



# POLICY PAPER

Nr 29 (77), październik 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Wojciech Lorenz (sekretarz redakcji)  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński  
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

## Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską – wyzwania, szanse i zagrożenia

**Kinga Dudzińska, Anna Maria Dwyer**

*Mały ruch graniczny (MRG) między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską okazał się sukcesem w wymiarze społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Umożliwienie mieszkańcom obwodu kaliningradzkiego oraz części powiatów z województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego przekraczania granicy na podstawie zezwoleń pozwoliło im na częstsze kontakty, na czym skorzystała branża turystyczna i handlowa. Dzięki MRG rozwinęła się również współpraca naukowa, wymiana młodzieży czy wzajemne kontakty organizacji pozarządowych. Nie potwierdziły się natomiast obawy o nasilenie przestępczości pospolitej w regionach przygranicznych czy o naruszenia umowy o MRG. Jednak MRG unaoczniał również wyzwania stojące przed obydwoma państwami (związane z wprowadzeniem ruchu bezwizowego, a wcześniej przygotowaniem do mistrzostw świata w piłce nożnej, które odbędą się w Rosji w 2018 r.) – przede wszystkim rozbudowę infrastruktury granicznej, ale także pogłębienie współpracy międzyregionalnej i międzyrządowej.*

Za zgodą Komisji Europejskiej państwa członkowskie mogą podpisywać umowy o małym ruchu granicznym (MRG) ze swoimi sąsiadami niebędącymi członkami Unii. Na podstawie takiej umowy mieszkańcy stref przygranicznych umawiających się stron (do 30 km, a w szczególnych przypadkach do 50 km w głąb terytorium każdego z państw) mogą regularnie przekraczać wspólną granicę w celu przebywania w strefie przygranicznej drugiego kraju ze względów społecznych, kulturalnych lub rodzinnych oraz z uzasadnionych powodów ekonomicznych<sup>1</sup>. Dotychczas Polska podpisała trzy umowy o małym ruchu granicznym – z Ukrainą (weszła w życie 1 lipca 2009 r.) i Federacją Rosyjską (weszła w życie 27 lipca 2012 r.) oraz z Białorusią (od 2010 r. Polska czeka na przekazanie noty ratyfikacyjnej przez stronę białoruską).

Objęcie małym ruchem granicznym całego obwodu kaliningradzkiego oraz adekwatnego obszaru w Polsce było wspólną inicjatywą obu państw, które uznały, że szczególny status eksklawy wymaga zastosowania wobec niej rozwiązania prawnego wychodzącego poza zasady określone w rozporządzeniu 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<sup>2</sup>.

Umowa o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim jest zatem wyjątkiem od zasad dotychczas obowiązujących w Unii Europejskiej. Po stronie rosyjskiej objęła cały obwód kaliningradzki,

<sup>1</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Mały ruch graniczny*, [www.msz.gov.pl/pl/informacje\\_konsularne/maly\\_ruch\\_graniczny](http://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/maly_ruch_graniczny).

<sup>2</sup> Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację nr 21819 w sprawie skutków objęcia całego terytorium obwodu królewieckiego porozumieniem o małym ruchu granicznym, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/4D8F5EF0>.

po stronie polskiej natomiast w jej zakres terytorialny wchodzi część powiatów z dwóch województw: warmińsko-mazurskiego (miasta Elbląg i Olsztyn oraz powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki) oraz pomorskiego (miasta Gdańsk, Gdynia, Sopot oraz powiaty gdański, nowodworski, malborski).

