W lutym 2002 roku Prezes Rady Ministrów Leszek Miller wydał Zarządzenie w sprawie Narodowej Rady Integracji Europejskiej. Narodowa Rada Integracji Europejskiej jest organem opiniodawczo - doradczym Prezesa Rady Ministrów, której zadaniem jest: udział w opiniowaniu procesów dochodzenia Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, wspieranie dialogu społecznego w zakresie problematyki integracji europejskiej, działania na rzecz społecznego porozumienia w sprawie strategii integracji. W ostatniej serii Raportów Okresowych opublikowanych w październiku 2002 roku Komisja Europejska stwierdziła, że dziesięć państw kandydujących, w tym Polska, będzie gotowych do akcesji w planowanym terminie. Zgodnie z kalendarzem wyznaczonym przez Komisję podpisanie Traktatu miało nastąpić na wiosnę 2003 roku, co pozwoliło na wygospodarowanie wystarczającej ilości czasu na ratyfikowanie go do końca 2003 roku lub najpóźniej w pierwszych miesiącach 2004 roku. Zgodnie z kalendarzem negocjacji w dniach 12 - 13 grudnia 2002 Rada Europejska spotkała się w Kopenhadze z delegacjami najwyższego szczebla z dziesięciu krajów kandydujących w celu zamknięcia negocjacji akcesyjnych. Premier RP Leszek Miller oficjalnie oświadczył, że w imieniu Rządu RP przyjmuje uzgodnione warunki członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wyraża gotowość do przystąpienia do niej. W czasie tego samego zjazdu Rada Europejska postanowiła, również iż Traktat Akcesyjny zostanie podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 roku, a rozszerzenie Unii nastąpi po zakończeniu niezbędnej procedury ratyfikacyjnej w dniu 1 maja 2004 roku. W dniu 16 kwietnia w Atenach na nadzwyczajnym szczycie Unii Europejskiej wynegocjowany Traktat Akcesyjny⁶¹ został podpisany. W dniach 7 i 8 czerwca 2003 r. odbyło się referendum w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Frekwencja wyniosła 58,85 %, z czego głos na „tak” oddało 77,45 %, a przeciw było 22,55 %. 23 lipca Prezydent

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864.

Aleksander Kwaśniewski dokonał uroczystej ratyfikacji Traktatu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Dnia 1 maja 2004 r. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej⁶².

1.3.2. Status prawny

Wraz z rozpoczęciem przygotowań mających na celu wejście Polski w struktury Unii Europejskiej dobiegł końca okres bezwizowego ruchu na wschodniej granicy Polski ukształtowany w latach dziewięćdziesiątych. Zgodnie z wymogami jakie postawiła Unia Europejska Polsce, konieczne było przeprowadzenie zmian w wewnętrznym ustawodawstwie jak również zawarcie nowych umów międzynarodowych z państwami trzecimi. Jednym z głównych wymogów jakie zostały przedstawione przez Unię Europejską to dostosowanie polskiej granicy wschodniej do standardów strefy Schengen. Konieczne było stworzenie nowych zasad przekraczania wschodniej granicy w bilateralnych umowach o ruchu osobowym z Ukrainą, Białorusią i Rosją⁶³. Z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wiązało się szereg konsekwencji w zakresie reżimu zarządzania granicami państwowymi oraz ich statusu. Miało to szczególnie istotne znaczenie na tym odcinku granicy, który stanowi obecnie granicę zewnętrzną Unii Europejskiej. Niezbędne zmiany wprowadzono jeszcze w okresie przedakcesyjnym w ramach dostosowania prawa polskiego do wymogów Unii Europejskiej⁶⁴. Według unijnych wytycznych wiązało się to z koniecznością wprowadzenia wiz dla naszych wschodnich sąsiadów, jak również wzmocnienia i unowocześnienia infrastruktury ochrony granicznej oraz przygotowania polskiej administracji do egzekwowania prawa wspólnotowego. Pierwszym krokiem było właśnie wprowadzenie obowiązku wizowego.

Zgodnie z ustaleniami między Polską a Unią Europejską nowy reżim wizowy na wschodniej granicy musiał wejść w życie najpóźniej pół roku przed oficjalnym przystąpieniem Polski do wspólnot europejskich.

⁶² R. Chruściak, op. cit., s. 55.

⁶³ S. Dubaj, *Osobowy ruch graniczny na granicach zewnętrznych po wejściu Polski do strefy Schengen ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji wdrożenia zasad małego ruchu granicznego*, (w:) *Polska w strefie Schengen*, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010, s. 118.

⁶⁴ A. Piekutowska, T. Dubowski, *Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE – konsekwencje dla ruchów migracyjnych do Polski*, (w:) *Granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej. Pomiędzy otwartością a izolacją*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Poznań 2011, s. 216.

Dnia 1 października 2003 r., zaczęły obowiązywać umowy podpisane z Rosją⁶⁵, Białorusią⁶⁶ i Ukrainą wprowadzające reżim wizowy dla obywateli tych krajów pragnących wjechać na terytorium Polski. Umowa podpisana 30 lipca 2003 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego⁶⁷ wprowadziła postanowienia o bezwizowym trybie podróży obywateli Polski na Ukrainę i obowiązku posiadania wiz przez obywateli Ukrainy wjeżdżających na terytorium Polski. Zgodnie z artykułem 1 obywatele polscy mogą przebywać na Ukrainie na podstawie ważnych dokumentów podróży do 90 dni w ciągu 6 miesięcy od dnia przekroczenia granicy, z możliwością pobytu przez okres do 90 dni w ciągu kolejnych 6 miesięcy, wyjeżdżać, a także podróżować tranzytem. Okres pobytu może zostać wydłużony przez odpowiednie organy ukraińskie na czas nie dłuższy niż 30 dni. Dla obywateli Polski dokumentem podróży jest: paszport, paszport tymczasowy, paszport dyplomatyczny, paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz książeczka żeglarska. Z kolei obywatele Ukrainy mogą bez względu na miejsce stałego zamieszkania, wjeżdżać, przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wyjeżdżać i podróżować tranzytem na podstawie ważnych dokumentów podróży oraz wiz. Dokumentem podróży dla mieszkańców Ukrainy jest paszport obywatela Ukrainy dla wyjazdu za granicę, paszport dyplomatyczny Ukrainy, paszport służbowy Ukrainy, dokument podróży dziecka, dokument tożsamości marynarza (na podstawie listy załogi lub wypisu z niej), legitymacja członka załogi (na podstawie wpisu zlecenia na lot), zaświadczenie na powrót na Ukrainę (tylko powrót na Ukrainę). Artykuł 3 omawianej umowy zawierał istotny z perspektywy obywateli Ukrainy przepis mówiący o wydawaniu wiz przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej bez pobierania przez nich opłat konsularnych. Takie postanowienie to niewątpliwie przejaw kontynuowania przez oba kraje wzajemnej polityki opartej na współpracy i utrzymaniu przyjaznych stosunków co zostało podkreślone na wstępie samej umowy. Wiza może być wydana w każdym polskim urzędzie konsularnym.

Zgodnie z artykułem 4 obywatele Ukrainy posiadający ważny dokument podróży oraz wizę uprawniającą do wjazdu do państwa będącego członkiem strefy

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym, podpisana w Mińsku dnia 26 sierpnia 2003 r., Monitor Polski. 2003 nr 49 poz. 754.

⁶⁷ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego z dnia 30 lipca 2003, Monitor Polski z 2003 r. nr 56 poz. 878.

Schengen lub posiadający zezwolenie na czasowe lub stałe zamieszkanie w tych państwach przy ruchu tranzytowym przez terytorium Polski nie muszą posiadać wizy tranzytowej. Pobyt w Polsce zgodnie z powyższym artykułem nie może trwać dłużej niż 5 dni. W przypadku obywateli obu państw, którzy posiadają zezwolenie na zamieszkanie lub zezwolenie na osiedlenie się na terytorium państwa drugiego, mogą wjeżdżać i przebywać na jego terytorium na podstawie dokumentów podróży oraz kart pobytu przez okres ich ważności bez konieczności posiadania wiz. Ponadto z obowiązku posiadania wiz przy przekraczaniu granicy polsko-ukraińskiej zwolnieni zostali posiadacze paszportów dyplomatycznych, członkowie załóg statków powietrznych lotnictwa cywilnego, członkowie załóg statków morskich, członkowie załóg statków powietrznych oraz personel obsługi, zaangażowany w akcjach awaryjnych i ratowniczych. Umowa przewiduje również możliwość wydania wiz długoterminowych na okres do 5 lat. Zgodnie z artykułem 10, wiza długoterminowa upoważnia do nieograniczonej liczby wjazdów na terytorium Polski obywatela Ukrainy, który wedle postanowień niniejszej umowy zalicza się od kręgu osób uprawnionych do uzyskania wizy długoterminowej. Do tych osób zalicza się między innymi: pracowników kolei, kierowców i członków załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy, jak również osoby posiadające prawo własności nieruchomości w Polsce oraz osoby posiadające rodzinę w Polsce. Kolejnym udogodnieniem przewidzianym w artkule 9 jest możliwość wydania wizy niezwłocznie obywatelom Ukrainy w sytuacjach losowych takich jak podróż w celu odwiedzenia ciężko chorego członka rodziny, podróż osoby potrzebującej pilnej pomocy medycznej lub ciężko chorej oraz podróż najbliższych krewnych w celu wzięcia udziału w pogrzebie członka rodziny. Według standardów przyjętych w umowie wniosek o wydanie wizy powinien zostać rozpatrzony w ciągu pięciu dni od momentu złożenia wszystkich potrzebnych dokumentów. Odstępstwem od powyższej normy jest skrócenie czasu oczekiwania na wydanie wizy do dwóch dni, dotyczy on członków delegacji oficjalnych wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wzięcia udziału w rozmowach i konsultacjach międzyrządowych; konsultacjach między ministerstwami i urzędami Polski i Ukrainy oraz w celu wzięcia udziału w przedsięwzięciach organizowanych przez organizacje międzynarodowe; członkowie dwustronnych komisji międzyrządowych i grup roboczych wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu wzięcia udziału w posiedzeniach tych komisji i grup; uczestnicy akcji humanitarnych, programów wymiany dzieci i młodzieży.

Powyżej omówione najważniejsze postanowienia umowy wskazują na daleko idące udogodnienia dla obywateli Ukrainy, które miały ułatwić przejście z reżimu bezwizowego na reżim wizowy na polsko-ukraińskiej granicy. Nowe regulacje wizowe zostały negatywnie odebrane przez społeczeństwo ukraińskie, pojawiły się liczne głosy o zahamowaniu kontaktów i współpracy na szczeblu lokalnym⁶⁸. Wraz z wprowadzeniem wiz ujawniły się problemy związane z niewłaściwym przygotowaniem strony polskiej. Główne zastrzeżenia skierowane były wobec urzędów konsularnych, które były nieprzygotowane pod względem kadrowym i lokalowym do przyjmowania wniosków i wydawania wiz ogromnej liczbie osób pragnących je uzyskać⁶⁹. W świetle wskazanych powyżej faktów zaskakujące wydawać się mogą dane statystyczne przedstawione przez Staż Graniczną według których, paszportowy ruch graniczny na polsko-ukraińskiej granicy wzrósł z 11.632 tys. w 2003 roku do 12.077 tys. w 2004 roku. Systematyczny wzrost obserwujemy również w 2005 r., gdzie liczba przekroczeń granicy w ruchu paszportowym wyniosła 17.753 tys.⁷⁰ Tendencja wzrostowa utrzymała się, aż do końca 2007 roku i oficjalnego wejścia Polski do strefy Schengen. Wpływ na taki stan rzeczy mogło mieć liberalne podejście polskich urzędów konsularnych w zakresie rozpatrywania wniosków wizowych. Należy również pamiętać, że wizy dla obywateli Ukrainy były w okresie od 1 października 2003 r. do 1 grudnia 2007 r. bezpłatne. W tym okresie Ukraina kontynuowała politykę dobrego sąsiedztwa z Polską, a co za tym idzie i Unią Europejską. Od dnia 1 maja 2005 r., czyli rok po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, Ukraina wprowadziła zwolnienia z posiadania wiz wobec obywateli krajów członkowskich Unii przebywających na jej terytorium nie dłużej niż 90 dni.

⁶⁸ J. Gryz, *Przystąpienia Polski do strefy Schengen, a jej relacje ze wschodnimi sąsiadami – Rosją, Białorusią i Ukrainą*, (w:) *Polska w strefie Schengen*, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010, s. 104-106.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Statystyki Straży Granicznej,
http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/polskie_formacje_graniczne/statystyki/, dostęp dnia 31.01.2016.

1.4. Granica polsko-ukraińska po 2007 roku

1.4.1. Uwarunkowania polityczne

Członkostwo Polski w strefie Schengen jest konsekwencją wypełnienia wymogów wynikających z samego przystąpienia do Unii Europejskiej. *Acquis Schengen*, jako integralna część *acquis communautaire*, obowiązywał Polskę od akcesji do Unii europejskiej w 2004 r., natomiast pełne włączenie Polski do strefy Schengen nastąpiło 21 grudnia 2007 r.⁷¹

Polska przystępując do Unii Europejskiej, nie stała się od razu pełnoprawnym uczestnikiem obszaru Schengen. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Aktu Akcesyjnego⁷² od dnia przystąpienia Polska zobowiązana była stosować przepisy dorobku Schengen, jednak zgodnie z art. 3 ust 2 części przepisów dorobku Schengen nie stosowano do momentu późniejszej decyzji Rady Unii Europejskiej. W okresie między członkostwem w Unii Europejskiej a zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych Polska nie stosowała wszystkich przepisów dorobku prawnego Schengen⁷³. Przystąpienie Polski do strefy Schengen poprzedzić musiał szereg przygotowań prawnych i organizacyjnych, które odnosiły się do wielu instytucji krajowych. Przygotowania prawne miały na celu zapewnienie pełnego dostosowania ustawodawstwa polskiego do przepisów dorobku prawnego Schengen, jak również dostosowania systemów informatycznych poszczególnych instytucji do współpracy z systemami unijnymi, w tym z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS)⁷⁴.

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych w nowych państwach członkowskich możliwe było wyłącznie na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej

⁷¹ A. Schachoń-Pszenny, *Polska jako państwo członkowskie strefy Schengen na tle innych typów uczestnictwa w acquis Schengen*, (w:) *Wpływ acquis communautaire i acquis Schengen na prawo polskie – doświadczenie i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Schachoń-Pszenny, Lubin 2014, s. 282.

⁷² Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864.

⁷³ M. Stachowicz, *Przystąpienie Polski do Strefy Schengen – szanse i zagrożenia*, (w:) *Polska w strukturach Unii Europejskiej*, red. M. Marczeska-Rytko, Lublin 2010, 226.

⁷⁴ R. Rogala, *Polska w Schengen*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009, s. 87.

podjętej po sprawdzeniu, zgodnie ze stosownymi procedurami oceny Schengen, iż w nowym państwie członkowskim wdrożono odpowiednie regulacje prawne, a zobowiązania wynikające z dorobku Schengen są realizowane w stopniu satysfakcjonującym. Działania mające na celu wypełnienie przez Polskę kryteriów Schengen realizowane były już przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Przed podjęciem odpowiedniej decyzji Rada musi uzyskać opinię Parlamentu Europejskiego. Projekt odpowiedniej decyzji Rady wraz z rekomendacją jej przyjęcia jest – w myśl obowiązujących procedur – przygotowywany przez Grupę Roboczą Rady ds. Ewaluacji Schengen. Decyzja jest poprzedzona misjami eksperckimi w ewaluowanym kraju, które dokonają oceny jakości wdrożenia i stosowania dorobku Schengen. Ewaluacja składa się z dwóch etapów. Pierwszy to wypełnienie kwestionariusza ewaluacyjnego zawierającego zestaw pytań (150–200) ze wszystkich obszarów współpracy Schengen. Kraje ustosunkowują się do tych pytań pisemnie. Pytania dotyczą stosowanych regulacji prawnych, danych statystycznych, informacji o procedurach, programach szkoleniowych itp. Drugi etap to wizyty kontrolne ekspertów, oceniających stosowanie dorobku Schengen oraz dobrych praktyk w terenie, a także zgodność informacji podanych w kwestionariuszu ewaluacyjnym z rzeczywistością.⁷⁵ Jednym z najważniejszych zadań dla Polski było dostosowanie polskiej granicy zewnętrznej, w szczególności infrastruktury przejść granicznych. Warto zwrócić uwagę, że lądowa granica zewnętrzna wynosząca ok. 1185 km stanowi jeden z najdłuższych odcinków o tym charakterze, chroniony przez pojedyncze państwo członkowskie.

Harmonogram działań koniecznych dla zapewnienia pełnego członkostwa Polski w Schengen zawarto w Planie Działania Schengen, Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą na lata 2003–2005 oraz – jeśli chodzi o SIS – w „Programie dla uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Realizacji Tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen”. Opracowanie Planu Działania Schengen było wynikiem inicjatywy Komisji Europejskiej, która 10 lipca 2001 r. opublikowała dokument informacyjny pt. „Schengen a rozszerzenie” w ramach prowadzonych negocjacji akcesyjnych o członkostwo w Unii Europejskiej. Dokument ten, niezwykle ważny dla krajów kandydujących do członkostwa w Unii, w zasadzie po raz pierwszy od czasu opracowania unijnych stanowisk negocjacyjnych precyzyjnie określił wymagania stawiane krajom kandydującym w obszarze szeroko rozumianej problematyki

⁷⁵ M. Stachowicz, op. cit., s. 226.

Schengen. Postawiło to państwa kandydackie przed trudnym i nowatorskim zadaniem sprostania działaniom dostosowawczym w zakresie Schengen. Zmusiło je także do czynnego monitorowania zmian legislacyjnych i instytucjonalnych zachodzących równocześnie w kwestiach Schengen na forum Unii. Jednym z zadań postawionych przed przyszłymi państwami członkowskimi było możliwie jak najszybsze wprowadzenie w życie Planów Działania Schengen, które miały być z kolei opracowane przez Komisję Europejską po konsultacjach dwustronnych z poszczególnymi kandydatami. I tak Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce został przyjęty 15 sierpnia 2001 r. przez Komitet Integracji Europejskiej. Dokument był corocznie aktualizowany i spełnił swoją rolę jako wyznacznik najważniejszych do realizacji zadań w zakresie Schengen. Mając na uwadze właściwą ochronę przyszłej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz poprawę warunków jej przekraczania, opracowano dokument pt. „Strategia zintegrowanego zarządzania granicą” na lata 2000–2002, który Rada Ministrów przyjęła 6 czerwca 2000 r. Z kolei 27 listopada 2003 r. Rada Ministrów przyjęła nową wersję strategii na lata 2003–2005, w której skupiono się na zadaniach związanych z przystąpieniem do strefy Schengen oraz dalszym zagospodarowaniu przyszłej wewnętrznej i zewnętrznej granicy. W obu wersjach strategii podjęto próbę systemowego i usystematyzowanego podejścia do problemu zagospodarowania przyszłej wewnętrznej i zewnętrznej granicy. Głównym założeniem było zagwarantowanie przez Polskę właściwej ochrony państw Unii Europejskiej przed niepożądanymi osobami i towarami, przy jednoczesnym utrzymywaniu dobrych kontaktów z państwami pozostającymi poza Unią. Przy planowaniu i realizacji zadań związanych z rozwojem oraz uszczelnieniem granicy zewnętrznej przyjęto, że większość przekraczających tę granicę osób i towarów przemieszcza się w sposób legalny, zgodny z deklarowanym celem. Strategia zawiera opis zadań dla poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces zarządzania granicą, odnosi się do stosunków międzynarodowych, w tym współpracy regionalnej i transgranicznej, a także obejmuje zasady dotyczące planowania i przydziału zasobów finansowych przeznaczonych na tworzenie infrastruktury granicznej. Zidentyfikowane w powyższych dokumentach działania stanowiły źródło zwiększonych kosztów, które są pokrywane nie tylko ze środków budżetu państwa, ale również z Funduszu Schengen. Unia Europejska, uznając konieczność dokonania poważnych inwestycji na granicach zewnętrznych, utworzyła fundusz, którego beneficjentami są nowe kraje

unijne: Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Słowenia i Słowacja, a od 2007 r. także Bułgaria i Rumunia. Unia Europejska przeznaczyła na rzecz Polski łącznie ok. 311,07 miliona euro. Środki Funduszu Schengen mogły być wydatkowane na inwestycje z zakresu rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej, w szczególności dostosowania systemów informatycznych do sprawnej współpracy z SIS, zakupu wyposażenia służb granicznych niezbędnego do prawidłowego zabezpieczenia zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, budowy lub rozbudowy wybranych drogowych i kolejowych przejść granicznych z Rosją, Białorusią, Ukrainą oraz lotniczych przejść granicznych w zakresie dostosowania do wymogów *acquis* Schengen i rozbudowy infrastruktury recepcyjnej służb migracyjnych. Polska była dobrze przygotowana do misji ewaluacyjnych, trwających od stycznia 2007 r. przyjęto i wdrożono niezbędne regulacje prawne. Uaktualniono procedury działania w celu doprowadzenia do pełnej zgodności z dorobkiem prawnym Schengen. W Polsce odbyły się misje ewaluacyjne w następujących obszarach: ochrona danych osobowych, współpraca policyjna, granice morskie, granice powietrzne, „wiza” (ocena działalności konsulatów), granice lądowe oraz SIS. Ewaluację dotyczącą SIS zaplanowano na termin późniejszy niż ewaluację pozostałych obszarów ze względu na plan budowy SIS. Dopiero po podłączeniu do tego systemu można było ocenić jego wydolność i procedury korzystania z niego w poszczególnych państwach, dlatego wtedy przewidziano misje eksperckie. Przebieg misji w Polsce był pozytywny. Na posiedzeniu w dniach 4–5 grudnia 2006 r., Rada Unii Europejskiej ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych podjęła decyzję o rozpoczęciu prac, mających na celu włączenie nowych państw członkowskich do systemu SIS I. Określono także daty zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych z państwami, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. Na mocy powyższych ustaleń oraz zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej o nadaniu mocy wiążącej przepisom dorobku Schengen niewymienionym w załączniku I do traktatu akcesyjnego, zniesienie kontroli na lądowych i morskich granicach wewnętrznych nastąpiło 21 grudnia 2008 r., natomiast na granicach powietrznych 30 marca 2008 r.⁷⁶

Uczestnictwo Polski w strefie Schengen jest wyrazem najgłębszej integracji oraz partycypacji, gdyż jako państwo Unii Europejskiej, którego akcesja do Unii nastąpiła po Traktacie Amsterdamskim, przyjęła cały dorobek prawny Schengen jako integralną część prawa unijnego. W Traktacie Amsterdamskim przewidziano, że każde nowe

⁷⁶ A. Dudzic, *Polska w Schengen*, Warszawa 2008, s. 31-33.

państwo członkowskie Unii Europejskiej jest objęte *acquis Schengen* jako integralną częścią dorobku prawnego Wspólnot i Unii oraz ma obowiązek, po spełnieniu określonych wymogów prawnych i administracyjnych, włączenia do strefy Schengen. Należy pamiętać, że Polska jest szczególnym państwem członkowskim Unii Europejskiej i strefy Schengen, gdyż jej granica wschodnia jest jednocześnie granicą zewnętrzną Unii i obszaru Schengen⁷⁷.

1.4.2. Status prawny

Wobec zbliżającego się terminu przystąpienia Polski do strefy Schengen, z czym wiązało się również przekształcenie charakteru wschodniej granicy Polski w zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, konieczne było wprowadzenie zmian w polityce wizowej wobec Ukrainy. Granice z Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą stały się wewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, a z Rosją, Białorusią i Ukrainą zewnętrznymi. Przystępowanie Polski do strefy Schengen rozpoczęło się już na etapie negocjacji w sprawie akcesji do Unii Europejskiej. Negocjacje dotyczyły uproszczeń w ruchu granicznym na granicach wewnętrznych, przygotowania granicy wschodniej do pełnienia funkcji granicy zewnętrznej oraz przygotowań do włączenia się w System Informacyjny Schengen⁷⁸.

W dalszych rozważaniach niezbędne jest dokładne przedstawienie czym jest strefa Schengen i jakie konsekwencje wiąże się z przystąpieniem do niej. W 1984 r. Niemcy i Francja podpisały porozumienie o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach. W tym samym roku państwa Beneluxu przesłały memorandum, w którym wyraziły wolę przystąpienia do tej umowy⁷⁹. Układ z Schengen⁸⁰ jest podstawowym aktem prawnym w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, który został podpisany 14 czerwca 1985 r. poza systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej, pomiędzy jej pięcioma państwami członkowskimi: Belgią, Francją, Holandią, Luksemburgiem i Niemcami. Układ był otwarty dla

⁷⁷ A. Schachoń-Pszenny, *Polska jako państwo członkowskie strefy Schengen...*, op. cit., s. 282.

⁷⁸ A. Szachoń-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 225.

⁷⁹ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do Strefy Schengen*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009, s. 12.

⁸⁰ Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r., Dz. U. L 239/19 z 2000.

pozostałych państw ówczesnych Wspólnot Europejskich, a jego celem było całkowite zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych i przeniesienie kontroli na granice zewnętrzne. Jego realizacja początkowo sprowadzała się do szeregu ułatwień przy przekraczaniu granic przez osoby podróżujące pomiędzy państwami będącymi jego stronami. Pełne urzeczywistnienie idei przekraczania granic wewnętrznych bez przeprowadzania kontroli podróżujących stało się możliwe dopiero po podpisaniu w roku 1990 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen⁸¹. Pomimo iż koncepcja zawarcia stosownych umów wyszła z inicjatywy Komisji Wspólnot Europejskich, konwencje miały charakter umów międzynarodowych zawartych tylko pomiędzy pięcioma państwami. Była to współpraca międzynarodowa realizowana poza prawem wspólnotowym⁸². Jednak zasadnicze znaczenie dla tych aktów prawnych miał Protokół do Traktatu Amsterdamskiego, włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej⁸³, który stanowił przełom w harmonizacji prawa UE i dorobku Schengen. Do *acquis Schengen* zaliczono powyżej wskazane umowy oraz wszystkie protokoły akcesyjne, decyzje i deklaracje przyjęte przez Komisję Wykonawczą⁸⁴. Definicja legalna i zakres *acquis Schengen* został określony przez wskazany powyżej Protokół. Konsekwencją przyjęcia Protokołu schengeńskiego było włączenie *acquis Schengen* do I filaru, czyli polityki wizowej i migracyjnej oraz do III filaru Unii Europejskiej, czyli współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych⁸⁵. Stał się on również integralną częścią Traktatu Lizbońskiego⁸⁶, w którym podkreślono zachowanie dorobku Schengen w formie, jaką zyskał on od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego. Reforma ta nadała dorobkowi Schengen rangę prawa Unii Europejskiej. Dodatkowo Unia Europejska zobowiązała się do rozwinięcia *acquis Schengen*, aby przyczynić się do osiągnięcia celu zakładającego zapewnienie obywatelom Unii Europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. Meritum dorobku prawnego Schengen stanowi Układ z Schengen, który stał się podstawą prawną

⁸¹ Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 19 czerwca 1990 r., Dz. U. L 239/19 z 2000.

⁸² M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, op. cit., s. 12.

⁸³ Traktatu o Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana) - B. Protokoły dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską - Protokół (nr 2) włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej (1997), OJ C 321E , 29.12.2006.

⁸⁴ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, op. cit., s. 13.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. UE, C 306, 17 grudzień 2007.

rozwoju strefy Schengen, z kolei Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen stanowi podstawę tego, co później nazwano *acquis Schengen*.⁸⁷.

Strefa Schengen jest obszarem, na którym zagwarantowano swobodę przemieszczania się osób. Państwa, które przyjęły takie rozwiązania zniosły kontrolę na granicach wewnętrznych jednocześnie ustanawiając granicę zewnętrzną strefy. Obszar ten składa się z terytoriów państw europejskich, które stosują ściśle określone zasady reżimu Schengen dotyczące m.in. ochrony granicy zewnętrznej, ochrony danych osobowych, współpracy pomiędzy służbami policyjnymi tych państw, wydawania wiz cudzoziemcom, ekstradycji/wydawania osób między państwami członkowskimi, jak również działania Systemu Informacyjnego Schengen.

Szczególne znaczenie praktyczne w funkcjonowaniu strefy Schengen ma Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)⁸⁸. Kodeks graniczny Schengen reguluje zasady dotyczące przekraczania granic, odzwierciedlające podstawowy dla Schengen podział na granice zewnętrzne i wewnętrzne. Ogólną zasadą jest to, iż kodeks stosuje się wobec każdej osoby przekraczającej wewnętrzną lub zewnętrzną granicę państwa członkowskiego Unii Europejskiej, wprowadzając tym samym jednolity reżim przekraczania granicy na obszarze wszystkich państw realizujących *acquis Schengen*. Granice zewnętrzne można przekraczać tylko na wyznaczonych przejściach granicznych podczas ustalonych godzin otwarcia. Przekraczając granicę zewnętrzną, obywatele Unii Europejskiej i inne osoby korzystające z prawa do swobodnego przepływu osób są poddawani minimalnej odprawie. Ta minimalna odprawa ma na celu ustalenie ich tożsamości na podstawie dokumentów podróży i obejmuje szybką i prostą weryfikację ważności dokumentów oraz obecności śladów ich sfalszowania lub podrobienia. Z kolei obywatele państw nienależących do UE są poddawani szczegółowym odprawom. Taka szczegółowa odprawa polega na weryfikacji warunków regulujących wjazd, z uwzględnieniem, w stosownych przypadkach, weryfikacji w wizowym systemie informacyjnym (VIS). W przypadku pobytu nieprzekraczającego 90 dni w okresie 180 dni obywatel państwa nienależącego do Unii Europejskiej: musi posiadać ważny dokument podróży, musi posiadać ważną wizę, gdy jest wymagana,

⁸⁷ A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen...*, op. cit., s. 224.

⁸⁸ 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), Dz.U. L 105 z 13.4.2006.

musi uzasadnić cel planowanego pobytu i posiadać wystarczające środki utrzymania się zarówno w trakcie planowanego pobytu lub tranzytu do państwa trzeciego, nie może posiadać wpisów w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) w celu odmowy wjazdu, nie może być uważany za stanowiącego zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych w krajach Unii. Jeżeli powyższe warunki nie zostały spełnione, następuje odmowa wjazdu na terytorium Unii, chyba że mają zastosowanie przepisy specjalne np. zezwolenie na wjazd ze względów humanitarnych. Odmowa wjazdu może nastąpić wyłącznie w drodze uzasadnionej decyzji podającej dokładne przyczyny. Osobom, którym odmówiono wjazdu, przysługuje prawo odwołania od decyzji, muszą one także otrzymać pisemną informację na temat procedury krajowej. Dokumenty podróży obywateli krajów nienależących do Unii Europejskiej muszą być systematycznie stemplowane przy wjeździe i wyjeździe. Jeżeli dokument nie został opatrzony stemplem przy wjeździe, można domniemywać, że posiadacz nie spełnia warunków dotyczących długości pobytu krótkoterminowego lub przestał je spełniać. Odprawy graniczne przeprowadzane są przez straż graniczną.

Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, które w pełni realizują „dorobek Schengen” korzystają z dużego wachlarza ułatwień. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oznacza, że na granicach pomiędzy państwami członkowskim w ramach strefy Schengen nie jest prowadzona kontrola graniczna. Zlikwidowane są przejścia graniczne na wewnętrznych granicach lądowych strefy Schengen. Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej. Każdy obywatel państwa członkowskiego należącego do strefy Schengen ma prawo do swobodnego wjazdu i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego. Nie są z tym związane żadne szczególne formalności. Na granicach wewnętrznych pomiędzy państwami współpracującymi w ramach strefy Schengen nie jest prowadzona kontrola graniczna, jednakże może być prowadzona kontrola na terytorium państwa np. w rejonie granicy wewnętrznej, a jej celem jest np. walka z przestępczością transgraniczną oraz kontrola bezpieczeństwa. Kontrola taka nie będzie miała charakteru odprawy granicznej. Państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii Europejskiej również prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodzin,

którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem oraz wizą, jeżeli są obywatelami państwa wobec, którego wprowadzony jest reżim wizowy⁸⁹.

Rozszerzenie strefy Schengen oznaczało, że Polska będzie wydawała wizy na takich samych warunkach jak pozostałe państwa członkowskie. Wiza jednolita – wiza Schengen, wydana przez jedno państwo członkowskie zgodnie z jednolitymi zasadami, jest uznawana również przez inne państwa. Poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej mają również prawo do wydawania wiz o ograniczonej ważności terytorialnej, albo których ważność jest ograniczona do terytorium państwa wydającego i zezwalająca na pobyt nawet do 1 roku tzw. wiz krajowych. Obecnie strefa Schengen obejmuje 26 państw europejskich: 22 państwa członkowskie Unii Europejskiej i 4 państwa stowarzyszone: Austrię, Belgię, Republikę Czeską, Danię, Estonię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Litwę, Luksemburg, Łotwę, Niemcy, Malte, Polskę, Portugalię, Słowację, Słowenię, Szwecję, Węgry, Włochy oraz Islandię, Norwegię, Szwajcarię i Lichtenstein.

Wobec faktu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej 21 grudnia 2007 r. do strefy Schengen, a co z tym idzie wprowadzenia obostrzeń wizowych wobec obywateli państw trzecich, konieczne było dostosowanie porządku prawnego do nowych realiów. Umowa z dnia 30 lipca 2003 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego została poszerzona o protokół podpisany dnia 30 listopada 2007 r.⁹⁰, który w istotny sposób zmieniał obowiązujące do tej pory przepisy. Najistotniejsza zmiana to wprowadzenie, zgodnie z wymogami obowiązującymi w strefie Schengen, opłaty za wydanie wizy. Analizując powyższy protokół pamiętać należy, o fakcie podpisania dnia 18 czerwca 2007 r. umowy między Wspólnotą Europejską, a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz. Zgodnie z artykułem 6 tej umowy opłata za rozpatrzenie wniosku wizowego złożonego przez obywatela ukraińskiego wynosi 35 euro, a w przypadku gdy wniosek został złożony na trzy dni przed planowanym wyjazdem opłata wynosi 70 euro⁹¹. Treść protokołu wprowadzającego zmiany do umowy z dnia 30 lipca 2003 r. między Polską a Ukrainą o zasadach ruchu osobowego pokrywa się z postanowieniami zawartymi w umowie pomiędzy Wspólnotą Europejską, a Ukrainą z dnia 18 czerwca 2007 r.

⁸⁹ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, op. cit., s. 15.

⁹⁰ Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego podpisanej w Kijowie dnia 30 lipca 2003 r., Monitor Polski z 2009 r. nr 37 poz. 571.

⁹¹ Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz z dnia 18 czerwca 2007 r., Dz. U. L 332/68 z 2007.

Protokół pomimo ustanowienia opłat za wydanie wiz wprowadził szeroki katalog osób, które są zwolnione z obowiązku ponoszenia opłat za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku wizowego. Z tego udogodnienia zgodnie z artykułem 3 mogą korzystać: bliscy krewni obywateli Ukrainy legalnie zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - współmałżonkowie, dzieci (w tym przysposobione), rodzice (w tym opiekunowie prawni), dziadkowie i wnukowie; członkowie delegacji oficjalnych, którzy na podstawie oficjalnego zaproszenia uczestniczą w spotkaniach, konsultacjach, negocjacjach lub programach wymiany, jak również w przedsięwzięciach organizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez organizacje międzyrządowe; członkowie rządu, parlamentu, Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego; uczniowie, studenci, studenci studiów podyplomowych wraz z towarzyszącymi im nauczycielami, podróżujący w celu podjęcia nauki lub odbycia szkoleń; osoby niepełnosprawne oraz ich opiekunowie; osoby, które przedstawiły dokumenty potwierdzające konieczność wyjazdu z przyczyn humanitarnych, w tym w celu uzyskania pilnej pomocy medycznej oraz osoby im towarzyszące; w celu udziału w pogrzebie bliskiego krewnego lub w celu odwiedzin ciężko chorego bliskiego krewnego; uczestnicy międzynarodowych imprez sportowych oraz osoby im towarzyszące w celach zawodowych; osoby biorące udział w przedsięwzięciach naukowych, kulturalnych oraz artystycznych, w tym w programach wymiany akademickiej i innej; uczestnicy oficjalnych programów wymiany organizowanych przez zaprzyjaźnione miasta lub inne jednostki samorządu terytorialnego; dziennikarze; emeryci i renciści; kierowcy przewożący towary w ruchu międzynarodowym lub świadczący usługi transportu pasażerskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przy wykorzystaniu pojazdów zarejestrowanych na Ukrainie; członkowie załóg pociągów, wagonów chłodniczych i lokomotyw w pociągach połączeń międzynarodowych, przejeżdżających przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; dzieci w wieku do 18 lat oraz osoby, które nie ukończyły 21 roku życia i pozostają na utrzymaniu rodziców (opiekunów prawnych)⁹². W tym miejscu należy również wspomnieć, że obywatele ukraińscy posiadający Kartę Polaka, zgodnie z artykułem 5 Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka⁹³ mają prawo ubiegać się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie

⁹² Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego podpisanej w Kijowie dnia 30 lipca 2003 r., Monitor Polski z 2009 r. nr 37 poz. 571.

⁹³ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz. U. 2007 nr 180 poz. 1280.

i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy zezwalającej na wjazd do Polski lub też refundacje dokonanej już opłaty.

Protokół wprowadził do umowy artykuł 10, który przewiduje również możliwość wydania wiz długoterminowych uprawniających do nieograniczonej liczby wjazdów z okresem ważności do 5 lat, następującym obywatelom Ukrainy: członkom rządu, parlamentu, Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, o ile nie są oni zwolnieni z obowiązku uzyskania wizy na mocy niniejszej Umowy, w zakresie pełnionych przez nich obowiązków - z okresem ważności nie dłuższym niż czas sprawowania urzędu, jeśli jest on krótszy niż 5 lat; stałym członkom delegacji oficjalnych, którzy na podstawie oficjalnego zaproszenia uczestniczą regularnie w spotkaniach, konsultacjach, negocjacjach lub programach wymiany, a także w przedsięwzięciach organizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez organizacje międzyrządowe; współmałżonkom oraz dzieciom (w tym przysposobionym), które nie ukończyły 21 roku życia i pozostają na utrzymaniu rodziców (opiekunów prawnych), odwiedzającym obywateli Ukrainy, zamieszkujących legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - na czas ograniczony do okresu ważności ich zezwolenia na pobyt; przedsiębiorcom i przedstawicielom organizacji branżowych, odbywającym regularne podróże do Rzeczypospolitej Polskiej; dziennikarzom. Wizy uprawniające do nieograniczonej liczby wjazdów na terytorium Polski z okresem ważności do roku, mogą otrzymać: kierowcy przewożący towary w ruchu międzynarodowym lub świadczący usługi transportu pasażerskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przy wykorzystaniu pojazdów zarejestrowanych na Ukrainie; członkowie załóg pociągów, wagonów chłodniczych i lokomotyw w pociągach połączeń międzynarodowych, przejeżdżających przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; osoby biorące udział w przedsięwzięciach naukowych, kulturalnych oraz artystycznych, w tym w programach wymiany akademickiej i innej, odbywającym regularne podróże do Rzeczypospolitej Polskiej; uczestnicy międzynarodowych imprez sportowych oraz osoby im towarzyszące w celach zawodowych; uczestnicy oficjalnych programów wymiany, organizowanych przez zaprzyjaźnione miasta lub inne jednostki samorządu terytorialnego; pod warunkiem, że w poprzednim roku otrzymali oni przynajmniej jedną wizę, która została przez nich

wykorzystana zgodnie z prawem oraz, że wniosek o wizę uprawniającą do nieograniczonej liczby wjazdów jest uzasadniony⁹⁴.

Od wejścia Polski do strefy Schengen 21 grudnia 2007 r. do chwili obecnej w znacznym stopniu zwiększyła się liczba interesantów w polskich urzędach konsularnych na Ukrainie. Jak wynika z badań 10% wszystkich wniosków, w skali całej Wspólnoty, o wydanie wizy na wjazd do Unii Europejskiej pochodzi właśnie z Ukrainy. Sprawnemu wydawaniu wiz nie sprzyja również fakt, że zgodnie z treścią protokołu z dnia 30 listopada 2007 r. o zasadach ruchu osobowego okres na rozpatrzenie wniosku wizowego wynosi 10 dni, a w szczególnych przypadkach może być wydłużony do 30 dni kalendarzowych. Przewiduje się jednak możliwość skrócenia procedury do 3 dni w nagłych przypadkach. Zmiany do jakich doszło wraz z końcem 2007 r. w kwestii wydawania wiz wpłynęły negatywnie na odbiór Unii Europejskiej w społeczeństwie ukraińskim, które uznało to za pewnego rodzaju izolację. Nawet szereg udogodnień omówionych powyżej nie zmienił negatywnego ustosunkowania się do zmian w reżimie wizowym⁹⁵. Na przejściach granicznych zaobserwowano wyraźny spadek w ruchu osobowym.

W latach 2006 i 2007 ruch paszportowy na granicy polsko-ukraińskiej utrzymywał się na poziomie ponad 19.000 tys. przekroczeń rocznie. W 2008 r. obserwujemy wyraźny spadek do 16.210 tys. przekroczeń, czyli zmniejszenie o 15,6% w stosunku do lat poprzednich. Tendencja spadkowa utrzymała się również w 2009 r., gdy liczba przekroczeń granicy w osobowym ruchu wyniosła zaledwie 11.666 tys. W roku 2010 r. według danych Straży Granicznej zanotowano pierwszy od wejścia Polski do strefy Schengen wzrost ogólniej liczby osób przekraczających granicę z Ukrainą o 12% do liczby 13.064 tys. Wzrost ten jest efektem wejścia w życie w połowie 2009 r. umowy o małym ruchu granicznym⁹⁶. W ramach małego ruchu

⁹⁴ Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego podpisanej w Kijowie dnia 30 lipca 2003 r., Monitor Polski z 2009 r. nr 37 poz. 571

⁹⁵ P. Witkowski, *Polska w porozumieniu Schengen – szanse i zagrożenia dla współpracy gospodarczej na pograniczu polsko-ukraińskim*, (w:) *Polska w strefie Schengen*, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010, s. 149.

⁹⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, Dz.U.2009 nr 103 poz.858.

granicznego w 2010 r. granice polsko-ukraińską przekroczyło przeszło 3.596 tys. osób⁹⁷.

Analizując powyższe dane łatwo można zauważyć, że obecnie obowiązujący reżim wizowy w stosunku do strony ukraińskiej, stwarza jej mieszkańcom barierę trudną do pokonania. Przepisy są bardzo restrykcyjne i trudne do zaakceptowania, a tryb wydawania wiz nie odpowiada aktualnym potrzebom. Dowodem na to jest olbrzymi spadek liczby przekroczeń polsko-ukraińskiej granicy w okresie zaledwie trzech lat. W 2007 r., granice przekroczyło w ruchu osobowym ponad 19.000 tys. osób, a już w 2010 r., nie licząc przekroczeń związanych z małym ruchem granicznym, niecałe 10.000 tys. Jest to spadek prawie o 50%. Nawet pomimo wprowadzenia uproszczeń, takich jak przedstawiony wcześniej szeroki katalog osób zwolnionych od konieczności ponoszenia opłat za wydanie wizy, czy też samo zmniejszenie opłaty za wydanie wizy nie udało się zatrzymać drastycznego spadku ruchu na granicy.

1.5. Wnioski

Celem tej części rozprawy było przedstawienie ewolucji statusu prawnego polskiej granicy wschodniej na przestrzeni lat, zaczynając od okresu powojennego i ukształtowania się polskiej granicy wschodniej, przez kolejne etapy zmian od rozpadu Związku Radzieckiego poprzez wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i wejście do strefy Schengen. Ukazane w klauzuli czasowej przemiany charakteru prawnego granicy pokazują jak duży wpływ mają one na ruch osobowy.

Ze względu na temat i postawiony cel badawczy pracy największe znaczenie ma akcesja Polski w struktury Unii Europejskiej w 2004 r. oraz przystąpienie do strefy Schengen w 2007 r. Wtedy też nastąpiła najistotniejsza zmiana statusu prawnego polskiej granicy wschodniej. Stała się ona jednocześnie zewnętrzną granicą Unii i strefy Schengen.

Postanowienia Układu z Schengen wprowadziły znaczne utrudnienia dla granicznego przepływu osób pomiędzy Polską a Ukrainą. Ograniczenia wizowe i utrudnienia występujące po stronie obywateli ukraińskich miały wpływ na poziom

⁹⁷ Statystyki Straży Granicznej,
http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/polskie_formacje_graniczne/statystyki/, dostęp dnia 31.01.2016.

tw. handlu nierejestrowanego. Obszar pogranicza polsko-ukraińskiego to tereny peryferyjne o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, dotknięte wyższym bezrobociem⁹⁸. Zmiany jakie zaszły na granicy wschodniej najbardziej odczuli mieszkańcy strefy przygranicznej, którzy w wielu przypadkach utrzymywali się z handlu przygranicznego. Taki stan rzeczy przewidziano już w 2007 r., gdy Ukraina podpisała umowę między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, gdzie zawarta została deklaracja, zgodnie z którą między innymi Polska zobowiązała się przystąpić do rozmów z Ukrainą na temat wdrożenia systemu małego ruchu granicznego.

Ukazanie przemian jakie zachodziły na polsko-ukraińskiej granicy, jak również przedstawienie znaczenia przystąpienia Polski do strefy Schengen, w szczególności omówienie ram instytucjonalnych i założeń prawnych kodeksu granicznego Schengen w pierwszym rozdziale rozprawy pozwoli na lepsze zrozumienie znaczenia małego ruchu granicznego jako instytucji stanowiącej odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej i strefy Schengen. Udało się również wykazać radykalne zmiany statusu prawnego polsko-ukraińskiej granicy na przestrzeni krótkiego okresu czasu wobec braku zmian jej linii przebiegu, tym samym dowodząc słuszność tezy postawionej na wstępie.

⁹⁸ P. Witkowski, op. cit., s. 152.

Rozdział II

Źródła instytucji małego ruchu granicznego

Źródła instytucji małego ruchu granicznego przedstawione w rozdziale drugim niniejszej rozprawy stanowią podstawę prawną funkcjonowania omawianej instytucji. Analiza ram prawnych małego ruchu granicznego jest niezbędnym elementem rozprawy mającej na celu kompleksowe ukazanie badanego zagadnienia.

Ze względu na specyficzny charakter prawny omawianej instytucji w rozdziale zostały wyróżnione dwie części. W pierwszej uwaga zostaje poświęcona unijnym regulacjom wprowadzającym mały ruch graniczny. Przedstawia się genezę małego ruchu granicznego oraz drogę legislacyjną do wprowadzenia regulacji prawnych ustanawiających omawianą instytucję. Następnie analizie prawnej poddane zostają przepisy prawne regulujące mały ruch graniczny na gruncie prawa unijnego. Z kolei, druga część rozdziału poświęcona jest zaprezentowaniu krajowych regulacji prawnych dotyczących małego ruchu granicznego między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą. Analogicznie do części pierwszej rozdziału drugiego, przedstawienie i omówienie przepisów prawnych dotyczących małego ruchu granicznego na gruncie prawa krajowego rozpocznie się od ukazania genezy ich wprowadzenia. Następnie szczegółowej analizie prawnej poddane zostaną przepisy prawa wprowadzające system małego ruchu granicznego na granicę polsko-ukraińską, jak również akty prawa krajowego mające na celu implementację unijnych regulacji dotyczących omawianej instytucji.

Instytucja małego ruchu granicznego rozumiana jako możliwość częstego i regularnego przekraczania granicy państwowej przez osoby zamieszkujące obszar przygraniczny państwa sąsiedniego była znana i stosowana w prawie międzynarodowym już w okresie dwudziestolecia międzywojennego⁹⁹. Mały ruch graniczny nazywany również, szczególnie w pierwszych dokumentach Wspólnot Europejskich traktujących o omawianym zagadnieniu, jako lokalny ruch graniczny¹⁰⁰

⁹⁹ M. Zdanowicz, *Agreements on local border traffic between Poland and neighboring states – selected legal aspects*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013, s. 77.

¹⁰⁰ W tłumaczeniach na język polski dokumentów urzędowych Unii Europejskiej, do czasu przyjęcia Rozporządzenia 1931/2006 używano terminu „lokalny ruch graniczny”, termin „mały ruch graniczny”

nie był przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego, aż do przyjęcia 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 Schengen¹⁰¹(dalej jako Rozporządzenie 1931/2006). Wraz z wejściem w życie powyższego Rozporządzenia do porządku prawnego Wspólnot Europejskich została wprowadzona zupełnie nowa instytucja prawna. Przed przystąpieniem do analizy treści samego rozporządzenia i umowy konieczne wydaje się przedstawienie genezy wprowadzenia omawianej instytucji. Pozwoli to na lepsze zrozumienie jej celu, założeń i ogólnej charakterystyki aktów prawnych dotyczących małego ruchu granicznego na gruncie prawa unijnego i krajowego.

2.1. Mały ruch graniczny w prawie Unii Europejskiej

2.1.1. Geneza wprowadzenia małego ruchu granicznego do porządku prawnego Unii Europejskiej

Po raz pierwszy informacja o lokalnym ruchu granicznym w prawie wspólnotowym pojawia się w art. 3 ust.1 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. Stanowi on między innymi, iż Komitet Wykonawczy przyjmie bardziej szczegółowe postanowienia, wyjątki i uregulowania dotyczące lokalnego ruchu granicznego¹⁰². Jednakże ani Komitet Wykonawczy ani Komisja, która przejęła uprawnienia Komitetu po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego nie skorzystała z tego przepisu aż do 2006 r. Status quo odnośnie braku prac nad szczegółowym uregulowaniem przepisów dotyczących lokalnego ruchu granicznego został przełamany dopiero w 2002 r. Potrzeba wyjaśnienia przepisów dotyczących lokalnego ruchu granicznego znalazła się wśród zaleceń grupy roboczej

pojawił się w tłumaczeniach dopiero w opublikowanym Rozporządzeniu 1931/2006. W angielskich wersjach dokumentów niezmiennie używa się terminu „local border traffic”.

¹⁰¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawia przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 365 z 30.12.2006.

¹⁰² Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 19 czerwca 1990 r., Dz. U. L 239/19 z 2000.

ds. przeglądu dorobku Schengen, które zostały zatwierdzone przez Radę ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 28 lutego 2002 r.¹⁰³.

Komisja w komunikacie „W kierunku zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Państw Członkowskich Unii Europejskiej” z dnia 7 maja 2002 r. wśród zagadnień wymagających ustosunkowania się w krótkim okresie czasu w celu uzupełnienia i objaśnienia wspólnotowej struktury prawnej, dotyczącej granic zewnętrznych, wymienia także rozwój dorobku prawnego w zakresie lokalnego ruchu granicznego. W komunikacie Komisja podkreśla konieczność ustanowienia i przyjęcia wspólnych przepisów dotyczących lokalnego ruchu granicznego, szczególnie w perspektywie zbliżającego się rozszerzenia Wspólnot. Komisja zamierza również podjąć inicjatywy mające lepiej określić podstawowe zasady i procedury takiej instytucji, a jeśli to konieczne przygotowanie umów między Wspólnotą a sąsiadującymi państwami trzecimi¹⁰⁴.

Wkrótce po ukazaniu się powyższego komunikatu Komisji, 13 czerwca 2002 r. został przyjęty przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych „Plan zarządzania zewnętrznymi granicami Państw Członkowskich Unii Europejskiej”. W Aneksie I wśród zadań które powinny zostać podjęte w krótkim czasie wskazano potrzebę ustalenia zasad i przyjęcia wspólnych środków dotyczących lokalnego ruchu granicznego¹⁰⁵. Plan został zatwierdzony przez Radę Europejską na szczycie w Seville w dniach 21-22 czerwca 2002 r.

Pierwszym dokumentem, który merytorycznie przedstawił problemy braku regulacji wspólnotowych był Dokument Roboczy Komisji rozwijający dorobek lokalnego ruchu granicznego z 9 września 2002 r. Podkreślono w nim fakt braku prawnych uregulowań dotyczących lokalnego ruchu granicznego w wewnętrznym ustawodawstwie Wspólnot, jednocześnie wskazując, iż takie przepisy istnieją w umowach dwustronnych zawieranych przez państwa stowarzyszone z państwami trzecimi. W dokumencie wyrażono główne kierunki prac legislacyjnych mające na celu wprowadzenie ujednoliconych, horyzontalnych i spójnych przepisów regulujących lokalny ruch graniczny. Najważniejsze kwestie jakie powinny zostać zdefiniowane to określenie obszaru strefy przygranicznej, określenie kategorii osób korzystających

¹⁰³ Rozwój *acquis* w zakresie lokalnego ruchu granicznego - COMMISSION STAFF WORKING PAPER: Developing the *Acquis* on Local Border Traffic, SEC(2002)947 z 9.9.2002 r.

¹⁰⁴ Komunikat Komisji „W kierunku zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Państw Członkowskich Unii Europejskiej” z dnia 7 maja 2002 r., COM (2002)233 z 07.05.2002.

¹⁰⁵ Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union, doc 10019/02 z 14.06.2002, <http://www.refworld.org/pdfid/3f4e3c51d.pdf>, dostęp dnia 31.01.2016.

z lokalnego ruchu granicznego, a także szczególnych wymagań i warunków, które muszą oni spełnić. Przedstawiono również możliwość wprowadzenia specjalnego pozwolenia, jak również specjalnej wizy dla osób zamieszkujących obszar przygraniczny oraz wprowadzenie ułatwień w wydawaniu wiz dla mieszkańców strefy przygranicznej. Poruszono również kwestię możliwości przekraczania granicy w ramach lokalnego ruchu granicznego w oparciu o dokument potwierdzający tożsamość oraz miejsce zamieszkania w obszarze objętym lokalnym ruchem granicznym, wydanym przez władze państwa, którego podróżny jest obywatelem. Zwrócono również uwagę, że z przyszłych uregulowań będą w większości korzystać przyszłe państwa członkowskie, które nie tylko potrzebują jasnych wytycznych w zakresie przepisów dotyczących lokalnego ruchu granicznego z krajami sąsiadującymi, ale także muszą być ściśle zaangażowane w opracowanie takich zasad. Podkreślono, że w najlepszym interesie Unii Europejskiej jest pozytywne podejście w tworzeniu skutecznych i bezpiecznych zasad przekraczania granic zewnętrznych Wspólnoty, zakładając, że osoby korzystające w przyszłości z tworzonych przepisów będą to robić w dobrej wierze¹⁰⁶.

Następnie Komisja w komunikacie w sprawie „Rozszerzonej Europy” z 11 marca 2003 r. wyraźnie podkreśliła, że zarówno Unia Europejska, jak i jej sąsiedzi, mają wspólny interes w zapewnieniu, aby nowa zewnętrzna granica nie stanowiła przeszkody dla wymiany handlowej, społecznej i kulturalnej lub współpracy regionalnej¹⁰⁷, tym samym dając wyraźny sygnał, iż lokalny ruch graniczny ma być jednym z instrumentów mających na celu zapewnienie dobrosąsiedzkich relacji z przyszłymi sąsiadami rozszerzonej Wspólnoty.

W konsekwencji powyżej wskazanego wezwania Rady z czerwca 2002 r., jak również komunikatów Komisji z 2002 r. i 2003 r., przedłożono 14 sierpnia 2003 r. dwa wnioski legislacyjne dotyczące rozporządzeń Rady: wniosek w sprawie ustanowienia systemu dotyczącego lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich¹⁰⁸ oraz wniosek w sprawie ustanowienia systemu dotyczącego lokalnego ruchu granicznego na tymczasowych zewnętrznych granicach

¹⁰⁶ Rozwój *acquis* w zakresie lokalnego ruchu granicznego ..., op. cit., s. 3.

¹⁰⁷ Komunikat w sprawie „Rozszerzenie Europy”, COM(2003)104 z 11.3.2003.

¹⁰⁸ Proposal for a Council Regulation on the establishment of a regime of local border traffic at the external land borders of the Member States 2003/0193 (CNS), COM(2003) 502 final, z 14.08.2003.

lądowych między Państwami Członkowskimi¹⁰⁹. Podstawą prawną obu wniosków był art. 62 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który dawał Wspólnotom generalne kompetencje do ustanowienia „środków dotyczących przekraczania granic zewnętrznych Państw Członkowskich”¹¹⁰. Zgodnie z art. 61 (a) TWE, środki te powinny być przyjęte w okresie 5 lat od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, jednakże należy zaznaczyć, że podejmowane środki muszą uwzględniać dorobek Schengen. Przedłożone wnioski legislacyjne obejmowały zgodnie z treścią art. 62 ust. 2 TWE „normy i procedury, których powinny przestrzegać państwa członkowskie przy wykonywaniu kontroli osób”¹¹¹ oraz „procedury i warunki wydawania wiz przez państwa członkowskie”¹¹², w tym „reguły dotyczące wizy jednolitej”¹¹³. Pierwsza z przedstawionych propozycji rozporządzenia Rady dotyczyła ustanowienia systemu dotyczącego lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich. Druga propozycja dotyczyła rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia systemu dotyczącego lokalnego ruchu granicznego na tymczasowych zewnętrznych granicach lądowych między państwami członkowskimi. Stworzona została z myślą o szczególnej sytuacji nowych państw członkowskich, która wynika z realizacji dwuetapowej implementacji dorobku Schengen przez nowe państwa członkowskie, a mianowicie utrzymanie tymczasowej kontroli granicznej na wspólnych granicach między nowymi państwami członkowskimi, które nie wdrożyły jeszcze w pełni dorobku Schengen, jak również między nimi a państwami członkowskimi w pełni stosującymi dorobek Schengen. W chwili przedstawienia wniosków Rada miała kompetencje do przyjęcia obu zaproponowanych w formie rozporządzeń jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Przedstawiając oba wnioski Komisja uznała, że możliwe byłoby przyjęcie ich przed 1 maja 2004 r., czyli przed końcem pięcioletniego okresu przejściowego od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, jednakże debaty nad nimi ukazały spore rozbieżności, co do ogólnego kształtu obu dokumentów, jak również co do

¹⁰⁹ Proposal for a Council Regulation on the establishment of a regime of local border traffic at the temporary external land borders between Member States 2003/0194 (CNS), COM(2003) 502 final, z 14.08.2003.

¹¹⁰ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 325 z 24.12.2002, art. 62 ust. 2.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Ibidem.

szczegółowych uregulowań w nich zawartych. W związku z czym jednolite stanowisko w Radzie nie zostało wypracowane¹¹⁴.

Od 1 maja 2004 r. zmianie uległy procedury legislacyjne w związku z zakończeniem pięcioletniego okresu przejściowego wdrażającego Traktat z Amsterdamu. Tym samym w stosunku do aktów prawnych dotyczących przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich, które określają normy i procedury, jakie powinny być przestrzegane przez państwa członkowskie przy wykonywaniu kontroli na tych graniach ciągle stosowano procedurę przyjęcia aktu przez Radę jednomyślnie na wniosek Komisji, po konsultacji z Parlamentem Europejskim¹¹⁵. Z kolei akty prawne w zakresie środków dotyczących procedur i warunków wydania wiz przez państwo członkowskie oraz reguł dotyczących wiz jednolitych powinny być przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę, zgodnie z procedurą współdecydowania¹¹⁶. Zważywszy na fakt, że dwie powyżej przedstawione procedury nie są kompatybilne, zgodnie z ustaloną praktyką orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nie było dłużej możliwe, aby w obrębie tego samego wniosku znalazły się przepisy odnoszące się do kontroli na granicach zewnętrznych oraz przepisy dotyczące wprowadzenia wiz specjalnych dla mieszkańców obszarów przygranicznych w związku z lokalnym ruchem granicznym. Z tego względu podjęto decyzję o przygotowaniu dwóch nowych wniosków. Pierwszego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady, opartego o art. 62 ust. 2 lit. a TWE (procedura konsultacyjna), określającego ogólne zasady lokalnego ruchu granicznego, z wyjątkiem przepisów wprowadzających wizę specjalną oraz drugiego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, opartego o art. 62 ust. 2 lit. b pkt II i IV TWE (procedura współdecydowania) ustanawiającego specjalny typ wizej „L”, która ma być wydawana dla potrzeb lokalnego ruchu granicznego. Przyjmując nowe wnioski, Komisja jednocześnie wycofała wnioski przyjęte dnia 14 sierpnia 2003 r. Przyjęcie wspomnianych nowych wniosków planowane było na grudzień 2004 r.¹¹⁷

¹¹⁴ A. Doliwa-Klepacka, *Local border traffic in European Union legislation*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013, s. 51.

