



UNIWERSYTET
WARMIŃSKO-MAZURSKI
W OLSZTYNIE



WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH

Dziedzina Nauki społeczne

Dyscyplina Nauki o polityce i administracji

mgr Anna Bieńkowska

Rozprawa doktorska

**ROLA MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO
W KONTEKŚCIE ROZWOJU WSPÓŁPRACY
NA POGRANICZU POLSKO-ROSYJSKIM**

**THE ROLE OF LOCAL BORDER TRAFFIC IN THE
CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF POLISH-
RUSSIAN CROSS-BORDER COOPERATION**

**Praca wykonana w Instytucie Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie**

Promotor: dr hab. Marcin Chelminiak profesor UWM

Olsztyn 2025

**Załącznik nr 2 do Załącznika nr 1 do
Uchwały Nr 362
Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
z dnia 27 czerwca 2023 roku
wprowadzającej procedurę postępowania
w sprawie nadania stopnia doktora**

Olsztyn, dn. 03.03.2025 r.
(miejscowość, data)

dr hab. Marcin Chełminiak
(stopień/tytuł naukowy, imię i nazwisko
promotora/~~promotora-pomoenniczego*~~)

Przewodniczący Rady Naukowej Dyscypliny
Nauki o Polityce i Administracji
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
Prof. Arkadiusz Żukowski

OŚWIADCZENIE

promotora/~~promotora-pomoenniczego*~~ rozprawy doktorskiej

Oświadczam, że rozprawa doktorska mgr Anny Bieńkowskiej pod tytułem: Rola Małego Ruchu Granicznego w kontekście rozwoju współpracy na pograniczu polskorosyjskim została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego.



(podpis promotora)

* niepotrzebne skreślić

**Załącznik nr 3 do Załącznika nr I do
Uchwały Nr 362
Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z
dnia 27 czerwca 2023 roku
wprowadzającej procedur postępowania
w sprawie nadania stopnia doktora**

Harsz, 08.03.2025

(miejscowość, data)

mgr ANNA BIENKOWSKA

(imię i nazwisko kandydata)

NAUKI O POLITYCE I ADMINISTRACJI

(dyscyplina naukowa)

**Przewodniczący Rady Naukowej Dyscypliny
Nauki o Polityce i Administracji
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie**

Prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski

**OŚWIADCZENIE
o samodzielnym napisaniu rozprawy doktorskiej**

Świadoma(-y) odpowiedzialności prawnej oświadczam, że rozprawa doktorska pod
tytułem ROLA MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO W KONTEKŚCIE ROZWOJU WSPÓŁPRACY NA POGRANICZU POLSKO-ROSYJSKIM

została napisana przeze mnie samodzielnie i nie zawiera treści uzyskanych w sposób niezgodny z
obowiązującymi przepisami.

Oświadczam również, że przedstawiona rozprawa nie jest i nie była wcześniej podstawą do
ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora.

Ponadto oświadczam, że treść rozprawy doktorskiej przedstawionej przez mnie do obrony,
zawarta na przekazywanym nośniku elektronicznym, jest identyczna z jej wersją drukowaną.

W związku z powyższym oświadczam, że wyrażam zgodę na poddanie rozprawy doktorskiej
procedurze antyplagiatowej.

Anna Bienkowska

(podpis kandydata)

SPIS TREŚCI

Streszczenie	5
Wstęp	7
Rozdział I	
EWOLUCJA STOSUNKÓW POLSKO-ROSYJSKICH PO 1989 ROKU	17
1. Koncepcje polityki wschodniej Polski	17
2. Rozwój stosunków polsko-rosyjskich	26
Rozdział II	
GENEZA I ROZWÓJ WSPÓŁPRACY NA POGRANICZU POLSKO-ROSYJSKIM	74
1. Pogranicze Polski z obwodem królewieckim w latach 1945-1991	74
2. Podstawy instytucjonalno-prawne współpracy na pograniczu polsko-rosyjskim	88
3. Współpraca transgraniczna województwa warmińsko-mazurskiego z obwodem królewieckim na szczeblu lokalnym i regionalnym	113
4. Współpraca w ramach euroregionów	138
5. Współpraca z obwodem królewieckim w kontekście akcesji Polski do Unii Europejskiej i NATO	156
Rozdział III	
MAŁY RUCH GRANICZNY NA POGRANICZU POLSKO-ROSYJSKIM	179
1. Geneza, zasady i konsekwencje funkcjonowania małego ruchu granicznego ..	179
2. Mały ruch graniczny w opinii mieszkańców pogranicza	210
Zakończenie	244
Bibliografia	249
Spis tabel	278
Spis wykresów	279
Załączniki	281

STRESZCZENIE

Tematyka niniejszej rozprawy ogniskuje się na regionie polsko-rosyjskiego pogranicza, ze szczególnym uwzględnieniem pogranicza województwa warmińsko-mazurskiego i obwodu królewieckiego. Główny cel dysertacji jest analiza funkcjonowania reżimu małego ruchu granicznego (MRG) na pograniczu polsko-rosyjskim oraz jego wpływu na współpracę transgraniczną oraz relacje bilateralne na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Metody badawcze wykorzystane w rozprawie wynikają z przyjętych celów i hipotez badawczych, które finalnie przesądziły o jej teoretyczno-empirycznym charakterze. W części teoretycznej wykorzystano metody: politologiczną, historyczną, instytucjonalno-prawną, czynnikową, ekstrapolacji oraz analizę źródeł. W badaniach zastosowano również metodę empiryczną, czyli metodę sondażu diagnostycznego, zaś podstawowymi technikami którymi się posłużono były: ankieta oraz wywiad.

Praca składa się z trzech rozdziałów. W pierwszym z nich skupiono się na analizie koncepcji polskiej polityki wschodniej i ewolucji stosunków polsko-rosyjskich na poziomie międzyrządowym. Ten rozdział jest wprowadzeniem do problematyki współpracy na pograniczu polsko-rosyjskim.

Rozdział drugi poświęcono analizie zakresu podmiotowego i przedmiotowego współpracy transgranicznej oraz jej proceduralnym aspektom. Ukazano drogę legislacyjną prowadzącą do wdrożenia regulacji ustanawiających zakres i charakter współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-rosyjskim, oraz zbadano zmiany, jakie zaszły po akcesji Polski do UE i NATO.

W rozdziale trzecim poddano analizie funkcjonowanie MRG na pograniczu polsko-rosyjskim. W ramach badań analizie poddano m.in. dane statystyczne udostępnione przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie i Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Obecnie, w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę, trudno jest oczekiwać normalizacji stosunków z Rosją i wznowienia MRG. Nie jest to oczywiście wykluczone w dłuższej perspektywie, zwłaszcza, gdyby w FR doszło do zmiany reżimu i demokratyzacji państwa.

Słowa kluczowe: stosunki polsko-rosyjskie, współpraca transgraniczna, obwód królewiecki, mały ruch graniczny.

SUMMARY

The subject of the dissertation focuses on the Polish – Russian borderland with particular regard given to Warmia and Mazuria District and Kaliningrad Oblast. The main aims of the study include the analysis of the local border traffic regime functioning at the Polish-Russian borderline and its impact on the cross-border cooperation as well as reciprocal relations at the local and regional level.

Study methods employed in the dissertation result from the formulated objectives and hypothesis, which, ultimately, decided on its theoretical-empirical model. Methods used in theoretical part include political science method, historical, institutional-legal method, factor analysis, extrapolation and resource analysis. Empirical method – the method of diagnostic survey was also employed, however, basic techniques used included a questionnaire and an interview.

The dissertation consists of three chapters. The first chapter focuses on the analysis of Polish Eastern policy conception and the evolution of Polish-Russian intergovernmental relations. The chapter is an introduction to the issue of Polish-Russian cooperation at the Polish-Russian borderland.

The second chapter is dedicated to the analysis of subjective and objective scope of borderland relations and its procedural aspects. Legislative path leading to the passing of regulations which established the range and nature of cross-border cooperation at Polish-Russian borderland were presented. Changes observed after Poland joined EU and NATO were also researched.

The third chapter analyses the functioning of local border traffic at Polish-Russian borderland. The study embraced statistics shared by Warmian-Mazurian Border Guard Unit in Kętrzyn and Ministry of Foreign Affairs.

Currently, with Russian aggression in Ukraine taken under consideration, re-establishment of relations with Russia and re-creation of local border traffic are unlikely to expect. Obviously, it is not inevitable in the long term perspective, if regime in Russian Federation is transformed and the state democratises, in particular.

Key words: Polish-Russian relations, cross-border cooperation, Kaliningrad Oblast, local border traffic.

WSTĘP

Stosunki polsko-rosyjskie często określa się mianem „trudnego sąsiedztwa”¹. Źródła tego terminu należy doszukiwać się w przeciwstawnych celach strategicznych obu państw, odmiennym spojrzeniu na historię oraz różnicach wynikających z prowadzenia bieżącej polityki zagranicznej. Do tego warto pamiętać o przynależności Polski do struktur zachodnich, często postrzeganych przez Rosję w kategoriach rywalizacji². Od momentu rozpadu ZSRR granica polsko-rosyjska całkowicie pokrywa się z granicą Polski z obwodem królewieckim (kaliningradzkim)³. Rosyjska enklawa⁴ (jako jeden

¹ S. Weremiuk, *Polska wobec Rosji w latach 1992–2014. Od zależności postimperialnych do trudnych relacji. Analiza wybranych aspektów*, [w:] *Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego* 13 (7) 20015.

² Zob. T. Nikołajewna Mozel, *Kulturowe i humanitarne akcenty w relacjach Rosji i Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia” nr 2 (13), 2017, s. 94.

³ Licząca 210 km granica z Federacją Rosyjską stanowi jeden z najkrótszych odcinków granic Rzeczypospolitej Polskiej (obejmuje ona zaledwie 6% długości całej linii granicznej państwa). Do roku 1990 swobodny ruch graniczny na pograniczu polsko-rosyjskim był niemożliwy ze względu na fakt, iż obwód stanowił zamkniętą dla cudzoziemców, zmilitaryzowaną część Związku Radzieckiego (warto dodać, że ograniczone możliwości wjazdu dotyczyły również obywateli republik tego kraju). Akcesja Polski i Litwy do strefy Schengen i związane z tym wymogi bezpieczeństwa, wpłynęły znacząco na kształtowanie się ruchu granicznego, oddalając w przyszłość wizję Europy Bałtyckiej bez granic w jej południowo-wschodniej części. R. Anisiewicz, *Ruch graniczny pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim w kontekście Europy Bałtyckiej bez granic*, [w:] *Granice, współpraca i turystyka w Europie Bałtyckiej*, red. T. Studzienicki, Gdynia 2009, s. 88-89; M. Chełminiak, *Geneza stosunków polsko-rosyjskich po 1989 roku – poziom międzynarodowy i transgraniczny*, [w:] *Polityka pomnikowa w Polsce wobec poradzieckich miejsc pamięci*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Olsztyn 2016, s. 104. Zob. P. Eberhardt, *Granice polityczne Polski i jej sąsiadów w XX wieku (wybrane zagadnienia)*, Kraków 2018, s. 356-371.

⁴ W efekcie zmian jakie zaszły w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 90. obwód królewiecki został odcięty od „właściwego” terytorium państwa (przez Polskę oraz Litwę), zachował jednak dostęp do Morza Bałtyckiego, jedyne łącznika (drogą morską) z resztą kraju. Z punktu widzenia mapy politycznej Europy z enklawy Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, oddzielonej od niej innymi republikami tworzącymi państwo federacyjne, obwód stał się częścią Rosji, odseparowaną od niej suwerennymi państwami. Przez ekspertów obwód królewiecki zaczął być określany mianem enklawy bądź eksklawy. Ta terminologiczna nieścisłość wynika przede wszystkim z różnego definiowania obu pojęć. Powołując się na definicję „Encyklopedii Międzynarodowego Prawa Publicznego” z 1995 r. enklawa jest częścią państwa otoczoną ze wszystkich stron przez inne państwo. Odseparowanej części nie można określać mianem enklawy w przypadku, gdy ma bezpośredni dostęp do morza. Z perspektywy państwa macierzystego ta sama enklawa będzie nazywana eksklawą. Mając powyższe na uwadze obszar obwodu nie powinno określać się mianem enklawy, gdyż ma ona bezpośredni dostęp do morza. Evgeny Vinokurov z Państwowego Uniwersytetu w Kaliningradzie rozszerzył nieco definicję enklawy. Jego zdaniem jest to nie tylko część państwa odizolowana od macierzystego terytorium, ale także całe państwo otoczone przez inne państwo (np. Watykan, San Marino). A zatem, jeśli odseparowana część ma dostęp do morza to należy ją określać jako półenklawę. Eksklawę E. Vinokurov definiuje podobnie jak autorzy wyżej wspomnianej Encyklopedii. Podobne rozróżnienie między enklawą a eksklawą robi także Lotar Kotsch. Według niego to samo terytorium będzie z punktu widzenia kraju macierzystego eksklawą, a z perspektywy państwa lub państw, które go otaczają – enklawą. W przypadku obwodu królewieckiego można zgodzić się ze zdaniem tej grupy ekspertów, którzy piszą, iż jest on enklawą z punktu widzenia państw sąsiedzkich, natomiast eksklawą z perspektywy FR. Z punktu widzenia Polski, właściwe będzie określanie obwodu królewieckiego mianem rosyjskiej enklawy. Oczywiście obwód (mając na uwadze jego dostęp do pozostałej części Rosji drogą morską) można nazywać także półenklawą. M. Chełminiak, *Obwód*

z podmiotów Federacji Rosyjskiej) nie posiada możliwości prowadzenia samodzielnej współpracy z zagranicą oraz wprowadzania odrębnych regulacji prawnych w tym zakresie⁵. Decydującą rolę odgrywa w tych kwestiach Moskwa⁶. Należy podkreślić, że część problemów dotyczących kooperacji Polski z obwodem królewieckim była rozwiązywana nie tylko na linii Warszawa-Moskwa, ale również z udziałem organów Unii Europejskiej (UE)⁷. Tym samym można uznać, że ze względu na partycypację Polski w strukturach euroatlantyckich, stosunki polsko-rosyjskie zaczęły w pewnej mierze tracić charakter bilateralny⁸.

Miejsce i rolę obwodu należy analizować więc na tle całych stosunków polsko-rosyjskich po 1991 r., przy czym warto zwrócić uwagę na szerszy kontekst regionalny pamiętając, że omawiane podmioty położone są w regionie Morza Bałtyckiego, a co za

Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym ładzie politycznym, Toruń 2009, s. 82-89. Zob. E. Vinokurov, *Kaliningrad Enclaves and Economic Integration, Special Report*, Centre for European Policy Studies, 2007, s. 14-37; B. Cichocki, K. Pełczyńska-Nałęcz, A. Wilk, *Obwód Kaliningradzki w kontekście rozszerzenia UE*, „Materiały OSW” lipiec 2001, <http://www.osw.waw.pl>, [dostęp: 16.12.2016]; A. Maryański, G. Mróz, Z. Szot, M. Troc, *Geografia gospodarcza Rosji*, Warszawa 1996, s. 180-184; A. Nowosad, *Polska a Obwód Kaliningradzki*, [w:] *Polska polityka wschodnia*. „Studia i Analizy” nr 8, Kraków 2000, s. 95-108; V. Pozdorovkin, *Problems of Basic Subsistence and Development of the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation in the Contest of the EU Expansion Eastwards*, „Lithuania Foreign Policy Review” 2000, No. 2.; D. Trenin, *The Process of NATO Enlargement and the Baltic States. A Russian Perspective*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 1998, No. s. 143-145; J. Drozd, *Królewiec jako szczególny problem Środkowej Europy*. „Polityka Wschodnia” 2000, nr 1, s. 7-34; W. Jegorow, *Rossiskij riegion w cietrie Jewropy*, „Woprosy Ekonomiki” 2001, nr 11, s. 80-87; O. Kuzniecowa, *Federalnaja ekonomiceskaja politika w odnoszenii eksklawnowo riegiona*. „Woprosy Ekonomiki” 2001, nr 11, s. 96-106; Y. Kwizinskij, *Kaliningrad-ein Prüfstein für die Zukunft des neuen Europas?*, [w:] *Königsberg/Kaliningrad unter europäische Perspektiven*, Hgs. E. Müller-Harmann, Bremen 1994, s. 41-53; R. Lopata, V. Sirutaricius, *Lithuania and Kaliningrad Oblast: A Clearer Frame for Cooperation*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 1993, No. 3, s. 51-66; G. Hoffmann, *Enclaves*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 2. Elsevier 1995, s. 81; E. Vinokurov, *Toward a Theory of Enclaves: Aspects of Analysis, Classification and Common Features*, <http://www.rationality.albertina.ru>, [dostęp: 16.12.2016]; L. Kocz, *Kionisberg w Prussii co wriemieni Piotra Wielkogo*, Kaliningrad 1999, s. 115; L.D. Fairlie, *The UE's Northern Dimension and Kaliningrad*, Camberley 1999, s. 1-28; N. Smorodinskaja, A. Kapustin, W. Małygin, *Kaliningradskaja Oblast kak swobodnaja ekonomiceskaja zona*, „Woprosy Ekonomiki” 1999, nr 9, s. 90-107; W. Malendowski, *Enklawa*, [w:] *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. C. Mojsiewicz, Wrocław 1998, s. 114; W.S. Bilczak, *Prigranicznaja ekonomika*, Kaliningrad 2001, s. 122.

⁵ W. Kotowicz, *Stosunki polsko-rosyjskie a problem Obwodu Kaliningradzkiego FR*, [w:] *Bliskie sąsiedztwo – dalekie sojusze*, red. M. Hartliński, A. Hołub, K. Tybuchowska-Hartlińska, Olsztyn 2008, s. 48. Zob. A.S. Makarychev, *Russian Regions as International Actors*, „Demokratizatsiya” 1999, vol 7, nr 4, s. 501-526.

⁶ M. Chelminiak, *Geneza stosunków polsko-rosyjskich po 1989 roku ...* s. 104-105. Zob. M. Chelminiak, *Zmiana geopolitycznej roli obwodu kaliningradzkiego FR na przełomie XX i XXI w. – implikacje dla polskiej polityki wschodniej*, [w:] *Dzienniki rozwoju regionalnego polski północno-wschodniej*, t. 1, red. B. Pławgo, Białystok 2005, s. 223-239; S. Chazbijewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989-2012...*, s. 17-23; O. Wasiuta, *Rosja-Polska: założenia, warunki i perspektywy normalizacji stosunków*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 25-43.

⁷ W. Kotowicz, *Stosunki polsko-rosyjskie ...*, s. 47-48. Zob. T. Paszewski, *Poland Stands Ready to Forge a New Relationship with Kaliningrad*, „Baltic Sea Agenda” 2002 Vol. s. 31.

⁸ Zob. M. Kaczmarek, *Rosja na rozdrożu. Polityka zagraniczna Władimira Putina*, Warszawa 2006, s. 172.

tym idzie, charakter relacji dwustronnych może być odbierany przez pozostałych członków NATO i UE jako „[...] sprawdzian polskiej państwowej i sojuszniczej dojrzałości”⁹.

Obwód królewiecki to region szczególnie z geopolitycznego punktu widzenia. Jest to miejsce, w którym Wschód spotyka się z Zachodem, jest to także obszar styku katolicyzmu z prawosławiem. Sami mieszkańcy tego regionu często używają określenia: „to już nie Rosja, a jeszcze nie Europa”¹⁰. Pozycję obwodu królewieckiego można uznać za unikatową mając na uwadze zarówno uwarunkowania historyczne, społeczne czy ekonomiczne. Tę dawną część Prus Wschodnich należącą obecnie do Federacji Rosyjskiej dzieli odległość 600 km od pozostałej części państwa. Bliżej jest zatem do Warszawy lub Berlina, niż do Moskwy¹¹. Ze względu na swoje wyjątkowe położenie obwód odgrywa ważną rolę w rosyjskiej polityce w regionie Morza Bałtyckiego. Bez wątpienia uznać także można, że jego usytuowanie geograficzne określa w dużej mierze rosyjskie możliwości oddziaływania polityczno-militarnego na obszarze europejskim¹².

Głównym motywem podjęcia problematyki zawartej w niniejszej rozprawie było zainteresowanie autora kwestią pogranicza polsko-rosyjskiego. Dysertacja jest także konsekwencją wieloletniej obserwacji tego regionu, zarówno z perspektywy mieszkańca, jak i funkcjonariusza pełniącego służbę w Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej w Kętrzynie.

Tematyka niniejszej rozprawy ogniskuje się na regionie polsko-rosyjskiego pogranicza, ze szczególnym uwzględnieniem pogranicza województwa warmińsko-mazurskiego i obwodu królewieckiego. Problematyka ta była częściowo już przedmiotem badań politologicznych, socjologicznych czy ekonomicznych, ale tylko część prac

⁹ M. Chełminiak, *Geneza stosunków polsko-rosyjskich po 1989 roku ...*, s. 105. Zob. W. Nowiak, *Rosja – UE, szanse i zagrożenia dla Polski. Polski wymiar polityki UE. Polska i Rosja na drodze przemian a Europa i świat transatlantycki*, [w:] *Poziomy aktywności Polski w środowisku międzynarodowym*, red. T. Łoś-Nowak, A. Dudek, Legnica 2002, s. 209.

¹⁰ A. Sakson, *Obwód Kaliningradzki w otoczeniu NATO i Unii Europejskiej*, [w:] *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 2015 r., vol. 9, nr 1, s. 44. Zob. K. Maciejewska-Mieszkowska, *Obraz Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej w audycjach ...*, s. 312-321; R. Sakwa, *Rosyjski regionalizm, wyработка polityczeskogo kursa i gosudarstwiennoe razwitiye*, „Konstitucionnoje prawo: wostocnojeuropejskoje obozrienije” 1999, nr 4, s. 98; W. Kotowicz, *Metodologiczne i teoretyczne problemy politycznej regionalistyki*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 326-328.

¹¹ Zob. T. Palmowski, *Obwód Kaliningradzki i jego współczesne dylematy*, s. 355-356, *Studia+KPZK+183_Palmowski.pdf* (pan.pl), [dostęp: 16.12.2016].

¹² A. Sakson, *Obwód Kaliningradzki w otoczeniu NATO (...)*, s. 44.

(zwłaszcza z zakresu nauk o polityce i administracji) była oparta zarówno na badaniach teoretycznych, jak i empirycznych.

Podstawowym celem badawczym pracy jest analiza wpływu, jaki mały ruch graniczny (MRG) miał na współpracę transgraniczną oraz stosunki polsko-rosyjskie.

Główna hipoteza badawcza rozprawy brzmi następująco: wprowadzenie MRG na pograniczu polsko-rosyjskim w istotnym stopniu wpłynęło na rozwój współpracy transgranicznej. Dodatkowo sformułowano hipotezy szczegółowe:

- stosunki polsko-rosyjskie w opinii mieszkańców pogranicza w znacznej mierze miały charakter konfliktowy;
- według mieszkańców pogranicza uwarunkowania historyczne wciąż odgrywały istotną rolę w relacjach bilateralnych;
- współpraca transgraniczna na pograniczu polsko-rosyjskim w ocenie mieszkańców pogranicza wymagała dalszej intensyfikacji;
- MRG pozytywnie wpłynął zarówno na relacje pomiędzy mieszkańcami pogranicza, jak i na rozwój obszaru objętego reżimem;
- zawieszenie MRG negatywnie wpłynęło na relacje bilateralne, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym.

W pracy próbowano odpowiedzieć także na następujące pytania badawcze:

- W jakim stopniu stosunki na poziomie międzyrządowym miały wpływ na kooperację na pograniczu polsko-rosyjskim?
- Jakie czynniki miały wpływ na rozwój współpracy transgranicznej?
- W jakim stopniu regulacje MRG wpłynęły na stan współpracy transgranicznej?
- W jakim stopniu relacje polsko-rosyjskie na szczeblu międzypaństwowym odpowiadają relacjom dwustronnym na szczeblu regionalnym i lokalnym?

Analizując problematykę zawartą w tytule dysertacji przebadano zasoby biblioteczne najważniejszych ośrodków naukowych w Polsce zajmujących się badaniami nad FR, obwodem królewieckim i pograniczem polsko-rosyjskim (Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych; Uniwersytet Łódzki, Instytut Studiów Politologicznych; Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Zachodni w Poznaniu; Ośrodek Studiów Wschodnich; Uniwersytet w Białymstoku; Uniwersytet Gdański, Instytut Politologii; Katolicki Uniwersytet Lubelski, Instytut Nauk o Polityce i Administracji; Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych; Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Instytut Nauk Politycznych), zasoby biblioteczne i archiwalne

mieszczące się w Komendzie Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie oraz opracowania naukowe znajdujące się w zasobach Bałtyckiego Uniwersytetu Federalnego im. Immanuela Kanta w Kaliningradzie.

Metody badawcze wykorzystane w rozprawie wynikają z przyjętych celów i hipotez badawczych, które finalnie przesądziły o teoretyczno-empirycznym jej charakterze. W części teoretycznej wykorzystano metody: politologiczną, historyczną, instytucjonalno-prawną (w zakresie badania wpływu aktów prawa wspólnotowego i krajowego na funkcjonowanie współpracy transgranicznej i MRG), czynnikową (pozwalającą na wyodrębnienie determinantów oddziaływujących na pogranicze polsko-rosyjskie) oraz ekstrapolacji (dającą możliwość prognozowania przyszłości obwodu królewieckiego i związanej z tym konieczności zapewnienia bezpieczeństwa, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznej granicy Unii Europejskiej (UE) i strefy Schengen) oraz analizę źródeł. Zbadane zostały zarówno pierwotne jak i wtórne źródła. Rozprawa została przygotowana w oparciu o zbiór materiałów źródłowych (aktów prawa wspólnotowego i krajowego) oraz polskie i zagraniczne publikacje dotyczące polsko-rosyjskiego pogranicza, stosunków polsko-rosyjskich na szczeblu centralnym i regionalnym oraz obwodu królewieckiego. Do analiz wykorzystane zostały również dane statystyczne: Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych Departamentu Konsularnego Wydziału Ruchu Osobowego.

W badaniach zastosowano również metodę empiryczną, czyli metodę sondażu diagnostycznego, zaś podstawowymi technikami którymi się posłużono były: ankieta oraz wywiad.