Niemniej „na terenie obwodu kaliningradzkiego są strefy, wjazd do których przez obcokrajowców jest prawnie ograniczony [...], a dla ich odwiedzania wymagane są specjalne zezwolenia. Podobny tryb obowiązuje na terenach wokół jednostek wojskowych, obiektów chronionych, organizacji oraz formacji wojskowych. Należy mieć na uwadze, że nie wszystkie strefy są specjalnie oznaczone”<sup>3</sup>. Zezwolenie MRG daje również prawo do odwiedzania stref przygranicznych Federacji Rosyjskiej w obwodzie kaliningradzkim bez uzyskiwania dodatkowych zezwoleń, z wyjątkiem strefy między granicą państwową a linią urządzeń inżynierijno-technicznych i stumetrowej strefy wzdłuż brzegu Niemna<sup>4</sup>.

Z umowy tej może skorzystać maksymalnie 2 800 000 osób (z czego ok. 941 500 po stronie rosyjskiej i 1 900 000 po stronie polskiej).

„Zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego daje prawo do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu i pobytu wyłącznie na obszarze obwodu kaliningradzkiego każdorazowo do 30 dni, licząc od dnia wjazdu, jednakże łączny okres pobytu nie może przekraczać 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy, liczonych od dnia pierwszego wjazdu. Zezwolenie na mały ruch graniczny nie jest wizą, nie pozwala wjeżdżać do innych części terytorium Federacji Rosyjskiej poza obwodem kaliningradzkim”<sup>5</sup>. Karta MRG nie uprawnia także do podejmowania pracy, działalności gospodarczej czy działalności zarobkowej.

## **Statystyki przekroczeń granicy z obwodem kaliningradzkim**

Konsulat Generalny RP w Kaliningradzie w okresie 27 lipca 2012–31 sierpnia 2013 przyjął 131 856 wniosków o wydanie zezwoleń na MRG; jak dotąd rozpatrzył pozytywnie 117 096 z nich. Natomiast od początku obowiązywania umowy o MRG Rosjanie wydali ponad 30 000 pozwoleń, z czego ok. 16 000 w 2013 r.<sup>6</sup> Od 2011 r. na granicy z obwodem kaliningradzkim obserwuje się dynamiczny wzrost ruchu granicznego. W 2010 r. Straż Graniczna odnotowała 1 451 492 przekroczenia granicy z Rosją, w 2011 – 2 373 517, w 2012 – 4 073 142 (z czego 1 078 809 w ramach MRG), a w pierwszej połowie 2013 – 2 745 053 (z czego 310 860 w ramach MRG)<sup>7</sup>. Mały ruch graniczny nie jest zatem bezpośrednią przyczyną wzrostu ruchu na granicy, wzrasta bowiem liczba osób posługujących się przepustkami MRG zamiast wizami. Spośród czterech drogowych przejść granicznych z obwodem kaliningradzkim najbardziej popularne są Grzechotki–Mamonowo II i Gronowo–Mamonowo (atrakcyjne dla regionu trójmiejskiego), natomiast mniejszy ruch odbywa się przez przejścia Bezledy–Bagrationowsk i Gołdap–Gusiew. Szacuje się, że przejście w Gronowie wykorzystuje 90% projektowanej przepustowości, przejście w Grzechotkach – 60%, przejście w Bezledach – 60%, a przejście w Gołdapi – 40%. Niemniej zdarza się, że przejścia te (zwłaszcza Gronowo i Grzechotki) mają więcej niż 100% obłożenia, zwłaszcza w okresie nasilonego ruchu w ramach MRG w soboty i niedziele, kiedy liczba odprawianych samochodów znacznie przekracza projektowaną przepustowość przejść – np. przejście Bezledy–Bagrationowsk odprawia 3500 samochodów, mimo że zostało zaprojektowane na odprawę 900 pojazdów na dobę.

## **Korzyści gospodarcze i społeczne**

Umowa o małym ruchu granicznym ma istotne znaczenie dla rozwoju wzajemnych kontaktów międzyludzkich, współpracy lokalnej, handlu i turystyki.