¹¹⁵ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 325 z 24.12.2002, art. 67 ust. 3.

¹¹⁶ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 325 z 24.12.2002, art. 67 ust. 4.

¹¹⁷ Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instrukcje Konsularne, COM(2005) 56 końcowy, z 23.02.2005, s.3.

Jednakże, na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 4-5 listopada 2004 r. przyjęty został tzw. „Program Haski”. Dołączony on został do konkluzji ze spotkania. Program Haski dotyczył wzmocnienia wszystkich aspektów polityki odnoszących się do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym ich wymiarów zewnętrznych, zwłaszcza praw podstawowych i obywatelstwa, azylu i migracji, zarządzania granicami, integracji, walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, współpracy organów sprawiedliwości i policji oraz prawa cywilnego. Uwzględniał on przeprowadzoną przez Komisję ocenę, którą Rada Europejska przyjęła w czerwcu 2004 r., jak również uchwalone przez Parlament Europejski 14 października 2004 r., zalecenia w sprawie stosowania większości kwalifikowanej i procedury współdecydowania¹¹⁸.

W związku z przyjęciem „Programu Haskiego” Rada podjęła 22 grudnia 2004 r. decyzję¹¹⁹ o rozszerzeniu procedury współdecydowania na niektóre obszary objęte Tytułem IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, łącznie ze środkami związanymi z granicami zewnętrznymi. W rezultacie od dnia 1 stycznia 2005 r. zarówno granice zewnętrzne, jak i kwestie związane z wizami objęte dwoma przedmiotowymi wnioskami dotyczącymi lokalnego ruchu granicznego, będą podlegały procedurze współdecydowania. W praktyce oznaczało to, że nie istniała już potrzeba przygotowywania dwóch oddzielnych wniosków dotyczących lokalnego ruchu granicznego (jednego dotyczącego kwestii związanych z przekraczaniem granic, natomiast drugiego dotyczącego specjalnej wizej „L”), a także to, że oba te wnioski można połączyć w jeden¹²⁰.

W związku z przedstawionymi powyżej zmianami w procedurze legislacyjnej, konieczne było przygotowanie zupełnie nowego wniosku, który połączyłby dwa wcześniej przygotowywane w jeden będący wewnętrznie spójny i klarowny. Tym samym Komisja 23 lutego 2005 r. przedstawiała wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu

¹¹⁸ Konkluzje Prezydencji – Bruksela, 4-5 listopada 2004 r., z 8.12.2004 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/82550.pdf, dostęp dnia 31.01.2016.

¹¹⁹ Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2004 r. przewidująca stosowanie procedury określonej w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych obszarów objętych tytułem IV części trzeciej Traktatu, Dz.U. L 394/45 z 31.12.2004.

¹²⁰ Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państwa Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instrukcje Konsularne, COM(2005) 56 końcowy, z 23.02.2005, s. 3.

granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instrukcje Konsularne¹²¹. Wniosek z propozycją rozporządzenia, którego celem było ustalenie wspólnych zasad dotyczących kryteriów i warunków ustanawiających system w zakresie lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich, definiował je jako wspólne granice lądowe pomiędzy:

- państwem członkowskim a sąsiadującym krajem trzecim;
- państwem członkowskim w pełni wdrażającym dorobek Schengen a państwem członkowskim zobowiązanym do pełnego stosowania tego dorobku, ale odnośnie do którego nie weszła w życie decyzja Rady, zezwalająca mu na pełne stosowanie tego dorobku;
- dwoma państwami członkowskimi zobowiązanymi do pełnego stosowania dorobku Schengen, ale odnośnie do których nie weszła w życie decyzja Rady, zezwalająca im na pełne stosowanie tego dorobku.

Takie określenie definicji zewnętrznych granic lądowych wiązało się z wdrażaniem tak zwanej „dwuetapowej procedury wdrażania” dorobku Schengen, na mocy której nowe państwa członkowskie przyjmują jedynie część dorobku Schengen po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Obejmuje to także przepisy dotyczące kontroli na granicach zewnętrznych (mających zastosowanie na wszystkich granicach), ale, nie te związane ze zniesieniem kontroli osób na granicach wewnętrznych. Z tego powodu proponowane rozporządzenie uwzględniało także ustanowienie systemu w zakresie lokalnego ruchu granicznego w celu ułatwienia przekraczania „tymczasowych zewnętrznych granic lądowych” pomiędzy państwami członkowskimi. Wniosek dotyczący rozporządzenia w zakresie w jakim odnosi się do podmiotów uprawnionych, uwzględniał jedynie obywatele krajów trzecich, którzy mieszkają legalnie na obszarze przygranicznym państwa sąsiadującego przez okres co najmniej roku. Obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele krajów trzecich korzystający z prawa wspólnotowego do swobodnego przemieszczania się, zostali wyłączeni z tego zakresu. Korzystają już oni na podstawie przepisów prawa wspólnotowego ze szczególnych praw dotyczących swobodnego przemieszczania się, które, ogólnie rzecz biorąc, wykraczają poza to, co zostało przewidziane w omawianym wniosku. W związku z czym zasady wspólnotowe odnoszące się do lokalnego ruchu granicznego nie mogą oczywiście mieć wpływu na

¹²¹ Ibidem.

takie prawa. Jednakże w przypadkach, w których ułatwienie dotyczące przekraczania granicy w ramach systemu w zakresie lokalnego ruchu granicznego w stosunku do mieszkańców obszarów przygranicznych wykracza poza prawo do swobodnego przemieszczania się np. poprzez stworzenie możliwości przekraczania granicy na konkretnych przejściach granicznych, zarezerwowanych dla mieszkańców obszarów przygranicznych, gdzie kontrola graniczna jest mniej systematyczna, lub poza autoryzowanymi przejściami granicznymi i ustalonymi godzinami, ułatwienie takie automatycznie obejmuje obywateli Unii Europejskiej oraz obywateli krajów trzecich mieszkających na obszarach przygranicznych, którzy korzystają z prawa wspólnotowego do swobodnego przemieszczania się¹²². Oprócz praktycznych metod ułatwiania procesu przekraczania granicy, wniosek dotyczący rozporządzenia określał również szczególne warunki oraz dokumenty wymagane przy przekraczaniu granicy dla potrzeb lokalnego ruchu granicznego. Zgodnie z jego treścią mieszkańcy obszarów przygranicznych mogą przekraczać zewnętrzną granicę lądową sąsiadującego państwa członkowskiego w ramach lokalnego ruchu granicznego pod warunkiem, że: posiadają ważny dokument lub dokumenty uprawniające do przekraczania granicy; posiadają wizę, jeśli jest ona wymagana; okażą, w razie potrzeby, dokumenty potwierdzające ich status mieszkańca obszaru przygranicznego, a także wykażą istnienie uzasadnionych powodów do częstego przekraczania granicy w ramach lokalnego ruchu granicznego, takich jak powiązania rodzinne, motywy społeczne, kulturalne lub ekonomiczne oraz dowód tam, gdzie to właściwe, posiadania wystarczających środków na utrzymanie w związku z celem swojego pobytu, nie są osobami, względem których w Systemie Informacyjnym Schengen wydano ostrzeżenie w celu udzielenia odmowy wjazdu; uznano, iż nie stanowią zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych jakiegokolwiek państwa członkowskiego. We wniosku przedstawiono również, wykaz dokumentów, które uprawniałyby mieszkańców strefy przygranicznej do przekraczania zewnętrznej granicy lądowej w ramach lokalnego ruchu granicznego. Miały to być w przypadku mieszkańców obszarów przygranicznych, podlegających obowiązkowi wizowemu paszport lub jakikolwiek inny ważny dokument uprawniający do przekraczania granic zewnętrznych, a z kolei w przypadku mieszkańców obszarów granicznych niepodlegających obowiązkowi wizowemu specjalne pozwolenia na przekraczanie

¹²² Ibidem.

granicy wydane przez państwo stałego miejsca zamieszkania i kontrasygnowane przez właściwe władze państwa członkowskiego, którego granica jest przekraczana, bądź paszport lub jakikolwiek inny ważny dokument uprawniający do przekroczenia granicy. Dodatkowo dla mieszkańców obszarów przygranicznych, podlegających obowiązkowi wizowemu, wprowadzona miała zostać specjalna wiza („L” od „lokalny”). Wiza „L” miała uprawniać do wielokrotnego przekraczania granicy, wydawana miał być co najmniej na rok, a maksymalnie na pięć lat. Uprawniać miała jej posiadacza do pozostania w obszarze przygranicznym państwa członkowskiego, które wydało wizę, maksymalnie przez 7 kolejnych dni oraz nie przekraczając w każdym przypadku trzech miesięcy w ciągu jednego półrocza. Procedury i kryteria, które należałoby zastosować w przypadku wydawania takich wiz byłyby, w państwach członkowskich w pełni wdrażających dorobek Schengen, zgodne z przepisami Wspólnych Instrukcji Konsularnych. Państwa członkowskie, które nie wdrażają w pełni dorobku Schengen, stosowałyby swoje przepisy krajowe, które są i tak zgodne z przepisami, określonymi w omawianym wniosku rozporządzenia, dopóki Rada nie zezwoli im na pełne wdrożenie dorobku. W omawianym wniosku rozporządzenia proponowano ustanowienie wspólnotowego systemu dotyczącego lokalnego ruchu granicznego, nadając tym samym Wspólnocie zewnętrzne kompetencje w omawianym temacie. Ze względu na szczególny charakter systemu dotyczącego lokalnego ruchu granicznego, którego ustanowienie zależy od lokalnych czynników geograficznych, społecznych, ekonomicznych oraz innych, uznano za stosowne przekazanie państwom członkowskim kompetencji do wdrożenia takiego systemu poprzez zawieranie stosownych umów dwustronnych¹²³. Zgodnie z treścią prezentowanego wniosku rozporządzenie dawało delegacje państwom członkowskim do podejmowania dwustronnych negocjacji z państwami sąsiadującymi tam, gdzie to właściwe, w sprawie szczególnych umów, mających zastosowanie do lokalnego ruchu granicznego na ich wspólnych lądowych obszarach przygranicznych pod warunkiem, że takie umowy są zgodne z przepisami niniejszego rozporządzenia i nie mają na nie wpływu. We wniosku dotyczącym rozporządzenia przewidziano również, aby w systemie dotyczącym lokalnego ruchu granicznego z sąsiadującymi krajami trzecimi znalazł się przepis nakładający konieczność zapewnienia, aby obywatele Unii Europejskiej byli traktowani przez te kraje trzecie co najmniej tak samo jak obywatele krajów trzecich, którzy legalnie

¹²³ Ibidem.

zamieszkują obszary przygraniczne danego państwa członkowskiego, którzy chcą przekroczyć granicę sąsiadującego kraju trzeciego oraz pozostać w obszarze przygranicznym dla potrzeb lokalnego ruchu granicznego, zgodnie z zasadą wzajemności. Dodatkowo we wniosku rozporządzenia przewidziano również, że państwa członkowskie mogą także utrzymać lub zawrzeć umowy pomiędzy sobą w sprawie lokalnego ruchu granicznego pod warunkiem, że przepisy zawarte w tych umowach są zgodne z treścią proponowanego rozporządzenia. Umowy te utracą rację bytu, gdy zniesione zostaną kontrole graniczne na „tymczasowych granicach zewnętrznych”¹²⁴.

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instytucje Konsularne został przyjęty przez Komisję 23 lutego 2005 r., a 24 lutego został przekazany Radzie i Parlamentowi Europejskiemu¹²⁵ w procedurze współdecydowania. Następnie 12 kwietnia 2005 r. w Parlamencie Europejskim projekt rozporządzenia został przekazany Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych celem przygotowania sprawozdania. Komisja Spraw Zagranicznych została wyznaczona do przygotowania opinii w sprawie projektu rozporządzenia. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 13 grudnia 2005 r. przedstawiła wyniki swoich prac na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego¹²⁶. Przygotowane przez nią sprawozdanie zawierało propozycje 65 poprawek do projektu przekazanego przez Komisję 24 lutego 2005 r.¹²⁷.

Zmieniono proponowany tytuł rozporządzenia z „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instytucje

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Monitorowanie procesu decyzyjnego między instytucjami, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=pl&DosId=192571, dostęp dnia 31.01.2016.

¹²⁶ Legislative Observatory, [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2005/0006\(COD\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2005/0006(COD)#tab-0), dostęp dnia 31.01.2016.

¹²⁷ Sprawozdanie z 13 grudnia 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instrukcje Konsularne, COM(2005)0056 – C6 0049/2005 – 2005/0006(COD), z dnia 13.05.2005.

Konsularne” na „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen”. W sprawozdaniu uznano, że w zakresie regulacji kwestii małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej szczególną uwagę należy zwrócić na konieczność ułatwienia przekraczania granicy mieszkańcom obszarów przygranicznych mających uzasadnione powody do częstego przekraczania granicy zewnętrznej państwa członkowskiego, jak również konieczność zapobiegania nielegalnej migracji, jak i potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa, jakie stanowić może działalność przestępcza. Proponowane rozporządzenie ma na celu uregulowanie kwestii małego ruchu granicznego, który obejmuje częste, w niektórych przypadkach codzienne przekraczanie granicy, w związku z czym kwestia migrantów, którzy na ogół każdego dnia wracają do swojego kraju (np. studentów, uczniów, pracowników, itp.) powinna być również wzięta pod uwagę. Podkreślono fakt, iż należy zwrócić uwagę na granice zewnętrzne, które różnią się w zależności od okoliczności historycznych, geograficznych i społecznych, a wprowadzenie małego ruchu granicznego nie może skutkować pogorszeniem warunków życia mieszkańców obszarów przygranicznych. Obowiązujące warunki na granicach zewnętrznych muszą być brane pod uwagę, a państwa członkowskie powinny mieć możliwości do zachowania dobrych praktyk stosowanych dotychczas w drodze umów dwustronnych. Przedstawione w sprawozdaniu poprawki miały zapewnić skuteczne i sprawne kontrole na granicach zewnętrznych, przy jednoczesnym założeniu, że funkcjonowanie małego ruchu granicznego nie może zakłócać życia ludzi mieszkających po obu stronach granicy. Spośród 65 zaproponowanych poprawek szczególną uwagę należy zwrócić na kilka kluczowych kwestii. Odstąpiono od projektu wydawania specjalnej wizy "L" mieszkańcom obszarów przygranicznych. Zastąpiono je zezwoleniami na lokalny ruch graniczny, które będą zawierały wszystkie wymagane normy bezpieczeństwa i nie będą musiały być stemplowane przy przekroczeniu granicy. Wyznaczono również bezpośrednio w rozporządzeniu wymogi formalne dotyczące wspomnianego zezwolenia, jak również ustalono maksymalny czas nieprzerwanego pobytu w strefie przygranicznej państwa sąsiedniego na okres trzech miesięcy. Postanowiono również odstąpić od przepisu dającego możliwość zawierania umów o lokalnym ruchu granicznym między państwami członkowskimi, które nie wdrożyły jeszcze w pełni dorobku Schengen oraz państwem członkowskim w pełni wdrazającym dorobek

Schengen, a państwem członkowskim zobowiązanym do pełnego stosowania tego dorobku, ale odnośnie do którego nie weszła w życie decyzja Rady zezwalająca mu na pełne stosowanie tego dorobku. W związku z bliską perspektywą przystąpienia nowych państw członkowskich do strefy Schengen w 2007 r., powodowałoby to bezcelowy i długi proces wprowadzania zmian do istniejących umów, który z dużą dozą prawdopodobieństwa trwałby, aż do pełnego przystąpienia tych państw do strefy Schengen. W związku z czym również odstąpiono od rozbudowanej definicji różnicującej termin „zewnętrzne granice lądowe oznacza wspólną granicę lądową między Państwem Członkowskim a sąsiadującym krajem trzecim, wspólną granicę lądową między Państwem Członkowskim w pełni wdrażającym dorobek Schengen a Państwem Członkowskim zobowiązanym do pełnego stosowania tego dorobku, zgodnie z Aktem Przystąpienia, ale odnośnie do którego nie weszła w życie decyzja Rady zezwalająca mu na pełne stosowanie tego dorobku, wspólną granicę lądową między dwoma Państwami Członkowskimi zobowiązanymi do pełnego stosowania dorobku Schengen zgodnie z ich Aktami Przystąpienia, ale odnośnie do których nie weszła w życie decyzja Rady zezwalająca im na pełne stosowanie tego dorobku”, zastępując ją znacznie krótszą i prostszą w interpretacji, gdzie „zewnętrzna granica lądowa oznacza ona wspólną granicę lądową pomiędzy Państwem Członkowskim a sąsiadującym krajem trzecim”. Następnie zwrócono uwagę, że obszar strefy przygranicznej nie powinien rozciągać się dalej niż 30 km od linii granicy. Zwiększenie obszaru strefy przygranicznej spowodowałoby trudności w zapewnieniu bezpieczeństwa i skuteczniejszej kontroli. Dodatkowo, podkreślono, iż obszar strefy przygranicznej nie powinien w żadnym przypadku być utożsamiany z granicami etnicznymi. Definicją „mieszkańca strefy przygranicznej” powinno się określać obywatele państw trzecich, którzy mają miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres co najmniej jednego roku. Państwa członkowskie powinny mieć również prawo do określenia w umowach dwustronnych maksymalnej dopuszczalnej długości pobytu, który nie może przekraczać trzech miesięcy. Poprawki zapewniają również możliwość wyznaczenia specjalnego miejsca przekraczania granicy w ramach lokalnego ruchu granicznego, innego niż przejście graniczne. Miejsce takie miałyby być ustalone w umowie dwustronnej z państwem trzecim, jeżeli warunki lokalne wskazywałyby na

konieczność wyznaczenia miejsca przekraczania granicy w ramach lokalnego ruchu granicznego¹²⁸.

Komisja Spraw Zagranicznych w swojej opinii do Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wyraziła zdanie, że główne założenia rozporządzenia mają charakter techniczny, sięgający poza zakres uprawnień Komisji Spraw Zagranicznych. Jednak ogólne kwestie unikania nowych linii podziału na granicach rozszerzonej Unii oraz gwarantujące bezpieczeństwo granic zewnętrznych Unii są sprawami w samym sercu europejskiej polityki zagranicznej. Zarządzanie granicami jest priorytetem w planach działania podpisanych z krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi muszą podejmować wspólne wysiłki, aby skuteczniej zarządzać wspólnymi granicami w celu ułatwienia legalnych ruchów. W szczególności ustanowienie małego ruchu granicznego pozwala mieszkańcom obszarów pogranicza tych państw trzecich utrzymać dotychczasowe kontakty nie napotykając przy tym na nadmierne przeszkody administracyjne. Komisja Spraw zagranicznych poparła cel wniosku umożliwiający mieszkańcom obszarów przygranicznych przekraczać granice państwowe bez nadmiernych obciążeń administracyjnych, co zostało uznane za niezmiernie ważne w promocji transgranicznego handlu, wymiany społecznej i kulturalnej oraz współpracy regionalnej. Komisja przedstawiła również 18 poprawek do projektu rozporządzenia.

Poprawki zaproponowane przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dużym stopniu uprościły projekt rozporządzenia o lokalnym ruchu granicznym, czyniąc go bardziej przejrzystym i uniwersalnym, jednocześnie dając odpowiednio duży wachlarz swobody w kształtowaniu treści umów dwustronnych państwom członkowskim, które zawierałyby takie umowy z państwami trzecimi.

Dnia 14 lutego 2006 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata nad projektem rozporządzenia o lokalnym ruchu granicznym uwzględniającym poprawki wskazane w sprawozdaniu z 13 grudnia 2005 r. W trakcie debaty, zostały wyrażone pozytywne opinie w związku z perspektywą wdrożenia przepisów o lokalnym ruchu granicznym w formie rozporządzenia. Europosłowie reprezentujący Polskę, zgodnie stwierdzili, że jest to krok w dobrą stronę. Genowefa Grabowska wyraziła przekonanie

¹²⁸ Sprawozdanie z 13 grudnia 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instrukcje Konsularne, COM(2005)0056 – C6 0049/2005 – 2005/0006(COD), z dnia 13.05.2005.

że: „Rozporządzenie zapewnia równość wewnątrz Unii, solidarność z jej bliskimi sąsiadami, daje poczucie jedności i zniesienie sztucznych podziałów, a nadto będzie stymulowało współpracę między regionami. Natomiast w praktyce - jestem przekonana - że zlikwiduje kolejki przed konsulatami w tych państwach, które udzielały wiz, a jednocześnie wyeliminuje korupcję przy przyznawaniu tych dokumentów. Tym rozporządzeniem, jeśli je przyjmujemy, przekazujemy sygnał, że Unia Europejska to nie niedostępna forteca, to nie europejska twierdza. Unia znosi granice nie tylko wewnątrz, ale otwiera się także na zewnątrz”¹²⁹. Z kolei Barbara Kudrycka zauważyła, że: „Wprowadzenie ułatwień na granicach zewnętrznych w lokalnym ruchu granicznym to krok w dobrą stronę. Jednak wiele będzie zależało od samych państw członkowskich wprowadzających postanowienia tego rozporządzenia. Od tego, jak wielka grupa docelowa beneficjentów takiego ruchu będzie i, czy powody, dla których będzie wprowadzony będzie reżim, pokrywają się z tymi zasygnalizowanymi w projekcie rozporządzenia, czyli spójnością rodzinną i społeczną, kulturalną, czy też współpracą gospodarczą. Wyzwaniem będzie także zdolność państw sąsiadujących do zapewnienia pełnej wzajemności efektywnej realizacji porozumień readmisyjnych. Podczas wdrażania reżimu małego ruchu granicznego państwa członkowskie będą musiały bardzo odpowiedzialnie zapobiec, by nowy system nie służył przestępczości transgranicznej, przemytowi czy organizowaniu procederu nielegalnej imigracji. Można więc stwierdzić, że debatowany projekt dopiero otwiera drogę do ustanowienia lokalnego ruchu granicznego na naszych zewnętrznych granicach, a jego faktyczne ustanowienie musi być stale monitorowane poprzez analizę opłacalności, jeśli chodzi o realne korzyści dla społeczności mieszkających na terenach przygranicznych w zgodzie z wymogami bezpieczeństwa”¹³⁰. Kończąc debatę Komisarz Franco Frattini stwierdził, że w gestii państw członkowskich, będzie leżało zapewnienie prawidłowego funkcjonowania lokalnego ruchu granicznego, jak również dbanie o bezpieczeństwo obszarów przygranicznych oraz ustanowienie sankcji za łamanie wprowadzonych przepisów¹³¹. Przedstawiony w debacie tekst rozporządzenia został zatwierdzony przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu ze wszystkimi poprawkami, zwykłą większością głosów, przy 65 obecnych posłach, 65 oddało swój głos „za”. Komisja Europejska 15 lutego 2006 r. również przyjęła wszystkie zaproponowane przez

¹²⁹ Legislative Observatory, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060214+ITEM-005+DOC+XML+V0//PL>, dostęp dnia 31.01.2016.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

Parlament Europejski poprawki. Następnie zgodnie z procedurą współdecydowania projekt rozporządzenia został zatwierdzony przez Radę w pierwszym czytaniu 5 października 2006 r. Ostatecznie 20 grudnia 2006 r. Parlament Europejski i Rada zatwierdziły projekt rozporządzenia. Dnia 30 grudnia 2006 r. 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 zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej¹³². Po 20 dniowym okresie *vacatio legis* Rozporządzenie 1931/2006 weszło w życie 19 stycznia 2007 r. Należy nadmienić, że od opublikowania polskiego tłumaczenia powyższego Rozporządzenia stosuje się termin „mały ruch graniczny”, a nie jak miało to miejsce we wszystkich wcześniejszych dokumentach „lokalny ruch graniczny”.

Zakres Rozporządzenia 1931/2006 musiał ulec zmianie wobec kwestii wprowadzenia małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Zważywszy na szczególny charakter Obwodu, wprowadzenie małego ruchu granicznego zgodnie z definicją strefy przygranicznej z Rozporządzenia 1931/2006 skutkowało by pozostawieniem miasta Kaliningrad poza obszarem objętym umową. Zarówno przedstawiciele rządu polskiego, jak i rządu rosyjskiego wspólnie optowali za zmianą definicji strefy przygranicznej w kontekście przepisów o małym ruchu granicznym. Pismo ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji Jerzego Millera, przesłane do państw członkowskich i Komisji we wrześniu 2010 roku i deklaracja ministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji, Radosława Sikorskiego oraz Siergieja Ławrowa, w sprawie funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego w odniesieniu do Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej oraz przyległych terytoriów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 2010 roku wzywały do wprowadzenia zmian w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego i dostosowanych do szczególnej sytuacji Obwodu Kaliningradzkiego¹³³.

Komisja Europejska w komunikacie z dnia 9 lutego 2011 r. stwierdziła, że „(...) z uwagi na specyficzne położenie Kaliningradu Komisja uważa, że być może wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego

¹³² Legislative Observatory,

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2005/0006\(COD\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2005/0006(COD)#tab-0), dostęp dnia 31.01.2016.

¹³³ G.W. Krietinin, D.A. Mironiuk, *Miestnoje Prigranicznoje Pieriedwiżenije Kak Forma Libieralizacii Wizowego Rieżima i razwitija tierritorii*, Bałtijskij riegion, N4 (22), 2014, s.32.

zmierzających do objęcia całego obwodu kaliningradzkiego strefą przygraniczną może być zasadne. Zapobiegłoby to sztucznemu podziałowi regionu, którego tylko niektórzy mieszkańcy korzystają z ułatwień w ramach małego ruchu granicznego. Pozwoliłoby to również wzmocnić współpracę regionalną¹³⁴ oraz przedstawiła projekt nowelizacji rozporządzenia 1931/2006¹³⁵. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że rząd polski aktywnie działał na rzecz zmiany przepisów rozporządzenia 1931/2006. W pierwszym wariancie stanowisko Polski zakładało objęcie przepisami o małym ruchu granicznym całego Obwodu Kaliningradzkiego, a po polskiej stronie dwóch całych województw: pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Jednak wyjściowe stanowisko negocjacyjne Polski musiało ulec zmianie podczas rokowań. Ostatecznie Komisja, z uwagi na specyficzne położenie Obwodu Kaliningradzkiego będącego jedyną taką enklawą otoczoną Morzem Bałtyckim, a z pozostałych stron przez państwa Unii Europejskiej, zgodziła się zmienić rozporządzenie 1931/2006.

Następnym etapem było przekazanie projektu nowelizacji do dyskusji w Radzie Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim. W sprawozdaniu z posiedzenia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego z 24 listopada 2011 r. zaproponowano przekazanie projektu nowelizacji pod głosowanie w Parlamencie i przyjęcie go w pierwszym czytaniu¹³⁶. W głosowaniu w Parlamencie „za” opowiedziało się 556 europosłów, „przeciw” było 69, a 12 wstrzymało się od głosu. Prezydencja Polski w Unii w drugim półroczu 2011 roku oraz wyraźne poparcie Niemiec miały istotny wpływ na szybkie tempo prac legislacyjnych.

Ostatecznie, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły w dniu 13 grudnia 2011 r. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia Obwodu Kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru

¹³⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem nr 1931/2006, Bruksela, dnia 09.02.2011 r., KOM(2011) 47 wersja ostateczna.

¹³⁵ Wniosek, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia Obwodu Kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną, dokument elektroniczny, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0461:FIN:PL: PDF>, dostęp dnia 31.01.2016.

¹³⁶ Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia Obwodu Kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną, dokument elektroniczny, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0398+0+DOC+XML+V0//PL>, dostęp dnia 31.01.2016.

uznawanego za strefę przygraniczną. Stwierdzono w nim, że „(...) za strefę przygraniczną uznawane są:

1. Obwód Kaliningradzki;
2. Polskie jednostki administracyjne (powiaty) województwa pomorskiego: pucki, m. Gdynia, m. Sopot, m. Gdańsk, gdański, nowodworski, malborski;
3. Polskie jednostki administracyjne (powiaty) województwa warmińsko-mazurskiego: m. Elbląg, elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, m. Olsztyn, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki¹³⁷.

2.1.2. 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

Rozporządzenie 1931/2006¹³⁸ jest efektem długoletnich prac, które rozpoczęły się już w 2002 r., dzięki czemu otrzymaliśmy wewnętrznie spójny akt prawny, który wprowadził do porządku prawnego Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej zupełnie nową instytucję prawną. Mały ruch graniczny funkcjonował już wcześniej w prawie międzynarodowym, jednakże nigdy wcześniej nie był on uregulowany i usystematyzowany. Na gruncie prawa wspólnotowego został on w wyraźny sposób skodyfikowany w formie rozporządzenia przez co stał on się prawnie obowiązujący we wszystkich Państwach Członkowskich. Rozporządzenie 1931/2006 składa się z preambuły zawierającej uzasadnienie jego wydania oraz 21 artykułów uporządkowanych w pięciu rozdziałach.

Zwrócić również należy uwagę na szczególny charakter niniejszego aktu prawnego, jako wewnętrzną regulację prawa unijnego, jakim jest rozporządzenie, które swoją mocą wywiera skutki na wewnętrzne prawo państw członkowskich, jednakże, dając podstawę do zawierania przez nie umów bilateralnych z sąsiadującymi państwami

¹³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 z dnia 13 grudnia 2011 roku 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. L 347 z 30.12.2011.

¹³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 365 z 30.12.2006. (dalej jako Rozporządzenie 1931/2006)

trzecimi, ma również pośredni wpływ na kształt prawa wewnętrznego tychże państw. Mały ruch graniczny jest instytucją o specyficznym charakterze, łączącym wątki wewnątrzunijne z obszarem spraw zagranicznych Unii, z dziedziną jej zewnętrznej aktywności. Taka charakterystyka małego ruchu granicznego pozwala postawić tezę, iż sama instytucja oraz rozwój dotyczących jej regulacji bilateralnych podlegać może uwarunkowaniom wynikającym z zobowiązań państw członkowskich w zakresie dwóch różnych obszarów zainteresowania Unii Europejskiej. Chodzi tu mianowicie o strefy spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych Unii¹³⁹.

W punkcie 2 preambuły wskazano podstawowy cel wprowadzenia małego ruchu granicznego, a mianowicie stwierdzono, że w interesie rozszerzonej Wspólnoty leży zapewnienie, aby granica z państwami sąsiadującymi nie stanowiła bariery dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy współpracy transgranicznej. W tym miejscu warto zauważyć, że powyższe cele należy poczytywać w kontekście obszarów przygranicznych. Punkt 3 preambuły podkreśla, że zasady małego ruchu granicznego wyrażone w niniejszym Rozporządzeniu stanowią odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej, określonych w kodeksie granicznym Schengen¹⁴⁰. Szczególnie ten punkt ma bardzo istotne znaczenie, ze względu na wyodrębnienie w nim małego ruchu granicznego jako instytucji nowej i stanowiącej odstępstwo od reguł określonych w kodeksie granicznym Schengen. Dając tym samym możliwość interpretacji przepisów Rozporządzenia 1931/2006 w sposób wolny od reguł nałożonych przez *acquis Schengen*, pozwala odczytywać je w wykładni funkcjonalnej i celowościowej. Zaznaczając jednocześnie, iż pomimo że jest to odstępstwo od ogólnych reguł dorobku Schengen, niniejsze Rozporządzenie bazuje na nim i stanowi jego rozwinięcie. W punkcie 4 uzasadnienia ustawodawca wyraził konieczność, aby przepisy dotyczące kryteriów i warunków, które muszą zostać spełnione przy wprowadzaniu ułatwień przy przekraczaniu zewnętrznych granic państw członkowskich dla mieszkańców obszarów przygranicznych, zapewniały równowagę pomiędzy ułatwieniem przekraczania granicy osobom działającym w dobrej wierze, mającym uzasadnione powody do częstego przekraczania granicy, a potrzebą zapobiegania

¹³⁹ T. Dubowski, *Local border traffic – political conditions of the development of bilateral relations between the Member States and third countries*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013, s. 66.

¹⁴⁰ 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), Dz. U. L 105 z 13.04.2006.

nielegalnej imigracji oraz potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa ze strony działalności przestępczej. Rozwinięciem powyższego motywu jest punkt 5, gdzie stwierdza się, iż zezwolenie na przekraczanie granicy w małym ruchu granicznym, może być wydane jedynie osobom legalnie mieszkającym w obszarze strefy przygranicznej. Czas jaki dana osoba powinna mieszkać w strefie przygranicznej określony został na jeden rok, jednak zapewniono, iż umowy dwustronne mogą przewidywać dłuższy okres zamieszkania, z kolei w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach może on ulec skróceniu. Tym samym przekazano państwom członkowskim duży zakres swobody w kształtowaniu treści umów dwustronnych w zakresie wymaganego okresu zamieszkiwania w strefie przygranicznej. W punkcie 6 zaznaczono, iż wydawanie zezwoleń na mały ruch graniczny powinno dotyczyć mieszkańców stref przygranicznych, spełniających określone w umowach bilateralnych warunki do ich uzyskania, niezależnie od tego czy podlegają oni obowiązkowi wizowemu czy też nie. Dodatkowo w punkcie 8 ustawodawca stwierdza, iż ustanowienie przepisów o małym ruchu granicznym na szczeblu Wspólnotowym nie powinno wpływać na prawo do swobodnego przemieszczania się, z którego korzystają obywatele Unii oraz członkowie ich rodzin, ani też na korespondujące z nim prawo, z którego korzystają obywatele krajów trzecich i członkowie ich rodzin na podstawie umów pomiędzy Wspólnotą i jej państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Należy również wskazać, iż przepisy niniejszego Rozporządzenia nie naruszają podstawowych praw i wolności jednostki oraz respektują zasady potwierdzone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Rozporządzenie nie wpływa również, na regulacje prawa wspólnotowego i krajowego, które mają zastosowanie do obywateli państw trzecich i odnoszą się do pobytów długoterminowych, dostępu do działalności gospodarczej i jej prowadzenia oraz spraw celnych i podatkowych¹⁴¹.

Wskazane powyżej najważniejsze punkty uzasadnienia, znalazły swoje odzwierciedlenie w przepisach niniejszego Rozporządzenia, jak i w treści umów dwustronnych zawieranych na jego podstawie przez państwa członkowskie z państwami trzecimi. W celu lepszego zrozumienia treści „Umowy o małym ruchu granicznym zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą”, konieczne jest przedstawienie przepisów o małym ruchu granicznym z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego

¹⁴¹ J. Szymański, *Dwustronne umowy o małym ruchu granicznym państw członkowskich z krajami sąsiedzkimi elementem liberalizacji polityki wizowej UE*, (w:) *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, red. M.Zdanowicz, A.Doliwa-Klepcka, Białystok 2009, s. 77.

i Rady nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen.

W Rozdziale I Rozporządzenia zawierającym przepisy ogólne zostały określone przedmiot, zakres oraz definicje przepisów małego ruchu granicznego. Zgodnie z art.1 ust. 1 niniejsze Rozporządzenie określa zasady małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach państw członkowskich oraz wprowadza zezwolenie na przekraczanie tychże granic. Art. 1 ust. 2 stanowi upoważnienie, które pozwala zawierać umowy dwustronne z sąsiadującymi państwami trzecimi w celu wprowadzenia zasad małego ruchu granicznego zgodnych z przepisami Rozporządzenia. Przepisy Rozporządzenia nie mają wpływu na przepisy prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) i krajowego, w stosunku do obywateli państw trzecich w kwestii pobytów długoterminowych, dostępu do działalności gospodarczej i jej prowadzenie oraz spraw celnych, co wskazuje art. 2.

Definicje na potrzeby niniejszego Rozporządzenia przynosi art. 3. Zgodnie z nim zewnętrzną granicą lądową należy rozumieć jako granicę lądową między państwem członkowskim a sąsiadującym państwem trzecim. Rozporządzenie definiuje „strefę przygraniczną” jako obszar, który nie sięga dalej niż 30 kilometrów od granicy państwa. Dokładne jednostki podziału administracyjnego, które mają być uznane za strefę przygraniczną zostaną określone przez państwa zawierające stosowną umowę. Jednakże, jeżeli obszar danej jednostki administracyjnej jest położony między 30 a 50 kilometrem od linii granicy, należy uznać ją za część strefy przygranicznej.

Obszar jaki uznawany jest za strefę przygraniczną oraz interpretacja powyższej definicji, jest jednym z najbardziej spornych zagadnień omawianego Rozporządzenia 1931/2006. Większa uwaga tej kwestii zostanie poświęcona w podrozdziale traktującym o umowie o małym ruchu granicznym jaką zawarł Rząd Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainą¹⁴².

Zgodnie z art. 3 pkt 3 mały ruch graniczny definiowany jest jako regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej państwa sąsiedniego.

¹⁴² Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. 2009 nr 103 poz. 858.

Przekraczanie granicy i przebywanie w strefie przygranicznej powinno odbywać się ze względów społecznych, kulturalnych, uzasadnionych powodów ekonomicznych lub rodzinnych. Wymienione powody do przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego pokrywają się z intencją wyrażoną w pkt. 2 preambuły, gdzie ustawodawca wskazał, że jednym z celów Wspólnoty, jest zapewnienie aby granice z państwami trzecimi nie tworzyły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy też współpracy regionalnej.

Artykuł 3 pkt 6 definiuje pojęcie „mieszkańca strefy przygranicznej” jako obywatela państwa trzeciego legalnie mieszkającego w strefie przygranicznej państwa sąsiadującego z państwem członkowskim przez okres nie krótszy niż rok. Również w tym miejscu ustawodawca dał swobodę w zakresie ustalania okresu obowiązku zamieszkiwania w strefie przygranicznej w umowach dwustronnych. W wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach okres zamieszkania może być krótszy niż rok. Jako wyjątkowe przypadki należy rozumieć, w myśl pkt 5 preambuły, przypadki dotyczące małoletnich, zmiany stanu cywilnego lub odziedziczenia gruntu, które to muszą być szczegółowo dookreślone w konkretnych umowach bilateralnych.

Zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego zgodnie z art. 3 pkt 6 oznacza specjalny dokument, który uprawnia mieszkańców strefy przygranicznej do przekraczania granicy w ramach zasad małego ruchu granicznego. Szerzej o samym zezwoleniu taktuje rozdział 3.2., jednak w tym miejscu można zwrócić uwagę, na fakt, że już sama definicja wskazuje, że ma to być specjalny dokument, a nie naklejka w paszporcie lub specjalny rodzaj wizy jak było to proponowane w pierwszych projektach Rozporządzenia o lokalnym ruchu granicznym.

Rozdział II Rozporządzenia 1931/2006 „zasady małego ruchu granicznego” określa katalog podmiotów, które mogą przekraczać granicę w ramach małego ruchu granicznego, maksymalną długość pobytu w strefie przygranicznej, jak również kwestie kontroli granicznej. W art. 4 przedstawione zostały warunki jakie musi spełnić mieszkaniec strefy przygranicznej aby móc swobodnie przekroczyć granice w ramach zasad małego ruchu granicznego. Posiadać on musi ważne zezwolenia, które zostało zdefiniowane powyżej oraz, jeżeli właściwa umowa bilateralna tak stanowi, ważny dokument lub dokument podróży. Artykuł 4 lit. a) jest kolejnym przykładem przepisu, w którym ustawodawca daje pewien zakres swobody stronom mającym zawrzeć umowy o małym ruchu granicznym w kształcie szczegółowych warunków przyszłego aktu prawnego. Mieszkańcy strefy przygranicznej, którzy zostali wpisani w Systemie

Informacyjnym Schengen (SIS) w celu odmowy wjazdu, jak również ci którzy uważani są za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych, któregośkolwiek z państwa członkowskich, a w szczególności figurują w krajowych bazach danych osób, którym należy odmówić wjazdu, nie mogą przekraczać zewnętrznych granic lądowych w ramach zasad małego ruchu granicznego. Artykuł 5 określa maksymalną dozwoloną długość nieprzerwanego pobytu w strefie przygranicznej na trzy miesiące, ponownie dając możliwość określenia stronom w umowie dwustronnej okresu, krótszego niż ten przyjęty w Rozporządzeniu. Rozporządzenie w art. 6 ust. 1 nakłada na państwa członkowskie obowiązek kontroli wjazdowej i wyjazdowej mieszkańców strefy przygranicznej poruszających się w ramach małego ruchu granicznego, jednocześnie osobom, które przekraczają granice nie umieszcza się żadnych stempli wjazdu i wyjazdu w zezwoleniu na mały ruch graniczny (art. 3 ust. 2).

Przyjęte przez ustawodawcę powyżej przedstawione przepisy prawa należy ocenić pozytywnie. Pozostawiono państwom członkowskim pewien margines swobody w kształtowaniu treści konkretnych umów bilateralnych z państwami trzecimi. Rozwiązanie takie pozwala na dostosowanie przepisów umowy do specyfiki warunków panujących na danym obszarze przygranicznym, jak również stawia państwo członkowskie w korzystnej pozycji do negocjacji treści porozumienia z państwem trzecim w sytuacji, gdzie możliwe jest zawarcie kompromisu czy pewnego rodzaju ustępstwa.

W Rozdziale III określone zostały szczegółowo warunki dotyczące kształtu samego zezwolenia na przekraczanie granic w ramach małego ruchu granicznego oraz wymogi jakie musi spełniać podmiot, któremu ma być ono wydane. Zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, jest ważne tylko i wyłącznie na obszarze strefy przygranicznej państwa członkowskiego wydającego zezwolenie (art. 7 ust. 2). Zezwolenie może być wydane na okres nie krótszy niż rok, ale nie dłuższy niż pięć lat (art. 10), przy czym szczegółowe warunki ustalą strony, które zawierać będą stosowną umowę bilateralną, Rozporządzenie podaje jedynie dolną i górną granicę terminu jego ważności. Zezwolenie może być wydawane przez placówkę konsularną państwa członkowskiego lub inny jego organ administracyjny, jeżeli tak będzie stanowić przepis umowy dwustronnej (art. 12 ust. 1). Obowiązek jaki na państwa członkowskie nakłada Rozporządzenie, od którego nie można odstąpić

przepisami umowy, to konieczność prowadzenia centralnego rejestru wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, wydanych, przedłużonych, unieważnionych lub cofniętych zezwoleń oraz utworzenie krajowego punktu kontaktowego odpowiedzialnego za udzielanie informacji, na żądanie innych państw członkowskich, dotyczących zezwoleń wprowadzonych do rejestru (art.12 ust.2). Zezwolenie musi zawierać fotografie jego posiadacza oraz minimum informacji wskazanych w art. 7 ust. 3, a mianowicie: imiona i nazwisko, datę urodzenia, obywatelstwo oraz miejsce zamieszkania posiadacza zezwolenia; datę wydania, okres ważności oraz nazwę organu wydającego zezwolenie; strefę przygraniczną, w ramach której posiadacz zezwolenia jest uprawniony do przemieszczania się; numer ważnego dokumentu podróży, który uprawnia do przekraczania granic zewnętrznych. Zezwolenie ma również zawierać informacje, że jego posiadacz nie jest uprawniony do opuszczania strefy przygranicznej, a ewentualne złamanie tych zasad będzie sankcjonowane. W art. 8 wymaga się również, by zabezpieczenia i specyfikacje techniczne zezwolenia był zgodne z odpowiednimi przepisami Rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich¹⁴³. Państwa członkowskie zostały ponadto zobowiązane do przekazywania Komisji i pozostałym państwom członkowskim wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego¹⁴⁴.

Zgodnie z treścią art. 9 zezwolenie może być wydane mieszkańcom strefy przygranicznej, którzy: posiadają ważny dokument lub dokument podróży upoważniający ich do przekraczania granic zewnętrznych; okażą dokument potwierdzający fakt mieszkania w strefie przygranicznej oraz wykażą istnienie powodów do przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego; nie figurują jako osoby, wobec których dokonano wpisu w celu odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen; nie są uważane za osoby stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej podstawie, wpisu w krajowych bazach danych państw członkowskich w celu odmowy wjazdu. W kwestii opłat za wydanie zezwolenia art. 11 stanowi, że nie mogą być wyższe niż te za wydanie wizy krótkoterminowej

¹⁴³ Rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich Dz.U. L 157 z 15.6.2002.

¹⁴⁴ A. Doliwa-Klepacka, op. cit., s. 56.

wielokrotnego wjazdu, tym samym kolejny raz dając możliwość stronom przyszłych umów określenia samodzielnie wysokości pobieranych opłat, ustalając jedynie górną ich granicę. Artykuł ten przewiduje również możliwość wydawania zezwoleń nieodpłatnie.

Przepisy Rozdziału III szczegółowo określają wymogi zezwolenia na mały ruch graniczny oraz warunki, które należy spełnić by je otrzymać. Ustalenie konkretnych warunków w treści Rozporządzenia wydaje się być jak najbardziej słuszne i zasadne. Dzięki temu wszystkie przyszłe umowy o małym ruchu granicznym określać będą podobne wymogi stawiane przed osobami ubiegającymi się o zezwolenie. Pozwoli to uniknąć sytuacji, gdy cudzoziemców korzystających z małego ruchu granicznego obowiązywać będą inne warunki uzyskania zezwolenia w różnych państwach członkowskich. Oczywiście pozostawiono państwu członkowskiemu możliwość indywidualnego ustalenia w negocjacji z państwem trzecim kwestii między innymi okresu ważności zezwolenia, gdzie założono jedynie górną i dolną granicę. Podobnie uczyniono z kwestią opłaty za wydanie zezwolenia. Wprowadzenie tych rozwiązań należy ocenić pozytywnie.

Rozdział IV Rozporządzenia 1931/2006 zawiera przepisy mające na celu wdrożenie zasad małego ruchu granicznego. Artykuł 13 ust. 1 upoważnia państwa członkowskie do zawierania umów dwustronnych z sąsiadującymi państwami trzecimi w celu wdrożenia zasad małego ruchu granicznego zgodnie z wymaganiami określonymi w omawianym Rozporządzeniu. Wspomniane umowy powinny w pełni pokrywać się z ustanowionymi zasadami, tzw. parametrami rozporządzenia¹⁴⁵. Dodatkowo omawiany artykuł zawiera klauzulę pozwalającą państwu członkowskiemu utrzymać w mocy obowiązujące już wcześniej umowy dwustronne o małym ruchu granicznym z państwami trzecimi. Oczywiście umowy te musiałyby być renegotjowane i zmienione, tak aby ich przepisy były zgodnie z zasadami i standardami określonymi w niniejszym Rozporządzeniu, jeżeli niezgodności takie zaistnieją. Przed zawarciem lub zmianą jakiegokolwiek umowy dwustronnej dotyczącej małego ruchu granicznego z sąsiadującym państwem trzecim, zainteresowane państwa członkowskie konsultują się z Komisją w zakresie zgodności umowy z niniejszym rozporządzeniem. Jeżeli Komisja uzna umowę za niezgodną z niniejszym rozporządzeniem powiadamia o tym zainteresowaną stronę. Wówczas państwo członkowskie podejmuje odpowiednie kroki

¹⁴⁵ J. Szymański, op. cit., s. 77.

w celu zmiany umowy w rozsądnym terminie w sposób pozwalający na wyeliminowanie ujawnionych niezgodności (art. 13 ust. 2). W przypadku gdy Wspólnota lub zainteresowane państwo członkowskie nie zawarły z państwem trzecim ogólnej umowy o readmisji, umowy dwustronne dotyczące małego ruchu granicznego z tym państwem trzecim muszą zawierać postanowienia ułatwiające readmisję osób dopuszczających się nadużyć zasad małego ruchu granicznego (art. 13 ust 3). W art. 14 został na państwa członkowskie nałożony obowiązek, aby w zawieranych umowach dwustronnych z państwami trzecimi zapewnić przyznanie przez państwa trzecie osobom korzystającym ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się oraz obywatelom państwa trzeciego legalnie zamieszkującym strefę przygraniczną danego państwa członkowskiego traktowanie co najmniej porównywalne z tym, które zostało przyznane mieszkańcom strefy przygranicznej danego państwa trzeciego. Działania te mają odbywać się zgodnie z zasadą wzajemności. Przepisy art. 15 pozwalają zawrzeć w umowach o małym ruchu granicznym postanowienia dotyczące ułatwień przy przekraczaniu granicy. Zgodnie z nimi państwa członkowskie mogą tworzyć specjalne przejścia graniczne otwarte tylko dla mieszkańców strefy przygranicznej, mogą wydzielać specjalne pasy ruchu dla mieszkańców strefy przygranicznej na zwykłych przejściach granicznych lub też ze względu na warunki lokalne oraz tam, gdzie wyjątkowo istnieje wymóg o szczególnym charakterze, zezwalają mieszkańcom strefy przygranicznej na przekraczanie ich zewnętrznej granicy lądowej w określonych miejscach, innych niż wyznaczone przejścia graniczne oraz poza ustalonymi godzinami. Ułatwienia o których mowa powyżej mają być jednakowe i stosowane w taki sam sposób względem wszystkich mieszkańców strefy przygranicznej (art. 15 ust. 2). W przypadku utworzenia specjalnego przejścia granicznego otwartego tylko dla mieszkańców strefy przygranicznej lub też wydzielenia specjalnych pasów ruchu dla mieszkańców strefy przygranicznej na zwykłych przejściach granicznych, osoby regularnie przekraczające zewnętrzną granicę lądową i dobrze znane funkcjonariuszom straży granicznej z uwagi na fakt częstego przekraczania granicy podlegają zazwyczaj jedynie wrywkowej kontroli. Takie osoby podlegają jedynie od czasu do czasu szczegółowej kontroli, przeprowadzanej bez ostrzeżenia i w nieregularnych odstępach czasu (art. 15 ust. 3). W sytuacji, gdy ze względu na warunki lokalne oraz tam, gdzie wyjątkowo istnieje wymóg o szczególnym charakterze, państwa członkowskie zezwalają mieszkańcom strefy przygranicznej na przekraczanie ich zewnętrznej granicy lądowej w określonych miejscach, innych niż

wyznaczone przejścia graniczne oraz poza ustalonymi godzinami, zezwolenie na mały ruch graniczny musi zawierać dodatkowo szczegółowe informacje dotyczące miejsca i okoliczności, w jakich zewnętrzna granica może być przekraczana. Państwo członkowskie w przypadku wprowadzenia takich ułatwień ma jednocześnie obowiązek przeprowadzania wyrywkowej kontroli i prowadzenia stałej ochrony w celu zapobiegania nielegalnym przekroczeniom granicy (art. 15 ust. 4).

Kwestię wprowadzenia przez ustawodawcę przepisów dających możliwość utworzenia specjalnych przejść granicznych dla osób korzystających z małego ruchu granicznego lub też pasów ruchu dla nich na istniejących już przejściach granicznych trzeba zdecydowanie uznać za rozwiązanie korzystne dla funkcjonowania omawianej instytucji. Przewidziano, że wejście w życie małego ruchu granicznego może znacznie zwiększyć osobowy ruch graniczny. Z kolei przepis mówiący o poddawaniu osób korzystających z małego ruchu granicznego na takich przejściach jedynie wyrywkowej kontroli jest przejawem założenia ustawodawcy, wyrażonego we wstępie omawianego Rozporządzenia, że osoby te działają w dobrej woli. Dlatego też przytoczone przepisy należy ocenić pozytywnie, jako instrumenty mające wpłynąć na optymalizację i usprawnienie funkcjonowania małego ruchu granicznego.

Ostatni rozdział Rozporządzenia 1931/2006 to przepisy końcowe. Artykuł 16 dotyczy szczególnej sytuacji Ceuty i Melilli. Ustawodawca stwierdza w nim, że przepisy niniejszego Rozporządzenia nie mają zastosowania do szczególnej sytuacji tych miast. Ze względu na temat rozprawy, szczegółowe omówienie art. 16 jest niezasadne. W art. 17 wprowadzone zostały przepisy dotyczące sankcji w przypadku nadużyć zasad małego ruchu granicznego. Ustawodawca nie określa jakie rodzaje sankcji należy zastosować, a jedynie daje umocowania państwom członkowskim do wprowadzenia zgodnie z prawem krajowym w umowach dwustronnych o małym ruchu granicznym (art. 17 ust 1). Wskazuje on, że sankcje mają być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające oraz dające możliwość unieważnienia i cofnięcia zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego (art. 17 ust. 2). Państwa członkowskie mają również prowadzić rejestr wszystkich przypadków nadużyć zasad małego ruchu granicznego oraz sankcji nałożonych, a informacje o nich przekazywać co sześć miesięcy pozostałym państwom członkowskim oraz Komisji (art. 17 ust 3). W art. 18 ustalony został obowiązek przygotowania przez Komisję sprawozdania w sprawie wdrożenia i funkcjonowania zasad małego ruchu granicznego oraz umów dwustronnych i przedłożenie go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Zgodnie

z art. 19 państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszystkich umowach dwustronnych o małym ruchu granicznym, a także o każdym ich wypowiedzeniu lub zmianie. Komisja z kolei udostępnia przekazane informacje państwom członkowskim oraz obywatelom w drodze ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub za pomocą innych stosownych środków. Artykuł 20 zmienia postanowienia Konwencji z Schengen. Artykuł 136 ust. 2 Konwencji z Schengen stanowi, że żadna z Umawiających się Stron nie może zawrzeć z jednym lub więcej państwami trzecimi umowy w sprawie uproszczenia lub zniesienia kontroli granicznych bez uprzedniej zgody pozostałych Umawiających się Stron, z uwzględnieniem prawa państw członkowskich Wspólnot Europejskich do zawarcia takich porozumień wspólnie. W związku z czym zawarcie umów o małym ruchu granicznym, wiązałoby się każdorazowo z koniecznością uzyskania zgody na zawarcie takiej umowy przez państwa będące stronami Konwencji z Schengen, co oczywiście byłoby sprzeczne z intencją omawianej instytucji. Dlatego też art. 20 zawiera wyłączenie umów dwustronnych dotyczących małego ruchu granicznego zgodnych z omawianym Rozporządzeniem z obowiązku uzyskania uprzedniej zgody państw będących stronami Konwencji z Schengen. Ostatni artykuł Rozporządzenia (art. 21) określa wejście w życie niniejszego aktu prawnego na dwudziesty dzień po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Rozporządzenie jest aktem prawa pochodnego Unii Europejskiej. Zgodnie z definicją zawartą w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴⁶ instytucje przyjmują rozporządzenia w celu wykonania kompetencji Unii. Rozporządzenie jako akt prawny Unii musi łącznie spełniać następujące przesłanki: być ogólny i abstrakcyjny, obowiązywać w każdej swojej części w sposób bezpośredni oraz we wszystkich państwach członkowskich.

Rozporządzenie ma charakter generalny, jeżeli chodzi o określone w nim stany faktyczne, wykazuje natomiast cechy norm abstrakcyjnych w odniesieniu do wyznaczonego w nim kręgu adresatów. Adresatami rozporządzenia mogą być nie tylko Unia Europejska, państwa członkowskie i ich ograny, lecz także obywatele państw członkowskich i podmioty przynależne do Unii¹⁴⁷. Trybunał w wyroku w sprawie 242/81 stwierdził, że „ akt prawny nie traci cechy ogólności, a przez to

¹⁴⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) - Protokoły - Załączniki - Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, Dz. U. C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

¹⁴⁷ A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 58.

waloru rozporządzenia tylko z tego powodu, iż adresaci tego aktu mogą być zidentyfikowani według ich liczby i cech charakterystycznych w konkretnym miejscu i czasie; dana regulacja zachowuje bowiem charakter regulacji rozporządzeniowej, jeżeli cecha ogólności wynika z określonego w normie stanu faktycznego i stanu prawnego, powiązanej z celem wydania tej normy¹⁴⁸. Znaczenie przy kwalifikowaniu danego aktu Unii jako rozporządzenia ma możliwość zastosowania go w odniesieniu do obiektywnie określonych stanów faktycznych.

Obowiązywanie rozporządzenia oznacza, że przepisy rozporządzenia są prawnie wiążące dla organów Unii, a adresaci rozporządzeń przy spełnieniu odpowiednich przesłanek posiadają sądowo chronione prawo do żądania odpowiedniego do treści normy zachowania się organu Unii¹⁴⁹.

Podkreślenia wymaga również znaczenie bezpośredniości obowiązywania rozporządzeń, które są wiążące z chwilą ich wejścia w życie. Nie jest konieczne wydanie aktu inkorporacji zawartych w nim treści do prawa wewnętrznego państw członkowskich aby rozporządzenie nabrało mocy obowiązującej. Rozporządzenie nie wymaga transpozycji do systemu prawa wewnętrznego państw członkowskich, ani ogłoszenia według reguł tego prawa. W wyroku w sprawie 34/73 Variola Trybunał stwierdził, że: „bezpośrednie stosowanie (obowiązywanie) rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie i stosowanie nie jest zależne od jakiegokolwiek środka recepcji do prawa krajowego. Akt ustawodawczy prawa krajowego przetwarzający treść bezpośrednio stosowalnego przepisu nie może w żaden sposób wpłynąć na bezpośredni skutek rozporządzenia” oraz „Przepis ustawodawczy prawa krajowego nie może być ustanowiony celem sprzeciwienia się bezpośredniemu obowiązywaniu, w wewnętrznym porządku prawnym państwa członkowskiego przepisów rozporządzenia¹⁵⁰. Równocześnie należy pamiętać, że cecha bezpośredniego obowiązywania rozporządzeń nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku zastosowania odpowiednich środków w celu zapewnienia swoim obywatelom korzystania z uprawnień określonych w rozporządzeniach¹⁵¹, a co za tym idzie, konieczności uchylecia przez organy

¹⁴⁸ Wyrok z dnia 30 września 1982 r. w sprawie 242/81 Societe Roquette Freres v. Council of European Communities, Isoglucose, ERC 1982, s. 3213.

¹⁴⁹ A. Wróbel, op. cit., s. 60.

¹⁵⁰ Wyrok Trybunału z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze, ECR 1972, s. 00981.

¹⁵¹ A. Wróbel, op. cit., s.61

państwowe wcześniejszych regulacji wewnątrzpaństwowych, które mogą być niezgodne z treścią danego rozporządzenia¹⁵².

Przesłanka rozporządzenia mówiąca o obowiązywaniu we wszystkich państwach członkowskich oznacza, że wiąże ono nie tylko państwa członkowskie, lecz jest skierowane również do obywateli tego państwa. Zasadzie tej nie sprzeciwia się jednakże, ograniczenie podmiotowej mocy obowiązywania do jednego lub określonej liczby państw członkowskich. Traktat, jak i ogólne zasady czy względy gospodarcze lub polityczne mogą wymuszać na organach Unii stanowienie szczególnych, zawierających odstępstwa, postanowień rozporządzeń, ograniczonych do jednego lub kilku państw członkowskich¹⁵³. Przykłada takiego odstępstwa znajduje się w Rozporządzeniu 1931/2006 które stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej nie uczestniczy zgodnie z decyzją Rady 2000/365/WE z dnia 29 maja 2000 r. dotyczącą wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowaniu wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen. W związku z tym Zjednoczone Królestwo nie jest zobowiązane do jego stosowania i nie jest ono dla niego wiążące. Z kolei Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia Obwodu Kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną, stanowi przykład rozporządzenia, gdzie zakres przedmiotowy i podmiotowy został ściśle określony. Jednakże, postanowienia tego rodzaju nie pozbawiają tych aktów prawnych Unii charakteru rozporządzenia.

Zgodnie z punktem 3 preambuły Rozporządzenia 1931/2006 jest odstępstwem od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej. W myśl punktu 17 preambuły Rozporządzenie 1931/2006 stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, a poprzez realizację zawartych w nim celów, a mianowicie ustanowienie kryteriów i warunków dla wprowadzenia zasad małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych, ma również bezpośredni wpływ na dorobek Unii w zakresie granic zewnętrznych. Mały ruch graniczny jest instytucją o specyficznym charakterze, łączącym wątki wewnątrzunijne z obszarem spraw zagranicznych Unii,

¹⁵² M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostriański, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 170.