Podczas pisania dysertacji, w kontekście szerszej analizy historycznych i geopolitycznych uwarunkowań stosunków polsko-rosyjskich szczególnie pomocne były następujące publikacje: A. Bryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?* (Warszawa 2009); M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015* (Katowice 2016); red. S. Bieleń, A. Skrzypek, *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich* (Warszawa 2002); N.I. Bucharin, *Rossijsko-polskije otnoszenija*, (Moskwa 2007); red. W.T. Modzelewski, *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne* (Olsztyn 2009); red. B. Łomiński, M. Stolarczyk, *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji* (Katowice 1998); P. Eberhardt, *Granice polityczne Polski i jej sąsiadów w XX wieku (wybrane zagadnienia)* (Kraków 2018); red. R. Kuźniar, K. Szczepanik, *Polityka zagraniczna RP*

1989 – 2002 (Warszawa 2002); J. Strzelczyk, *Ucieczka ze Wschodu. Rosja w Polskiej polityce 1989-1993* (Warszawa 2002).

Przy omawianiu problematyki związanej bezpośrednio z obwodem królewieckim szczególnie pomocne były następujące pozycje: A. Sakson, *Od Kłajpedy do Olsztyna. Współcześni mieszkańcy byłych Prus Wschodnich: Kraj Kłajpedzki, Obwód Kaliningradzki, Warmia i Mazury* (Poznań 2011); red. P. Holtom, F. Tassinari, *Russian Participation in the Baltic Sea Region Building. A Case Study of Kaliningrad* (Berlin 2002); W. Bilczak, J. Samson, G. Fiodorow, *Kaliningradskij poljus integracji* (Grenoble-Kaliningrad 2000); A.P. Kliemieszew, S.D. Kozlow, G.M. Fiedorow, *Ostrow sotrudniczestwa* (Kaliningrad 2002); A. Lieven, D. Trenin, *Ambivalent Neighbours and the Price of Membership* (Washington 2003); red. A. Żukowski, W.T. Modzelewski, *Kaliningrad: its internal and external issues*, (Olsztyn 2016); E. Wojnowski, *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej – od obszaru zamkniętego ku regionowi współpracy (1946-2006)* (Olsztyn 2006); M. Chełminiak *Obwód Kaliningradzki FR w Europie. Rosyjska enklawa w międzynarodowym ładzie politycznym* (Toruń 2009); G.M. Fedorov, *Kaliningrad Alternatives Today* („Discussion Paper C80” Bonn 2000); J. Baxendale, *EU-Russia Relations: Is 2001 a Turning Point for Kaliningrad?* („European Foreign Affairs Review” 2001, No. 6); B. Vitunic, *Enclave to Exclave: Kaliningrad between Russia and the European Union* (Columbia International Affairs Online, 01.10.2001); V. Pozdorovkin, *Problems of Basic Subsistence and Development of the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation in the Context of the European Expansion Eastwards* („Lithuanian Foreign Policy Review” 2000). H. Timmermann, *Kaliningradskaja oblast w kontekście regionalnowo sotrudniczestwa* („Mirowaja Ekonomika i Mieždunarodnyje Otnoszenija”, 2001, nr 2); A.S. Makarychev, *Russian Regions as International Actors* („Demokratizatsiya” 1999, vol 7, nr 4).

W kontekście analizy problematyki współpracy transgranicznej i MRG na pograniczu polsko-rosyjskim najbardziej przydatne były publikacje: W.T. Modzelewski, *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski wschodniej* (Olsztyn 2016); W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej* (Olsztyn 2006); W. Kosiedowski red., *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej* (Toruń 2009); A. Sadowski, *Společne problemy wschodniego pogranicza* (Białystok 1991); A. Przyborowska-Klimczak, Sz.W. Staszewski, S. Wrzosek, *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej. Wybór*

dokumentów (Białystok 2000); T. Borys, *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej* (Warszawa 1999); M. Perkmanna m.in.: *Building Governance Institutions Across European Border* („Regional Studies” 1999, vol.33, no. 7), *Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region* („Regional Studies” 2007, vol. 41, no. 2), *The rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross-border Co-operation* (Lancaster 2003); W. Kotowicz red., W.T. Modzelewski, A. Żukowski, *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego* (Olsztyn 2013); M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji* (Warszawa 2010); M. Zdanowicz red., *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border* (Warszawa-Białystok 2013); O. Łachacz red., J. Galtster, *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym. Implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym* (Olsztyn 2013).

W ramach badań analizie poddano także dane statystyczne opracowane i udostępnione przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie. Uzyskane dane ilościowe pozwoliły na gruntowne zbadanie natężenia ruchu osobowego na polsko-rosyjskim odcinku granicy w poszczególnych latach oraz przejściach granicznych. Dokonano także podziału wyodrębniającego szereg towarzyszących ruchowi granicznemu naruszeń i stosowanych w tym zakresie sankcji. Wykorzystano również dane statystyczne uzyskane z Ministerstwa Spraw Zagranicznych Departamentu Konsularnego Wydziału Ruchu Osobowego z zakresu liczby zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach MRG wydawanych mieszkańcom obwodu królewieckiego.

Ważny etap badań dotyczył diagnozy zjawiska współpracy transgranicznej i MRG na pograniczu polsko-rosyjskim. Głównym zamierzeniem autora rozprawy było dokonanie oceny funkcjonowania wspomnianej współpracy oraz wpływu MRG na relacje bilateralne na szczeblu lokalnym i regionalnym. Istotnym przedsięwzięciem z zakresu tej materii było przygotowanie i przeprowadzenie ankiety kwestionariuszowej oraz wywiadu pogłębionego, których wyniki pozwoliły na zdiagnozowanie głównych cech, problemów oraz barier. Pytania zawarte w ankiecie i wywiadzie pogłębionym zostały sformułowane i ułożone w sposób zapewniający obrazową, zwartą i konsekwentną całość badanego zjawiska. Były to pytania, zarówno otwarte, jak i zamknięte. Pytania dotyczyły szeroko rozumianej kwestii współpracy transgranicznej na polsko-rosyjskim pograniczu, relacji bilateralnych oraz znaczenia MRG z Federacją

Rosyjską. Badania zostały przeprowadzone w: 2. i 4. kwartale 2014 r.; 1., 2. i 4. kwartale 2015 r.; 3. i 4. kwartale 2016 r. i 2. i 3. 2017 r.

Praca składa się z trzech rozdziałów poprzedzonych wstępem. W pierwszym z nich skupiono się na analizie koncepcji polskiej polityki wschodniej i ewolucji stosunków polsko-rosyjskich na poziomie międzyrządowym. Zbadano głównie okres pozimnowojenny, aż do momentu zawieszenia MRG na pograniczu polsko-rosyjskim, czyli do roku 2016. Punktem wyjścia rozprawy było przedstawienie genezy, ewolucji i charakteru stosunków polsko-rosyjskich. Pierwszy rozdział dysertacji ma charakter wprowadzenia do problematyki współpracy na pograniczu polsko-rosyjskim, którą lepiej zrozumieć znając uwarunkowania relacji na poziomie międzypaństwowym.

Rozdział drugi poświęcono analizie zakresu podmiotowego i przedmiotowego współpracy transgranicznej oraz jej proceduralnym aspektom. Przybliżono historię polsko-rosyjskiego pogranicza po 1945 r., omówiono podstawy instytucjonalno-prawne współpracy transgranicznej, usystematyzowano podstawowe pojęcia regulujące zakres omawianej instytucji, jak i podmioty nią objęte. Następnie dokonano eksplikacji aktów prawnych krajowych i międzynarodowych. Ukazano drogę legislacyjną prowadzącą do wdrożenia regulacji ustanawiających zakres i charakter współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-rosyjskim. W dalszej części przybliżono rolę i zadania Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy Północno-Wschodnich Województw RP z Obwodem Kaliningradzkim oraz Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR. W dalszej części pracy analizie poddano specyfikę współpracy transgranicznej, także w ramach euroregionów. Zbadano również zmiany, jakie zaszły na pograniczu polsko-rosyjskim po akcesji Polski do UE i NATO.

W rozdziale trzecim poddano analizie funkcjonowanie MRG na pograniczu polsko-rosyjskim. Na początku zbadano założenia ogólne reżimu, następnie przybliżono jego genezę oraz dokonano eksplikacji przepisów prawa wspólnotowego i krajowego. Ukazano drogę legislacyjną przepisów ustanawiających MRG na gruncie prawa europejskiego, a następnie ich przełożenia na polski grunt (w konfrontacji z przepisami wynikającymi z umowy z Rosją). W dalszej części przeglądu poddano podstawowe pojęcia i definicje dotyczące funkcjonowania MRG oraz przybliżono zakres zadań Straży Granicznej w ramach obowiązywania umowy o MRG. Dokonano opracowania i analizy danych statystycznych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych Departamentu Konsularnego Wydziału Ruchu Osobowego z zakresu wydawanych i zatrzymanych zezwoleń, naruszeń

umowy o MRG oraz intensywności ruchu osobowego na polsko-rosyjskich przejściach granicznych. W części drugiej rozdziału skupiono się na próbie zdiagnozowania wpływu MRG na współpracę transgraniczną i relacje polsko-rosyjskie. Dokonano także analizy przeprowadzonych przez autora badań empirycznych ilościowych i jakościowych. Na potrzeby dysertacji przeprowadzono badania na temat współpracy transgranicznej i MRG, w których zastosowano metodę sondażu diagnostycznego a podstawowymi technikami, którymi się posłużono były: ankietą i wywiad. Ankietę i wywiady przeprowadzono wśród mieszkańców województwa warmińsko mazurskiego i mieszkańców obwodu królewieckiego przekraczających granicę polsko-rosyjską.

Chociaż od zawieszenia małego ruchu granicznego (MRG) z Federacją Rosyjską minęło już ponad 8 lat, to problematyka ta wzbudzała zainteresowanie decydentów politycznych i analityków. Zdecydowana większość polskich ugrupowań politycznych, poza przedstawicielami Prawa i Sprawiedliwości (PIS), domagała się wznowienia MRG wskazując na ogromne korzyści wynikające z jego funkcjonowania. W oczach wielu polityków opozycji twarde stanowisko PIS było konsekwencją stosunku tej partii do Federacji Rosyjskiej, a prezentowane przez przedstawicieli rządu wyjaśnienia (w kwestii przyczyn zawieszenia) były mało wiarygodne. Obecnie, w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę, trudno jednak oczekiwać normalizacji stosunków z Rosją i wznowienia MRG. Nie jest to oczywiście wykluczone w dłuższej perspektywie, zwłaszcza, gdyby w FR doszło do zmiany reżimu i demokratyzacji państwa. W takich uwarunkowaniach politycznych wznowienie MRG byłoby realne, tym bardziej, że są już wypracowane wcześniej praktyki i regulacje w tym zakresie. Warto dodać, że Polska podpisała podobne umowy o MRG z Ukrainą i Białorusią. Do chwili obecnej przepisów umowy z Białorusią nie wdrożono w życie, jednakże przy ewentualnej zmianie władzy w Mińsku, możliwe byłoby przeniesienie gotowych, sprawdzonych już rozwiązań z pogranicza polsko-rosyjskiego i polsko-ukraińskiego na pogranicze polsko-białoruskie.

Autor wyraża nadzieję, że niniejsza rozprawa może być przydatna dla osób, które badają stosunki polsko-rosyjskie i współpracę transgraniczną, funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji, Służby Celno-Skarbowej; żołnierzy, pracowników urzędów, organizacji samorządowych i Ośrodków dla Cudzoziemców oraz wszystkich zainteresowanych wskazaną tematyką.

Pragnę złożyć serdeczne podziękowania Panu dr hab. Marcinowi Chełminiakowi, prof. UWM za pomoc udzieloną mi w trakcie przygotowywania pracy doktorskiej, cierpliwość, wyrozumiałość oraz motywację do krytycznego spojrzenia na problematykę polsko-rosyjskiego pogranicza. Chciałam wyrazić głęboką wdzięczność Panu dr hab. Wojciechowi Kotowiczowi, który jako pierwszy wzbudził we mnie inspirację do zgłębiania tematyki Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza zaś obwodu królewieckiego.

Dziękuję Panom Komendantom Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej płk SG Jarosławowi Kowalkowskiemu, gen. bryg. SG Wojciechowi Skowronkowi, płk. SG Tomaszowi Semeniukowi oraz gen. bryg. SG Robertowi Inglot za umożliwienie przeprowadzenia badań kwerend w Warmińsko-Mazurskim Oddziale Straży Granicznej. Chciałabym również podziękować Panu płk. SG Romanowi Klimaszewskiemu byłemu Naczelnikowi Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Kętrzynie za przekazaną wiedzę, pomoc, życzliwość i silną motywację do coraz odważniejszej dociekliwości podczas prowadzenia badań.

Szczególnie mocno pragnę podziękować moim Najbliższym za nieustanne wsparcie oraz nigdy niegasnącą wiarę we mnie. Dlatego też, to właśnie im dedykuję niniejszą pracę.

ROZDZIAŁ I

EWOLUCJA STOSUNKÓW POLSKO-ROSYJSKICH PO 1989 ROKU

1. KONCEPCJE POLITYKI WSCHODNIEJ POLSKI

Polska położona jest w ważnym geopolitycznie miejscu, na styku pomiędzy Zachodem i Wschodem. Obecnie jest także członkiem organizacji międzynarodowych (tj. UE i NATO) uznawanych za oblicze instytucjonalne państw Zachodu, a jednocześnie łączą ją ze Wschodem szczególne więzi¹³. Warto w tym miejscu odwołać się do *expose* byłego szefa polskiego MSZ Jacka Czaputowicza, który podkreślił, iż „Polityka wschodnia należy do najważniejszych wymiarów polityki zagranicznej Rzeczypospolitej. (...) W interesie Polski leży, by narody jej wschodniego sąsiedztwa cieszyły się niepodległością i bezpieczeństwem, by (...) respektowano ich prawo do suwerennego wyboru drogi rozwoju, ustroju politycznego i sojuszy”¹⁴. Chociaż potocznie przez pojęcie „polityka wschodnia” rozumie się przede wszystkim relacje z Rosją¹⁵ i państwami postsowieckimi tj. z Litwą, Białorusią i Ukrainą, to jednak w ramy szeroko rozumianej „polityki wschodniej” wpisują się ponadto relacje Polski z państwami kaukaskimi i regionem Bliskiego Wschodu (w tym z Izraelem, Turcją), oraz z Azjatyckimi (Chinami

¹³ <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/polityka-wschodnia>, [dostęp: 02.07.2019].

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Współcześnie odrębnie traktuje się relacje między Polską a obwodem królewieckim (obszarem posiadającym duży potencjał geopolityczny, co niezwykle istotne jest przy rozpatrywaniu kwestii bezpieczeństwa rejonów morza bałtyckiego), chociaż nie jest on żadną osobną całością w sensie politycznym, lecz jedynie geograficznym. Zob. S. Chazbijewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989-2012. Próba systematyzacji i całościowego ujęcia*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 17.

i Japonią). W kwestii tej należy uwzględnić także udział Polski w „misjach pokojowych i stabilizacyjnych” w Iraku i Afganistanie¹⁶.

Z chwilą rozpadu ZSRR i odzyskaniu przez Polskę suwerenności, całkowicie zmieniły się kierunki polskiej polityki wschodniej. Był to okres, w którym zadawano sobie pytanie, w jaki sposób realizować politykę zagraniczną, aby zagwarantować suwerenność państwa, jego rozwój, bezpieczeństwo i utrwalić jego demokratyczny charakter? W tym miejscu warto podkreślić, że Rosja po okresie demokratyzacji na początku lat 90. XX w., pod rządami Władimira Putina zaczęła ponownie przeobrażać się w coraz bardziej scentralizowane państwo o neoimperialnych i mocarstwowym (na skalę globalną) ambicjach. Niemcy zaś, po problemach związanych z integracją kraju (po zjednoczeniu państw niemieckich w 1990 r.) stały się w główną potęgą w Europie. Polska znalazła się więc ponownie pomiędzy dwoma mocarstwami o ponadregionalnych ambicjach¹⁷.

Na przełomie lat 80. i 90. polską politykę zagraniczną (w tym politykę wschodnią) kreowały zarówno osoby z antykomunistycznej opozycji politycznej (związanej przede wszystkim z dawnym KOR-em oraz NSZZ Solidarność), jak i osoby wywodzące się z dawnego obozu władzy (tj. PZPR, bądź ze struktur pośrednio lub bezpośrednio z nią powiązanych). Za kształtowanie i prowadzenie polityki zagranicznej RP odpowiedzialne było oczywiście Ministerstwo Spraw Zagranicznych kierowane przez ministra spraw zagranicznych. W latach 1989-2016 urząd szefa polskiej dyplomacji sprawowali kolejno: Krzysztof Skubiszewski, Andrzej Olechowski, Władysław Bartoszewski, Dariusz Rosati, Bronisław Geremek, Włodzimierz Cimoszewicz, Adam Daniel Rotfeld, Stefan Meller, Anna Fotyga, Radosław Sikorski, Grzegorz Schetyna, Witold Waszczykowski. Z tej

¹⁶ S. Chazbijewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989-2012 ...*, s. 17.

¹⁷ Wejście Polski do NATO w 1999 r. i do UE w 2004 r. wzmocniło Polskę pod względem relacji międzynarodowych, nie odsunęło jednak realnego geostrategicznego niebezpieczeństwa z sąsiedztwa. W analizowanym okresie zauważyć można ukryte dążenie polskiej polityki zagranicznej do powrotu do tradycyjnych kierunków sojuszy i politycznej aktywności. Takim tradycyjnym kierunkiem, istniejącym w polityce zagranicznej Polski już od epoki wczesnopiastowskiej, jest kierunek południowy. Relacje z Węgrami, z Mołdawią, Trójkąt, a potem Grupa Wyszehradzka, to najlepszy dowód prób odnowienia tego wektora. Następnie tradycyjny kierunek ukraiński (południowo-wschodni) będący dalekim echem polityki jagiellońskiej lub jeszcze wcześniejszej, ekspansji na południowy wschód Kazimierza Wielkiego, czy istniejąca od pewnego czasu współpraca polsko-szwedzka w ramach Partnerstwa Wschodniego będąca nawiązaniem do historycznej polityki Wazów. Wektor Szwecja-Mołdawia w ramach Partnerstwa Wschodniego jest nawiązaniem do linii politycznej Stanisława Leszczyńskiego. Jest to także nawiązanie do idei księcia Adama Czartoryskiego, czyli budowania bloku sojuszy zarówno z Turcją jak i narodami bałkańskimi do których można zaliczyć także Mołdawian. Sama Mołdawia była też obiektem zainteresowań Hotelu Lambert. W tym kontekście warto odnotować rzuconą przez byłego prezydenta L. Wałęsę koncepcję „NATO-bis”, czyli sojuszu polityczny i militarny krajów Międzymorza wyzwolonych spod sowieckiej dominacji i okupacji, jak w wypadku państw bałtyckich. S. Chazbijewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989-2012 ...*, s. 18-19.

grupy osób można wyróżnić Krzysztofa Skubiszewskiego, Bronisława Geremka i Władysława Bartoszewskiego, ministrów, którzy mieli jasno określoną wizję polityki zagranicznej, w tym polityki wschodniej¹⁸. Istotną rolę w sferze polityki wschodniej odgrywali także kolejni prezydenci i premierzy RP.

Jedną z głównych cech charakteryzujących polską politykę wschodnią w okresie pozimnowojennym było to, iż nie zawsze udawało się wypracować spójnej, jednolitej i konsekwentnie realizowanej (przez kolejne rządy) koncepcji. W licznych publikacjach naukowych opisujących problematykę polskiej polityki wschodniej spotkać można najczęściej spór toczący się między zwolennikami trzech stanowisk:

1. Idei Międzymorza, czyli sojuszu państw zorganizowanych pod przywództwem Polski, znajdujących się pomiędzy Rosją a Niemcami;
2. koncepcji ULB (Ukraina, Litwa, Białoruś), autorstwa Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego, której głównym założeniem była teza mówiąca, że po rozpadzie ZSRR państwa te będą naturalnymi sojusznikami Polski, zaś niepodległa Ukraina stanie się główną barierą na drodze do odbudowy rosyjskiego imperium;
3. koncepcji prowadzenia realistycznej i pragmatycznej polityki wschodniej opartej na podstawie założeń realizmu politycznego (*Realpolitik*)¹⁹.

Warto podkreślić, że polityka wschodnia Polski w latach 1989-2010 była nieodmiennie oparta na „doktrynie Giedroycia”²⁰ wypracowanej w emigracyjnym paryskim ośrodku politycznym przez szefa Instytutu Literackiego „Kultury” J. Giedroycia i J. Mieroszewskiego²¹. Lansowali oni tezę o przewartościowaniu idei Międzymorza, wyrzeczeniu się rewindykacji w stosunku do Litwinów, Białorusinów i Ukraińców, ułożeniu partnerskich relacji z Białorusią, Litwą i Ukrainą (po ewentualnym

¹⁸ S. Chazbijewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989-2012 ...*, s. 17-18.

¹⁹ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015*, Katowice 2016, s. 401-402. Zob. S. Chazbijewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989-2012 ...*, s. 20.

²⁰ Zob. A. Smolar, *Polska Polityka Wschodnia. Pełny zapis dyskusji zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego oraz redakcję „Tygodnika Powszechnego” w dniu 1 marca 2001 r.*, s. 4, <http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/ppw.pdf>, [dostęp: 13.05.2016]; Z. Najder, *Doktryna ULB – koncepcja Giedroycia i Mieroszewskiego w XXI wieku*, „Komentarz Międzynarodowy Puławski”, maj 2010, http://www.pulaski.pl/images/publikacje/kmp/2010/Pulaski_Policy_Papers_No_11_10.pdf, [dostęp: 14.05.2016]; A. Brzeziecki, *Koniec świata romantyków*, „Tygodnik Powszechny”, 17.02.2008, <http://tygodnik.onet.pl/kraj/koniec-swiata-romantykow/fgje3>, [dostęp: 14.05.2016].

²¹ „Kultura” – najważniejsze pismo polityczno-kulturalne polskiej emigracji, wydawane w latach 1947–2000 w podparyskim Maisons-Laffitte (za wyjątkiem pierwszego numeru, który opublikowany został w Rzymie). Twórca i redaktor naczelny „Kultury” – J. Giedroyc, sam na łamach pisma publikował sporadycznie, jednak motywował i inspirował do pisania skupiony wokół siebie szeroki krąg wybitnych intelektualistów. W zakresie polityki zagranicznej kluczową rolę odgrywał londyński publicysta – J. Mieroszewski. M. Frenkel, *Polityka wschodnia ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego – kontynuacja czy odejście od koncepcji paryskiej „Kultury”*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź 2016, s. 87.

oderwaniu się tych republik od ZSRR). Stworzyli również wcześniej wspomnianą tzw. koncepcję ULB, czyli Ukrainy, Litwy i Białorusi jako suwerennych państw. Kiedy stało się to faktem, a Polska odzyskała pełną suwerenność w stosunkach międzynarodowych kolejne rządy i prezydenci RP zaczęli lansować tę doktrynę jako „jedyną możliwą” w relacjach Polski ze wschodnimi sąsiadami, w tym z Rosją. Doktryna ta oparta była na tezie, że podzielona Rosja, pozbawiona części dawnych terytoriów ZSRR, oddzielona od Polski terytoriami nowo powstałych państw tj. Białorusi, Litwy i Ukrainy, nie jest w stanie zagrozić Polsce (była to jedynie teza wstępna)²².

Doktryna J. Giedroycia najbardziej lansowana była w okresie prezydentury A. Kwaśniewskiego (w latach 1995-2005) oraz kierowanym przez B. Geremka resorcie spraw zagranicznych. W okresie prezydentury L. Wałęsy trudno było mówić o jakiejś spójnej wizji albo koncepcji czy doktrynie w polityce zagranicznej, zwłaszcza w polityce wschodniej. Sądzić można, że podobnie jak i dzisiaj, należy mówić wyłącznie o doraźnych działaniach w odniesieniu do konkretnych wydarzeń politycznych. Prezydentem, który poszerzył doktrynę J. Giedroycia był L. Kaczyński. Realizowana przez niego polityka wschodnia w większym stopniu odnosiła się do doktryny Józefa Piłsudskiego („Międzymorza”), mówiącą o zagrożeniu geostrategicznym Polski przez Rosję, o decydującym osłabieniu Rosji, współdziałaniu państw oraz narodów znajdujących się pod rosyjską opresją tj.: Gruzja, Litwa, Łotwa, Estonia a także Ukraina i Białoruś. O ile ta ostatnia zajęła zdecydowanie wrogą postawę wobec Polski, o tyle Gruzja, Ukraina i Litwa oraz pozostałe państwa bałtyckie skłonne były w pewnym okresie czasu przyjąć polską propozycję (może nie tyle przywódczą, co wiodącą) w organizowaniu politycznej i geopolitycznej przestrzeni oporu wobec rosyjskiej ekspansji gospodarczo-politycznej, która (trzeba przyznać) w okresie prezydentury W. Putina stała się bardzo dynamiczna²³.

Można przyjąć, iż przedstawiciele kolejnych rządów III RP największe przywiązanie deklarowali do koncepcji ULB. Jej twórcy (J. Giedroyc i J. Mieroszewski) uważali, że Polska powinna zacieśniać relacje z niepodległymi państwami byłego ZSRR,

²² S. Chazbijewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989-2012 ...*, s. 20.