Bezpośrednim rezultatem wprowadzenia MRG był wzrost obrotów handlowych w pasie przygranicznym objętym umową. W okresie 1 stycznia 2013–15 sierpnia 2013 na granicy z obwodem kaliningradzkim Służba

<sup>3</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Mały ruch graniczny*, [www.msz.gov.pl/pl/informacje\\_konsularne/maly\\_ruch\\_graniczny](http://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/maly_ruch_graniczny).

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem. Patrz też: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego z dnia 14 grudnia 2011, Dz. U. 2012 nr 0 poz. 814, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WVDU20120000814>.

<sup>6</sup> MPP: *pierwsze итоги*, [http://kaliningradka.ru/site\\_pc/region/index.php?ELEMENT\\_ID=10839](http://kaliningradka.ru/site_pc/region/index.php?ELEMENT_ID=10839).

<sup>7</sup> Dane za: Straż Graniczna, *Statystyki SG*, [www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=pl/serwis-sg/polskie\\_formacje\\_graniczne/statystyki](http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/polskie_formacje_graniczne/statystyki).

Celna w ramach systemu TAX FREE przyjęła 56 722 rachunki na kwotę ok. 65 mln PLN (w 2010 r. takich rachunków było 4484, a w 2012 r. – 40 126)<sup>8</sup>. Trzeba przy tym podkreślić, że rachunki w ramach systemu wystawiane są za towary o wartości powyżej 200 PLN, a nie wszystkie sklepy je wystawiają, jak też nie zwraca się podatku VAT za hotele i usługi kulinarne w restauracji. Oznacza to, że realna kwota wydana przez Rosjan przyjeżdżających do Polski jest kilkukrotnie większa. Główny Urząd Statystyczny szacuje, że w pierwszym kwartale 2013 r. Rosjanie przyjeżdżający do Polski w ramach MRG wydali 113,2 mln PLN (wzrost o 89,6% w porównaniu z analogicznym okresem 2012 r., kiedy nie obowiązywała umowa o MRG). Suma środków pozostawionych przez Polaków wyjeżdżających w ramach MRG do obwodu kaliningradzkiego szacowana jest natomiast na 96 mln PLN (wzrost o 95,5%)<sup>9</sup>. W drugim kwartale 2013 r. obywatele rosyjscy wydali 124,8 mln PLN (wzrost o 54,8% w porównaniu z analogicznym okresem 2012 r., kiedy nie obowiązywała umowa o MRG), a Polacy na terenie obwodu wydali 87,6 mln PLN (wzrost o 47,2%)<sup>10</sup>. Oznacza to, że w ciągu pierwszego półrocza 2013 r. Rosjanie pozostawili w Polsce co najmniej 238 mln PLN, Polacy w Rosji zaś 143,2 mln PLN. Co istotne, wydatki poniesione przez Rosjan (w zdecydowanej większości mieszkańców obwodu kaliningradzkiego) w pierwszym półroczu br. stanowiły 6,1% ogółu wydatków cudzoziemców w Polsce, natomiast wydatki Polaków jadących do obwodu wyniosły aż 49% ogółu wydatków Polaków przekraczających polską granicę lądową<sup>11</sup>. Przeczy to zatem twierdzeniom strony rosyjskiej, że z umowy o MRG korzyści handlowe ma jedynie strona polska. Jednocześnie wskazuje na gospodarczy potencjał obwodu kaliningradzkiego i jego atrakcyjność dla Polaków.