¹⁵³ A. Wróbel, op. cit., s. 63.

z dziedziną jej zewnętrznej aktywności. Omawiana instytucja podlegać może uwarunkowaniom wynikającym z zobowiązań państw członkowskich w zakresie dwóch różnych obszarów zainteresowania Unii Europejskiej, a mianowicie ze strefy spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych Unii¹⁵⁴.

Podkreślić również należy, że Rozporządzenie 1931/2006 poprzez swój prawny charakter, jako narzędzia wprowadzającego przepisy na podstawie i zgodnie, z którymi państwa członkowskie mogą zawierać umowy z państwami trzecimi o małym ruchu granicznym, pośrednio może wpływać również na system prawny państwa trzeciego. Poprzez zawarcie umowy o małym ruchu granicznym, którego przepisy i normy muszą być zgodne z tymi przewidzianymi w omawianym Rozporządzeniu, państwo trzecie pośrednio adaptuje do swojego porządku prawnego przepisy prawne ustanowione i stosowane przez Unię Europejską. Można w tym wypadku mówić o europeizacji prawa państw trzecich, przynajmniej w zakresie norm regulujących mały ruch graniczny.

¹⁵⁴ T. Dubowski, *Local border traffic – political conditions of the development of bilateral relations between the Member States and third countries*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013, s. 66.

2.2. Mały ruch graniczny w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

2.2.1. Geneza wprowadzenia małego ruchu granicznego między Polską a Ukrainą

Mały ruch graniczny wbrew pozorom nie jest nową instytucją w polskim systemie prawnym. Jako instytucja prawna, która ma na celu ułatwianie współpracy przygranicznej społeczności lokalnych między dwoma sąsiadującymi ze sobą państwami, znana już była w dwudziestoleciu międzywojennym. Polska zawierała stosowne porozumienia z Republiką Czechosłowacką (Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w Pradze w 1925 r.¹⁵⁵), Królestwem Rumunii (Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Rumunii, dotycząca ułatwień w małym ruchu granicznym polsko-rumuńskim, podpisana w Warszawie w 1929 r.¹⁵⁶), Niemcami (Konwencja między Polską a Niemcami o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w Gdańsku w 1924 r.¹⁵⁷), a następnie z Rzeszą Niemiecką (Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Rzeszą Niemiecką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w 1931 r.¹⁵⁸)¹⁵⁹. W okresie powojennym Polska Rzeczpospolita Ludowa zawarła podobne porozumienie z Republiką Czechosłowacką (Konwencja między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o małym ruchu granicznym, podpisana w 1959 r.¹⁶⁰), a po rozpadzie Czechosłowacji zawarła oddzielne umowy odpowiednio z Republiką Czeską (Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym, podpisana w 1995 r.¹⁶¹) oraz Republiką Słowacką (Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o małym ruchu granicznym, podpisana w 1996 r.¹⁶²). Umowa o małym ruchu

¹⁵⁵ Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w Pradze w 1925 r., Dz. U. 1926, Nr 43, poz. 263.

¹⁵⁶ Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Rumunii, dotycząca ułatwień w małym ruchu granicznym polsko-rumuńskim, podpisana w Warszawie w 1929 r., Dz.U.1931, Nr 61, poz. 492.

¹⁵⁷ Konwencja między Polską a Niemcami o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w Gdańsku w 1924 r., Dz.U. 1926, Nr65, poz. 383.

¹⁵⁸ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Rzeszą Niemiecką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w 1931 r., Dz.U 1933, Nr 101, poz. 771.

¹⁵⁹ M. Zdanowicz, *Agreements on local border traffic...*, op. cit., s. 77.

¹⁶⁰ Konwencja między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o małym ruchu granicznym, podpisana w 1959 r., Dz.U. 1960, Nr 27, poz. 153.

¹⁶¹ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym, podpisana w 1995 r., Dz.U. 1996, Nr 46, poz. 207.

¹⁶² Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o małym ruchu granicznym, podpisana w 1996 r., Dz.U. 1997, Nr 127, poz. 827.

granicznym została zawarta również z Niemcami (Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o małym ruchu granicznym, podpisana w 1992 r.¹⁶³). Odmienne zasady zostały przyjęte w umowie zawartej ze Związkiem Radzieckim (Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o uproszczonym trybie przekraczania granicy państwowej przez obywateli zamieszkałych w miejscowościach przygranicznych, podpisane w 1985 r.¹⁶⁴), strony nie wprowadziły instytucji małego ruchu granicznego, a jedynie uproszczony tryb przekraczania granicy państwowej¹⁶⁵.

Posiadając odpowiednie umocowanie prawne w postaci art. 13 ust. 1 Rozporządzenia 1931/2006¹⁶⁶ Rzeczpospolita Polska mogła przystąpić do negocjacji w sprawie zawarcia umowy o małym ruchu granicznym z Ukrainą. Prace nad tą umową rozpoczęły się już w 2007 r. W styczniu 2008 r. Rzeczpospolita Polska przekazała do konsultacji z Komisją pierwszy projekt umowy dwustronnej o małym ruchu granicznym¹⁶⁷. Podczas konferencji uzgodnieniowej w styczniu 2008 r. dokonano podziału zakresu odpowiedzialności pomiędzy resortami w kwestii zawarcia i wdrożenia umowy o małym ruchu granicznym. Ministerstwo Spraw Zagranicznych przyjęło odpowiedzialność w części dotyczącej prowadzenia negocjacji treści umowy, wydawania zezwoleń przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzenia lokalnych rejestrów wydanych zezwoleń i przekazywania danych do centralnego rejestru prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz przystosowania urzędów konsularnych do zadań związanych z małym ruchem granicznym. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przyjęło odpowiedzialność w zakresie wprowadzenia zmian legislacyjnych, określenia wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, prowadzenia centralnego rejestru wydanych zezwoleń, przygotowania rozwiązań w istniejących

¹⁶³ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o małym ruchu granicznym, podpisana w 1992 r., M.P. 2003, Nr 37, poz. 524.

¹⁶⁴ Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o uproszczonym trybie przekraczania granicy państwowej przez obywateli zamieszkałych w miejscowościach przygranicznych, podpisane w 1985 r., Dz.U. 1986, Nr 24, poz. 114.

¹⁶⁵ M. Zdanowicz, op. cit., s. 77.

¹⁶⁶ Rozporządzenie 1931/2006, art. 13 ust.1.

¹⁶⁷ J. Szymański, op. cit., s. 85.

przejściach granicznych oraz otwarcia nowych przejść dla potrzeb małego ruchu granicznego¹⁶⁸.

W wyniku trzech rund negocjacji tekst umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy został uzgodniony i parafowany 4 marca 2008 r. w Warszawie przez ministrów spraw zagranicznych obu państw¹⁶⁹. W dniu 10 marca 2008 r. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego została przekazana do Komisji Europejskiej w celu zaopiniowania, zgodnie z wymogiem określonym w art. 13 ust. 2 Rozporządzenia 1931/2006. Nie mając opinii Komisji Europejskiej, 28 marca 2008 r. w Kijowie premierzy Polski i Ukrainy podpisali umowę. Komisja Europejska pismem z dnia 30 kwietnia 2008 r. wyraziła swoją opinię w kwestii zgodności umowy z prawem wspólnotowym. Komisja Europejska wskazała na postanowienia umowy, które wymagają zmiany celem dostosowania do przepisów Rozporządzenia nr 1931/2006, a w szczególności dotyczyło to zasięgu strefy przygranicznej oraz pokrywania w ramach obowiązkowych polis medycznych kosztów leczenia w nagłych przypadkach przez osoby korzystające z małego ruchu granicznego. W kwestii określenia zasięgu strefy przygranicznej Komisja wskazała, iż w strefie przygranicznej mogą znaleźć się tylko takie jednostki podziału administracyjnego, których obszar w całości znajduje się między linią granicy a 30 km, a także jednostki, których obszar znajduje się częściowo między linią 30 km a linią 50 km, lecz nie wykracza poza linię 50 km w głąb terytorium państwa. W związku z tym, w strefie przygranicznej nie mogą znaleźć się jednostki administracyjne, których obszar rozpoczyna się od linii granicy i przekracza linię 50 km. Kolejnym z postanowień Umowy zakwestionowanym przez Komisję, był art. 13 na podstawie którego Strony zobowiązały mieszkańców strefy przygranicznej przekraczających wspólną granicę w ramach małego ruchu granicznego, do posiadania dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia zdrowotnego (polisy ubezpieczeniowej, certyfikatu), gwarantującego placówce opieki medycznej pokrycie kosztów leczenia w stanach nagłych i następstw nieszczęśliwych wypadków oraz kosztów transportu sanitarnego, określając, że dokument taki powinien być ważny przez cały okres pobytu na terytorium państwa drugiej strony umowy, ale nie krócej niż 14 dni, oraz powinien potwierdzać wysokość sumy gwarantowanej ubezpieczenia

¹⁶⁸ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z upoważnienia ministra na interpelację nr 4171 w sprawie sytuacji na granicy polsko-ukraińskiej, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/67D0384A>, dostęp dnia 31.01.2016.

¹⁶⁹ J. Szymański, op. cit., s.79.

w kwocie co najmniej 20.000 euro. Komisja w swoim oficjalnym stanowisku z 30 kwietnia 2008 r. podkreśliła, że regulacje dotyczące małego ruchu granicznego z Rozporządzenia 1931/2006 nie wymagają dowodu posiadania środków utrzymania, wliczając w to ubezpieczenia zdrowotne, jako warunku wjazdu. Co więcej, brak konieczności posiadania dowodów potwierdzających środki utrzymania był jednym z głównych ułatwień przewidzianych w wyżej wymienionym Rozporządzeniu¹⁷⁰. Artykuły 4 oraz 9 Rozporządzenia 1931/2006 określają w sposób wyczerpujący warunki wjazdu oraz warunki wydania zezwoleń na mały ruch graniczny. Kompetencja państw członkowskich do zawierania umów o małym ruchu granicznym jest delegowana i musi być interpretowana wąsko. W związku z tym, jakiegokolwiek warunki zawarte w takich umowach, które wykraczają poza to, co jest wprost lub domyślnie dozwolone, musi być traktowane jako przekroczenie przepisów prawa przewidzianych w Rozporządzeniu 1931/2006.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych powiadomiło stronę ukraińską notą z dnia 9 maja 2008 r. o stanowisku Komisji Europejskiej, informując jednocześnie o konieczności dodatkowych rozmów w celu dokonania niezbędnych zmian w umowie. Należy zaznaczyć, że strona ukraińska była wcześniej uprzedzona o procedurze opiniowania umowy pod kątem jej zgodności z prawem wspólnotowym. Negocjacje dotyczące zmiany treści umowy odbyły się w Kijowie 10 lipca 2008 r., jednak nie przyniosły zasadniczego przełomu. Strona ukraińska zgodziła się jedynie na niewielkie zmiany redakcyjne umowy. Zaakceptowała zmianę sposobu wyznaczenia strefy przygranicznej, jednocześnie podkreślając, że zmniejszenie jej zasięgu w stosunku do pierwotnych założeń nie jest rozwiązaniem satysfakcjonującym. Jako podstawową jednostkę administracyjno-terytorialną w celu wyznaczenia strefy po stronie polskiej przyjęto gminę. Wyznaczona tą metodą strefa przygraniczna, opierająca się na zasadzie „30+”, zawiera wykaz miejscowości oraz w myśl opinii Komisji Europejskiej jest zgodna z aquis Schengen¹⁷¹.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych w celu zmiany umowy podpisanej 28 marca 2008 r. przygotowało projekt protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie umowy między Rządem Rzeczypospolitej

¹⁷⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z upoważnienia ministra na zapytanie nr 1497 w sprawie stosowania przepisów układu z Schengen, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/44E1EDA2>, dotęp dnia 31.03.2015.

¹⁷¹ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, opinia nr Min.MD/6555/2008/DP/ma z dnia 14.11.2008, nieopublikowana

Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 r., który poddano procedurze konsultacji międzyresortowych. Projekt uwzględniał uwagi zgłoszone przez poszczególne resorty, między innymi w odniesieniu do zasad udzielania pomocy medycznej osobom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego oraz zasięgu strefy, gdzie w załącznik nr 1 do umowy zawarto listę miejscowości przygranicznych. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej pismem z dnia 14 listopada 2008 r.¹⁷² zgłosił uwagi co do treści przygotowanego protokołu zmieniającego umowę o małym ruchu granicznym między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą. Dotyczyły one pozostawienia bez zmian artykułu 13 Umowy dotyczącego obowiązku posiadania przez osoby przekraczające granice w ramach małego ruchu granicznego podróznego ubezpieczenia zdrowotnego. W piśmie stwierdzono wprost, że artykuł ten nie został zmieniony zgodnie z zastrzeżeniami Komisji Europejskiej przedstawionymi w piśmie z dnia 30 kwietnia 2008 r. i w konsekwencji nie jest zgodny z prawem wspólnotowym, a w szczególności z art. 4 oraz art. 9 Rozporządzenia 1931/2006. Komisja Europejska uznała, że pozostawienie wymogu przedstawienia dokumentu potwierdzającego posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego jest niezgodnie ze wskazanymi powyżej przepisami Rozporządzenia 1931/2006 oraz stanowi nadużycie kompetencji przyznanej Rozporządzeniem państwu członkowskiemu. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej ponadto stwierdził, że w razie braku porozumienia ze stroną Ukrainą w zakresie brzmienia przepisu o obowiązku posiadania polisy ubezpieczeniowej i pozostawienie tego przepisu w pierwotnym brzmieniu, Komisja Europejska prawdopodobnie ponownie zakwestionuje Umowę w toku konsultacji. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w pismach z dnia 24 listopada 2008 r.¹⁷³ oraz 2 grudnia 2008 r.¹⁷⁴ ponownie podkreślił konieczność zmiany art. 13 Umowy.

Pomimo przedstawionych powyżej zastrzeżeń co do projektu protokołu, 22 grudnia 2008 r. w Warszawie podpisano Protokół między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu

¹⁷² Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, opinia nr Min.MD/6555/2008/DP/ma z dnia 14.11.2008, nieopublikowana.

¹⁷³ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, opinia nr Min.MD/6862/2008/DP/ma z dnia 24.11.2008, nieopublikowana.

¹⁷⁴ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, opinia nr MIN.MD/2912/08/DP/ma z dnia 2.12.2008, nieopublikowana.

granicznego podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 r.¹⁷⁵. W jego treści znalazły się trzy artykuły. Artykuł 1 zmienił treść art. 3 ust. 1 lit. c Umowy, zaś art. 2 zmienił treść art. 5 ust. 1 lit d Umowy. Treść obu zmian dotyczy katalogu mieszkańców strefy przygranicznej, którzy mogą odpowiednio przekraczać granicę w ramach małego ruchu granicznego oraz którym może zostać wydane zezwolenia na przekraczanie granicy. Zmiany dotyczyły tylko drobnych poprawek redakcyjnych treści umowy. Artykuł 3 protokołu zmienił z kolei treść Załącznika nr 1 do Umowy, gdzie enumeratywnie zostały wymienione miejscowości objęte przepisami umowy o małym ruchu granicznym, w tym miejscu Umowa została zmieniona zgodnie z instrukcjami Komisji Europejskiej dotyczącymi zakresu strefy przygranicznej.

W lutym 2009 r. Polska poinformowała Komisję Europejską o wprowadzonych do Umowy zmianach. Fakt, że Umowa nie została zmieniona w zakresie wymogu posiadania podróznego ubezpieczenia medycznego, nie pozostał niezauważony przez Komisję Europejską. W marcu 2009 r. wezwała ona Polskę do wprowadzenia zmian w odpowiednich częściach umowy¹⁷⁶. Pomimo wezwania Komisji do wprowadzenia zmian w umowie w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego strona polska nie dokonała stosownych poprawek.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dnia 14 stycznia 2009 r. podjął Uchwałę nr 3/2009 w sprawie przedłożenie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 r. oraz Protokołu, podpisanego w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 r., Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Następnie 6 marca 2009 r. Sejm przyjął Ustawę o ratyfikacji powyższych aktów prawnych przez Prezydenta¹⁷⁷. W dniu

¹⁷⁵ Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. 2009 nr 103 poz. 858.

¹⁷⁶ J. Szymański, op. cit., s.79

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2009 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokołu, podpisanego w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. 2009 nr 66 poz. 555.

5 czerwca 2009 r. wyżej wymieniona umowa i protokół zostały ratyfikowane przez Prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Zgodnie z oświadczeniem Rządowym z 20 czerwca 2009 r.¹⁷⁸ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku¹⁷⁹ (dalej jako Umowa o małym ruchu granicznym) weszły w życie 1 lipca 2009 r.

2.2.2. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego z dnia 28 marca 2008 r.

Głównym celem zawarcia Umowy o małym ruchu granicznym między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą¹⁸⁰ było wprowadzenie ułatwień w przekraczaniu polsko-ukraińskiej granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej, wzmocnienia wzajemnych kontaktów między nimi oraz rozwoju szeroko rozumianej współpracy w strefie przygranicznej. Omawiana poniżej umowa składa się z preambuły, 19 artykułów, 3 załączników oraz protokołu.

Przed wejściem w życie powyższego aktu prawnego żadne umowy międzynarodowe nie wiązały Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy w zakresie uregulowań dotyczących małego ruchu granicznego. Zasady tego ruchu stanowią odstępstwo od ogólnych zasad regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej, określonych w Rozporządzeniu (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego

¹⁷⁸ Oświadczenie rządowe z dnia 20 czerwca 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokołu, podpisanego w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. 2009 nr 103 poz. 859.

¹⁷⁹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. 2009 nr 103 poz. 858.

¹⁸⁰ Umowa o małym ruchu granicznym.

i Rady z dnia 15 marca 2006 roku ustanawiającym wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)¹⁸¹. Odstępstwo to zostało prawnie usankcjonowane przepisami Rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen¹⁸².

W krótkiej preambule umowy o małym ruchu granicznym wskazane zostały zarówno podstawy prawne, które posłużyły jako warunki do zawarcia niniejszej umowy, jak również cele, którymi kierowali się ustawodawcy przy tworzeniu aktu prawnego. Główną bazą Umowy jest Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, a w szczególności art. 13 tego Rozporządzenia, który stanowi upoważnienie dla państw członkowskich do zawierania umów dwustronnych z sąsiadującymi państwami trzecimi. W tym miejscu, należy również podkreślić fakt, iż treść stosownych umów musi być zgodna z zasadami określonymi w powyższym Rozporządzeniu. Będzie to miało istotne znaczenie, gdy w dalszej części niniejszego rozdziału szczegółowo omówione zostaną poszczególne artykuły Umowy. W preambule podkreślono również znaczenie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1932/2006 z dnia 21 grudnia 2006 roku zmieniającego Rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu. Z obowiązku wizowego zostali zwolnieni obywatele państw trzecich znajdujących się na liście w załączniku I do tego Rozporządzenia, którzy są posiadaczami zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, gdy korzystają oni ze swojego prawa w ramach zasad małego ruchu granicznego. Oznacza to, że z ułatwień przewidzianych postanowieniami Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego będą mogli skorzystać nie tylko obywatele Ukrainy będący mieszkańcami ukraińskiej strefy przygranicznej, ale również obywatele państw trzecich będący mieszkańcami tej strefy. Ułatwienia te, na zasadzie

¹⁸¹ 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), Dz. U. L 105 z 13.04.2006.

¹⁸² Rozporządzenie 1931/2006.

wzajemności, będą dotyczyły także obywateli państw trzecich będących mieszkańcami polskiej strefy przygranicznej. Umowa o małym ruchu granicznym nie narusza postanowień, a wręcz działa stosownie do treści Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzonego w Warszawie dnia 18 maja 1992 r.¹⁸³. W ostatnich zdaniach preambuły wymienione zostały cele, jakie wspierać ma Umowa. Zarówno Polska jak i Ukraina pragną rozwijać stosunki strategicznego partnerstwa i pogłębiać współpracę polsko-ukraińską we wszystkich dziedzinach oraz dążą do wprowadzenia wzajemnych ułatwień przy przekraczaniu granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej. Podkreślono również fakt, iż Unia Europejska uznała zniesienie obowiązku wizowego wobec obywateli Ukrainy za cel długoterminowy. W tym miejscu można przypuszczać, że z perspektywy Unii funkcjonowanie małego ruchu granicznego z Ukrainą, stanowić będzie pewnego rodzaju test, sprawdzający jak mieszkańcy Ukrainy wykorzystują ułatwienia w przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii oraz stanowi jedynie pierwszy krok w drodze do zniesienia obowiązku wizowego.

W art. 1 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego określony został zakres przedmiotowy Umowy. Przedmiotem umowy są zasady małego ruchu granicznego funkcjonujące pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą.

Artykuł 2 ustala definicje podstawowych pojęć stosowanych w Umowie, takich jak: mały ruch graniczny, strefa przygraniczna, zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, mieszkańca strefy przygranicznej; są one zgodne z przepisami Rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen.

Mały ruch graniczny definiowany jest jako „regularne przekraczanie wspólnej granicy Państwa Umawiających się Stron przez mieszkańców strefy przygranicznej Państwa jednej Umawiającej się Strony w celu przebywania w strefie przygranicznej Państwa drugiej Umawiającej się Strony ze względów społecznych, kulturalnych lub rodzinnych oraz uzasadnionych powodów ekonomicznych, które według przepisów

¹⁸³ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z dnia 18 maja 1992 r., Dz.U. z 1993 nr 125 poz. 573.

wewnętrznych Państwa drugiej Umawiającej się Strony nie są uznawane za działalność zarobkową, przez okres nieprzekraczający limitów czasu ustanowionych w niniejszej Umowie¹⁸⁴. Definicja ta zgodna jest z ramami definicji z Rozporządzenia 1931/2006, a została ona dodatkowo rozszerzona o zapis mówiący o tym, iż za ekonomiczny powód przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego nie może być uznawana działalność zarobkowa w świetle porządku prawnego państwa na teren, którego dana osoba wjeżdża. Celem tego uściślenia jest podkreślenie charakteru zasad małego ruchu granicznego w odniesieniu do ruchu osobowego.

Za strefę przygraniczną w myśl omawianej umowy uznaje się obszar jednostek podziału administracyjnego Państw będących Stronami Umowy, które zostały wymienione w Załączniku nr 1 niniejszej Umowy¹⁸⁵. Zgodnie z definicją nie mogą one sięgać dalej niż 30 km od wspólnej granicy, jeśli jednak część danej jednostki podziału administracyjnego jest położona między 30 a 50 km od linii granicy, uznaje się ją za część strefy przygranicznej. W związku z tym, jeżeli dana jednostka, której obszar rozpoczyna się w obszarze 30 km od linii granicy, jednak kończy się poza 50 km od granicy nie może zostać uznana za część strefy przygranicznej. Obszar strefy przygranicznej był jednym z punktów projektu umowy, który został negatywnie zaopiniowany przez Komisję. Sporną kwestię Komisja wyjaśniła w pierwszym sprawozdaniu w sprawie wdrożenia i funkcjonowania zasad małego ruchu granicznego¹⁸⁶, gdzie wskazano, że interpretowanie definicji strefy przygranicznej w taki sposób, że strefę przygraniczną określa się efektywnie jako całą strefę sięgającą 50 km od granicy jest niezgodne z przepisami Rozporządzenia 1931/2006. Stwierdzono również, że problem w interpretacji wynikał z niejednoznaczności definicji tekstu Rozporządzenia w angielskiej wersji językowej. Komisja jednak stała na stanowisku, że takie rozumienie definicji strefy przygranicznej jest niezgodne z intencjami prawodawcy. Całościowa interpretacja art. 3 ust. 2 Rozporządzenia 1931/2006 wskazuje, że jego celem było w zasadzie ograniczenie strefy przygranicznej do obszaru

¹⁸⁴ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego..., op. cit., art.2.

¹⁸⁵ Od 21 września 2015 roku mocą wejścia w życie Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę o małym ruchu granicznym uzupełniono załącznik nr 1 do Umowy – Wykaz jednostek podziału administracyjnego znajdujących się w strefie przygranicznej uzupełniono o cztery miejscowości położone na terytorium Ukrainy i nieuwzględnione w dotychczasowym wykazie.

¹⁸⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich, COM(2009)382, z 24.07.2009.

30 km. W związku z tym zasadniczo jednostki administracyjne, rozpatrywane pod kątem zasad małego ruchu granicznego, powinny posiadać lokalną strukturę administracyjną nieprzekraczającą strefy 30 km, a nie regionalną strukturę typową dla szczebla następnego po krajowym, której przykładem są polskie „województwa”, znacznie wykraczające (ze swej natury) poza obszar 50 km, a zatem umożliwiające we wszystkich przypadkach na włączenie do strefy przygranicznej całego 50 km obszaru wzdłuż całej granicy. To byłoby wyraźnie niezgodne z kompromisem osiągniętym w Parlamencie Europejskim i Radzie, w ramach którego ograniczono obszar strefy przygranicznej do 30 km. Celem odstępstwa zawartego w definicji w Rozporządzeniu 1931/2006, dotyczącego części jednostek administracyjnych leżących między 30 a 50 km, jest zapobieżenie sytuacji, w której część jednostki administracyjnej leży częściowo w obrębie tej strefy przygranicznej, a częściowo poza nią. W związku z tym miejscowe rozszerzenia strefy przygranicznej dozwolone są w przypadkach, gdy dana jednostka administracyjna rozciąga się poza 30-kilometrową linię, co powoduje, że jednostka leży częściowo w obrębie 30-kilometrowej strefy, a częściowo w strefie między 30 a 50 km od granicy. Z kolei zasada ta oznacza, że państwa członkowskie pragnące zawrzeć umowy dwustronne muszą wybierać jednostki administracyjne, które przynajmniej częściowo leżą w obrębie 30-kilometrowej strefy i które nie rozciągają się poza strefę 50-kilometrową, co powoduje, że całą jednostkę administracyjną można uznać za strefę przygraniczną. Wskutek tego jakakolwiek jednostka administracyjna, której obszar rozpoczyna się na granicy, lecz która wykracza poza 50 km, jest automatycznie wykluczona¹⁸⁷. Komisja w drugim sprawozdaniu z funkcjonowania przepisów małego ruchu granicznego, stwierdziła, iż przyjęta definicja strefy przygranicznej (określona jako strefa 30 km, która może wyjątkowo zostać powiększona do 50 km) jest odpowiednim kompromisem¹⁸⁸.

Definicja zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego określa go jako „dokument uprawniający posiadacza do wielokrotnego przekraczania wspólnej granicy Państw Umawiających się Stron w ramach małego ruchu granicznego, na warunkach ustalonych w niniejszej Umowie”¹⁸⁹. Jest ona literalnie zgodna z treścią definicji zawartą w Rozporządzeniu 1931/2006. Warunki

¹⁸⁷ Ibidem, s. 9.

¹⁸⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem nr 1931/2006, COM(2011) 47, z dnia 9.02.2011, s.8.

¹⁸⁹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego..., op. cit., art.2.

wydania

i wymogi jakie musi spełnić mieszkaniec strefy przygranicznej, aby otrzymać zezwolenie określają art. 4, art. 5, art. 6, art. 7 i art. 8.

Ostania z definicji określonych w art. 2 dotyczy mieszkańców strefy przygranicznej, zgodnie z jego treścią są to „osoby posiadające udokumentowane miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata”¹⁹⁰. W Rozporządzeniu 1931/2006 definicja mieszkańca strefy przygranicznej wyznaczyła jedynie dolną granicę wymogu mieszkania w strefie przygranicznej na jeden rok, dając przy tym możliwość ustalenia w umowach dwustronnych wymogu dłuższego okresu zamieszkiwania w strefie przygranicznej. W celu uniknięcia ewentualnych nadużyć w Umowie przyjęto zasadę, że za mieszkańców strefy przygranicznej uznaje się osoby posiadające tam miejsce stałego zamieszkania przez okres przynajmniej 3 lat. W tym miejscu jednak, strony Umowy skorzystały ze swobody zostawionej przez prawodawcę w art. 3 ust. 6 Rozporządzenia 1931/2006, gdzie w wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach, można uznać za wystarczający krótszy okres zamieszkania w strefie. W art. 2 ust. 2 stwierdza się, że postanowienia umowy dotyczą również współmałżonków, małoletnich i pełnoletnich dzieci, w tym przysposobionych, pozostających na utrzymaniu osób określonych w niniejszej Umowie jako mieszkańców strefy przygranicznej oraz małoletnich i pełnoletnich dzieci, w tym przysposobionych, pozostających na utrzymaniu ich współmałżonków, nawet jeśli posiadają miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres krótszy niż 3 lata. W związku z tym najbliższa rodzina (wymieniona powyżej) osoby będącej mieszkańcem strefy przygranicznej zgodnie z treścią Umowy, objęta jest zasadami małego ruchu granicznego nawet jeśli mieszka w strefie przygranicznej, krócej niż 3 lata.

W artykule 3 określa się warunki, po spełnieniu których mieszkańcy strefy przygranicznej mogą przekraczać wspólną granicę Państw będących stronami Umowy w ramach małego ruchu granicznego. Mieszkańcy strefy przygranicznej muszą spełnić łącznie trzy warunki:

- przedstawić ważne zezwolenie;

¹⁹⁰ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego..., op. cit., art.2.

- nie są osobami, wobec, których dokonano wpisu w celu odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS);

- nie są uważane za osoby stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych Państw będących stronami umowy, ani też żadnego z państw członkowskich Unii Europejskiej, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie wpisu do krajowych bazach danych państw członkowskich Unii Europejskiej w celu odmowy wjazdu.

W części dotyczącej osób uważanych za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych Protokołem dokonano zmiany polegającej na tym, że zapis ten nie odnosi się do Państw Stron Konwencji Wykonawczej Schengen, lecz do państw członkowskich Unii Europejskiej. Powyżej wskazane wymogi jakie musi spełnić mieszkaniec strefy przygranicznej aby przekroczyć granicę w ramach małego ruchu granicznego są dokładnie tożsame z tymi wymienionymi w art. 4 Rozporządzenia 1931/2006.

W artykule 4 określa się limity czasu pobytu w strefie przygranicznej posiadaczy zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego; mieszczą się one w ramach limitów określonych w art. 5 Rozporządzeniu 1931/2006. Umowa określa długość pobytu w strefie przygranicznej do 60 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy, jednak nie więcej niż łącznie 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego przekroczenia granicy. Literalna wykładnia nakazuje interpretować przepis tak, że cudzoziemiec podróżujący w ramach małego ruchu granicznego, może korzystać w strefie przygranicznej państwa sąsiedniego maksymalnie 60 dni nieprzerwanego pobytu oraz łącznie 90 dni w okresie jednego półrocza. Po wykorzystaniu tych limitów, jego pobyt na terytorium państwa goszczącego stanie się nielegalny, jeżeli go nie opuścił. Podobnie jeżeli wykorzysta okres 90 w przeciągu pierwszych trzech miesięcy danego półrocza, nie będzie mógł wjechać na terytorium państwa drugiej strony Umowy, aż do rozpoczęcia się kolejnego półrocza. Zgodnie z powyżej przedstawionym kluczem, liczby dni pobytowych były obliczane przez Straż Graniczną, za pomocą przewidzianych do tego systemów informacyjnych (działanie systemów informacyjnych opisano w rozdziale 3.4.).

W dniu 17 grudnia 2014 roku w Warszawie został podpisany Drugi Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniający

umowę o małym ruchu granicznym przez prezydentów Polski i Ukrainy Bronisława Komorowskiego i Petra Poroszenkę. Jego celem jest wprowadzenie nowych rozwiązań, uwzględniających propozycje zgłoszone we wrześniu 2012 r. przez stronę ukraińską, a także dostosowanie postanowień Umowy do prawa unijnego. Omawiana umowa była pierwszym porozumieniem regulującym problematykę małego ruchu granicznego zawartym przez Rzeczpospolitą Polską po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Umowa ta musiała przyjąć pewne rozwiązania, których celowość mogła zostać zweryfikowana dopiero po określonym czasie ich stosowania. Konieczność dostosowania treści Umowy do wymogów prawa Unii Europejskiej wynikała też z wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-254/11 (wyrok omówiony w rozdziale 3.1.) i w konsekwencji skierowania przez Komisję Europejską w dniu 24 lipca 2013 r. wniosku o udzielenie przez Stronę polską stosownych wyjaśnień w kontekście dostrzeżonej niezgodności umowy z prawem Unii Europejskiej.

Wejście w życie dnia 21 września 2015 r. Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku¹⁹¹ (dalej jako Drugi Protokół) wprowadziło zmiany treści Umowy o małym ruchu granicznym.

W związku z tym mocą przepisów Drugiego Protokołu art. 4 Umowy o małym ruchu granicznym otrzymał następujące brzmienie: „Zezwolenie, wydane przez właściwe organy Państwa jednej Umawiającej się Strony, uprawnia jego posiadacza do przekraczania wspólnej granicy Państw Umawiających się Stron oraz nieprzerwanego pobytu w strefie przygranicznej tego Państwa do 90 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy.”

Wprowadzoną zmianę należy ocenić pozytywnie. Strony negocjujące zawarły w treści porozumienia przepis, który był zgodny z treścią interpretacji wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-254/11. Dzięki temu przepisy Umowy o małym ruchu granicznym w kwestii długości dni pobytu zgodne są z prawem unijnym.

¹⁹¹ Drugi Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisany w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku.

Określenia warunków wydawania mieszkańcom strefy przygranicznej zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego dokonano w art. 5 Umowy. Podobnie jak miało to miejsce we wcześniejszych artykułach również, ten oparty jest na przepisach Rozporządzenia 1931/2006, a dokładnie na art. 9. Zezwolenie może być wydane mieszkańcom strefy przygranicznej, którzy:

- posiadają ważny dokument podróży, uprawniający do przekraczania granicy państwowej;

- okażą dokumenty potwierdzające fakt posiadania miejsca stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata (zgodnie z treścią Załącznika nr 2 Umowy, jest to na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: dowód osobisty, zaświadczenie o miejscu stałego zamieszkania wystawione przez właściwe organy polskie, karta pobytu; na terytorium Ukrainy: dowód osobisty obywatela Ukrainy, zaświadczenie o miejscu stałego zamieszkania wystawione przez właściwe organy ukraińskie);

- wykażą istnienie uzasadnionych powodów do częstego przekraczania granicy państw będących stronami umowy;

- nie są osobami, wobec których dokonano wpisu w celu odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS);

- nie są uważani za osoby stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych Państw będących stronami umowy, ani też żadnego z państw członkowskich Unii Europejskiej, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich Unii Europejskiej. W części dotyczącej osób uważanych za zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych Protokołem dokonano zmiany polegającej na tym, że zapis ten nie odnosi się do Państw Stron Konwencji Wykonawczej Schengen, lecz do państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wprowadza się zasadę, że pierwsze zezwolenie jest wydawane na okres 2 lat, a następne na okres 5 lat, jeżeli dana osoba korzystała z poprzedniego zezwolenia zgodnie z postanowieniami Umowy. Zarówno zezwolenia dwuletnie jak i pięcioletnie, nie mogą być wydane na okres dłuższy niż okres ważności dokumentu podróży. W praktyce oznacza to, że osoba wnioskująca o wydanie zezwolenia dwuletniego, jeżeli

w chwili składania wniosku posiada dokument podróży, którego okres kończy się przed okresem dwuletnim, otrzyma zezwolenie, którego termin ważności będzie tożsamy z terminem ważności dokumentu podróży, jednakże nie może on być krótszy niż rok. Artykuł 10 Rozporządzenia 1931/2006 przewiduje ramy czasowe ważności dokumentu, zgodnie z jego treścią zezwolenie jest ważne nie krócej niż jeden rok i nie dłużej niż pięć lat.

W art. 6 Umowy ustala się zakres zabezpieczeń i specyfikacji technicznych zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego zgodnie z art. 9 ust. 1 Rozporządzenia 1931/2006, który to artykuł odsyła nas do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich¹⁹². Zgodnie z wymogami art. 6 ust. 2 Umowy określa, że zezwolenie powinno zawierać fotografie jego posiadacza oraz następujące informacje: nazwę w języku polskim i ukraińskim; serię i numer zezwolenia; imię/imiona, nazwisko/nazwiska, datę urodzenia, płeć posiadacza zezwolenia; obywatelstwo i miejsce stałego zamieszkania posiadacza zezwolenia, organ wydający, datę wydania i okres ważności zezwolenia; serię i numer ważnego dokumentu podróży, na podstawie którego wydano zezwolenie; strefę przygraniczną, w której posiadacz zezwolenia jest uprawniony do pobytu i przemieszczania się; zapis, że posiadacz zezwolenia nie jest uprawniony do przemieszczania się poza strefę przygraniczną oraz, że każde naruszenie zasad małego ruchu granicznego podlega sankcjom przewidzianym w Umowie. Wymienione powyżej wymogi dotyczące informacji, które powinny być zawarte w zezwoleniu, pokrywają się z tymi wymienionymi w art. 7 ust 3 Rozporządzenia 1931/2006. Dodatkowo art.6 ust. 2 Umowy nakłada wymóg aby na zezwoleniu widniała jego nazwa w języku polskim i ukraińskim oraz seria i numer tego dokumentu.

Treść art. 7 Umowy przewiduje dokonanie wymiany wzorów zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Wzór zezwolenia na mały ruch graniczny dla mieszkańców ukraińskiej strefy przygranicznej, został określony w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie

¹⁹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, Dz.U. L 157 z 15.06.2002.

granicy w ramach małego ruchu granicznego¹⁹³, a następnie zmieniony mocą Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia¹⁹⁴. Szerzej o powyższych rozporządzeniach w rozdziale 2.2.3. W ustępie 2¹⁹⁵ niniejszego artykułu przewiduje się wzajemne informowanie się przez Strony o zmianach w zezwoleniach. Informacja ta powinna zostać przekazana drugiej stronie na 30 dni przed ich wprowadzeniem, jednocześnie przekazując nowe wzory zezwoleń.

W art. 8 ust. 1 Umowy określa się terminy wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Przewiduje się, że wydanie zezwolenia od dnia przyjęcia wniosku wraz w wymaganymi dokumentami powinno odbyć się w możliwie najkrótszym czasie, ale nie dłuższym niż 60 dni kalendarzowych. Okres ten może zostać wydłużony do 90 kalendarzowych w wyjątkowych przypadkach. Zgodnie z art. 8 ust 2 szczegółowe zasady wydawania zezwoleń oraz gromadzenia i przetwarzania danych związanych z wydawaniem zezwoleń określone zostaną przez właściwe organy stron umowy. Art. 8 ust. 3 odsyła do Załącznika nr 3 Umowy, gdzie wskazano organy Państw będących stronami Umowy, które zostały wyznaczone do przyjmowania wniosków o wydanie zezwolenia oraz do wydawania zezwolenia. Zgodnie z treścią Załącznika nr 3 dla mieszkańców strefy przygranicznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej organem właściwym jest Konsulat Generalny Ukrainy w Lublinie, z kolei dla mieszkańców strefy przygranicznej na terytorium Ukrainy organami właściwymi są odpowiednio Konsul Generalny Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie oraz Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Łucku. Należy w tym miejscu również podkreślić, że art. 12 ust. 1 Rozporządzenia 1931/2006 przewiduje, iż zezwolenie może być wydane oprócz placówki konsularnej przez jakikolwiek organy administracyjny państwa członkowskiego, jeżeli dana umowa dwustronna przewidywała by taką możliwość. W przypadku omawianej Umowy jej strony nie zdecydowały się na takie rozwiązanie. Na zasadzie wzajemności ustalono,

¹⁹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2008 nr 236 poz. 1646.

¹⁹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia, Dz.U. 2014 poz. 554.

¹⁹⁵ Umowa o małym ruchu granicznym, art. 7 ust. 2.

że zezwolenia będą wydawane po obu stronach granicy wyłącznie przez wskazane placówki konsularne. Zasady i procedury wydawania zezwoleń zostaną szczegółowo omówione w rozdziale 3.2.

W art. 9 ust. 1 Umowy ustala się wysokość opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego na 20 euro. Kwota ta mieści się w granicach ustalonych postanowieniami art. 11 Rozporządzenia 1931/2006, jak również należy podkreślić, że samo zezwolenie zgodnie z treścią Umowy wydawane jest nieodpłatnie. Opłatę pobiera się jedynie za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku, czyli za czynności administracyjne w Konsulatach, zezwolenie wydawane jest nieodpłatnie. Zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu następujące kategorie osób zwolnione są z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku:

- osoby niepełnosprawne,
- emeryci i renciści,
- dzieci w wieku do lat 18.

Ustalając opłatę w wysokości 20 euro oraz odstępstwa od tej opłaty, wzięto pod uwagę minimalne koszty administracyjne związane z rozpatrywaniem wniosków, a także aspekt polityczny i społeczny polegający na uwzględnieniu łączących Rzeczpospolitą Polską i Ukrainę stosunków strategicznego partnerstwa.

Od 21 września 2015 roku mocą wejścia w życie Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczpospolitej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku, artykuł 9 został rozszerzony o ust. 3, który to zwalnia z opłaty konsularnej wnioskodawców ubiegających się o wydanie drugiego i kolejnego zezwolenia na mały ruch graniczny.

Do treści umowy o małym ruchu granicznym został również dodany artykuł 9a. Zgodnie z jego treścią usługodawcy zewnętrznemu może zostać powierzone przyjmowanie wniosków o wydanie zezwolenia, informacji biometrycznych, opłat za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia oraz dokumentów podróży, jak również zwracanie dokumentów podróży wraz z wydanym zezwoleniem lub z powiadomieniem o odmowie wydania zezwolenia. W ust. 2 art. 9a zostało wyraźnie zaznaczone, że rozpatrywanie wniosków oraz wydanie zezwolenia wykonywane jest wyłącznie przez Konsulat Generalny Rzeczpospolitej Polskiej we Lwowie oraz

Konsulat Rzeczypospolitej Polskiej w Łucku. W ust. 3 upoważniono usługodawcę zewnętrznego do pobierania opłaty za wykonywane przez siebie czynności związane z obsługą interesantów wnioskujących o wydanie zezwoleń. Usługodawca zewnętrzny będzie mógł pobierać opłatę w wysokości nieprzekraczającej jednej czwartej wysokości opłaty konsularnej. Opłata za usługę outsourcingową będzie pobierana od wnioskodawcy niezależnie od opłaty konsularnej. Osoby korzystające ze zwolnienia z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie przez konsula wniosku o wydanie zezwolenia nie będą w sposób automatyczny zwolnione z opłaty za usługę outsourcingową.

Omówione powyżej zmiany Umowy, które weszły w życie 21 września 2015 r. były wyjściem naprzeciw zgłoszonym przez stronę ukraińską propozycjom dotyczącym zniesienia opłat za wydawanie zezwoleń MRG oraz skrócenia czasu oczekiwania na wydanie tych dokumentów. Uwzględnienie ich było możliwe jedynie w pewnym zakresie, jakim jest zwolnienie z opłaty konsularnej za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku osób ubiegających się o wydanie drugiego i kolejnego zezwolenia na mały ruch graniczny. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającym jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, dokumenty takie, w tym zezwolenie na mały ruch graniczny, powinny mieć zabezpieczenia z wykorzystaniem elementów biometrycznych. Obowiązek taki wynika również z art. 46 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach która weszła w życie w dniu 1 maja 2014 r. W związku z tym, przy przyjmowaniu wniosków o wydanie zezwoleń na mały ruch graniczny konieczne jest pobieranie cech biometrycznych, co wymaga więcej czasu na obsługę pojedynczego klienta. W konsekwencji, aby uniknąć zmniejszenia możliwości przepustowych konsulatów w związku z obsługą małego ruchu granicznego, przy braku możliwości zwiększenia liczby etatów, wprowadza się możliwość powierzenia części procesu dotyczącego wydawania przedmiotowych zezwoleń, w tym pobierania cech biometrycznych, usługodawcy zewnętrznemu (outsourcing), analogicznie do praktyki stosowanej w procesie wydawania wiz. Ponieważ pośrednictwo podmiotu zewnętrznego podnosi koszty pozyskania zezwolenia o opłatę własną pośrednika, aby sumarycznie koszty te nie były zbyt wysokie, Protokół ogranicza opłatę outsourcingową do wysokości nie większej niż 25% opłaty konsularnej za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia. W połączeniu ze zniesieniem opłaty konsularnej za drugie i każde kolejne zezwolenie na mały ruch graniczny, zakładane rozwiązanie w sumie obniży koszty

pozyskiwania dokumentów uprawniających do małego ruchu granicznego dla mieszkańców strefy przygranicznej.

Wprowadzona zmiana stanowi przykład pozytywnego podejścia strony polskiej do kwestii małego ruchu granicznego. Zniesienie opłaty za wydanie drugiego i kolejnego zezwolenia jest przejawem dobrej woli, jak również zachęceniem osób korzystających z małego ruchu granicznego do jego kontynuowania poprzez wprowadzone udogodnienie, które było przewidziane w art. 11 Rozporządzenia 1931/2006. Z kolei, wprowadzenie przepisu umożliwiającego zewnętrznemu usługodawcy przyjmowanie wniosków i wydawanie zezwoleń w znacznym stopniu odciążą polskie urzędy konsularne na Ukrainie. Obie zmiany ocenić można jedynie pozytywnie.

Artykuł 10 ust. 1 Umowy nakłada na osoby przekraczające granicę w ramach małego ruchu granicznego obowiązek przestrzegania porządku prawnego drugiego Państwa. Stosowanie sankcji za naruszenie zasad małego ruchu granicznego ustanowionych niniejszą Umową przewiduje art. 10 ust. 2. Jako naruszenie zasad małego ruchu granicznego należy rozumieć złamanie któregokolwiek, z przepisów omawianej Umowy. W szczególności należy wymienić przebywanie cudzoziemca poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem może przebywać oraz przebywanie cudzoziemca na terytorium państwa sąsiedniego po upływie okresu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia. Sankcje jakie mogą być stosowane za wymienione naruszenie zasad zostały wskazane w Załączniku nr 4 Umowy. W przypadku naruszenia zasad małego ruchu granicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje się następujące sankcje:

- decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- decyzja o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- umieszczenie danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej jest niepożądany;
- unieważnienie zezwolenia;
- grzywna.

Z kolei w przypadku naruszenia zasad małego ruchu granicznego na terytorium Ukrainy przewiduje się następujące sankcje:

- wydalenie;

- skrócenie okresu pobytu tymczasowego na terytorium Ukrainy, jeżeli naruszenie podlega odpowiedzialności administracyjnej lub karnej;

- zakaz wjazdu;
- ostrzeżenie lub grzywna;
- grzywna;
- grzywna lub areszt administracyjny w wymiarze do 15 dni;
- unieważnienie zezwolenia.

Wskazane powyżej sankcje zgodne są z art. 17 Rozporządzenia 1931/2006, który wskazuje, iż powinny być one skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające oraz uwzględniać możliwość unieważnienia i cofnięcia zezwolenia. W przypadku zmiany przepisów wewnętrznych dotyczących sankcji strony Umowy mają obowiązek informowania się wzajemnie w drodze dyplomatycznej o takich zmianach.

Od 21 września 2015 roku mocą wejścia w życie Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku zmianie uległ przedstawiony powyżej katalog sankcji. Obecnie w przypadku naruszenia zasad małego ruchu granicznego to na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;

- umieszczenie danych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany

- unieważnienie zezwolenia;
- grzywna;

a na terytorium Ukrainy:

- wydalenie;

- skrócenie okresu pobytu tymczasowego na terytorium Ukrainy, jeżeli naruszenie nie podlega odpowiedzialności administracyjnej lub karnej (artykuł 24 Ustawy Ukrainy o statusie prawnym cudzoziemców i bezpaństwowców);

- zakaz wjazdu;
- grzywna;

- ostrzeżenie lub grzywna;
- grzywna lub areszt administracyjny w wymiarze do 15 dni;
- unieważnienie zezwolenia.

Zmiany są podyktowane potrzebą dostosowania Umowy do postanowień odnośnych regulacji w prawie krajowym Umawiających się Stron, a także potrzebą dostosowania brzmienia Umowy do nowych regulacji prawnych wprowadzonych w Polsce na podstawie ustawy o cudzoziemcach z 2014 r. Szerzej o stosowaniu sankcji w rozdziale 3.4.

W art. 11 Umowy określa się zasady postępowania w przypadku utraty, uszkodzenia bądź zniszczenia zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, jak również jego odnalezienia. Jeżeli mieszkaniec strefy przygranicznej utraci, zniszczy lub uszkodzi zezwolenie podczas pobytu na terytorium Państwa drugiej ze stron Umowy ma obowiązek niezwłocznie powiadomić o tym organy ochrony granicy tego Państwa. Następnie organy ochrony granicy wydają zaświadczenie potwierdzające przekroczenie granicy na podstawie ważnego zezwolenia oraz jego utratę. Wydane zaświadczenie upoważnia jego posiadacza do jednorazowego przekroczenia granicy celem powrotu do państwa miejsca zamieszkania. W przypadku odnalezienia utraconego zezwolenia właściwe organy państwa przesyłają je niezwłocznie organowi wydającemu zezwolenia.

Zgodnie z art. 12 Umowy mieszkańcy strefy przygranicznej podróżujący w ramach małego ruchu granicznego mogą przekraczać wspólną granicę państw będących stronami Umowy przez przejścia graniczne przeznaczone dla międzynarodowego ruchu granicznego, jak również przez przejścia graniczne przeznaczone dla małego ruchu granicznego, jeżeli takie zostałyby utworzone. Tworzenie specjalnych przejść granicznych otwartych tylko dla mieszkańców strefy przygranicznej, jest jednym z ułatwień przewidzianych w art. 15 Rozporządzenia 1931/2006, które zostało importowane do treści omawianej Umowy. Zwrócić należy uwagę na fakt, że specjalne przejście tylko dla mieszkańców strefy przygranicznej nie zostało utworzone, wydzielono jedynie specjalne pasy ruchu dla mieszkańców strefy przygranicznej na poszczególnych zwykłych przejściach granicznych. Możliwość takiego rozwiązania przewiduje oczywiście art. 15 ust. 1 Rozporządzenia 1931/2006, lecz nie zostało ono wprowadzone do Umowy. Jednakże, brak takiego uregulowania w Umowie nie zwalnia organów władz z możliwości tworzenia specjalnych pasów

ruchu dla małego ruchu granicznego, gdyż są one również związane przepisami Rozporządzenia 1931/2006. Szerzej o przekraczaniu granicy w rozdziale 3.3.

Art. 12 ust. 2 Umowy potwierdza obowiązek kontroli osób przekraczających granicę w ramach małego ruchu granicznego przez organy ochrony granic państw będących stronami Umowy zgodnie ze swoimi przepisami wewnętrznymi. Jednocześnie kontrola ta odbywa się bez stemplowania zezwoleń oraz dokumentów podróży przy wjeździe i wyjeździe.

Kwestia ubezpieczenia zdrowotnego została uregulowana w art. 13. Zgodnie z jego treścią mieszkańcy strefy przygranicznej, przekraczający wspólną granicę Państw Umawiających się Stron w ramach małego ruchu granicznego, powinni posiadać dokument potwierdzający zawarcie umowy ubezpieczenia zdrowotnego. Ubezpieczenie to ma gwarantować placówce opieki medycznej zwrot poniesionych kosztów leczenia w stanach nagłych i następstw nieszczęśliwych wypadków oraz kosztów transportu sanitarnego do państwa stałego zamieszkania. Dokument potwierdzający fakt zawarcie umowy ubezpieczenia zdrowotnego powinien być ważny przez cały okres pobytu na terytorium Państwa drugiej strony, jednak nie krócej niż 14 dni oraz potwierdzać wysokość sumy gwarancyjnej ubezpieczenia w kwocie co najmniej 20 tysięcy euro.

Wymóg posiadania podróznego ubezpieczenia medycznego był jedną z najbardziej spornych kwestii w procesie konsultacji projektu Umowy z Komisją. Pomimo wskazania przez Komisję w marcu 2009 r., iż klauzula nakazująca posiadanie dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia zdrowotnego wykracza poza ramy Rozporządzenia 1931/2006 i wezwała do wprowadzenia zmian, Rzeczpospolita Polska nie zmieniła treści Umowy w tym zakresie¹⁹⁶. Zarówno w art. 4, jak i w art. 9 Rozporządzenia 1931/2006 nie wspomina się o wymogu posiadania podróznego ubezpieczenia medycznego. Wspomniane artykuły mają na celu ułatwienie podróży poprzez uproszczenie warunków wjazdu oraz warunków wydawania zezwoleń na mały ruch graniczny. Wykluczają one w szczególności potrzebę udowodnienia, że posiada się dostateczne środki utrzymania. Ponadto kodeks wizowy zobowiązuje osoby ubiegające się o wizę do posiadania podróznego ubezpieczenia medycznego, jednak posiadacze zezwoleń na mały ruch graniczny są zwolnieni z obowiązku wizowego. Rzeczpospolita Polska argumentowała twierdząc, że takie ubezpieczenie jest konieczne, aby chronić instytucje opieki zdrowotnej w strefie przygranicznej przed

¹⁹⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego ..., op. cit., s. 9.

możliwym wzrostem kosztów w związku z opieką medyczną świadczoną obywatelom krajów trzecich, korzystających z zasad małego ruchu granicznego. Istnieje możliwość powstania obciążenia finansowego w strefie przygranicznej w wyniku konieczności udzielenia pierwszej pomocy obywatelom sąsiadującego kraju trzeciego, którzy następnie opuszczą kraj bez uiszczenia zapłaty. Jednak problem ten mógłby zostać rozwiązany w inny sposób np. przez zawarcie umowy między organami do spraw opieki zdrowotnej zainteresowanych państw¹⁹⁷. Rzeczpospolita Polska oraz Ukraina nie zawarły jednak stosownych umów w tym zakresie, ani nie zmieniły treści Umowy o małym ruchu granicznym. W związku z tym Komisja w drugim sprawozdaniu utrzymała swój pogląd, iż należy rozważyć inne rozwiązania, takie jak zawieranie umów dwustronnych pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi w sprawie zwrotu wszelkich kosztów poniesionych na cele medyczne¹⁹⁸.

W tym miejscu zaznaczyć jednak należy, iż fakt posiadania podróznego ubezpieczenia zdrowotnego, w żadnym wypadku nie był warunkiem koniecznym do uzyskania zezwolenia na mały ruch graniczny. Zgodnie z literalną wykładnią art. 13 ust. 1 Umowy, konieczność posiadania dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczeniowej wymagana jest w chwili przekraczania wspólnej granicy państw będących stronami Umowy. W związku z czym w chwili składania wniosku o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny nie można było od danej osoby wymagać posiadania ubezpieczenia zdrowotnego.

Dnia 21 września 2015 roku omówiony powyżej artykuł 13 został uchylony mocą Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczpospolitej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku. Tym samym osoby przekraczające granicę w ramach małego ruchu granicznego nie będą, na mocy postanowień umownych, zobowiązane do posiadania ww. ubezpieczeń zdrowotnych. Opłaty za usługi medyczne osoby przekraczające granicę ponosić będą na własny koszt lub w ramach dobrowolnie zakupowanych usług ubezpieczenia zdrowotnego. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

¹⁹⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego ..., op. cit., s.10.

¹⁹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego ..., op. cit., s.8.

publicznych¹⁹⁹, nie podlegają one obowiązkowi ubezpieczeniowemu w Rzeczypospolitej Polskiej i jako takie nie korzystają z bezpłatnych świadczeń zdrowotnych na terenie Polski. Na utrzymanie obowiązku posiadania ubezpieczenia zdrowotnego podczas aplikowania o wydanie zezwolenia nie pozwalają przepisy Rozporządzenia 1931/2006.

Istnienie w treści Umowy o małym ruchu granicznym przez blisko 6 lat przepisu, który niezgodny był z prawem Unii Europejskiej ocenić można jedynie negatywnie. Uchylenie art. 13 stanowi zarówno zastosowanie się do zaleceń Komisji wyrażonych w sprawozdaniach z funkcjonowania małego ruchu granicznego, jak również unormowanie niewłaściwej sytuacji, gdy obowiązująca norma prawna nie była stosowana przez organy do tego zobowiązane. Dlatego, też wprowadzoną zmianę należy oceniać pozytywnie, jako przykład usuwania z obowiązującego prawa przepisów, które nie są stosowane lub których stosowanie jest sprzeczne z normami prawnymi europejskiego porządku prawnego .

W art. 14 Umowy przewiduje się możliwość zawieszenia stosowania Umowy w całości lub części. Sytuacja taka może mieć miejsce z uwagi na porządek publiczny, bezpieczeństwo lub względy ochrony zdrowia publicznego. Decyzja o zawieszeniu powinna być notyfikowana w drodze dyplomatycznej drugiej stronie Umowy nie później niż 48 godzin przed wprowadzeniem jej w życie. W przypadku gdy ustaną przyczyny, które były powodem zawieszenia stosowania Umowy, strona zawieszająca niezwłocznie uchyla podjętą wcześniej decyzję i notyfikuje o tym fakcie drugą stronę. Rzeczpospolita Polska, jako państwo członkowskie ma dodatkowo, w związku z art. 19 ust. 1 Rozporządzenia 1931/2006, obowiązek powiadomić Komisję, o każdym wypowiedzeniu i zmianie umowy o małym ruchu granicznym.

Artykuł 15 Umowy daje możliwość każdej ze stron do odmowy wydania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, odmowy wjazdu lub pobytu na terytorium własnego państwa ze względu na przepisy prawa wewnętrznego. Kwestia odmowy wydania zezwolenia oraz odmowy wjazdu lub pobytu na terytorium państwa sąsiedniego zostaną omówione w rozdziale 3.2.

Tryb wymiany informacji i konsultacji między Umawiającymi się Stronami oraz powołanie Wspólnej Komisji ekspertów z określonymi zadaniami, która ma zbierać się na posiedzeniach, w razie potrzeby, na wniosek jednej ze Stron, jednak nie rzadziej niż

¹⁹⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. 2004 nr 210 poz. 2135.

raz w roku, przewidziany został w art. 16. Od początku funkcjonowania Umowy nie zaistniała sytuacja, w której powołanie Wspólnej Komisji ekspertów byłoby konieczne.

W artykule 17 określa się, że załączniki nr 1 - 4 do Umowy stanowią jej integralną część. W związku z czym mają być interpretowane wraz z korespondującymi z nimi przepisami Umowy.

Zmiany do niniejszej Umowy mogą być wnoszone, tylko za obopólną zgodą Umawiających się Stron, w myśl art. 18. Rzeczpospolita Polska, zgodnie z art. 13 ust. 2 Rozporządzenia 1931/2006 ma obowiązek przed jakąkolwiek zmianą umowy dwustronnej o małym ruchu granicznym konsultować się z Komisją w zakresie zgodności zmian z przepisami niniejszego Rozporządzenia.

W art. 19 określa się tryb wejścia w życie Umowy, a także jej wypowiedzenia. Umowa zawarta jest na czas nieokreślony, a jej wypowiedzenie może odbyć się w drodze notyfikacji przez każdą z jej stron. Umowa utraci moc po upływie sześćdziesięciu dni od otrzymania noty informującej o wypowiedzeniu. Podobnie jak w przypadku art. 14 Umowy, na Rzeczpospolitej Polskiej ciąży obowiązek powiadomienia Komisji o wypowiedzeniu umowy dwustronnej o małym ruchu granicznym w związku z art. 19 ust. 1 Rozporządzenia 1931/2006.

Załączniki nr 1, nr 2, nr 3 i nr 4 zostały omówione powyżej wraz z omówieniem przepisów Umowy, z którymi dane załączniki korespondowały. Załącznik nr 1 zawiera wykaz jednostek podziału administracyjnego znajdujących się w strefie przygranicznej, który został zmieniony Protokołem. Załącznik nr 2 zawiera wykaz dokumentów potwierdzających posiadanie miejsca stałego zamieszkania w strefie przygranicznej. W Załączniku nr 3 ustalono, że konsulowie będą upoważnieni do przyjmowania wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz do wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. W Załączniku nr 4 określono sankcje stosowane w przypadku naruszenia zasad małego ruchu granicznego.