²³ Kolejnym czynnikiem wpływającym na kształt polskiej polityki wschodniej jest to, co można określić jako „politykę rurociągów”. Gazociąg *Nord Stream* wiodący pod dnem morza Bałtyckiego, łączący Niemcy i Rosję, postawił Polskę w sytuacji tzw. „proszącego płatnika”, podczas gdy przepływ przez RP dawał Polakom pozycję beneficjenta. Gazociąg i ropociąg Odessa-Brody, który miał łączyć Polskę z Ukrainą, z Turcją oraz z Azerbejdżanem nie doszedł do skutku. Decyzje kolejnych rządów w sprawie dywersyfikacji dostaw gazu nie znalazły swojej realizacji, uciły również doniesienia medialne na temat terminalu odbioru ciekłego gazu ziemnego z Zatoki Perskiej. W efekcie czego Polska została ograniczona do dostaw z Rosji. S. Chazbijewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989-2012 ...*, s. 21-22.

jednak nie powinno to odbywać się w kontrze do Rosji. Ich zdaniem polityka przyciągania Ukrainy ku Europie nie może być realizowana przy założeniu nakierowanym na „wypychanie” Rosji ku Eurazji²⁴. Zdaniem J. Giedroycia, Polska zobowiązana jest zacieśniać współpracę z Ukrainą, Litwą, Białorusią oraz innymi państwami byłego bloku wschodniego, jednak przede wszystkim, powinna znormalizować swe stosunki z Rosją²⁵. Jak trafnie zauważyli Antoni Zdzisław Kamiński i Henryk Szlajfer, koncepcja J. Giedroycia i J. Mieroszewskiego w żadnym wypadku nie ograniczała się do wąsko rozumianej polityki wschodniej, lecz była wizją Polski w Europie i w jej ramach – polityki wschodniej²⁶. Odmienne stanowisko na łamach „Rzeczpospolitej” przedstawił m.in. Bartłomiej Sienkiewicz. Jego zdaniem, powoływanie się w polskiej polityce wschodniej na politykę Giedroycia i tzw. ideę jagiellońską już dawno utraciło jakikolwiek pozór propozycji politycznej, stało się natomiast poręcznym narzędziem w polskiej „zimnej wojnie domowej” toczonej od 2005 r. W swym artykule B. Sienkiewicz wskazał szereg problemów, które, jak zauważył, miały ewidentny wpływ na klęskę koncepcji Giedroycia. Wymienił tu m.in.:

- brak zainteresowania władz Litwy w kwestii budowy partnerstwa strategicznego z Polską;
- niespójność zasad polityki wschodniej Polski z celami polityki wschodniej państw Europy Zachodniej;
- mierne efekty w działaniach polskich władz na rzecz demokratyzacji Białorusi;
- bezradność polskiej polityki wobec autodestrukcyjnej polityki liderów „pomarańczowej rewolucji”²⁷. W opinii B. Sienkiewicza „Stanęliśmy więc wobec nowego wyzwania, na które nie mamy jasnej recepty”²⁸.

Na łamach „Nowej Europy Wschodniej” interesujące stanowisko w sprawie przedstawił również Sławomir Dębski, który pisał, że wraz z upływem czasu koncepcje J. Mieroszewskiego i J. Giedroycia przestawały być gotowym przepisem na polską politykę wobec Europy Wschodniej, ale wciąż inspirowały myślenie o jej dalekosiężnych

²⁴ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015...*, s. 402.

²⁵ Ibidem, s. 402-403. Zob. *Teczki Giedroycia*, red. I. Hofman, L. Unger, Lublin 2010, s. 75, 88-89.

²⁶ Zdaniem A.Z. Kamińskiego i H. Szlajfera „Sąsiedzi na Wschodzie mogą nas lubić lub nie, ale w naszym interesie jest by wzmocnili zdolność do tworzenia stabilnych struktur państwowych, zapewniając minimum strategicznej stabilności na polskiej granicy”. Zob. A.Z. Kamiński, H. Szlajfer, *Pożegnania i urojenia*, „Rzeczpospolita”, 10-11 VII 2010.

²⁷ B. Sienkiewicz, *Pożegnanie z Giedroyciem*, „Rzeczpospolita”, 29-30 V 2010, Idem: *Idee na smyczy*, „Rzeczpospolita”, 17-18 VII 2010.

²⁸ Ibidem. Zob. B. Sienkiewicz, *Wyznania rusofoba*, „Nesweek”, 25 VI 2006.

celach²⁹. Jak pisała na łamach „Rzeczpospolitej” Bogumiła Berdychowska „Z myśleniem o polskiej polityce wschodniej od dłuższego czasu mamy kłopot. Kłopot polegający na podważaniu jej dotychczasowej linii przez reprezentantów właściwie wszystkich środowisk politycznych [...]”³⁰. B. Berdychowska dodała, iż „Ogłaszanie klęski polityki wschodniej przeczy oczywistym faktom. Bo przecież to ona zapewniła Polsce przez ostatnie dwie dekady bezpieczny rozwój oraz solidną pozycję na arenie międzynarodowej”³¹. Zdaniem A.D. Rotfelda z kolei „ci którzy mówią o <<końcu koncepcji Giedroycia w polskiej polityce>>, nie rozumieją, że dopiero teraz otwierają się możliwości realizacji jego myśli na skalę, która była kiedyś poza zasięgiem naszych wyobrażeń. [...] Mamy wyjątkową szansę współtworzenia strategii zachodu wobec Moskwy w zgodzie z naszym narodowym interesem. Ale wcześniej musimy wyzwolić się z kompleksów, które ciążą nad naszą debatą o Rosji”³².

W ostatnich latach, także w kontekście wojny na Ukrainie i neoimperialnej polityki Rosji, ponownie odżyła dyskusja nad koncepcją Międzymorza³³. Przedstawiciele głównych ugrupowań polskiej sceny politycznej reprezentowali stanowisko, iż jednym z priorytetowych celów realizowanej przez nich polityki zagranicznej stanie się dążenie do integrowania się bloku państw środkowej Europy od Bałtyku po Morze Czarne i Adriatyk (z wiodącą rolą państw Grupy Wyszehradzkiej)³⁴. Efektem tego przedsięwzięcia miało być zbudowanie trwałego bloku politycznego, który z jednej strony miałyby równoważyć w UE pozycję Niemiec, z drugiej zaś wzmacniać pozycję państw Międzymorza wobec Rosji³⁵. Należy podkreślić, iż Międzymorze nie zostało jednak pozytywnie odebrane przez państwa Europy Środkowej. Część obywateli Litwy

²⁹ S. Dębski, *W elitarnym gronie. Od Giedroycia do Partnerstwa Wschodniego*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2009, nr 2 (IV).

³⁰ B. Berdychowska, *Powolne przekuwanie sukcesu w klęskę*, „Rzeczpospolita”, 24-25 VII 2010.

³¹ Ibidem.

³² A.D. Rotfeld, *Czas na zmianę*, „Gazeta wyborcza”, 3-4 VII 2010.

³³ Idea międzymorza - idea polityczna wysnuwana przez J. Piłsudskiego. W swych założeniach zakładała, utworzenie federacji państw Europy Środkowej i Wschodniej. Docelowo do Międzymorza należeć miał obszar między morzami Adriatyckim, Bałtyckim i Czarnym (Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Białoruś, Ukraina, Czechosłowacja, Węgry, Rumunia i Jugosławia). Idea Międzymorza miała nawiązywać do jagiellońskich tradycji wielokulturowej Rzeczypospolitej Obojga Narodów. J. Piłsudski widział w niej szansę na uniknięcie dominacji ze strony Niemiec czy Rosji.

³⁴ Grupa Wyszehradzka jest zrzeszeniem czterech państw Europy Środkowej tj.: Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Jej priorytetowym celem jest pogłębianie współpracy między krajami członkowskimi. Zob. Informacja ministra spraw zagranicznych RP W. Waszczykowskiego o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r., wygłoszona w Sejmie 29 stycznia 2016 r., <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/minister-waszczykowski-w-sejmie-cale-wystapienie,614739.html>, [dostęp: 15.05.2017]. Zob. M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 403.

³⁵ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 403.

postrzegała je jako zagrożenie dla ich nowo powstałego, niepodległego państwa, natomiast dla Ukraińców była ona sprzeczna z ich niepodległościowymi dążeniami³⁶.

Nie do końca efektywna w praktyce okazała się również realizacja koncepcji Partnerstwa Wschodniego³⁷, o której pisano m.in., że była jedną z najważniejszych inicjatyw polskiej dyplomacji w okresie pozimnowojennym. Można przyjąć, że taktyka normalizacji stosunków z Rosją, realizowana przez polski rząd (zwłaszcza w latach 2008-2011) równoległe z programem Partnerstwa Wschodniego, nie przyniosła zamierzonych efektów. W 2015 r. jedynie 3 z 6 państw objętych programem Partnerstwa Wschodniego (tj.: Ukraina, Gruzja i Mołdawia) wykazywały większe zainteresowanie projektem. Stąd też zaczęły pojawiać się propozycje modyfikacji programu w kierunku bardziej zróżnicowanego podejścia do poszczególnych państw³⁸. Nie należały do odosobnionych poglądy, że spotkanie podczas IV Szczytu Partnerstwa Wschodniego³⁹ było ostatnim w dotychczasowej formule. Mimo oczekiwań Ukrainy, Gruzji i Mołdawii, w deklaracji końcowej szczytu w Rydze nie znalazły się zapisy mówiące o jasnej perspektywie członkostwa tych państw w UE⁴⁰. Warto też dodać, że konflikt w Ukrainie znacząco wpłynął na pogłębianie się dystansu wielu państw członkowskich UE do Partnerstwa Wschodniego, które obawiały się dalszego pogorszenia relacji z Rosją. W efekcie, szczyt w Rydze dobitnie pokazał, że radykalne stanowisko Polski w sprawie kryzysu i konfliktu w Ukrainie nie cieszyło się poparciem wśród większości państw UE, zwłaszcza Niemiec i Francji. „W ocenie niektórych badaczy stosunków międzynarodowych, po „ukraińskim eksperymencie” Bruksela zapewne jeszcze silniej skoncentruje się na Rosji, która ugruntowała swoją pozycję i potwierdziła, że jest centralnym zagadnieniem polityki wschodniej UE”⁴¹. Jak zauważył Richard Sakwa w realizacji programu Partnerstwa Wschodniego chodziło o przekształcenie „wspólnego sąsiedztwa” w strefę wpływów UE, zaś polski projekt (Partnerstwa Wschodniego) podważył fundamentalną zasadę założycielską UE, poprzez przewyciężenie logiki konfliktów. W jego opinii, realizacja

³⁶ Ibidem.

³⁷ Partnerstwo Wschodnie to program określający wymiar wschodni polityki UE w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zainaugurowany w Pradze w 2009 r. Partnerstwo Wschodnie zakłada zacieśnienie współpracy z Białorusią, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Azerbejdżanem i Armenią. Przejawem realizacji projektu miały być preferencje handlowe, ułatwienia wizowe i programy pomocowe. W zamiarach polskiego rządu w dłuższej perspektywie Partnerstwo Wschodnie miało przygotować objęte nim państwa do akcesji, https://pl.wikipedia.org/wiki/Partnerstwo_Wschodnie#Linki_zewn%C4%99trzne, [dostęp: 15.05.2017].

³⁸ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 407.

³⁹ IV Szczyt Partnerstwa Wschodniego odbył się w Rydze w dniu 22 maja 2015 r.

⁴⁰ Zob. M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 407-409.

⁴¹ Ibidem, s. 407.

projektu Partnerstwa Wschodniego nie prowadziła do realizacji projektu „powiększonej Europy”, ale wręcz do nowego podziału w Europie⁴². Zdaniem Mirosława Czecha „W polskiej polityce wschodniej dokonuje się zmiana fundamentalna. Z własnego wyboru, a także pod wpływem wydarzeń, stawiamy na Moskwę i jej wiodącą rolę w zorganizowaniu przestrzeni postsowieckiej. W ślad za największymi państwami Unii chcemy w niej widzieć partnera strategicznego”⁴³. W dalszej części artykułu autor krytycznie ocenił malejącą rolę Ukrainy (w polskiej polityce wschodniej) na korzyść zwiększającej się roli Rosji, oraz negatywnie odniósł się do rezygnacji z promowania zasad demokracji na wschodzie Europy⁴⁴. Z kolei w opinii Andrzeja Nowaka polityka wschodnia pod rządami PO umożliwiła Rosji sparaliżowanie tradycyjnego pragnienia Warszawy, by odgrywać czynną rolę w Europie⁴⁵. Inni eksperci, np. Robert Foks wskazywali, że Polska nie posiada potencjału do prowadzenia samodzielnej i skutecznej polityki wschodniej, ani też możliwości do zapewnienia realizacji żywotnych polskich interesów w Europie. W jego ocenie rezygnacja z próby uczestniczenia w trójstronnej kooperacji z Niemcami i z Rosją w efekcie skutkowałą będzie wykluczeniem, w najlepszym zaś wypadku marginalizacją Polski jako wpływowego aktora na scenie międzynarodowej. Zdaniem autora, Polska może odgrywać kluczową rolę w procesie kształtowania przyszłej polityki wschodniej UE jedynie wówczas, gdy dojdzie do przewartościowania głównych założeń polityki zagranicznej, zwłaszcza w odniesieniu do Ukrainy. Ewentualne zacieśnienie współpracy Polski z Niemcami, w kształtowaniu polityki wschodniej UE, wymagać będzie od Polski powrotu do normalizacji stosunków z Rosją, a co za tym idzie, zmiany dotychczasowego stanowiska wobec Ukrainy⁴⁶. Z kolei

⁴² Ibidem. s. 407-408.

⁴³ Zdaniem zwolenników mniejszościowego stanowiska, Polska powinna stanowczo opowiadać się za zmianami ewolucyjnymi, nie zaś rewolucyjnymi na Ukrainie, która ich zdaniem, powinna odgrywać rolę państwa buforowego, rozdzielającego euroatlantycką przestrzeń bezpieczeństwa z główną rolą Stanów Zjednoczonych, a przestrzeń eurazjatycką z wiodącą rolą Federacji Rosyjskiej. Według nich to właśnie Rosja, a nie Ukraina, jest głównym partnerem gospodarczym i politycznym Polski, dlatego też zdecydowanie popierali oni realistyczną politykę wschodnią, odrzucając nierealistyczną, ich zdaniem, koncepcję Międzymorza. Warto podkreślić, iż zaprezentowane stanowisko mniejszościowe w dużym stopniu zgodne było z polityką wschodnią Niemiec, w tym z polityką Niemiec wobec Rosji i Ukrainy w okresie trwania konfliktu, a następnie wojny w Ukrainie. Zob. M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 408; M. Czech, *Polska – zakładnik Rosji*. „Gazeta wyborcza”, 4-5 IX 2010.

⁴⁴ M. Czech, *Polska – zakładnik Rosji*, „Gazeta wyborcza”, 4-5 IX 2010.

⁴⁵ A. Nowak, *Rosnący apetyt Rosji*, „Rzeczpospolita”, 9 VIII 2010.

⁴⁶ Alternatywnym rozwiązaniem były propozycje, by współpraca polsko-niemiecka rozwijała się dzięki zacieśnieniu współpracy obu tych państw z Ukrainą osłabiając w rezultacie „potencjał agresji” ze strony Rosji. Niemniej jednak trzeba podkreślić, iż liczenie na konfrontacyjną politykę Niemiec wobec Rosji wydaje się być mało realistyczne. Zob. M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 408-409.

Stanisław Bieleń podkreślał, że „(...) bez przyzwolenia Niemiec nie można prowadzić jakiegokolwiek sensownej polityki w ramach Unii Europejskiej, zaś bez uwzględnienia interesów Rosji trudno cokolwiek osiągnąć tak na Wschodzie, jak i na Zachodzie”⁴⁷.

Warto podkreślić, iż wojna w Ukrainie jeszcze bardziej wzmocniła przekonanie (dające się zauważyć zarówno po polskiej jak i po rosyjskiej stronie), że większość strategicznych interesów Polski i Rosji oraz sposobów ich realizacji pozostaje ze sobą w sprzeczności⁴⁸. Różnice interesów, a wręcz ich sprzeczność (m.in. w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego) nie muszą i nie powinny prowadzić do wzajemnego postrzegania się w kategoriach wroga, lecz raczej rywala, pamiętając przy tym, że rywal nie musi być wrogiem⁴⁹. Podsumowując problematykę koncepcji polityki wschodniej Polski, na koniec warto przytoczyć słowa A.D. Rotfelda, który pisał, że „W naszych stosunkach z Rosją głównym problemem nie są ani spory historyczne (choć powinny one być przedmiotem normalnej debaty historyków), ani brak wzajemnego zrozumienia. Największą przeszkodą w kształtowaniu normalności są wzajemne uprzedzenia i wynikający stąd brak wzajemnego zaufania. Stąd zasadny jest postulat pilnego poszukiwania dróg eliminowania nieufności. Przy tym nie może to być działanie doraźne [...]. Zyskamy zrozumienie i poparcie naszych zachodnich partnerów, jeśli polskie postulaty będą podyktowane polityczną filozofią włączania Rosji (a nie wyłączania); jeśli będą zachęcać do porzucenia przez Rosję zimnowojennej retoryki i opierać się na wspólnym poszukiwaniu sposobów przewycięzania podziałów poprzez wykorzystywanie do tego raczej istniejących instytucji (jak Rada NATO-Rosja czy OBWE) niż tworzenie nowych struktur. Mnożenie bytów ponad potrzebę nie ma sensu. Nasze stosunki z Rosją możemy i powinniśmy oprzeć na zasadzie wzajemności i współzależności, otwartości, przejrzystości i przewidywalności [...] Powiedzmy wprost: pamięć historyczna jest ważną częścią polityki zagranicznej każdego państwa i narodu. Nie wyczerpuje jednak ani nie zastępuje strategii politycznej”⁵⁰.

⁴⁷ S. Bieleń, *Polska między Niemcami a Rosją – determinizm czy pluralizm geopolityczny?*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S. Bieleń, Warszawa 2010, s. 270.

⁴⁸ A. Talaga, *Rosja się zbroi, róbmy to samo*, „Rzeczpospolita”, 4-5 II 2012.

⁴⁹ A. Włodkowska-Bagan, *Konfliktowość w stosunkach polsko-rosyjskich jako stygmat geopolityczny*, [w:] *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Warszawa 2002.

⁵⁰ A. D. Rotfeld, *Czas na zmianę*, „Gazeta wyborcza”, 3-4 VII 2010.

2. ROZWÓJ STOSUNKÓW POLSKO-ROSYJSKICH

Przed rokiem 1989 polityka zagraniczna Polski podporządkowana była w głównej mierze interesom ZSRR. Dopiero zmiany geopolityczne, jakie przyniósł rozpad ładu dwubiegunowego, wpłynęły na zmianę zewnętrznych uwarunkowań politycznych, militarnych i ekonomicznych⁵¹. Po wyborach w Polsce z 1989 r. Moskwa gotowa była zaakceptować przemiany zachodzące w Polsce, które z jednej strony stabilizowałyby sytuację wewnętrzną, z drugiej zaś gwarantowały zachowanie spójności bloku komunistycznego. W związku z powyższym tzw. „wizytę roboczą” w Polsce złożył szef rosyjskiego KGB Władimir Kriuczkow. Po wydaniu przez niego pozytywnej opinii o T. Mazowieckim, Moskwa złożyła gratulacje nowemu premierowi. W dniu 12 września 1989 r. premier T. Mazowiecki, w wygłoszonym w Sejmie *expose* oświadczył, że Polska będzie respektować zobowiązania sojusznicze, ale też chce, by układy te dotyczyły bezpieczeństwa zewnętrznego, a nie wewnętrznego Polski. Podkreślił, iż pragnie ułożyć stosunki z ZSRR „w myśl zasady równoprawności i poszanowania suwerenności”⁵². Reorganizacja nowych kierunków polskiej polityki zagranicznej opierała się na założeniu, że od tej pory centrum polskiej polityki zagranicznej przestawała stanowić współpraca między państwami socjalistycznymi, a zastąpiło ją zbliżenie się do Zachodu oraz przyjęcie podobnych wartości: demokracji, wolności, równości. Należy podkreślić, że T. Mazowiecki respektując politykę pozostania w Układzie Warszawskim kierował się niewątpliwie ogromnym potencjałem destabilizacyjnym spoczywającym w rękach Moskwy, zwłaszcza w sytuacji pozostawiania na polskim terytorium radzieckich wojsk, zależności energetycznej Polski, a przede wszystkim ze względu na fakt, iż dobre stosunki z ZSRR warunkowały ewentualne uczestnictwo Polski w międzynarodowym

⁵¹ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie ...*, s. 149. Zob. M. Chełminiak, *Geneza stosunków polsko-rosyjskich po 1989 roku ...*, s. 103-115; O. Wasiuta, *Rosja-Polska: założenia, warunki i perspektywy normalizacji stosunków ...*, s. 25-43; M. Maszkiewicz, *Obwód Kaliningradzki szanse i zagrożenia dla stosunków polsko-rosyjskich*, www.geopolityka.org/analizy/mariusz-maszkiewicz-obwod-kaliningradzki-szanse-i-zagrozenia-dla-stosunkow-polsko-rosyjskich, [dostęp: 15.03.2014]; A.D. Rotfeld, A.W. Torkunow, *Białe plamy-czarne plamy: sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918-2008*, Warszawa 2010, s. 13; J. Marszałek-Kawa, Z. Karpus, *Stosunki polsko-rosyjskie: stereotypy, realia, nadzieje*, Toruń 2008, s. 120; *Polska przestała interesować Rosjan*, <http://media.wp.pl/kat,1022943,wid,14551980,wiadomosc.html?ticaid=1f974>, [dostęp: 13.10.2012]; M.J. Zieliński, *Kant's Future: Debates about the Identity of Kaliningrad Oblast*, kants-future-debates-about-the-identity-of-kaliningrad-oblast.pdf, [dostęp: 16.12.2016].

⁵² http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

procesie dochodzenia do zjednoczenia Niemiec (co było niezwykle istotne z punktu widzenia potwierdzenia nienaruszalności granicy zachodniej)⁵³.

Na nowe relacje między ZSRR a Polską rzutowały oczywiście konflikty i spory o charakterze historycznym⁵⁴. Jeden z nich dotyczył rozliczenia zbrodni popełnionych podczas II wojny światowej, zwłaszcza mordu na polskich oficerach w Katyniu, którym Rosja początkowo zaprzeczała, a w dalszej kolejności nie chciała uznać za ludobójstwo. Kością niezgody było także żądanie przez rząd T. Mazowieckiego wycofania ponad 50 tysięcy wojsk radzieckich z terytorium RP. Polska naciskała na ich wycofanie do końca 1991 r., Rosja zaś chciała to uczynić dopiero po zakończeniu wycofywania swoich wojsk z terytorium Niemiec wschodnich, czyli po r. 1994⁵⁵. Swoisty problem stanowił również sposób rozliczenia finansowego związanego z samą obecnością armii radzieckiej. Negocjacje w sprawie wycofania wojsk, wysokich opłat za ich tranzyt oraz odszkodowania za wykorzystywanie terenu i szkody ekologiczne były długie i skomplikowane (kilkakrotnie doszło nawet do ich zawieszenia). Warto przypomnieć, że pierwsza jednostka radziecka rozpoczęła wycofywanie się z terytorium Polski w dniu 9 kwietnia 1991 r., czyli jeszcze przed osiągnięciem *consensusu* w tych kwestiach⁵⁶. Wiceministrowie spraw zagranicznych obu państw, w Moskwie w październiku 1991 r., parałowali porozumienie, w którym zdecydowano o ostatecznym wycofaniu jednostek bojowych z terytorium Polski do listopada 1992 r., zaś pozostałych wojsk radzieckich w terminie do końca 1993 r. (nie udało się jednak wypracować porozumienia w kwestiach dotyczących rozliczeń finansowych). W dniu 10 grudnia 1991 r. w Moskwie podpisano porozumienie o tranzycie przez terytorium Polski wojsk radzieckich wycofywanych z Niemiec, równocześnie parałowano układ o podstawach dobrego sąsiedztwa i przyjaznej współpracy⁵⁷.

Warto podkreślić, iż od 1990 r. Polska na kierunku wschodnim prowadziła tzw. „politykę dwutorowości” polegającą na utrzymywaniu pozytywnych stosunków zarówno

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Zob. red. M. Dobroczyński, J. Marszałek-Kawa, *Skomplikowane stosunki Polaków i Rosjan*, Toruń 2005; Z. Madej, *Rosja u progu XXI wieku*, „Polityka Wschodnia” 2002, nr s. 20; J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-2000*, Warszawa 2003, s. 451.

⁵⁵ Wycofanie wojsk radzieckich z terytorium Polski nastąpiło dopiero z chwilą osłabienia pozycji komunistów w Polsce, gdy nabierał tempa proces rozpadu ZSRR oraz podpisano układ o zjednoczeniu Niemiec, gwarantujący nienaruszalność polskiej granicy zachodniej.

⁵⁶ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

⁵⁷ Dokument ów nie zawierał ograniczeń polskiej polityki obronnej i bezpieczeństwa, na co wcześniej stanowczo naciskała Moskwa, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

z Moskwą jak i z republikami związkowymi. W ramach tejże polityki w połowie października 1990 r. minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski odwiedził ZSRR, Ukrainą SRR i Białoruską SRR, podpisując (10 października) Deklarację o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Rosyjską Federacyjną Socjalistyczną Republiką Radziecką, a w dniu 13 października w Kijowie deklarację zasad stosunków polsko-ukraińskich. Polski rząd starał się jednak unikać ingerencji w politykę wewnątrzradziecką, zajmując wyważone stanowisko wobec interwencji sił ZSRR w państwach bałtyckich na początku 1991 r. Po rozpadzie ZSRR Polska oczywiście szybko uznała niepodległość państw bałtyckich i Ukrainy⁵⁸ oraz podjęła próby nawiązania stosunków dyplomatycznych ze wszystkimi państwami powstałymi z byłego ZSRR. Z drugiej strony, należy zaznaczyć, że Rosja (w pierwszych latach po upadku ZSRR) nie miała wypracowanej strategii wobec Polski i traktowała ją jako część Europy Środkowo-Wschodniej⁵⁹.

Jedną z przyczyn braku wypracowania pełnego porozumienia pomiędzy Warszawą i Moskwą na początku lat 90. XX w. była swoista asymetria polegająca na tym, że Rosja była dla Polski jednym z najważniejszych wschodnich partnerów, natomiast w rosyjskiej polityce zagranicznej Polska spełniała jedynie rolę drugorzędną, podobnie zresztą jak pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej⁶⁰, „(...) Polska niemal nie istniała w rosyjskiej publicystyce politycznej i dokumentach dotyczących polityki zagranicznej (w koncepcjach bezpieczeństwa i polityki zagranicznej z 2000 r. Europie Środkowej poświęcono 1-2 zdania)”⁶¹. Z punktu widzenia Rosji, Polska stanowiła jedynie istotny element większej całości geopolitycznej, określanej przez Rosjan jako Europa Wschodnia⁶². Powyższa asymetria miała swe odzwierciedlenie również w kontaktach Polski z obwodem królewieckim. Wprawdzie władzom regionalnym obwodu zależało na utrzymywaniu współpracy z Polską (zwłaszcza w sferze gospodarki), to jednak Moskwa

⁵⁸ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

⁵⁹ W oczach Moskwy, Polska łączyła obszary UE i WNP, oddzielając Rosję od Niemiec (będących w owym czasie jednym z jej najważniejszych partnerów politycznych i gospodarczych), M. Menkiszak, *Polska w obecnej polityce rosyjskiej*, „Więź” 1995, nr 3, s. 22-24.