W wymiarze społecznym MRG przyniósł wzrost zainteresowania Polską wśród mieszkańców obwodu kaliningradzkiego. Wizerunkowo skorzystał na tym przede wszystkim Gdańsk (i szerzej Trójmiasto), zwłaszcza że Rosjanie zaczęli dostrzegać podobieństwa historyczne między tym miastem a Kaliningradem. Również gdańszczanie, choć w mniejszym stopniu, zaczęli interesować się obwodem i jego stolicą. Z danych Polskiej Izby Turystyki wynika, że od lipca 2012 r. liczba Rosjan przyjeżdżających do Polski zwiększyła się trzyipółkrotnie (bez względu na sezonowy wzrost w okresie wakacyjnym) i utrzymała się na wyższym poziomie także w okresie zimowym. Poza tym według badań przeprowadzonych w Gdańsku ponad 70% turystów rosyjskich pochodziło z Kaliningradu, a ok. 25% badanych Rosjan było w Gdańsku po raz pierwszy. Blisko 33% z nich przyjeżdża do Gdańska regularnie. Dominowały krótkie pobyty, a ponad połowa przyjechała do Gdańska na jeden dzień. Głównym celem przyjazdu badanych są zakupy. Niemal wszyscy deklarowali chęć ponownego odwiedzenia miasta w najbliższym czasie. Ważne jest, że z przyjezdnych Rosjan ponad połowa skorzystała z zezwoleń w ramach MRG<sup>12</sup>. Jednocześnie obserwuje się dość sprawne i szybkie dostosowywanie oferty handlowo-usługowej w Gdańsku do potrzeb klientów rosyjskojęzycznych. Wzrost liczby kontaktów międzyludzkich spowodował również zwiększone zapotrzebowanie na kursy języka rosyjskiego w Polsce i kursy języka polskiego w obwodzie kaliningradzkim. Mały ruch graniczny ułatwia także współpracę naukową i kulturalną. Dotyczy to wymian młodzieżowych w ramach współpracy szkół podstawowych i średnich położonych na obszarze MRG, współpracy międzyuniwersyteckiej, organizacji pozarządowych, ale także sfery związanej z odbudową i rewitalizacją tkanki miejskiej.

Wprowadzenie MRG pokazało również bardzo dużą elastyczność sfery usług (hotele, sieci handlowe), które szybko dostosowały się do klienta z obwodu kaliningradzkiego. W hotelach, restauracjach czy sklepach zapewniono obsługę i napisy w języku rosyjskim. Rosyjskojęzyczne oznaczenia pojawiły się również na drogach województwa warmińsko-mazurskiego i pomorskiego. Pośrednim skutkiem zwiększenia liczby przyjazdów Rosjan (ruch wizowy) są też plany wdrożenia systemu informacji w ich języku na gdańskim lotnisku im. Lecha Wałęsy.

Pozytywnymi efektami MRG są również nasilenie kontaktów branżowych (np. wizyty studyjne hotelarzy i restauratorów) oraz rozwój infrastruktury wypoczynkowej, przede wszystkim na terenie województwa

<sup>8</sup> Materiały Izby Celnej w Olsztynie.

<sup>9</sup> Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, *Badanie obrotów towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w I kwartale 2013 r.*, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pm\\_badanie\\_obrotu\\_tow\\_uslug\\_w\\_ruchu\\_granicz\\_1kw\\_2013.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pm_badanie_obrotu_tow_uslug_w_ruchu_granicz_1kw_2013.pdf), s. 2.

<sup>10</sup> Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, *Badanie obrotów towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w II kwartale 2013 r.*, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pm\\_badanie\\_obrotu\\_tow\\_uslug\\_w\\_ruchu\\_granicz\\_1kw\\_2013.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pm_badanie_obrotu_tow_uslug_w_ruchu_granicz_1kw_2013.pdf), s. 2.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 2–3.

<sup>12</sup> Wyniki badań Urzędu Miejskiego w Gdańsku we współpracy z Wydziałem Filologicznym Uniwersytetu Gdańskiego (badania ankietowe turystów rosyjskich odwiedzających Gdańsk).

warmińsko-mazurskiego. Skutkiem pośrednim jest też zacieśnienie współpracy między samorządami lokalnymi (zwłaszcza w województwie warmińsko-mazurskim), przede wszystkim w zakresie rozbudowy infrastruktury transportowej i turystycznej. Przykładem może być powstanie Mazurskiego Klastru Turystycznego, którego celem jest m.in. wymiana informacji na temat rynku rosyjskiego<sup>13</sup>. Również samorządy lokalne koordynują swoje prace w ramach przyszłych projektów, jak np. budowa szlaku rowerowego biegnącego przez północne powiaty województwa warmińsko-mazurskiego. Mniej efektywna jest natomiast współpraca między samorządami województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, choć w coraz większym stopniu wymuszają ją problemy związane z MRG.