Na podstawie przeprowadzonej powyżej analizy Umowy o małym ruchu granicznym można określić jej charakter prawny. Omawiana Umowa jest umową międzynarodową zawartą w trybie złożonym, co wyraża art. 19, który przewiduje tryb jej wejścia w życie po uprzedniej ratyfikacji, zawartą między dwoma państwami. Ze względu na rodzaj organów jakie występują w imieniu państwa jest to umowa rządowa, gdyż została podpisana między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem

Ministrów Ukrainy. Umowa o małym ruchu granicznym jest umową dwustronną i bezterminową. Maria Frankowska wprowadza podział na umowy główne i umowy wykonawcze. Umowa wykonawcza jest zawarta w celu wykonaniu postanowień umowy głównej, a jej istnienie uzależnione jest od istnienia umowy głównej²⁰⁰. W przypadku Umowy o małym ruchu granicznym nie można zastosować takiego podziału, gdyż nie istnieje umowa główna. Umowa o małym ruchu granicznym zawiera elementy umowy wykonawczej o czym świadczy fakt, że została zawarta na podstawie upoważnienia z art. 13 ust. 1 Rozporządzenia 1931/2006, a Komisja nadzoruje wprowadzanie umów o małym ruchu granicznym i kontroluje czy są zgodne z unijnymi przepisami regulującymi mały ruch graniczny w myśl art. 13 ust. 2.

Rozporządzenie 1931/2006 jest aktem prawnym o charakterze generalnym, zawierającym normy ogólne i abstrakcyjne, które mogą być stosowane w państwach członkowskich posiadających granice lądowe z państwami trzecimi. Z kolei Umowa o małym ruchu granicznym jest aktem prawnym, który konkretyzuje ogólne normy prawne i zasady określone w Rozporządzenia 1931/2006, zawiera ona przepisy mające zastosowanie do określonego kręgu podmiotów i obszaru. Nie jest możliwe obowiązywanie umowy o małym ruchu granicznym w państwie członkowskim, której przepisy byłyby niezgodne z zasadami określonymi w Rozporządzeniu 1931/2006.

Pomimo, że omawiana Umowa jest umową międzynarodową zawartą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą na treść jej przepisów bezpośredni wpływ miały przepisy unijnego rozporządzenia. Rzeczpospolita Polska jako członek Unii Europejskiej oraz państwo w pełni wdrażające dorobek Schengen, pragnąc zawrzeć umowę o małym ruchu granicznym z państwem trzecim, mogła tego dokonać jedynie w oparciu o przepisy Rozporządzenia 1931/2006. Zawarcie umowy o małym ruchu granicznym, która byłaby zdecydowanie niezgodna z normami zawartymi w Rozporządzeniu 1931/2006, skutkowałaby łamaniem przepisów granicznych strefy Schengen. Dlatego też, Umowa o małym ruchu granicznym musiała być oparta i zgodna z przepisami oraz normami prawnymi określonymi w Rozporządzeniu 1931/2006. Należy również nadmienić, że omawiana umowa międzynarodowa jest stosowana przez obywateli i organy administracyjne Ukrainy. Została ratyfikowana przez stronę Ukraińską, a co z tym idzie jej przepisy weszły w skład porządku prawnego Ukrainy,

²⁰⁰ M. Frankowska, *Prawo Traktatowe*, Warszawa 1997, s.44.

doprowadzając do sytuacji, gdzie w państwie trzecim obowiązują i są stosowane przepisy prawne, które swoje podstawy mają w akcie prawnym Unii Europejskiej, jakim jest Rozporządzenie 1931/2006.

Umowa o małym ruchu granicznym z całą pewnością jest szczególnym rodzajem umowy międzynarodowej, oprócz oczywistych cech typowych dla takiego porozumienia dwóch państw, jej treść, normy i zasady oparte są o przepisy unijnego Rozporządzenia, które stanowią wyjątek i odstępstwo od kodeksu granicznego strefy Schengen.

Omówiona powyżej Umowa obowiązuje od 1 lipca 2009 r., jednakże, aby władze Rzeczypospolitej Polskiej mogły w pełni stosować jej przepisy, konieczne było wprowadzenie zmian w polskim porządku prawnym, aby jego przepis nie były sprzeczne z normami Rozporządzenia 1931/2006. Krajowe normy prawne muszą być zgodne z wytycznymi zawartymi w powyżej wskazanym akcie, dlatego też uchYLENIE przez organy państwowe wcześniejszych regulacji wewnętrzpaństwowych, które mogą być niezgodne z treścią Rozporządzenia 1931/2006 jest niezbędne. Należy pamiętać, że przepisy wprowadzone do polskiego porządku prawnego muszą być tak skonstruowane, by możliwe było na ich podstawie sprawne działanie wszystkich umów o małym ruchu granicznym jakie Rzeczpospolita Polska zawrze z państwami trzecimi.

2.2.3. Implementacja przepisów o małym ruchu granicznym do polskiego porządku prawnego

Wobec wprowadzenia do porządku prawnego Wspólnot Europejskich Rozporządzenia 1931/2006 oraz w perspektywie podpisania przez Rzeczpospolitą Polską stosownych umów bilateralnych z państwami trzecimi o małym ruchu granicznym, konieczne stało się wprowadzenie zmian w polskim porządku prawnym. Obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej jest dostosowanie wewnętrznych regulacji prawnych, tak aby nie stały w sprzeczności z normami ustanowionymi na szczeblu unijnym. Wiązało się to zarówno z koniecznością wprowadzenia nowych aktów prawnych, jak również dokonaniem zmian w już istniejących.

W ramach przygotowań do wdrożenia Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego

Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęły skoordynowane działania mające na celu, aby przygotowany przez rząd projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw został przekazany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze czytanie zostało wyznaczone na 2 września 2008 r. Proponowane zmiany ustawy zawierały przepisy niezbędne do wdrożenia małego ruchu granicznego pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą. Ponadto przygotowano dwa projekty rozporządzeń wykonawczych do ustawy o cudzoziemcach odnoszące się do problematyki małego ruchu granicznego w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, oraz w sprawie sposobu postępowania po zatrzymaniu w toku kontroli granicznej zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego²⁰¹.

Urząd do Spraw Cudzoziemców we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi instytucjami prowadził prace celem przygotowania systemu informatycznego, który będzie obsługiwał mały ruch graniczny w zakresie przewidzianym w Rozporządzeniu nr 1931/2006. System umożliwi produkcję i wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz na prowadzenie rejestrów wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, o wydanych, unieważnionych lub cofniętych zezwoleniach. Jego elementem będzie również rejestr przypadków nadużycia zasad małego ruchu granicznego oraz nałożonych sankcji, w zakresie określonym w art. 17 tego Rozporządzenia. 29 lipca 2008 r. podpisana została umowa na realizację i wdrożenie ww. systemu. Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji opracowało wzór graficzny zezwolenia oraz graficzny wzór personalizacji dokumentu. Centrum Personalizacji Dokumentów uczestniczyło również w projektowaniu i budowie interfejsu do przekazywania centrum wniosków o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny oraz przekazywania statusów dokumentów do rejestru centralnego. W zakresie tego zadania

²⁰¹ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z upoważnienia ministra na interpelację nr 4171 w sprawie sytuacji na granicy polsko-ukraińskiej, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/67D0384A>, dostęp dnia 31.01.2016.

uzgodniono z Urzędem do Spraw Cudzoziemców projekt techniczny interfejsu oraz zakres i standardy wymiany informacji²⁰².

Ministerstwo Spraw Zagranicznych celem przygotowania urzędów konsularnych do realizacji Umowy o małym ruchu granicznym przygotowało moduł Mały Ruch Graniczny, który będzie fragmentem systemu informacyjnego „Wiza-Konsul” oraz częścią krajowego systemu rejestracji wniosków i wydawania zezwoleń małego ruchu granicznego. Centralny krajowy system informatyczny małego ruchu granicznego wprowadził Urząd do Spraw Cudzoziemców. Poszczególni użytkownicy będą się z nim komunikować za pomocą swoich systemów. Podobnie jak Ministerstwo Spraw Zagranicznych prace w tym zakresie prowadziła Straż Graniczna, Policja i Centrum Personalizacji Dokumentów²⁰³.

Wejście w życie Rozporządzenia 1931/2006 spowodowało konieczność implementacji do wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej przepisów dotyczących małego ruchu granicznego. Oczywiście należy pamiętać o specyficznym charakterze tego aktu, który oczywiście ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich, jednocześnie zezwala, na zawieranie na jego podstawie umów z Państwami trzecimi. W związku z tym konieczne było dostosowanie przepisów prawa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej do norm i standardów zawartych we wskazanym Rozporządzeniu. W związku z powyższym należy kolejno przedstawić przepisy wprowadzone do polskiego porządku prawnego w Ustawie o cudzoziemcach z 2003 r., a także wobec obowiązującej od 1 maja 2014 r. nowej Ustawie o cudzoziemcach z 2013 r., jak również aktów wykonawczych do powyższych ustaw.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach²⁰⁴(dalej jako Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r.) jest podstawowym aktem prawa wewnętrznego, który reguluje zasady pobytu, wjazdu oraz przejazdu cudzoziemców. Zgodnie z art. 1 ustawa określa zasady i warunki wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu oraz tryb postępowania, jak również wskazuje organy właściwe w tych sprawach. Celem implementacji przepisów ówczesnego prawa wspólnotowego dotyczących małego ruchu przyjęto Ustawę z dnia

²⁰² Ibidem.

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1175. – dalej jako Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r.

24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw²⁰⁵, która weszła w życie 1 stycznia 2009 r. Jej mocą wprowadzone zostały do Ustawy o cudzoziemcach przepisy zawierające regulacje dotyczące małego ruchu granicznego.

W rozdziale 1 Ustawy o cudzoziemcach w art. 4 pkt 11 znajduje się definicja ustawowa małego ruchu granicznego, jako wjazdu i pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, do których stosuje się Rozporządzenie 1931/2006.

Rozdział 2a Ustawy o cudzoziemcach został w całości poświęcony zagadnieniu małego ruchu granicznego. Zostały w nim omówione zasady przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego. Zgodnie z art. 24d cudzoziemcy zamieszkujący na terytorium strefy przygranicznej państwa sąsiadującego oraz posiadający ważne zezwolenie na przekroczenie granicy w ramach małego ruchu granicznego mogą przekraczać granicę Rzeczypospolitej Polskiej bez obowiązku posiadania wizy, zgodnie z zasadami określonymi w umowie zawartej między państwami sąsiadującymi. Cudzoziemiec przekraczający granicę na podstawie zezwolenia w ramach małego ruchu granicznego uprawniony jest do pobytu wyłącznie w strefie przygranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Podczas kontroli wjazdowej i wyjazdowej nie są sprawdzane dokumenty podróży, a w zezwoleniu nie zamieszcza się żadnych stempli potwierdzających wjazd i wyjazd²⁰⁶.

W art. 24e Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. określa się warunki, które musi spełnić cudzoziemiec, aby mogło być mu wydane zezwolenie na mały ruch graniczny. Niniejszy artykuł odsyła bezpośrednio do art. 9 Rozporządzenia 1931/2006, gdzie zgodnie z jego treścią zezwolenie może być wydane tylko mieszkańcom strefy przygranicznej, którzy: posiadają ważny dokument lub dokumenty podróży upoważniające ich do przekraczania granic zewnętrznych; okażą dokumenty potwierdzające ich status mieszkańca strefy przygranicznej oraz istnienie uzasadnionych powodów dla częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej w ramach zasad małego ruchu granicznego; nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen; nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw

²⁰⁵ Ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2008 nr 216 poz. 1367.

²⁰⁶ P. Czarnecki, M. Czerwińska, K. Mamak, O. Sharvan, *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 75.

członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich. Niespełnienie jakiegokolwiek z warunków skutkuje wydaniem przez właściwego konsula decyzji o odmowie przedmiotowego zezwolenia. Decyzja konsula jest ostateczna i nie służy od niej odwołanie²⁰⁷.

Artykuł 24f Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. stanowi uzupełnienie Rozporządzenia 1931/2006 i określa jakie informacje oraz dokumenty powinien złożyć cudzoziemiec, który ubiega się o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny. Podstawą formalną do wydania zezwolenia jest złożenie wniosku na formularzu o określonym wzorcu wraz z załącznikami. W formularzu cudzoziemiec powinien przedstawić powody częstego przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego. Do wniosku o wydanie zezwolenia dołącza się dwie aktualne fotografie cudzoziemca, dokument potwierdzający posiadanie miejsca stałego zamieszkania w strefie przygranicznej wystawiony przez upoważniony do tego organ władzy państwowej oraz dokumenty potwierdzające powody częstego przekraczania granicy. Ustawa nie precyzuje jakie dokumenty mają potwierdzić powody częstego przekraczania granicy, trudno wskazać uzasadnienie takiego wymogu, zwłaszcza biorąc pod uwagę charakter wyjazdów, długi okres, na który jest wydane zezwolenie oraz cel wprowadzenia małego ruchu granicznego²⁰⁸. W praktyce co zostanie ukazane w rozdziale 3.2. niniejszej rozprawy, dokument taki nie jest wymagany na żadnym etapie przyjmowania i rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny. Cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, jest obowiązany przedstawić ważny dokument podróży właściwemu organowi. Jeżeli cudzoziemiec nie posiada ważnego dokumentu podróży wydanie zezwolenia nie będzie możliwe. W omawianym zezwoleniu zamieszcza się: fotografie, informacje o płci posiadacza, dane oraz pouczenie o zakazie opuszczenia strefy przygranicznej i sankcjonowaniu przypadków jego złamania (art. 7 ust. 3 Rozporządzenia 1931/2006), serię i numer zezwolenia, nazwę organu wydającego, a także w razie potrzeby informacje dotyczące miejsca i okoliczności, w jakich zewnętrzna granica lądowa może być przekraczana (art. 15 ust. 4 lit. a Rozporządzenia 1931/2006).

²⁰⁷ Ibidem, s. 76.

²⁰⁸ Ibidem, s. 77.

W art. 24g Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. określono możliwość oraz podstawy cofnięcia wcześniej wydanego zezwolenia na mały ruch graniczny oraz skutek prawny nim wywołany. Zgodnie z art. 24g ust. 1 zezwolenie cofa się cudzoziemcowi obligatoryjnie, jeżeli zostało wydane z naruszeniem przepisów określających zasady jego wydania przewidzianych w Rozporządzeniu 1931/2006, albo w sytuacji, gdy po wydaniu zezwolenia cudzoziemiec przestał spełniać wymogi do jego wydania. W przypadku wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia cudzoziemiec jest zobowiązany zwrócić zezwolenie konsulowi, który je wydał²⁰⁹. Ustawa nie określa jak i w jakim terminie należy zwrócić cofnięte zezwolenie. Nie przewiduje, również sankcji za nie zwrócenie zezwolenia. Oznacza to, że zezwolenie należy zwrócić osobiście lub w drodze przesyłki pocztowej, jednak jak pokazuje praktyka zwrócenie cofniętego zezwolenia zależy od dobrej woli i chęci jego posiadacza.

W art. 24h ust. 1 określa się kompetencje oraz właściwość terytorialną konsula. W sprawach o wydanie lub cofnięcie wydanego zezwolenia na mały ruch graniczny właściwy terytorialnie jest konsul urzędujący w okręgu konsularnym, w granicach którego znajduje się jednostka podziału administracyjnego będąca miejscem stałego zamieszkania wnioskodawcy²¹⁰. Zgodnie z art. 24h ust. 2 decyzja konsula w sprawie wydania lub cofnięcia zezwolenia na mały ruch graniczny jest ostateczna. Oznacza to, że na decyzje konsula w wyżej wskazanych sprawach nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Cudzoziemiec jest pod tym względem całkowicie pozbawiony ochrony, co należy traktować jako wyjątek od konstytucyjnego prawa zaskarżania²¹¹.

Kwestię unieważnienia zezwolenia na mały ruch graniczny i trybu postępowania normuje art. 24i Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. Zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego unieważnia się, jeżeli cudzoziemiec, który wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia:

- przebywa na tym terytorium po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia,
- przebywa poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem mógł przebywać.

Unieważnienie zezwolenia zgodnie z omawianym przepisem nastąpi w drodze wydania stosownej decyzji, jeżeli zachodzą przeszkody prawne do wydania na

²⁰⁹ Ibidem, s. 78.

²¹⁰ Ibidem, s. 78.

²¹¹ P. Dąbrowski, *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011, s.161.

podstawie powyższych przesłanek decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej lub decyzji o wydaleniu, gdzie unieważnienie decyzji następuje z mocy prawa. Decyzję o unieważnieniu zezwolenia na mały ruch graniczny może wydać: komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant placówki Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej, jeżeli po przeprowadzeniu kontroli legalności pobytu cudzoziemca stwierdza naruszenie chociaż jednej ze wskazanych powyżej przesłanek. W razie wydania przez uprawniony organ decyzji o unieważnieniu zezwolenia na mały ruch graniczny cudzoziemcowi przysługuje środek odwoławczy. Odwołanie od tej decyzji rozpatruje wojewoda właściwy terytorialnie ze względu na siedzibę organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Artykuł 24j ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. reguluje kwestię zatrzymania zezwolenia na mały ruch graniczny przez komendanta placówki Straży Granicznej. Daje on podstawę do zatrzymania zezwolenia na mały ruch graniczny w celu wyeliminowania z obiegu zezwoleń podlegających unieważnieniu w trybie odrębnej decyzji administracyjnej lub z mocy prawa. Organ uprawniony może również zatrzymać zezwolenie, które zostało cofnięte. W ust. 2 omawianego artykułu znajduje się delegacja dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych do ustalenia w drodze rozporządzenia trybu postępowania po zatrzymaniu podczas kontroli granicznej, zezwolenia na mały ruch graniczny oraz wzoru zaświadczenia o zatrzymanym zezwoleniu²¹². Na mocy powyższego zostało wydane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22 grudnia 2008 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu podczas kontroli granicznej zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego²¹³, zostanie on omówiony w dalszej części niniejszego rozdziału.

Przepis art. 24k Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. stanowi delegację dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, wzorów formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego²¹⁴. Stosowne akty prawne zostały wydane, są to: Rozporządzenie Ministra

²¹² Ibidem, s. 81.

²¹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu podczas kontroli granicznej zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2008 nr 235 poz. 1612.

²¹⁴ P. Czarnecki, M. Czerwińska, K. Mamak, O. Sharvan, op. cit., s. 82.

Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego²¹⁵ oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego²¹⁶. Zostaną one szerzej omówione w dalszej części niniejszego rozdziału.

W rozdziale 8 o wydaleniu cudzoziemców i zobowiązaniu ich do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. zawarte się przepisy prawa w obszarze których znalazło się zagadnienie małego ruchu granicznego. Zgodnie z treścią art. 88 ust. 1 pkt 11 i 12 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. przesłankami do wydania decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest przebywanie cudzoziemca poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z posiadany zezwoleniem na mały ruch graniczny może przebywać lub jeśli przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia na mały ruch graniczny. Decyzje o wydaleniu cudzoziemca wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca lub miejsce ujawnienia faktu albo zdarzenia będącego podstawą wniosku o wydalenie. Z takim wnioskiem zgodnie z art. 92 ust. 1 wystąpić może Minister Obrony Narodowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji, komendant oddziału Straży Granicznej, komendant wojewódzki Policji, komendant placówki Straży Granicznej lub organu Służby Celnej.

Artykuł 90 ust. 4 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. przewiduje skutki jakie powoduje wydanie decyzji o wydaleniu na podstawie przesłanek z art. 88 ust. 1 pkt 11 lub 12. Z mocy prawa powoduje unieważnienie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. W związku z tym nie ma potrzeby wydawania odrębnej decyzji w tej kwestii. Skutki wydania decyzji o wydaleniu mają charakter

²¹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2008 nr 236 poz. 1646.

²¹⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2011 nr 146 poz. 875.

nieodwracalny i jednorazowy, gdyż do utraty posiadanych uprawnień wystarczające jest samo wydanie decyzji o wydaleniu, której uchylenie nie powoduje jednocześnie ich przywrócenia²¹⁷. Jedynym sposobem w jaki cudzoziemiec może odzyskać swoje uprawnienie, jest wystąpienie o ponowne wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny.

W art. 97 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. przewiduje się możliwość zobowiązania cudzoziemca od opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z powodu naruszenia zasad pobytu w ramach małego ruchu granicznego, w terminie od 7 do 30 dnia, gdy z okoliczności sprawy wynika, że dobrowolnie wykona ten obowiązek. Wspomniane powyżej naruszenie zasad małego ruchu granicznego obejmuje przesłanki z art. 88 ust. 1 pkt 11 lub 12 czyli przebywanie poza strefą przygraniczną lub przekroczenie okresu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Podobnie jak w przypadku decyzji o wydaleniu cudzoziemca, zgodnie z art. 97 ust. 5 decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej wydana na podstawie przesłanek z art. 88 ust. 1 pkt 11 lub 12 powoduje z mocy prawa unieważnienie zezwolenia na mały ruch graniczny. Unieważnienie ma charakter nieodwracalny i jednorazowy, a jego skutki powstają w momencie skutecznego doręczenia lub ogłoszenia przedmiotowej decyzji²¹⁸.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. organami właściwymi do wydania decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej są komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej. W myśl art. 98 ust. 2 od wskazanej powyżej decyzji przysługuje cudzoziemcowi odwołanie do wojewody właściwego ze względu na siedzibę organu, który wydał skarżoną decyzję.

Niezmiernie istotną kwestie, porusza art. 99b, w myśl którego cudzoziemiec, który otrzymał decyzję o wydaleniu lub decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z tym, że przebywał poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem na przekraczanie granicy może przebywać lub przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia na mały ruch graniczny dostaje zakaz ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw

²¹⁷ P. Czarnecki, M. Czerwińska, K. Mamak, O. Sharvan, op. cit., s. 212.

²¹⁸ Ibidem, s. 224.

obszaru Schengen na okres od 6 miesięcy do 3 lat²¹⁹. Oczywiście organ wydający stosowny zakaz powinien uwzględnić wszystkie istotne dla sprawy okoliczności. Decyzja o zakazie wjazdu stanowi integralną część decyzji o wydaleniu oraz decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 100n ust. 3 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. zezwolenie na mały ruch graniczny zostaje unieważnione z mocy prawa w przypadku wykonania decyzji o wydaleniu cudzoziemca wydanej przez organ wydający innego państwa członkowskiego.

W art. 124a Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. wykonując przepisy Rozporządzenia 1931/2006 przewidziano utworzenie prowadzonych w systemie informatycznym rejestrów wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wydanych, unieważnionych lub cofniętych zezwoleń, w myśl art. 12 ust. 2 Rozporządzenia 1931/2006 oraz rejestru przypadków nadużycia zasad małego ruchu granicznego oraz sankcji za nadużycie tych zasad, w myśl art. 17 ust. 3 Rozporządzenia 1931/2006.

Rejestr wniosków o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny oraz wydanych, unieważnionych lub cofniętych wniosków prowadzi konsul, komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant placówki Straży Granicznej, komendant oddziału Straży Granicznej, każdy w zakresie swojej właściwości. Gromadzi się w nim informacje o wnioskach i wydanych decyzjach administracyjnych w sprawach wydania lub cofnięcia zezwolenia; dacie wydania, numerze, serii oraz terminie upływu ważności zezwolenia na mały ruch graniczny; imieniu (imionach), nazwisku (nazwiskach), dacie urodzenia, obywatelstwie i miejscu zamieszkania cudzoziemca; utraconych, uszkodzonych lub zniszczonych zezwoleniach na mały ruch graniczny.

Rejestr przypadków nadużycia zasad małego ruchu granicznego oraz sankcji za nadużycie tych zasad prowadzi komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant placówki Straży Granicznej, komendant oddziału Straży Granicznej oraz wojewoda, każdy w zakresie swojej właściwości. W rejestrze tym gromadzi się informacje o: imieniu (imionach), nazwisku (nazwiskach), dacie urodzenia, obywatelstwie i miejscu zamieszkania cudzoziemca, który przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poza strefą przygraniczną, w której zgodnie

²¹⁹ P. Czarnecki, M. Czerwińska, K. Mamak, O. Sharvan, op. cit., s. 229.

z zezwoleniem mógł przebywać, lub po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia; grzywnach nałożonych na cudzoziemca za przebywanie poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego mógł przebywać, lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu określonego w zezwoleniu na mały ruch graniczny; decyzjach o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub o wydaleniu, wydanych w związku z naruszeniem przez cudzoziemca zasad małego ruchu granicznego; decyzjach o unieważnieniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

Ostatnim przepisem w Ustawie o cudzoziemcach z 2003 r. zajmującym się kwestią małego ruchu granicznego, jest art. 148. W myśl omawianego przepisu cudzoziemiec, który wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na mały ruch graniczny i przebywa poza strefą przygraniczną, w ramach której posiadacz zezwolenia jest uprawniony do przemieszczanie się lub nie opuszcza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu określonego w zezwoleniu, podlega karze grzywny.

Od 2011 r. w resorcie spraw wewnętrznych trwały prace nad stworzeniem nowych regulacji prawnych dotyczących cudzoziemców. Przygotowano projekt założeń nowej ustawy o cudzoziemcach, który w kwietniu 2011 r. poddano uzgodnieniom międzyresortowym oraz konsultacjom społecznym. 16 sierpnia 2011 r. projekt założeń do projektu ustawy o cudzoziemcach został przyjęty przez Radę Ministrów. W oparciu o przyjęty przez Radę Ministrów dokument Rządowe Centrum Legislacji przygotowało projekt ustawy o cudzoziemcach. W listopadzie 2012 r. projekt został ponownie poddany uzgodnieniom międzyresortowym oraz konsultacjom społecznym. Projekt ustawy o cudzoziemcach został przyjęty przez Radę Ministrów 18 czerwca 2013 r.²²⁰, a 3 lipca 2013 r. wpłynął on do Sejmu. Projekt został przyjęty na posiedzeniu Sejmu w trzecim czytaniu 8 listopada 2013 r. Następnie 12 grudnia Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu i przyjął część poprawek. W dniu 17 grudnia 2013 r. Ustawę przekazano Prezydentowi Bronisławowi Komorowskiemu do podpisu, 27 grudnia 2013

²²⁰ Projekt ustawy o cudzoziemcach, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/70222/katalog/70231#70231>, dostęp dnia 31.01.2016.

r. została ona podpisana²²¹. Dnia 1 maja 2014 r. w życie weszła nowa ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r.²²²(dalej jako Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r.). Tym samym omówiona powyżej Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r. przestała obowiązywać. W ogólnym zakresie wprowadzone zmiany nie powodują drastycznych różnic w stosunku, do regulacji wynikających z Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. dotyczących małego ruchu granicznego. Wynikają one z konieczności dostosowania polskiego prawa do zmieniających się regulacji prawa unijnego oraz ujednoczenia niektórych instytucji. Na treść oraz kształt nowej ustawy o cudzoziemcach ogromny wpływ miało prawo Unii Europejskiej w dziedzinie wiz, legalnej migracji oraz zwalczania nielegalnej migracji. Wraz z wejściem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Polska straciła możliwość swobodnego kreowania przepisów imigracyjnych, gdyż jest w pełni związana zarówno *aquis Schengen*, jak również wspólną europejską polityką imigracyjną. Przeważająca większość przyjętych w Ustawie o cudzoziemcach z 2013 r. rozwiązań wynika z konieczności dostosowania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej²²³.

W art. 3 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. znajduje się definicja małego ruchu granicznego, która w sposób prawie literalny pokrywa się z definicją z Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. Mały ruch graniczny to wjazd cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, do których stosuje się Rozporządzenia 1931/2006²²⁴ i ich pobyt na tym terytorium;

Następnie w art. 22 ust. 1 pkt 7 określono jako jedno z zadań Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców pełnienie funkcji krajowego punktu kontaktowego, zgodnie z art. 12 ust. 2 Rozporządzenia 1931/2006 oraz przekazywanie właściwym organom państw stosujących to Rozporządzenie oraz Komisji Europejskiej informacji przechowywanych w rejestrze przypadków nadużyć zasad małego ruchu granicznego oraz sankcji za ich nadużycie, w myśl art. 17 ust. 3 Rozporządzenia.

W Dziale III dotyczącym przekraczania granicy, umieszczono Rozdział 2 pt. „Przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego”. Artykuły 37 i 38 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. stanowią odesłanie do art. 9 Rozporządzenia 1931/2006

²²¹ Przebieg procesu legislacyjnego, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1526>, dostęp dnia 31.01.2016.

²²² Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013 poz. 1650. – dalej jako Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r.

²²³ K. Rowińska, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na kształt projektowanej ustawy o cudzoziemcach*, (w:) *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publiczny, implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. O. Łachacz, J. Galstera, Olsztyn 2013, s. 247.

²²⁴ Rozporządzenie 1931/2006.

określającego warunki jakie musi spełnić cudzoziemiec, aby otrzymać zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Jeżeli cudzoziemiec nie spełnia tych warunków odmawia mu się wydania zezwolenia.

Zgodnie z art. 39. ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego cofa się cudzoziemcowi, jeżeli: zostało one udzielone z naruszeniem art. 9 Rozporządzenia nr 1931/2006 lub cudzoziemiec przestał spełniać warunki do jego udzielenia.

Z kolei kwestię unieważnienia zezwolenia reguluje art. 40 ust. 1. Zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego unieważnia się, gdy cudzoziemiec, który wjechał na jego podstawie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przebywał na tym terytorium po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia lub przebywał poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem mógł przebywać, jeżeli zachodzą okoliczności określone w art. 303 ust. 1²²⁵, który przedstawia katalog powodów wyłączających wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, tym samym czyniąc unieważnienie zezwolenia na podstawie art. 40 ust. 1 sankcją stosowaną w sytuacji, gdy nie ma możliwości wydania wobec danego cudzoziemca decyzji zobowiązującej go do powrotu.

Dodatkowo w art. 40 ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. stwierdza się, iż zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego można unieważnić, jeżeli cudzoziemiec nadużywa zasad małego ruchu granicznego przebywając w strefie przygranicznej określonej w zezwoleniu, w celach innych niż te, dla których zezwolenie może być udzielone. Podkreślić niestety należy nieostrość użytego w tym przepisie sformułowania „cele inne niż te, dla których zezwolenie może być udzielone”, dające tym samym dużą swobodę interpretacyjną organowi, który zezwolenie unieważnia. Katalog celów pobytu w strefie przygranicznej określony w Rozporządzeniu 1931/2006 jest stosunkowo szeroki: względy społeczne, kulturalne, względy ekonomiczne lub uzasadnione powody rodzinne. Dlatego też, stosunkowo trudne może być wykazanie, że pobyt cudzoziemca w strefie przygranicznej jest niezgodny z celami małego ruchu granicznego.

Zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego unieważnia się w drodze decyzji, w myśl art. 43 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.

²²⁵ Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r., art. 303 ust. 1.

Decyzję taką może wydać komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej, który w wyniku kontroli legalności pobytu cudzoziemca stwierdził okoliczności uzasadniające unieważnienie zezwolenia. Od decyzji o unieważnieniu zezwolenia przysługuje odwołanie do wojewody właściwego ze względu na siedzibę organu, który wydał decyzję.

W art. 41 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. określone zostały przesłanki na podstawie, których cudzoziemcowi przekraczającemu granicę w ramach małego ruchu granicznego odmawia się wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: nie posiadanie ważnego zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego lub wykorzystanie dopuszczalnego okres pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określonego w umowie o małym ruchu granicznym, lub posiadanie podrobionego lub przerobionego zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego lub jego wjazd następuje w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, lub jego dane znajdują się w Systemie informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, lub jego wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego, lub gdy, wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub stosunki międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Odmowa wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odbywa się w drodze decyzji, wydanej przez komendanta placówki Straży Granicznej. Decyzja ta ma rygor natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 42 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego udziela, odmawia jego udzielenia lub cofa je konsul właściwy ze względu na miejsce stałego zamieszkania cudzoziemca. Odmowa udzielenia lub cofnięcie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego następuje w drodze decyzji. Od decyzji o odmowie udzielenia lub cofnięciu cudzoziemcowi zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula, który składa się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji o odmowie udzielenia lub cofnięciu cudzoziemcowi zezwolenia na przekraczanie granicy.

W myśl art. 44 ust. 1 zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego udziela się na wniosek cudzoziemca złożony na formularzu. W art. 44 ust. 2 przedstawia się katalog informacji i dokumentów jakie cudzoziemiec ubiegający się o zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego musi przedstawić konsulowi rozpatrującemu jego wniosek. W większości pokrywa on się z wymogami zawartymi w Ustawie o cudzoziemcach z 2003 r., jednak należy zwrócić uwagę na jedną znaczącą zmianę, a mianowicie wprowadzenie art. 44 ust. 3 wymogu pobrania od cudzoziemca ubiegającego się o udzielenie mu zezwolenia odcisku linii papilarnych. Jeżeli cudzoziemiec nie złoży odcisku linii papilarnych odmawia się wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia mu zezwolenia, zgodnie z art. 44 ust. 4 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. Powyższe zagadnienie zostanie omówione w rozdziale 3.2.

Artykuły 45 i 46 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. odnoszą się do wymogów technicznych zezwolenia na mały ruch graniczny i informacji w nim zawartych, jak również są delegacją ustawową do określania szczegółowych wymagań w tym zakresie w drodze rozporządzenia.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. Komendant placówki Straży Granicznej zatrzymuje zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, jeżeli podczas kontroli granicznej stwierdzi, że zostało ono cofnięte lub unieważnione i wydaje cudzoziemcowi zaświadczenie o zatrzymaniu zezwolenia. Tryb postępowania po zatrzymaniu zezwolenia oraz wzór zaświadczenia o zatrzymaniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego określony został określony w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 2014 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego podczas kontroli granicznej²²⁶.

Artykuł 48 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. nakłada na Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców obowiązek przekazywania właściwym organom państw stosujących Rozporządzenia 1931/2006 informacji o decyzjach o unieważnieniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego; grzywnach nałożonych na cudzoziemca za przebywanie poza strefą przygraniczną, w której

²²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 2014 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego podczas kontroli granicznej, Dz.U. 2014 poz. 1528.

zgodnie z zezwoleniem mógł przebywać lub za przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu określonego w zezwoleniu na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego; oraz o decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Przepis z art. 212 ust. 2 pkt 9 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. wprowadza bardzo istotną nową regulację, zgodnie z którą do 5-letniego, legalnego i nieprzerwanego okresu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, potrzebnego do uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zgodnie z art. 211 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., nie zalicza się pobytu cudzoziemca na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Podobnie w art. 213 pkt 1 lit. h Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. odmawia się wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, gdy cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Wprowadzenie tych regulacji związane jest z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-254/11 *Shomodi*²²⁷ (omówionym w rozdziale 3.1.). Zgodnie z wyrokiem posiadacz zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego powinien móc w granicach Rozporządzenia 1931/2006 i umowy dwustronnej, zawartej w celu jego wykonania między państwem członkowskim a państwem trzecim, swobodnie przemieszczać się w granicach strefy przygranicznej przez okres trzech miesięcy oraz korzystać z nowego trzymiesięcznego prawa pobytu po każdym jego przerwaniu. Przerwanie pobytu, należy rozumieć jako przekroczenie granicy między państwami będącymi stronami umowy, niezależnie od jego częstotliwości, nawet jeżeli ma miejsce kilkakrotnie w ciągu dnia.

W świetle obowiązujących przepisów prawa cudzoziemcy wjeżdżający do Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Umowy o małym ruchu granicznym mogą przebywać w polskiej strefie przygranicznej do 60 dnia każdorazowo od dnia wjazdu, łącznie do 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu. W związku z czym wykładnia przepisów Rozporządzenia 1931/2006 wskazana przez

²²⁷ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-245/11 *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége* przeciwko Oskarowi Shomodiemu,
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135406&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=267376>, dostęp dnia 31.01.2016.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zakwestionowała stosowaną przez Rzeczpospolitą Polską praktykę. W tego powodu cudzoziemiec posiadający zezwolenia na mały ruch graniczny nie miał możliwości uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, ponieważ z uwagi na opisany wyżej sześciomiesięczny limit nie był w stanie spełnić przesłanki 5 letniego nieprzerwanego pobytu. Z uwagi na co nie było potrzeby wyraźnego wyłączenia tych pobytów w przepisach Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. z okresów legalnego pobytu uprawniającego do uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej.

Jednakże, interpretacja przepisów Rozporządzenia 1931/2006 zgodnie z przytoczonym orzeczeniem Trybunału w świetle obowiązujących przepisów prawa może doprowadzić do sytuacji, w której cudzoziemiec posiadający zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, będzie miał możliwość nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co w rezultacie będzie skutkowało nabyciem prawa do udzielenia mu zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. W związku z czym konieczne stało się zawarcie w nowej Ustawie o cudzoziemcach z 2013 r. wyłączenia możliwości zaliczania pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na mały ruch graniczny do okresu uprawniającego do uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej z uwagi na szczególny i ograniczony terytorialnie charakter małego ruchu granicznego, a także tymczasowy i cyrkularny charakter pobytu cudzoziemców na podstawie zezwolenia na mały ruch graniczny.

Wraz z wejściem w życie Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., zmianie uległa kwestia zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia oraz jego wydalenia. Na podstawie Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r., w stosunku do cudzoziemca, który naruszył przepisy Umowy o małym ruchu granicznym mogła być wydana decyzja o zobowiązaniu jego do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jako surowsza sankcja decyzja o jego wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 508 ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. z dniem 1 maja 2014 r. wskazane powyżej decyzje stają się decyzjami o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Tym samym Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r. wprowadza nową sankcję, która może zostać zastosowana względem cudzoziemca, który w myśl art. 302 ust. 1 pkt 12 i 13 przebywa poza strefą przygraniczną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia na

przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej. Wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, na podstawie powyższych przesłanek, skutkuje z mocy prawa unieważnieniem zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego w dniu, w którym decyzja ta stanie się ostateczna. Podobnie przy wykonaniu decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanej przez organ innego państwa członkowskiego, w myśl art. 381, powoduje unieważnienie z mocy prawa zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Kwestia wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i jej skutków zostanie omówiona szczegółowo w Rozdziale 3.4.

W Dziale X Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., traktującym o Rejestrach, ewidencji i wykazie cudzoziemców, znajdują się również przepisy dotyczące kwestii małego ruchu granicznego, a dokładnie prowadzenia rejestru w zakresie małego ruchu granicznego. Zgodnie z art. 428 ust. 1 pkt 2 lit. b w sprawach z zakresu wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytu na tym terytorium i wyjazdu z niego prowadzi się w systemie informatycznym rejestry spraw dotyczących zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. W rejestrze tym przechowuje się informacje o: dacie wydania, numerze, serii oraz terminie upływu ważności zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego; utraconych, uszkodzonych lub zniszczonych zezwoleniach; przebywaniu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poza strefą przygraniczną, w której – zgodnie z zezwoleniem – mógł przebywać lub o przebywaniu na tym terytorium po upływie okresu, w którym był do tego uprawniony na podstawie zezwolenia; decyzjach o unieważnieniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, grzywnach nałożonych na cudzoziemca za przebywanie poza strefą przygraniczną lub po upływie okresu pobytu określonego, jak również o decyzjach o cofnięciu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. W rejestrze tym dodatkowo przechowuje się dane w postaci odcisków linii papilarnych pobranych w celu udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia, aż do czasu wpisania do tych rejestrów potwierdzenia odbioru zezwolenia przez organ udzielający zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, zgodnie z art. 431 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. W przypadku wydania decyzji o odmowie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia dane w postaci odcisków linii papilarnych przechowuje się w rejestrze do czasu wpisania informacji o wydaniu tych decyzji do rejestru. Rejestr ten,

zgodnie z art. 429 ust.1 pkt 10 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. prowadzony jest przez konsula, komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta palcówki Straży Granicznej, Komendanta Głównego Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego lub komendanta powiatowego (miejskiego) Policji oraz wojewodę. Każdy z tych podmiotów prowadzi rejestr w zakresie swoich właściwości.

W Dziale XII dotyczącym przepisów karnych, w art. 465 ust.1 pkt 9 lit. a i b przewiduje się nałożenie kary grzywny w stosunku do cudzoziemca, który wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i przebywa poza strefą przygraniczną, w ramach której posiadacz zezwolenia jest uprawniony do przemieszczania się, albo nie opuszcza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu określonego w tym zezwoleniu. Orzekanie w sprawach o powyżej wskazane czyny następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²²⁸. Wyrok nakazowy wydany w postępowaniu nakazowym jest natychmiast wykonalny.

Wobec wprowadzenia nowych przepisów w Ustawie o cudzoziemcach z 2013 r., a co za tym idzie zmiany zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach omawianej instytucji, w art. 510 zawarto klauzulę mocą której zezwolenia dotychczas wydane na podstawie Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. zachowują swoją ważność przez okres, na który zostały wydane. Dzięki zawarciu powyższej klauzuli wobec wejście w życie nowych przepisów 1 maja 2014 r., cudzoziemcy posiadający ważne zezwolenia nie muszą dokonywać ich wymiany.

Celem wykonania przepisów Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. oraz Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., konieczne było wprowadzenie stosownych aktów prawnych o charakterze wykonawczym.

Pierwszym wprowadzonym aktem było Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego²²⁹. Wydane zostało na podstawie art. 24k Ustawy o cudzoziemcach z 2003

²²⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2001 nr 106 poz. 1148.

²²⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu

r. i określało wzór formularza o wydanie zezwolenia, jak i wzór samego zezwolenia. Dodatkowo zawierało szczegółowe określenie wymagań jakie musiała spełniać fotografia załączana do wniosku. Mocą Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego²³⁰ wprowadzono jedynie drobną zmianę we wzorze wniosku o wydanie zezwolenia, dodając do punktu 10 możliwość wpisania gminy, w której wnioskujący cudzoziemiec mieszka, jednak miało to wyłącznie odniesienie do mieszkańców białoruskiej strefy przygranicznej. Wzory formularza wniosku i zezwolenia znajdują się w Załącznikach nr 1 i nr 2 niniejszej rozprawy.

Wraz z wejściem w życie Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., na podstawie art. 46 od dnia 1 maja 2014 r. zaczęło obowiązywać Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia²³¹. W rozporządzeniu tym określono wzór formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego; wzór zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego; liczbę fotografii oraz szczegółowe wymogi techniczne dotyczące fotografii dołączanych do wniosku, sposób pobierania odcisków linii papilarnych w celu udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, jak również sposób utrwalania danych umieszczanych w zezwoleniu na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i przekazywania ich do spersonalizowania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Wzory nowego wniosku i zezwolenia znajdują się w Załącznikach nr 3 i nr 4 do niniejszej rozprawy.

Na podstawie art. 24j ust. 2 ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. w drodze Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2008

granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2008 nr 236 poz. 1646.

²³⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2011 nr 146 poz. 875.

²³¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia, Dz.U. 2014 poz. 554.

r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu podczas kontroli granicznej zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego²³² został określony tryb postępowania po zatrzymaniu podczas kontroli zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Komendant placówki Straży Granicznej po zatrzymaniu zezwolenia na mały ruch graniczny, sporządza zaświadczenie o dokonaniu takiego zatrzymania. Zaświadczenie sporządza się w trzech egzemplarzach, pierwszy otrzymuje cudzoziemiec, któremu zatrzymano zezwolenia, drugi egzemplarz dołącza się do zatrzymanego zezwolenia, a trzeci pozostaje w dokumentacji organu, który zatrzymał zezwolenia. Cudzoziemiec powinien własnoręcznym podpisem potwierdzić fakt odbioru zaświadczenia na wszystkich egzemplarzach. Jeżeli cudzoziemiec odmówi złożenia podpisu lub odmówi przyjęcia zaświadczenia, fakt ten musi zostać odnotowany przez funkcjonariusza organu zatrzymującego zezwolenia na trzecim egzemplarzu zaświadczenia. Komendant placówki Straży Granicznej jest zobowiązany niezwłocznie przekazać zatrzymane zezwolenia za pośrednictwem Komendanta Głównego Straży Granicznej, Ministrowi Spraw Zagranicznych. Powyższe rozporządzenie utraciło moc wraz z wejściem w życie 21 listopada 2014 r. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 2014 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego podczas kontroli granicznej²³³ na podstawie art. 47 ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. Nowe rozporządzenie w stosunku do wcześniej obowiązującego, wprowadziło nowy wzór zaświadczenia o zatrzymaniu zezwolenia na przekraczanie granicy w małym ruchu granicznym, jak również zmieniło tryb przekazywania zatrzymanego zezwolenia. Na gruncie nowych przepisów Komendant placówki Straży Granicznej przekazuje niezwłocznie zatrzymane zezwolenie wraz z dołączonym zaświadczeniem konsulowi, który wydał zatrzymane zezwolenie. Wzór zaświadczenia o zatrzymaniu zezwolenia znajduje się w Załączniku nr 6 do niniejszej rozprawy.

²³² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu podczas kontroli granicznej zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2008 nr 235 poz. 1612.

²³³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 2014 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego podczas kontroli granicznej, Dz.U. 2014 poz. 1528.

2.3. Wnioski

Mały ruch graniczny wprowadzony do unijnego systemu prawnego mocą Rozporządzenia 1931/2006 zdefiniowany jest jako regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej państwa sąsiedniego. W Rozporządzeniu 1931/2006 zawarte są przepisy szczegółowo regulujące zasady i warunki funkcjonowania omawianej instytucji, jak również dające legitymację państwom członkowskim do zawierania umów bilateralnych z państwami trzecimi wprowadzającymi mały ruch graniczny na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej.

Mały ruch graniczny stanowi odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej, określonych w kodeksie granicznym Schengen, dając tym samym możliwość interpretacji przepisów Rozporządzenia 1931/2006 w sposób wolny od reguł nałożonych przez *acquis Schengen*, pozwala odczytywać je w wykładni funkcjonalnej i celowościowej. Jednocześnie niniejsze Rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, a poprzez realizację zawartych w nim celów, a mianowicie ustanowienie kryteriów i warunków dla wprowadzenia zasad małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych, ma bezpośredni wpływ na dorobek prawny Unii Europejskiej w zakresie granic zewnętrznych. Rozporządzenie jako akt prawny Unii musi łącznie spełniać następujące przesłanki: być ogólny i abstrakcyjny, obowiązywać w każdej swojej części w sposób bezpośredni oraz we wszystkich państwach członkowskich. Mały ruch graniczny jest instytucją o specyficznym charakterze, łączącym wątki wewnętrzne z obszarem spraw zagranicznych Unii, z dziedziną jej zewnętrznej aktywności. Omawiana instytucja podlegać może uwarunkowaniom wynikającym z zobowiązań państw członkowskich w zakresie dwóch różnych obszarów zainteresowania Unii Europejskiej, a mianowicie o strefy spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych Unii.

Podkreślić również należy, że Rozporządzenie 1931/2006 przez swój prawny charakter, jako narzędzia wprowadzającego przepisy na podstawie i zgodnie, z którymi państwa członkowskie mogą zawierać umowy z państwami trzecimi o małym ruchu granicznym, pośrednio może wpływać również na system prawny państwa trzeciego. Poprzez zawarcie umowy o małym ruchu granicznym, którego

przepisy i normy muszą być zgodne z tymi przewidzianymi w omawianym Rozporządzeniu, państwo trzecie pośrednio adaptuje do swojego porządku prawnego przepisy prawne ustanowione i stosowane przez Unię Europejską. Można w tym wypadku mówić o europeizacji prawa państw trzecich, przynajmniej w zakresie norm regulujących mały ruch graniczny.

Rzeczpospolita Polska poprzez zawarcie Umowy o małym ruchu granicznym z Ukrainą zrealizowała delegacje wynikającą z art. 13 ust. 1 Rozporządzenia 1931/2006 pozwalającą zawrzeć stosowną umowę międzynarodową z państwem trzecim. Jej celem jest zapewnienie ułatwień w przekraczaniu polsko-ukraińskiej granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej, wzmocnienie wzajemnych kontaktów między nimi oraz rozwój szeroko rozumianej współpracy w strefie przygranicznej. Umowa obowiązuje nieprzerwanie od 1 lipca 2009 r., jest to umowa międzynarodowa zawarta w trybie złożonym, dwustronna i bezterminowa. Pomimo międzynarodowego charakteru Umowy zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą na treść jej przepisów bezpośredni wpływ miały przepisy Rozporządzenia 1931/2006. Rzeczpospolita Polska jako członek Unii Europejskiej oraz państwo w pełni wdrażające dorobek Schengen, pragnąc zawrzeć umowę o małym ruchu granicznym z państwem trzecim, mogła tego dokonać jedynie w oparciu o przepisy wspomnianego aktu prawnego. Rozporządzenie 1931/2006 jest aktem prawnym o charakterze generalnym, zawierającym normy ogólne i abstrakcyjne. Z kolei Umowa o małym ruchu granicznym jest aktem prawnym, który konkretyzuje ogólne normy prawne i zasady określone w Rozporządzenia 1931/2006. Istotną cechą Umowy o małym ruchu granicznym jest fakt, że upoważnienie do jej zawarcia stanowi art. 13 ust. 1 Rozporządzenia 1931/2006, w którym stwierdza się, że umowy dwustronne z sąsiadującymi państwami trzecimi wprowadzające mały ruch graniczny muszą być zgodne z zasadami określonymi w Rozporządzeniu 1931/2006. Przytoczony powyżej przepis stanowi delegacje dla państwa członkowskiego do zawarcie umowy międzynarodowej. Umowa o małym ruchu granicznym zawiera elementy umowy wykonawczej o czym świadczy fakt, że Komisja na podstawie art. 13 ust. 2 Rozporządzenia 1931/2006 nadzoruje wprowadzanie umów o małym ruch granicznym i kontroluje czy są zgodne z unijnymi przepisami o małym ruchu granicznym. Sytuacją niepożądaną jest obowiązywanie umowy o małym ruchu granicznym w państwie członkowskim, której przepisy byłyby niezgodne z zasadami określonymi w Rozporządzeniu 1931/2006.

Mały ruch graniczny funkcjonujący na polsko-ukraińskiej granicy jest odstępstwem i wyjątkiem od przepisów regulujących osobowy ruch graniczny na zewnętrznych granicach strefy Schengen. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, iż omawiana umowa międzynarodowa, której normy wywodzą się z Rozporządzenia 1931/2006, jest również stosowana przez obywateli i organy administracyjne Ukrainy, a jej ratyfikacja przez stronę ukraińską spowodowała implementację norm prawnych pochodzenia unijnego do ukraińskiego porządku prawnego.

Wobec wprowadzenia do unijnego porządku prawnego Rozporządzenia 1931/2006 oraz w perspektywie podpisania przez Rzeczpospolitą Polską stosownych umów bilateralnych z państwami trzecimi o małym ruchu granicznym, konieczne stało się wprowadzenie zmian w polskim porządku prawnym. Obowiązkiem Rzeczpospolitej Polskiej było dostosowanie wewnętrznych regulacji prawnych, tak aby nie stały w sprzeczności z normami ustanowionymi na szczeblu unijnym. Wiązało się to zarówno z koniecznością wprowadzenia nowych aktów prawnych, jak również dokonaniem zmian w już istniejących. W konsekwencji czego wprowadzono stosowne zmiany do Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r., jak również przepisy prawne traktujące o małym ruchu granicznym znalazły się w nowej Ustawie o cudzoziemcach z 2013 r.

Przedstawione w niniejszym rozdziale źródła instytucji małego ruchu granicznego, przedstawiają jedynie ramy prawne badanego zagadnienia. Omówione akty zaczynając od Rozporządzenia 1931/2006, poprzez Umowę o małym ruchu granicznym, na aktach implementujących przepisy o małym ruchu granicznym kończąc pokazują jak z pozoru prosta instytucja szeroko wpływa na system prawny danego państwa. Jednakże, aby w sposób jak najbardziej pełny przedstawić mały ruch graniczny oraz wykazać jego znaczenie konieczne jest zaprezentowanie go z perspektywy jego stosowania. Przybliżenie aspektu proceduralnego małego ruchu granicznego pozwoli na dokładniejsze omówienia tematu, jak również przedstawienie omówionych powyżej przepisów prawa w kontekście ich stosowania, zarówno z perspektywy organów państwa, które mają za zadanie ich wykonywanie, jak i podmiotów, którym nadają one uprawnienia i obowiązki.

Rozdział III

Zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz proceduralne aspekty umowy o małym ruchu granicznym

Instytucja małego ruchu granicznego poprzez swój charakter i cel oddziałuje bezpośrednio na wiele aspektów w sferze funkcjonowania państwa. Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz aspektu proceduralnego Umowy o małym ruchu granicznym między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą, poprzez przedstawienie oddziaływania omawianej instytucji na prace polskich jednostek konsularnych na Ukrainie oraz realizowanie jej założeń przez Straż Graniczną. Nie jest możliwe pełne ukazanie obszaru oddziaływania omawianej instytucji bez przedstawienia jej praktycznego charakteru.

Informacje przedstawione poniżej są efektem analizy tekstów źródłowych dotyczących małego ruchu granicznego: Rozporządzenia 1931/2006²³⁴, Umowy o małym ruchu granicznym między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą²³⁵, Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r.²³⁶, Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.²³⁷ oraz aktów wykonawczych do nich. Wraz z wejściem w życie 1 maja 2014 r. nowej ustawy o cudzoziemcach zmianie uległy procedury zarówno w przypadku kwestii przyjmowania i rozpatrywania wniosków o mały ruch graniczny w polskich placówkach konsularnych, jak również funkcjonowania Straży Granicznej. Dlatego też w niniejszym rozdziale wskazane zostaną procedury przed wprowadzeniem Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., jak również kwestie, które mocą tego aktu uległy zmianie. Szczegółowo zostanie również omówiona kwestia konsekwencji związanych z łamaniem przepisów Umowy o małym ruchu granicznym. Zaprezentowane w tym rozdziale informacje i dane zostały zgromadzone podczas trzech staży badawczych w Konsulacie Rzeczpospolitej Polskiej we Lwowie (marzec 2012 r., lipiec 2013 r., kwiecień 2014 r.), w Konsulacie Rzeczpospolitej w Łucku (lipiec 2013 r.) oraz stażu badawczego w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej (kwiecień 2013 r.).

²³⁴ Rozporządzenie 1931/2006.

²³⁵ Umowa o małym ruchu granicznym.

²³⁶ Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r.

²³⁷ Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r.

3.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy umowy o małym ruchu granicznym

Zgodnie z treścią umowy o małym ruchu granicznym w obszar strefy małego ruchu granicznego po stronie Ukraińskiej wchodzi 1.549 miejscowości z obwodów wołyńskiego, zakarpackiego i lwowskiego. Na obszarze 24,0 tys. km² mieszka przeszło 1,2 mln osób²³⁸, z czego zdecydowaną większość stanowią obywatele Ukrainy.

W myśl art. 5 Umowy o małym ruchu granicznym podmiotami uprawnionymi do otrzymania zezwolenia na mały ruch graniczny są mieszkańcy strefy przygranicznej. Zgodnie z definicją zawartą w Umowie mieszkańcami strefy przygranicznej są osoby posiadające udokumentowane miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata. Wśród podmiotów uprawnionych należy wymienić również współmałżonków, małoletnie i pełnoletnie dzieci, w tym przysposobione, które pozostają na utrzymaniu mieszkańca strefy przygranicznej, podlegają przepisom Umowy, nawet jeśli ich okres zamieszkania w strefie przygranicznej jest krótszy niż 3 lata.

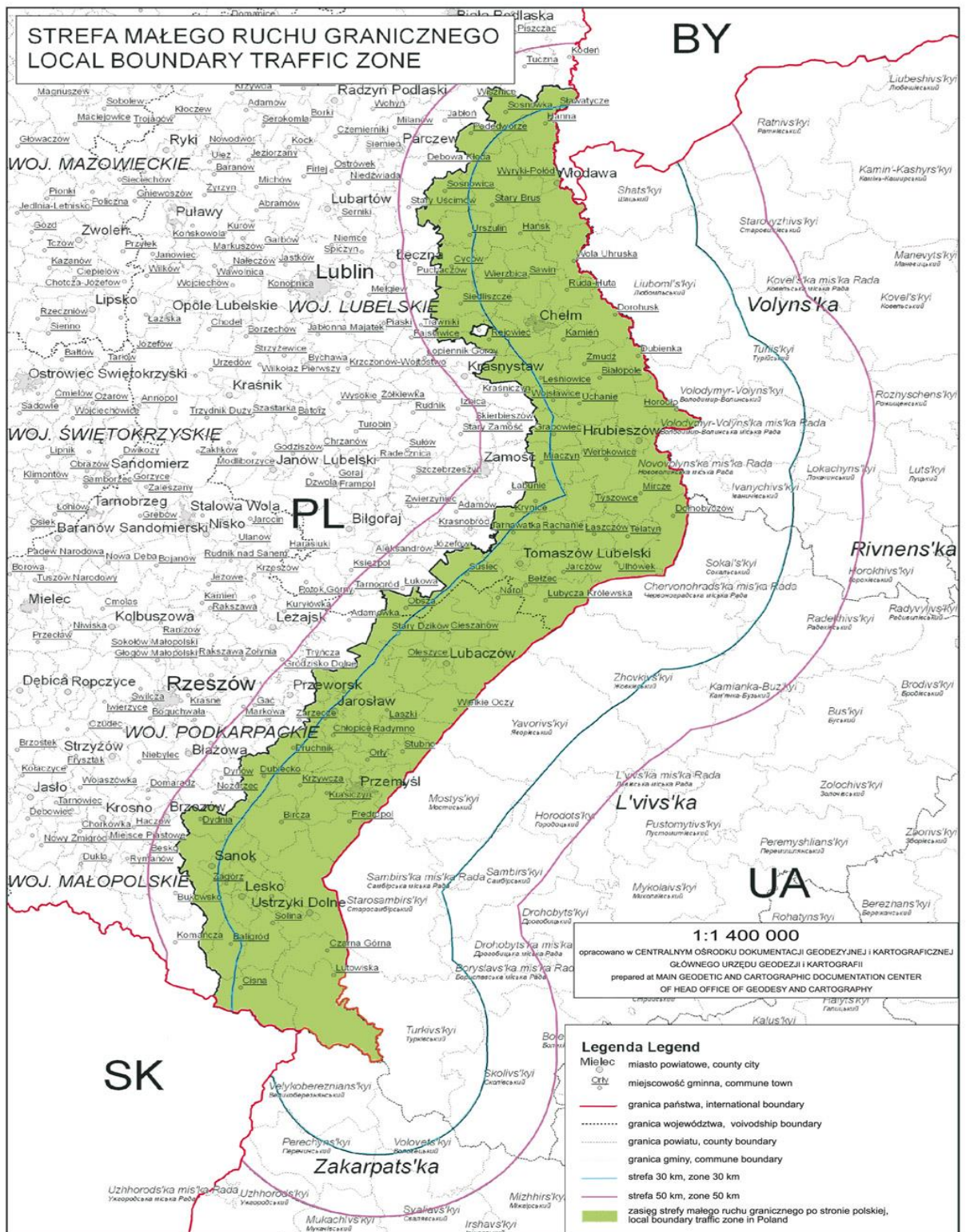
Podmiotami uprawnionym do uzyskania zezwolenia na mały ruch graniczny są mieszkańcy strefy przygranicznej, którzy:

- posiadają ważny dokument podróży, uprawniający do przekraczania granicy państwowej;
- okażą dokument potwierdzający fakt posiadania miejsca stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata oraz istnienie uzasadnionych powodów do częstego przekraczania wspólnej granicy państw będących stronami umowy;
- nie są osobami, wobec których dokonano wpisu w celu odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS);
- nie są uważani za osoby stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych Państw będących stronami umowy, ani też żadnego z państw członkowskich Unii Europejskiej, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich Unii Europejskiej.

²³⁸ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2013, s. 45.

Mapa nr. 1

Obszar strefy małego ruchu granicznego



Mapa obszaru strefy przygranicznej na granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą, źródło: http://www.lwow.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/m_r_g/, dostęp dnia 31.01.2016 r.

Przedstawiona mapa nr. 1 obrazuje obszar strefy przygranicznej, na terenie, której przebywać mogą cudzoziemcy podróżujący w ramach małego ruchu granicznego z Ukrainą. Zakres strefy przygranicznej w Umowie o małym ruchu granicznym z Ukrainą został przedstawiony w Załączniku nr 1, gdzie enumeratywnie wskazano jednostki podziału administracyjnego objęte małym ruchem granicznym. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są to 1822 miasta i wsie, a na terytorium Ukrainy 1545 rejonów. Dnia 21 września 2015 r. wszedł w życie Drugi Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisany w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisany w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku, liczba rejonów po stronie Ukraińskiej wzrosła do 1549²³⁹.