⁶⁰ K. Fedorowicz, *Stosunki polsko-rosyjskie w polskiej polityce wschodniej 1991-2001*, „Sprawy wschodnie” 2004, nr 1, s. 38.

⁶¹ M. Kaczmarek, *Rosja na rozdrożu*, Warszawa 2006, s. 164. Zob. K. Harkowski, *Stosunki polsko-rosyjskie po transformacji systemowej w Polsce*, [w:] *20 lat transformacji systemowej w Polsce*, red. W. Tomaszewski, M. Chelminiak, Olsztyn 2011, s. 128.

⁶² K. Harkowski, *Stosunki polsko-rosyjskie po transformacji systemowej ...*, s. 128. Zob. A. Czarnocki, *Czynniki ułatwiające i utrudniające rozwój współpracy polsko-rosyjskiej*, [w:] *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji*, red. B. Łomiński, M. Stolarczyk, Katowice 1998, s. 172.

nie uznawała RP jako istotnego partnera do współpracy⁶³. W początkowych latach 90. Rosja traktowała polskie zaangażowanie w tym regionie przede wszystkim jako sposób na zrównoważenie niemieckich wpływów⁶⁴.

W dniach 21-23 maja 1992 r. wizytę w Rosji złożył Prezydent RP L. Wałęsa, który wraz z Prezydentem Rosji B. Jelcynem podpisał „Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy”. Dokument ów stanowił podstawę stosunków polsko-rosyjskich w nowej epoce postradzieckiej⁶⁵. L. Wałęsa na konferencji prasowej w Moskwie stwierdził, iż w nowym ułożeniu stosunków między narodami (na obszarze po byłym Związku Radzieckim) ważną rolę do odegrania ma Rosja, a na całym obszarze postkomunistycznym, nowy system stosunków może mieć dwa szczególnie ważne filary – Rosję i Polskę⁶⁶. „Rosja należy do Europy”⁶⁷ - dodał.

Omawiany traktat stworzył podwaliny pod nowe relacje, które w swych pierwotnych założeniach miały być oparte na poszanowaniu suwerenności, partnerstwie i dobrosąsiedztwie. Rozpoczęła się zatem nowa epoka w kontaktach polsko-rosyjskich⁶⁸. Warszawa chciała nadać temu dokumentowi znaczenie symboliczne, zamykając miniony okres stosunków bilateralnych. W trakcie prac nad traktatem strona polska zaproponowała, aby potępiono w nim zbrodnie stalinowskie wobec Polski i Polaków, jak również chciała, by przewidywał on możliwość odszkodowań dla ofiar represji. Pomimo usilnych starań polskiej dyplomacji, strona rosyjska stanowczo i jednoznacznie odrzuciła wszelkie propozycje w tym zakresie⁶⁹.

W tym samym dniu podpisano także serię porozumień dotyczących wycofania wojsk radzieckich z Polski i z Niemiec oraz kwestii finansowych związanych

⁶³ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 151.

⁶⁴ M. Mekinszak, *Polska w strategii międzynarodowej Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski: geopolityczne i geoeconomiczne uwarunkowania*, red. E. Haliżak, Toruń 1995, s. 19.

⁶⁵ Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy podpisano w dniu 22 maja 1992 r. W dokumencie stwierdzono, że Polska i Rosja „kształtują swoje stosunki w duchu przyjaźni, dobrosąsiedzkiego partnerstwa, równouprawnienia i wzajemnego szacunku, opierając się na prymacie prawa międzynarodowego i na zasadach poszanowania suwerenności, nienaruszalności granic, integralności terytorialnej, nieingerencji w sprawy wewnętrzne oraz prawa narodów do decydowania o swoim losie”. Zobowiązano się do rozwiązywania sporów wyłącznie środkami pokojowymi i powstrzymywania się od użycia siły lub groźby jej użycia w stosunkach wzajemnych, a w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa przeprowadzenie stosownych konsultacji, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19930610291/O/D19930291.pdf>, [dostęp: 23.09.2016]. Zob. O. Wasiuta, *Stosunki polsko-rosyjskie*, [w:] *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne*, red. W.T. Modzelewski, Olsztyn 2009, s. 14-15.

⁶⁶ A. Banaszkiewicz, *Regulacje traktatowe stosunków polsko-rosyjskich w latach 1991-2006*, Wrocław 2006, s. 5.

⁶⁷ L. Bójkó, *Wielkie otwarcie*, „Gazeta Wyborcza”, 26.05.1992.

⁶⁸ O. Wasiuta, *Stosunki polsko-rosyjskie...*, s. 14.

⁶⁹ Zob. N.I. Bucharin, *Rossijsko-polskie otnoszenija*, Moskwa, 2007, s. 60, <http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp: 15.12.2016].

z opuszczeniem kraju przez Armię Radziecką. Potwierdzały one termin 15 listopada 1992 r. dla jednostek bojowych oraz 31 grudnia 1993 r. dla pozostałych żołnierzy. Warto podkreślić, że wskazane powyżej terminy zostały dotrzymane, ostatnia jednostka bojowa opuściła terytorium Polski w dniu 28 października 1992 r., zaś ostatni żołnierze rosyjscy 18 września 1993 r.⁷⁰. Jeżeli chodzi o problem roszczeń finansowych, to przyjęto tzw. „opcję zerową”, oznaczającą brak rozliczenia.

W sierpniu 1993 r. w obecności prezydentów Polski i Rosji (L. Wałęsy i B. Jelcyna) paraflowano niezwykle istotne w zakresie bezpieczeństwa energetycznego porozumienie dotyczące projektu budowy gazociągu Jamał-Europa Zachodnia, który miałby przebiegać przez terytorium Polski. W tym celu Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG) oraz rosyjski Gazprom utworzyły spółkę EuRoPol GAZ⁷¹.

Rok 1993 i lata następne przebiegały głównie pod kątem rozmów dotyczących możliwego rozszerzenia NATO o państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Warszawa zmagiała się z ostrym sprzeciwem Kremla, który otwarcie dążył do zachowania wpływów na tym obszarze Europy i proponował wzmocnienie roli Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (NACC) i Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). Brak akceptacji Moskwy dla procesu akcesyjnego Polski do NATO pojawiał się od początku istnienia FR. Potwierdzały to wizyty: Prezydenta Rosji B. Jelcyna (1993 r.), oraz dwóch szefów rosyjskiej dyplomacji Andrieja Kozieriewa (1994 r.) i Jewgienija

⁷⁰ W całym 1992 r. z Polski wycofano ponad 35 tys. żołnierzy radzieckich, około 200 samolotów (w tej liczbie 150 bojowych), 220 czołgów, ok. 770 wozów pancernych, 153 działa powyżej 100 mm, 126 wyrzutni i 24 kutry torpedowe. Pozostało ponad 4 tys. żołnierzy rozlokowanych w 20 miejscowościach. Zgodnie z układem polsko-rosyjskim zawartym 22 maja 1992 r. podczas wizyty polskiego prezydenta L. Wałęsy w Moskwie ostatni rosyjski żołnierz miał opuścić Polskę do 31 grudnia 1993 r., ostatecznie Prezydent FR B. Jelcyn skrócił ten termin o 3 miesiące. W dniu 16 września 1993 r. wojska rosyjskie opuściły Legnicę, będącą od czasu II wojny światowej siedzibą dowództwa wojsk sowieckich stacjonujących w Polsce, zaś 18 września 1993 r. ostatni żołnierze rosyjscy wyjechali z warszawskiego Dworca Wschodniego do Rosji. W Polsce pozostała tylko misja wojskowa w liczbie około 30 żołnierzy, która nadzorowała tranzyt wojsk z obszaru byłej NRD do Rosji, <http://dzieje.pl/infografiki/wojska-radzieckie-w-polsce>, [dostęp: 29.11.2016]; http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017]. Zob. *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o transycie przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojsk Federacji Rosyjskiej wycofywanych z Republiki Federalnej Niemiec, sporządzona w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.*, <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007404.pdf>, [dostęp: 23.11.2017]; *Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o uregulowaniu spraw majątkowych, finansowych i innych, związanych z wycofywaniem wojsk Federacji Rosyjskiej z terytorium Polski*, Moskwa 22 maja 1992. Zob. A. Przyborowska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi – wybór dokumentów*, Lublin 1998, s. 19.

⁷¹ Uzupełnienie do Umowy stanowił protokół podpisany 18 lutego 1995 r. podczas wizyty w Polsce premiera Rosji Wiktora Czernomyrdina, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

Primakowa (1996 r.)⁷². W opublikowanym przez „Politykę” wywiadzie minister spraw zagranicznych Rosji A. Kozyriew określił polskie dążenia akcesyjne „odgrzebywaniem pomysłów pachnących naftaliną”. Zaś J. Primakow na konferencji prasowej stwierdził, iż „Rosja była i pozostanie wielkim mocarstwem i jej polityka zagraniczna będzie odpowiadać temu statusowi. (...) Nasza polityka zagraniczna wobec krajów Europy Wschodniej, a w szczególności odnośnie Polski, będzie polityką aktywną. (...) Chodzi tu głównie o aktywizację wymiany gospodarczej. (...) Aktywniejsza polityka na pewno nie będzie oznaczała wysyłania czołgów. Rozszerzenie NATO jest działaniem destrukcyjnie wpływającym na stabilność sytuacji w Europie (...) jeżeli na granicy Rosji zostaną zainstalowane taktyczne rakiety jądrowe NATO, będzie to oznaczało przekreślenie wyników, które osiągnięto likwidując rakiety średniego zasięgu”⁷³. Należy podkreślić, iż wraz z objęciem przez J. Primakowa stanowiska szefa rosyjskiej dyplomacji wzrosła krytyka FR dotycząca polskiej akcesji do struktur euroatlantyckich. Celem Moskwy było bowiem niedopuszczenie do poszerzania struktur NATO na cały wschód⁷⁴.

Zaskoczeniem było zatem wspólne oświadczenie obu prezydentów L. Wałęsy i B. Jelcyna, na zakończenie dwudniowej wizyty prezydenta Rosji w Polsce (25 sierpnia 1993 r.), w którym to stwierdzono, że polskie stanowisko w sprawie wstąpienia do NATO zostało przyjęte przez Rosję „ze zrozumieniem” jako decyzja nie stojąca w sprzeczności z interesami innych państw, w tym FR. Polska odebrała to jako zielone światło dla swoich prozachodnich aspiracji i nasiliła kampanię na rzecz członkostwa w Sojuszu. Co ciekawe, cztery tygodnie później (15 września 1993 r.) rosyjski prezydent wystosował poufny list do zachodnich przywódców, w którym przekonywał o zagrożeniach związanych z integracją państw Europy Środkowej z NATO. Zdaniem B. Jelcyna, rozszerzenie NATO groziło izolacją Rosji i pogorszeniem stosunków z Zachodem, tymczasem dla bezpieczeństwa europejskiego dużo ważniejsze winny być dobre stosunki NATO z Moskwą niż z państwami Europy Środkowej⁷⁵. Atmosfera wzajemnych relacji jeszcze bardziej ochłodziła się, gdy Moskwa (już w następnym miesiącu) zaczęła wycofywać się

⁷² S. Weremiuk, *Polska wobec Rosji w latach 1992-2014...*, s. 104.

⁷³ F. Bernaś, *Mrok i mgła. Z dziejów KGB*, Warszawa 1997, s. 669.

⁷⁴ J. Primakow był utożsamiany z neoimperialną polityką Rosji, starał się przywrócić rosyjskiej dyplomacji realistyczne postrzeganie świata i samodzielność w grze międzynarodowej, S. Weremiuk, *Polska wobec Rosji w latach 1992-2014 ...*, s. 104-105.

⁷⁵ S. Weremiuk, *Polska wobec Rosji w latach 1992-2014 ...*, s. 104. Zob. K. Pełczyńska-Nałęcz, *Dokąd sięgają granice Zachodu? Rosyjsko-polskie konflikty strategiczne 1990-2010*, Warszawa 2010, s. 8; K. Skubiszewski, *Stosunki między Polską i NATO w latach 1989-1993 – przyczynek do historii dyplomacji w III Rzeczypospolitej. Wykład wygłoszony w marcu 2005 r. w Polskiej Radzie Biznesu w Warszawie*, <http://www.skubi.net/nato.html>, [dostęp 15.05.2011].

ze słów swego prezydenta i ponownie otwarcie przeciwstawiała się procesowi rozszerzenia NATO. W sytuacji całkowicie rozbieżnych interesów dotyczących kwestii bezpieczeństwa, stosunki polsko-rosyjskie uległy więc znacznemu pogorszeniu, zwłaszcza po formalnym dopuszczeniu przez Radę Północnoatlantycką (w grudniu 1994 r.) debaty na temat przyszłego rozszerzenia Sojuszu o państwa środkowoeuropejskie⁷⁶.

Lata 1994-1995 to niewątpliwie okres chłodnych relacji w stosunkach bilateralnych. Był to m.in. efekt kilku incydentów na linii Warszawa – Moskwa. Należały do nich: sprawa pobicia rosyjskich podróżnych na dworcu kolejowym w Warszawie (w październiku 1994 r.), kampania medialna w Rosji przeciwko wstąpieniu Polski do NATO, stosunek opinii publicznej w Polsce do wojny w Czeczenii, kwestia statusu Kościoła Rzymskokatolickiego w FR oraz wzajemne odmowy wizyt obu prezydentów na uroczystości państwowe w Polsce i w FR. Co ciekawe, w przeciwieństwie do relacji politycznych, stosunki gospodarcze obu państw rozwijały się, a obroty handlowe znacznie wzrosły⁷⁷.

Pod koniec grudnia 1995 r. na stosunkach polsko-rosyjskich zaciążyła w pewnym stopniu afera z udziałem polskiego premiera J. Oleksego, którego na forum Sejmu, ówczesny szef polskiego MSW Andrzej Milczanowski, oskarżył o szpiegostwo na rzecz Moskwy. Media określiły całą sprawę jako tzw. „afere Olina”. Zdaniem A. Milczanowskiego, J. Oleksy miałby współpracować z przynajmniej dwoma rezydentami KGB działającymi w Polsce: Władimirem Ałganowem i Grigorijem Jakimiszynem⁷⁸. Po wszczęciu śledztwa przez prokuraturę wojskową premier J. Oleksy w dniu 24 stycznia 1996 r. podał się do dymisji, a wraz z nim cały rząd. W wyniku śledztwa stwierdzono, że nie ma dowodów na związek J. Oleksego z członkami rosyjskiego wywiadu i co istotne, nigdy nie ustalono, kim był szpieg o pseudonimie „Olin”⁷⁹. Po zakończeniu śledztwa wydano tzw. „Białą księgę”, która zawierała materiały zebrane podczas prowadzonego postępowania. Zdaniem niektórych ekspertów, tym Andrieja Sołdatowa, współtwórcy książki opisującej działanie tajnej rosyjskiej policji

⁷⁶ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

⁷⁷ Zob. M. Menkiszak, M.A. Piotrowski, *Polska polityka wschodnia*, [w:] *Polityka zagraniczna RP 1989 – 2002*, red. K. Szczepanik, R. Kuźniar, Warszawa 2002, s. 225-226.

⁷⁸ Zob. R. Badowski, *Ałganow Jakimiszyn i inni*, Warszawa 1996.

⁷⁹ A. Kublik, *Milczanowski: "Olin" był agentem, to nie była żadna prowokacja* (pol.). „Gazeta Wyborcza”, 2010-09-29, [dostęp: 21.12.2012].

„Nowa arystokracja”, tzw. „afery Olina” była świadomą prowokacją rosyjskich służb specjalnych, której zadaniem było powstrzymanie Polski do przystąpienia do NATO⁸⁰.

Kolejne spięcie na linii Warszawa-Moskwa wywołała propozycja B. Jelcyna dotycząca budowy korytarza transportowego biegnącego z Białorusi przez Suwalszczyznę do obwodu królewieckiego. W Polsce postulat ów odebrano jako żądanie eksterytorialnego korytarza⁸¹, na co Warszawa stanowczo nie wyrażała zgody. Kwestia ta była poruszana m.in. podczas wizyty rosyjskiego ministra spraw zagranicznych J. Primakowa w Polsce w marcu 1996 r. Stanowisko Polski w tej sprawie pozostało niezmiennie.

Duże oczekiwania na poprawę relacji z Rosją wiązano z wyborem A. Kwaśniewskiego na prezydenta RP. Nowo wybrany prezydent nie zmienił jednak euroatlantyckiego kierunku polityki zagranicznej, a w związku z tym kwestia NATO wciąż stanowiła problem w obopólnych relacjach, zwłaszcza że podczas swej wizyty w Moskwie (w kwietniu 1996 r.) A. Kwaśniewski po raz kolejny potwierdził chęć akcesji Polski do Sojuszu. W odpowiedzi na tak jednoznaczne i stanowcze stanowisko polskiego prezydenta, B. Jelcyn przyznał, że strona rosyjska nie może sprzeciwiać się woli polskiego narodu⁸². Pomimo tych słów, Moskwa wciąż podejmowała starania, aby Polska nie stała się pełnoprawnym członkiem Sojuszu m.in. poprzez ograniczenia w zakresie stacjonowania wojsk i rozmieszczenia broni. W ten sposób liczono na zmniejszenie atrakcyjności NATO dla państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej ubiegających się o członkostwo. Kolejnym problemem w stosunkach polsko-rosyjskich były obawy związane z integracją rosyjsko-białoruską oraz wrogość Rosji wobec partnerstwa

⁸⁰ W trakcie dalszych czynności prokuratura postawiła zarzut ujawnienia tajemnicy państwowej A. Milczanowskiemu. W dniu 18 lutego 2008 r. sąd uznał, że A. Milczanowski ujawnił tajemnicę państwową, ale działał w stanie wyższej konieczności dlatego też uniewinnił go. W listopadzie 2008 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił ten wyrok z przyczyn formalnych i zwrócił sprawę do ponownego rozpatrzenia. Ostatecznie w dniu 28 lipca 2009 r. zapadł ponowny wyrok uniewinniający, <http://www.bliskopolski.pl/iii-rp/afery/afery-olina/>, [dostęp: 21.09.2016].

Zob. B. Węglarczyk: *Czy "Olin" miał zatrzymać NATO* (pol.). „Gazeta Wyborcza”, 28.09.2010, [dostęp: 13.11.2012].

⁸¹ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

⁸² <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Kalendarium-prezydentury-Aleksandra-Kwasniewskiego-lata-1995-2005,wid,8130813,wiadomosc.html>, [dostęp: 11.01.2018]. Zob. A. Łomanowski, *Na Kremlu każdy swoje*, „Gazeta Wyborcza” 10.04.1996 r.

strategicznego Polski i Ukrainy, które przez Warszawę traktowane było jako gwarancja tego, że nie dojdzie do odrodzenia rosyjskiego ekspansjonizmu⁸³.

W dniach 12-15 listopada 1996 r. wizytę w Rosji złożył premier W. Cimoszewicz. Efektem spotkania było podpisanie umowy o ruchu bezwizowym. Jednak w skutek polskich starań dotyczących wynegocjowania także umowy o readmisji, wejście w życie umowy o ruchu bezwizowym opóźniło się⁸⁴.

16 grudnia 1997 r., gdy Polska, Czechy i Węgry podpisały układy o przystąpieniu do struktur paktu północnoatlantyckiego⁸⁵. W tymże roku Polska rozpoczęła również negocjacje akcesyjne z Unią Europejską. Moskwa wyraziła swój sprzeciw wobec polskiej akcesji do UE i zażądała podjęcia rozmów dotyczących ewentualnych rekompensat za straty, jakie miałyby przynieść ewentualna integracja Polski i pozostałych państw środkowoeuropejskich ze strukturami europejskimi⁸⁶.

W 1998 r. doszło do ważnych spotkań na najwyższym szczeblu. W marcu w charakterze przewodniczącego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) przebywał w Moskwie szef polskiej dyplomacji B. Geremek, zaś w czerwcu z nieoficjalną wizytą do Rosji ponownie udał się A. Kwaśniewski⁸⁷. W styczniu 1999 r.

⁸³ Należy podkreślić, iż po wizycie ministra spraw zagranicznych Rosji J. Primakowa (w marcu 1996 r.) przez kolejne 5 lat nie dochodziło do rosyjskich wizyt w Polsce na tym szczeblu. <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017];

http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

⁸⁴ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

⁸⁵ W dniu 26 lutego 1999 r. Prezydent A. Kwaśniewski podpisał akt przystąpienia Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego, zaś 12 marca Polska oficjalnie stała się stroną Traktatu. Ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Polski B. Geremek przekazał akt przystąpienia Polski amerykańskiemu Sekretarzowi Stanu Madeleine Albright. Zdaniem niektórych badaczy stosunków międzynarodowych skuteczna akcesja Polski do NATO była dowodem na małą skuteczność rosyjskiego wpływu na działania Polski w sferze polityki zagranicznej. Jednakże warto podkreślić, że władze w Moskwie uzyskały od Waszyngtonu pewne dodatkowe gwarancje. Zabezpieczeniem Rosyjskich interesów w Europie Środkowej przed ewentualnymi skutkami dalszego rozszerzenia NATO na wschód (mogącymi zagrażać bezpośrednio bezpieczeństwu Rosji), był Akt Stanowiący Rosja-NATO z 1997 r., w którym Sojusz zobowiązał się do nierozmieszczania na stałe znaczących sił bojowych na terytorium tych krajów. Ceną za wejście do NATO była rehabilitacja polityczna płk Ryszarda Kuklińskiego w Polsce. Zob. S. Cenckiewicz, *Atomowy Szpieg. Ryszard Kukliński i wojna wywiadów*, Poznań 2014, s. 465-468; S. Weremiuk, *Polska wobec Rosji w latach 1992-2014...* s. 105; M. Czajkowski, *Rosja wobec systemu bezpieczeństwa europejskiego*, „Polityka wschodnia” 2002, nr s. 100.

⁸⁶ Rosja obawiała się zerwania umów podpisanych uprzednio z potencjalnymi członkami UE, a zwłaszcza utrudnień w podróżowaniu do i ze swej enklawy oraz spadku obrotów handlowych wynikających z kryzysu ekonomicznego w Rosji, https://pl.wikipedia.org/wiki/Stosunki_polsko-rosyjskie, [dostęp: 23.11.2017].

⁸⁷ Polski prezydent spotkał się tam z B. Jelcynem oraz czołowymi rosyjskimi politykami. A. Kwaśniewski oficjalnie zaprosił rosyjskiego prezydenta do złożenia rewizyty w Polsce. Jednak ze względu na kryzys polityczny w Rosji oraz chorobę B. Jelcyna do zaplanowanego na grudzień spotkania prezydentów nie doszło, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

B. Geremek spotkał się z rosyjskim premierem J. Primakowem⁸⁸. Kolejne spotkanie na wysokim szczeblu politycznym miało miejsce dopiero na początku lipca (w Salzburgu) przy okazji Europejskiego Forum Gospodarczego, gdzie mieli okazję porozmawiać A. Kwaśniewski i nowy premier Rosji Siergiej Stiepaszyn⁸⁹. Prezydent RP zapowiedział, że okres ochłodzenia stosunków (związany z wojną na Bałkanach) Polska i Rosja mają już za sobą. Spotkanie zdominował jednak problem dotyczący otwartości granic. Rozmówcy zgodzili się, że granica musi zabezpieczać państwo przed rozwojem przestępczości, nielegalną imigracją i rozprzestrzenianiem się terroryzmu, jednakże nie powinna być barierą we współpracy między państwami, szczególnie w zakresie współpracy kulturalnej. Zdaniem polskiego prezydenta „rozszerzenie Unii Europejskiej nie może doprowadzić do izolacji naszych wschodnich sąsiadów”⁹⁰.

Warto dodać, że w analizowanym okresie zauważalne były także inne problemy w relacjach bilateralnych. Do kwestii spornych wciąż należały m.in. problemy obwodu królewieckiego związane z zasadami ruchu granicznego, czy sprawa uregulowania żeglugi po Zalewie Wiślanym⁹¹.

W latach 90. problem obwodu królewieckiego nie należał do kwestii priorytetowych w polskiej polityce zagranicznej, nie zdominował tym samym stosunków polsko-rosyjskich⁹². Zarówno Polska, jak i pozostałe państwa europejskie nie kwestionowały statusu enklawy. W styczniu 1992 r. wicedyrektor departamentu MSZ Jan Barcz, odnosząc się do propozycji stworzenia kondominium w obwodzie królewieckim jednoznacznie stwierdził, że obszar ów „(...) jest częścią Rosji i częścią Rosji pozostanie”⁹³. Nieco odmienne stanowisko miała jedynie nieliczna część polityków i publicystów z kręgów narodowo-katolickich, np. poseł Antoni Stanisław Stryjewski z Ligi Polskich Rodzin, który twierdził, że „(...) dyktat Stalina oraz polityczna zdrada Churchilla, Roosevelta i Trumana spowodowały to, że staliśmy się przedmiotem gry

⁸⁸ Do zaplanowanej na kwiecień 1999 r. rewizyty rosyjskiego szefa rządu w Polsce nie doszło, ze względu na pogorszenie stosunków polsko-rosyjskich jakie nastąpiły w związku z interwencją militarną NATO przeciw Jugosławii oraz oficjalnym przystąpieniem Polski, Czech i Węgier (12 marca 1999 r.) do Sojuszu Północnoatlantyckiego,

http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

⁸⁹ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

⁹⁰ <http://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2000-i-starsze/art,1040,prezydent-rp-na-forum-gospodarczym-w-salzburgu.html>, [dostęp: 26.11.2017].

⁹¹ S. Weremiuk, *Polska wobec Rosji w latach 1992-2014...*, s. 105.

⁹² M.A. Piotrowski, *Obwód Kaliningradzki: laboratorium współpracy czy pole konfliktu?*, [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, red. B. Wizimirska, Warszawa 2002, s. 395-407.

⁹³ *Z sąsiadami przez granicę. Stolpe ma rację. Wywiad z dr Janem Barczem przeprowadzony przez Adama Kamińskiego*, „Polityka” 1992, nr s.12.

wielkiej trójki i ofiarą ich targów politycznych. To wielka trójka zdecydowała, że my Polacy odzyskaliśmy Wrocław, Opole, Szczecin, Kołobrzeg, Gdańsk, a powinniśmy odzyskać także i Królewiec”⁹⁴.