Mały ruch graniczny ma też wpływ na świadomość społeczną Kaliningradczyków – dzięki częstszym kontaktom z Polską domagają się oni od lokalnych władz działań związanych z poprawą jakości życia w obwodzie. Przykładem mogą być remonty infrastruktury drogowej, jak np. modernizacja „Berlinki”<sup>14</sup>, której koszt na terenie obwodu niemal w całości będzie pokryty ze środków Unii Europejskiej. Wydaje się, że wzmożone kontakty międzyludzkie mają wpływ również na samoidentyfikację mieszkańców obwodu, którzy najczęściej określają siebie mianem Kaliningradczyków czy mieszkańców obwodu, a rzadziej Rosjan.

Wprowadzenie w życie umowy o małym ruchu granicznym przyczyniło się także do poszerzenia współpracy między polskimi i rosyjskimi służbami granicznymi, a zwiększenie ruchu – do ułatwień w przekraczaniu granicy. Ze strony rosyjskiej są to: automatyczne drukowanie kart migracyjnych dla wjeżdżających na teren obwodu (poza granicą polsko-rosyjską taki system funkcjonuje jedynie na niektórych terminalach moskiewskich lotnisk Szeremietiewo i Wnukowo) oraz uproszczenia dla osób wjeżdżających własnymi samochodami na podstawie kart MRG. Deklaracja czasowego wwozu pojazdu obowiązuje przez miesiąc i przy każdym wyjeździe jest jedynie stemplowana, co skraca czas odprawy na granicy. Polskie służby wprowadziły natomiast ułatwienia takie jak e-booking (elektroniczne powiadomienie o przybyciu zorganizowanych grup turystycznych na drogowe przejścia graniczne Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>), e-cło (systemy umożliwiające m.in. awizowanie wysyłki towarów do granicznego urzędu celnego i zwrotne informowanie urzędu celnego o wywiezieniu towarów z obszaru celnego Wspólnoty<sup>16</sup>) oraz elektroniczną rejestrację rachunków w ramach systemu TAX FREE<sup>17</sup>. Ułatwienia te znacznie obniżyły czas odprawy granicznej – kontrola dokumentów osób wyjeżdżających w ramach MRG skróciła się do 40 sekund, a pozostałych dokumentów do 3 minut. Na przejściach granicznych zastosowano również monitoring, a każdy podróżny może sprawdzić bieżącą sytuację na stronach internetowych, np. [www.granica.gov.pl](http://www.granica.gov.pl).

## Negatywne skutki umowy o MRG

Przed wejściem w życie umowy o MRG największe obawy budziła możliwość nasilenia przemytu, nielegalnego pozostawiania obywateli Rosji na terytorium RP, wykorzystywania pozwoleń MRG do podejmowania nielegalnej pracy czy wzrostu przestępczości pospolitej w regionach przygranicznych. Jak pokazują statystyki Straży Granicznej, mały ruch graniczny nie przyczynił się do zjawisk tego typu. Co istotne, od początku obowiązywania umowy w Polsce odnotowano zaledwie 7 przypadków naruszeń umowy o MRG z czego 1 dotyczył przekroczenia czasu pobytu, a 6 wyjazdu poza strefę MRG<sup>18</sup>. Nieco większa była skala naruszeń przepisów celnych – w pierwszej połowie 2012 r. zanotowano 8000 naruszeń, w drugiej połowie 2012 r. (w tym po wejściu w życie umowy o MRG) – 7900 naruszeń, natomiast w pierwszej połowie 2013 r. liczba naruszeń prawa celnego wzrosła do ok. 10 000, co wiązało się ze zwiększeniem liczby podróżnych i kontroli celnych<sup>19</sup>. Naruszenia dotyczyły głównie przewozu papierosów.