W przypadku Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r.²⁴⁰ w Załączniku nr 1 w wykazie jednostek administracyjnych stanowiących strefę przygraniczną wskazano 20 powiatów i miast po stronie polskiej, zaś po stronie Federacji Rosyjskiej cały Obwód Kaliningradzki.

Z kolei w Umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego z dnia 12 lutego 2010 r.²⁴¹ w Załączniku nr 1 w wykazie jednostek podziału administracyjnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskazano 93 gminy i miasta objęte małym ruchem granicznym, a po stronie Republiki Białorusi 89 miast i rad.

W artykule 4 Umowy o małym ruchu granicznym z Ukrainą określono limity czasu pobytu w strefie przygranicznej posiadaczy zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, do 60 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy, jednak nie więcej niż łącznie 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego przekroczenia granicy. Literalna wykładnia nakazywała interpretować przepis tak, że cudzoziemiec podróżujący w ramach małego ruchu granicznego, może korzystać w strefie przygranicznej państwa sąsiedniego maksymalnie z 60 dni nieprzerwanego pobytu oraz łącznie 90 dni w okresie jednego

²³⁹ Mapa nr. 1 przedstawia obszar strefy przygranicznej przed poszerzeniem strefy w 2015 r.

²⁴⁰ 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.

²⁴¹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego z dnia 12 lutego 2010 r., nieopublikowana, nie została ratyfikowana przez stronę Białoruską.

półrocza. Po wykorzystaniu tych limitów i nie opuszczeniu terytorium państwa goszczącego jego pobyt stanie się nielegalny. Podobnie jeżeli wykorzysta okres 90 w przeciągu pierwszych trzech miesięcy danego półrocza, nie będzie mógł wjechać na terytorium państwa drugiej strony Umowy, aż do rozpoczęcia się kolejnego półrocza. Zgodnie z powyżej przedstawionym kluczem, liczby dni pobytowych były obliczane przez Straż Graniczną, za pomocą przewidzianych do tego systemów informacyjnych. Jednakże, istotne novum w kwestii obliczania dni pobytu na terytorium państwa sąsiedniego przyniósł wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-254/11 z dnia 21 marca 2013 r.²⁴².

Wydane orzeczenie wstępne na wniosek węgierskiego sądu najwyższego w sprawie Oskara Shomodiego jest pierwszym i jak na razie jedynym orzeczeniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni przepisów Rozporządzenia 1931/2006. Oskar Shomodi, obywatel Ukrainy posiadający zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, które uprawnia go do przebywania w strefie przygranicznej Węgier, w dniu 2 lutego 2010 r. stawiał się na przejściu granicznym w Záhon (Węgry) celem wjazdu na terytorium Węgier. Węgierska policja odmówiła mu prawa wjazdu, stwierdzając, 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. Zgodnie z umową między Rządem Węgierskim a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego zezwolenie uprawnia jego posiadacza do wielokrotnego wjazdu do strefy przygranicznej drugiej z umawiających się stron oraz nieprzerwanego pobytu w niej, nie dłuższego niż trzy miesiące, w okresie każdych 6 miesięcy. Wyliczenie długości pobytu oparto o interpretację przepisów, zgodnie z którą sumowano czas trwania ewentualnych wielokrotnych pobytów danej osoby, niezależnie od czasu ich trwania²⁴³. Z uwagi na fakt, iż w ten sposób Oskar Shomodi przebywał na obszarze strefy Schengen ponad trzy miesiące odmówiono mu wjazdu na terytorium Węgierskie. Konsul Generalny Ukrainy w Nyíregyház (Węgry) oraz Oskar Shomodi odwołali się od decyzji do węgierskiego

²⁴² Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-245/11 Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége przeciwko Oskarowi Shomodiemu, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135406&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=267376>, dostęp dnia 31.01.2016.

²⁴³ A. Parol, *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-254/11 Oskar Shomodi*, *Monitor prawa celnego i podatkowego*, 2013, nr 7, s. 285.

sądu pierwszej instancji²⁴⁴ właściwego dla danej sprawy. Sąd uwzględnił skargę i przyznał racje powodowi. Uznał, iż liczba wjazdów przysługujących posiadaczowi zezwolenia na mały ruch graniczny jest nieograniczona oraz limit trzech miesięcy wprowadzony umową o małym ruchu granicznym ma zastosowanie jedynie do pobytów nieprzerwanych. Policja węgierska wniosła o kasację wyroku do Sądu Najwyższego Republiki Węgierskiej, który uznał, że rozstrzygnięcie przedłożonego mu sporu wymaga wykładni Rozporządzenia nr 1931/2006. Postępowanie zostało zawieszono, a do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wpłynęło pięć pytań prejudycjalnych. Sąd Najwyższy zwrócił się z zapytaniem o sposób liczenia długości pobytu. Zaproponował on dwie alternatywne wykładnie Rozporządzenia 1931/2006 autonomiczną i subsydiarną względem dorobku Schengen. Jak również, zapytał się czy ciągłość pobytu zostaje przerwana, gdy wyjazd następuje w tym samym dniu lub w dniach bezpośrednio po sobie, a jeśli nie to jaki odstęp czasu lub jakie inne kryterium oceny należy brać pod uwagę²⁴⁵.

Uwagi na piśmie przedstawiła również Rzeczpospolita Polska, która przychyliła się do interpretacji rządu węgierskiego czyli uznania Rozporządzenia 1931/2006 za integralną część dorobku Schengen. Strona polska podniosła, że w przypadku braku łącznego limitu dla kolejnych pobytów posiadacze tych zezwoleń de facto korzystaliby z prawa pobytu potencjalnie nieograniczonego, ponieważ dla korzystania z kolejnego trzymiesięcznego prawa pobytu wystarczyłoby, by opuścili terytorium danego państwa członkowskiego po trzech miesiącach i wrócili następnego dnia. Trybunał stwierdził jednak, że takie stanowisko nie jest zgodne ani z literą, ani z duchem Rozporządzenia 1931/2006. Artykuł 5 tego Rozporządzenia pozostawia umowom dwustronnym ustalenie maksymalnego czasu trwania dozwolonego pobytu, który powinien mieścić się w trzech miesiącach dla „każdego nieprzerwanego pobytu”. To uściślenie, jak również użyte sformułowania, wyraźnie odróżnia ograniczenie czasowe w ramach małego ruchu granicznego od „ograniczenia Schengen”, które nie odnosi się w żaden sposób do pobytów nieprzerwanych. Taka wykładnia znajduje potwierdzenie w pracach przygotowawczych do Rozporządzenia nr 1931/2006, z których wynika, że o ile Komisja proponowała początkowo przyjęcie przewidzianego w dorobku Schengen maksymalnego pobytu wynoszącego trzy miesiące w okresie półrocznym, o tyle prawodawca Unii zdecydował się na szczególne ograniczenie dotyczące pobytów

²⁴⁴ Ibidem.

²⁴⁵ Ibidem.

nieprzerwanych. Ponadto duch Rozporządzenia 1931/2006 skłania do interpretowania go, w razie potrzeby w sposób autonomiczny. Zarówno jego cele, jak i postanowienia wskazują na to, że zamiarem prawodawcy Unii było ustanowienie dla małego ruchu granicznego przepisów stanowiących odstępstwo od Rozporządzenia 562/2006. Celem tych przepisów jest, umożliwienie mieszkańcom danych stref przygranicznych przekraczania zewnętrznych granic lądowych Unii w łatwy sposób, to jest bez nadmiernych ograniczeń administracyjnych, często, ale także regularnie²⁴⁶. Ponadto Trybunał zaznaczył, iż zaniepokojenie, któremu dały wyraz rządy węgierski i polski w związku z domniemanymi negatywnymi konsekwencjami takiej wykładni dla przygranicznego porządku publicznego, nie przekonuje, skoro w ten sposób powstałe prawo posiadacza zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego nie jest ani bezwarunkowe, ani bezwzględne. Uzyskanie tego zezwolenia jest bowiem uzależnione od spełnienia warunku zamieszkania w strefie przygranicznej sąsiadującego państwa przez okres co najmniej roku, który umowa dwustronna może wydłużyć. Ponadto nic nie stoi na przeszkodzie przyjęciu w umowie dwustronnej maksymalnego okresu nieprzerwanego pobytu krótszego niż trzy miesiące przewidziane w Rozporządzeniu 1931/2006, które stanowią jedynie górną granicę. Ułatwione przekraczanie granicy zostało ustanowione, jak wynika z samego brzmienia motywu 4 i art. 9 lit. b) Rozporządzenia, z myślą o mieszkańcach strefy przygranicznej działających w dobrej wierze, mających uzasadnione i należyte potwierdzone powody do częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej. W tej kwestii należy zauważyć, że właściwe organy mają swobodę w zakresie nakładania sankcji, o których wspomina art. 7 Rozporządzenia 1931/2006, na tych mieszkańców strefy przygranicznej, którzy z zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego korzystają w sposób stanowiący nadużycie lub oszukańczy²⁴⁷.

Trybunał dokonując wykładni językowej Rozporządzenia 1931/2006 wyraźnie stwierdza, że przesłanka nieprzerwanego pobytu z art. 5 wyraźnie odróżnia ograniczenie czasowe w ramach małego ruchu granicznego od ograniczenia w ramach układu z Schengen, które nie odnosi się w żaden sposób do pobytów nieprzerwanych. Dodatkowo cel Rozporządzenia 1931/2006 nakazuje jego interpretację w sposób

²⁴⁶ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-245/11 Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége przeciwko Oskarowi Shomodiemu,
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135406&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=267376>, dostęp dnia 31.01.2016.

²⁴⁷ Ibidem.

autonomiczny. Zarówno cel, jak i postanowienia wskazują na to, że zamiarem prawodawcy było ustanowienie przepisów stanowiących odstępstwo od dorobku Schengen. W odpowiedzi na następane pytania Trybunał stwierdził w wyroku, iż Rozporządzenie 1931/2006 należy interpretować w ten sposób, że posiadacz zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydanego w ramach szczególnego systemu małego ruchu granicznego wprowadzonego w życie tym Rozporządzeniem powinien móc, w granicach przewidzianych w tym Rozporządzeniu i umowie dwustronnej zawartej w celu jego wykonania między państwem, którego jest obywatelem a sąsiadującym państwem członkowskim, 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 jego przerwaniu. Pobyt posiadacza w ramach zezwolenia na mały ruch graniczny powinien być uważany za przerwany z chwilą przekroczenia przez zainteresowanego granicy w celu powrotu do państwa miejsca zamieszkania zgodnie z wydanym mu zezwoleniem i to bez potrzeby uwzględniania liczby przekroczeń dokonywanych każdego dnia. Przerwanie pobytu należy interpretować jako przekroczenie, niezależnie od jego częstotliwości, nawet jeżeli ma miejsce kilkakrotnie w ciągu dnia, granicy między przygranicznym państwem członkowskim a państwem trzecim, w którym miejsce zamieszkania ma posiadacz zezwolenia na mały ruch graniczny.

W związku z czym od czasu wydania niniejszego wyroku, art. 5 Rozporządzenia 1931/2006, jak również art. 4 Umowy należało interpretować w ten sposób, że posiadacz zezwolenia na przekraczanie granicy powinien móc swobodnie przemieszczać się w strefie przygranicznej przez okres trzech miesięcy, jeżeli jego pobyt nie został przerwany. W tym miejscu, należy zwrócić uwagę na fakt, iż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest jedynym organem uprawnionym do dokonania interpretacji prawa Unii Europejskiej (wcześniej prawa wspólnotowego). Państwa członkowskie zobowiązane są do działań zgodnych z wydaną wykładnią. W praktyce przed wejściem w życie 21 września 2015 r. Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę o małym ruchu granicznym mogło dojść do powstania asymetrii w stosowaniu umów zawartych przez Rzeczypospolitą Polską. Jeżeli państwa trzecie realizowały umowy na ówczesnych zasadach, a Rzeczypospolita Polska, zgodnie z wyrokiem

Trybunału, to obywatele państw trzecich objęci byli by korzystniejszymi zasadami pobytu niż obywatele polscy²⁴⁸.

Wejście w życie dnia 21 września 2015 r. Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku wprowadziło zmiany treści Umowy o małym ruchu granicznym. W związku z tym mocą przepisów Drugiego Protokołu art. 4 Umowy o małym ruchu granicznym otrzymał następujące brzmienie: „Zezwolenie, wydane przez właściwe organy Państwa jednej Umawiającej się Strony, uprawnia jego posiadacza do przekraczania wspólnej granicy Państw Umawiających się Stron oraz nieprzerwanego pobytu w strefie przygranicznej tego Państwa do 90 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy.”²⁴⁹

Wprowadzoną zmianę należy ocenić pozytywnie. Strony negocjujące zawarły w treści porozumienia przepis, który był zgodny z treścią interpretacji wyroku Trybunału w sprawie C-254/11. Dzięki temu przepisy Umowy o małym ruchu granicznym w kwestii, długości dni pobytu zgodne są z obowiązującym prawem unijnym.

3.2. Procedura wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego w polskich placówkach konsularnych we Lwowie i Łucku

Zgodnie z przytoczoną powyżej treścią umowy, cudzoziemcy zamieszkujący strefę przygraniczną, mogą składać wnioski o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego w Konsulatach Rzeczypospolitej Polskiej na Ukrainie w Łucku i we Lwowie. Procedury przyjmowania i rozpatrywania wniosków, jak również wydania zezwoleń są wynikiem stosowania przepisów Umowy o małym ruchu granicznym²⁵⁰, przepisów Rozporządzenia 1931/2006²⁵¹, Ustawy

²⁴⁸ M. Zdanowicz, op. cit., s. 87.

²⁴⁹ Drugi Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisaną w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku.

²⁵⁰ Umowa o małym ruchu granicznym.

²⁵¹ Rozporządzenie 1931/2006.

o cudzoziemcach z 2003 r.²⁵², a od 1 maja 2014 r. Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.²⁵³, wytycznych z Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz ustaleń i praktyk stosowanych w poszczególnych ośrodkach konsularnych.

Zarówno w Konsulacie Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie jak i w Łucku opracowany został schemat procedur. Możemy wyróżnić w nim cztery główne etapy: przyjmowanie wniosków, rejestracja właściwa, rozpatrywanie wniosków przez Konsula oraz wydawanie zezwoleń.

Pierwszym etapem jest przyjmowanie wniosków, czyli wstępna rejestracja osób ubiegających się o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny. Cudzoziemcy, którzy chcą otrzymać zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, muszą złożyć w jednostce konsularnej wniosek o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, którego wzór został określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2011 r.²⁵⁴ Wraz z wejściem, w życie Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., wzór wniosku określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 kwietnia 2014 r.²⁵⁵ Oba wzory znajdują się w Załącznikach nr 1 i nr 3. W zależności od miejsca zamieszkania cudzoziemcy mogą składać wnioski w Konsulacie Generalnym Rzeczypospolitej we Lwowie lub Konsulacie Generalnym Rzeczypospolitej w Łucku.

Od 1 marca 2013 r. osoby aplikujące o wydanie zezwolenia w konsulacie we Lwowie rejestrują się w systemie informatycznym „e-Konsulat”. Wypełniają w nim formularz wniosku o wydanie zezwolenia, po ukończeniu którego zostaje wygenerowana data określająca termin stawienia się osobiście z wnioskiem oraz z wymaganymi załącznikami w konsulacie. Dane z wypełnionego formularza zostają zapisane na serwerze Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wypełniony formularz należy wydrukować wraz z zamieszczonym na nim kodem kreskowym, pod którym to znajdują się uprzednio zapisane w systemie dane. Pracownik konsulatu, który rejestruje wniosek skanuje kod kreskowy z wydrukowanego wniosku, następstwem czego zapisane

²⁵² Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r.

²⁵³ Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r.

²⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2011 nr 146 poz. 875.

²⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia, Dz.U. 2014 poz. 554.

uprzednio na serwerze MSZ dane są przenoszone do systemu informatycznego „Wiza Konsul”, który służy pracownikom konsulatu do rejestrowania i wydawania zezwoleń na mały ruch graniczny.

Przed wprowadzeniem rejestracji za pomocą systemu „e-Konsulat”, wniosek wypełniano ręcznie i składano w konsulacie w wybranym przez siebie dniu. Wielokrotnie powodowało to tworzenie się długich kolejek. W okresie poprzedzającym wprowadzenie „e-Konsulatu” we Lwowie, dziennie przyjmowano, aż do 480 wniosków. System „e-Konsulat” spowodował uporządkowanie kolejki składających wnioski, jak również ułatwił prace konsulatu.

Konsulat w Łucku nie wprowadził rejestracji za pomocą systemu „e-Konsulat”, w związku z czym osoby aplikujące o wydanie zezwolenia wypełniają wniosek ręcznie i składają go w konsulacie w wybranym przez siebie dniu. Dzienna liczba składanych tam wniosków mieści się w granicy 40 – 70. Maksymalnie w ciągu jednego dnia przyjęto tam 140 wniosków. W związku z czym nie wystąpiła konieczność wprowadzenia systemu porządkującego kolejkę. Od dnia 9 sierpnia 2013 r. wnioski o zezwolenie MRG można składać w Centrum Wizowym w Łucku, które jest obsługiwane przez zewnętrzną firmę z którą została podpisana stosowna umowa.

Osoba aplikująca o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny, musi dołączyć do wypełnionego wniosku:

- dwie aktualne fotografie, nieuszkodzone, wyraźne, kolorowe, o wymiarach 35 x 45 mm, przedstawiające osobę od wierzchołka głowy do górnej części barków, bez nakrycia głowy i okularów z ciemnymi szklami, patrzącą na wprost, z otwartymi oczami, nieprzesłoniętymi włosami, z naturalnym wyrazem twarzy i zamkniętymi ustami, z zachowaniem równomiernego oświetlenia twarzy; od 1 maja 2014 r. zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 kwietnia 2014 r., do wniosku dołącza się tylko jedno zdjęcie;
- kserokopię paszportu;
- kserokopię pierwszej i drugiej strony dowodu osobistego oraz strony z urzędową pieczęcią potwierdzającą zameldowanie w strefie przygranicznej (jeżeli pieczęć jest nieczytelna to osoba musi uzyskać pieczęć ponownie lub otrzymać zaświadczenie ze Służby Migracyjnej Ukrainy o zameldowaniu w strefie), Konsulat RP w Łucku wymaga

zaświadczenia o zameldowaniu wydanego przez Służby Migracyjne Ukrainy, wydanie zaświadczenia kosztuje 120 hrywien (według notowań średnich kursów NBP euro i hrywny z lipca 2013 r. - 10,8 euro) i jest ono ważne przez pół roku, od daty jego wydania;

- kserokopię Karty Polska, jeżeli aplikant ją posiada;
- kserokopię zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, jeżeli osoba wnioskuje o wydanie kolejnego zezwolenia.

Dodatkowo osoby niepełnoletnie muszą dołączyć do wniosku:

- świadectwo urodzenia;
- pozwolenie rodziców na wyjazd za granicę potwierdzone notarialnie lub specjalne zezwolenie, które oboje rodziców podpisują w obecności pracownika konsulatu;
- osoby do lat 16 kserokopie dowodów osobistych obojga rodziców;
- osoby w wieku od 16 do 18 lat nie muszą składać kserokopii dowodów osobistych rodziców, a jedynie wystarczy podpis jednego rodzica na wniosku o wydanie zezwolenia.

Od 1 maja 2014 r. mocą art. 44 ust. 3 i 4 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. od cudzoziemca ubiegającego się o wydanie zezwolenia pobiera się odciski linii papilarnych. Jeżeli cudzoziemiec odmówi złożenia odcisków, choć był do tego obowiązany, odmawia się wszczęcia postępowania. Techniczne kwestie pobierania odcisków linii papilarnych reguluje Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 kwietnia 2014 r.²⁵⁶, gdzie zgodnie z par. 4 pobiera się odciski linii papilarnych palców wskazujących obu dłoni za pomocą urządzenia do elektronicznego pobierania odcisków linii papilarnych. W przypadku, gdy linie papilarne na palcach wskazujących są nieczytelne lub brak jest jednego z tych palców, odciski linii papilarnych pobiera się kolejno z pary palców środkowych, serdecznych albo pary kciuków. W przypadku gdy cudzoziemiec ma tylko jedną dłoń lub nie ma pary palców odpowiadających sobie w obu dłoniach, pobiera się odcisk linii papilarnych palca wskazującego jednej dłoni. W przypadku gdy pobranie odcisków linii papilarnych od cudzoziemca jest fizycznie niemożliwe, odcisków tych nie pobiera się.

²⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia, Dz.U. 2014 poz. 554.

Oryginały wszystkich z wymienionych dokumentów, których kserokopie załącza się wraz z wnioskiem muszą być przedstawione do wglądu pracownikowi konsulatu. Osoba przyjmująca wniosek sprawdza poprawność wypełnionego wniosku, oraz zgodność informacji w nim zawartych z oryginałami przedłożonych dokumentów oraz zgodność danych we wniosku z danymi, które wyświetliły się w systemie „Wiza Konsul” po zeskanowaniu kodu kreskowego. Dane z wniosku przedłożonego w konsulacie muszą pokrywać się z danymi figurującymi w systemie, jeżeli się różnią np. wniosek został edytowany, a dane zmienione nie zostanie on zarejestrowany i aplikacja zostanie odrzucona już na pierwszym etapie. Dane, które zostają pobrane z serwera MSZ do programu „Wiza Konsul” to:

- miejsce zameldowania,
- data rozpoczęcia zameldowania,
- imię i nazwisko,
- płeć,
- data urodzenia,
- obywatelstwo,
- rodzaj złożonego dokumentu,
- seria i numer paszportu,
- data ważności paszportu i data wydania paszportu.

W konsulacie w Łucku, w związku z nie wprowadzeniem elektronicznego systemu rejestracji, dane wyżej wymienione są wprowadzane do systemu „Wiza Konsul” ręcznie z tradycyjnego wniosku o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny.

W sytuacji złożenia przez cudzoziemca wniosku o wydanie kolejnego zezwolenia na mały ruch graniczny do systemu wprowadza się również numer poprzedniego zezwolenia, miejsce jego wydania oraz okres na jaki został wydany. Osoba, która aplikuje o wydanie kolejnego zezwolenia, może złożyć wniosek dopiero dwa tygodnie przed końcem terminu ważności poprzedniego zezwolenia. W przypadku niezastosowania się do wymaganego terminu wniosek nie zostanie przyjęty.

Po zatwierdzeniu w systemie informatycznym danych aplikanta, zostaje mu wydane zlecenie do banku na uiszczenie opłaty w wysokości 20 euro zgodnie z art. 9 ust. 1 Umowy o małym ruchu granicznym. Na zleceniu opłaty widnieje również data po upływie której osoba aplikująca może odebrać zezwolenie na mały ruch graniczny przedstawiając swój paszport oraz opłacone zlecenie. Zgodnie z wymogami zawartymi w art. 8 Umowy o małym ruchu granicznym, czas oczekiwania na wydanie

zezwolenia nie może być dłuższy niż 60 dni kalendarzowych od dnia przyjęcia wniosku. W wyjątkowych przypadkach czas ten może zostać wydłużony do 90 dni kalendarzowych. W Konsulacie RP we Lwowie czas oczekiwania na wydanie zezwolenia wynosi od 6 do 8 tygodni.

Z opłat za wydanie zezwolenia mocą art. 9 ust. 2 umowy zwolnieni są:

- emeryci i renciści, jeżeli przedstawiają urzędowe zaświadczenie o nabyciu powyższych uprawnień,
- osoby niepełnosprawne,
- osoby poniżej 18 roku życia.

Osoby posiadające Kartę Polaka mogą być zwolnione z opłaty za wydanie zezwolenia. Do wniosku załączają one kserokopie Karty Polaka oraz pismo z prośbą o zwolnienie z opłaty. Konsul podejmuje indywidualną decyzję o zwolnieniu cudzoziemca z obowiązku uiszczania opłaty.

Od 21 września 2015 r. mocą art. 9 ust. 3 Umowy zwalnia się z opłaty konsularnej wnioskodawców ubiegających się o wydanie drugiego i kolejnego zezwolenia na mały ruch graniczny.

W przypadku gdy cudzoziemiec utraci zezwolenie, w celu jego ponownego uzyskania, musi przynieść oprócz standardowej listy dokumentów i wypełnionego wniosku również zaświadczenie od Straży Granicznej stwierdzające fakt jego utraty w Polsce lub jeżeli zgubił je na Ukrainie zaświadczenie z milicji. Jeżeli utracone zezwolenie 2-letnie było wykorzystywane przez ponad rok to nowe zezwolenie będzie wydane już na 5 lat, zaś jeśli mniej niż rok, nowe będzie wydane na okres 2 lat. W przypadku zgubienia zezwoleń 5-letnich, nowe zezwolenia również będą wydane na okres 5 lat.

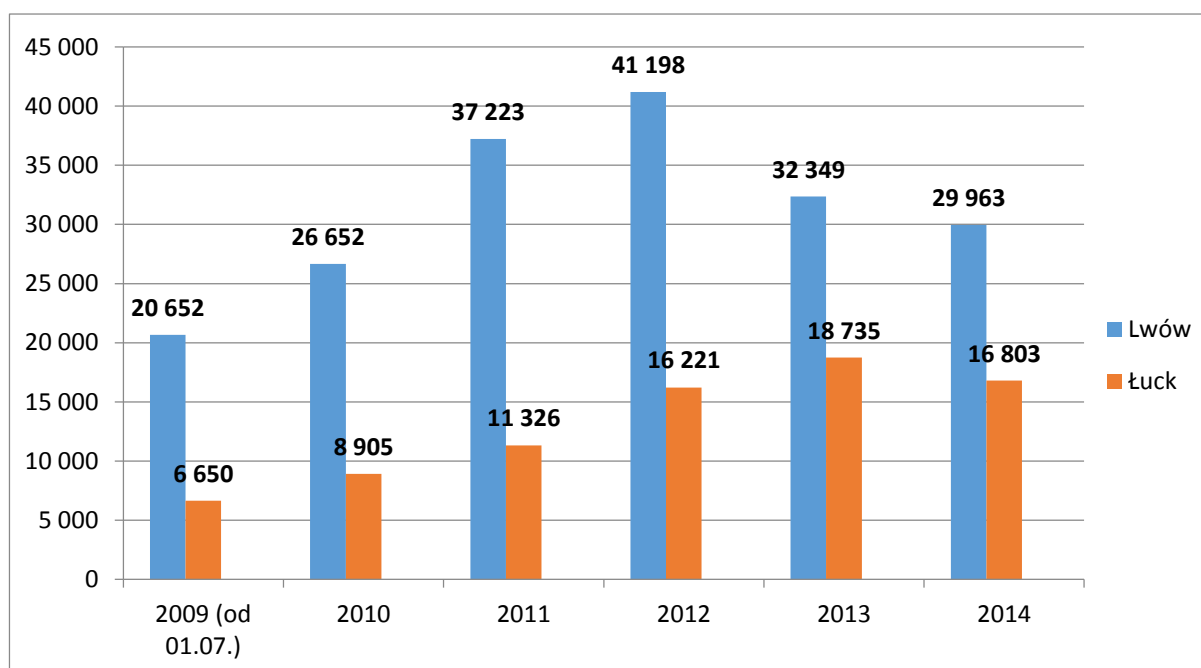
Konsulaty RP we Lwowie i w Łucku w celu usprawnienia pracy oraz jednocześnie wychodząc naprzeciw osobom składającym wnioski o zezwolenie wymagają aby na wniosku przy podpisie podać numer telefonu kontaktowego. Umożliwi to kontakt z wnioskującym, w przypadku gdy na późniejszym etapie rozpatrywania wniosku zostanie znaleziony błąd lub zaistnieją jakiegokolwiek wątpliwości co do treści zawartych we wniosku.

Niemniej jednak, pomimo usprawnienia pracy konsulatu, jak również wprowadzenia ułatwień dla aplikujących o zezwolenia zdarzają się sytuacje, gdy dana osoba nie może zostać zarejestrowana. Pracownicy konsulatu najczęściej już na pierwszym etapie rejestracji wyłapują przypadki, gdy wniosek nie może zostać

rozpatrzony. Wśród głównych powodów należy wymienić wpisywanie fałszywych danych do wniosku, podrabianie pieczętek stwierdzających zameldowanie w strefie przygranicznej lub ich brak, jak również edytowanie i zmienianie danych w wypełnionym w systemie „e-Konsulat” wniosku o zezwolenie. Częstym powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż osoby aplikujące nie wypełniają wniosku samodzielnie, a zlecają jego wypełnienie zewnętrznym podmiotom oferującym taką usługę za dodatkową opłatą. Przypadki takie występują zarówno we Lwowie jak i w Łucku, przy czym opłata za wypełnienie wniosku we Lwowie to około 80 do 100 hrywien (według notowań średnich kursów NBP euro i hrywny z lipca 2013 r. - od 7 do 9 euro), a w Łucku około 30-40 hrywien (według notowań średnich kursów NBP euro i hrywny z lipca 2013 r. –od 3 do 4 euro).

Wykres nr. 1

Liczba przyjętych wniosków o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny w Konsulatach RP we Lwowie i w Łucku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Konsulatach RP we Lwowie i Łuck

Wykres nr. 1 ukazuje liczbę przyjmowanych wniosków o zezwolenia na mały ruch graniczny w konsulatach we Lwowie i w Łucku w poszczególnych latach. Zauważyć można systematyczną tendencję wzrostową w liczbie składanych wniosków.

W drugiej połowie 2009 roku we Lwowie przyjęto ponad 20 tys. wniosków, a w Łucku ponad 6,5 tys. Największy wzrost obserwujemy między rokiem 2010, gdzie przyjęto ponad 26 tys. wniosków we Lwowie i prawie 9 tys. w Łucku, a rokiem 2011, gdzie odpowiednio złożono 37 tys. i 11 tys. wniosków. Wiąże się to z faktem, iż od drugiej połowy 2011 r. zaczęto przyjmować wnioski o wydanie zezwoleń 5-letnich dla cudzoziemców, którzy otrzymali wcześniej zezwolenia 2-letnie, których termin ważności kończył się. W 2012 r. we Lwowie przyjęto ponad 41 tys. wniosków, a w Łucku ponad 16 tys. Zauważalny jest również, spory spadek w liczbie przyjmowanych wniosków przez konsulat we Lwowie w roku 2013 r., w stosunku do lat poprzednich, gdzie przyjęto 32 tys. wniosków. Tendencja spadkowa utrzymała się również w 2014 r., gdzie we Lwowie przyjęto ponad 29 tys. wniosków, a w Łucku 16 tys. Wpływ na to ma zapewne wprowadzenie elektronicznego systemu rejestracji, który porządkuje kolejkę i wyznacza dzienne limity składanych wniosków. Należy również wskazać, że tendencja spadkowa nie jest duża, a łączyć się może pośrednio z faktem swoistego nasycenia „rynku” zezwoleniami na mały ruch graniczny.

Po dokonaniu wstępnej rejestracji, przedstawionej powyżej, wnioski o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny przechodzą etap rejestracji właściwej. Osoby aplikującej szuka się po numerze zlecenia wydanym przy rejestracji wstępnej i weryfikuje się uiszczenie wymaganej opłaty. Jeżeli w systemie nie ma informacji o wpłacie na konto wniosek nie może zostać zarejestrowany. Dokonując rejestracji właściwej ponownie sprawdza się zgodność informacji z wniosku o wydanie zezwolenia, z danymi figurującymi w systemie informatycznym wprowadzonymi na etapie rejestracji wstępnej. Następnie do systemu wprowadza się kolejne dane z wniosku:

- datę wydania paszportu;
- nazwę organu, który wydał paszport;
- cel podróży;
- dokładny adres zameldowania (ulica);
- kod pocztowy;
- skan fotografii;
- ewentualnie adres osoby odwiedzanej w Polsce.

Wprowadzone dane zostają zapisane w systemie informatycznym, a wnioski przekazywane są Konsulowi, gdzie odbywa się ostatni etap procedury rejestracyjnej. Przekazywane Konsulowi wnioski dzielone są na dwie listy, w jednej znajdują się

wnioski o wydanie zezwolenia 2-letniego, a w drugiej wnioski o wydanie zezwolenia 5-letniego. W przypadku gdy całe rodziny aplikują o uzyskanie zezwoleń na mały ruch graniczny ich formularze wnioskowe są grupowane w osobną specjalną listę.

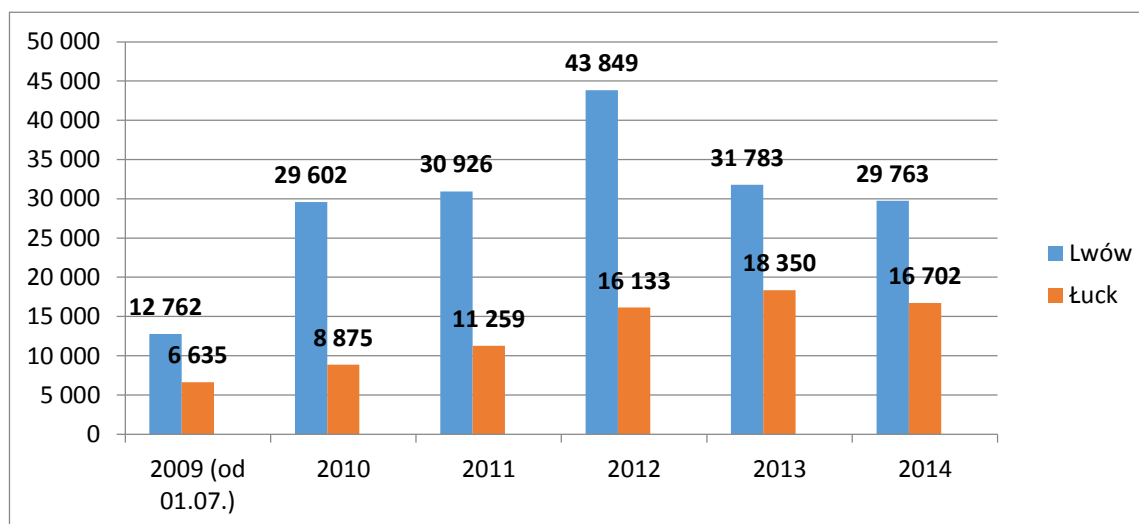
Kolejnym etapem procedury jest rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny przez Konsula, gdzie podejmuje on decyzję o wydaniu, bądź odmowie wydania zezwolenia. W pierwszej kolejności sprawdza się czy dane widniejące w systemie informatycznym „Wiza Konsul” są zgodne z danymi z wniosku i paszportu. W przypadku zgodności system informatyczny wysyła informacje do centrali małego ruchu granicznego w Warszawie. Po tym jak wniosek zostanie zarejestrowany w centrali małego ruchu granicznego w Warszawie, Konsul może podjąć decyzję o wydaniu bądź odmowie wydania zezwolenia, zgodnie z art. 24h ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r., a od 1 maja 2014 r. zgodnie z art. 42 ust. 1. Na tym etapie sprawdza się wniosek pod względem merytorycznym oraz sprawdza się czy dana osoba nie figuruje w Systemie Informacyjnym Schengen, której należy odmówić wjazdu na terytorium państwa strefy Schengen lub czy nie figuruje w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany lub też nie zachodzą inne przesłanki, które uniemożliwiają uzyskanie zezwolenia. Jeżeli dane z wniosku są zgodne z danymi wprowadzonymi do systemu informatycznego, a osoba nie figuruje w Systemie Informacyjnym Schengen lub wykazie cudzoziemców oraz nie zachodzą żadne przesłanki uniemożliwiające uzyskanie zezwolenia zatwierdza się dane cudzoziemca i wydaje pozytywną decyzję. System automatycznie wskazuje datę ważności zezwolenia. Data wydania zezwolenia jest tożsama z datą zatwierdzenia wniosku przez Konsula. Zatwierdzone wnioski są przesyłane drogą elektroniczną do centrali małego ruchu granicznego w Warszawie, a następnie do Centrali Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wyprodukowane przez Centralę Personalizacji Dokumentów zezwolenia są przesyłane do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a następnie wysłane kurierem do konsulatu.

Przesłane zezwolenia są aktywowane w systemie i rozpoczyna się ich wydawanie wnioskującym. W celu odbioru zezwolenia na mały ruch graniczny osoba musi stawić się osobiście wraz z paszportem oraz potwierdzonym zleceniem uiszczenia wymaganej opłaty w banku. Pracownik konsulatu wydający zezwolenia sprawdza czy dane z paszportu są zgodne z danymi z zezwolenia. Osoba odbierająca swoje zezwolenie podpisuje potwierdzenie jego odbioru. W przypadku inwalidów II i III grupy od decyzji Konsula zależy czy dana osoba będzie musiała stawić się osobiście po

odbiór. Inwalidzi I grupy i dzieci są zwolnieni z obowiązku osobistego stawiennictwa po odbiór zezwolenia. W takim przypadku na zleceniu bankowym wydawanym przy wstępnej rejestracji podaje się dane osoby uprawnionej do odbioru zezwolenia.

Wykres nr. 2

**Liczba wydanych zezwoleń na mały ruch graniczny w Konsulatach RP
we Lwowie i w Łucku**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Konsulatach RP we Lwowie i Łuck

Wykres nr. 2 przedstawia liczbę wydanych zezwoleń na mały ruch graniczny we Lwowie i w Łucku. Zauważalny jest systematyczny wzrost w liczbie wydawanych zezwoleń w obu placówkach konsularnych w latach 2009 - 2012. Obrazuje to jak ważną i potrzebną instytucją stał się mały ruch graniczny od jego wprowadzenia w 2009 r. W 2009 r. wydano odpowiednio we Lwowie i Łucku, ponad 12 tys. i ponad 6 tys. zezwoleń. W 2010 r. we Lwowie wydano prawie 30 tys. zezwoleń, a w 2011 r. już ponad 30 tys. Rok 2012 był jak dotąd rekordowy w konsulacie we Lwowie, gdzie wydano prawie 44 tys. zezwoleń²⁵⁷. Konsulat w Łucku, wydawał wyraźnie mniej zezwoleń, jednak ich liczba stale rosła, z poziomu prawie 9 tys. w 2010 r., 11 tys. w 2011 r., do 16 tys. i 18 tys. w latach 2012 i 2013. W roku 2014 liczba wydanych

²⁵⁷ W 2012 r. wydano więcej zezwoleń w stosunku do przyjętych wniosków o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego granicznego. Różnica ta wynika z faktu, że dla części wniosków przyjętych w końcu 2011 r., wydano zezwolenia w roku 2012 r.

zezwoleń utrzymała się na poziomie podobnym do lat poprzednich i wyniosła prawie 30 tys. we Lwowie i ponad 16 tys. w Łucku. Zauważalny jest spadek w liczbie wydanych zezwoleń w 2013 r. w stosunku do 2012 r. w konsulacie we Lwowie, spowodowany jest zapewne przez wprowadzenie systemu „e-Konsulat”, który wyznacza dzienne limity przyjmowanych wniosków. Pomimo tego wskaźnik za rok 2013 r., jest i tak wyższy niż w 2010 r. i 2011 r. i wynosi prawie 32 tys.

Konsul rozpatrujący wniosek może również podjąć decyzję o odmowie wydania zezwolenia w przypadku, gdy aplikant spełnia choćby jedną z poniższych przesłanek: figuruje w Systemie Informacyjnym Schengen, figuruje w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, we wniosku podano nieprawdziwe lub błędne dane, dokument podróży ma zbyt krótki termin ważności, osoba nie spełnia wymogu mieszkania w strefie przygranicznej, osoba może stanowić zagrożenie migracyjne, deklaruje chęć wyjazdu poza strefę przygraniczną, brak zgody rodziców (w przypadku osób niepełnoletnich), posiada polskie obywatelstwo, posiada ważne zezwolenie na mały ruch graniczny.

Do dnia 1 maja 2014 r. negatywna decyzja w sprawie wydania zezwolenia miała charakter konstytutywny i ostateczny mocą art. 24h ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r., bez możliwości odwołania się od niej. Cudzoziemiec był pod tym względem całkowicie pozbawiony ochrony, co należy traktować jako wyjątek od konstytucyjnego prawa zaskarżania²⁵⁸. Osoba, której odmówiono wydania zezwolenia, mogła ponownie złożyć wniosek, w chwili, gdy ustaną przesłanki będące powodem wydanie decyzji odmownej, bądź gdy wniosek zostanie wypełniony poprawnie i nie będzie podstaw formalnych do wydania decyzji odmownej.

Jednak wraz z wejściem w życie Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. w myśl art. 42 ust. 3 i 4 od decyzji odmownej przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Konsula. Wniosek ten składa się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

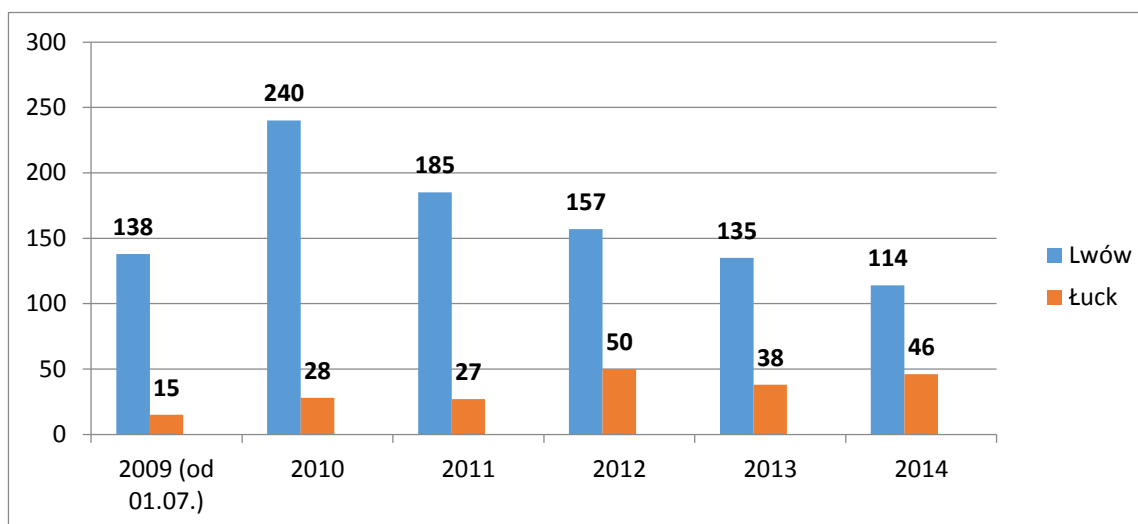
Wprowadzenie mocą Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Konsula z całą pewnością należy ocenić jako słuszne rozwiązanie. Przed 1 maja 2014 r. osoba, której odmawiano wydania decyzji otrzymywała jedynie informacje o odmowie wydania zezwolenia. Obecne

²⁵⁸ P. Dąbrowski, op. cit., s.161.

rozwiązanie pozwala wnioskującym cudzoziemcom na ponowne rozpatrzenie sprawy przez Konsula dając tym samym możliwość na uzupełnienie braków formalnych lub poprawienie błędów, które skutkowały otrzymaniem decyzji odmownej. Wejście w życie środka odwoławczego w procedurze wydawanie zezwolenia ma szczególne znaczenie i świadczy jednoznacznie o pozytywnym podejściu władz polskich do cudzoziemców pragnących uzyskać zezwolenie na mały ruch graniczny. Przykład ten jest kolejnym dowodem na liberalne podejście Rzeczypospolitej Polskiej do instytucji małego ruchu granicznego.

Wykres nr. 3

**Liczba decyzji odmownych wydania zezwolenia na mały ruch graniczny
w Konsulatach RP we Lwowie i w Łuck²⁵⁹**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Konsulatach RP we Lwowie i Łuck

Powyższy wykres przedstawia liczbę decyzji odmownych wydanych przez Konsula. W konsulacie we Lwowie w drugim półroczu 2009 r. wydano 138 decyzji odmownych, a w całym 2010 r. 240. Od 2011 r. liczba decyzji odmownych zaczęła systematycznie maleć, do 185 w 2011 r. i 157 w 2012 r. W całym 2013 r. wydano 135 decyzji odmownych, co stanowi wynik bardzo zbliżony do roku 2009, gdzie w jednym półroczu wydano podobną liczbę decyzji. Z kolei w 2014 r. wydano 114 decyzji

²⁵⁹ Wykres nr 3 przedstawia liczbę decyzji odmownych wydanych przez Konsula, nie uwzględnia przyjętych wniosków, a odrzuconych już na etapie rejestracji wstępnej.

odmownych we Lwowie i 46 w Łucku. Na przykładzie danych z Lwowa zauważyć można tendencję spadkową w liczbie decyzji odmownych, co pozwala przypuszczać, że osoby aplikujące coraz rzadziej składają wnioski zawierające błędy lub fałszywe dane. Na podstawie zestawienia danych z wykresów nr 1 i nr 3 przedstawia się obraz ukazujący niewielki procent decyzji odmownych w stosunku do liczby złożonych wniosków. Obrazuje to poniższa tabela nr. 1.

Tabela nr. 1

Procentowy udział decyzji odmownych wydania zezwolenia na mały ruch graniczny w stosunku do liczby złożonych wniosków w Konsulatach RP we Lwowie i w Łucku

	Konsulat RP we Lwowie	Konsulat RP w Łucku
2009 (od 01.07.)	0,67 %	0,23 %
2010	0,90 %	0,31 %
2011	0,50 %	0,24 %
2012	0,38 %	0,31 %
2013	0,42 %	0,20 %
2014	0,38 %	0,27 %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Konsulatach RP we Lwowie i Łuck

Procentowy udział decyzji odmownych wydania zezwolenia na mały ruch graniczny w stosunku do liczby złożonych wniosków, zgodnie z powyższą tabelą, pokazuje, że na przestrzeni lat nie przekroczył on nawet jednego procenta. W 2009 r. w Konsulacie RP we Lwowie zaledwie 0,67 % złożonych wniosków spotkało się z decyzją odmowną, a w Konsulacie RP w Łucku 0,23 %. W 2010 r. we Lwowie 0,9 % składanych wniosków uzyskało decyzję odmowną, a w Łucku zaledwie 0,31%. Podobna tendencja utrzymała się w następnych latach, gdzie we Lwowie w 2011 r. wobec 0,5% wniosków o zezwolenia na mały ruch graniczny wydano decyzję odmowną, a w Łucku zaledwie 0,24%. W latach 2012 i 2013 we Lwowie 0,38 % i 0,42 % wniosków spotkało się z decyzjami odmownymi, z kolei w Łucku w tym samym okresie 0,31 % i 0,20 % wniosków uzyskało decyzje odmowne. W 2014 r. we Lwowie 0,38 % złożonych wniosków spotkało się z decyzjami odmownymi, zaś w Łucku 0,27 %. Powyżej przedstawione dane obrazują, że jedynie ułamkowy procent

wszystkich przyjmowanych wniosków spotyka się z decyzjami odmownymi. Świadczy to, że zdecydowana większość osób aplikujących o skorzystanie z systemu małego ruchu granicznego jest do tego uprawniona i nie zachodzą względem nich podstawy faktyczne i prawne, które skutkowałyby wydaniem decyzji odmownej przez Konsula. Częściowo potwierdza to tezę o tym, iż mały ruch graniczny został wprowadzony celem ułatwienia przekraczania granicy mieszkańcom strefy przygranicznej działającym w dobrej wierze. Teza ta znajduje również potwierdzenie, po przeanalizowaniu przesłanek do wydania poszczególnych decyzji odmownych. Poniższa tabela nr. 2 przedstawia liczbę decyzji odmownych w Konsulacie we Lwowie ze uwzględnieniem poszczególnych przesłanek.

Tabela nr. 2

**Powody decyzji odmownych wydania zezwolenia na mały ruch graniczny
w Konsulacie we Lwowie latach 2009 -2013²⁶⁰**

Powody odmowy wydania zezwolenia	2009	2010	2011	2012	2013	Łącznie
Osoba figuruje w Systemie Informacyjnym Schengen lub/i wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany	91	119	78	83	48	419
Nieprawdziwe lub błędne dane we wniosku o wydanie zezwolenia na MRG	21	55	42	34	64	216
Zbyt krótki termin ważności dokumentu podróży	7	2	-	-	-	9
Deklaracja wyjazdu poza strefę przygraniczną	2	1	11	1	-	15
Nie spełnia wymogu mieszkania w strefie przygranicznej	17	24	23	9	5	78
Osoba posiada zezwolenie na MRG	-	22	31	27	15	95
Osoba jest obywatelem RP	-	17	-	3	3	23
Łącznie	138	240	185	157	135	855

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Konsulacie RP we Lwowie

Jak obrazuje tabela nr. 2 w okresie przeprowadzenia badań, aż 419 decyzji odmownych spowodowanych było, faktem, iż dana osoba figuruje w Systemie Informacyjnym Schengen lub/i wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej jest niepożądany. Jednak na przykładzie 2013 r. obserwujemy,

²⁶⁰ W tabeli nie uwzględniono danych za 2014 r., gdyż w Konsulacie RP we Lwowie nie prowadzono ewidencji powodów wydania decyzji odmownych za 2014 r.

że tylko 48 osób figurujących we wskazanych rejestrach złożyło wnioski, co w porównaniu z latami poprzednimi, jest wyraźnym spadkiem. Przypuszczać można, że osoby, które wiedzą o fakcie figurowania w rejestrach coraz rzadziej próbują uzyskać zezwolenie. Wpisywanie we wniosku fałszywych lub błędnych danych powodowało, wydanie łącznie 216 decyzji odmownych. Ciekawym zjawiskiem jest fakt, iż osoby, które już posiadają ważne zezwolenie na mały ruch graniczny w 95 przypadkach próbowały uzyskać kolejne zezwolenie. Pozostałe przypadki wydania przez konsula decyzji odmownych to kolejno: nie spełnienie wymogu mieszkania w strefie przygranicznej – 78 decyzji odmownych; posiadanie polskiego obywatelstwa – 23 decyzje odmowne; deklaracje wyjazdu poza strefę przygraniczną – 15 decyzji odmownych; zbyt krótki termin ważności dokumentu podróży – 9 decyzji odmownych.

Oprócz decyzji konsula w zakresie małego ruchu granicznego o wydaniu bądź odmowie wydania zezwolenia, konsulowi przysługuje także prawo do cofnięcia zezwolenia. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, gdy osoba posiadająca zezwolenie przestała spełniać wymogi określone w Rozporządzeniu 1931/2006 upoważniające ją do otrzymania zezwolenia lub gdy już w chwili wydania ich nie spełniała, lecz fakt ten został ujawniony w późniejszym czasie. Zgodnie z art. 24g Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r., a obecnie art. 39 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. powodem cofnięcia zezwolenia może być również błąd techniczny w produkcji zezwolenia lub zgubienie zezwolenia przez jego posiadacza.

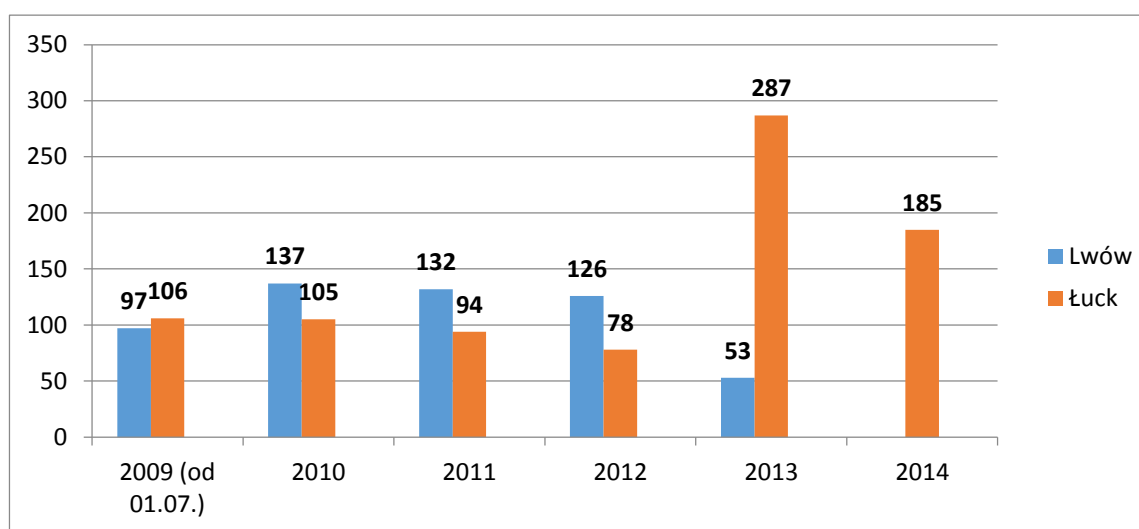
Jeżeli zezwolenie zostanie cofnięte, informacja ta zostaje odnotowana w systemie „Wiza Konsul”, a jego posiadacz jest powiadamiany listownie o tym fakcie oraz wzywany jest do zwrotu zezwolenia. Cudzoziemiec, któremu cofnięto zezwolenia może ponownie aplikować w chwili, gdy ustaną przesłanki powodujące cofnięcie zezwolenia. Zgodnie z art. 24h ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. od faktu cofnięcia zezwolenia cudzoziemcowi nie przysługuje żaden środek odwoławczy, czyni to decyzje konsula ostateczną. Od 1 maja 2014 r. w myśl art. 42 ust. 3 i 4 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. od decyzji o cofnięciu zezwolenia przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula. Wniosek ten składa się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji o cofnięciu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

Podobnie jak w przypadku wprowadzenia możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Konsula w sytuacji odmowy wydania zezwolenia, tak w przypadku jego cofnięcia możliwość złożenia wniosku o ponowne

rozpatrzenie sprawy trzeba uznać za krok we właściwym kierunku. Biorąc pod uwagę liczbę wydawanych zezwoleń na mały ruch graniczny ilość cofniętych zezwoleń stanowi jedynie niewielki procent. Dlatego też z całą pewnością można uznać, że zdecydowana większość cudzoziemców korzystających z małego ruchu granicznego czyni to zgodnie z jego przepisami i działa w dobrej wierze. W związku z tym wprowadzenie środka odwoławczego od decyzji o cofnięciu zezwolenia należy ocenić pozytywnie.

Wykres nr. 4

**Liczba cofniętych zezwoleń na mały ruch graniczny
w Konsulatach RP we Lwowie i w Łucku**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Konsulatach RP we Lwowie i Łuck²⁶¹

Wykres nr. 4 przedstawia liczbę cofniętych zezwoleń na mały ruch graniczny, który na przestrzeni lat utrzymuje się na podobnym poziomie, aczkolwiek należy zwrócić uwagę, iż liczba cofnięć w stosunku do liczby wydanych zezwoleń jest bardzo niewielka. Anomalia w roku 2013 i 2014 w konsulacie w Łucku, wiąże się z błędem w produkcji pewnej transzy zezwoleń, które musiały z przyczyn technicznych zostać cofnięte²⁶².

²⁶¹ W 2014 r. we Lwowie nie prowadzono statyk dotyczących cofniętych zezwoleń.

²⁶² Informacja uzyskana w Konsulacie Rzeczypospolitej Polskiej w Łucku.

W okresie przeprowadzenia badań w polskich jednostkach konsularnych na Ukrainie do 31 grudnia 2014 r., łącznie przyjęto ponad 260 tys. wniosków o wydanie zezwolenia na mały ruch graniczny, z których ponad 1 tys. spotkało się z decyzją odmowną wydaną przez konsula, co stanowi zaledwie 0,46% w stosunku do wydanych wniosków. W tym samym okresie wydano ponad 256 tys. zezwoleń, z których cofnięto niewiele ponad 1 tys. Powyższe dane obrazują wielkość zainteresowania mieszkańców ukraińskiej strefy przygranicznej uzyskaniem zezwolenia na mały ruch graniczny. Można założyć, że niemal co szósty mieszkaniec obszaru objętego małym ruchem granicznym posiada zezwolenie. Dodatkowo niewielka liczba przypadków cofnięcia zezwolenia czy też odmowy jego wydania pokazuje, że większość cudzoziemców korzysta z ułatwień w przekraczaniu granicy zgodnie z prawem, czyniąc tym samym zadość założeniom omawianej instytucji, która została stworzona z myślą o mieszkańcach strefy przygranicznej działających w dobrej wierze.

3.3. Procedura przekraczania polsko-ukraińskiej granicy w ramach małego ruchu granicznego

Posiadania przez cudzoziemca zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydanego przez jeden ze wskazanych powyżej konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej na Ukrainie upoważnia go do przekraczania lądowej granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą oraz do przebywania w obszarze strefy przygranicznej. Zgodnie z art. 12 ust. 1 Umowy o małym ruchu granicznym cudzoziemcy mogą przekraczać wspólną granicę Państw będących stronami umowy przez przejścia graniczne przeznaczone dla międzynarodowego ruchu osobowego. Umowa przewiduje również możliwość dokonania przekroczenia granicy przez przejścia przeznaczone wyłącznie dla małego ruchu granicznego. Odcinek wschodniej granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainą znajduje się pod jurysdykcją Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej oraz Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej.

Obecnie cudzoziemcy pragnący przekroczyć granicę między Rzeczpospolitą Polską, a Ukrainą posługujący się zezwoleniem na mały ruch graniczny mogą tego dokonać na jednym z 13 przejść granicznych. Do dyspozycji cudzoziemców są zarówno przejścia graniczne drogowe: Hrebenne – Rawa Ruska; Dorohusk – Jagodzin; Zosin – Ustiług; Krościenko – Smolnica; Medyka – Szeginie; Korczowa – Krakowiec oraz

Budomierz – Hruszew; Dołhobyczów – Uhrynów, jak i przejścia kolejowe przewidziane dla ruchu osobowego: Hrebenne – Rawa Ruska; Dorohusk – Jagodzin; Hrubieszów – Włodzimierz Wołyński; Krościenko – Smolnica oraz Przemyśl – Mościska. Wszystkie wskazane powyżej przejścia są przeznaczone dla międzynarodowego ruchu osobowego, co zgodnie z Umową stanowi je właściwymi do dokonania przekroczenia granicy w ramach małego ruchu granicznego. Niestety nie zostało dotychczas utworzone specjalne przejście graniczne przeznaczone wyłącznie dla małego ruchu granicznego. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż na dwóch drogowych przejściach granicznych w Medyce i Krościenku – Smolnica w ramach infrastruktury drogowego przejścia granicznego na kierunku wjazdowym i wyjazdowym zostały wyodrębnione i oznaczone pasy dla podróżnych przekraczających granicę na podstawie zezwoleń małego ruchu granicznego²⁶³. Umowa o małym ruchu granicznym w swojej treści nie przewiduje utworzenia takich pasów dla osób przekraczających granicę w ramach małego ruchu granicznego, niemniej jednak taki przepis znajduje się w Rozporządzeniu 1931/2006, gdzie w art. 15 ust. 1 pkt b przewiduje się możliwość wydzielenia specjalnego pasa ruchu dla mieszkańców strefy przygranicznej na zwykłych przejściach granicznych. Pomimo, iż przepis ten nie znalazł się w treści Umowy o małym ruchu granicznym, rozporządzenia unijne, a wcześniej wspólnotowe, mają charakter wiążący, zasięg ogólny co powoduje iż, utworzenie specjalnych pasów ruchów dla mieszkańców strefy przygranicznej po polskiej stronie przejść granicznych jest z perspektywy prawa dopuszczalne.

Przekroczenie granicy w ramach małego ruchu granicznego przez cudzoziemców odbywa się na polsko – ukraińskich przejściach granicznych przeznaczonych dla międzynarodowego ruchu osobowego. Zgodnie z art. 12 ust. 2 Umowy o małym ruchu granicznym organy ochrony granicy państwa umawiających się stron kontrolują osoby, przekraczające granicę w ramach małego ruchu granicznego, zgodnie ze swoimi przepisami wewnętrznymi, bez stemplowania zezwoleń oraz dokumentów podróży przy wjeździe i wyjeździe. Po polskiej stronie organami ochrony granicy jest Straż Graniczna, która wykonuje swoje zadania odnośnie małego ruchu granicznego w oparciu o przepisy Umowy o małym ruchu granicznymi, Rozporządzenia 1931/2006, Ustawę o cudzoziemcach z 2003 r. oraz akty wykonawcze

²⁶³ Mapa przejść, <http://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/index.php?id=73>, dostęp dnia 31.01.2016.

do niej, a od 1 maja 2014 w oparciu o Ustawę o cudzoziemcach z 2013 r. i akty wykonawcze do niej.

Przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej w ramach małego ruchu granicznego odbywa się w ramach ogólnej odprawy granicznej, z wyjątkiem tych przejść granicznych, gdzie utworzone zostały wyodrębnione i oznaczone pasy dla podróżnych przekraczających granicę na podstawie zezwoleń małego ruchu granicznego. Odprawa graniczna osób podróżujących w ramach małego ruchu granicznego odbywa się w oparciu o system informatyczny CRZ (Centralny Rejestr Zezwoleń) i MOZIS (System do odprawy zezwoleń małego ruchu granicznego). Cudzoziemiec pragnący przekroczyć granicę w ramach małego ruchu granicznego, w momencie przekraczania granicy ma obowiązek okazać zezwolenie funkcjonariuszowi Straży Granicznej dokonującemu kontroli. Funkcjonariusz skanuje zezwolenie w czytniku, po czym w systemie CRZ pojawia się informacja o posiadaczu zezwolenia oraz o liczbie dni pozostałych do wykorzystania w strefie. Za pomocą tych systemów, każde przekroczenie granicy jest rejestrowane. W ten sposób Straż Graniczna jest w stanie tworzyć historię przekroczeń. Systemy CRZ i MOZIS są ze sobą zintegrowane, a głównym ich celem jest zliczanie dni pobytu, ilości przekroczeń granicy, pobytu całkowitego lub kilku następujących po sobie pobytów. Jednocześnie systemy sprawdzają czy dany cudzoziemiec nie figuruje w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany lub w Systemie Informacyjnym Schengen. Jeżeli zgodnie, z art. 3 ust. 1 Umowy o małym ruchu granicznym cudzoziemiec przedstawił ważne zezwolenia, nie figuruje w Systemie Informacyjnym Schengen jako osoba wobec której dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu lub też w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany może zgodnie z prawem wjechać na terytorium Polski i przebywać w obszarze strefy przygranicznej. Funkcjonariusz Straży zgodnie z przytoczonym powyżej art. 12 ust. 2 Umowy nie stempluje zezwolenia. W tym miejscu warto odnotować, iż konieczność posiadania dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia zdrowotnego z art. 13 Umowy, w chwili przekraczania granicy nie jest sprawdzana. Jedynym dokumentem, który cudzoziemiec musi okazać to zezwolenie na mały ruch graniczny. Polska Straż Graniczna w pełni respektuje przepisy Umowy, jednakże funkcjonariusze graniczni po stronie Ukraińskiej dodatkowo wymagają przez podróżnych okazania ważnego dokumentu podróży, którym zgodnie z Umową między

Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zasadach ruchu osobowego²⁶⁴ jest paszport. W związku z tym cudzoziemiec pragnący przekroczyć granicę między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą w ramach małego ruchu granicznego, wyjeżdżając z Ukrainy musi okazać ukraińskiemu funkcjonariuszowi granicznemu dokument podróży, będący podstawą wyjazdu z Ukrainy, a polskiemu funkcjonariuszowi Straży Granicznej dokonującemu kontroli przy wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na mały ruch graniczny. Zgodnie z wytycznymi Straży Granicznej czas odprawy jednej osoby na podstawie zezwolenia na mały ruch graniczny powinien trwać od jednej do półtorej minuty. Oczywiście podczas odprawy może dojść do wyjątkowych sytuacji, która zmusi funkcjonariusza do dokonania innych czynności, które mogą przedłużyć czas przekraczania granicy.

Od 1 maja 2014 zgodnie z art. 41 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. cudzoziemcowi przekraczającemu granicę w ramach małego ruchu granicznego odmawia się wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełni choćby jedną z poniższych przesłanek: nie posiada ważnego zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego; wykorzystał dopuszczalny okres pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określony w umowie o małym ruchu granicznym; posiada podrobione lub przerobione zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego; jego wjazd następuje w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany; jego dane znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu; jego wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego; wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub stosunki międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Decyzję w tym zakresie wydaje komendant placówki straży granicznej i podlega natychmiastowemu wykonaniu, jednak danemu cudzoziemcowi przysługuje możliwość złożenia odwołania do Komendanta Głównego Straży Granicznej, zgodnie z art. 33 ust. 1, 2 i 3 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.

Po przekroczeniu granicy cudzoziemiec na podstawie zezwolenia na mały ruch graniczny może swobodnie poruszać się po obszarze strefy przygranicznej wyznaczonej w Umowie. Jego pobyt musi jednak odbywać się w ściśle określonych w Umowie

²⁶⁴ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego, podpisana w Kijowie dnia 30 lipca 2003 r., Monitor Polski z 2003 r. nr 56 poz. 878.

ramach czasowych. Przekroczenie obszaru strefy przygranicznej oraz limitu dni zgodnie, z którym cudzoziemiec może legalnie przebywać na terenie Rzeczypospolitej Polskiej powoduje nałożenie na niego sankcji przewidzianych w Umowie o małym ruchu granicznym. Zostaną one szczegółowo omówione w rozdziale 3.4.

Od wejścia w życie Umowy o małym ruchu granicznym 1 lipca 2009 r. na polsko – ukraińskich przejściach granicznych obserwuje się systematyczny wzrost liczby przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego. W samym tylko 2009 r. liczba przekroczeń granicy do i z Rzeczypospolitej Polskiej wyniosła przeszło 345 tysięcy. W 2010 r. odnotowano dziesięciokrotny wzrost przekroczeń granicy, którego liczba ostatecznie wyniosła ponad 3,5 miliona. Wysoka tendencja wzrostowa utrzymała się w następnych latach, gdzie w 2011 r. liczba przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego w stosunku do 2010 r. wzrosła o 40,2 % i wyniosła 5 milionów. W 2012 r. polsko-ukraińską granicę przekroczyło blisko 6 milionów cudzoziemców korzystających z małego ruchu granicznego, co stanowiło wzrost o 18,4 % w stosunku do 2011 r. Rok 2013 jest jak dotąd rekordowy jeśli chodzi o liczbę przekroczeń granicy, gdzie odnotowano liczbę przekroczeń na poziomie 7.5 miliona, stanowiący tym samym wzrost o 25 % w stosunku do 2012 r.²⁶⁵ Przedstawione powyżej dane statystyczne i tendencję wzrostową dokładnie obrazuje Wykres nr. 6 w Rozdziale 4.1. Ukazana tam skala i dynamika zjawiska przedstawia w jak szybkim tempie rośnie znaczenie małego ruchu granicznego. W 2013 r. łączna liczba przekroczeń polsko-ukraińskiej granicy przez cudzoziemców w ruchu osobowym wyniosła prawie 14,5 mln, co pokazuje, że osoby przekraczające ją w ramach małego ruchu osobowego stanowią połowę ogólnej liczby wszystkich przekroczeń granicy. Skala i dynamika zjawiska małego ruchu granicznego zostanie szerzej omówiona w Rozdziale 4.1. Zaznaczyć również należy, iż od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2013 r., nie odnotowano ani jednego przekroczenia granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą przez obywateli polskich poruszającego się w ramach małego ruchu granicznego, co stanowi potwierdzenie wcześniej wskazanej tezy, iż z udogodnień Umowy o małym ruchu granicznym korzystają wyłącznie mieszkańcy ukraińskiej strefy przygranicznej.

²⁶⁵ Statystyki Straży Granicznej
http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/polskie_formacje_graniczne/statystyki/, dostęp dnia 31.01.2016.

3.4. Konsekwencje naruszenia przepisów umowy o małym ruchu granicznym

Cudzoziemcy przekraczając granicę między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą korzystają z uprawnień nadanych im w Umowie o małym ruchu granicznym. W art. 4 stwierdza się, że posiadacz zezwolenia jest uprawniony do przekraczania wspólnej granicy państw będących stronami umowy oraz do pobytu w strefie przygranicznej państwa sąsiedniego do 60 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy, ale nie więcej niż łącznie 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego przekroczenia granicy. Jednakże, oprócz uprawnień Umowa nakłada również szereg obowiązków na cudzoziemców przekraczających granicę w ramach małego ruchu granicznego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Umowy cudzoziemcy są zobowiązani do przestrzegania porządku prawnego państwa, w którym przebywają oraz zgodnie z art. 10 ust. 2 do przestrzegania zasad małego ruchu ustanowionych omawianą umową. Naruszenie zasad małego ruchu granicznego przez cudzoziemca w myśl niniejszej Umowy należy rozumieć jako przebywanie cudzoziemca poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem może przebywać oraz przebywanie cudzoziemca na terytorium państwa sąsiedniego po upływie okresu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia. Oczywiście cudzoziemiec może dopuścić się na terytorium państwa sąsiedniego innych czynności niezgodnych z porządkiem prawnym państwa na którego terytorium przebywa w chwili dokonania czynności niedozwolonej, jednakże nie będą one traktowane jako naruszenie zasad małego ruchu granicznego zgodnie z przepisami Umowy.

Przebywanie cudzoziemca poza strefą przygraniczną w myśl Umowy o małym ruchu granicznym, należy rozumieć jako przekroczenie obszaru na jakim może on przebywać podróżując na podstawie zezwolenia na mały ruch graniczny. Załącznik nr 1 do Umowy, enumeratywnie wymienia listę 1822 miejscowości w województwie lubelskim i podkarpackim należących do strefy przygranicznej. Dodatkowo polskie urzędy konsularne na Ukrainie udostępniają na swoich stronach internetowych mapy z zaznaczonym obszarem strefy przygranicznej, na której cudzoziemiec może legalnie przebywać i się swobodnie poruszać. W związku z czym osoby korzystające z małego ruchu granicznego są dokładnie poinformowane o granicach obszaru w jakim mogą legalnie się znajdować.

O ile obszar strefy przygranicznej jest kwestią oczywistą i nie wymaga dodatkowej analizy, o tyle okres jaki cudzoziemiec może spędzić na terytorium

Rzeczpospolitej Polskiej w ramach małego ruchu granicznego może stwarzać kłopoty interpretacyjne. Zgodnie z art. 4 Umowy²⁶⁶ zezwolenie uprawnia jego posiadacza do pobytu w strefie przygranicznej Państwa sąsiedniego do 60 dni każdorazowo licząc od dnia przekroczenia granicy, jednakże nie więcej niż łącznie 90 dni w okresie każdego 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego przekroczenia granicy. Polskie służby odpowiedzialne za kontrolę graniczną interpretowały ten przepis zgodnie z jego literalnym brzmieniem, zliczając ilość dni pobytowych za pomocą programów obsługujących podróżnych na granicy. Jeżeli osoba od chwili wjazdu przebywała na terytorium polski nieprzerwanie przez ponad 60 dni łamała tym samym przepisy umowy. Podobnie interpretowana była kwestia łącznego pobytu cudzoziemca przez okres 90 dni w okresie 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego przekroczenia granicy.

Jednak w związku z orzeczeniem z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-254/11 *Shomodi* Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁶⁷ interpretującym przepisy Rozporządzenia 1931/2006 traktujące o liczbie dni, jaką cudzoziemiec może przebywać w strefie przygranicznej państwa sąsiadującego, wykładnia tych przepisów przez Staż Graniczną musiała ulec zmianie. Zgodnie z wyrokiem posiadacz zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego powinien móc w granicach Rozporządzenia 1931/2006 i umowy dwustronnej, zawartej w celu jego wykonania między państwem członkowskim, a państwem trzecim, swobodnie przemieszczać się w granicach strefy przygranicznej przez okres trzech miesięcy oraz korzystać z nowego trzymiesięcznego prawa pobytu po każdym jego przerwaniu. Przerwanie pobytu, należy rozumieć jako przekroczenie granicy między państwami będącymi stronami umowy, niezależnie od jego częstotliwości, nawet jeżeli ma miejsce kilkakrotnie w ciągu dnia. W związku z czym, według wytycznych Komendy Głównej Straży Granicznej, od 21 października 2013 r. za naruszenie zasad małego ruchu granicznego z Ukrainą uważa się tylko nieprzerwany pobyt w strefie przygranicznej cudzoziemca przekraczający jednorazowo 90 dni²⁶⁸.

Wejście w życie dnia 21 września 2015 r. Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach

²⁶⁶ Umowa o małym ruchu granicznym, art. 4.

²⁶⁷ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-245/11 ..., op. cit.

²⁶⁸ Informacja uzyskana podczas wystąpienia płk SG Leszka Czecha pt. *Praktyka działalności Straży Granicznej RP w odniesieniu do małego ruchu granicznego*, na międzynarodowej konferencji naukowej „Mały ruch graniczny na polskim odcinku zewnętrznej granicy UE” w Białymstoku, dnia 22.10.2013.

małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku wprowadziło zmiany treści Umowy o małym ruchu granicznym. W związku z tym mocą przepisów Drugiego Protokołu art. 4 Umowy o małym ruchu granicznym otrzymał następujące brzmienie: „Zezwolenie, wydane przez właściwe organy Państwa jednej Umawiającej się Strony, uprawnia jego posiadacza do przekraczania wspólnej granicy Państw Umawiających się Stron oraz nieprzerwanego pobytu w strefie przygranicznej tego Państwa do 90 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy.” Tym samym regulując mocą normy prawnej stan faktyczny, który obowiązywał w małym ruchu granicznym między Polską a Ukrainą od czasu wydania przez Trybunał wyroku w sprawie C-254/11.

Ustalenie czy dany cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej legalnie, nie łamiąc przepisów Umowy leży w gestii organów do tego wyznaczonych w art. 85 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. oraz w par. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 listopada 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemca, a od 1 maja 2014 r. w art. 289 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. Kontroli może dokonać Straż Graniczna, Policja, Służba Celną, Urząd ds. Cudzoziemców lub pracownicy urzędu wojewódzkiego. Oczywiście najczęściej kontroli dokonuje Straż Graniczna. Kontrole dokonywane przez Straż Graniczną odbywają się w tak zwanych dwóch liniach. Pierwsza linia to kontrola na przejściu granicznym. W ramach tej kontroli funkcjonariusz Straży Granicznej może jedynie ustalić liczbę dni jaką cudzoziemiec przekraczający granicę w ramach małego ruchu granicznego przebywał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest jednak w stanie ustalić czy osoba kontrolowana wyjeżdżała poza obszar strefy przygranicznej. Dlatego też stosuje się kontrole drugiej linii, czyli odbywające się poza przejściami granicznymi. Dzięki nim oprócz ustalenia liczby dni pobytowych można również, poprzez umiejscowienie kontroli poza obszarem strefy przygranicznej, sprawdzić czy cudzoziemcy podróżujący w ramach małego ruchu granicznego jej nie przekraczają. W toku kontroli cudzoziemiec jest zobowiązany do okazania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

Naruszenie którejkolwiek z dwóch wskazanych powyżej przesłanek skutkuje zastosowaniem sankcji wobec cudzoziemca. Katalog sankcji stosowanych w przypadku naruszenia zasad małego ruchu granicznego zawiera Załącznik Nr 4 Umowy o małym

ruchu granicznym. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje się następujące sankcje:

- decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- decyzja o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- umieszczenie danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej jest niepożądany;
- unieważnienie zezwolenia;
- grzywna zgodnie z art. 148 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

W Załączniku Nr 4 zawarto również katalog sankcji stosowanych przez stronę ukraińską za naruszenie zasady małego ruchu granicznego na terytorium Ukrainy, są to: wydalenie, skrócenie okresu pobytu tymczasowego na terytorium Ukrainy, jeżeli naruszenie nie podlega odpowiedzialności administracyjnej lub karnej, zakaz wjazdu, ostrzeżenie lub grzywna, grzywna, grzywna lub areszt administracyjny, unieważnienie zezwolenia. Sankcje, które może stosować strona ukraińska nie zostaną szerzej omówione, w związku z faktem, że nie są one stosowane, ze względu na brak mieszkańców polskiej strefy przygranicznej korzystających z małego ruchu granicznego, a oparte są o wewnętrzne przepisy prawa ukraińskiego.

Od 21 września 2015 roku mocą wejścia w życie Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku zmianie uległ przedstawiony powyżej katalog sankcji. Zgodnie ze zmianami obecnie przewidziany katalog sankcji stosowanych w przypadku naruszenia zasad małego ruchu granicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej to:

- decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;
- umieszczenie danych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany
- unieważnienie zezwolenia;
- grzywna.

Sankcje wprowadzone mocą Drugiego Protokołu, były już stosowane na podstawie Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. od 1 maja 2014 r. W związku z tym zmieniony katalog sankcji jedynie sformalizował istniejący już stan faktyczny.

Zobowiązanie cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest sankcją, która zgodnie z art. 97 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. może być zastosowana wobec cudzoziemca, który przebywa poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego może przebywać lub przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie tego zezwolenia, a z okoliczności sprawy wynika, że dobrowolnie wykona ten obowiązek. Polityka stosowna zarówno przez Unię Europejską, jak i Rzeczypospolitą Polską wobec cudzoziemców, zakłada poszanowanie ich praw i godności poprzez pozwienie im na dobrowolne opuszczenie terytorium państwa, po wydaniu im decyzji o zobowiązaniu do jego opuszczenia.

Decyzje o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 98 ust. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. wydaje jeden z następujących podmiotów: komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej. W zdecydowanej większości przypadków decyzje wydaje Straż Graniczna, a nie Policja. W decyzji określa się termin w jakim cudzoziemiec ma opuścić terytorium RP, przewiduje się okres od 7 do 30 dni, liczony od dnia wydania decyzji. W myśl art. 90 ust. 1a i 1b Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. termin ten może być przedłużony jednorazowo do 1 roku, jeżeli przepisy polskiego prawa wymagają od cudzoziemca osobistego stawiennictwa przed polskim organem władzy publicznej lub obecności cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymaga jego wyjątkowa sytuacja osobista lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Przedłużenie terminu może nastąpić, na wniosek cudzoziemca, w drodze decyzji, także po wydaniu decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Polski.

Decyzje o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się w 4 egzemplarzach: cudzoziemcowi, do akt organu wydającego decyzje, wojewodzie właściwemu ze względu na organ, który wydał decyzje, Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Informacja o wydaniu stosownej decyzji zostaje przekazana do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W decyzji zgodnie z art. 97 ust. 2a orzeka się o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz określa się

okres tego zakazu. Za złamanie przepisów Umowy o małym ruchu granicznym okres zakazu wjazdu może trwać od 6 miesięcy do 3 lat. W decyzji możliwe jest również rozszerzenie zakazu wjazdu o inne państwa strefy Schengen, a decyzję w tym zakresie podejmuje suwerennie organ, który rzezoną decyzje wydaje. Następnie decyzja zostaje odnotowana w systemie informacyjnym CRZ (Centralny Rejestr Zezwoleń) prowadzonym przez Straż Graniczną oraz systemie informacyjnym „Pobyt” prowadzonym przez Urząd do Spraw Cudzoziemców. W systemach tych znajduje się informacja do kiedy cudzoziemiec ma obowiązek opuścić terytorium Rzeczpospolitej Polskiej. Po przekazaniu decyzji Urzędowi do Spraw Cudzoziemców jego Szef umieszcza dane cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczpospolitej jest niepożądany na podstawie art. 128 ust. 1 pkt. 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. Dane cudzoziemca pozostają w wykazie na okres określony w decyzji zawierającej orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczpospolitej. Najczęściej okresem zakazu wjazdu jest rok i taki sam okres dane cudzoziemca znajdują się w wykazie. Kolejnym skutkiem wydania decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczpospolitej jest unieważnienie z mocy prawa zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego w myśl art. 97 ust. 5 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r.

Cudzoziemcowi wobec którego została wydana omawiana decyzja zgodnie z art. 98 ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. przysługuje prawo do złożenia odwołania do wojewody właściwego ze względu na siedzibę organu, który wydał skarżoną decyzję.

Cudzoziemiec zobowiązany do opuszczenia terytorium Rzeczpospolitej Polskiej ma obowiązek stawić się na przejściu granicznym przed upływem okresu określonego w decyzji. Podczas odprawy granicznej cudzoziemiec okazuje funkcjonariuszowi Straży Granicznej zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz egzemplarz decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczpospolitej Polskiej, którą otrzymał w związku ze złamaniem przepisów umowy o małym ruchu granicznym. Zgodnie z art. 24j Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. komendant placówki Straży Granicznej zatrzymuje zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, jeżeli podczas kontroli granicznej stwierdzi, że zezwolenie to zostało cofnięte lub unieważnione. Zezwolenie zostaje odebrane i cudzoziemcowi wydaje się zaświadczenie o zatrzymaniu zezwolenia. Zaświadczenie wydaje Komendant placówki Straży Granicznej w 3 egzemplarzach. Pierwszy otrzymuje

cudzoziemiec, któremu zatrzymano zezwolenie, drugi dołącza się do zatrzymanego zezwolenia, trzeci pozostaje w dokumentacji organu zatrzymującego zezwolenie. Odbiór zaświadczenia powinien zostać potwierdzony własnoręcznym podpisem cudzoziemca, któremu zatrzymano zezwolenie. W przypadku gdy cudzoziemiec odmówi przyjęcia zaświadczenia lub złożenia podpisu, okoliczność tę odnotowuje funkcjonariusz organu zatrzymującego zezwolenie na trzecim egzemplarzu zaświadczenia. Zatrzymane zezwolenie na przekraczanie granicy zostaje wysłane za pośrednictwem Komendanta Głównego Straży Granicznej do Departamentu Konsularnego Straży Granicznej²⁶⁹.

Wydane cudzoziemcowi zaświadczenie o zatrzymaniu zezwolenia zgodnie z prawem nie jest dokumentem uprawniającym do przekroczenia granicy, jednak praktyka Straży Granicznej wykazuje, iż cudzoziemcom którym wydano stosowne zaświadczenia pozwala się przekroczyć granicę Rzeczypospolitej Polskiej. Strona Ukraińska wymaga przy wjeździe wyjeździe paszportu, w związku z czym brak odebranego zezwolenia na mały ruch graniczny nie stanowi przeszkody do przekroczenia ukraińskiej granicy w związku z posiadaniem przez daną osobę dokumentu podróży respektowanego przez służby graniczne Ukrainy.

W sytuacji, gdy cudzoziemiec pojawi się na przejściu granicznym po okresie w jakim zgodnie z decyzją miał opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, grożą mu przewidziane prawem sankcje. Jeżeli przekroczenie jest niewielkie np. kilka godzin po wyznaczonym terminie lub z przyczyn niezależnych od cudzoziemca np. kolejka do przejścia granicznego, funkcjonariusz może odstąpić od zastosowania sankcji. W przypadku jednak, gdy przekroczenie jest znaczne cudzoziemiec może zostać ukarany mandatem. Staż Graniczna stosuje liberalną politykę wobec cudzoziemców podróżujących w ramach małego ruchu granicznego i w uzasadnionych przypadkach może odstąpić od wymierzenia kary w postaci mandatu. Jednakże, w skrajnych przypadkach, gdy cudzoziemiec pomimo wydania mu decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej nie stawia się na przejściu granicznym w wyznaczonym terminie lub przekroczenie będzie znaczne, może zostać wydana wobec niego decyzja o wydaleniu.

²⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu podczas kontroli granicznej zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2008 nr 235 poz. 1612.

Decyzja o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest drugą z sankcji przewidzianych za naruszenie zasad małego ruchu granicznego zgodnie z Załącznikiem Nr 2 Umowy o małym ruchu granicznym. Należy jednak zaznaczyć, że od wejścia w życie małego ruchu granicznego między Rzeczypospolitą Polską, a Ukrainą do 31 grudnia 2013 r. sankcja ta nie została ani razu zastosowana bezpośrednio w związku ze złamaniem przepisów Umowy przez cudzoziemca, rozumianych jako pobytu cudzoziemca na terytorium państwa sąsiedniego po upływie okresu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia oraz jako przebywanie poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem może przebywać. Od 1 maja 2014 r. w życie weszła Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r., która w zupełnie nowy sposób reguluje przedmiot instytucji zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wydalenia cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym poniżej przedstawione zostaną jedynie najbardziej istotne elementy decyzji o wydaleniu cudzoziemca na podstawie Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.

Podstawą prawą wydania decyzji o wydaleniu cudzoziemca za łamanie przepisów Umowy o małym ruchu granicznym jest art. 88 ust. 1 pkt. 11 i pkt. 12 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. Według art. 92 decyzję taką wydaje z urzędu lub na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji, komendant oddziału Straży Granicznej, komendant wojewódzki Policji, komendant placówki Straży Granicznej lub organu Służby Celnej, wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca lub miejsce ujawnienia faktu albo zdarzenia będącego podstawą wystąpienia z wnioskiem o wydalenie cudzoziemca.

W decyzji o wydaleniu określa się termin dobrowolnego opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który wynosi od 7 do 30 dni, możliwe jest określenie trasy przejazdu do granicy i miejsce przekroczenia granicy, można wyznaczyć cudzoziemcowi miejsce zamieszkania do czasu wykonania decyzji i zobowiązać go do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu wskazanego w decyzji. Na podstawie art. 95 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. decyzja o wydaleniu może podlegać przymusowemu wykonaniu jeżeli cudzoziemiec przebywa w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia, cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o wydaleniu lub w decyzji zawierającej orzeczenie o wydaleniu bądź wymagają tego względy

obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo interes Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzja może również podlegać przymusowemu wykonaniu, jeśli jest wydana w związku z nie opuszczeniem dobrowolnie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia tego terytorium.

Podobnie jak decyzja o zobowiązaniu, decyzja o wydaleniu z mocy prawa powoduje unieważnienie zezwolenia na mały ruch graniczny na podstawie art. 90 ust. 4 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. W decyzji orzeka się również o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen i określa okres tego zakazu.

Powodem, iż decyzja ta nie była nigdy wydana za złamanie zasad małego ruchu granicznego, jest wynikiem liberalnego podejścia Straży Granicznej do cudzoziemców poruszających się w ramach małego ruchu granicznego, gdzie wydanie decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium jest sankcją o nieco mniej surowym charakterze. Również wpływ na taki stan rzeczy ma fakt, iż decyzja ta musiałaby być wydana przez wojewodę na wniosek wskazanych w art. 92 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. organów, np. Straży Granicznej. W związku z tym, iż skutki zarówno decyzji o zobowiązaniu jak i decyzji o wydaleniu są niemal identyczne, a procedura wydania decyzji o zobowiązaniu jest znacznie szybsza, mniej kosztowna i może być wydana np. przez komendanta placówki Straży Granicznej, nie zaistniała potrzeba wydania decyzji o wydaleniu za złamanie zasad małego ruchu granicznego.

Od 1 maja 2014 r. obowiązuje Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r., tym samym przestała obowiązywać Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r., która regulowała kwestie decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W nowym ustawodawstwie obie te decyzje zostały zastąpione nową instytucją a mianowicie decyzją o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Zgodnie z art. 508 ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. z dniem 1 maja 2014 r. wskazane powyżej decyzje stają się decyzjami o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Zgodnie z art. 302 ust. 1 pkt 11 i 13 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. decyzję o zobowiązaniu do powrotu wydaje się cudzoziemcowi, który przebywa poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego może przebywać, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej lub przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie

okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej. Decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, w myśl art. 310 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. może być wydana z urzędu przez komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej, który stwierdził istnienie przesłanki uzasadniającej wydanie tej decyzji, bądź na wniosek wojewody, Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, organu Służby Celnej, komendanta wojewódzkiego lub komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej, właściwy ze względu na siedzibę organu występującego z wnioskiem albo miejsce pobytu cudzoziemca. Widzimy tu też różnice w porównaniu do poprzedniego ustawodawstwa, gdzie decyzja o wydaleniu mogła być wydana przez wojewodę. W przypadku nowej ustawy kwestia wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu leży wyłącznie w gestii Straży Granicznej, niezależnie czy decyzja ma być wydana z urzędu czy na wniosek.

Ustawodawca w art. 315 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. przyjął, iż w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu określa się termin dobrowolnego powrotu, który wynosi od 15 do 30 dni, liczony od dnia doręczenia decyzji cudzoziemcowi. W decyzji nie określa się terminu dobrowolnego powrotu cudzoziemca, a nadaje się jej rygor natychmiastowej wykonalności gdy istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca lub wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca istnieje w szczególności, gdy cudzoziemiec zadeklarował niepodporządkowanie się obowiązkom wynikającym z otrzymania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, nie dysponuje dokumentami poświadczającymi jego tożsamość, przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa, lub wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany lub jest wpisany od Systemu Informacyjnego Schengen do celu odmowy wjazdu. Zgodnie z art. 318 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r. w decyzji orzeka się o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen. W przypadku złamania zasad małego ruchu granicznego okres ten może trwać od 6 miesięcy do 3 lat.

Wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu na podstawie złamania przepisów Umowy o małym ruchu granicznym, powoduje z mocy prawa unieważnienie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, zgodnie z art. 397 ust. 2 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r.

W związku z wprowadzeniem przedstawionej powyżej sankcji i jednocześnie unieważnieniem dwóch poprzednio obowiązujących, konieczne może stać się renegocjowanie i zmiana Umowy o małym ruchu granicznym w zakresie Załącznika nr 4, który wymienia listę sankcji stosownych za naruszenie niniejszej Umowy. Pomimo, iż nowa sankcja nie przynosi w praktycznym wymiarze drastycznych zmian, a jedynie upraszcza i ujednolica niektóre przepisy, należy omawianą kwestię odpowiednio uregulować.

Umieszczenie danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany nie może być traktowane jako sankcja samoistna. Umieszczenie danych cudzoziemca w myśl art. 128 ust. 1 pkt 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r. może nastąpić wówczas jeżeli wydana decyzja zawiera orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen. Zarówno decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jak i decyzja o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zawierają w swoich treściach orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu. W związku z czym wydanie, którejkolwiek z powyższych decyzji powoduje automatycznie wpisanie danych konkretnego cudzoziemca do wykazu. Nie istnieje podstawa prawna dająca możliwość wyłącznie wpisania danych cudzoziemca naruszającego zasady małego ruchu granicznego do wykazu. Dane cudzoziemca umieszcza się w wykazie na okres określony w decyzji zawierającej orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw obszaru Schengen.

Zgodnie z nowymi regulacjami na podstawie art. 435 ust. 1 pkt 1 Ustawy o cudzoziemcach z 2013 r., podobnie jak miało to miejsce w porządku prawnym przed 1 maja 2014 r. w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany umieszcza się i przechowuje dane cudzoziemca, jeżeli została wobec niego wydana decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu z orzeczonym zakazem wjazdu na jedynie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zakazem wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen. Jest to jedyna

podstawa prawna wpisania cudzoziemca naruszającego zasady małego ruchu granicznego do wykazu. Dane cudzoziemca umieszcza się w wykazie na okres określony w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Kolejną z sankcji jest unieważnienie zezwolenia na mały ruch graniczny, którą w myśl Umowy o małym ruchu granicznym można interpretować w podwójny sposób. Pierwszym przypadkiem jest sytuacja, kiedy wobec cudzoziemca zostaje wydana decyzja o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub decyzja o wydaleniu, a od 1 maja 2014 r. decyzja o zobowiązaniu do powrotu, z powodu naruszenia zasad małego ruchu granicznego. Wydanie, którejkolwiek z tych decyzji skutkuje z mocy prawa unieważnieniem zezwolenia na mały ruch graniczny. Z tego powodu unieważnienie zezwolenia w tym przypadku będzie tylko jednym ze skutków wydania tych decyzji a nie samodzielną sankcją.

Drugim przypadkiem jest sytuacja, gdy unieważnienie zezwolenia będzie sankcją samoistną. Zgodnie z art. 24i ust. 1. Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r., jeżeli cudzoziemiec, który wjechał na podstawie zezwolenia na mały ruch graniczny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i naruszył zasady małego ruchu granicznego, a zachodzą przeszkody prawne do wydania w tych okolicznościach decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub decyzji o wydaleniu, wówczas w drodze decyzji unieważnia się zezwolenie. Decyzję o unieważnieniu zezwolenia wydaje komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant placówki Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej, który w wyniku kontroli legalności pobytu cudzoziemca stwierdził okoliczności uzasadniające unieważnienie tego zezwolenia. Od decyzji o unieważnieniu zezwolenia przysługuje odwołanie do wojewody właściwego ze względu na siedzibę organu, który wydał decyzję. Na podstawie informacji uzyskanych w nadbużańskim oddziale Straży Granicznej w kwietniu 2013 r. na obszarze ich jurysdykcji nie odnotowano przypadku wydania takiej decyzji.

Zgodnie z Ustawą o cudzoziemcach z 2013 r. na podstawie art. 40 ust. 1 i art. 43 unieważnienie zezwolenia odbywa się w identycznym trybie jak w Ustawie o cudzoziemcach z 2003 r. Nowością jest art. 40 ust. 2, gdzie wskazano, iż zezwolenie może być unieważnione, jeżeli cudzoziemiec nadużywa zasad małego ruchu granicznego, w celach innych niż, te dla których zezwolenie może być udzielone. Użycie w tym przepisie nieostrych sformułowań wydaje się być niefortunne. Jednak z uwagi na fakt, iż Straż Graniczna prowadzi liberalną politykę w stosunku do

cudzoziemców przekraczających granice w ramach małego ruchu granicznego, można przypuszczać, iż przepis ten nie byłby interpretowany w sposób niekorzystny dla cudzoziemców. Dodatkowo w art. 40 ust. 1, znajduje się odniesienie do art. 303 ust. 1, gdzie wymienione są przypadki, gdy decyzja o zobowiązaniu do powrotu nie może być wydana.

Ostatnią sankcją przewidzianą w Załączniku nr 4 Umowy o małym ruchu granicznym jest grzywna, która odsyła bezpośrednio do art. 148 ust. 1 pkt 10 lit. a i b Ustawy o cudzoziemcach z 2003 r., gdzie stwierdza się, że ten kto wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i przebywa poza strefą przygraniczną, w ramach której posiadacz zezwolenia jest uprawniony do przemieszczania się, albo nie opuszcza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu określonego w tym zezwoleniu podlega karze grzywny. Orzekanie o karach grzywny następuje w oparciu o procedury z Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia²⁷⁰, a wyrok wydany w postępowaniu nakazowym ma rygor natychmiastowej wykonalności. W przypadku nałożenia kary grzywny na cudzoziemców za złamanie zasad małego ruchu granicznego nie jest przewidziany żaden taryfikator, więc w każdym przypadku zależy to od decyzji funkcjonariusza dokonującego kontroli, oczywiście w granicach przewidzianych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

W Ustawie o cudzoziemcach z 2013 r. w art. 465 ust. 1 pkt 9 lit. a i b również przewiduje się nałożenie sankcji w postaci grzywny w stosunku do cudzoziemca, który przebywa poza strefą przygraniczną lub nie opuszcza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu określonego w zezwoleniu. Orzekanie w sprawach o powyższe czyny następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Celem pełnego przedstawienia kwestii sankcjonowania cudzoziemców łamiących przepisy małego ruchu granicznego zasadne wydaje się być ukazanie jej skali. Dane statystyczne zostały udostępnione przez Nadbużański Oddział Straży Granicznej oraz Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej. Poniżej prezentowane statystyki dotyczą liczby wydanych decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej za złamanie przepisów zasad małego ruchu granicznego w okresie od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2014 r.

²⁷⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, .Dz.U. 2001 nr 106 poz. 1148.

Tabela nr. 3

**Liczba decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium
Rzeczypospolitej Polskiej wydanych przez Nadbużański Oddział Straży Granicznej**

	Przebywanie cudzoziemca poza strefą przygraniczną małego ruchu granicznego	Przebywania cudzoziemca po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia	Łącznie
2009	0	0	0
2010	25	25	50
2011	26	58	84
2012	56	75	131
2013	23	57	80
2014	59	23	82
Łącznie	189	238	427

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej

W 2009 r. w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej nie wydano żadnej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W 2010 r. wydano 25 takich decyzji za przybywanie poza strefą przygraniczną oraz 25 za przebywanie po okresie do, którego był uprawniony na podstawie zezwolenia. W 2011 r. wydano łącznie 84 decyzje, z czego w aż 58 przypadkach podstawą było przekroczenie okresu legalnego pobytu przez cudzoziemca. W 2012 r. wydano 56 decyzji z powodu przekroczenia strefy przygranicznej, a 75 za przebywanie po upływie okresu dozwolonego pobytu. W 2013 r. w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej wydano zdecydowanie mniej decyzji w stosunku do roku poprzedniego. Przebywanie poza strefą było powodem 23 decyzji, a przekroczenie terminu legalnego pobytu dotyczyło 57 przypadków. W 2014 r. wydano 59 decyzji z powodu przekroczenia strefy, a tylko 23 w związku z przekroczeniem okresu pobytu. Łącznie od

wejścia w życie małego ruchu granicznego do 31 grudnia 2014 r. w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej wydano 427 decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca od opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej w związku ze złamaniem postanowień omawianej instytucji.

Tabela nr. 4

**Liczba decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenie terytorium
Rzeczypospolitej Polskiej wydanych przez Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej**

	Przebywanie cudzoziemca poza strefą przygraniczną małego ruchu granicznego	Przebywania cudzoziemca po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia	Łącznie
2009	1	0	1
2010	10	51	61
2011	28	54	82
2012	48	41	89
2013	77	40	117
2014	62	15	77
Łącznie	226	201	427

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej

Powyższa tabela przedstawia liczby wydanych decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez cudzoziemca, za naruszenie przepisów umowy o małym ruchu graniczny, wydanych przez Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej. W 2009 r. wydano tylko jedną taką decyzję, zaś w 2010 decyzji tych było już 61, z czego 51 dotyczyło przypadków przekroczenia dozwolonego okresu pobytu. W kolejnych latach liczba wydawanych decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zaczęła wzrastać. W 2011 r. wydano ich 82, w tym 54 dotyczyły przekroczenia limitów czasowych. Z kolei w 2012 r. 48 z 89 wydanych decyzji dotyczyło przebywania cudzoziemca poza strefą przygraniczną. W 2013 r. Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej wydał 117 decyzji, z czego 77 dotyczyło wyjazdu poza strefę przygraniczną, a 40 przekroczenia dozwolonego okresu pobytu na polskiej stronie granicy. W ostatnim roku prowadzenia badań, tj. 2014 wydano 62 decyzje z powodu przekroczenia strefy, a tylko 15 w związku z przekroczeniem okresu pobytu. Łącznie w okresie badań wydano 427 decyzji, co jest identycznym wynikiem w porównaniu z Nadbużańskim Oddziałem Straży Granicznej. Porównanie te pokazuje, że skala łamania zasad małego ruchu granicznego jest podobna na obu obszarach jurysdykcji wskazanych oddziałów Straży Granicznej.

Od wprowadzenia przepisów umowy o małym ruchu granicznym do 31 grudnia 2014r., wobec cudzoziemców przekraczających granicę w ramach niniejszej instytucji, Nadbużański i Bieszczadzki Oddziały Straży Granicznej wydały zaledwie 854 decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej jako sankcji, za naruszenie przepisów powyższej umowy. Jak już wskazano wcześniej, nie wydano ani jednej decyzji o wydaleniu cudzoziemca za złamanie tych przepisów. Zestawienie tych danych z liczbą wydanych zezwoleń na mały ruch graniczny z Wykresu nr. 2 oraz liczbą przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego z Wykresu nr. 6 pokazuje jak rzadkie są przypadki naruszania zasad omawianej instytucji. Na podstawie powyższych zestawień można stwierdzić, że cudzoziemcy nie tylko stosują się do przepisów umowy, ale również ich działania oparte są na dobrej woli. Cudzoziemcy wobec, których zastosowano powyżej wskazane sankcje są, jedynie niewielkim procentem ogółu, który legalnie przebywa i porusza się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy w tym miejscu, również podkreślić znaczenie pracy konsulatów polskich na Ukrainie, to właśnie tam już na etapie rozpatrywania wniosków dokonuje się weryfikacji cudzoziemców pod względem zagrożenia dla porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jak i innych państw strefy Schengen. Konsul sprawdza czy dany wnioskodawca nie figuruje w Systemie Informacyjnym Schengen bądź wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej jest niepożądany. Taka weryfikacja pozwala wyeliminować z kręgu osób posiadających zezwolenie na mały

ruch graniczny podmioty, które mogą łamać przepisy omawianej instytucji i korzystać z niej niezgodnie z przeznaczeniem.

3.5. Wnioski

Wprowadzone Umową o małym ruchu granicznym przepisy zezwalają osobom mieszkającym w strefie przygranicznej przez okres przynajmniej 3 lat uzyskać zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Po ukraińskiej stronie granicy obszar strefy zamieszkały jest przez przeszło 1,2 mln osób.

Prawidłowe funkcjonowanie małego ruchu granicznego zależne jest od Konsulatów Generalnych Polski na Ukrainie we Lwowie i w Łucku oraz Straży Granicznej. Konsulaty mocą przepisów Umowy o małym ruchu granicznym odpowiedzialne są za wydawanie zezwoleń na mały ruch graniczny mieszkańcom strefy przygranicznej. Na podstawie przeprowadzonych badań wyraźnie widać, że stosowane tam procedury działają sprawnie, a liczba wydawanych zezwoleń systematycznie rośnie. Warto również podkreślić fakt, że przypadki odmów wydania zezwoleń są coraz rzadsze i w ogólnym rozrachunku stanowią jedynie niewielki procent w stosunku do zezwoleń wydanych.

Z kolei Straż Graniczna jest odpowiedzialna za obsługę przekraczania granicy przez cudzoziemców w ramach małego ruchu granicznego oraz kontrolę legalności ich pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przekroczenie granicy w ramach małego ruchu granicznego przez cudzoziemców odbywa się na polsko – ukraińskich przejściach granicznych przeznaczonych dla międzynarodowego ruchu osobowego w trybie uproszczonym bez stemplowania zezwoleń oraz dokumentów podróży przy wjeździe i wyjeździe. Straż Graniczna jest organem właściwym do sankcjonowania naruszeń zasad małego ruchu granicznego przez cudzoziemca. Zgodnie z Umową o małym ruchu granicznym jako naruszenia należy rozumieć przebywanie cudzoziemca poza strefą przygraniczną, w której na podstawie zezwolenia może przebywać oraz przebywanie cudzoziemca na terytorium państwa sąsiedniego po upływie okresu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia. Jednak jak pokazują wyniki badań przypadki łamania zasad małego ruchu granicznego są niezwykle rzadkie, szczególnie biorąc pod

uwagę ilość cudzoziemców podróżujących w ramach małego ruchu granicznego. Pozwala to stwierdzić, że funkcjonowanie omawianej instytucji w aspekcie proceduralnym należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

Kryteria i warunki korzystania z małego ruchu granicznego, przedstawione w niniejszym rozdziale, zapewniają równowagę pomiędzy ułatwianiem przekraczania granicy mieszkańcom strefy przygranicznej działającym w dobrej wierze i mającym uzasadnione powody do częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej, z jednej strony, a potrzebą zapobiegania nielegalnej imigracji oraz potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa, jakie stanowi działalność przestępcza, z drugiej strony.

Rozdział IV

Praktyczne aspekty małego ruchu granicznego

Celem rozdziału jest zaprezentowanie zarówno skali i dynamiki przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego, jak również wskazanie wpływu umowy o małym ruchu granicznym na stosunki handlowe, społeczne i kulturalne. Przedstawienie tych zależności zobrazuje wagę i znaczenie omawianej instytucji, szczególnie w zestawieniu z przedstawionymi w poprzednich rozdziałach ramami prawnymi i aspektem proceduralnym małego ruchu granicznego.

Pierwsza część rozdziału przedstawia skalę i dynamikę przekraczania granicy przez cudzoziemców w ramach małego ruchu granicznego w okresie od wejścia w życie Umowy o małym ruchu granicznym 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2014 r. Obrazują one tendencję w liczbie przekroczeń granicy na przestrzeni lat, jak również udział małego ruchu granicznego w ogólnej liczbie przekroczeń. Badania zostały dokonane w oparciu o statystyki udostępnione przez Straż Graniczną jak również badania własne. Dalsza część rozdziału ma na celu ukazanie aspektu ekonomicznego i pozaekonomicznego małego ruchu granicznego. Przedstawione w tej części rozdziału dane mają za zadanie zobrazowanie wagi i znaczenia omawianej instytucji. Szczególnie ukazanie ekonomicznego aspektu małego ruchu granicznego pozwoli na przedstawienie, jak potrzebne są ułatwienia w przekraczaniu granicy w perspektywie obszarów przygranicznych. Wyniki analiz zawarte w drugiej części rozdziału zostały uzyskane w oparciu o coroczne raporty Głównego Urzędu Statystycznego oraz badania własne.

Rozdział jest pewnego rodzaju podsumowaniem dotychczasowych teoretycznych rozważań poprzez ukazanie badanej instytucji od jej praktycznej strony. Stanowiąc będzie zwieńczenie niniejszej rozprawy ukazując funkcjonalny aspekt omawianej instytucji oraz przedstawienie małego ruchu granicznego jako czynnika wpływającego na rozwój kontaktów handlowych, społecznych i kulturalnych w obszarze strefy przygranicznej.

4.1. Dynamika zjawiska przekraczania granicy polsko-ukraińskiej w ramach małego ruchu granicznego

Zgodnie z zawartą Umową o małym ruchu granicznym między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą, w skład polskiej strefy przygranicznej przy granicy z Ukrainą wchodzi 1 549 miejscowości położonych w 97 gminach i 19 powiatach. Na terenie województwa lubelskiego znajduje się 987 miejscowości położonych w 54 gminach i 11 powiatach. Natomiast na terenie województwa podkarpackiego znajduje się 588 miejscowości położonych w 43 gminach i 8 powiatach. Gminy strefy przygranicznej po stronie polskiej obejmują łącznie obszar 13,4 tys. km², który zamieszkuje około 0,8 mln ludności. Ukraińska strefa przygraniczna obejmuje 1 107 miejscowości znajdujących się w 23 rejonach, o łącznym obszarze 24,0 tys. km², który zamieszkuje około 1,2 mln ludności²⁷¹. Jednakże, wobec wskazanego w rozdziale trzecim faktu, iż z udogodnień małego ruchu granicznego korzystają wyłącznie mieszkańcy ukraińskiej strefy przygranicznej, skala i dynamika przekraczania granicy, jak również aspekt ekonomiczny i pozaekonomiczny przedstawić można jedynie w oparciu o dane dotyczące cudzoziemców. Mieszkańcy polskiej strefy przygranicznej nie korzystają z małego ruchu granicznego, przez co nie można przedstawić jego wpływu na nich.

Wejście w życie 1 lipca 2009 r. Umowy w sposób zdecydowany wpłynęło na skalę i dynamikę przekraczania granicy polsko-ukraińskiej. Zauważalny wzrost w liczbie przekroczeń granicy przez cudzoziemców, odnotowano niemal natychmiast. Obrazuje to poniższy wykres nr 5, gdzie przedstawiono ruch osobowy w pierwszych półroczach 2008 r. i 2009 r., czyli przed wejściem w życie małego ruchu granicznego, oraz w pierwszym półroczu 2010 r., czyli pół roku od jego wejścia w życie. Wykres ten ma na celu pokazanie wzrostu liczby przekroczeń granicy przed i tuż po wprowadzeniu małego ruchu granicznego, celem zobrazowania wyraźnej tendencji rosnącej.

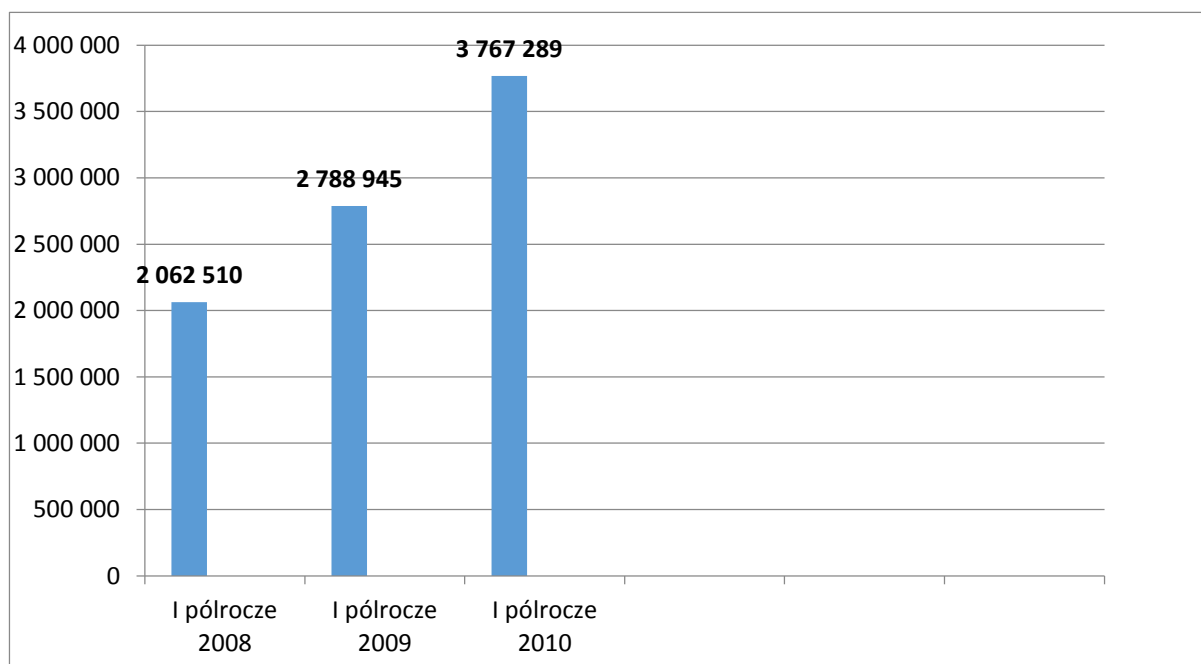
W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, iż prezentowane dane o ruchu granicznym dotyczą liczby odpraw dokonanych przez Straż Graniczną. Informują więc o liczbie przekroczeń granicy, a nie liczbie osób, które tę granicę przekraczają (osoba

²⁷¹ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2013, s. 45.

przekraczająca granicę kilkakrotnie liczona jest tyle razy, ile razy granicę tę przekracza).

Wykres nr. 5

Liczba przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej w pierwszych półroczach 2008 r., 2009 r., 2010r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Straży Granicznej.

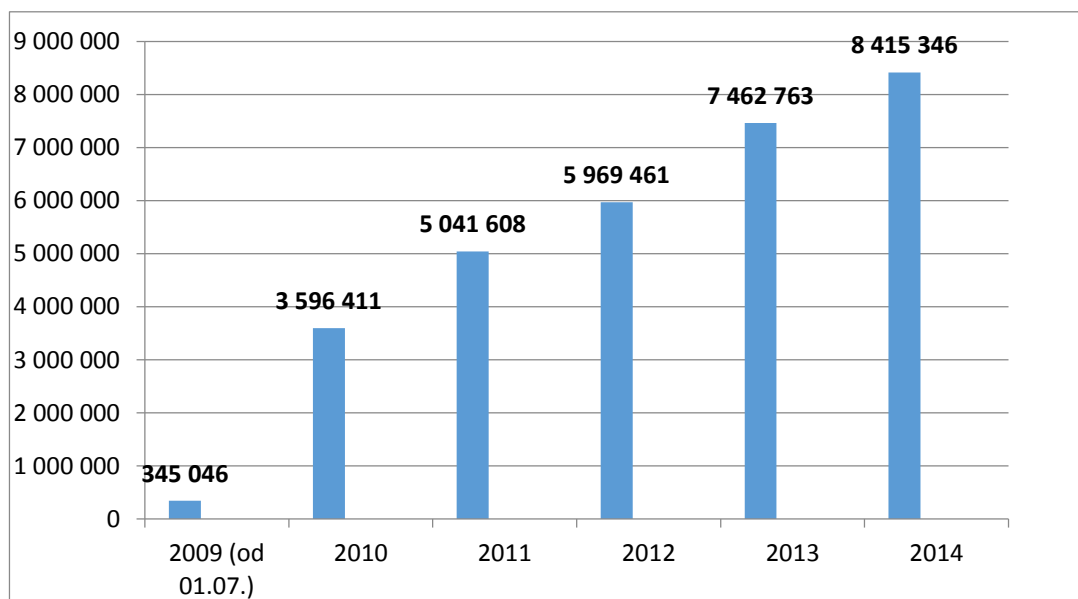
W pierwszym półroczu 2008 r. i 2009 r., na granicy polsko-ukraińskiej odnotowano odpowiednio 2 065 tys. i 2 788 tys. przekroczeń granicy. Po wprowadzeniu małego ruchu granicznego w korespondującym okresie, czyli pierwszej połowie 2010 r. odnotowano 3 767 tys. przekroczeń, co stanowi wzrost o 35,1% w stosunku do pierwszego półrocza 2009 r. Jednak co najważniejsze, to, że 35,8% wszystkich przekroczeń granicy polsko-ukraińskie w pierwszym półroczu 2010 r. przez cudzoziemców stanowią przekroczenia w ramach małego ruchu granicznego, w tym okresie odnotowano ich 1 350 tys. Tak więc można przyjąć, że wzrost ogólnej liczby przekroczeń granicy między pierwszym półroczem 2009 r., a 2010 r. jest w dużej mierze spowodowany przekroczeniami w ramach małego ruchu granicznego.

Institucja małego ruchu granicznego została bardzo dobrze przyjęta przez mieszkańców ukraińskiej strefy przygranicznej. Od jej wejścia w życie obserwuje się

systematyczny i stały wzrost liczny przekroczeń granicy przez cudzoziemców, którzy przekraczają granice na podstawie zezwoleń. Skalę wielkości jak i dynamikę wzrostu przekroczeń najlepiej obrazuje poniższy wykres nr 6.

Wykres nr. 6

**Liczba przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej
na podstawie zezwoleń na mały ruch graniczny**



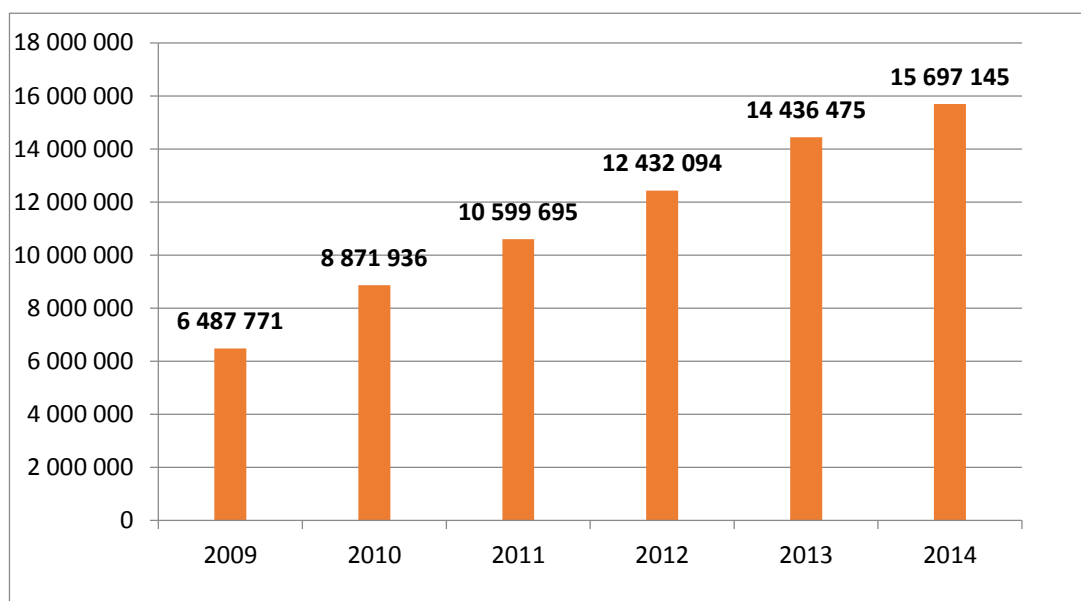
Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Straży Granicznej.

W pierwszym półroczu obowiązywania Umowy na polsko-ukraińskiej granicy odnotowano 345 tys. przekroczeń w ramach małego ruchu granicznego. To stosunkowo niski wynik, jednak należy pamiętać, że w 2009 r. w polskich jednostkach konsularnych na Ukrainie wydano niecałe 7,5 tysięcy zezwoleń na mały ruch graniczny. Dlatego też rok 2009 nie może być traktowany, jako odzwierciedlający faktyczną skalę i dynamikę przekroczeń. Następne lata zdecydowanie lepiej obrazują znacznie małego ruchu granicznego. W 2010 r. odnotowano ponad 3 596 tys. przekroczeń granicy, a w 2011 r. już ponad 5 041 tys., co stanowiło wzrost o 40,2%. Tendencja wzrostowa utrzymała się w następnych latach, gdzie w 2012 r. liczba przekroczeń osiągnęła 5 969 tys. i był to wzrost w stosunku do 2011 r. o 18,4%. W 2013 r. liczba przekroczeń wyniosła 7 462 tys. i wzrosła o 25 % w stosunku do 2012 r. Rekordowy, jak na razie pod względem przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego był rok 2014. W tym okresie

liczba przekroczeń wyniosła 8 415 tys., co stanowiło wzrost w stosunku do 2013 r. o 12,8 %. Wobec powyższych danych, łatwo można wywnioskować, że mały ruch graniczny cieszy się wśród cudzoziemców rosnącą popularnością. Prezentowany wykres wyraźnie obrazuje silną tendencję wzrostową, co potwierdza dynamiczny rozwój prezentowanej instytucji. Jednak co najważniejsze, skala przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego systematycznie rośnie. Z roku na rok coraz więcej osób korzysta z udogodnienia jakim jest mały ruch graniczny, co bezsprzecznie należy uznać za sukces. W tym kontekście warto również, zwrócić uwagę na ogólną liczbę wszystkich przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej przez cudzoziemców, którą obrazuje poniższy wykres nr. 7.

Wykres nr. 7

Ogólna liczba przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej przez cudzoziemców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Straży Granicznej.

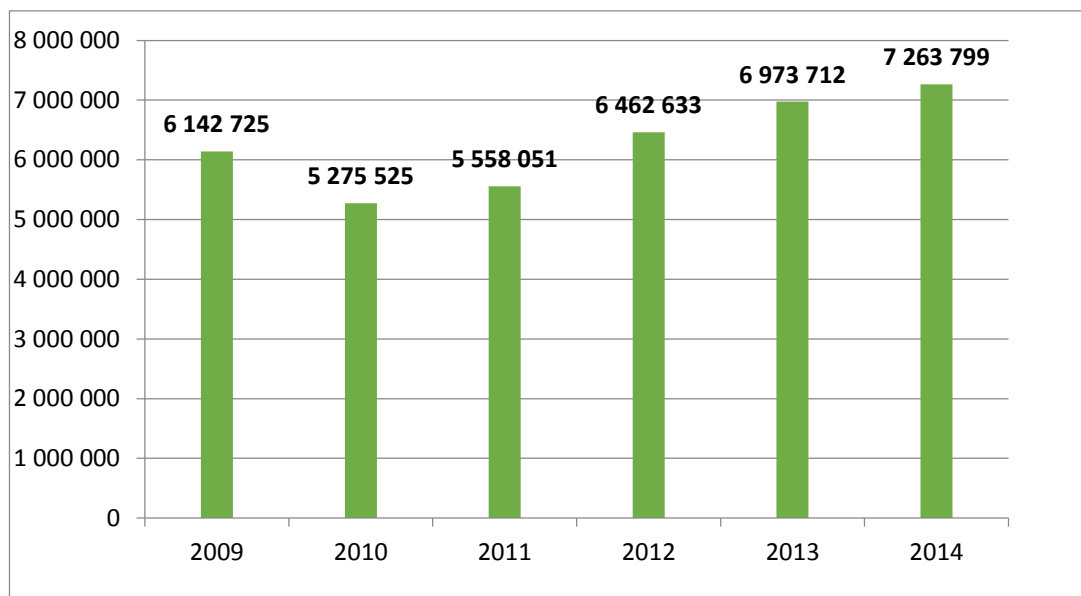
Wobec wzrostu liczby przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego, zwiększa się tym samym ogólna liczba przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej przez cudzoziemców. Należy zaznaczyć, że w dużej mierze są to obywatele Ukrainy, co potwierdza raport Głównego Urzędu Statystycznego za 2012 r., gdzie stwierdza się, że wśród cudzoziemców przekraczających granicę dominują obywatele

państwa sąsiedniego, a na granicy z Ukrainą stanowili oni 95,2%²⁷². W 2009 r. ogólna liczba wszystkich przekroczeń w ruchu osobowym wyniosła ponad 6 487 tys., a w 2010 r. wzrosła o 36,7% do prawie 8 871 tys. W 2011 r. wyniosła ona ponad 10 599 tys., co było wzrostem o 19,5% w stosunku do roku poprzedniego. Tendencja wzrostowa utrzymała się na podobnym poziomie w kolejnych latach, gdyż w 2012 r. wzrost był o 17,3% w stosunku do 2011 r. i wyniosła przeszło 12 432 tys. przekroczeń. W 2013 r. liczba przekroczeń wyniosła 14 436 tys. i stanowiła wzrost o 16,1%. W 2014 r. odnotowano, jak na razie najwyższy wskaźnik przekroczeń w ostatnich latach, który wyniósł ponad 15 697 tys. Systematyczny wzrost ogólnej liczby przekroczeń koresponduje, z podobną tendencją w przypadku przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego. W związku z tym przypuszczać można, że wpływ na wzrost ogólnej liczby przekroczeń granicy ma wprowadzenie małego ruchu granicznego. Wniosek ten znajduje swoje potwierdzenie w wykresie nr. 8, gdzie przedstawiono liczbę przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej, z wyłączeniem przekroczeń w ramach małego ruchu granicznego.