O pewnego rodzaju zwrocie we wzajemnych relacjach w kontekście rosyjskiej enklawy można mówić w czerwcu 2000 r., gdy polski rząd przyjął dokument zatytułowany „Założenia polskiej polityki zagranicznej wobec Rosji”. Dokument ów podkreślał konieczność rozwoju stosunków gospodarczych oraz współpracy regionalnej i transgranicznej z Rosją, zwłaszcza z obwodem królewieckim, przy współpracy z UE⁹⁵. W dokumencie podkreślono znaczenie rosyjskiej enklawy jako ważnego elementu polskiej polityki wschodniej. Zarówno przedstawiciele strony polskiej jak i rosyjskiej deklarowali, że współpraca między obydwoma państwami stanowi⁹⁶ „(...) ważną część polityki europejskiej”⁹⁷, zwłaszcza, że granica polsko-rosyjska jest jednocześnie granicą poszerzonej UE. Dla Polski niezwykle istotne było powiązanie polskiej polityki z inicjatywami unijnymi, w tym: z Wymiarem Północnym⁹⁸, polityką spójności oraz kooperacją państw nadbałtyckich⁹⁹. Z czasem pojawiła się także koncepcja stworzenia Wymiaru Wschodniego UE mającego stanowić podłoże dla wypracowania przyszłej polityki Polski wobec Rosji (szczególnie zaś obwodu królewieckiego). Do praktycznej realizacji koncepcji Wymiaru Wschodniego UE ostatecznie jednak nie doszło, ze względu na efekt ewentualnego dublowania Wymiaru Północnego UE¹⁰⁰.

Nadchodzące lata nie sprzyjały poprawie we wzajemnych relacjach. W dniu 20 stycznia 2000 r. Polska wydalila z kraju 9 rosyjskich dyplomatów¹⁰¹, którym Urząd Ochrony Państwa (UOP) zarzucił działania wywiadowcze. Zgodnie z komunikatem służb prasowych rządu „Urząd Ochrony Państwa rozpoznał i udokumentował prowadzenie (...)

⁹⁴ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 152.

⁹⁵ M. Chełminiak, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, *Kalendarium kontaktów Polski z Obwodem Kaliningradzkim FR w latach 1991-2003 – szczebel rządowy*, „Sprawy Wschodnie” 2004, nr 5, s. 143.

⁹⁶ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 168.

⁹⁷ N. Afanasjewski, *Miejsce Kaliningradu w europejskiej polityce Rosji*, [w:] *Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego*, red. M. Zamarlik, Kraków 2003, s. 29.

⁹⁸ J. Nowiak, W. Nowiak, *Północny wymiar regionalizmu europejskiego*, [w:] *Świat – Europa – Dolny Śląsk. Wyzwania milenijne*, red. T. Łoś-Nowak, M.S. Wolański, Wrocław 2002, s. 212.

⁹⁹ H. Timmermann, *Kaliningradzka oblasť w kontekście regionalnowo sotrudnicziestwa*, „Mirowaja Ekonomika i Mieždunarodnyje Otnoszenija”, 2001, nr s. 98-99.

¹⁰⁰ Podczas moskiewskiego spotkania z W. Putinem w październiku 2001 r. Prezydent RP A. Kwaśniewski powiedział, iż „Dla Warszawy Kaliningrad jest częścią Rosji i nie ma o czym dyskutować”. S. Popowski, *Polska bliżej Rosji, Rosja bliżej Polski*, „Rzeczpospolita” 16.10.2001, <http://www.rzeczpospolita.pl>, [dostęp: 23.11.2017]. Zob. M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 169-170.

¹⁰¹ Zob. P. Kudzia, S. Janek, V. Krasnowska, *Dyplomacja szpiegów. Co się kryje za wydalaniem z Polski rosyjskich agentów?*, „Wprost” 2005, nr 5, s. 23-24; *Dyplomaci Rosji szpiegami*, „Rzeczpospolita” 21.01.2000 r.

aktywnych działań wywiadowczych wymierzonych przeciwko żywotnym interesom Polski przez grupę obywateli Rosji przebywających w Polsce na statusie dyplomatycznym". Poseł AWS Konstanty Miodowicz, były szef kontrwywiadu podkreślił wówczas, że Polska nie miała innego wyjścia jak wydaląc rosyjskich dyplomatów. W związku z powyższym do MSZ wezwano ambasadora Rosji, któremu wręczono notę dyplomatyczną, w której poinformowano o uznaniu rosyjskich dyplomatów za osoby niepożądane na terytorium Polski. Rosyjski MSZ natychmiast potępił tę decyzję określając ją mianem „nieprzyjaznego działania” i zagroził akcją odwetową¹⁰². Następnego dnia Rosja odpowiedziała tym samym wydalając ze swego terytorium 9 dyplomatów polskich.

Miesiąc później miał miejsce kolejny incydent, który jeszcze bardziej ochłodził relacje na linii Warszawa-Moskwa. W dniu 23 lutego 2000 r. pod placówką konsularną FR w Poznaniu odbyła się pikietą przeciwko interwencji wojsk rosyjskich w Czeczenii zorganizowana przez poznański oddział „Komitetu Wolny Kaukaz”. Demonstranci wdarli się na teren rosyjskiego konsulatu, zdjęli i zniszczyli rosyjską flagę¹⁰³. Na wydarzenie to Moskwa zareagowała stanowczym protestem i zażądała wyjaśnień. W konsekwencji poznańskich wydarzeń rosyjskie władze odwołały swojego ambasadora w Warszawie i planowaną wizytę w Polsce ministra spraw zagranicznych FR I. Iwanowa, a przed polskimi konsulatami w Rosji doszło do demonstracji¹⁰⁴. Ostatecznie, rozmowa telefoniczna prezydentów Polski i Rosji załagodziła sytuację¹⁰⁵, a polskie władze przeprosiły za ów incydent. W wywiadzie Prezydent A. Kwaśniewski stwierdził: „Ponosimy odpowiedzialność za bezpieczeństwo wszystkich placówek dyplomatycznych w Polsce i nie ma żadnego usprawiedliwienia dla faktu, że nie potrafiliśmy zapobiec incydentowi w rosyjskim konsulacie w Poznaniu”¹⁰⁶.

Lata 2000-2002 to okres intensyfikacji spotkań na najwyższym szczeblu. W dniu 10 lipca 2000 r. doszło do pierwszego spotkania Prezydenta A. Kwaśniewskiego z nowo wybranym Prezydentem W. Putinem. Podczas wizyty debatowano o konieczności podjęcia aktywnego dialogu politycznego, który zdaniem obu prezydentów powinien być kontynuowany nie tylko na szczeblu prezydenckim, ale także rządowym,

¹⁰² <http://www.rmfm24.pl/fakty/news-rosyjscy-szpiedzy-wydaleni-z-polski,nId,201276>, [dostęp: 20.11.2017].

¹⁰³ <http://poznan.naszemiasto.pl/archiwum/mniejsze-kary-dla-demonstrantow,514108,art,t,id,tm.html>, [dostęp: 26.10.2017].

¹⁰⁴ L. Gankin, *Polskie służby specjalne grożą Rosji*, „Kommersant Daily” 01.04.2000 r.

¹⁰⁵ G. Sysojew, *Rosja przebaczyła Polsce*, „Gazeta Wyborcza” 26.03.2001 r.

¹⁰⁶ <http://www.prezydent.pl/x.node?id=1011837>, [dostęp: 20.11.2017].

parlamentarnym i regionalnym. Poruszano kwestie dotyczące współpracy gospodarczej oraz potrzebie powrotu do aktywnej współpracy kulturalnej. Ponownie podjęto temat tragicznych kart wspólnej historii. Obaj prezydenci wyrazili przekonanie, że historię trzeba znać, ale historia nie powinna być przeszkodą we współczesnych i przyszłych stosunkach polsko-rosyjskich¹⁰⁷. A. Kwaśniewski wizytę w Moskwie podsumował słowami „lody zostały przełamane”¹⁰⁸.

W dniu 23 listopada 2000 r. z wizytą do Polski przybył Minister Spraw Zagranicznych FR I. Iwanow, który spotkał się z Prezydentem RP oraz szefem polskiej dyplomacji. Podczas spotkania A. Kwaśniewski wskazał, iż istnieje wyraźna potrzeba poprawienia stosunków pomiędzy Polską i Rosją, i jest to wola wszystkich wiodących sił politycznych w Polsce. Podkreślił szczególne znaczenie rozwoju stosunków gospodarczych oraz podziękował stronie rosyjskiej za pomoc w otwarciu cmentarzy w Katyniu i Miednoje¹⁰⁹. Podczas konferencji prasowej I. Iwanow oświadczył: „Przekazałem Prezydentowi Aleksandrowi Kwaśniewskiemu jasne przesłanie polityczne od Prezydenta Putina. Rosja, władze Rosji i Prezydent Federacji Rosyjskiej są zainteresowani rozwojem stabilnych, dobrosąsiedzkich, wzajemnie korzystnych stosunków z Rzeczpospolitą Polską. Jest to jasna wola polityczna ukierunkowana na długofalową współpracę. Jest to strategiczna linia Rosji. Zasadnicze znaczenie ma fakt, że w Warszawie przedstawione zostało takie samo stanowisko. Wobec tej woli politycznej z obu stron, teraz nadszedł czas na podjęcie właściwych kroków w naszej współpracy dwustronnej. Uzgodniliśmy, że zaktywizujemy dialog polityczny, i w ramach tego dialogu zasadnicze znaczenie będzie miała oczywiście wizyta Prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina w Polsce. Będziemy rozwijać dialog między różnymi resortami obu rządów. Będziemy rozwijać konsultacje w zakresie stosunków międzynarodowych. Duże znaczenie ma rozwój stosunków społeczno-gospodarczych i handlowych. Ustaliliśmy, że będziemy podejmować odpowiednie kroki dla poprawienia klimatu dla polskiej działalności gospodarczej w Rosji i rosyjskiej w Polsce. Bez przesady, możemy powiedzieć, że obecnie jesteśmy na progu jakościowej

¹⁰⁷ <http://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2000-i-starsze/art,1728,wizyta-prezydenta-rp-w-moskwie.html>, [dostęp: 12.12.2017].

¹⁰⁸ <http://fakty.interia.pl/news-kalendarium-spotkan-polsko-rosyjskich-w-latach-1990-2010,nId,891368>, [dostęp: 13.10.2017].

¹⁰⁹ <http://www.prezydent.pl/aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2000-i-starsze/art,158,2033,spotkanie-prezydenta-rp-z-ministrem-spraw-zagranicznych-federacji-rosyjskiej.html>, [dostęp: 13.12.2017]; http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

zmiany w stosunkach polsko-rosyjskich. W interesie obu państw leży pełne wykorzystanie tej możliwości”¹¹⁰. W dalszej części minister I. Iwanow podkreślił konieczność budowy dwustronnych stosunków na stabilnej podstawie¹¹¹ oraz zadeklarował stworzenie dobrych ram politycznych dla niezłatwionych spraw i otwartość w rozmowach o wszystkich problemach i rozbieżnościach¹¹².

W tamtym okresie ponownie powrócono do kwestii rozliczenia zbrodni katyńskiej. Polska dalej domagała się zakończenia śledztwa, zadośćuczynienia za represje z okresu stalinowskiego i żądała wypłaty odszkodowań dla Polaków za pracę przymusową w ZSRR w okresie stalinowskim oraz zwrotu dzieł sztuki zajętych przez ZSRR po II Wojnie Światowej. Moskwa stała zaś na stanowisku, że rozliczenia z historią to zamknięty rozdział, zakończony w roku 2000, gdy uroczystie otwarto dwa polskie cmentarze wojskowe na terytorium Federacji Rosyjskiej w Katyniu i Miednoje¹¹³. Zdaniem późniejszego Prezydenta RP B. Komorowskiego rok oddania trzech cmentarzy żołnierzy polskich w Charkowie, Katyniu i Miednoje był rokiem szczególnym z punktu widzenia dochodzenia prawdy i umacniania pamięci¹¹⁴.

Analizując wskazany okres warto wspomnieć, że na stanie stosunków bilateralnych nie zaciążyło zamieszanie wywołane publikacją „*The Washington Times*” o rzekomym rozmieszczeniu rosyjskich głowic jądrowych w bazach wojskowych obwodu królewieckiego (w styczniu 2001 r.). Opublikowane informacje nie znalazły bowiem potwierdzenia i szybko je zdementowano¹¹⁵.

W lutym 2001 r. z rewizytą w Moskwie przebywał szef polskiej dyplomacji W. Bartoszewski, który spotkał się ze swym rosyjskim odpowiednikiem I. Iwanowem. Podczas spotkania ministrowie omawiali szczegóły zaplanowanej na jesień wizyty w Polsce rosyjskiego prezydenta. Debatowano także na tematy z zakresu polityki międzynarodowej w tym m.in.: stosunków Polski z NATO, problemów integracji

¹¹⁰ <http://www.prezydent.pl/aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2000-i-starsze/art,158,2033,spotkanie-prezydenta-rp-z-ministrem-spraw-zagranicznych-federacji-rosyjskiej.html>, [dostęp: 23.12.2017].

¹¹¹ *Ostatnie słowo należy do Warszawy*, „Rzeczpospolita” 23.11.2000 r.

¹¹² M. Ostrowski, *Widok z parteru*, „Polityka” 2000, nr 49.

¹¹³ https://pl.wikipedia.org/wiki/Stosunki_polsko-rosyjskie, [dostęp: 23.11.2017].

¹¹⁴ „Księga Cmentarna” cmentarza wojennego w Katyniu ukazała się w roku 2000. Zawierała ona listę pochowanych tam ofiar zbrodni katyńskiej wraz z krótkimi biogramami (łącznie 4406 nazwisk). „Księga Cmentarna” cmentarza w Miednoje ukazała się w Polsce dopiero w latach 2005–2006. Księga zawiera listę pochowanych ofiar zbrodni katyńskiej wraz z krótkimi biografiami (łącznie 6288 nazwisk), http://wyborcza.pl/1,91446,16658870,Komorowski_rok_oddania_cmentarzy_zolnierzy_polskich.html, [dostęp: 22.11.2017].

¹¹⁵ <http://bromberg.blog.pl/2013/12/17/rakiety-u-bram>, [dostęp: 24.11.2017].

europejskiej oraz konieczności prowadzenia pozytywnego dialogu pomiędzy sąsiadami. Minister W. Bartoszewski spotkał się także z premierem Rosji Michaiłem Kasjanowem oraz z przewodniczącym rosyjskiej Dumy Gienadijem Selezniowem, po czym wygłosił wykład w Akademii Dyplomatycznej FR poświęcony perspektywie stosunków Rosji z państwami UE po jej rozszerzeniu¹¹⁶.

W dniu 23 marca 2001 r. Polskę odwiedził z kolei sekretarz Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, który przekazał Prezydentowi RP dokumenty z rosyjskich archiwów, związane z historią stosunków dwustronnych. A. Kwaśniewski w sposób pozytywny ocenił ożywienie polsko-rosyjskiego dyskursu politycznego, oraz działań w zakresie bezpieczeństwa i współpracy gospodarczej wyrażając przekonanie, iż ważnym impulsem dla rozwoju stosunków polsko-rosyjskich będą wizyty przedstawicieli rosyjskich władz najwyższego szczebla. Podkreślono także potrzebę intensyfikacji współpracy dwustronnej w sferze nauki i kultury¹¹⁷. Podczas rozmów z Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego Markiem Siwcem, S. Iwanow poruszył problemy bezpieczeństwa europejskiego i regionalnego, stosunków dwustronnych oraz perspektyw współpracy polsko-rosyjskiej w kontekście procesu integracji europejskiej. Obie strony zgodnie potwierdziły konieczność podjęcia działań na rzecz umacniania pokoju, stabilności i zaufania. Ich zdaniem Polska i Rosja są zainteresowane wzmocnieniem wszystkich struktur, które służą bezpieczeństwu europejskiemu, zarówno tych, które istnieją, jak i tych, które są w fazie tworzenia. W tym kontekście, strony podkreśliły wagę dialogu z UE, upatrując duże nadzieje ze Wspólną Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Podczas rozmów dokonano przeglądu najpoważniejszych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa obu państw oraz możliwych form współdziałania w celu ich neutralizacji. Podkreślono, że jednym z takich kierunków jest współpraca w zakresie przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu międzynarodowego¹¹⁸. Spotkanie było także okazją do wymiany poglądów na temat ewentualnych planów dalszego rozszerzenia NATO oraz następstw, jakie urzeczywistnienie takich planów miałyoby dla sytuacji politycznej i militarnej w Europie i regionie środkowoeuropejskim. Strona polska jednoznacznie potwierdziła swoje poparcie dla koncepcji otwartości Sojuszu Północnoatlantyckiego. W odpowiedzi Moskwa (nie kwestionując prawa

¹¹⁶ Zob. <http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-bartoszewski-w-rosji-buzek-na-litwie,nId,186308>, [dostęp: 22.12.2017].

¹¹⁷ <http://www.prezydent.pl/aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2001/art,157,14,spotkanie-prezydenta-rp-z-sekretarzem-rady-bezpieczenstwa-federacji-rosyjskiej.html>, [dostęp: 24.12.2017].

¹¹⁸ Ibidem.

każdego państwa do wyboru sojuszków) ponowiła swój brak akceptacji dla dalszego rozszerzenia NATO o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, wskazując na jego negatywne konsekwencje dla sytuacji wojskowo-politycznej w Europie i dla jedności kontynentu. Sekretarze Rad Bezpieczeństwa Polski i Rosji za szczególnie perspektywiczną i ważną (zarówno dla relacji dwustronnych, jak i dla umacniania stabilizacji i zaufania) uznali polsko-rosyjską współpracę w regionie obwodu królewieckiego. Rozmówcy potwierdzili konieczność rozszerzenia dialogu oraz współpracy w obwodzie w wymiarze czterostronnym - z udziałem Polski, Rosji, Litwy i UE¹¹⁹.

W maju 2001 r. wizytę w Polsce złożył Premier FR M. Kasjanow (pierwszy rosyjski premier odwiedzający Polskę od 6 lat), który spotkał się z Prezydentem RP oraz złożył wizytę w Senacie. Podczas spotkań omawiano kwestie bezpieczeństwa strategicznego w Europie, problemu wprowadzenia wiz na granicy polsko-rosyjskiej oraz konieczności intensyfikacji współpracy z obwodem królewieckim¹²⁰. Podczas rozmowy z rosyjskim premierem Marszałek Senatu Alicja Grześkowiak podkreśliła znaczenie dyplomacji parlamentarnej w stosunkach międzynarodowych oraz wyraziła nadzieję, iż obecna wizyta rosyjskiego premiera w Polsce ożywi współpracę obu państw, zarówno tę polityczną jak i gospodarczą¹²¹. Zdaniem M. Kasjanowa brak dialogu politycznego przez długi czas stał się przyczyną nieporozumień w interpretacji stosunków między Polską a Rosją¹²².

W czerwcu 2001 r. z drugą roboczą wizytą w Moskwie przebywał szef MSZ W. Bartoszewski, który spotkał się z swym rosyjskim odpowiednikiem I. Iwanowem. Podczas spotkania ministrowie omawiali głównie szczegóły zaplanowanej na styczeń 2002 r. wizyty w Polsce W. Putina, kwestie stosunków bilateralnych oraz problemy związane z budową nitki gazociągu jamalskiego.

Do spotkania i krótkiej rozmowy A. Kwaśniewskiego z W. Putinem doszło w sierpniu 2001 r. podczas udziału w uroczystych obchodach 10. Rocznicy

¹¹⁹ Podczas wizyty w Polsce S. Iwanow spotkał się również z Ministrem Obrony Narodowej B. Komorowskim oraz Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Andrzejem Ananiczem. <http://www.prezydent.pl/aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2001/art,157,14,spotkanie-prezydenta-rp-z-sekretarzem-rady-bezpieczenstwa-federacji-rosyjskiej.html>, [dostęp: 2.12.2017].

¹²⁰ <http://www.prezydent.pl/aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2001/art,157,235,spotkanie-prezydenta-rp-z-premierem-federacji-rosyjskiej.html>, [dostęp: 12.12.2017].

¹²¹ Pani Marszałek poruszyła także kwestie opieki nad Polonią i upomniała się o prawa polskiej mniejszości w Rosji. Zwróciła się także z prośbą o przyspieszenie zmiany prawa dotyczącego podwójnego obywatelstwa oraz o odszkodowania dla represjonowanych, <http://ww2.senat.pl/k4/agenda/goscie/010526.htm>, [dostęp: 13.12.2017].

¹²² <http://ww2.senat.pl/k4/agenda/goscie/010526.htm>, [dostęp 13.12.2017].

Niepodległości Ukrainy. Prezydenci wyrazili swe zadowolenie z poprawiającego się dialogu polsko-rosyjskiego, zwłaszcza na szczeblu ministrów spraw zagranicznych, wewnętrznych, obrony narodowej i gospodarki. Z zadowoleniem przyjęli informację o rekordowym (w ciągu całego dziesięciolecia) obrocie gospodarczym, który w 2000 r. wyniósł 5,5 mld. USD. A. Kwaśniewski podkreślił, że Polska jest bardzo zainteresowana bliską współpracą, zwłaszcza jeżeli chodzi o obwód królewiecki, czyli tę część FR, która stopniowo włącza się do współdziałania europejskiego, oraz współdziałania w ramach obszaru basenu Morza Bałtyckiego. Jego zdaniem Polska i Rosja mają duży potencjał i szansę na rozwój w zakresie wymiany handlowej oraz współpracy gospodarczej, naukowej i kulturalnej. W podobnym tonie, o stosunkach polsko-rosyjskich, wypowiedział się także prezydent Rosji, w opinii którego stosunki polsko-rosyjskie nabrały innej jakości. Jego zdaniem Rosję i Polskę interesuje przyszłość Kaliningradu, gdyż jest to ten obszar FR, który może (a wręcz powinien) znaleźć się w zjednoczonej Europie (oraz w naturalny sposób wpisywać się do zjednoczonej Europy) pozostając jednocześnie składową częścią Federacji Rosyjskiej¹²³.

W równie pozytywny sposób o stosunkach polsko-rosyjskich wypowiedział się polski prezydent przy okazji obchodów uroczystego otwarcia Dni Nauki Polskiej w Rosji (15 października), który po spotkaniu z Prezydentem W. Putinem stwierdził, iż obecnie w relacjach między krajami dokonuje się przełom¹²⁴.

Poprawa stosunków z Rosją miała stanowić jeden z priorytetów polskiej polityki zagranicznej rządu L. Millera. Dlatego też już w grudniu 2001 r. udał się on z pierwszą oficjalną wizytą do Moskwy, gdzie spotkał się z Prezydentem W. Putinem¹²⁵ oraz swym rosyjskim odpowiednikiem M. Kasjanowem. Podczas spotkania szefowie rządów paraflowali deklarację o współpracy gospodarczej, mającą stanowić istotny polityczny impuls dla rozszerzenia kontaktów przedsiębiorców obu państw¹²⁶.

W dniach 16-17 stycznia 2002 r. doszło do pierwszej wizyty w Polsce Prezydenta FR W. Putina. Efektem spotkania była zapowiedź weryfikacji umów na dostarczanie

¹²³ <http://www.prezydent.pl/aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2001/art,157,430,spotkanie-prezydenta-rp-z-prezydentem-federacji-rosyjskiej.html>, [dostęp: 14.11.2017].

¹²⁴ O pozytywnym klimacie może świadczyć fakt, że rozmowa prezydentów zamiast planowanych 50 minut trwała dwie godziny. Priorytetowym tematem spotkania była zaplanowana na styczeń 2002 r. pierwsza oficjalna wizyta Prezydenta FR w Polsce, <http://fakty.interia.pl/news-kalendarium-spotkan-polsko-rosyjskich-w-latach-1990-2010,nId,891368>, [dostęp: 13.10.2017].

¹²⁵ Premier L. Miller i Prezydent W. Putin podczas spotkania omawiali kwestie z zakresu stosunków dwustronnych oraz konieczności ocieplenia polsko-rosyjskiego dialogu.

¹²⁶ <http://fakty.interia.pl/news-kalendarium-spotkan-polsko-rosyjskich-w-latach-1990-2010,nId,891368>, [dostęp: 13.10.2017].

rosyjskiego gazu oraz paraflowanie umowy o transporcie lotniczym. Ponadto powołano polsko-rosyjską Grupę ds. Trudnych¹²⁷ oraz uzgodniono, że premierzy obu państw będą się spotykać cyklicznie¹²⁸. Prezydenci złożyli wieńce na Cmentarzu - Mauzoleum Żołnierzy Radzieckich w Warszawie, a W. Putin przekazał A. Kwaśniewskiemu dokumenty dotyczące generała Władysława Sikorskiego¹²⁹.

W dalszej perspektywie wciąż nierozstrzygniętym problemem stosunkach bilateralnych okazała się być przyszłość rosyjskiej enklawy w kontekście zbliżającego się rozszerzenia UE o państwa byłego bloku wschodniego. W dniu 6 czerwca 2002 r. podczas spotkania z W. Putinem w Moskwie polski Prezydent stanowczo odrzucił możliwość utworzenia bezwizowego korytarza tranzytowego łączącego Kaliningrad z resztą Rosji, twierdząc, iż problem powinien być rozwiązany poprzez udostępnienie mieszkańcom Kaliningradu łatwo dostępnych, tanich, długoterminowych wiz. Stanowisko takie podtrzymał również premier L. Miller na spotkaniu Rady Państw Morza Bałtyckiego w St. Petersburgu¹³⁰. Rozstrzygnięcie problemu podróży obywateli FR z i do obwodu królewieckiego nastąpiło dopiero podczas szczytu Rosja-UE w Kopenhadze (11 listopada 2002 r.), na którym zdecydowano o wydaniu specjalnego uproszczonego dokumentu tranzytowego FTD (*Facilitated Transit Document*,) oraz uproszczonego kolejowego dokumentu tranzytowego FRTD (*Facilitated Rail Transit Document*) umożliwiających podróżowanie obywatelom FR między obwodem królewieckim a pozostałą częścią Rosji przez terytorium Litwy¹³¹. Uzgodniono także, że wartość obu

¹²⁷ Polsko-rosyjską Grupę ds. Trudnych tworzył zespół polskich i rosyjskich ekspertów i naukowców wyznaczonych przez te państwa do omawiania najtrudniejszych kwestii w relacjach polsko-rosyjskich wynikających z zaskłóci historycznych. Grupa ta miała jedynie charakter doradczy wobec rządów Polski i Rosji, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017]. Zob. D. Mironyuk, K. Żęgota, *Działalność Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych na rzecz przezwyciężania różnic w ocenie historii stosunków polsko-rosyjskich: geneza-przebieg współpracy-osiągnięcia*, [w:] *Polityka pomnikowa w Polsce wobec poradzieckich miejsc pamięci*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Olsztyn 2016, s. 139-155.