Nie sprawdzili się również obawy o wzrost liczby przestępstw pospolitych (zwłaszcza kradzieży) w pasie MRG po stronie polskiej. Niemniej w związku ze zwiększoną liczbą obywateli Rosji wjeżdżających na teren RP zanotowano więcej zdarzeń, w których uczestniczyli Rosjanie (kradzieże, zdarzenia drogowe). Wzrost liczby zdarzeń tego typu jest także proporcjonalnie niższy niż wzrost samego ruchu granicznego –

<sup>13</sup> *Mazurski Klaster Turystyczny*, <http://it.mragowo.pl/mazurski-klaster-turystyczny-zapraszamy-do-wspolpracy,1,2302,pl.html>.

<sup>14</sup> Jest to potoczna nazwa niemieckiej autostrady z Berlina do Królewca, której budowę rozpoczęto przed II wojną światową. Obecnie, po przebudowie, rosyjska część stanie się przedłużeniem polskiej drogi S7.

<sup>15</sup> Serwis Służby Celnej, e-booking, <https://granica.gov.pl/ebooking> oraz [https://granica.gov.pl/ebooking/ulotka\\_pl.pdf](https://granica.gov.pl/ebooking/ulotka_pl.pdf).

<sup>16</sup> Służba Celna, Portal Systemów Celnych, [www.e-clo.pl](http://www.e-clo.pl).

<sup>17</sup> Serwis Służby Celnej, *Zwrot VAT dla podróżnych*, <https://granica.gov.pl/TaxFree/index.php?v=pl>.

<sup>18</sup> Dane Straży Granicznej uzyskane podczas wywiadu przeprowadzonego 10 października w Kętrzynie.

<sup>19</sup> Dane Służby Celnej uzyskane podczas wywiadu przeprowadzonego 9 października w Olsztynie.

przykładowo w 2012 r. obywatele Federacji spowodowali zaledwie 16 wypadków drogowych na terenie całej Polski<sup>20</sup>.

Nie odnotowano również naruszeń przepisów MRG przez Polaków ani zwiększenia liczby pospolitych przestępstw i wypadków drogowych z udziałem obywateli RP na terenie obwodu kaliningradzkiego<sup>21</sup>.

Nie sprawdziły się także obawy służb granicznych związane z otwarciem granic – o wzrost przestępczości na granicy i przemytu czy o zwiększenie liczby osób chcących nielegalnie przekroczyć granicę. Polska nie ma również takich problemów z przestępczością na zielonej granicy, z jakimi boryka się Litwa (w 2011 i 2012 r. odnotowano odpowiednio 78 i 63 przypadków nielegalnych naruszeń granicy tego państwa)<sup>22</sup>. Dużym problemem dla litewskich władz jest też kontrabanda na skalę kraju, w tym przemyt głównie papierosów i benzyny z Rosji.

Po stronie rosyjskiej jednym z niewielu negatywnych skutków wejścia w życie małego ruchu granicznego był wzmożony wywóz przez Polaków paliwa z terytorium obwodu. Potwierdzają to statystyki polskiej Służby Celnej, której funkcjonariusze w okresie 27 lipca 2012–1 lipca 2013 oclili 2000 Polaków i 60 Rosjan wwożących paliwo. Decyzje o nakładaniu mandatów podejmowane są w trybie administracyjnym (co pozwala na odwołanie się do Sądu Administracyjnego) i – co ważne – nie wpływają na możliwość dalszego przekraczania granicy. Kontrola paliwa odbywa się najczęściej poza pasami odpraw, dzięki czemu granica jest przejezdna. Służba Celna RP w swoich działaniach wykorzystuje również kontrolne grupy mobilne, które patrolują miejscowości przygraniczne m.in. w poszukiwaniu nielegalnych zlewni paliwa czy miejsc dystrybucji papierosów<sup>23</sup>. Skala naruszeń wzrosła jednak mniej proporcjonalnie w odniesieniu do ruchu na granicy.