²⁷² Ibidem, s. 25.

Wykres nr. 8

**Liczba przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej przez cudzoziemców,
z wyłączeniem małego ruchu granicznego**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Straży Granicznej.

Liczba przekroczeń granicy w ruchu osobowym z wyłączeniem małego ruchu granicznego, w sposób bardzo wyraźny obrazuje, jak duży wpływ na ogólną liczbę przekroczeń ma mały ruch graniczny. W 2009 r. granicę przekroczonego ponad 6 142 tys. razy, a już w 2010 r. i 2011 r. nieco ponad 5 275 tys. i 5 558 tys. W 2012 r. i 2013 r. liczba przekroczeń zgodnie z powyższym wykresem utrzymała się na podobnym poziomie wynosząc odpowiednio 6 462 tys. i prawie 6 973 tys. przekroczeń. W 2014 r. liczba przekroczeń granicy wyniosła ponad 7 264 tys. Powyższy wykres dokładnie pokazuje, że liczba przekroczeń w ruchu osobowym na polsko-ukraińskiej granicy w ramach ruchu wizowego utrzymała się na względnie zbliżonym poziomie, oscylując w granicy około 6 000 tys. przekroczeń rocznie, a nawet przekracza ten poziom. Porównując wykresy nr. 7 i nr. 8, zauważalne jest, że tendencja wzrostowa w ogólnej liczbie przekroczeń granicy to w dużej mierze zasługa wprowadzenia małego ruchu granicznego. Udział przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego, w ogólnej liczbie wszystkich przekroczeń granicy systematycznie wzrasta, co przedstawia poniższa tabela nr. 5.

Tabela nr. 5

**Procentowy udział przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego
na granicy polsko-ukraińskiej**

	Liczba wszystkich przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej przez cudzoziemców	Liczba przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej w ramach małego ruchu granicznego	Udział procentowy przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej w ramach małego ruchu granicznego w stosunku do wszystkich przekroczeń granicy przez cudzoziemców
2009	6.487.771	345.046	5,3 %
2010	8.871.936	3.596.411	40,5 %
2011	10.599.659	5.041.608	47,6 %
2012	12.432.094	5.969.461	48,0 %
2013	14.436.475	7.462.763	51,7 %
2014	15.679.145	8.415.346	53,6 %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Straży Granicznej.

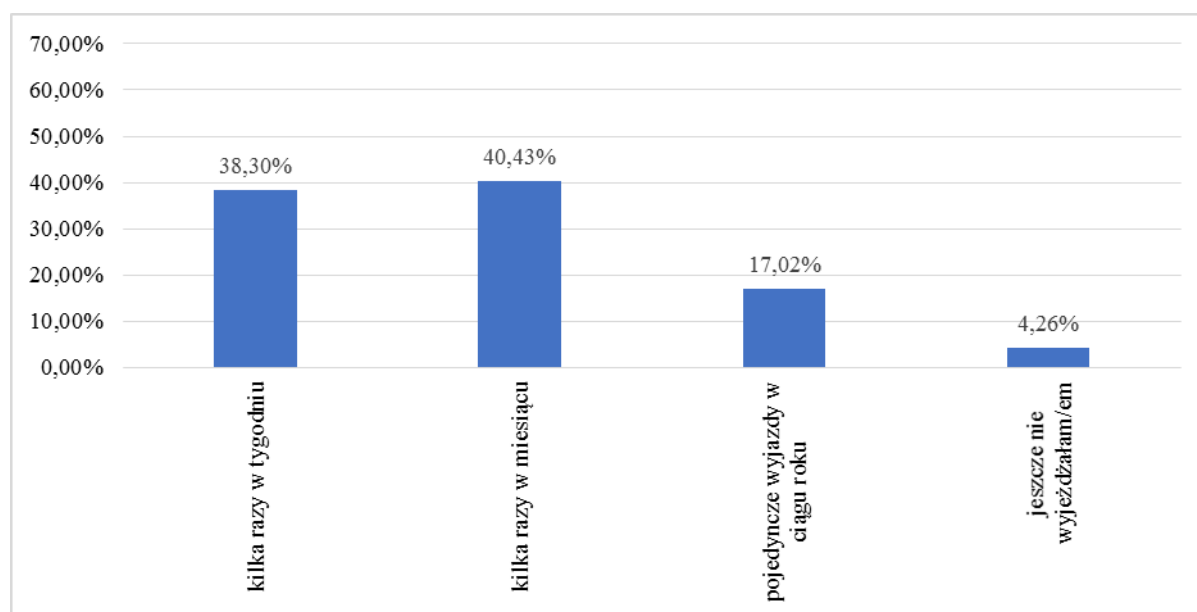
W 2009 r. przekroczenia granicy w małym ruchu granicznym wynosiły jedynie 5,3% wszystkich przekroczeń, jednak jak wspomniano wcześniej są to dane niereprezentatywne, ze względu na fakt, iż instytucja obowiązywała zaledwie pół roku i była dopiero wprowadzana. Jednak już w 2010 r. udział przekroczeń w ramach małego ruchu granicznego wyniósł 40,5% wszystkich przekroczeń w tym roku. W 2011 r. i 2012 r. udział ten kształtował się już na poziomie, odpowiednio 47,6% i 48,0%. Tendencja wzrostowa utrzymała się również w 2013 r., gdzie udział przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego wyniósł 51,7% ogólnej liczby wszystkich przekroczeń polsko-ukraińskiej granicy przez cudzoziemców. W 2014 r. udział przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego stanowił już wyraźnie ponad połowę ogólnej liczby przekroczeń przez cudzoziemców i wynosił 53,6 %. Na przestrzeni czterech i pół roku liczba przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego przez mieszkańców ukraińskiej strefy przygranicznej, wzrosła do poziomu

stanowiącego ponad połowę wszystkich przekroczeń polsko-ukraińskiej granicy dokonanych przez cudzoziemców. Pokazuje to dobitnie jak ważną i potrzebną instytucją jest mały ruch graniczny, szczególnie z perspektywy mieszkańców obszarów przygranicznych. W związku z tym wprowadzenie małego ruchu granicznego należy bezsprzecznie uznać za krok w dobrym kierunku ku aktywizacji obszarów przygranicznych.

Analizując skalę i dynamikę małego ruchu granicznego należy również zwrócić uwagę na częstotliwość z jaką osoby podróżujące w ramach omawianej instytucji przekraczają granicę. Dane te będą miały również znaczenie w części niniejszego rozdziału dotyczącego aspektu ekonomicznego i pozaekonomicznego.

Wykres nr. 9

Częstotliwość przekraczania granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej na Ukrainie



Źródło: A. Piekutowska, R. Kamiński, I. 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 on the Polish section of the European Union external border, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013, s. 161, wykres nr 6.

W wyniku przeprowadzonych wywiadów pogłębionych we Lwowie w lipcu 2013 r., 38,3% respondentów stwierdziło, że przekracza polsko-ukraińską granicę w ramach małego ruchu granicznego kilka razy w tygodniu, a 40,4 %, że przekroczenia te odbywają się kilka razy w miesiącu. Jedynie 17,0 % respondentów stwierdziło, że przekracza granicę w ramach pojedynczych wyjazdów w ciągu roku, a tylko 4,2 %

stwierdziło, że jeszcze nie korzystało z małego ruchu granicznego. Wyniki przedstawione na wykresie nr. 9 korespondują, z danymi przedstawionymi przez Główny Urząd Statystyczny w raporcie za rok 2014 r., gdzie przedstawiono ogół cudzoziemców przekraczających zewnętrzną granicę Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej według częstotliwości przekraczania granicy. Zgodnie, z zaprezentowanymi tam wynikami 35,9 % respondentów przekracza granicę kilka razy w miesiącu, a 26,5 % kilka razy w tygodniu. Jedynie 17,1 % respondentów przekracza granicę kilka razy w ciągu roku lub rzadziej. Codzienne przekraczanie granicy zadeklarowało tylko 6,6 %²⁷³. Wartości zaprezentowanych danych są zbliżone, do tych uzyskanych w wyniku przeprowadzonych badań, pomimo, iż dotyczą one ogółu cudzoziemców przekraczających zewnętrzną granicę Unii Europejskiej na terenie Polski w 2014 r.

Tabela nr. 6

**Cudzoziemcy według częstotliwości przekraczania granicy
w ramach małego ruchu granicznego**

	Codziennie	Kilka razy w tygodniu	Kilka razy w miesiącu	Kilka razy w roku lub rzadziej	Razem
2009	8,6 %	69,5 %	20,6 %	1,3 %	100%
2010	10,1 %	70,6 %	17,8 %	1,5 %	100%
2011	8,2 %	74,5 %	16,4 %	0,9 %	100%
2012	6,0 %	74,6 %	18,6 %	0,8 %	100%
2013	5,2 %	70,0 %	22,5 %	2,3 %	100%
2014	7,7 %	68,6 %	22,2 %	1,5 %	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk z Raportów GUS za lata 2009²⁷⁴, 2010²⁷⁵, 2011²⁷⁶, 2012²⁷⁷, 2013²⁷⁸, 2014²⁷⁹.

²⁷³ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2015, s. 46.

²⁷⁴ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2009 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2010.

Przedstawione w powyższej tabeli nr. 6 dane stanowią zestawienie informacji zawartych w corocznych raportach GUS. Ukazane w niej została częstotliwości przekraczania granicy polsko-ukraińskiej przez cudzoziemców w ramach małego ruchu granicznego. Dane przedstawione na wykresie nr. 9 i w tabeli nr. 6 mogą się nieznacznie różnić pomimo, że dotyczą tego samego obszaru badań, jednak w obu przypadkach zastosowano inne metody badawcze. W wyniku analizy tabeli nr. 6 można zobaczyć jak wygląda częstotliwość przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego na przestrzeni lat. W 2009 r. 69,5 % cudzoziemców przekraczało granicę w ramach małego ruchu granicznego kilka razy w tygodniu, a 20,6 % przekraczało granicę kilka razy w miesiącu. Codzienne przekroczenia dotyczyły 8,6 % cudzoziemców, a kilka razy w roku lub rzadziej jedynie 1,3 %. W 2010 r. 70,6 % cudzoziemców przekroczyło granicę kilka razy w tygodniu, 17,8 % kilka razy w miesiącu, codzienne przekroczenia odnotowano u 10,1 % podróżnych, a zaledwie 1,5 % kilka razy w roku lub rzadziej. Podobna tendencja utrzymała się w następnych latach, w 2011 r. aż 74,5 % cudzoziemców w ramach małego ruchu granicznego przekroczyło granicę kilka razy w tygodniu, a 16,4 % kilka razy w miesiącu. Codzienne przekroczenia dotyczyły 8,2 % cudzoziemców, a kilka razy w roku lub rzadziej jedynie 0,9 %. W 2012 r. 74,6 % cudzoziemców przekraczało granicę kilka razy w tygodniu, a 18,6 % kilka razy w miesiącu, z kolei codzienne przekroczenia dotyczą zaledwie 6,0 % cudzoziemców. Rok 2013 potwierdził ustalony w poprzednich latach trend, gdzie w ramach małego ruchu granicznego 70,0 % cudzoziemców przekroczyło granicę kilka razy w tygodniu, a 22,5 % kilka razy w miesiącu. Codzienne przekroczenia w 2013 r. dotyczyły 5,2 % cudzoziemców, a kilka razy w roku lub rzadziej 2,3 %. W 2014 r. 68,6 % cudzoziemców przekraczało granicę w ramach małego ruchu granicznego kilka razy

²⁷⁵ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2010 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2011.

²⁷⁶ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2011 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2012.

²⁷⁷ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2013.

²⁷⁸ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2014.

²⁷⁹ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2015.

w tygodniu, a 22,2 % przekraczało granicę kilka razy w miesiącu. Codzienne przekroczenia dotyczyły 7,7 % cudzoziemców, a kilka razy w roku lub rzadziej jedynie 1,5 %.

Na przestrzeni okresu prowadzonych badań w sposób bardzo wyraźny zaznaczył się trend wskazujący, że cudzoziemcy, którzy przekraczają granicę między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą w ramach małego ruchu granicznego najczęściej dokonują tego kilka razy w tygodniu. W okresie od 2009 r. do 2014 r. procentowy udział tych przekroczeń utrzymał się na poziomie od 68,6 % do 74,6 %. Na drugim miejscu uplasowały się przekroczenia dokonywane kilka razy w miesiącu. W okresie prowadzenia badań od 16,4 % do 22,2 % cudzoziemców przekroczyło granicę z taką częstotliwością. Codzienne przekroczenia granicy w ramach małego ruchu granicznego w okresie od 2009 r. do 2013 r. deklarowało od 5,2 % do 10,1 % podróżnych. Z kolei przekroczenia granicy kilka razy w roku lub rzadziej w badanym okresie deklarowało od 0,9 % do 2,3 % cudzoziemców. Przedstawione powyżej dane obrazują, że na przestrzeni lat struktura częstotliwości przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego utrzymała się na stałym poziomie. Już od pierwszego półrocza funkcjonowania omawianej instytucji, tj. od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. ustalony został pewien trend, który utrzymał się przez kolejne lata, tym samym potwierdzając celowość wprowadzenia małego ruchu granicznego charakteryzującego się wysoką częstotliwością przekraczania granic państwowych.

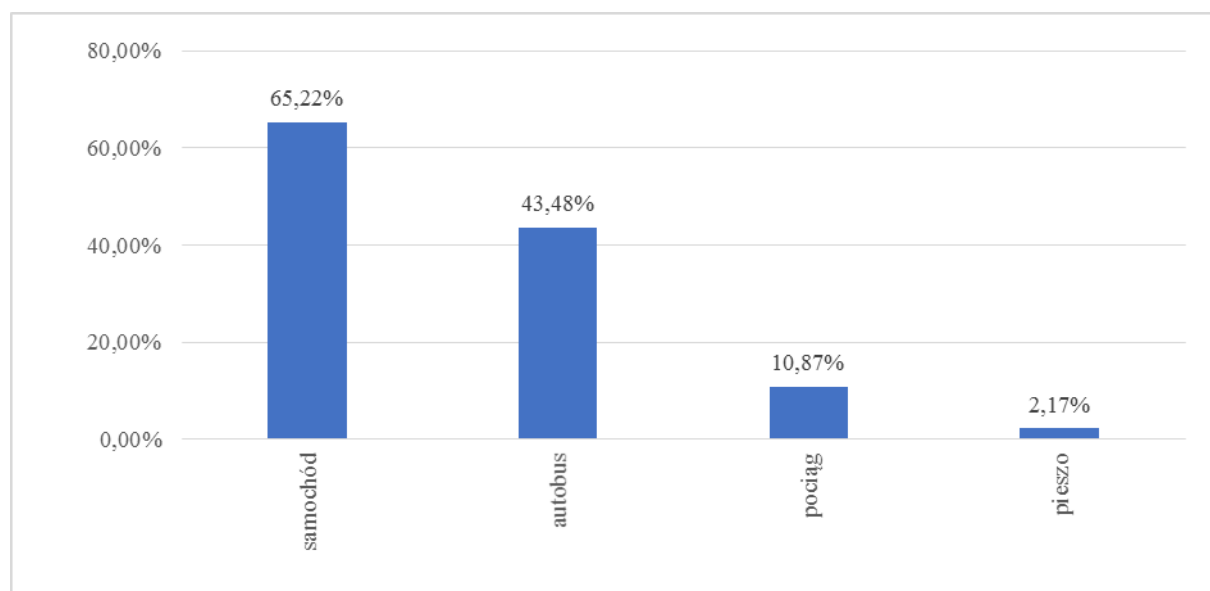
Pomimo, iż zaprezentowane dane w tabeli nr. 6 różnią się od wyników przeprowadzonych ankiet zobrazowanych na wykresie nr. 9, wspólnie ukazują tendencję, iż z małego ruchu granicznego korzystają w większości osoby, które przekraczają granicę kilka razy w tygodniu lub kilka razy w miesiącu. Zdecydowanie są to wyjazdy charakteryzujące się dużą częstotliwością i powtarzalnością. Rzadziej z małego ruchu granicznego korzystają osoby, które przekraczają granice kilka razy w roku. Dla osób, które rzadko przekraczają granicę, lepszym rozwiązaniem jest korzystanie z wiz, gdyż ich wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie obciążony ograniczeniem terytorialnym. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż instytucja małego ruchu granicznego zarówno w Rozporządzeniu 1931/2006 i Umowie definiowana jest jako regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną. Zdecydowanie przekraczanie granicy kilka razy w tygodniu lub kilka razy w miesiącu, jak ma to miejsce w przypadku większości respondentów, zawiera w sobie znamiona regularności. Biorąc pod uwagę powyżej

wskazane fakty, można z całą pewnością stwierdzić, iż praktyczne funkcjonowanie i wykorzystywanie małego ruchu granicznego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą przez mieszkańców strefy przygranicznej, odpowiada jego teoretycznym założeniom prezentowanym w aktach prawnych.

Przy omówieniu skali i dynamiki przekraczania granicy zasadne wydaje się przedstawienie środków lokomocji, z jakich korzystają cudzoziemcy przekraczający granicę w ramach małego ruchu granicznego. Stanowiąc to będzie dopełnienie zaprezentowanych w rozdziale 4.1. danych. Prezentuje to poniższy wykres nr. 10.

Wykres nr. 10

Struktura przekraczających granicę w ramach małego ruchu granicznego według sposobu przekraczania granicy



Źródło: A. Piekutowska, R. Kamiński, I. 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 on the Polish section of the European Union external border, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013, s. 162, wykres nr 7.

Wśród respondentów najczęściej osób jako środek przekraczania granicy wskazało samochód, na taką odpowiedź zdecydowało się, aż 65,2%. Na drugim miejscu uplasował się autobus, który został wskazany przez 43,5% pytanych. 10,9% respondentów wskazało pociąg jako środek przekraczania granicy. Pieszko granicę przekracza zaledwie 2,2% pytanych. Powyżej prezentowane dane nie muszą się

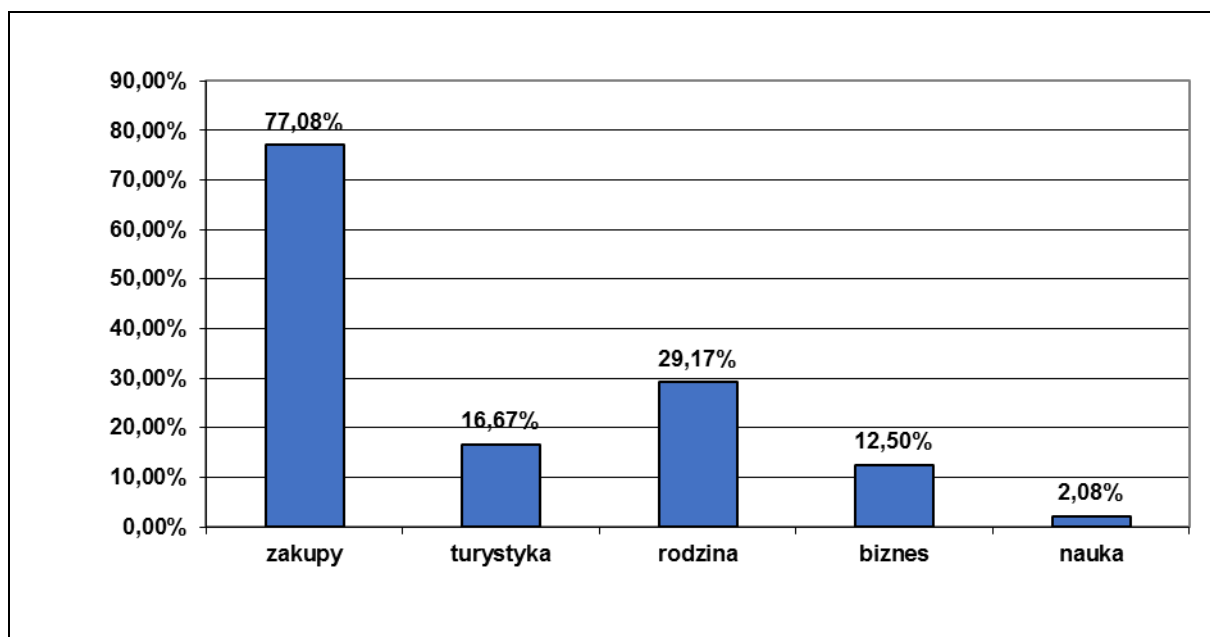
sumować, gdyż w wywiadzie respondenci mogli wskazać więcej niż jeden środek przekraczania granicy. Oczywiście w odpowiedziach dominuje wybór transportu drogowego, który w przypadku częstego i regularnego przekraczania granicy stanowi najszybszy środek lokomocji. Dodatkowo, jak wskazane zostało w rozdziale 3.3., na niektórych przejściach drogowych wprowadzone zostały specjalne pasy ruchu dla podróżnych przekraczających granice w ramach małego ruchu granicznego, co korzystnie wpływa na czas odprawy granicznej. Nadmienić również należy, iż cele w jakim cudzoziemcy przekraczają granice, które zostaną omówione poniżej, mogą mieć wyraźny wpływ na wybór przez nich środka transportu.

4.2. Aspekt ekonomiczny stosowania umowy o małym ruchu granicznym

Mały ruch graniczny zgodnie z wolą ustawodawcy unijnego miał na celu stworzenie systemu, w którym granice nie stanowiłyby bariery dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy też współpracy regionalnej w obszarze przygranicznym. Szczególnie w perspektywie obszarów przygranicznych ważny wydaje się być aspekt handlu. Część mieszkańców tych terenów utrzymuje się z handlu przygranicznego, korzystając z różnic cenowych po obu stronach granicy. Ma to swoje odzwierciedlenie w wynikach przeprowadzonego wywiadu pogłębionego we Lwowie w lipcu 2013 r. – wykres nr. 11.

Wykres nr. 11

Struktura wyjazdów według celu wizyty w Polsce wśród respondentów z Ukrainy



Źródło: A. Piekutowska, R. Kamiński, I. 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 on the Polish section of the European Union external border, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013, s. 156, wykres nr 3.

Zdecydowana większość, aż 77,0% respondentów, jako główny cel przekroczenia granicy w ramach małego ruchu granicznego wskazuje zakupy. Na drugim miejscu, znajdują się powody rodzinne, które wskazało 29,2% pytanych. Turystykę sygnalizowało 16,7%, a biznes 12,5% respondentów. Naukę jako powód wyjazdu zaznaczyło tylko 2% pytanych. Wynika z tego, że zakupy stanowią główny cel wizyty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co w przypadku granicy polsko-ukraińskiej nie jest odstępstwem od normy. Zgodnie z danymi prezentowanymi przez GUS ogół cudzoziemców przekraczających zewnętrzną granicę Unii Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje zakupy jako główny cel wizyty. W 2009 r., zadeklarowało tak 78 %²⁸⁰, w 2010 r. 78,9 %²⁸¹, w 2011 r. 80,6%, w 2012 r. 81,6

²⁸⁰ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2009 r.... op. cit., s. 29.

²⁸¹ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2010 r....op. cit., s. 29.

%²⁸², w 2013 r. 82,6 %²⁸³, a w 2014 r. 82,4 %²⁸⁴. Wobec czego wynik przeprowadzonych we Lwowie wywiadów pokrywa się z ogólną tendencją, która na przestrzeni lat utrzymała się na podobnym poziomie, a nawet wskazuje cechy lekkiego wzrostu. Świadczy to o pozytywnym wpływie małego ruchu granicznego na kontakty handlowe na polsko-ukraińskim pograniczu, jak również dobitnie ukazują jaki jest główny cel funkcjonowania omawianej instytucji. Struktura celów wyjazdu cudzoziemców do Polski, gdzie dominującą rolę odgrywa aspekt handlowy, ma wymierne przełożenie na gospodarkę w obszarze objętym strefą przygraniczną, co z całą pewnością przynosi wymierne korzyści.

Respondenci zostali również zapytani o wskazanie produktów, które najczęściej kupują po polskiej stronie granicy. Wyniki przedstawia poniższy wykres nr 12.

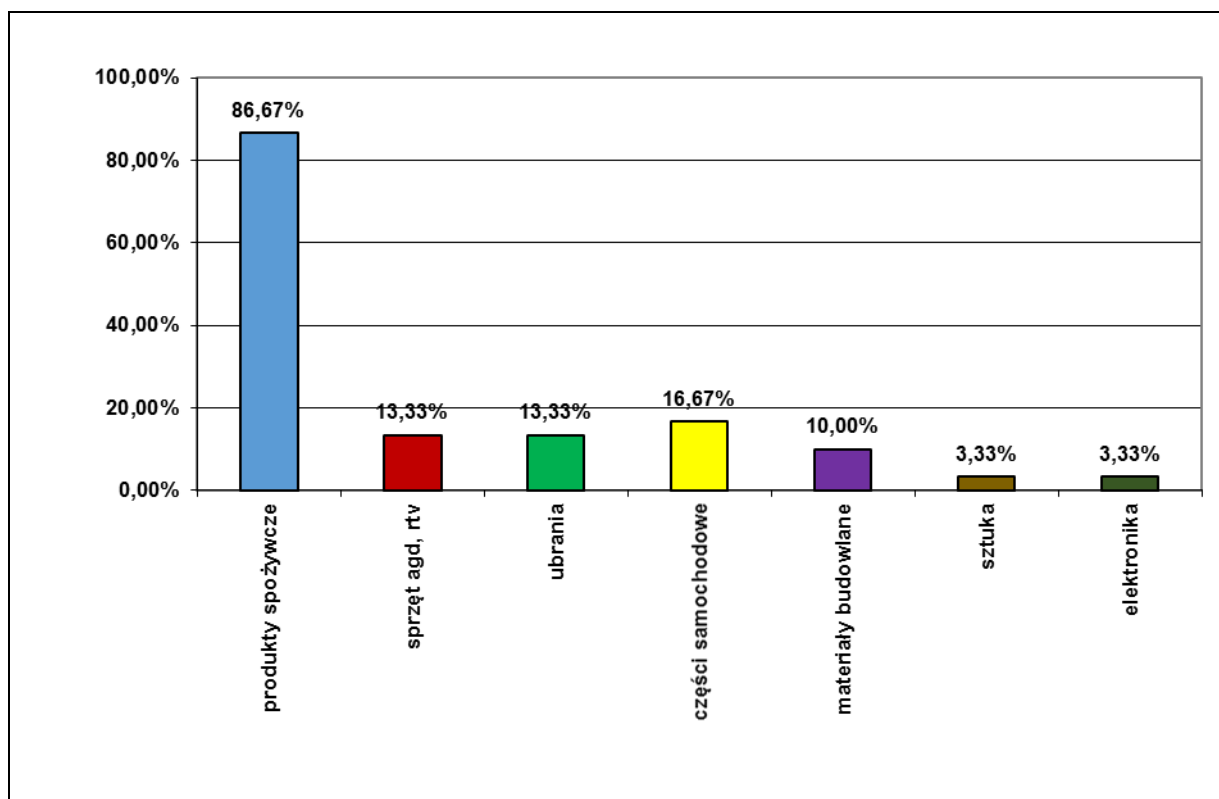
²⁸² Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2012 r.... op. cit., s. 31.

²⁸³ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2013 r.... op. cit., s. 29.

²⁸⁴ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2014 r.... op. cit., s. 43.

Wykres nr. 12

Struktura zakupów respondentów z Ukrainy



Zródło: A. Piekutowska, R. Kamiński, I. 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 on the Polish section of the European Union external border, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013, s. 160, wykres nr 5.

Jako główny cel zakupów, aż 86,7 % respondentów wskazało produkty spożywcze, na drugim miejscu znalazły się części samochodowe, odpowiedz podało 16,7 % pytanych. Sprzęt AGD i RTV wskazało 13,3%, ubrania uzyskały identyczną wartość odpowiedzi. Materiały budowlane jako cel zakupów zostały podane przez 10% badanych. Oczywiście wyniki tych badań nie mogą stanowić dużego zaskoczenia, gdyż produkty spożywcze, jako produkty pierwszej potrzeby, będą wskazywane najczęściej.

W czasie wywiadu respondenci zostali również zapytani o to czy dokonywali zakupów na terytorium Rzeczypospolitej Polski przed wprowadzeniem ułatwień w przekraczaniu granicy w ramach małego ruchu granicznego. Większość, to jest 62,5 %, stwierdziło fakt dokonywania zakupów, a jedynie 37,5 % odpowiedziało negatywnie.

Jednocześnie 58,3% respondentów stwierdziło, że wraz z wprowadzeniem małego ruchu granicznego częstotliwość robienia przez nich zakupów zwiększyła się.

Niemniej dane z wywiadu pogłębionego analizować należy w relacji z danymi z raportów GUS, które przedstawiają wartości wydatków poniesionych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską w ramach małego ruchu granicznego w okresie od IV kwartału 2009 r. do 2014 r. Przedstawione poniżej dane w poszczególnych tabelach nr. 7 i nr. 8, są informacjami z badań przeprowadzonych przez GUS. Tabela nr. 7 przedstawia strukturę wartości wydatków jakie ponieśli cudzoziemcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcy przekraczający granicę polsko-ukraińską w ramach małego ruchu granicznego. Z kolei tabela nr. 8 określa procentową strukturę wydatków poniesionych przez cudzoziemców. Kształtowanie się wartości wydatków zależy między innymi od poziomu cen w Polsce i na Ukrainie, dostępności towarów, kursu walut i oczywiście częstotliwości przekraczania granicy. W poniższych tabelach nr. 7 i nr. 8 wyróżnia się poniesione przez cudzoziemców wydatki na zakup towaru i pozostałe wydatki. Z kolei zakupy towarów dzielone są na grupy żywnościowe i nieżywnościowe. W przypadku towarów żywnościowych wyróżnia się mięsa i wyroby mięsne oraz warzywa, owoce i ich przetwory. Towary nieżywnościowe również zostały podzielone na podgrupy, między innymi materiały budowlane, sprzęt gospodarstwa domowego oraz części i akcesoria do środków transportu i inne.

Tabela nr. 7

**Wydatki poniesione przez cudzoziemców w Polsce w ramach małego ruchu
granicznego**

	2009 IV kwartał	2010	2011	2012	2013	2014
	w tys. zł					
Zakupy towarów	63 817,6	718 227,5	1 216 744,6	1 488 628,2	2 296 497,8	2 335 120,0
żywnościowych	9 047,5	102 709,0	152 260,6	207 910,4	276 509,3	401 133,3
mięsa i wyrobów mięsnych	6 012,4	61 511,9	84 594,4	110 816,8	138 551,0	Brak danych
warzyw, owoców i ich przetworów	1 739,6	15 961,2	28 597,5	31 923,4	38 053,4	Brak danych
innych żywnościowych	1 295,5	25 235,9	39 068,7	65 170,2	99 904,9	Brak danych
nieżywnościowych	54 770,1	615 518,5	1 064 484,0	1 280 717,9	2 019 988,5	1 932 874,0
odzieży i obuwia	1 210,4	21 441,8	25 555,4	50 162,9	83 938,7	Brak danych
artykułów do wystroju mieszkań	1 190,4	31 636,4	40 531,1	62 588,2	101 792,8	Brak danych
materiałów budowlanych	27 591,3	302 964,5	520 636,2	560 987,2	666 139,3	Brak danych
sprzętu gospodarstwa domowego	13 447,5	115 931,9	182 494,1	173 036,1	285 013,4	Brak danych
artykułów radiowo- telewizyjnych		33 126,2	46 864,7	59 702,6	120 406,8	Brak danych
środków czystości i artykułów kosmetyczno- toaletowych	1 564,9	29 966,1	63 374,7	74 922,8	116 598,5	Brak danych
części i akcesoriów do środków transportu	8 074,2	64 577,2	155 546,8	259 842,9	608 551,4	Brak danych
innych nieżywnościowych	1 691,4	15 874,4	29 481,0	39 475,2	37 547,6	Brak danych
Pozostałe wydatki	33,8	1 313,0	1 720,4	2 527,2	3 898,2	7 745,0
Ogółem	63 851,4	719 540,5	1 218 465,0	1 491 155,4	2 300 396,0	2 342 865,0

Zródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk z Raportów GUS za lata 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Tabela nr. 8

Wydatki poniesione przez cudzoziemców w Polsce w ramach małego ruchu granicznego

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	IV kwartał					
w procentach						
Zakupy towarów	99,9	99,8	99,9	99,8	99,8	99,7
żywnościowych	14,2	14,3	12,5	14,0	12,0	17,1
mięsa i wyrobów mięsnych	9,4	8,5	6,9	7,4	6,0	Brak danych
warzyw, owoców i ich przetworów	2,7	2,2	2,3	2,1	1,7	Brak danych
innych żywnościowych	2,1	3,6	3,3	4,5	4,3	Brak danych
nieżywnościowych	85,8	85,5	87,4	86,0	87,8	82,5
odzieży i obuwia	1,9	3,0	2,1	3,4	3,6	Brak danych
artykułów do wystroju mieszkań	1,9	4,4	3,3	4,2	4,4	Brak danych
materiałów budowlanych	43,2	42,1	42,7	37,7	29,0	Brak danych
sprzętu gospodarstwa domowego	21,1	16,1	15,0	11,6	12,4	Brak danych
artykułów radiowo-telewizyjnych		4,6	3,8	4,0	5,2	Brak danych
środków czystości i artykułów kosmetyczno-toaletowych	2,5	4,2	5,2	5,0	5,1	Brak danych
części i akcesoriów do środków transportu	12,6	9,0	12,8	17,5	26,5	Brak danych
innych nieżywnościowych	2,6	2,1	2,5	2,6	1,6	Brak danych
Pozostałe wydatki	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk z Raportów GUS za lata 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Wartość zakupu towarów w IV kwartale 2009 r. wynosiła 63,8 tys. zł, co stanowi 99,9 % wartości wszystkich wydatków poniesionych w tym okresie przez cudzoziemców podróżujących w ramach małego ruchu granicznego. W roku 2010 wartość zakupów towarów wzrosła do 718 227,5 tys. zł, w następnych latach wartości te nadal zwiększały się i tak w roku 2011 jest to już kwota 1 216 744,6 tys. zł, rok 2012 – 1 488 628, 2 tys. zł, a szczególny wzrost nastąpił w roku 2013 i wyniósł 2 296 497,8 tys. zł, zaś w 2014 r. 2 335 120,0 tys. Pozostałe wydatki stanowią zaledwie od 0,1 % do 0,2 % ogółu.

Analizując strukturę zakupów tabeli nr. 7 można jednoznacznie stwierdzić, że największe wydatki przeznaczono na zakupy nieżywnościowe. W IV kwartale 2009 r. cudzoziemcy wydali 54 770, 1 tys. zł, co stanowi zgodnie z tabelą nr. 8, aż 85,8 % ogółu zakupów. Kolejno w latach 2010 na zakup towarów nieżywnościowych wydano 615 518,5 tys. zł, co stanowi 85,5 %, w roku 2011 - 1 064 484,0 tys. zł co stanowi 87,4 %, w roku 2012 - 1 280 717,9 tys. zł, co stanowi 86,0 %. Znaczny wzrost wydatków na towary nieżywnościowe nastąpił w roku 2013 , gdzie wyniósł 2 019 988,5 tys. zł co stanowi 87,8 % ogółu zakupów towarów, by już w 2014 r. zanotować wyraźny spadek. W roku tym wydatki na towary nieżywnościowe wyniosły 1 932 874,0 zł i stanowiły 82,5 ogółu zakupów.

Wyróżniającą się pozycją w grupie towarów nieżywnościowych są materiały budowlane, których wartość przez kolejne omawiane lata charakteryzuje się tendencją wzrostową. W IV kwartale 2009 r. wydatki poniesione na materiały budowlane przez cudzoziemców podróżujących w ramach małego ruchu granicznego wyniosła 27 591,3 tys. zł, a w 2010 r. 302 964,5 tys. zł. W roku 2011 wartość ta wzrosła do kwoty 520 636,2 tys. zł, a w 2012 r. do poziomu 560 987, 2 tys., z kolei w roku 2013 wyniosła 666 139,3 tys. zł.

Cudzoziemcy przeznaczali również, środki finansowe znacznej wartości na części i akcesoria do środków transportu. W IV kwartale 2009 r. wydano 8 074,2 tys. zł, kolejno w latach 2010- 64 577,2 tys. zł, 2011 – 155 564,8 tys. zł, 2012 – 259 842,9 tys. zł, a w roku 2013 nastąpił znaczny wzrost do kwoty 608 551,4 tys. zł.

Analizując tabele nr. 7 i nr. 8, w przypadku wydatków poniesionych przez cudzoziemców podróżujących w ramach małego ruchu granicznego na materiały budowlane i części i akcesoria do środków transportu zauważalny jest ich systematyczny wzrost. Jednak analizując procentowy udział wydatków poniesionych przez cudzoziemców na zakupy w obu grupach towarów widoczna jest pewna

zaskakująca tendencja. Materiały budowlane stanowiły w okresie od 2009 r. do 2011 r. około 42 % wydatków ponoszonych na produkty nieżywnościowe. Jednak już w latach 2012 i 2013 obserwuje się spadek w procentowym udziale wydatków na tę grupę produktów i wynosi on kolejno w 2012 – 37,7 %, a w 2013 już tylko 29,0 %. Z kolei w grupie części i akcesoriów do środków transportu wyraźnie zaznacza się wzrost zarówno w ponoszonych wydatkach, jak i w procentowym udziale w strukturze towarów nieżywnościowych. W roku 2010 procentowy udział wynosił 9 %, w 2011 r. – 12,8%, w 2012 r. – 17,5 %, szczególny wzrost nastąpił w roku 2013 do 26,5 %. W przypadku innych grup towarów nie obserwuje się wyraźnych zmian w procentowym udziale wydatków ponoszonych przez cudzoziemców.

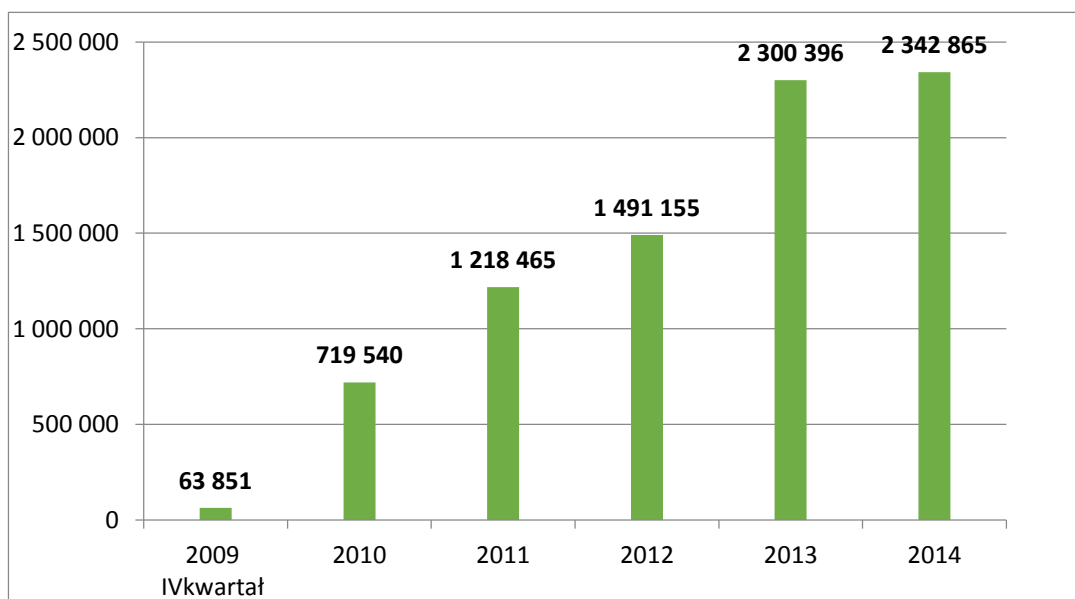
Na zakup towarów żywnościowych cudzoziemcy przeznaczali w IV kwartale 2009 r. - 9 047,5 tys. zł. Tendencja wzrostowa została zaobserwowana już w 2010 r. i w kolejnych latach, w roku 2010 – 102 709,0 tys. zł, w 2011 – 152 260,6 tys. zł, w 2012 – 207 910,4 tys. zł, w 2013 – 276 509, 3 tys. zł, a w 2014 – 401 133,3 tys. zł co stanowi najwyższy w ostatnich latach wskaźnik, w grupie towarów żywnościowych.

Analizując powyższe tabele można z całą pewnością stwierdzić, że mały ruch graniczny wpłynął pozytywnie na aktywizację gospodarczą strefy przygranicznej. Systematyczny wzrost wydatków ponoszonych przez cudzoziemców na towary żywnościowe jak i nieżywnościowe przynosi wymierne korzyści w sektorze usług po polskiej stronie granicy. Każda z grup towarów z tabel nr. 7 i nr. 8 na przestrzeni lat wykazywała się wzrostem w liczbie ponoszonych wydatków przez cudzoziemców. Dlatego też należy uznać za słuszne postawienie tezy, że mały ruch graniczny jest czynnikiem wpływającym na rozwój kontaktów handlowych oraz aktywizację gospodarczą obszarów przygranicznych.

Powyższe tabele nr. 7 i nr. 8 w sposób szczegółowy wskazują wydatki poniesione przez cudzoziemców przekraczających polsko-ukraińską granicę w ramach małego ruchu granicznego. Wyraźnie zarysowuje się kierunek wzrostu wydatków w każdym następnym roku w poszczególnych grupach towarów. Ogólną wartość wszystkich poniesionych wydatków przez cudzoziemców doskonale obrazuje poniższy wykres nr. 13. Przedstawia on w wyraźny sposób inklinację do systematycznego wzrostu na przestrzeni lat wydatków jakie ponoszą cudzoziemcy, tym samym potwierdzając tezę o pozytywnym wpływie małego ruchu granicznego na rozwój ekonomiczny obszarów przygranicznych

Wykres nr. 13

**Wydatki poniesione przez cudzoziemców w Polsce
w ramach małego ruchu granicznego w tysiącach złotych**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk z Raportów GUS za lata 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

W IV kwartale 2009 r. wydatki poniesione przez cudzoziemców w ramach małego ruchu granicznego wyniosły 63,8 tys. zł. W roku 2010, czyli pierwszym pełnym roku funkcjonowania małego ruchu granicznego, wartość zakupów wzrosła do 719 540 tys. zł, w następnych latach wartości te nadal rosły i tak w roku 2011 wyniosła 1 218 465 tys. zł, rok 2012 – 1 491 155 tys. zł, a szczególny wzrost nastąpił w roku 2013 gdzie wydatki wyniosły 2 300 396 tys. zł. W 2014 r. wydatki poniesione przez cudzoziemców to już 2 342 865 tys. zł. Powyższy wykres i przedstawione dane wyraźnie obrazują pozytywny skutek funkcjonowania małego ruchu granicznego z perspektyw korzyści płynących z wymiany handlowej.

Celem lepszego ukazania wpływu małego ruchu granicznego funkcjonującego na granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą jako czynnika, który oddziałuje na polepszenie kontaktów handlowych w strefie przygranicznej oraz na rozwój ekonomiczny tych terenów, należy przeanalizować, jaki procent wydatków poniesionych przez wszystkich cudzoziemców przekraczających polsko-ukraińską granicę stanowią

wydatki poniesione przez cudzoziemców przekraczający ją w ramach małego ruchu granicznego. Stosunek tych dwóch wartości obrazuje poniższe tabela nr. 9.

Tabela nr. 9

Wydatki poniesione przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską w stosunku do wydatków poniesionych przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską w ramach małego ruchu granicznego

		2009 IV kwartał	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki poniesione przez cudzoziemców		0,516	2 287,7	3 114,0	3 658,9	4 616,1	5 679,3
Wydatki poniesione przez cudzoziemców w ramach małego ruchu granicznego	mln zł	0,063	719,5	1 218,5	1 491,2	2 300,4	2 342,9
Udział wydatków w ramach mrg do wydatków ogółem	%	12,4	31,5	39,1	40,7	49,8	41,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk z Raportów GUS za lata 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

W IV kwartale 2009 r. udział wydatków cudzoziemców przekraczających polsko-ukraińską granicę w ramach małego ruchu granicznego w stosunku do ogólnej liczby wydatków poniesionej przez cudzoziemców przekraczających tę granicę wyniósł 12,4 %. Z kolei już w okresie całego 2010 r. wartość ta wzrosła do poziomu 31,5 %, a w 2011 r. do 39,1 %. Kolejne lata potwierdzają rosnącą tendencję, gdyż w 2012 r. udział wydatków cudzoziemców w ramach małego ruchu granicznego osiągnął poziom 40,7 %, aby w roku 2013 wzrosnąć do 49,8 %. Z analizy danych z powyższej tabeli nr. 9 zarysowuje się wyraźnie rosnący wskaźnik udziału wydatków osób korzystających z małego ruchu granicznego w stosunku do wydatków wszystkich cudzoziemców, przekraczających granicę polsko-ukraińską. Udział w strukturze wydatków na przestrzeni lat systematycznie rósł, a w 2013 r. osiągnąć poziom prawie 50%. W 2014 r. odnotowuje się spadek udziału wydatków osób korzystających z małego ruchu

granicznego w stosunku do wydatków ogólnej liczby wszystkich cudzoziemców, przekraczających granicę polsko-ukraińską do poziomu 41,2 %. Nie zmienia to jednak faktu, iż zarówno wydatki ponoszone przez osoby korzystającej z małego ruchu granicznego, jak i pozostałych cudzoziemców stale utrzymują się w tendencji wzrostu w stosunku do lat poprzednich.

Z analizy zaprezentowanych wyników badań wyraźnie wynika, że wprowadzenie małego ruchu granicznego w wyraźny sposób wpłynęło na poziom wydatków ponoszony przez cudzoziemców przekraczających polsko-ukraińską granicę. Wraz z rozwojem małego ruchu granicznego obserwujemy systematyczny wzrost w kwotach jakie cudzoziemcy wydają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W 2013 r. prawie połowę wszystkich wydatków poniesionych przez cudzoziemców, stanowiły wydatki dokonane przez osoby korzystające z małego ruchu granicznego. W okresie przeprowadzonych badań, w zaledwie 4 i pół roku, mały ruch graniczny pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą spowodował podwojenie wydatków ponoszonych przez cudzoziemców przekraczających polsko-ukraińską granicę.

W tym miejscu analizie należy poddać również średnie wydatki poniesione przez jednego cudzoziemca w Polsce w ramach małego ruchu granicznego. Przedstawione są one w poniższej tabeli nr. 10.

Tabela nr. 10

**Średnie wydatki poniesione przez jednego cudzoziemca w Polsce
w ramach małego ruchu granicznego w złotych**

	2009 IV kwartał	2010	2011	2012	2013	2014
Zakup towarów	414,23	399,44	483,72	500,14	616,20	555,07
Żywnościowych	58,73	57,12	60,53	69,85	74,19	95,35
nieżywnościowych	355,50	342,32	423,19	430,29	542,01	459,46
Pozostałe wydatki	0,22	0,73	0,68	0,85	1,05	1,84
Łącznie	414,45	400,17	484,44	500,99	617,26	556,91

Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk z Raportów GUS za lata 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Średnie wydatki na jednego cudzoziemca przekraczającego granicę polsko-ukraińską w ramach małego ruchu granicznego wyniosły w IV kwartale 2009 r. 414,45 zł, z czego na produkty żywnościowe przeznaczył on 58,73 zł, a na nieżywnościowe 355,50 zł. Z kolei średnie wydatki poniesione w Polsce przez cudzoziemca przekraczającego granicę polsko-ukraińską w ramach małego ruchu granicznego w 2010 r. wyniosły 400,47 zł i w porównaniu ze średnimi wydatkami cudzoziemca przekraczającego tę granicę były o ponad 23% niższe. Na produkty żywnościowe przeznaczył on 57,12 zł, w tym 34 zł na mięsa i wyroby mięsne, z kolei na produkty nieżywnościowe 342,32 zł. Przeciętnie najwięcej wydawano na zakup materiałów budowlanych – 168 zł, sprzętu gospodarstwa domowego – 64 zł, części i akcesoriów do środków transportu – 36 zł.²⁸⁵ Wydatki ponoszone przez cudzoziemców korzystających z małego ruchu granicznego zaczęły systematycznie rosnąć. W 2011 r. średnie wydatki poniesione w Polsce przez cudzoziemca przekraczającego granicę polsko-ukraińską w ramach MRG w 2011 r. wyniosły ok. 484,44 zł, to jest o 21% więcej niż w 2010 r. i w porównaniu ze średnimi wydatkami cudzoziemca przekraczającego tę granicę były o prawie 19% niższe, z czego 60,53 zł wydano na towary żywnościowe, a 423,19 zł na towary nieżywnościowe. Przeciętnie najwięcej wydawano na zakup materiałów budowlanych – 207 zł, sprzętu gospodarstwa domowego – 73 zł, części i akcesoriów do środków transportu – 62 zł oraz mięsa i wyrobów mięsnych – 34 zł.²⁸⁶ W 2012 r. średnio jeden cudzoziemiec podróżujący w ramach małego ruchu granicznego wydał 500,99 zł, o 3,4% więcej niż w 2011 r. i w porównaniu ze średnimi wydatkami cudzoziemca przekraczającego tę granicę były o 16,2% niższe. Przeciętnie najwięcej wydawano na zakup materiałów budowlanych – 188 zł, części i akcesoriów do środków transportu – 87 zł, sprzętu gospodarstwa domowego – 58 zł, oraz mięsa i wyrobów mięsnych – 37 zł.²⁸⁷ Ogólnie na towary nieżywnościowe wydał 430,29 zł, a na towary żywnościowe 69,85 zł. Średnie wydatki poniesione w Polsce przez cudzoziemca przekraczającego granicę polsko-ukraińską w ramach MRG w 2013 r. wyniosły 617,26 zł, to jest o 23,2% więcej niż w 2012 r. i w porównaniu ze średnimi wydatkami cudzoziemca przekraczającego tę

²⁸⁵ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2010 r. ... op. cit., s. 44.

²⁸⁶ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2011 r. ... op. cit., s. 46.

²⁸⁷ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2012 r. ... op. cit., s. 46.

granice były o 4,7% niższe. Na towary nieżywnościowe wydano 542,01 zł, z czego przeciętnie najwięcej na zakup materiałów budowlanych – 179 zł, części i akcesoriów do środków transportu – 163 zł, sprzętu gospodarstwa domowego – 76 zł. Z kolei na produkty żywnościowe przeznaczono 74,19 zł, w tym na mięsa i wyroby mięsne – 37 zł.²⁸⁸ W 2014 r. średnio jeden cudzoziemiec podróżujący w ramach małego ruchu granicznego wydał 556,91 zł, o 9,8 % mniej niż w 2013 r. i w porównaniu ze średnimi wydatkami cudzoziemca przekraczającego tę granicę były one o 24,2% niższe.²⁸⁹ Ogólnie na towary nieżywnościowe wydał 459,46 zł, a na towary żywnościowe 95,35 zł.

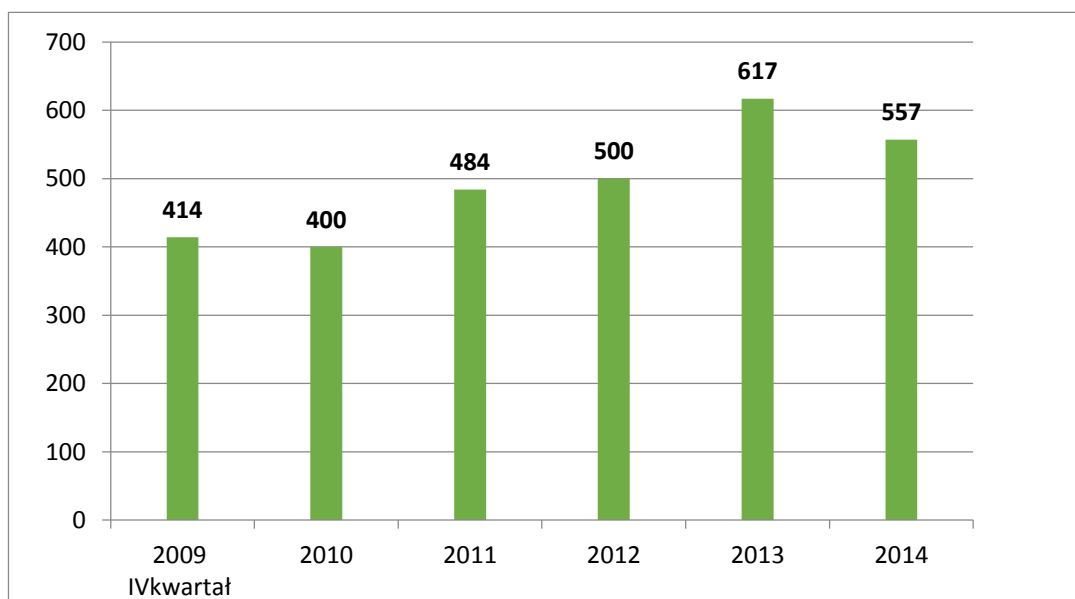
Z analizy powyżej przedstawionych danych wyraźnie wynika, że średnie wydatki ponoszone przez jednego cudzoziemca przekraczającego granicę polsko-ukraińską w ramach małego ruchu granicznego z roku na rok charakteryzowały się wyraźnym wzrostem. W roku 2014 r. zauważamy jednak niewielki spadek w zarysowanej w latach wcześniejszych tendencji. Obrazuje to poniższy wykres nr. 14.

²⁸⁸ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2013 r ... op. cit., s. 49.

²⁸⁹ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2014 r ... op. cit., s. 61.

Wykres nr. 14

**Średnie wydatki poniesione przez jednego cudzoziemca w Polsce
w ramach małego ruchu granicznego z złotych**

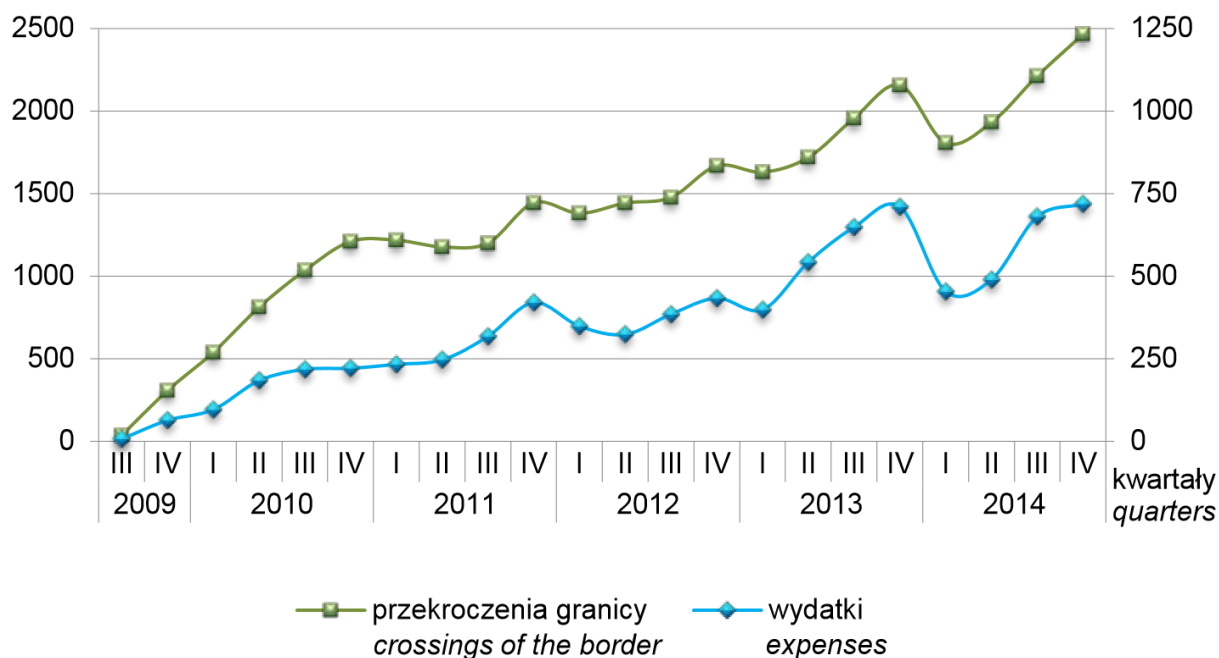


Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk z Raportów GUS za lata 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Z wyjątkiem IV kwartału 2009 r., odnotowuje się systematyczny wzrost średniej wydatków poniesionych przez jednego cudzoziemca. Od 2010 r. do 2013 r. było to wzrost o ponad 217 zł. Na podstawie powyższych danych można zauważyć wyraźną tendencję rosnącą w liczbie wydatków ponoszonych przez cudzoziemców korzystających z małego ruchu granicznego. Wprowadzenie przepisów ułatwiających przekraczanie granicy znacząco wpłynęło na ożywienie ruchu w pasie przygranicznym. Zauważalny jest wpływ na rozmiar ruchu granicznego i wielkość wydatków ponoszonych przez cudzoziemców w strefie przygranicznej. Zarówno liczba cudzoziemców, którzy zamieszkiwali i po przekroczeniu granicy poruszali się w strefie przygranicznej, jak i wartość wydatków ponoszona przez tych cudzoziemców charakteryzowała się wysoką dynamiką na przestrzeni kolejnych kwartałów po wejściu w życie Umowy o małym ruchu granicznym. Zależność między wzrostem liczby przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego, a wydatkami ponoszonymi przez cudzoziemców z niego korzystających prezentuje poniższy wykres nr. 15.

Wykres nr. 15

Udział małego ruchu granicznego w przekroczeniach granicy polsko-ukraińskiej przez cudzoziemców oraz ich wydatki w Polsce



Źródło: Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2015, s. 64.

W przypadku obu wskaźników wyraźnie rysuje się proporcjonalna tendencja wzrostowa, a także, zależność między liczbą przekroczeń, a wydatkami. Wraz ze spadkiem przekroczeń spada wysokość wydatków i odwrotnie wraz ze wzrostem liczby przekroczeń rośnie wysokość wydatków. Oczywiście świadczy to o zależności tych dwóch czynników, a tendencja wzrostowa pokazuje coraz to większe zainteresowanie małym ruchem granicznym, a co z tym idzie rosnącymi przychodami po polskiej stronie polsko-ukraińskiej granicy.