¹²⁸ <http://fakty.interia.pl/news-kalendarium-spotkan-polsko-rosyjskich-w-latach-1990-2010,nId,891368>, [dostęp: 13.10.2017].

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Problem ów poruszany był także na szczelbłu ministrów spraw zagranicznych w ramach nowego Komitetu Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej, powołanego na mocy decyzji podjętych podczas styczniowej wizyty Prezydenta W. Putina w Polsce, http://www.academia.edu/10806479/STOSUNKI_POLSKO-ROSYJSKIE_W_LATACH_2000-2003, [dostęp: 23.11.2017].

¹³¹ Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 693/2003 okres ważności FTD miałby wynosić maksymalnie 3 lata, zaś tranzyt oparty na podstawie tegoż dokumentu nie mógłby przekroczyć 24 godzin. Ważność dokumentu FRTD określono jedynie na okres 3 miesięcy, zaś tranzyt na jego podstawie nie mógłby przekroczyć 6 godzin, *Rozporządzenie Rady (WE) nr 693/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r. ustanawiające ściśle określony uproszczony dokument tranzytowy (FTD), uproszczony kolejowy dokument tranzytowy (FRTD) oraz zmieniające Wspólne instrukcje konsularne i Wspólny podręcznik*, Dziennik Urzędowy L 099 , 17/04/2003 P. 0008 – 0014.

dokumentów byłaby równoznaczna z wartością wiz tranzytowych. W tym miejscu należy wskazać, że Polska nie została uznana za kraj tranzytowy, tak więc zaczął tu obowiązywać reżim wizowy.

Przebywający w Rosji w lutym 2003 r. szef polskiego MSZ, W. Cimoszewicz, zapewnił, że wprowadzenie od 1 lipca obowiązku wizowego dla obywateli Rosji odbędzie się możliwie najmniejszym kosztem¹³². Zapewnienie to nie spotkało się jednak z pozytywnym przyjęciem przez Kreml. Również w lutym do Polski przybył M. Kasjanow by wraz z L. Millerem omówić możliwość zmniejszenia dostaw rosyjskiego gazu do Polski. Warto podkreślić, iż obowiązująca do tej pory umowa o rurociągu Jamalskim przewidywała zbyt duży poziom dostaw jak na polskie zapotrzebowanie, dlatego też finalnie w dniu 12 lutego PGNiG i Gazprom podpisały porozumienie o redukcji o 1/3 dostaw rosyjskiego gazu w latach 2003-2022¹³³.

Pod koniec maja Prezydent A. Kwaśniewski wziął udział w obchodach 300- lecia Sankt Petersburga, zaś miesiąc później udał się z jednodniową wizytą roboczą do obwodu królewieckiego, gdzie na okręcie "Marszałek Ustinow" w Bałtiju spotkał się z W. Putinem i jako pierwszy prezydent państwa członkowskiego NATO uczestniczył w obserwacji manewrów floty rosyjskiej. Prezydenci omówili zarówno kwestie stosunków polsko-rosyjskich jak i sytuacji międzynarodowej (po wojnie w Iraku). Poruszono dalej dzielący obie strony problem reżimu wizowego dla obywateli FR¹³⁴, oraz wspólnych inwestycji w przemyśle naftowym, chemicznym, zbrojeniowym i metalurgicznym. A. Kwaśniewski podkreślił, że w rosyjskiej enklawie działa 575 polsko-rosyjskich firm, w większości ze stuprocentowym polskim kapitałem, a polscy przedsiębiorcy inwestują w niektóre spółki nawet około 5 mln dolarów¹³⁵. W. Putin wskazał, że rosyjsko-polska wymiana handlowa osiągnęła w 2003 r. rekordowy poziom 6 mld USD¹³⁶.

¹³² http://www.academia.edu/10806479/STOSUNKI_POLSKO-ROSYJSKIE_W_LATACH_2000-2003, [dostęp: 23.11.2017].

¹³³ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

¹³⁴ Ze strony rosyjskiej pojawiła się koncepcja, by wizy dla mieszkańców obwodu królewieckiego oraz dla Polaków chcących tam podróżować były bezpłatne.

¹³⁵ Branże inwestycyjne najbardziej interesujące z punktu widzenia polskich przedsiębiorców, to m.in.: budowa i modernizacja elektrociepłowni, budowa portu w Bałtiju, rozbudowa i modernizacja stoczni Jantar, modernizacja podziemnych zbiorników gazu, projektowanie i produkcja drewnianych domów, a także budowa zakładów przetwórstwa mlecznego i owocowego, <http://wyborcza.pl/1,153803,1549359.html>, [dostęp: 27.11.2017].

¹³⁶ Podzielił on pogląd polskiego prezydenta o eksportowaniu stabilności z regionu Morza Bałtyckiego, <http://wyborcza.pl/1,153803,1549359.html>, [dostęp: 27.11.2017].

Zobligowana przepisami unijnymi Polska ostatecznie musiała podjąć decyzję o wprowadzeniu obowiązku wizowego dla obywateli FR. W dniu 18 września 2003 r. wiceministrowie spraw zagranicznych Andrzej Załucki i Siergiej Razow podpisali porozumienie o ruchu osobowym między Polską a Rosją wprowadzające reżim wizowy, który zaczął obowiązywać od dnia 1 października 2003 r.¹³⁷. Należy podkreślić, iż w tym okresie na polepszający się stan stosunków polsko-rosyjskich wpłynęła m.in. prozachodnia polityka zagraniczna rządu W. Putina, zwłaszcza zaś zaakceptowanie przez Moskwę procesów rozszerzenia UE na wschód¹³⁸.

Relacje polsko-rosyjskie zaczęły nieco ochładzać się pod koniec 2003 r., gdy Polska poparła „rewolucję róż” w Gruzji, co kolidowało z dążeniem Rosji do zachowania dominującego wpływu na obszarze WNP. Negatywnie na stosunki pomiędzy stronami wpłynął ponadto:

- kryzys wywołany wokół wyborów prezydenckich na Ukrainie (pod koniec 2004 r.), oraz aktywne zaangażowanie polskich elit politycznych (w tym Prezydenta A. Kwaśniewskiego oraz eks-prezydenta L. Wałęsy) w mediacje między siłami politycznymi na Ukrainie¹³⁹;
- zastąpienie w Rosji, w grudniu 2004 r., rocznicy rewolucji bolszewickiej (7 listopada 1917 r.) świętem 4 listopada na cześć wyrzucenia z Moskwy polskiego garnizonu w 1612 r.;
- ograniczenie przez Rosję, w lutym 2004 r., dostaw gazu ziemnego do Białorusi, co było równoznaczne ze zmniejszeniem jego dostaw do Polski;
- wszczęcie przez Instytut Pamięci Narodowej śledztwa w sprawie mordu katyńskiego.

¹³⁷ Nieaktualne stały się dotychczas stosowane pieczętki AB pozwalające na swobodne przekraczanie granicy polsko-rosyjskiej, <http://www.rosjapl.info/podroze/podroz-do-rosji/wizy-do-rosji.html>, [dostęp: 23.11.2017]. Na podstawie porozumienia do darmowych wiz upoważniono dzieci poniżej 16. roku życia, osoby powyżej 70. roku życia, studentów, nauczycieli oraz osoby prowadzące wymianę handlową, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

¹³⁸ Mimo polepszających się stosunków dwustronnych Polskę i Rosję nadal dzieliły kwestie międzynarodowe m.in. problem rozszerzenia NATO, interwencja militarna w Iraku oraz stanowisko Polski wobec Czeczenii (Polska udzielała azylu dużej ilości Czeczeńców oraz odrzucała wezwania Moskwy do zamknięcia czeczeńskich ośrodków informacyjnych) nasilone po ataku terrorystycznym w moskiewskim teatrze na Dubrowce w październiku 2002 r. Zdaniem Warszawy, należało wyjaśnić także wszelkie podejrzenia o zbrodnie wojenne w Czeczenii, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

¹³⁹ Zwycięstwo w wyborach na urząd prezydenta Ukrainy prozachodniego kandydata Wiktora Juszczenki zostało odebrane przez Moskwę jako próba wypchnięcia Rosji z obszaru o znaczeniu strategicznym, <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017]. Zob. M. Prokop, *Stosunki polityczne między Polską, Ukrainą oraz Rosją na początku XXI wieku*, [w:] *20 lat transformacji systemowej w Polsce*, red. W. Tomaszewski, M. Chełminiak, Olsztyn 2011, s. 148-149.

Należy podkreślić, iż w omawianym okresie oficjalne kontakty uległy gwałtownej redukcji. W roku 2004 doszło jedynie do dwóch wizyt najwyższego szczebla (pod koniec września udał się do Moskwy Prezydent A. Kwaśniewski, zaś minister W. Cimoszewicz w listopadzie)¹⁴⁰. W przeciwieństwie do relacji politycznych, dość dobrze wyglądała współpraca handlowa. W roku 2003 suma obrotów handlowych wynosiła 6,7 miliarda dolarów i wzrosła do 9,2 miliarda dolarów w roku 2004¹⁴¹.

Rok 2005 upłynął pod znakiem obchodów 60-lecia zakończenia II Wojny Światowej i jeszcze bardziej zobrazował różnice między Warszawą a Moskwą. W styczniu Prezydent FR W. Putin udał się z wizytą do Polski by uczestniczyć w obchodach 60. rocznicy wyzwolenia nazistowskiego obozu zagłady Auschwitz-Birkenau. Przy okazji spotkania prezydentów doszło jedynie do bardzo krótkiej wymiany zdań, niewnoszącej konkretnych rozstrzygnięć w stosunkach bilateralnych. Na utrzymywanie się chłodnych relacji wciąż wpływ miały kwestie historyczne. Rosyjska prokuratura wojskowa oficjalnie zakończyła śledztwo w zbrodni katyńskiej uznając, iż nie ma podstaw by traktować ją jako zbrodnię ludobójstwa, tym samym klasyfikując ją jako przestępstwo pospolite, które uległo już przedawnieniu¹⁴². Ponadto, rosyjskie MSZ skrytykowało Polskę za rzekomą próbę „wypaczania wyników konferencji jałtańskiej”¹⁴³, co spotkało się z ostrym sprzeciwem polskich elit politycznych. Na stosunkach dwustronnych ciążyła także kwestia Czeczenii. Na początku marca 2005 r. siły rosyjskie zabiły czeczeńskiego Prezydenta Asłana Maschadowa, co polskie MSZ określiło jako „polityczny błąd” utrudniający rozwiązanie konfliktu w Czeczenii. Tak zdecydowane stanowisko Polski zostało niemal natychmiast ostro skrytykowane przez władze Moskwy. Ze sprzeciwem rosyjskiego MSZ spotkał się także plan nazwania jednego z rond stolicy imieniem zabitego w 1996 r. przywódcy czeczeńskiego Dżochara Dudajewa¹⁴⁴. Wizyta Prezydenta RP A. Kwaśniewskiego w Moskwie w dniach 8-9 maja 2005 r. miała więc miejsce w okresie wyjątkowego napięcia, które spotęgował jeszcze rosyjski prezydent

¹⁴⁰ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁴¹ <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁴² W dniu 5 marca 2005 r. Naczelną Prokuraturę Wojskową Federacji Rosyjskiej poinformowała o zamknięciu śledztwa w sprawie zbrodni katyńskiej, a następnie 11 marca 2005 r. NPW oficjalnie ogłosiła, iż „nie ma podstaw do uznania zbrodni katyńskiej za zbrodnię ludobójstwa”, file:///C:/Users/ob529/Downloads/Propaganda_historyczna_Rosji_PL.pdf, [dostęp: 28.12.2017].

¹⁴³ file:///C:/Users/ob529/Downloads/Propaganda_historyczna_Rosji_PL.pdf, [dostęp: 28.12.2017].

¹⁴⁴ Dżochar Musajewicz Dudajew (ur. 15 lutego 1944, zm. 21 kwietnia 1996 r.) był generałem majorem radzieckiego lotnictwa, a ponadto politykiem i bojownikiem czeczeńskim. W latach 1991-1996 pełnił funkcję Prezydenta Czeczenii, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

pomijając w wygłoszonym przemówieniu udział Polski w walce z hitleryzmem, a zaproszonego na uroczystości generała Wojciecha Jaruzelskiego odznaczył medalem 60-lecia Zwycięstwa.

Negatywny trend w obustronnych relacjach spotęgował brak zaproszenia wysokich przedstawicieli Polski i Litwy na obchody 750-lecia Kaliningradu, podczas gdy obecni byli Prezydent Francji Jacques Chirac i Kanclerz Niemiec Gerhard Schröder. Prezydent RP uznał brak zaproszenia ze strony rosyjskich władz jako „więcej niż błąd”¹⁴⁵. Wydarzenie to odbiło się szerokim echem zarówno w prasie polskiej jak i zagranicznej. W mediach dominował najczęściej pogląd, iż był to przejaw niechęci W. Putina do Polski i Litwy, czyli państw aktywnie zaangażowanych w „pomarańczową rewolucję” na Ukrainie¹⁴⁶.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na polskie obawy dotyczące planu budowy przez Niemcy i Rosję gazociągu *Nord Stream*¹⁴⁷. Polska od początku sprzeciwiała się realizacji projektu, uznając go za godzący w bezpieczeństwo energetyczne kraju. Wielokrotnie podkreślano, że „(...) gazociąg omijając Polskę oraz Białoruś sprawi, iż oba te państwa będą podatne na groźbę odcięcia dostaw gazu z rurociągów, które już przechodzą przez Polskę”¹⁴⁸. Przytaczając stanowisko ówczesnego ministra obrony narodowej R. Sikorskiego „Rosja będzie mogła sobie na to pozwolić, bo dostawy do zachodniej części Europy nie zostaną zagrożone”¹⁴⁹. Omawiana inwestycja była krytykowana również przez znaczną część polskich parlamentarzystów. Zdaniem J. Buzka gazociąg nie spełniał podstawowych kryteriów bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do państw bałtyckich i Polski¹⁵⁰. W roku 2006 gazociąg północny znalazł się na liście 42 priorytetowych projektów energetycznych UE, co w praktyce oznaczało możliwość łatwiejszego pozyskiwania pieniędzy od prywatnych inwestorów. Premierowi RP K. Marcinkiewiczowi udało się jednak umieścić zapis stanowiący, iż UE nie będzie dofinansowywać projektów budzących kontrowersje w niektórych państwach członkowskich, co w praktyce oznaczało odcięcie gazociągu północnego od dotacji z budżetu unijnego¹⁵¹.

¹⁴⁵ *Niezaproszenie sąsiadów do Kaliningradu to błąd*, PAP 27.06.2005.

¹⁴⁶ T. Bielecki, *Szczyt królewiecki*, „Gazeta wyborcza”, 02.07.2005.

¹⁴⁷ Gazociąg *Nord Stream* miał przebiegać dnem Morza Bałtyckiego, zaś jego odnoga miała prowadzić do obwodu królewieckiego.

¹⁴⁸ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 173.

¹⁴⁹ E. Olczyk, *Bałtycki gazociąg przypomina pakt Ribbentrop-Mołotow*, „Dziennik” 2-3.05.2006, s. 5.

¹⁵⁰ *Polska szantażuje Rosję?*, „Wprost” 07.07.2005, <http://www.wprost.pl>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁵¹ I. Czerny, UE: *Gazociąg Północny priorytetowym projektem Unii*, PAP 25.07.2006, <http://www.euro.pap.net.pl>, [dostęp: 23.11.2017].

Kolejne napięcie w bilateralnych relacjach wywołała napaść na dzieci rosyjskich dyplomatów w Warszawie w lipcu 2005 r. Zdarzenie to odbiło się głośnym echem w rosyjskich mediach, zaś tamtejsze MSZ oświadczyło, iż oczekuje od polskiej strony oficjalnych przeprosin, uznając ów incydent za przejaw „antyrosyjskiego nastawienia”. W odpowiedzi polskie MSZ przekazało ambasadzie Federacji Rosyjskiej notę, w której wyraziło swe „szczere ubolewanie wobec zaistniałej sytuacji” i podkreśliło, że wydarzenie to było aktem bandytyzmu, niemającego podłoża politycznego.

Podwójna wygrana w wyborach parlamentarnych i prezydenckich we wrześniu ¹⁵² i października 2005 r. Prawa i Sprawiedliwości spotkała się z niezadowoleniem Kremla, oznaczała bowiem znaczny zwrot w sferze prowadzenia polityki zagranicznej¹⁵³, a relacje z Rosją jeszcze uległy stopniowemu pogorszeniu. Nowo wybrany Prezydent RP L. Kaczyński od początków swej prezydentury uzależnił złożenie wizyty w Moskwie od przyjazdu do Polski Prezydenta FR. Za pewien gest dobrej woli pod adresem Rosji można uznać powołanie na stanowisko ministra spraw zagranicznych S. Mellerera (dotąd ambasadora polskiego w Moskwie), który już w listopadzie udał się tam z wizytą. W reakcji na politykę nowego rządu, Rosja objęła embargiem import polskich produktów mięsnych i roślinnych. Polska uznała to za akt motywowany politycznie¹⁵⁴ i za jawny wyraz dezaprobaty wobec nowych władz i ich polityki¹⁵⁵. W pierwszych kilkunastu miesiącach sprawowania władzy przez PIS doszło do licznych sporów na linii Warszawa-Moskwa, które dodatkowo zaogniły stosunki polsko-rosyjskie¹⁵⁶.

W 2006 r. relacje dwustronne ograniczyły się do trzech wizyt: w lutym do Polski przyjechał Siergiej Jastrzembski (pełniący funkcję doradcy prezydenta FR ds. UE)¹⁵⁷,

¹⁵² M. Kaczmarek, W. Konończuk, *Rosyjski dylemat w polityce zagranicznej Polski po 1999 roku*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin 2009.

¹⁵³ G. Haber, M. Mazurkiewicz, *Stosunki Polska-Rosja 2005-2007. Zarys problemu*, [w:] *Bliskie sąsiedztwo - dalekie sojusze*, red. M. Hartliński, A. Hołub, K. Tybuchowska-Hartlińska, Olsztyn 2008, s. 56.

¹⁵⁴ M. Kaczmarek, W. Konończuk, *Rosyjski dylemat w polityce zagranicznej Polski*, s. 57.

¹⁵⁵ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2016].

¹⁵⁶ G. Haber, M. Mazurkiewicz, *Stosunki Polska-Rosja 2005-2007...*, s. 56.

¹⁵⁷ S. Jastrzembski przywiózł do Warszawy list od W. Putina, w którym to liście rosyjski prezydent wyraził wolę ocieplenia stosunków polsko-rosyjskich. Wizyta przedstawiciela rosyjskiego prezydenta dawała nadzieję na ustalenie terminu i miejsca przyszłego spotkania obu prezydentów. L. Kaczyński deklarował, że ze względu na dawne spotkania, kolejne nie powinno mieć miejsca na terytorium FR. Przedstawiciel rosyjskiego prezydenta spotkał się także ze S. Mellerem oraz wziął udział w debacie eksperckiej PISM, T. Pugaczewicz, *System obrony przeciwrakietowej USA a stosunki polsko-rosyjskie*, [w:] *Wpływ tarczy antyrakietowej na pozycję międzynarodową Polski. Konsekwencje umieszczenia elementów obrony przeciwrakietowej Stanów Zjednoczonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chrośnicki, A. Gruszczak, Kraków 2008, s. 250, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ocieplenie-miedzy-Polska-i-Rosja,wid,8196774,wiadomosc.html?ticaid=118b3a&_tictsn=3, [dostęp: 16.11.2017].

następnie doszło do krótkiego spotkania ministrów spraw zagranicznych A. Fotygi i S. Ławrowa podczas konferencji międzynarodowej w Moskwie, oraz wizyty S. Ławrowa w Polsce. Szef rosyjskiej dyplomacji odwiedzając Polskę spotkał się z Prezydentem RP L. Kaczyńskim, premierem J. Kaczyńskim oraz ministrem spraw zagranicznych A. Fotyga. Podczas spotkań omawiano całokształt stosunków polsko-rosyjskich oraz perspektywę ich dalszego rozwoju. Strony wymieniły się poglądami na temat najistotniejszych kwestii dotyczących budowy Gazociągu Północnego, problematyki gospodarczej oraz zakazu importu do Rosji polskich produktów mięsnych i żywnościowych. Pozytywnie oceniono stan współpracy regionalnej i kulturalnej oraz podkreślono potrzebę dalszej intensyfikacji współpracy w tych dziedzinach. W trakcie rozmów ministrów debatowano na temat:

- relacji pomiędzy UE a Rosją w kontekście zbliżających się negocjacji nad nowym porozumieniem ramowym UE-FR;
- wznowieniu prac Grupy ds. Trudnych;
- konsultacji między resortami Spraw Zagranicznych Polski i Rosji na rok 2007;
- problematyki międzynarodowej, w tym zagadnień związanych z programem jądrowym Iranu, sytuacją w Libanie, Iraku i Afganistanie oraz zamrożonymi konfliktami na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw¹⁵⁸.

Rozbieżności w prowadzonej polityce zagranicznej oraz trudności w dialogu sprawiły, iż Rosja trwała w postanowieniu dotyczącym embarga na polską żywność. Spór ten minister A. Fotyga określiła „rodzajem wypowiedzenia wojny”¹⁵⁹ i dodała, że rosyjskie embargo ma kontekst polityczny¹⁶⁰. W odpowiedzi na taką postawę rosyjskich władz Polska w listopadzie 2006 r. zawetowała rozpoczęcie negocjacji między UE i Rosją w sprawie nowej umowy o partnerstwie i współpracy (tzw. PCA), a Komisja Europejska wzięła na siebie prowadzenie rozmów w sprawie zniesienia embarga¹⁶¹. Podczas szczytu w Samarze (17-18 maja 2007 r.) Warszawa uzyskała jednoznaczne poparcie UE w kwestii polskiego mięsa. Zdaniem przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso „problem Polski jest problemem europejskim (...) Nie

¹⁵⁸ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/727C7055>, [dostęp: 16.11.2017].

¹⁵⁹ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁶⁰ I. Groszkow, *Polsza nie zabywajet o „wraźdiebnosti” Rossiji*, „Niezwisimaja Gazieta” 22.05.2007 r.

¹⁶¹ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,3941883.html>, <http://rogger.republika.pl/stosunki-polski-z-sasiadami-akademia-obrony.shtml>, [dostęp: 11.11.2017].

widzimy podstaw rosyjskiego zakazu importu mięsa z Polski. Gdyby takie podstawy były, nie zezwolilibyśmy na rozprowadzanie polskiego mięsa na unijnym rynku"¹⁶².

Niezadowolenie Moskwy wzbudzało także twarde stanowisko polskich władz w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego jako ograniczenie zależności od importu paliw płynnych z FR. W styczniu 2006 r. Rosja odcięła dostawy gazu ziemnego do Ukrainy, co przełożyło się na zaopatrzenie w ten surowiec krajów Europy Zachodniej. W odpowiedzi Polska skłoniła partnerów z UE do przyspieszenia prac nad wspólną polityką bezpieczeństwa energetycznego i uniezależnienia się od surowców rosyjskich¹⁶³.

Mimo niekorzystnej ewolucji stosunków polsko-rosyjskich wymiana handlowa wciąż wykazywała szybki wzrost, osiągając w 2005 r. wartość 12,9 miliona dolarów (40% więcej w porównaniu z rokiem 2004), a w roku 2006 16,8 miliona dolarów dając tym samym 30% wzrost stosunku do roku poprzedzającego¹⁶⁴.

Dalsze napięcia w relacjach polsko-rosyjskich spowodowała kwestia planu budowy w Polsce i Czechach elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Moskwa radykalnie odrzucała zapewnienia, że chodzi o odparcie zagrożenia rakietowego ze strony państw tj. Iran czy Korea Północna, jednoznacznie traktując to za krok wymierzony w bezpieczeństwo Rosji. Gdy w czerwcu 2007 r. W. Putin oświadczył, że reakcją na budowę systemu byłoby wycelowanie rosyjskich rakiet w cele europejskie, premier J. Kaczyński porównał tę groźbę do zachowania Nikity Chruszczowa podczas kryzysu kubańskiego w 1962 r. Warszawa od początku była przeciwna wysuniętej przez rosyjskiego prezydenta kontrpropozycji dotyczącej wykorzystania obsługiwanego przez Rosję radaru w Azerbejdżanie, argumentując, że tak naprawdę chodzi o uzyskanie potwierdzenia, że w Europie Wschodniej nic nie może być postanowione bez aprobaty Moskwy¹⁶⁵. Zdaniem Anatolija Sierdiukowa sekretarza obrony FR „(...) tarcza antyrakietowa to poważny, destabilizujący czynnik, który może wywrzeć istotny wpływ na regionalne i globalne bezpieczeństwo”¹⁶⁶. Podobnego zdania był także wicepremier S. Iwanow, który stwierdził, że jeżeli powstanie na terenie Polski i Czech system

¹⁶² <https://www.wprost.pl/106675/Szczyt-w-Samarze-bez-efektow>, [dostęp: 11.11.2017].

¹⁶³ <http://rogger.republika.pl/stosunki-polski-z-sasiadami-akademia-obrony.shtml>, [dostęp: 11.11.2017].

¹⁶⁴ Wzrost cen surowców energetycznych powodował jednak pogłębianie się deficytu w obrotach handlowych, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁶⁵ <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁶⁶ B. Bajerski, *Minister obrony USA nie przekonał Rosji do tarczy*, „Dziennik”, [dostęp: 23.04.2007].

amerykańskiej tarczy antyrakietowej, wówczas Rosja umieści pociski w enklawie. Miałyby to być batalistyczne, międzykontynentalne, wielogłowicowe rakiety RS-24¹⁶⁷.

Należy zauważyć, że zarówno wśród wysokich urzędników UE jak i Rosji niemal od początku widniało przekonanie o konieczności wspólnego konsultowania natowskiego projektu. W swym wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim wysoki przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Javier Solana stwierdził, iż ulokowanie na terenie Polski i Czech systemu tarczy antyrakietowej naruszyłoby stosunki UE z państwami trzecimi, zwłaszcza z Rosją. Jego zdaniem, każde z państw członkowskich ma prawo do samodzielnego podejmowania decyzji, jednakże UE powinna mieć wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, dlatego tak ważne są konsultacje w tej sprawie¹⁶⁸. W Polsce dominowało stanowisko nieco odmienne, bowiem zdaniem większości polskich sił politycznych kwestia umieszczenia na terytorium RP amerykańskiego systemu tarczy przeciwrakietowej powinna dotyczyć przede wszystkim dwustronnych relacji na linii Warszawa-Waszyngton¹⁶⁹.