## Wnioski i rekomendacje

Mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim okazał się sukcesem zarówno od strony gospodarczej, jak i społecznej. Z pozorów na wejściu w życie MRG bardziej skorzystała strona polska, nie tylko w postaci zwiększonych obrotów handlowych, ale także – dzięki dobrze przygotowanej bazie noclegowej i usługowej – w postaci nasilenia ruchu turystycznego Rosjan. Niemniej również strona rosyjska odnotowała korzyści takie jak: nasilenie kontaktów międzyludzkich, wzrost liczby wspólnych projektów organizacji pozarządowych, ściślejsza współpraca służb granicznych czy rozbudowa infrastruktury na przejściach.

Zwiększenie liczby przekroczeń granicy będzie wymagało jednak nie tylko zmian w infrastrukturze granicznej, ale również dalszego pogłębiania współpracy służb granicznych, rozbudowy infrastruktury turystycznej oraz współdziałania samorządów lokalnych na poziomie krajowym i zagranicznym. Wzrost liczby osób przekraczających polsko-rosyjską granicę pokazuje, że istniejące przejścia są coraz bardziej obciążone. W najbliższych latach konieczna będzie zatem ich rozbudowa, a zwłaszcza poszerzenie tzw. wąskich gardeł (np. na przejściu Grzechotki jest dziewięć pasów dojazdowych, a jedynie dwa graniczne między polskimi a rosyjskimi punktami odpraw).

Samorządy województwa warmińsko-mazurskiego wskazują natomiast na potrzebę uruchomienia przewozów kolejowych i autobusowych do obwodu oraz lepszego wykorzystania transportu kolejowego i autobusowego. Jednak ze względu na ograniczone środki budżetowe Straż Graniczna i Służba Celna opowiadają się przede wszystkim za rozbudową istniejącej infrastruktury, podobnie jak strona rosyjska.

Warto natomiast rozważyć umożliwienie przekraczania również granicy morskiej i powietrznej na podstawie przepustek MRG<sup>24</sup>, co pozwoliłoby na rozwój turystyki morskiej (oraz rozszerzenie działalności portu we Fromborku) i na czym mogłyby skorzystać lotniska w Gdańsku i Szymanach. Postulat ten jest coraz częściej wysuwany przez branżę turystyczną, której szczególnie zależy na rozbudowaniu oferty usługowej. Przedstawiciele władz lokalnych opowiadają się również za zlikwidowaniem rejonizacji

<sup>20</sup> Dane za: Komenda Główna Policji, [dlakierowcow.policja.pl/download/15/107797/Segregator1.pdf](http://dlakierowcow.policja.pl/download/15/107797/Segregator1.pdf), s. 78.

<sup>21</sup> Dane Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie.

<sup>22</sup> Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, [www.pasienis.lt/lit/Uzfiksuoti\\_valstybes\\_sienos\\_pazeidimai/142](http://www.pasienis.lt/lit/Uzfiksuoti_valstybes_sienos_pazeidimai/142).

<sup>23</sup> Służba Celna, Braniewo: „Zlewnię paliwa zlikwidowali funkcjonariusze Służby Celnej”, <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/wiadomosci/aktualnosci>.

<sup>24</sup> Obecne przepisy umożliwiają przekraczanie granicy na podstawie zezwoleń MRG jedynie na przejściach lądowych.

w procedurach wydawania wiz Rosjanom, dzięki czemu konsulat w Kaliningradzie mógłby wydawać wizy obywatelom z innych podmiotów Federacji.