Liczba cudzoziemców, którzy zamieszkiwali i – po przekroczeniu granicy polsko-ukraińskiej – poruszali się w pasie do 30 km od granicy („potencjalny” MRG), miała wyraźną tendencję rosnącą i charakteryzowała się dużą dynamiką. W roku 2010 liczba cudzoziemców spełniających powyższy warunek była ponad dwukrotnie większa niż w 2009, a w 2013 już ponad 3,5-krotnie większa niż w 2009. Wzrost wydatków poniesionych w Polsce przez cudzoziemców poruszających się w tej strefie był jeszcze

większy. W roku 2010 ich wydatki były prawie dwukrotnie wyższe niż w 2009, a w 2013 – ponad pięciokrotnie wyższe niż w 2009. Z kolei liczba cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską, którzy zamieszkiwali w strefie powyżej 30 km od granicy lub po przekroczeniu granicy poruszali się w odległości powyżej 30 km od granicy, charakteryzowała się znacznie niższą dynamiką. W 2010 roku cudzoziemców spełniających ten warunek było o 1,0% więcej niż w 2009, a w 2013 – o 46,6% więcej niż w 2009. Wydatki poniesione w Polsce przez tych cudzoziemców w 2010 r. były o 7,6% niższe w porównaniu z rokiem poprzednim, a w 2013 r. – o 55,7% wyższe niż w 2009 r.²⁹⁰

Analiza danych z całego okresu funkcjonowania małego ruchu granicznego pozwala na porównania ruchu osób oraz wydatków na obszarze przygranicznym po wprowadzeniu ułatwień w przekraczaniu granicy. Wynika z niej, że wprowadzenie omawianej instytucji znacząco wpłynęło na ożywienie przepływu osób na granicy polsko-ukraińskiej. O ożywieniu gospodarczym w strefie przygranicznej przy granicy z Ukrainą po wprowadzeniu małego ruchu granicznego świadczy też dynamicznie zwiększająca się liczba spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego. W końcu 2014 r. w strefie przy granicy z Ukrainą było ich o 94,3 % więcej niż w 2009 r.²⁹¹

Zważywszy na podane wyżej dane i analizy należy ocenić zasadność wprowadzenia małego ruchu granicznego jedynie pozytywnie. Jednym z celów przyświecających ustanowieniu omawianej instytucji była aktywizacja i rozwój gospodarczy obszarów przygranicznych. Wobec przedstawionych faktów oraz dokonanej, na przestrzeni okresu prowadzenia badań, analizy, w mojej ocenie mały ruch graniczny w pełni spełnia swoje zadania w aspekcie ekonomicznym. Jego wprowadzenie przynosi wymierne korzyści dla regionów przygranicznych i osób je zamieszkujących po obu stronach granicy.

²⁹⁰ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2013 r ... op. cit., s. 50.

²⁹¹ Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2014 r ... op. cit., s. 62.

4.3. Aspekt pozaekonomiczny stosowania umowy o małym ruchu granicznym

Całościowe ukazanie problematyki małego ruchu granicznego na polsko-ukraińskiej granicy wymaga przedstawienia jego wpływu na aspekty pozaekonomiczne, rozumiane jako stosunki społeczne i kulturalne, a także względy rodzinne. Jak zostało przedstawione w wykresie nr. 11, około 1/3 respondentów jako jedno z celów wyjazdu wskazało względy rodzinne, 16,7% deklaruje wśród celów przekroczenia granicy wyjazdu turystyczne, a jedynie 2% podaje naukę jako cel wyjazdu.

W tej samej grupie badanych 33,3%²⁹² stwierdziło, że posiada na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rodzinę. Wśród cudzoziemców posiadających rodzinę po polskiej stronie granicy 75%²⁹³ deklaruje utrzymywanie z nią kontaktów. Również 73,3%²⁹⁴ deklaruje utrzymywanie kontaktów rodzinnych przed wprowadzeniem małego ruchu granicznego. 50%²⁹⁵ respondentów przyznało, że wprowadzenie ułatwień w przekraczaniu granicy wpłynęło pozytywnie na częstotliwość odwiedzin rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Względy rodzinne są wymieniane najczęściej jako pozaekonomiczne powody przekraczania granicy polsko-ukraińskiej. Uwarunkowania historyczne przedstawione w rozdziale pierwszym, które wpłynęły na obecny kształt granicy, spowodowały w wielu przypadkach rozdzielenie rodzin linią graniczną. Z pewnością wprowadzenie małego ruchu granicznego wpływa korzystnie na zacieśnianie relacji rodzinnych. Dla połowy respondentów mały ruch graniczny stał się czynnikiem do zintensyfikowania kontaktów z rodziną mieszkającą po drugiej stronie granicy.

W przypadku wyjazdów w celach turystycznych jedynie 15,2%²⁹⁶ wskazało, że wraz z wejściem w życie umowy o małym ruchu granicznym częstotliwość tych wyjazdów zwiększyła się. Ogólnie pojmowane cele kulturowe i społeczne, jako powody przekroczenia granicy w przypadku małego ruchu granicznego na granicy polsko-ukraińskiej nie są często spotykane. Wpływ na to ma z pewnością przede wszystkim charakter obszaru objęty małym ruchem granicznym. Największe ośrodki miejskie w województwach graniczących z Ukrainą takie jak Rzeszów czy Lublin nie są objęte małym ruchem granicznym. Z kolei po ukraińskiej stronie nie wchodzi

²⁹² Dane na podstawie wyników wywiadu pogłębionego ze Lwowa z 2013 r.

²⁹³ Dane na podstawie wyników wywiadu pogłębionego ze Lwowa z 2013 r.

²⁹⁴ Dane na podstawie wyników wywiadu pogłębionego ze Lwowa z 2013 r.

²⁹⁵ Dane na podstawie wyników wywiadu pogłębionego ze Lwowa z 2013 r.

²⁹⁶ Dane na podstawie wyników wywiadu pogłębionego ze Lwowa z 2013 r.

w obszar strefy przygranicznej Lwów i Łuck. Większe ośrodki miejskie oferują bogatszą ofertę kulturalną, która mogłaby przyciągnąć cudzoziemców pragnących z niej skorzystać. W polskiej strefie przygranicznej znajdują się takie miejscowości jak Przemyśl, Jarosław, Sanok, Zagórz, Lubaczów, Tomaszów Lubelski, Hrubieszów czy Włodawa. Oferta kulturalna tych miast nie jest na tyle atrakcyjna, aby w wyraźnie zauważalny sposób zachęcić osoby podróżujące w ramach małego ruchu granicznego do korzystania z niej. Jest to kwestia specyfiki regionu, gdzie obszary przygraniczne w zdecydowanej większości to tereny wiejski. Rozszerzenie strefy przygranicznej na większe jednostki miejskie z pewnością wpłynęłoby na wzrost przekroczeń granicy ze względów społecznych czy kulturalnych. Przykładowo objęcie małym ruchem granicznym Lwowa, który posiada bogatą ofertę kulturalną mogłoby spowodować, że mieszkańcy polskiej strefy przygranicznej zaczęły korzystać z udogodnień wprowadzonych małym ruchem granicznym. Jednak, są to rozważania czysto teoretyczne. Z wyników badań jasno wynika, że głównym celem przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego są względy ekonomiczne. Ceny po polskiej stronie granicy na większość produktów są znacznie niższe niż po stronie ukraińskiej.

4.4. Wnioski

Przedstawienie praktycznego aspektu małego ruchu granicznego na polsko-ukraińskiej granicy w niniejszej rozprawie miało na celu zobrazowanie znaczenia i wagi omawianej instytucji, jak również sprawdzenie czy mały ruch graniczny jest czynnikiem wpływającym na rozwój kontaktów handlowych, społecznych i kulturalnych w obszarze strefy przygranicznej.

Analiza skali i dynamiki przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej przez cudzoziemców w ruchu osobowym oraz wyodrębnienie w niej małego ruchu granicznego zobrazowało stale rosnącą tendencję. Liczba przekroczeń granicy przez cudzoziemców z wyłączeniem małego ruchu granicznego utrzymywała się na podobnym poziomie, z kolei na przestrzeni czterech i pół roku prowadzonych badań liczba przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego przez mieszkańców ukraińskiej strefy przygranicznej, wzrosła do poziomu stanowiącego ponad połowę

wszystkich przekroczeń polsko-ukraińskiej granicy dokonanych przez cudzoziemców w 2013 i 2014 r. Pokazuje to wyraźnie znaczenie i potrzebę istnienia małego ruchu granicznego dla mieszkańców obszarów przygranicznych.

Założeniem małego ruchu granicznego było stworzenie systemu, który ułatwiałby handel, wymianę społeczną i kulturalną pomiędzy sąsiadującymi ze sobą strefami przygranicznymi. Z całą pewnością wprowadzona na polsko-ukraińskiej granicy instytucja ułatwiła przekraczanie granicy oraz wpłynęła bardzo korzystnie na kontakty handlowe. Zdecydowana większość osób korzystających z małego ruchu granicznego wskazuje handel jako główny cel wyjazdu za granicę. Analiza danych z całego okresu funkcjonowania małego ruchu granicznego pozwala porównać ruch osób oraz wydatków na obszarze przygranicznym po wprowadzeniu ułatwień w przekraczaniu granicy. Wynika z niej, że wprowadzenie omawianej instytucji znacząco wpłynęło na ożywienie gospodarcze w strefie przygranicznej. Spowodowało to również dynamiczne zwiększenie liczby spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego przy granicy z Ukrainą. Zauważalny jest wpływ małego ruchu granicznego na rozmiar ruchu granicznego i wielkość wydatków ponoszonych przez cudzoziemców w strefie przygranicznej. Zarówno liczba cudzoziemców, którzy zamieszkiwali i po przekroczeniu granicy poruszali się w strefie przygranicznej, jak i wartość wydatków ponoszona przez tych cudzoziemców charakteryzowała się wysoką dynamiką na przestrzeni kolejnych lat po wejściu w życie Umowy o małym ruchu granicznym. Wraz ze wzrostem liczby przekroczeń rośnie wysokość wydatków. Oczywiście świadczy to o zależności tych dwóch czynników, a tendencja wzrostowa pokazuje coraz to większe zainteresowanie małym ruchem granicznym, a co za tym idzie rosnącymi przychodami po polskiej stronie polsko-ukraińskiej granicy.

Aspekt społeczny i kulturalny nie jest wiodącym powodem do korzystania z małego ruchu granicznego. Wpływ na to ma jednak specyfika obszaru objętego małym ruchem granicznym po obu stronach polsko-ukraińskiej granicy. W myśl Umowy o małym ruchu granicznym objęte nim zostały przede wszystkim obszary wiejskie i niewielkie miejscowości, a główne ośrodki miejskie, które mogłyby wpłynąć na rozwój aspektu pozaekonomicznego, wykraczają poza obszar strefy przygranicznej. Jednak, nie należy deprecjonować ogólnych założeń instytucji małego ruchu granicznego, w innych okolicznościach, np. w przypadku objęcia małym ruchem granicznym dużych aglomeracji miejskich aspekt społeczny i kulturowy jako cel

przekroczenia granicy z pewnością byłyby bardziej zauważalny. Niemniej jednak należy podkreślić wpływ małego ruchu granicznego jako czynnika pozytywnie wpływającego na kontakty handlowe w obszarze granicy polsko-ukraińskiej.

Zakończenie

Przeprowadzone w niniejszej pracy analizy miały na celu kompleksowe przedstawienie instytucji małego ruchu granicznego funkcjonującej na granicy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą jako odstępstwa od reżimu wizowego strefy Schengen.

Punktem wyjścia do rozważań podjętych w rozprawie było przedstawienie ewolucji statusu prawnego polskiej granicy wschodniej na przestrzeni lat, zaczynając od okresu powojennego i ukształtowania się polskiej granicy wschodniej, przez kolejne etapy zmian od rozpadu Związku Radzieckiego poprzez wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i wejście do strefy Schengen. Ukazane w klauzuli czasowej przemiany charakteru prawnego granicy polsko-ukraińskiej zobrazowały ich znaczenie i wpływ na ruch osobowy odbywający się na niej. W tym kontekście istotne zdaje się zwrócenie uwagi na fakt, iż przebieg granicy polsko-ukraińskiej nie ulegał zmianom, z kolei jej prawny status i charakter w ostatnich 26 latach zmieniał się diametralnie. Ze względu na przedmiot rozprawy oraz postawiony na wstępie cel badawczy pracy największe znaczenie miały akcesja Polski w strukturę Unii Europejskiej w 2004 r., oraz przystąpienie do strefy Schengen w 2007 r. Wtedy też nastąpiła najistotniejsza zmiana statusu prawnego polskiej granicy wschodniej. Stała się ona jednocześnie zewnętrzną granicą Unii i strefy Schengen. Postanowienia Układu z Schengen wprowadziły znaczne utrudnienia dla granicznego ruchu osobowego pomiędzy Polską a Ukrainą. Ograniczenia wizowe i utrudnienia występujące po stronie obywateli ukraińskich miały wpływ na poziom tzw. handlu nierejestrowanego. Obszar pogranicza polsko-ukraińskiego to tereny peryferyjne o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, dotknięte wyższym bezrobociem. Zmiany jakie zaszły na granicy wschodniej najbardziej odczuli mieszkańcy strefy przygranicznej, którzy w wielu przypadkach utrzymywali się z handlu przygranicznego. Taki stan rzeczy przewidziano już w 2007 r., gdy Ukraina podpisała umowę ze Wspólnotą Europejską o ułatwieniach w wydawaniu wiz, gdzie zawarta została deklaracja, zgodnie z którą między innymi Polska zobowiązała się przystąpić do rozmów z Ukrainą na temat wdrożenia systemu małego ruchu granicznego.

Ukazanie przemian jakie zachodziły na polsko-ukraińskiej granicy, jak również przedstawienie znaczenia przystąpienia Polski do strefy Schengen,

w szczególności omówienie ram instytucjonalnych i założeń prawnych kodeksu granicznego Schengen w pozwoliło na lepsze zrozumienie znaczenia małego ruchu granicznego jako instytucji stanowiącej odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej i strefy Schengen. Ustalenia te stały się podstawą i zarazem wprowadzeniem do rozważań na temat prawnego charakteru małego ruchu granicznego

Mały ruch graniczny wprowadzony do unijnego systemu prawnego mocą Rozporządzenia 1931/2006 zdefiniowany jest jako regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej państwa sąsiedniego. W Rozporządzeniu 1931/2006 zawarte są przepisy szczegółowo regulujące zasady i warunki funkcjonowania omawianej instytucji, jak również dające legitymacje państwom członkowskim do zawierania umów bilateralnych z państwami trzecimi wprowadzających mały ruch graniczny na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Mały ruch graniczny stanowi odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej, określonych w kodeksie granicznym Schengen, dając tym samym możliwość interpretacji przepisów Rozporządzenia 1931/2006 w sposób wolny od reguł nałożonych przez *acquis Schengen*, pozwala odczytywać je w wykładni funkcjonalnej i celowościowej. Jednocześnie niniejsze Rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, a poprzez realizację zawartych w nim celów, a mianowicie ustanowienie kryteriów i warunków dla wprowadzenia zasad małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych, ma bezpośredni wpływ na dorobek prawny Unii Europejskiej w zakresie granic zewnętrznych.

Rzeczpospolita Polska poprzez zawarcie Umowy o małym ruchu granicznym z Ukrainą zrealizowała delegacje wynikającą z Rozporządzenia 1931/2006 pozwalającą zawrzeć stosowną umowę międzynarodową z państwem trzecim. Jej celem jest zapewnienie ułatwień w przekraczaniu polsko-ukraińskiej granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej, wzmocnienia wzajemnych kontaktów między nimi oraz rozwoju szeroko rozumianej współpracy w strefie przygranicznej. Umowa obowiązuje nieprzerwanie od 1 lipca 2009 r., jest to umowa międzynarodowa zawarta w trybie złożonym, dwustronna i bezterminowa. Pomimo międzynarodowego charakteru

Umowy zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą na treść jej przepisów bezpośredni wpływ miały przepisy Rozporządzenia 1931/2006. Rzeczpospolita Polska jako członek Unii Europejskiej oraz państwo w pełni wdrażające dorobek Schengen, pragnąc zawrzeć umowę o małym ruchu granicznym z państwem trzecim, mogła tego dokonać jedynie w oparciu o przepisy wspomnianego aktu prawnego. Rozporządzenie 1931/2006 jest aktem prawnym o charakterze generalnym, zawierającym normy ogólne i abstrakcyjne. Z kolei Umowa o małym ruchu granicznym jest aktem prawnym, który konkretyzuje ogólne normy prawne i zasady określone w Rozporządzenia 1931/2006. Umowa o małym ruchu granicznym zawiera elementy umowy wykonawczej o czym świadczy fakt, że Komisja nadzoruje wprowadzanie umów o małym ruch granicznym i kontroluje ich zgodność z unijnymi przepisami o małym ruchu granicznym. Sytuacją niepożądaną jest obowiązywanie umowy o małym ruchu granicznym w państwie członkowskim, której przepisy byłyby niezgodne z zasadami określonymi w Rozporządzeniu 1931/2006.

Analiza źródeł instytucji małego ruchu granicznego stała się podstawą do dalszych rozważań. Przybliżenie aspektu proceduralnego małego ruchu granicznego w rozdziale trzecim pozwoliło na dokładniejsze omówienie tematu, jak również przedstawienie omówionych przepisów prawa w kontekście ich stosowania, zarówno z perspektywy organów państwa, które mają za zadanie ich wykonywanie, jak i podmiotów, którym nadają one uprawnienia i obowiązki.

Wprowadzone Umową o małym ruchu granicznym przepisy zezwalają osobom mieszkającym w strefie przygranicznej przez okres przynajmniej 3 lat uzyskać zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. Po ukraińskiej stronie granicy obszar strefy zamieszkały jest przez przeszło 1,2 mln osób. Prawidłowe funkcjonowanie małego ruchu granicznego zależne jest od Konsulatów Generalnych Polski na Ukrainie we Lwowie i w Łucku oraz Straży Granicznej. Konsulaty mocą przepisów Umowy o małym ruchu granicznym odpowiedzialne są za wydawanie zezwoleń na mały ruch graniczny mieszkańcom strefy przygranicznej. Na podstawie przeprowadzonych badań wyraźnie widać, że stosowane tam procedury działają sprawnie, a liczba wydawanych zezwoleń systematycznie rośnie. Warto również podkreślić fakt, że przypadki odmów wydania zezwoleń są coraz rzadsze i w ogólnym rozrachunku stanowią jedynie niewielki procent w stosunku do zezwoleń wydanych.

Z kolei Straż Graniczna jest odpowiedzialna za obsługę przekraczania granicy przez cudzoziemców w ramach małego ruchu granicznego oraz kontrolę legalności ich pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przekroczenie granicy w ramach małego ruchu granicznego przez cudzoziemców odbywa się na polsko – ukraińskich przejściach granicznych przeznaczonych dla międzynarodowego ruchu osobowego w trybie uproszczonym bez stemplowania zezwoleń oraz dokumentów podróży przy wjeździe i wyjeździe. Straż Graniczna jest organem właściwym do sankcjonowania naruszeń zasad małego ruchu granicznego przez cudzoziemca. W myśl Umowy o małym ruchu granicznym jako naruszenia należy rozumieć przebywanie cudzoziemca poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem może przebywać oraz przebywanie cudzoziemca na terytorium państwa sąsiedniego po upływie okresu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia. Jednak jak pokazują zaprezentowane w rozprawie wyniki badań przypadki łamania zasad małego ruchu granicznego są niezwykle rzadkie, szczególnie biorąc pod uwagę ilość cudzoziemców podróżujących w ramach małego ruchu granicznego. Pozwala to stwierdzić, że funkcjonowanie omawianej instytucji w aspekcie proceduralnym należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

Kryteria i warunki korzystania z małego ruchu granicznego zapewniają równowagę pomiędzy ułatwianiem przekraczania granicy mieszkańcom strefy przygranicznej działającym w dobrej wierze i mającym uzasadnione powody do częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej, z jednej strony, a potrzebą zapobiegania nielegalnej imigracji oraz potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa, jakie stanowi działalność przestępcza, z drugiej strony. Funkcjonowanie małego ruchu granicznego na polsko-ukraińskiej granicy nie wpływa negatywnie na bezpieczeństwo zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

Ostatnim elementem rozważań podjętych w pracy było ukazanie małego ruchu granicznego na polsko-ukraińskiej granicy w praktycznym aspekcie jego stosowania przez podmioty do tego uprawnione. Najbardziej zauważalnym elementem tej charakterystyki jest stale rosnąca liczba przekroczeń granicy w ramach małego ruchu granicznego. W 2013 r. i 2014 r. stanowił on już ponad połowę wszystkich przekroczeń granicy przez cudzoziemców w ruchu osobowym. Założeniem małego ruchu granicznego było stworzenie systemu, który ułatwiałby handel, wymianę społeczną i kulturalną pomiędzy sąsiadującymi ze sobą strefami przygranicznymi. Z całą

pewnością wprowadzona na polsko-ukraińskiej granicy instytucja ułatwiła przekraczanie granicy oraz wpłynęła bardzo korzystnie na kontakty handlowe. Zdecydowana większość osób korzystających z małego ruchu granicznego wskazuje handel jako główny cel wyjazdu za granicę. Analiza danych z całego okresu funkcjonowania małego ruchu granicznego pozwala na porównanie ruchu osób oraz wydatków na obszarze przygranicznym po wprowadzeniu ułatwień w przekraczaniu granicy. Wynika z niej, że wprowadzenie omawianej instytucji znacząco wpłynęło na ożywienie gospodarcze w strefie przygranicznej. Spowodowało to również dynamiczne zwiększenie liczby spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego przy granicy z Ukrainą. Analiza badań i danych statystycznych dokonana w rozdziale czwartym pozwala stwierdzić, że mały ruch graniczny jest czynnikiem wpływającym na rozwój kontaktów handlowych w obszarze strefy przygranicznej. Aspekt społeczny i kulturalny nie jest wiodącym powodem do korzystania z małego ruchu granicznego. Wpływ na to ma jednak specyfika obszaru objętego małym ruchem granicznym po obu stronach polsko-ukraińskiej granicy. Zgodnie z treścią Umowy o małym ruchu granicznym objęte nim zostały przede wszystkim obszary wiejskie i niewielkie miejscowości, a główne ośrodki miejskie, które mogłyby wpłynąć na rozwój aspektu pozaekonomicznego, wykraczają poza obszar strefy przygranicznej. Jednak, nie należy deprecjonować ogólnych założeń instytucji małego ruchu granicznego, w innych okolicznościach, np. w przypadku objęcia małym ruchem granicznym dużych aglomeracji miejskich aspekt społeczny i kulturowy jako cel przekroczenia granicy z pewnością byłby bardziej zauważalny.

Niniejsza rozprawa miała na celu kompleksowe przedstawienie małego ruchu granicznego między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą. Udało się tego dokonać poprzez zaprezentowanie i analizę regulacji prawnych dotyczących omawianej instytucji zarówno na poziomie europejskim jak i krajowym. Uzupełnieniem strony prawnej rozprawy i zarazem rozwinięciem przedstawionych tam założeń była część ukazująca praktyczny wymiar funkcjonowania małego ruchu granicznego. Uwidocznienie procedur działania małego ruchu granicznego pozwala na lepsze zrozumienie omawianej instytucji. Z kolei swoistym podsumowaniem rozprawy jest zobrazowanie stosowania i wpływu Umowy o małym ruchu granicznym na podmioty nią objęte. Taki kształt rozprawy pozwolił na zrealizowanie założonych celów badawczych.

Oczywiście, należy również zwrócić uwagę na krytyczną refleksję rozprawy. W jej toku nie udało się w pełni przedstawić oddziaływania omawianej instytucji na rozwój kontaktów społecznych i kulturalnych. Ze względu na wąsko przedstawiony temat i cel pracy nie zostały dokonane porównania funkcjonowania małego ruchu granicznego w innych państwach członkowskich. Nie zostało również przedstawione w formie porównawczej oddziaływanie małego ruchu granicznego z Federacją Rosyjską. Jednak w tym przypadku inna specyfika regionu oraz krótszy okres funkcjonowania nie pozwoliłyby na uzyskanie miarodajnych wyników.

Podsumowując należy stwierdzić, iż podjęte w pracy rozważania wykazały prawdziwość postawionych we wstępie tez poprzez realizację celów badawczych. W toku rozprawy udało się przedstawić mały ruch graniczny na polsko-ukraińskiej granicy jako wyjątek od reżimu wizowego strefy Schengen, który w pełni realizuje przepisy Rozporządzenia 1931/2006. Funkcjonowanie małego ruchu granicznego nie wpływa negatywnie na bezpieczeństwo zewnętrznych granic Unii Europejskiej i strefy Schengen, a wręcz jest czynnikiem wpływającym na rozwój kontaktów handlowych w obszarze strefy przygranicznej.

Wypada również zastanowić się nad możliwością dalszej pracy nad tematyką małego ruchu granicznego. Zasadne wydaje się kontynuowanie obserwacji procesów zachodzących na polsko – ukraińskiej granicy pod kątem ich zmian lub utrzymania zaobserwowanych już tendencji. Możliwe jest pogłębienie dotychczasowych rozważań o nowe badania, których wyniki mogłyby odpowiedzieć na pytania badawcze i tezy, których nie udało się udowodnić w niniejszej rozprawie. Również zasadne wydaje się być zaprezentowanie porównawcze małego ruchu granicznego funkcjonującego na granicy między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską oraz między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą. Analizując powyżej wskazane wnioski jasno wynika z nich, że mały ruch graniczny jest niezmiernie interesującą instytucją, która z pewnością wymaga dalszych badań, jak i dalszego rozwoju.

Bibliografia

Literatura

- Apanowicz J., *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej*, Warszawa 2005.
- Balawajder G., *Ewolucja państwa granic a przyszłość państwa narodowego*, (w:) *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S. Grochmalski, Opole 2010.
- Balawajder G., *Granica państwa jako kategoria geograficzna, prawna, polityczna i społeczna*, (w:) *Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej* red. S.M. Grochalski, Dąbrowa Górnicza 2012.
- Balawajder G., S. M. Grochalski, *Raport z badań Granice w Unii Europejskiej*, Opole 2010.
- Balawajder G., *Zanik czy nowe funkcje granicy w Unii Europejskiej*, (w:) *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S. Grochmalski, Opole 2010.
- Bidzińska-Jakubowska B., *Unia Europejska - Instytucje, porządek prawny, polityki wspólne, integracja Polski z UE*, Opole 2000.
- Bieńkowska A., *Prawne aspekty funkcjonowania małego ruchu granicznego Polski z Obwodem Kaliningradzkim FR. Zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP w świetle Umowy o małym ruchu granicznym*, (w:) *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym, implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. O. Łachacz, J. Galstera, Olsztyn 2013.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszaw 2009.
- Cesarz M., *Wpływ członkostwa Polski w strefie Schengen na zmiany w polskiej polityce wizowej*, (w:) *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schegen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014.
- Chatterjee C., *International Law and Diplomacy*, Londyn 2007.
- Chruściak R., *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

Czapiewski T., *Teoria wielostrumieniowości i jej użyteczność w wyjaśnianiu procesu politycznego w Unii Europejskiej*, (w:) *Polska w Unii Europejskiej wyzwania, możliwości, ograniczenia*, red. D. Kowalewska, R. Podgórzeńska, Toruń 2013.

Czarnecki P., Czerwińska M., Mamak K., Sharvan O., *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2013.

Dąbrowski P., *Cudzoziemiec niepożądany w polskim prawie o cudzoziemcach*, Warszawa 2011.

Doliwa-Klepacka A., *Local border traffic in European Union legislation*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013.

Doliwa-Klepacka A., *Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, (w:) M. Zdanowicz red., *Przyjazna granica niezbędnym elementem wzmacniania stosunków społeczeństw Polski i Rosji*, „Białostockie Studia Prawnicze”, Z. 9, Białystok 2011.

Dominiczak H., *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966-1996*, Warszawa 1998.

Dubaj S., *Transgraniczny przepływ osób w Unii Europejskiej – doświadczenia Polski w latach 2004-2009*, (w:) *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia, oczekiwania, wyzwania*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.

Dubaj S., *Osobowy ruch graniczny na granicach zewnętrznych po wejściu Polski do strefy Schengen ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji wdrożenia zasad małego ruchu granicznego*, (w:) *Polska w strefie Schengen*, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.

Dubowski T., *Granica polsko-rosyjska jako granica zewnętrzna Unii Europejskiej*, (w:) M. Zdanowicz red., *Przyjazna granica niezbędnym elementem wzmacniania stosunków społeczeństw Polski i Rosji*, „Białostockie Studia Prawnicze”, Z. 9, Białystok 2011.

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

Dubowski T., *Local border traffic – political conditions of the development of bilateral relations between the Member States and third countries*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013.

Duda R., *Integracja Polski z Unią Europejską Wybrane aspekty polityki integracyjnej w latach 1991-2004*, Wrocław 2004.

Dudzic A., *Polska w Schengen*, Warszawa 2008.

Dynia E., *Integracja Europejska*, Warszawa 2006.

Fieducik B., *Instytucja małego ruchu granicznego*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Frankowska M., *Prawo Traktatowe*, Warszawa 1997.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2013.

Grochalski S., *Granice. Prawno międzynarodowe regulacje*, (w:) *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S. Grochmalski, Opole 2010.

Grochalski S., *Wprowadzenie do problematyki instytucji granicy państwa. Refleksje obywatela Unii Europejskiej*, (w:) *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S. Grochmalski, Opole 2010.

Gruszczak A., *Kierunki ewolucji acquis Schengen w świetle propozycji Komisji Europejskiej po 2011 r.*, (w:) *Wpływ acquis communautaire i acquis Schengen na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014.

Gryc W., *Wsparcie ukraińskich służb ochrony granic na drodze prowadzonych reform.*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Gryz J., *Przystąpienie Polski do strefy Schengen, a jej relacje ze wschodnimi sąsiadami – Rosją, Białorusią i Ukrainą*, (w:) *Polska w strefie Schengen*, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.

Grzelak A., *Zarządzanie granicami w strefie Schengen. Czy tworzone systemy informacyjne stanowią wyzwanie dla ochrony danych osobowych w UE? Przykład SIS II i pakiet „inteligentnych granic”*, (w:) *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014.

Grzesik A., Grygiel P., *Współpraca regionalna w perspektywie integracji europejskiej*, (w:) *Problemy rozwoju przygranicznych regionów wschodniej Polski*, red. C. Sadowska – Snarska, Białystok 2002.

Heffner K., *Granica – rozwój instytucji (definicja, etymologia, typologia)*, (w:) *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S. Grochmalski, Opole 2010.

Hleda N., *Mały ruch graniczny między Polską a Białorusią – w oczekiwaniu na zmiany*, (w:) *Współpraca międzynarodowa a rozwój regionalny*, red. S. Czupryński, Białystok 2013.

Jabłoński M., *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007.

Jakubaszek A., *Koncepcja przystosowania SG do pełnej realizacji Układu z Schengen*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Jakubczak R., Wiśniewski B., *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej stan obecny i prognozy na przyszłość*, Szczytno 2015.

Jarzyna F., *Umowy graniczne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1974.

Joniec T., *Polska służba konsularna 1918-1995*, Warszawa 1996.

Kaczmarek M., Olejnik I., Springer A., *Badania jakościowe – metody i zastosowania*, Warszawa 2013.

Kałużyńska M., Smyk K., Wiśniewski J., *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Kenig-Witkowska M., Łazowski A., Ostriański R., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Kielc M., *Wybrane zagadnienia funkcjonowania polskiej Straży Granicznej w strukturach Schengen – sytuacja po I półroczu*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Klaflkowski A., *Granica polsko-niemiecka po II Wojnie Światowej*, Poznań 1970.

Krietinin G.W., Mironiuk D.A., *Miestnoje Prigranicznoje Pieriedwizenije Kak Forma Libieralizacii Wizowego Rieżima i razwitija tierritorii*, *Baltijskij riegion*, N4 (22), 2014.

Kuźniak B., *Prawo dyplomatyczne i konsularne – wykłady wprowadzające*, Warszawa 2015.

Maksimczuk A, E. Kleszczewska, I. Wakuluk, *Friendly eastern border The case study of Podlaskie voivodship*, Saarbrucken 2012.

Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007.

Maksimczuk A., Sidorowicz L., *Polska granica wschodnia w warunkach transformacji. Wybrane aspekty*, Białystok 2008.

Miluski T., *Marginalizacja demograficzna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, (w:) *Polska w Unii Europejskiej wyzwania, możliwości, ograniczenia*, red. D. Kowalewska, R. Podgórzeńska, Toruń 2013.

Modrzejewski A., *Zmiany w przedmiocie wiz jednolitych w polskiej ustawie o cudzoziemcach*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Mostovyy A., *Skipping and taxation of goods transported through the customs border of Ukraine by citizens*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013.

Parol A., *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-254/11 Oskar Shomodi*, *Monitor prawa celnego i podatkowego*, 2013, nr 7.

Parol A., *Konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej i strefie Schengen dla ruchu osobowego na wschodniej granicy Rzeczypospolitej Polskiej – analiza prawna*, (w:)

Wpływ acquis communautaire i acquis Schengen na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014.

Perkowska M., *Criminological aspects of local border traffic on the Polish section of the European Union's external border*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013.

Piekutowska A., Kamiński R., Wakuluk I., *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 on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013.

Piekutowska A., Dubowski T., *Wschodnia granica Polski zewnętrzną granicą UE – konsekwencje dla ruchów migracyjnych do Polski*, (w:) *Granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej. Pomędzy otwartością a izolacją*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Poznań 2011.

Piekutowska A.M., *Ekonomiczne implikacje przystąpienia do Układu z Schengne*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Pietras-Eichgerger M., *Wybrane aspekty bezpieczeństwa granicy polsko-ukraińskiej* (w:) *Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Konopka, G. Sobolewski, Białystok 2011.

Podgórski R.A., *Metodologia badań socjologicznych*, Bydgoszcz-Olsztyn 2007.

Pogoda M., *Straż Graniczna w procesie dostosowania do wymogów Unii Europejskiej i strefy Schengen*, (w:) *Wpływ acquis communautaire i acquis Schengen na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014.

Rogała R., *Polska w Schengen.*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Rogowska A., Stępień S., *Granica polsko-ukraińska w ostatnim półwieczu*, <http://www.ji.lviv.ua/n20texts/pol/rog-st-pol.htm>, dostęp dnia 31.01.2016.

Rowińska K., *Wpływ prawa Unii Europejskiej na kształt projektowanej ustawy o cudzoziemcach*, (w:) *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym, implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. O. Łachacz, J. Galstera, Olsztyn 2013.

Rybicki R., *Poland: preparations and implementation of Schengen acquis*, (w:) *Poland and Schengen – last lap or the beginning of a difficult climbing*, red. A. Gruszczak, K. Reczkin, Warsaw 2006.

Sawicki S., *Prawa państwa do regulowania międzynarodowego ruchu osobowego*, Warszawa 1986.

Sawicki S., *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003.

Senft S., *Terytorium państwa. Historia powstania granic*, (w:) *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S. Grochmalski, Opole 2010.

Stachak S., *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Warszawa 2013.

Stachowicz M., *Przystąpienie Polski do strefy Szengen – szanse i zagrożenia*, (w:) *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia, oczekiwania, wyzwania*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.

Stępień – Kuczyńska A., Słowikowski M., *Unia Europejska a państwa Europy wschodniej*, Warszawa 2008.

Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2012.

Suwałko-Karetko A., *Status konsula w prawie polskim*, Warszawa 2008.

Szachoń-Pszenny A., *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011.

Szachoń-Pszenny A., *Polska jako państwo członkowskie strefy Schengen na tle innych typów uczestnictw w acquis Schengen*, (w:) *Wpływ acquis communautaire i acquis Schengen na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Szachoń-Pszenny, Lublin 2014.

Szewczak M., *Rozwój regionalny w obszarze transgranicznym Polski i Ukrainy*, (w:) *Nauki prawne pomiędzy tradycją a współczesnością*, red. A. Dębiński, M. Pyter, B. Czech-Jeziarska, Lublin 2011.

Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2005.

Szymański J., *The good neighborliness principle in international law. Chosen aspects*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013.

Szymański J., *Dwustronne umowy o małym ruchu granicznym państw członkowskich z krajami sąsiedzkimi elementem liberalizacji polityki wizowej UE*, (w:) *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, red. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, Białystok 2009.

Trojanowska – Strzęboszewska M., *Wpływ prawa i polityki Unii Europejskiej w zakresie przekraczania granic zewnętrznych na kwestie dotyczące kontroli i warunków wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014.

Trojanowska-Strzęboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka zewnętrznych granic Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Trzeciak S., *Gra o Europę. Negocjacje akcesyjne Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2010.

Tyranowski J., *Sukcesja państwa a traktaty w sprawie granic*, Poznań 1979.

Wasilewski A., *Granica Lorda Curzona, polska granica wschodnia od wersalu do Schengen (traktaty, umowy, przejścia graniczne, podróże, wize)*, Toruń 2003.

Wawrzusiszyn A., *Wybrane problemy transgranicznego bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 2012.

Wiśniewska J., *Wywiad jako technika gromadzenia danych w badaniach jakościowych*, (w:) *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działań Unii Europejskiej*, red. Kamil Ławniczak, Warszawa 2013.

Wiśniewski P., *Dorobek acquis Schengen – charakterystyka podstawowych dokumentów i jego stosowanie w Polsce*, (w:) *Polska w strefie Schengen*, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.

Witkowski P., *Polska w porozumieniu Schengen – szanse i zagrożenia dla współpracy gospodarczej na pograniczu polsko-ukraińskim*, (w:) *Polska w strefie Schengen*, red. W. Bednaruk, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin 2010.

Witkowski P., *Współpraca transgraniczna z Ukrainą w realiach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, (w:) *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia, oczekiwania, wyzwania*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.

Wnorowski H., *Międzynarodowe uwarunkowania procesów rozwojowych regionów*, (w:) *Problemy rozwoju przygranicznych regionów wschodniej Polski*, red. C. Sadowska – Snarska, Białystok 2002.

Wróbel A., *Stosowanie prawa Unii europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010.

Wytrązek W., *Przedsiębiorczość w obszarze przygranicznym Polski i Ukrainy Wybrane aspekty prawne*, (w:) *Nauki prawne pomiędzy tradycją a współczesnością*, red. A. Dębiński, M. Pyter, B. Czech-Jeziarska, Lublin 2011.

Zdanowicz M., Doliwa-Klepcka A., *Zmiany zasad w ruchu osobowym*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Zdanowicz M., *Agreements on local border traffic between Poland and neighboring states – selected legal aspects*, (w:) *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Warszawa-Białystok 2013.

Zdanowicz M., Doliwa – Klepcka A., *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, (w:) *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Białystok 2010.

Zdanowicz M., Doliwa – Klepcka A.: *The evolution of the visa policy of the European Union: selected issues*, (w:) *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy*

Srodkowo – Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi, red. M. Zdanowicz, A. Doliwa – Klepacka, Białystok 2009.

Zdanowicz M., Doliwa-Klepacka A., *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do Strefy Schengen*, (w:) *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009.

Żegota K., *Polsko-Rosijskoje Sogłaszenije o Mestnom Prigranicznom Pieriedwizenii w Kontiektie Wzaimootnoszijenij Ewropejskiego Sojuza i Rosijskoj Fiedieracii*, *Bałtijskij riegion*, N3 (21), 2014.

Wykaz źródeł prawa

Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2004 r. przewidująca stosowanie procedury określonej w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych obszarów objętych tytułem IV części trzeciej Traktatu, Dz.U. L 394/45 z 31.12.2004.

Drugi Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisany w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku.

Konwencja między Polską a Niemcami o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w Gdańsku w 1924 r., Dz.U. 1926, Nr65, poz. 383.

Konwencja między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Czechosłowacką o małym ruchu granicznym, podpisana w 1959 r., Dz.U. 1960, Nr 27, poz. 153.

Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Rumunii, dotycząca ułatwień w małym ruchu granicznym polsko-rumuńskim, podpisana w Warszawie w 1929 r., Dz.U.1931, Nr 61, poz. 492.

Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeskosłowacką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w Pradze w 1925 r., Dz. U. 1926, Nr 43, poz. 263.

Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 19 czerwca 1990 r., Dz. U. L 239/19 z 2000.

Oświadczenie Rządowe z dnia 16 maja 1970 r. w sprawie wejścia w życie Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych bezwizowych podróżach obywateli obu Państw, sporządzonej w Moskwie dnia 5 lutego 1970 r., Dz.U. 1970 nr 15 poz. 129.

Oświadczenie rządowe z dnia 20 czerwca 2009 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokołu, podpisanego w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. 2009 nr 103 poz. 859.

Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o uproszczonym trybie przekraczania granicy państwowej przez obywateli zamieszkałych w miejscowościach przygranicznych, podpisane w Moskwie dnia 14 maja 1985 r., Dz.U. 1986 nr 24 poz. 114.

Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego podpisanej w Kijowie dnia 30 lipca 2003 r., Monitor Polski z 2009 r. nr 37 poz. 571.

Rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich Dz.U. L 157 z 15.6.2002.

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), Dz. U. L 105 z 13.04.2006.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2008 nr 236 poz. 1646.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru

zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2011 nr 146 poz. 875.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu podczas kontroli granicznej zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2008 nr 235 poz. 1612.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2009 nr 207 poz. 1600.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 2014 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego podczas kontroli granicznej, Dz.U. 2014 poz. 1528.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia, Dz.U. 2014 poz. 554.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 roku ustanawia przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 365 z 30.12.2006.

Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty,

Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864.

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z dnia 18 maja 1992 r., Dz.U. z 1993 nr 125 poz. 573.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) - Protokoły - Załączniki - Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, Dz. U. C 326, 26.10.2012.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 325 z 24.12.2002.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. U. WE C 340 z 10.11.1997.

Traktatu o Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana) - B. Protokoły dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską - Protokół (nr 2) włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej (1997), OJ C 321E, 29.12.2006.

Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa, Dz.U. 1981 nr 29 poz. 155.

Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia z dnia 14 czerwca 1985 r., Dz. U. L 239/19 z 2000.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o małym ruchu granicznym, podpisana w 1992 r., M.P. 2003, Nr 37, poz. 524.

Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Niemieckiej Republiki Demokratycznej o wzajemnych podróżach obywateli obu państw, podpisana w Warszawie dnia 25 listopada 1971 r., Dz.U. 1971 nr 35 poz. 307.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach ruchu osobowego z dnia 30 lipca 2003, Monitor Polski z 2003 r. nr 56 poz. 878.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokół, podpisany w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. 2009 nr 103 poz. 858.

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.

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.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym, podpisana w Mińsku dnia 26 sierpnia 2003 r., Monitor Polski. 2003 nr 49 poz. 754.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego z dnia 12 lutego 2010 r., nieopublikowana, nie została ratyfikowana przez stronę Białoruską

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o ruchu bezwizowym z dnia 25 czerwca 1996 r., <http://www.msz.gov.pl/bpt/documents/8113.pdf>, dostęp dnia 31.01.2016.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym, podpisana w 1995 r., Dz.U. 1996, Nr 46, poz. 207.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o małym ruchu granicznym, podpisana w 1996 r., Dz.U. 1997, Nr 127, poz. 827.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Rzeszą Niemiecką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w 1931 r., Dz.U 1933, Nr 101, poz. 771.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o zmianie odcinków terytoriów państwowych, podpisana dnia 15 lutego 1951 r., Dz.U. 1952 nr 11 poz. 63.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko - radzieckiej granicy państwowej z dnia 16 sierpnia 1945 r., Dz. U. 1947, nr 35, poz. 167.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o stosunkach prawnych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy z sprawach granicznych z dnia 12 stycznia 1993 r., Dz.U. z 1994 nr 63 poz. 267.

Umowa między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz z dnia 18 czerwca 2007 r., Dz. U. L 332/68 z 2007.

Ustawa o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r., Dz.U. nr 78, poz. 461 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013 poz. 1650.

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 1990 nr 78 poz. 462.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1175.

Ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2008 nr 216 poz. 1367.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2013 r. poz. 395, 765 i 1247

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. 2001 nr 106 poz. 1148.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o ratyfikacji Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku, Dz.U. 2015 poz. 1178.

Ustawa z dnia 6 marca 2009 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, oraz Protokołu, podpisanego w Warszawie dnia 22 grudnia 2008 roku, między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zmianie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, Dz.U. 2009 nr 66 poz. 555.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz. U. 2007 nr 180 poz. 1280.

Inne dokumenty

Komunikat Komisji „W kierunku zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami Państw Członkowskich Unii Europejskiej” z dnia 7 maja 2002 r., COM (2002)233 z 07.05.2002 r.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem nr 1931/2006, COM(2011) 47, z dnia 9.02.2011.

Komunikat w sprawie „Rozszerzenie Europy”, COM(2003)104 z 11.3.2003.

Konkluzje Prezydencji – Bruksela, 4-5 listopada 2004 r., z 8.12.2004 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/82550.pdf, dostęp dnia 31.01.2016.

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z upoważnienia ministra na zapytanie nr 1497 w sprawie stosowania przepisów układu z Schengen, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/44E1EDA2>, dostęp dnia 31.01.2016.

Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z upoważnienia ministra na interpelację nr 4171 w sprawie sytuacji na granicy polsko-ukraińskiej, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/67D0384A>, dostęp dnia 31.01.2016.

Plan for the Management of the External Borders of the Member States of the European Union, doc 10019/02 z 14.06.2002, <http://www.refworld.org/pdfid/3f4e3c51d.pdf>, dostęp dnia 31.01.2016.

Proposal for a Council Regulation on the establishment of a regime of local border traffic at the temporary external land borders between Member States 2003/0194 (CNS), COM(2003) 502 final, z 14.08.2003.

Rozwój acquis w zakresie lokalnego ruchu granicznego - COMMISSION STAFF WORKING PAPER: Developing the Acquis on Local Border Traffic, SEC(2002)947 z 9.9.2002 r.

Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2015.

Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2014.

Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2013.

Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2009 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2010.

Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2010 r., Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa- Rzeszów 2011.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich, COM(2009)382, z 24.07.2009.

Sprawozdanie z 13 grudnia 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państw Członkowskich i

zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instrukcje Konsularne, COM(2005)0056 – C6 0049/2005 – 2005/0006(COD), z dnia 13.05.2005.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, opinia nr MIN.MD/2912/08/DP/ma z dnia 2.12.2008, nieopublikowana.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, opinia nr Min.MD/6555/2008/DP/ma z dnia 14.11.2008, nieopublikowana.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, opinia nr Min.MD/6862/2008/DP/ma z dnia 24.11.2008, nieopublikowana.

Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych Państwa Członkowskich i zmieniającego Konwencję z Schengen oraz Wspólne Instrukcje Konsularne, COM(2005) 56 końcowy, z 23.02.2005.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-245/11 Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége przeciwko Oskarowi Shomodiemu,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135406&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=267376>, dostęp dnia 31.01.2016.

Wyrok z dnia 30 września 1982 r. w sprawie 242/81 Societe Roquette Freres v. Council of European Communities, Isoglucose, ERC 1982.

Wyrok Trybunału z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze, ECR 1972.

Strony internetowe

Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu>

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: <https://www.premier.gov.pl/>

Komisja Europejska: <http://ec.europa.eu/>

Legislative Observatory, <http://www.europarl.europa.eu>

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: <http://www.sejm.gov.pl/>

Straż Graniczna, <http://www.strazgraniczna.pl>

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej: <http://curia.europa.eu/>

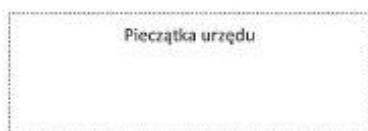
Unia Europejska, <http://europa.eu/>

Załączniki

Załącznik nr 1

Wzór wniosku o wydania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego na podstawie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2011 nr 146 poz. 875.

WNIOSEK O WYDANIE ZEZWOLENIA NA PRZEKACZANIE GRANICY W RAMACH MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO



Formularz wniosku jest bezpłatny

1. Nazwisko		<i>aktualna fotografia</i>
2. Inne nazwiska (nazwisko rodowe)		
3. Imiona		
M <input type="checkbox"/> K <input type="checkbox"/>	4. Miejsce i kraj urodzenia	5. Obywatelstwo
6. Numer paszportu		7. Wydany przez
8. Wydany dnia		9. Ważny do
10.	Adres stałego zamieszkania (ulica / numer domu / numer lokalu mieszkalnego)	Od dnia
	Miejscowość	Gmina*
	Powiat/Rejon	Województwo/Obwód
11.	Cel podróży do polskiej strefy przygranicznej (wstawić krzyżyk przy odpowiednich rubrykach)	
Odwiedziny	Działalność gospodarcza	Kontakty rodzinne
Kultura	Pobyt służbowy	Współpraca transgraniczna
Odwiedzanie grobów	Inne (proszę wymienić jakie)	

WYPEŁNIA URZĄD:

Data złożenia wniosku

Przyjmujący wniosek

* Wypełniają tylko mieszkańcy białoruskiej strefy przygranicznej.

Załącznik nr 2

Wzór zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego na podstawie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2011 nr 146 poz. 875.

Rzeczpospolita Polska

MRG

**ZEZWOLENIE NA PRZEKRACZANIE GRANICY
W RAMACH MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO**

1*

NAZWISKO

IMIĘ

DATA URODZENIA

PEŁC

NUMER DOKUMENTU PODRÓŻY

OBYWATELSTWO

NUMER ZEZWOLENIA

MZZ700001

DATA WYDANIA

Wzrost: 170 cm, Ciężar ciała: 70 kg, Kolor włosów: ciemny, Kolor oczu: niebieski, Kolor skóry: jasna, Ciężar ciała: 70 kg, Wzrost: 170 cm, Ciężar ciała: 70 kg, Kolor włosów: ciemny, Kolor oczu: niebieski, Kolor skóry: jasna

MIEJSCE STAŁEGO ZAMIESZKANIA

TERMIN WAŻNOŚCI

ORGAN WYDAJĄCY ZEZWOLENIE

NUMER ZEZWOLENIA

CUDZOZIEMIEC NIE JEST UPRAWNIONY DO PRZEMIESZCZANIA SIĘ POZA STREFĘ PRZYGRANICZNĄ, O KTÓREJ MOWA W UMOWIE O ZASADACH MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO. KAŻDE NARUSZENIE ZASAD MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO PODLEGA SANKCJOM OKREŚLONYM W UMOWIE

2*

1* Nazwa zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego w języku drugiej umawiającej się strony umowy regulującej zasady przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego, zawartej przez Rzeczpospolitą Polską.

2* Pouczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 3 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 zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen (Dz. Urz. UE L 29 z 03.02.2007, str. 3), w języku drugiej umawiającej się strony umowy regulującej zasady przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego, zawartej przez Rzeczpospolitą Polską.

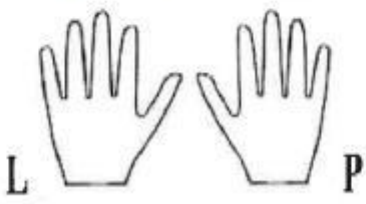
Załącznik nr 3

Wzór wniosku o wydania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego na podstawie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia, Dz.U. 2014 poz. 554.

**WNIOSEK O UDZIELENIE CUDZOZIEMCOWI ZEZWOLENIA
NA PRZEKRACZANIE GRANICY
W RAMACH MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO**

Pieczęćka urzędu	Formularz wniosku jest bezpłatny			
1. Nazwisko		<i>aktualna fotografia</i>		
2. Inne nazwiska (nazwisko rodowe)				
3. Imiona				
4. Płeć i data urodzenia (dd-mm-rrr) K <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/>	5. Miejsce i państwo urodzenia			6. Obywatelstwo
7. Seria i numer dokumentu podróży	8. Wydany przez			
9. Wydany dnia	10. Ważny do			
11. Adres stałego zamieszkania (ulica numer domu numer lokalu mieszkalnego)				Od dnia
Miejscowość	Gmina Rodzaj gminy* <i>(niepotrzebne skreślić)</i> – gmina na prawach miejskich – gmina na prawach wiejskich			
Powiat rejon	Województwo obwód			
12. Powody częstego przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego <i>(wstawić krzyżyk przy odpowiednich rubrykach)</i>				WYPELNIĆ URZĄD
Odwiedziny	Działalność gospodarcza	Kontakty rodzinne	Data złożenia wniosku	
Kultura	Pobyt służbowy	Współpraca transgraniczna	Przyjmujący wniosek	
Odwiedzanie grobów	Inne (proszę wymienić, jakie)		Dodatkowe dokumenty	
13. Dane osoby/firmy/instytucji w polskiej strefie przygranicznej, które będą odwiedzane w trakcie pobytów w Rzeczypospolitej Polskiej			<input type="checkbox"/> paszport <input type="checkbox"/> potwierdzenie miejsca zamieszkania <input type="checkbox"/> dowód osobisty <input type="checkbox"/> zaświadczenie o zameldowaniu <input type="checkbox"/> inne	
Nazwisko i inną nazwa firmy lub instytucji		Numer telefonu i faksu		
1.	1.		Decyzja <input type="checkbox"/> odmowa wszczęcia postępowania <input type="checkbox"/> odmowa wydania zezwolenia <input type="checkbox"/> wydanie zezwolenia	
2.	2.			
3.	3.			
4.	4.			
Adres (ulica numer domu numer lokalu mieszkalnego miejscowość/gmina powiat województwo)			Zezwolenie ważne	
1. / / /			od dnia	
2. / / /			do dnia	
3. / / /			Data, pieczęć i podpis osoby podejmującej decyzję	

* Wypełniają tylko mieszkańcy strefy przygranicznej na terytorium Republiki Białorusi.

4.			
14. Informacje o wcześniej uzyskanych zezwoleniach na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego			
Serial i numer	Organ wydający	Data wydania	Data ważności
1.			
2.			
3.			
15. Data oraz okoliczności ewentualnego unieważnienia lub cofnięcia wcześniej posiadanego zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego			
16. Jestem świadomy(-ma), że zawarte w niniejszym formularzu dane osobowe mogą być przechowywane i przetwarzane w zakresie niezbędnym do wydania zezwolenia oraz udostępniane właściwym organom w państwach obszaru Schengen. Oświadczam, że zgodnie z moją wiedzą powyższe dane są prawdziwe i pełne. Oświadczam, że zostałem(-łam) poinformowany(-na), że zezwolenie upoważnia mnie do przebywania jedynie w strefie przygranicznej, o której mowa w umowie o zasadach małego ruchu granicznego, i w okresie, do którego uprawnia wydane mi zezwolenie, oraz że przemieszczanie się poza tę strefę oraz przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu, do którego byłem(-łam) uprawniony(-na) na podstawie zezwolenia, będzie podstawą do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, unieważnienia wydanego zezwolenia albo ukarania karą grzywny. Kolejne zezwolenie wydawane będzie pod warunkiem korzystania z poprzedniego zgodnie z umową o zasadach małego ruchu granicznego oraz przepisami dotyczącymi wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zezwolenie będzie także mogło zostać unieważnione w przypadku przebywania w strefie przygranicznej w celach innych niż te, które przewiduje zezwolenie. W przypadku zagubienia, uszkodzenia lub zniszczenia zezwolenia w czasie pobytu w polskiej strefie przygranicznej zobowiązuję się do poinformowania o powyższym właściwego organu Straży Granicznej. Jestem świadomy(-ma) faktu, że posiadanie zezwolenia stanowi tylko jeden z warunków wjazdu na terytorium polskiej strefy przygranicznej. Uzyskanie zezwolenia nie oznacza nabycia prawa do odszkodowania w przypadku odmówienia mi prawa wjazdu na terytorium polskiej strefy przygranicznej, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, umowie o małym ruchu granicznym lub rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającym postanowienia Konwencji z Schengen. Warunki, które należy spełnić przy wjeździe, mogą być każdorazowo sprawdzone przy wjazdach na terytorium polskiej strefy przygranicznej. Oświadczam, że zapoznałem(-łam) się z wykazem jednostek administracyjnych znajdujących się w polskiej strefie przygranicznej.			
Miejscowość	Data	Podpis własnoręczny wnioskodawcy (w przypadku małoletniego podpis przedstawiciela prawnego)	
.....	
Adnotacje podmiotu przyjmującego wniosek			
1. Data, imię, nazwisko, stanowisko służbowe i podpis osoby pobierającej odciski linii papilarnych			
2. Informacja, z których palców zostały pobrane odciski linii papilarnych, umieszczone następnie w zezwoleniu na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego (zaznaczyć krzyżykiem), lub podanie przyczyny braku możliwości pobrania odcisków linii papilarnych			
			
.....		
.....		
.....		

Załącznik nr 4

Wzór zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie
wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz
wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia, Dz.U. 2014
poz. 554.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MRG

**ZEZWOLENIE NA PRZEKACZANIE GRANICY
W RAMACH MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO**

NAZWISKO

IMIONA

DATA URODZENIA PLEC NUMER DOKUMENTU PODROŻY

OBYWATELSTWO

SERIA I NUMER ZEZWOLENIA

DATA WYDANIA

ORGAN WYDAJĄCY ZEZWOLENIE **TERMIN WAŻNOŚCI**

MIEJSCE STAŁEGO ZAMIESZKANIA

**CUDZOZIEMIEC NIE JEST UPRAWNIONY DO PRZEMIESZCZANIA SIĘ POZA STREFĘ PRZYGRANICZNA,
O KTOREJ MOWA W UMWIE.**

KĄŻDE NARUSZENIE ZASAD MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO PODLEGA SANKCJOM OKREŚLONYM W UMWIE.

Załącznik nr 5

Wzór wywiadu pogłębionego

Wywiad

1. Wiek

.....

2. Płeć

.....

3. Czy składa Pan/ Pani wniosek po raz pierwszy?

TAK

NIE

3A. Czy odmówiono Pani/ Panu wydania zezwolenia na MRG?

.....

3B. Czy cofnięto Pani/ Panu zezwolenie na MRG?

.....

4. Cel Pani/ Pana wyjazdu? Sprawy rodzinne, zakupy, turystyka, biznes.

4A. RODZINA:

Czy ma Pani/ Pan rodzinę w Polsce?

.....

Czy utrzymuje z nią Pani/ Pan kontakt?

.....

Jak często odwiedzała Pani/ Pan rodzinę przed wprowadzeniem MRG?

.....

Czy częstotliwość odwiedzin rodziny zwiększyła się po wprowadzeniu MRG?

.....

4B. ZAKUPY:

Czy robiła Pani/ Pan zakupy w Polsce przed wprowadzeniem MRG? Jak często?

.....

.....

Czy korzysta Pani/ Pan z usług świadczonych na terytorium RP?

.....

Jakie produkty kupuje Pani/ Pan w Polsce najczęściej?

.....

Czy częstotliwość zakupów zwiększyła się po wprowadzeniu MRG?

.....

4C. PRACA (Praca na własny rachunek/ prowadzenie interesów):

Czy utrzymywała Pani/ Pan kontakty biznesowe przed wprowadzeniem MRG?.....

Czy posiada Pani/ Pan partnerów biznesowych w Polsce i czy posiadała ich Pani/ Pan przed wprowadzeniem MRG?

.....

Czy wprowadzenie MRG zmieniło/wpłynęło na rozwój prowadzonej działalności gospodarczej?

.....

4D. TURYSTYKA:

Czy częstotliwość wyjazdów turystycznych zwiększyła się wraz z wprowadzeniem MRG?

.....

5. Jak często przekracza Pani/ Pan granicę?

kilka razy w miesiącu, kilka razy w tygodniu, pojedyncze wyjazdy w ciągu roku

6. Jakimi środkami podróżuje Pani/ Pan na terytorium Polski?

.....

7. Czy jest Pani/ Pan zwolniona od opłat za wydanie zezwolenia na MRG?

.....

7A. Jeśli tak to z jakiego powodu?

.....

Załącznik nr 6

Wzór zatrzymania zezwolenia na mały ruch graniczny

.....
(miejscowość) (data)

**KOMENDANT
PLACÓWKI STRAŻY GRANICZNEJ**

w
Egz. nr

**ZAŚWIADCZENIE O ZATRZYMANIU ZEZWOLENIA
NA PRZEKACZANIE GRANICY W RAMACH MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO**

Zaświadcza się, że w dniu na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 oraz z 2014 r. poz. 463 i 1004) [□] zatrzymano zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego

nr wydane przez
(nazwa organu, który wydał zezwolenie)

Panu(-ni)
(imię i nazwisko)

obywatelowi(-lce)
(nazwa państwa)

urodzonemu(-ej)
(data i miejsce urodzenia)

legitymującemu(-ej) się
(nazwa dokumentu tożsamości)

numer wydanym przez
(nazwa organu)

w dniu ważnym do dnia

z powodu
(okołicości stanowiące podstawę zatrzymania zezwolenia)

.....
(podpis osoby otrzymującej zaświadczenie)

**Komendant
Placówki Straży Granicznej**

w