Zwycięstwo Platformy Obywatelskiej (PO) w wyborach parlamentarnych w październiku 2007 r. spowodowało reorganizację kierunków polskiej polityki zagranicznej i zapowiadało szanse na poprawę relacji polsko-rosyjskich¹⁷⁰. Nowy premier zapowiedział, że Polska nie będzie dłużej blokować negocjacji Rosji w sprawie członkostwa w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W pozytywnym tonie o kontaktach polsko-rosyjskich rozmawiali w Brukseli nowowybrany minister spraw zagranicznych R. Sikorski i szef rosyjskiej dyplomacji S. Ławrow¹⁷¹. Podczas spotkania poruszono kwestie dotyczące planu budowy systemu tarczy antyrakietowej i rosyjskiego embarga na eksport polskiego mięsa. Obaj ministrowie podkreślili potrzebę normalizacji stosunków polsko-rosyjskich poprzez polepszenie wzajemnej atmosfery i wspólny dialog o wspólnych problemach. Dużo miejsca nowemu rządowi poświęciła rosyjska prasa m.in. „Rossijskaja Gazieta”, na łamach której opublikowano artykuł mówiący, iż nowy polski rząd gotów jest podjąć współpracę z Rosją¹⁷². Moskiewski dziennik „Wriemia Nowostiej” wskazał, że nowy

¹⁶⁷ J. Krawczyk, *Rosja grozi światu swoimi rakietami*, „Dziennik”, 04.07.2007.

¹⁶⁸ *Parlament Europejski o tarczy antyrakietowej*, <http://www.europarl.europa.eu>, [dostęp: 01.01.2016].

¹⁶⁹ *O tarczy rozmawiamy ze wszystkimi*, „Gazeta wyborcza”, [dostęp: 02.04.2007].

¹⁷⁰ <http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp: 15.12.2016].

¹⁷¹ Ostatnie spotkanie szefów dyplomacji Polski i Rosji miało miejsce w październiku 2006 r.

¹⁷² A. Rokossowskaja, *S Rossijej po polski. Nowyj premier Polszy słuszajet sygnaly iz Moskwy*, „Rossijskaja Gazieta” z 26.11.2007 r. Zob. *Donald Tusk sdielajet wsio czto by rossijsko-polskije otnoszenija „potieplieli”*, <http://www.rg.ru>, [dostęp: 23.11.2017].

rząd RP obiera kurs na poprawę stosunków z sąsiadami, zarówno z Niemcami jak i z Rosją, oraz na konstruktywną współpracę w ramach UE¹⁷³.

W dniu 14 grudnia 2007 r. premier D. Tusk zapowiedział, że Polska jest gotowa zrezygnować z blokowania negocjacji nowego porozumienia o strategicznym partnerstwie między Rosją a UE, jednakże pod warunkiem zniesienia przez Rosję embarga na polską żywność. W kwestii tej osiągnięto w końcu *consensus* i w dniu 19 grudnia 2007 r. przedstawiciele weterynaryjni Polski i Rosji podpisali w Kaliningradzie memorandum formalnie znoszące 2-letni zakaz importu polskiego mięsa do Rosji¹⁷⁴. Kolejnym problemem, który ciążył na stosunkach polsko-rosyjskich były kwestie związane z polityką historyczną. Reprezentujący w tych rozmowach Polskę wicemarszałek Sejmu Stefan Niesiołowski, podczas zorganizowanego pod koniec 2007 r. telemostu, dał do zrozumienia, że trudna historia nie powinna mieć wpływu na relacje bilateralne, a „historię należy pozostawić historykom”¹⁷⁵.

Rok 2008 to okres intensyfikacji dialogu politycznego. W dniu 10 stycznia 2008 r. odbyło się w Warszawie spotkanie na szczepku wiceministrów spraw zagranicznych obu państw, w których uczestniczyli W. Waszczykowski i Siergiej Kisliak. Spotkanie ministrów poświęcone było w głównej mierze konsultacjom w sprawie propozycji budowy systemu tarczy antyrakietowej w Europie Wschodniej. O problemie tym rozmawiał także D. Tusk w dniu 8 lutego 2008 r. podczas swej wizyty w Rosji. Warto dodać, iż była to pierwsza moskiewska wizyta polskiego premiera od siedmiu lat¹⁷⁶. D. Tusk spotkał się ze swoim rosyjskim odpowiednikiem Wiktorem Zubkowem, a następnie z Prezydentem W. Putinem i przyszłym gospodarzem Kremla Dmitrijem Miedwiediewem. Należy podkreślić, iż nikt nie spodziewał się przełomu w stosunkach polsko-rosyjskich, a sukcesem była już sama wizyta i podjęcie dialogu politycznego. Stronie polskiej chodziło głównie o to, aby istniejące rozbieżności w zakresie bezpieczeństwa nie rzutowały na inne dziedziny współpracy bilateralnej¹⁷⁷. W efekcie wizyty udało się wznowić dialog polityczny, a współpraca polsko-rosyjska uległa

¹⁷³ *Trudnyj chlieb Donalda Tuska. Pozwolit li polskij priezident swojemu premieru dogoworitsja s Rassijej?*, <http://www.vremya.ru>, [dostęp: 23.12.2017].

¹⁷⁴ http://www.academia.edu/10806479/STOSUNKI_POLSKO-ROSYJSKIE_W_LATACH_2000-2003, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁷⁵ <http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp: 15.12.2016].

¹⁷⁶ Ostatnia wizyta polskiego premiera w Rosji miała miejsce ponad sześć lat wcześniej (w grudniu 2001 r.), kiedy to w Moskwie gościł L. Miller, zaś wizyta rosyjskiego premiera w Polsce odbyła się w maju 2001 r., <https://www.wprost.pl/swiat/123237/Tusk-rozpoczal-wizyte-w-Moskwie.html>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁷⁷ Zob. *Tusk rozpoczął wizytę w Moskwie* „Gazeta Wyborcza”, 08.02.2008, <http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp: 15.12.2016].

intesyfikacji. Niedługo po tym doszło do rozmów na szczeblu ministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji, którzy spotkali się w 2008 r. dwukrotnie¹⁷⁸.

W analizowanym okresie wciąż trwały negocjacje z USA w sprawie instalacji systemu tarczy antyrakietowej. Jednocześnie trwała wymiana stanowisk pomiędzy Warszawą a Moskwą, która stanowczo obstawała za koniecznością „permanentnej obecności” rosyjskich oficerów w procesie instalacji tarczy w Polsce i Czechach¹⁷⁹. W dniu 14 sierpnia 2009 r. przedstawiciele Polski i USA podpisali w Warszawie porozumienie w sprawie instalacji 10 pocisków przechwytyjących, będących częścią amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej¹⁸⁰. Dla strony polskiej wydarzenie to było niejako potwierdzeniem coraz lepszych relacji polsko-amerykańskich oraz wzmocnieniem obronności w ramach Paktu Północnoatlantyckiego, dla Rosji zaś było swoistym zagrożeniem, na które Moskwa zareagowała ostrym sprzeciwem. Niezwłocznie po tym wydarzeniu rosyjski generał Anatolij Nogowicyn powiedział, że Polska poprzez tę decyzję „uczyniła cel z samej siebie” oraz, że „takie cele są niszczone jako pierwszy priorytet”. Minister spraw zagranicznych FR odwołał w konsekwencji planowaną wizytę w Polsce¹⁸¹.

Kolejnym wydarzeniem, które spowodowało napięcie na linii Warszawa-Moskwa był projekt utworzenia przez Polskę i Szwecję „Partnerstwa Wschodniego”. W roku 2008 państwa te przedstawiły program mający zwiększyć zaangażowanie UE w demokratyczne przemiany w Armenii, Azerbejdżanie, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i na Ukrainie. Należy dodać, że projekt od początku wzbudzał wiele kontrowersji i spotykał się ze sprzeciwem ze strony rosyjskich władz. Został m.in. ostro skrytykowany przez Moskwę podczas szczytu UE- Rosja (w maju 2009 r.), kiedy Rosja zarzuciła niektórym państwom próbę wykorzystania tej struktury jako partnerstwa przeciwko FR¹⁸². Negatywnie na relacje na linii Warszawa-Moskwa wpłynął również fakt udzielenia przez

¹⁷⁸ Podczas obrad reaktywowano prace Komitetu Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej, Polsko-Rosyjskiego Forum Obywatelskiego oraz Grupy ds. trudnych. Zob. *Rossijsko-polskije otnoszenija. Sajt Prezidenta Rossijskoj Fiederacji*, <http://premier.gov.ru/visits/world/6130/info/8213>, <http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp: 15.12.2016].

¹⁷⁹ W dniu 2 kwietnia minister spraw zagranicznych R. Sikorski w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” dopuścił możliwość wyrażenia zgody przez Polskę na rosyjskie żądania w formie inspekcji i monitoringu instalacji, <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁸⁰ Formalnie porozumienie podpisano 6 dni później tj. 20 sierpnia 2008 r.

¹⁸¹ S. Ławrow przyjechał do Polski dopiero 11 września. Podczas spotkania z D. Tuskiem i R. Sikorskim podkreślił on, że instalacja amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Europie nie może mieć celu innego niż rosyjskie siły strategiczne, oraz zaznaczył gotowość do dalszego dialogu w tej sprawie, <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁸² Program Partnerstwo Wschodnie oficjalnie wszedł w życie w 2009 r., https://pl.wikipedia.org/wiki/Stosunki_polsko-rosyjskie, [dostęp: 23.11.2017].

Polskę w sierpniu 2008 r. poparcia dla Gruzji w kontekście wojny gruzińsko-rosyjskiej. Sprzeciw Kremla wywołała wówczas m.in. ostra krytyka rosyjskich działań, która padła z ust polskiego Prezydenta L. Kaczyńskiego podczas tzw. solidarnościowej wizyty prezydentów Polski, Litwy, Łotwy, Estonii i Ukrainy (12 sierpnia 2008 r.). W dniu 23 listopada 2008 r. doszło do incydentu w okolicy Akhłgori), gdzie ostrzelany został konwój wiozący prezydentów Gruzji i Polski. L. Kaczyński o atak oskarżył Rosjan, na co Moskwa zareagowała stanowczym sprzeciwem twierdząc, iż widzi w tym „gruzińską prowokację”¹⁸³.

Kolejnym wydarzeniem istotnym dla relacji bilateralnych było spotkanie D. Tuska i W. Putina w Davos w podczas obrad Światowego Forum Ekonomicznego (29 stycznia 2009 r.). Przewodnim tematem rozmów był kryzys gazowy w Europie i sposoby jego rozwiązania oraz budowa dobrosąsiedzkich relacji. Premier W. Putin otwarcie opowiedział się za „zlikwidowaniem zaszłości” pomiędzy Polską a Rosją, tak aby wzajemne relacje perspektywicznie rozwijały się jak najlepiej. Podkreślił, iż wysoko ceni sobie nastawienie polskiego premiera „na rozwój dobrosąsiedzkich, przyjacielskich i wzajemnie korzystnych stosunków”. Pozytywnie odniósł się także do rekordowego obrotu towarowego. W podobnym tonie o relacjach polsko-rosyjskich wypowiedział się także D. Tusk, który podkreślił znaczenie pozytywnego dialogu w stosunkach polsko-rosyjskich oraz wyraził przekonanie, iż problemy z dostawami gazu będą rozwiązane.

Jednym z najważniejszych wydarzeń 2009 r. był udział rosyjskiego premiera w obchodach 70-lecia wybuchu II Wojny Światowej. Wizyta W. Putina miała ważne znaczenie polityczne, gdyż po raz ostatni rosyjski przedstawiciel tak wysokiej rangi przebywał z wizytą w Polsce siedem lat wcześniej. Tymczasem, pomimo wielu prób i starań podejmowanych przez rząd D. Tuska, nie udało się w pełni poprawić współpracy polsko-rosyjskiej na szczeblu politycznym. W ślad za niemieckim politologiem Aleksandrem Rara można przyjąć, iż stosunki polsko-rosyjskie w ciągu ostatnich lat znalazły się „w ślepych zaułku”. Brak politycznego dialogu i ciągłe pretensje historyczne rzutowały w sposób znaczący na kontakty bieżące. Premier D. Tusk chciał przełamać złą passę, czyniąc te relacje pragmatycznymi, a wizyta W. Putina w Polsce miała niewątpliwie stanowić „nowy początek starej współpracy”¹⁸⁴. W przededniu tego

¹⁸³ <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁸⁴ Podczas spotkania obu premierów podpisano kilka dokumentów międzyrządowych, między innymi w zakresie współpracy w sferze energii atomowej oraz porozumienie w dziedzinie kultury. Zob. *Rossijsko-polskie otnoszenija – proshloe i buduszczeje*, „Prawda”, 02.09.2009, <http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp: 15.12.2016].

wydarzenia, w dniu 31 sierpnia, w „Gazecie Wyborczej” zamieszczono „List do Polaków” autorstwa W. Putina, w którym to szef rosyjskiego rządu oficjalnie uznał pakt Ribbentrop-Mołotow za godny potępienia i określił jako zbrodnię mord na polskich oficerach w Katyniu. W liście W. Putin stwierdził, iż „Cienie przeszłości nie powinny już dłużej zaćmiewać dzisiejszej, a tym bardziej jutrzejszej, współpracy między Rosją i Polską. Naszym obowiązkiem wobec poległych, wobec samej historii jest dołożyć wszelkich starań dla uwolnienia stosunków rosyjsko-polskich od brzemienia nieufności i uprzedzeń, który otrzymaliśmy w spadku. Musimy zamknąć tę stronę i zacząć zapisywać nową (...) I tylko od nas zależy, żeby wszystko to, co jest najlepsze, co łączy narody Rosji i Polski, wzmacniało się przez nowe uczynki i pomnażało się w rozpoczętym XXI stuleciu”¹⁸⁵.

Analizując kwestię politycznych napięć na linii Warszawa-Moskwa, nie można pominąć przeprowadzonych na dużą skalę rosyjsko-białoruskich manewrów wojskowych. Rozpoczęte w dniu 8 września działania o charakterze operacyjno-strategicznym „Zapad 2009” zorganizowano w ramach utworzonego Związku Białorusi i Rosji (ZBiR). Ekspertzi uznali to za największą tego typu operację wojskową od ponad dziesięciu lat. O skali przedsięwzięcia może świadczyć fakt, iż uczestniczyło w nim ponad 12 tysięcy żołnierzy z Rosji i Białorusi ćwiczących na lądzie, morzu i w powietrzu. Wg. danych białoruskiego resortu obrony w manewry zaangażowano: 63 samoloty, 40 helikopterów, niemal 500 wozów opancerzonych, ponad 200 czołgów, ciężką artylerię oraz systemy rakietowe. Elementem ćwiczeń były m.in.: próby, czy zwykłe jezdnie mogą zostać wykorzystane jako zapasowe pasy startowe dla samolotów; desanty powietrzne; lądowanie myśliwców na autostradzie. Warto wskazać, że znaczna część ćwiczeń odbywała się na poligonach usytuowanych niedaleko granicy z Polską. Główne centrum działań stanowił białoruski poligon Obuz-Liesnowski, jednakże manewry przeprowadzono także na poligonach rosyjskich tj. Aszuluk czy Talermba, oraz w Kaliningradzie (gdzie Flota Bałtycka ćwiczyła obronę infrastruktury na morzu)¹⁸⁶. Finalny etap manewrów obserwowali prezydenci Białorusi Aleksandr Łukaszenka i Rosji D. Miedwiediew oraz zaproszone delegacje z innych państw, w tym z Polski. Oficjalnie

¹⁸⁵ Wskazać należy, że W. Putin rzadko publikował autorskie teksty w prasie zagranicznej, trzy lata wcześniej na łamach „Financial Timesa” opublikował swój pogląd na temat rozwoju stosunków Rosji z Unią Europejską, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6982306,List_Putina_do_Polakow___artykul.html, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁸⁶ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/181049,Koniec-manewrow-Zapad-2009>, [dostęp: 22.04.2018].

informowano, że manewry „Zapad 2009” miały sprawdzić współdziałanie armii rosyjskiej i białoruskiej w odpieraniu agresji z kierunku zachodniego¹⁸⁷. Na stronach resortów obrony Federacji Rosyjskiej i Białorusi pojawił się komunikat stwierdzający, że podstawą ćwiczeń jest analiza wariantów rozwoju konfliktów wojennych ostatnich dziesięcioleci oraz współczesne zapobieganie i odpieranie agresji. Zapewniano, że nie ma mowy o żadnej demonstracji siły. „Manewry powinny sprawdzić możliwości Federacji Rosyjskiej i Białorusi w zapewnieniu bezpieczeństwa Państwa Związkowego (ZBiR)” zaznaczył białoruski resort obrony. Białoruś i Rosja mają bowiem zintegrowany system obrony powietrznej i wspólną doktrynę obronną. A. Łukaszenka podkreślał, że podobne ćwiczenia wojskowe odbywają się cyklicznie i nie powodują żadnego zagrożenia¹⁸⁸.

Polskie ministerstwo obrony ze szczególną uwagą śledziło działania przy granicy z Polską. Szef resortu Bogdan Klich ocenił rosyjsko-białoruskie manewry jako „manifestację siły” oraz wyraził zdziwienie zarówno ich skalą, jak i tym, że wojska ćwiczyły odparcie ataku państw NATO wychodzące z Polski oraz państw bałtyckich. Jego zdaniem „Treść tych ćwiczeń nie odpowiada rzeczywistości, bo żaden z krajów Sojuszu Północnoatlantyckiego nie ma agresywnych zamiarów wobec wschodnich partnerów”¹⁸⁹.

Kolejnym problemem z zakresu bezpieczeństwa, który rzutował na bilateralne relacje był zdecydowany sprzeciw Rosji w kwestii planowanego rozmieszczenia baterii amerykańskich rakiet „Patriot” (około 100 kilometrów od granicy Polski z obwodem królewieckim)¹⁹⁰. W odpowiedzi na plany ulokowania amerykańskiego systemu przeciwrakietowego, (wyposażonego w radary dalekiego zasięgu) Rosja zagroziła zapowiedziami rozbudowy swojego arsenału rakietowego w Kaliningradzie. Pod koniec stycznia S. Ławrow oświadczył, że choć jest to sprawa dwustronnej współpracy między Polską a USA, to niezrozumiałe pozostaje wrażenie, że Polska umacnia się przeciw Rosji. Negatywnie o rozmieszczeniu baterii „Patriot” wypowiedział się także szef Sztabu Generalnego Rosji generał Nikołaj Makarow¹⁹¹, który podkreślił, iż jego kraj zdaje sobie

¹⁸⁷ Od 8. września ćwiczono między innymi odpieranie ataków ze strony państw NATO oraz tłumienie powstania mniejszości polskiej w Grodnie.

¹⁸⁸ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/181049,Koniec-manewrow-Zapad-2009>, [dostęp: 22.04.2018].

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁹¹ <http://www.newsweek.pl/polska/najpierw-beda-w-polsce-patrioty--potem-wieksze-sm-3,54073,1,1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

sprawę przeciwko komu wycelowane będą rakiety NATO¹⁹². W podobnym tonie swe stanowisko przedstawił Ambasador Rosji przy NATO Dmitrij Rogozin, który ostrzegwał, że jego kraj nie będzie biernie przyglądał się rozmieszczaniu amerykańskich baterii w Polsce¹⁹³. Aby nie dopuścić do rozlokowania elementów amerykańskiego systemu obrony w Polsce i Czechach Moskwa skłaniała się do gróźb w zakresie znacznego zwiększenia potencjału militarnego w obwodzie królewieckim oraz wzmocnienia Floty Bałtyckiej.

W kontekście powyższych rozważań należy stwierdzić, że wszelkie działania NATO skierowane na wzmocnienie obronności państw członkowskich w regionie Morza Bałtyckiego spotykały się nie tylko z dezaprobatą, ale wręcz z ostrym sprzeciwem Moskwy, która traktowała je jako bezpośrednie zagrożenie dla obronności FR.

W dniu 7 kwietnia 2010 r. D. Tusk i W. Putin jako pierwsi w historii szefowie rządów obu państw wspólnie upamiętnili 70-lecie masowego mordu na polskich oficerach w Katyniu oraz wzięli udział w uroczystości wmurowania kamienia węgielnego pod cerkiew Zmartwychwstania Pańskiego na terenie rosyjskiej części kompleksu katyńskiego. Polskiemu premierowi w wizycie towarzyszyli m.in. minister obrony narodowej B. Klich, minister sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski, minister kultury i dziedzictwa narodowego Bogdan Zdrojewski i Sekretarz Kolegium ds. Służb Specjalnych przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Jacek Cichocki. Spotkanie premierów zostało pozytywnie odebrane zarówno przez stronę polską jak i rosyjską.

Na dalsze relacje pomiędzy państwami istotny wpływ miała katastrofa prezydenckiego samolotu na wojskowym lotnisku w Smoleńsku w dniu 10 kwietnia 2010 r. i jej następstwa. Na miejsce katastrofy niezwłocznie udał się premier D. Tusk, który spotkał się tam z W. Putinem. D. Miedwiediew dzień 12 kwietnia ogłosił dniem żałoby narodowej w Rosji. Rosyjski prezydent był także jedynym z przywódców światowych, który wziął udział w pogrzebie pary prezydenckiej w Krakowie (18 kwietnia 2010 r.)¹⁹⁴.

W dniu 28 kwietnia, na polecenie Prezydenta D. Miedwiediewa, rosyjskie archiwum państwowe opublikowało odtajnione dokumenty w sprawie masakry

¹⁹² Radio „*Golos Rossiji*” poinformowało, że nieco wcześniej generał N. Makarow oznajmił, iż rozmieszczenie amerykańskiej obrony przeciwrakietowej jest skierowane przeciwko Rosji i może osłabić jej strategiczny potencjał wojskowy, <http://www.psz.pl/162-wschod/rosyjski-general-jestesmy-przeciwni-amerykanskim-patriotom-w-polsce>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁹³ <http://www.newsweek.pl/swiat/rogozin--odpowiemy-na-patrioty-w-polsce,52792,1,1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁹⁴ Inne głowy państw w tym m.in. Prezydent USA Barack Obama nie dotarli na uroczystość z powodu zamknięcia europejskiej przestrzeni powietrznej zanieczyszczonej pyłem wulkanicznym z Islandii.

w Katyniu, a następnie 8 maja na Kremlu rosyjski prezydent przekazał 67 tomów akt dotyczących zbrodni katyńskiej pełniącemu obowiązki prezydenta Polski B. Komorowskiemu¹⁹⁵. Ocieplaniu relacji na linii Warszawa-Moskwa nie zaszkodziły liczne kontrowersje wokół śledztwa w sprawie katastrofy smoleńskiej¹⁹⁶. Dokonując oceny tych wydarzeń warto wskazać, że po 10 kwietnia nastąpiła znaczna dynamizacja relacji dwustronnych, która występowała niemal na wszystkich szczeblach politycznych¹⁹⁷.

W dniu 2 września 2010 r. z wizytą do Polski przybył szef rosyjskiej dyplomacji S. Ławrow, który spotkał się z szefem MSZ R. Sikorskim oraz polskimi ambasadorami. Ministrowie na wspólnej konferencji prasowej zadeklarowali chęć dążenia do „ostatecznej normalizacji” stosunków polsko-rosyjskich, oraz poinformowali o planach przekazania Polakom nowych akt ze śledztwa w sprawie katastrofy pod Smoleńskiem. R. Sikorski zapowiedział, że Rosja niebawem przekaże polskim prokuratorom kilkaset tysięcy stron dokumentów związanych z tragedią smoleńską. Dyplomaci rozmawiali także o zacieśnianiu współpracy gospodarczej i utworzeniu strefy MRG dla mieszkańców przygranicznego regionu Polski i obwodu królewieckiego. W czasie wizyty S. Ławrowa nie padły jednak żadne konkrety w sprawie przeprosin za Katyń ani w kwestii cen rosyjskiego gazu ziemnego i ropy naftowej¹⁹⁸. W dniu 28 października ponowną wizytę w Polsce złożył S. Ławrow, który spotkał się z nowym Prezydentem RP B. Komorowskim, z szefem polskiej dyplomacji R. Sikorskim oraz marszałkiem Senatu B. Borusewiczem. Na spotkaniu z dziennikarzami S. Ławrow oświadczył, że w jego ocenie polsko-rosyjska współpraca w sprawie katastrofy smoleńskiej jest „czymś bezprecedensowym”, a rosyjska prokuratura i MAK nie tylko działają zgodnie z prawem międzynarodowym, a wręcz wykonały wiele czynności, do których nie zobowiązywały ich przepisy konwencji chicagowskiej. Zdaniem rosyjskiego ministra, działania te to m.in. udostępnienie Polakom informacji i dokumentów oraz umożliwienie zbadania miejsca katastrofy. Zapowiedział on ponadto, że do Polski zostanie przekazanych około

¹⁹⁵ Wizyta B. Komorowskiego w Moskwie związana była z wzięciem udziału w uroczystych obchodach 65. rocznicy zakończenia II wojny światowej. Była to także doskonała okazja do odwiedzenia cmentarza Dońskiego i złożenia kwiatów pod tablicą pamiątkową ku czci Ofiar Represji Politycznych 1945-1953 oraz wręczenia odznaczeń, <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

¹⁹⁶ Władze Polski zarzucały Rosjanom dłuższe niż oczekiwano przekazywanie dokumentów, jak również pozostawienie niezabezpieczonego wraku samolotu Tu-154M na miejscu katastrofy.

¹⁹⁷ Należy uściślić, iż były to jednak relacje o charakterze asymetrycznym. Polska ze względu na specyfikę zależności interesów była i pozostaje nadal przedmiotem, a Rosja podmiotem gry politycznej. Zob. S. Weremiuk, *Polska wobec Rosji w latach 1992–2014...*, [dostęp: 20.11.2017].

¹⁹⁸ http://www.se.pl/wiadomosci/polska/szef-msz-rosji-siergiej-lawrow-w-polsce-kolejny-kr_152174.html, [dostęp: 21.10.2017].