Polska powinna w tym zakresie pozyskać wsparcie Finlandii, która coraz bardziej interesuje się skutkami MRG z obwodem kaliningradzkim<sup>25</sup>, a także związanymi z tym doświadczeniami Polski w kwestii zwiększenia nakładów finansowych na rozbudowę infrastruktury przygranicznej czy wzmożonej kontroli cudzoziemców wewnątrz kraju. Finlandia już od jakiegoś czasu wyraża chęć wprowadzenia ruchu bezwizowego z Federacją Rosyjską. W tym roku odnotowała 12 mln przekroczeń cudzoziemców na granicy wschodniej (obserwowany jest 10–15-procentowy wzrost roczny), a Rosjanie przywożą do Finlandii rocznie około 1,1 mld euro<sup>26</sup>. Zarówno Polska, jak i Finlandia są również zainteresowane zmianą unijnych regulacji dotyczących małego ruchu na granicach zewnętrznych i umożliwieniem przekraczania granicy na podstawie zezwoleń MRG również na przejściach wodnych i lotniczych. Jeśli jednak władze RP (na poziomie regionalnym i centralnym) miałyby wybierać między rozszerzeniem strefy MRG na obszar całego województwa warmińsko-mazurskiego a rozszerzeniem możliwości przekraczania granicy w ramach MRG na przejściach wodnych i lotniczych, powinny zdecydować się na pierwsze rozwiązanie.

W związku z coraz większym obciążeniem polsko-rosyjskich przejść granicznych należy zastosować metody elastycznego reagowania przez Straż Graniczną i Służbę Celną na sytuację na granicy. W tym kontekście warto rozważyć wprowadzenie wspólnej kontroli granicznej (jak na granicy z Ukrainą podczas Euro 2012) oraz dalsze likwidowanie procedur dublowanych przez Straż i Służbę. Zadaniem służb granicznych powinno być również rozpowszechnianie ułatwień w obsłudze celnej takich jak elektroniczne anonowanie autobusów (e-booking) czy elektroniczny zwrot VAT.

Polskie służby (policja, Straż Graniczna) muszą być również przygotowane na ewentualne zwiększenie ilości przestępstw pospolitych, w których poszkodowani będą obywatele Federacji Rosyjskiej, co wymaga od funkcjonariuszy polskiej policji odpowiedniego przeszkolenia zarówno językowego, jak i z zakresu współpracy z odpowiednimi służbami rosyjskimi. Wydaje się to możliwe, choćby z uwagi na dotychczasowe pozytywne doświadczenia w zakresie współpracy polsko-rosyjskiej, szczególnie w wymiarze regionalnym.

Rozwój współpracy służb granicznych oraz policji, wraz z rozbudową istniejącej infrastruktury granicznej, będzie szczególnie istotny zwłaszcza w perspektywie ewentualnego wprowadzenia ruchu bezwizowego, na czym szczególnie zależy stronie rosyjskiej.

W kontekście zaplanowanych na 2018 r. mistrzostw świata w piłce nożnej warto również rozważyć system wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, które chciałyby inwestować w Rosji. Dotyczy to zarówno uruchomienia środków na gwarancje rządowe, jak i zbadania realnych potrzeb po stronie rosyjskiej. Zapotrzebowanie w obwodzie kaliningradzkim przed mistrzostwami świata w piłce nożnej będzie dotyczyło przede wszystkim branży budowlanej (infrastruktura stadionowa, hotelowa, dojazdowa, transportowa), ale także sfer takich jak rewitalizacja i odbudowa miasta.

Projekt współfinansowany ze środków  
Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP



Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych

<sup>25</sup> Päivi Nerg, stała sekretarz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Finlandii, odwiedziła 24 września Warszawę, by spotkać się z szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Rafałem Rogalą, oraz przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Straży Granicznej.

<sup>26</sup> Major upgrade of all Finnish-Russian border crossings, [www.russiasupplychain.com/finnish-investment-maybe-a-game-changer](http://www.russiasupplychain.com/finnish-investment-maybe-a-game-changer).