20 dodatkowych tomów dokumentów dotyczących zbrodni katyńskiej oraz zapewnił, że proces odtajniania tych akt wciąż trwa (i jak dotąd niejawnych pozostaje jeszcze 96 tomów akt). Zdaniem R. Sikorskiego podczas posiedzenia Komitetu Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej udało się przygotować co najmniej trzy umowy dwustronne, które w grudniu będą mogli podpisać prezydenci (nie określił on jednak o jakie umowy chodzi). Dodał tylko, że jeszcze w tym roku zostanie otwarte nowoczesne polsko-rosyjskie przejście graniczne Grzechotki-Mamonowo¹⁹⁹.

W omawianym okresie istotne z perspektywy polsko-rosyjskich relacji gospodarczych było podpisanie przez wicepremierów Polski W. Pawłaka i Rosji Igora Sieczina (29 października 2010 r.) nowego porozumienia ws. dostaw rosyjskiego gazu do Polski. Protokół pierwszy dotyczył zmian warunków kontraktu jamalskiego (polsko-rosyjskiej umowy na dostawy gazu obowiązującej od 1993 r.), zaś protokół dodatkowy odnosił się do zmian w porozumieniu w kwestiach budowy systemu gazociągów dla przesyłu surowca, oraz (w bardzo niekorzystny dla Polski sposób) precyzował ceny za przesył rosyjskiego gazu przez terytorium RP. Problem w tym, że zmiany były dla Polski wyjątkowo niekorzystne i prowadziły do uzależnienia od dostaw surowca z FR²⁰⁰.

W dniu 26 listopada rosyjska Duma przyjęła historyczną uchwałę „O tragedii katyńskiej i jej ofiarach”, uznającą mord katyński za zbrodnię reżimu stalinowskiego, co miało stanowić pojednawczy gest przed dwudniową wizytą Prezydenta D. Miedwiediewa w Warszawie (6-7 grudnia). Warto podkreślić, że była to pierwsza wizyta rosyjskiego prezydenta w Polsce od prawie 9 lat²⁰¹. Podczas spotkania prezydenci omawiali kwestie śledztwa smoleńskiego i zbrodni katyńskiej oraz możliwości zacieśniania współpracy gospodarczej. Oficjalnie podpisano umowy o transporcie morskim, wspólnym oczyszczaniu Bałtyku oraz współpracy prokuratur²⁰². Zdaniem B. Komorowskiego „niedobra posucha w relacjach polsko-rosyjskich dobiegła końca”²⁰³. Prezydent RP wyraził przekonanie, iż Polska i Rosja potrafią przejść ponad dramatem trudnej historii i wspólnie budować będą normalne stosunki dwustronne. Odniósł się on także do kwestii europejskich i euroatlantyckich. Podkreślił, że Polska jako członek NATO i UE, chce

¹⁹⁹ <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/271537,Lawrow-Rosja-robi-wiecej-niz-musi>, [dostęp: 23.10.2017].

²⁰⁰ Zob. L. Szymowski *Kulisy umowy gazowej między Polską a Rosją*, <http://nczas.com/publicystyka/kulisy-umowy-gazowej-miedzy-polska-a-rosja/>, [dostęp: 13.10.2012].

²⁰¹ <http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp: 23.11.2017].

²⁰² http://www.se.pl/wiadomosci/polska/dmitrij-miedwiediew-w-polsce-poczuj-jak-w-domu_163131.html, [dostęp: 20.11.2017].

²⁰³ <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2604,Prezydent-Rosji-z-wizyta-w-Polsce.html>, [dostęp: 21.11.2017].

mieć jak najlepsze relacje z Rosją²⁰⁴ i życzliwie patrzy na perspektywę wejścia Rosji do Światowej Organizacji Handlu (WTO)²⁰⁵. Jak stwierdził „Polska jest zainteresowana, aby współpraca gospodarcza była oparta o zasady, które się sprawdzają, także w Polsce, o zasady wolnego rynku i gwarantowania pełnego bezpieczeństwa przedsiębiorstw. Stąd Polska życzliwie patrzy na perspektywę wejścia Rosji do WTO, bo to przecież oznacza poszerzenie obszaru obowiązywania tych samych zasad (...) o obszar rosyjski”²⁰⁶. Jak ocenił, może to sprzyjać znacznemu ożywieniu współpracy gospodarczej pomiędzy Polską a Rosją. Prezydent B. Komorowski poruszył także kwestie bezpieczeństwa w ramach paktu północnoatlantyckiego. Jego zdaniem NATO musi podjąć decyzje, które będą służyły przede wszystkim bezpieczeństwu państw członkowskich, przy jednoczesnym uwzględnieniu zagrożeń mogących dotyczyć innych państw, w tym Rosji. „Szukamy rozwiązania, które pozwoliłoby wspólnie skutecznie zwalczać ewentualne zagrożenia, jeśli chodzi nie tylko o przestrzeń NATO, ale też przestrzeń rosyjską”. Podkreślił, iż należy realizować taką formę współpracy w tym obszarze, która jest realnie możliwa²⁰⁷. Zdaniem Prezydenta FR D. Miedwiediewa był to początek pełnowymiarowych stosunków między Polską a Rosją, choć ich pierwszy kontakt przypadł na czas trudny dla Polski (tuż po katastrofie smoleńskiej)²⁰⁸.

Warto podkreślić, iż obok tych przyjaznych wobec Polski gestów Rosja realizowała, jak każde państwo przede wszystkim własne interesy i cele²⁰⁹. Dotyczyły one przede wszystkim dwóch płaszczyzn: polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ Rosja jest ostatnim państwem o znacznym potencjale gospodarczym, które nie jest jeszcze członkiem WTO. Mozolne rokowania o przyłączeniu się do globalnego systemu handlowego Moskwa podjęła jeszcze w 1993 r., ale zostały one zawieszone z inicjatywy Stanów Zjednoczonych w następstwie rosyjskiej akcji zbrojnej przeciwko Gruzji w 2008 r. Negocjacje wznowiono dopiero z chwilą ogólnej poprawy stosunków amerykańsko-rosyjskich za prezydentury B. Obamy, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2604,Prezydent-Rosji-z-wizyta-w-Polsce.html>, [dostęp: 21.11.2017].

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ B. Komorowski odniósł się do pomysłu utworzenia w Europie tzw. „sektorowej tarczy antyrakietowej”. Koncepcję taką przedstawił Prezydent D. Miedwiediew pod koniec listopada 2010 r. podczas posiedzenia Rady NATO-Rosja w Lizbonie. Jak podano, w inicjatywie tej chodzi przede wszystkim o zintegrowanie systemów obrony przeciwrakietowej różnych państw w jednolity schemat, obejmujący wymianę informacji o startach rakiet z terytorium krajów trzecich i wypracowywanie wspólnych zasad przeciwdziałania atakom rakietowym. Polski prezydent ocenił, że obecnie jest realnie możliwa budowa systemów ze sobą współdziałających - systemu natowskiego i systemu rosyjskiego, jednakże nikt nie jest w stanie przewidzieć jak szybki będzie postęp w relacjach NATO-Rosja, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2604,Prezydent-Rosji-z-wizyta-w-Polsce.html>, [dostęp: 21.11.2017].

²⁰⁸ <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2604,Prezydent-Rosji-z-wizyta-w-Polsce.html>, [dostęp: 21.11.2017].

²⁰⁹ Zob. Z.J. Pietraś, *Interesy narodowe a wspólne interesy ludzkości*, [w:] *Interesy narodowe a współistnienie państw*, red. Z.J. Pietraś, M. Pietraś, Warszawa-Lublin, 1998, s. 9-28.

wewnętrznego²¹⁰. Strategią, która w omawianym okresie w pewien sposób determinowała politykę zagraniczną Rosji była tzw. „doktryna Karaganowa”²¹¹. W sierpniu 2010 r. Siergiej Karaganow ujawnił plan budowania przez Kreml nowego układu geopolitycznego „Związku Europy”. Miał to być strategiczny i gospodarczy sojusz Federacji Rosyjskiej z Europą, stanowiący przeciwwagę m.in. dla chińskiej ekspansji „(...) stworzony mocą jednego dużego traktatu oraz czterech umów regulujących główne sfery współpracy”, chodzi tu m.in. o sferę energetyczną, wspólną politykę zagraniczną, wspólną przestrzeń gospodarczą i technologiczną oraz wspólny rynek pracy²¹².

Lata 2011-2013 to okres postępującego impasu w stosunkach bilateralnych. Warto podkreślić, iż relacje polsko-rosyjskie zostały w znacznej mierze zdeterminowane przez ostry spór polityczny w Polsce, której rdzeniem były różnice występujące między rządem PO/PSL a PIS²¹³. Wraz z upływem czasu narastało także napięcie związane z ustaleniem przyczyn katastrofy smoleńskiej, zwłaszcza że końcowe raporty komisji rosyjskiej i polskiej znacząco się od siebie różniły. W kontekście narastających w Polsce nastrojów antyrosyjskich B. Komorowski w jednym z wywiadów stwierdził²¹⁴, że „Historia stosunków polsko-rosyjskich jest pełna bólu, krwi i wrogości. Łatwo jest tym politycznie grać i manipulować, zawsze łatwo straszyć, trudniej budować pojednanie i współpracę narodów”²¹⁵. W zbliżonym tonie do stosunków polsko-rosyjskich odniósł się R. Sikorski, który w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” stwierdził, że obowiązkiem polityków jest zasypywanie podziałów historycznych oraz rozładowywanie pokładów negatywnych emocji, choć (jego zdaniem) nie jest to w Polsce powszechny punkt widzenia²¹⁶.

Kolejny poważny problem w relacjach bilateralnych nastąpił tuż przed rocznicą tragedii smoleńskiej, gdy lokalne władze w Smoleńsku usunęły tablicę, umieszczoną tam wcześniej przez rodziny ofiar, mówiącą o „sowieckiej zbrodni ludobójstwa w lesie

²¹⁰ Zob. A. Boryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Warszawa 2009, s. 36.

²¹¹ S. Karaganow jest jednym z najpoważniejszych analityków rosyjskiej polityki zagranicznej ostatniego ćwierćwiecza i doradcą W. Putina w sprawach międzynarodowych. S. Karaganow cieszy się także dużym uznaniem na Zachodzie. W rankingu „*Foreign Policy*” i „*The Prospect*” znalazł się na liście 100 najbardziej wpływowych intelektualistów świata, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/siergiej-karaganow-rosja-zadala-wyprzedzajacy-cios/466h6l>, [dostęp: 21.11.2017].

²¹² Zob. *Zabójcza doktryna Karaganowa*, <https://www.salon24.pl/u/juliamariajaskolska/233460,zabojcza-doktryna-karaganowa>, [dostęp: 13.10.2012].

²¹³ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 235.

²¹⁴ Ibidem, s. 236.

²¹⁵ *Budować a nie straszyć. Rozmowa z prezydentem RP Bronisławem Komorowskim*, „Gazeta Wyborcza”, 09.04.2011.

²¹⁶ *Polityka to nie poezja czy publicystyka. Wywiad z ministrem spraw zagranicznych Polski Radosławem Sikorskim*, „Gazeta Wyborcza”, 17.03.2011.

katyńskim”. Mimo dość napiętej sytuacji w dniu 11 kwietnia w Smoleńsku doszło jednak do spotkania prezydentów D. Miedwiediewa i B. Komorowskiego, którzy wspólnie złożyli wieńce w miejscu katastrofy oraz oddali hołd pomordowanym w Katyniu. Był to precedens, bowiem po raz pierwszy urzędujący prezydent Rosji był w Katyniu i oddał hołd polskim oficerom, ofiarom zbrodni NKWD²¹⁷. Należy wskazać, iż w omawianym okresie stan wiedzy Rosjan o zbrodni katyńskiej i zbrodniach sowieckich poprawił się (w porównaniu do lat poprzednich), wciąż jednak nie była to wiedza powszechna. Z badań przeprowadzonych w 2011 r. przez Centrum Lewady, niezależny rosyjski instytut badania opinii publicznej, wynikało, że 34% ankietowanych Rosjan uważało, że za zbrodnię katyńską odpowiada sowiecka Rosja, zaś 24% badanych było przekonanych, że zbrodni tej dokonali Niemcy²¹⁸.

W maju w Kaliningradzie po raz pierwszy doszło do spotkania szefów dyplomacji Polski (R. Sikorskiego), Niemiec (Guido Westerwelle) i Rosji (S. Ławrowa)²¹⁹. Formułę rozmów nazwano „Trójkątem Kaliningradzkim”²²⁰ („Trójkątem Królewieckim”) i miała służyć ona rozwijaniu trójstronnej współpracy w zakresie wymiany stanowisk w kwestiach polityki zagranicznej i regionalnej²²¹. W opinii niektórych polskich ekspertów formuła Trójkąta Kaliningradzkiego miała stać się w przyszłości nie tylko forum dyskusyjnym, ale też podstawą budowy nowego ładu w Europie. Jeden z nich, Leszek Sykułski upatrywał w niej nie tylko elementu ścisłej współpracy UE z Rosją, a w przyszłości utworzenia nawet Unii Eurazjatyckiej²²². Z kolei zdaniem Adama Karpińskiego Trójkąt Kaliningradzki miał stać się w przyszłości obszarem konstruowania nowych form społeczeństwa przyszłości²²³.

²¹⁷ W. Radziwinowicz, *Gest pojednania*, „Gazeta wyborcza”, 12.04.2011.

²¹⁸ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 235.

²¹⁹ Zob. S. Bieleń: *Dialog niemiecko-polsko-rosyjski, czyli o idei „trójkąta kaliningradzkiego”*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2/2012, s. 5-6.

²²⁰ Minister spraw zagranicznych RP R. Sikorski oraz prowadzony przez niego resort konsekwentnie forsowali wobec trójstronnej formy współpracy nazwę „Trójkąt Królewiecki”. Używanie wariantywnej formy w miejsce sugerowanej przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych Sikorski argumentował sprzeciwem wobec upamiętniania Michaiła Kalinina stalinowskiego działacza, odpowiedzialnego m.in. za Zbrodnię Katyńską, Zob. http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,9633232,Radoslaw_Sikorski_walczy_z_Kaliningradem.html, https://pl.wikipedia.org/wiki/Trójkąt_Kaliningradzki, [dostęp: 23.11.2017].

²²¹ Spotkania w ramach Trójkąta Kaliningradzkiego traktowane były przez Warszawę jako jeden ze sposobów oddziaływania na stosunki rosyjsko-niemieckie. Zob. M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 235.

²²² L. Sykułski, *Trójkąt Kaliningradzki. Wprowadzenie do koncepcji geopolitycznej osi Berlin-Warszawa-Moskwa*, Częstochowa 2012, s. 20-27, 34-35.

²²³ A. Karpiński, *Trójkąt Kaliningradzki. Obszar konstruowania nowych form społeczeństwa przyszłości*, „Geopolityka”, nr 9/2012, s. 20-27.

W dniu 29 lipca 2011 r. polski rząd przedstawił długo oczekiwany, końcowy raport ws. katastrofy smoleńskiej przygotowany pod nadzorem ministra spraw wewnętrznych Jerzego Millera. Raport odebrany został przez niektóre środowiska polityczne dość sceptycznie, bowiem wskazywał na nieprawidłowości powstałe zarówno po stronie polskiej jak i rosyjskiej. Zwracał on uwagę na błędy wynikające z nieprzestrzegania procedur oraz uchybienia popełnione przez pilotów prezydenckiego samolotu jak i kontrolerów lotniska²²⁴. Raport stanowczo wykluczał zamach jako przyczynę katastrofy, co sprzeczne było ze stanowiskiem części prawicowej polskiej opozycji głoszącej tezę o zamachu, zbrodni i spisku, w wyniku którego doszło do katastrofy pod Smoleńskiem²²⁵. Należy podkreślić, że strona rosyjska nie ułatwiała prowadzonego przez Polskę śledztwa m.in. odmawiając dostępu do wielu niezwykle ważnych dokumentów, jak i odwołując zwrot wraku samolotu. Wraz z upływem czasu coraz więcej wskazywało na fakt, że bez względu na wolę grup rządzących Polski i Rosji do utrzymania pozytywnego dialogu politycznego, katastrofa smoleńska stanie się „źródłem nowych, wieloletnich sporów na tle rozbieżności w wyjaśnianiu jej przyczyn (...) będzie też ona jedną z głównych barier na drodze normalizacji wzajemnych stosunków”²²⁶. W owym czasie znaczna część polskiego społeczeństwa wciąż wychodziła z założenia, iż należy podjąć szeroko pojmowane działania, które w swej istocie zmierzałyby do osłabienia i izolacji Rosji, a nie zacieśniania z nią współpracy. W tym miejscu warto przytoczyć słowa A.D. Rotfelda, który stwierdził, że jeśli powiodło się pojednanie Niemiec z Francją i Polską, to wcześniej czy później uda się wypracować porozumienie z Rosją²²⁷.

W drugiej połowie 2011 r. Polska sprawowała prezydencję w UE i pomimo licznych zapowiedzi o podjęciu starań zmierzających do wzmocnienia roli wymiaru wschodniego, efekty tego były jednak stosunkowo niewielkie. Należy podkreślić, iż kilka lat po powołaniu Partnerstwa Wschodniego, państwa będące adresatami tegoż programu,

²²⁴ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 237.

²²⁵ Podtrzymywano także przekonanie o współodpowiedzialności rządu D. Tuska za katastrofę. W wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” w listopadzie 2012 r. Zbigniew Brzeziński powiedział: „Te ciągle nieodpowiedzialne bzdury o jakimś zamachu smoleńskim, bez wskazywania, kto jest za ten zamach odpowiedzialny, ale sugerując, że jest to prawdopodobnie rząd polski, a może i Sowietci, a może i razem, to jest coś tak wstrętne i tak szkodliwe, że mam nadzieję, że osoby bardziej odpowiedzialne w opozycji wobec rządu jakoś inaczej się do tego odnoszą”, *Wstrętne i szkodliwe bzdury o zamachu*, „Gazeta Wyborcza”, 09.11.2012. Zob. Tekst raportu, <http://cdnp.gazeta.pl/bi.gazeta.pl/pub/raport/RaportKoncowyTu-154M.pdf>, [dostęp: 27.11.2017]. Szersze omówienie raportu zob. „Rzeczpospolita”, 30-31.07.2011; M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 237.

²²⁶ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 237-238.

²²⁷ Ibidem, s. 238.

poza Mołdawią, były dalej od integracji czy bliskiej kooperacji z UE niż kilka lat wcześniej. Jednocześnie Rosja, w odpowiedzi na dążenie UE do podpisania umów stowarzyszeniowych i ustanowienia strefy wolnego handlu z poszczególnymi państwami Partnerstwa Wschodniego, zdecydowała się intensywnie rozwijać konkurencyjne projekty integracyjne w ramach WNP²²⁸.

W grudniu 2011 r. podpisano w Moskwie umowę o małym ruchu granicznym (MRG). Porozumienie miało na celu umożliwienie regularnego przekraczania granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej obu państw²²⁹.

Rok 2012 w stosunkach polsko-rosyjskich śmiało można nazwać „okresem ograniczonych kontaktów”. Na pogarszającą się atmosferę w bilateralnych relacjach wciąż negatywnie wpływały:

- brak zwrotu wraku prezydenckiego samolotu;
- różnice stanowisk związanych z budową elementów systemu obrony przeciwrakietowej w Europie;
- odmienna wizja europejskiej przyszłości Ukrainy, Białorusi i Gruzji;
- niechęć Moskwy do wspieranych przez Polskę działań zmierzających do wprowadzenia jednolitego ustawodawstwa energetycznego UE²³⁰.

W marcu 2012 r. w Berlinie odbyło się drugie już spotkanie szefów MSZ w ramach Trójkąta Kaliningradzkiego. Tematem przewodnim berlińskiego spotkania były kwestie z zakresu rozwoju współpracy trójstronnej w wymiarze politycznym i gospodarczym oraz perspektyw współpracy regionalnej i energetycznej. Rozmowy dotyczyły także możliwości wprowadzenia reżimu bezwizowego UE-Rosja, sytuacji na Białorusi oraz zwrotu wraku prezydenckiego samolotu Tu-154M²³¹.

16 kwietnia 2012 r. jest datą szczególną dla relacji polsko-rosyjskich bowiem w tym dniu Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrzył skargę złożoną przez Rodziny Katyńskie. Uznał on, iż Rosja naruszyła artykuł 3 w zakresie niehumanitarnego i niehumanitarnego traktowania stron procesu utajniając dochodzenie i nie dzieląc się prawdą w sprawie zbrodni katyńskiej oraz odmawiając krewnym pomordowanych

²²⁸ J. Ćwiek-Karpowicz, *Smoleńsk – konsekwencje dla stosunków polsko-rosyjskich*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011, 2012, s. 35.

²²⁹ Problematyka MRG będzie poddana szczegółowej analizie w dalszej części rozprawy.

²³⁰ *Rocznik Strategiczny 2012/2013*, 2013, T. 18, s. 197, <https://docplayer.pl/40767856-Rocznik-strategiczny-2012-13.html>, [dostęp: 27.11.2017].

²³¹ W spotkaniu uczestniczyli R. Sikorski, G. Westerwelle i S. Ławrow, http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/spotkanie_ministrow_spraw_zagranicznych_trojkat_krolewieckiego, [dostęp: 27.11.2017].

oficerów statusu pokrzywdzonych w śledztwie. Trybunał uznał, że Rosja naruszyła również artykuł 38 ze względu na brak rzetelnej współpracy z Trybunałem. Nie nakazał on jednak Moskwie wznowienia postępowania ani wypłaty odszkodowania ofiarom. Zarzut dotyczący rzetelności rosyjskiego śledztwa w sprawie zbrodni katyńskiej sędziowie Trybunału pozostawili bez rozstrzygnięcia, orzekając, iż nie leży w kompetencji Trybunału oceniać, czy Rosja rzetelnie prowadziła śledztwo czy też nie. Potwierdził on, że w świetle prawa międzynarodowego zbrodnia katyńska była zbrodnią wojenną, która nie ulega przedawnieniu²³². Mając powyższe na uwadze można stwierdzić, iż postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu nie tylko nie zbliżyło stanowisk Polski i Rosji w sprawie zbrodni katyńskiej, ale potwierdziło wręcz brak zainteresowania Moskwy rzetelnym wyjaśnieniem tych tragicznych wydarzeń²³³.

W analizowanym okresie część ekspertów i polityków zaczęła stawiać tezy o konieczności podjęcia niezbędnych kroków zmierzających do poprawy stosunków polsko-rosyjskich. Marek Stolarczyk omawiając relacje bilateralne pisał o kluczowej roli w procesie polsko-rosyjskiego pojednania przedstawicieli Kościoła Katolickiego w Polsce i Rosyjskiej Cerkwii Prawosławnej²³⁴. W podobnym tonie w swoim *exposé* wygłoszonym na forum Sejmu w dniu 29 marca 2012 r. wypowiedział się R. Sikorski stwierdzając, iż, „(...) niezmiennie działać będziemy na rzecz pojednania polsko-rosyjskiego, które powinno uzyskać wymiar duchowy podczas zbliżającej się, pierwszej w historii, wizyty w Polsce Patriarchy Moskiewskiego i całej Rusi”²³⁵. W dniu 17 sierpnia 2012 r. Cyryl I, zwierzchnik Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego oraz abp Józef Michalik, przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski podpisali wspólne orędzie, w którym zwrócili się ze słowem pojednania do wiernych obu Kościołów. W owym czasie trudno było prognozować, czy orędzie to odegra podobną rolę jaką odegrał list biskupów polskich wystosowany do biskupów niemieckich (w 1965 roku), w którym znalazło się sformułowanie „przebaczamy i prosimy o przebaczenie”. Warto dodać, iż

²³² M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015...*, s. 239-240.

²³³

[https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/5829/Polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa_Polski_\(red\)_Erhard_Cziomer_2015.pdf?sequence=1](https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/5829/Polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa_Polski_(red)_Erhard_Cziomer_2015.pdf?sequence=1), [dostęp: 29.11.2017].

²³⁴ Zob. M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 240; K. Żęgota, *Znaczenie diaspory polskiej Obwodu Kaliningradzkiego FR*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 273-282.

²³⁵ *Exposé* ministra spraw zagranicznych Polski R. Sikorskiego wygłoszone w Sejmie w dniu 29 marca 2012 r., www.msz.gov.pl, [dostęp: 19.01.2015].

powszechnie uznaje się, że to właśnie list biskupów polskich do biskupów niemieckich zapoczątkował proces pojednania polsko-niemieckiego²³⁶. W dniu 3 listopada 2012 r. Cyryl I występując w programie religijnym „Słowo pasterza”, nadawanym przez rosyjską telewizję państwową Kanał 1, poświęconego przypadającej 400. rocznicy zakończenia „Smuty” w Rosji, zaapelował do swoich rodaków o „otwarcie umysłów i serc, by po bratersku budować stosunki z sąsiednią Polską”²³⁷.

Strona polska w dalszym ciągu stanowczo opowiadała się za realizacją projektu instalacji systemu tarczy antyrakietowej. B. Borusewicz zgodził się ze stanowiskiem, że rozmowy ws. tarczy powinny być konsultowane również ze stroną rosyjską, gdyż jak podkreślił tylko w ten sposób mogą zostać rozwiane wszelkie wątpliwości. „Jesteśmy za tym, aby takie rozmowy były prowadzone, aby dialog był aktualny, ale nie sądzę, żebyśmy się zgodzili, aby państwo spoza NATO decydowało o systemie obrony Sojuszu, jego realizacji i parametrach”²³⁸. Kolejne miesiące pokazały, jak wielkie rozbieżności i różnice interesów dzielą oba państwa²³⁹. Pomimo napiętych stosunków politycznych na linii Warszawa-Moskwa obroty handlowe nadal wykazywały tendencje rosnące i w 2012 r. osiągnęły wartość prawie 38 mld USD, dając ok 16% wzrost w stosunku do roku 2011²⁴⁰.

Rok 2013 charakteryzował się wręcz stagnacją w relacjach bilateralnych, gdyż we wspomnianym okresie nie miało miejsca żadne spotkanie na najwyższym szczeblu, nie podpisano także istotniejszych porozumień co do współpracy zagranicznej obu państw. W dniu 10 maja w Warszawie odbyło się trzecie spotkanie przedstawicieli Trójkąta Kaliningradzkiego, w którym ponownie uczestniczyli R. Sikorski, G. Westerwelle i S. Ławrow. Podczas obrad szefowie MSZ rozmawiali na temat stosunków Rosja-UE i Rosja-NATO. Debatowali także o możliwości utylizacji starej amunicji na terytorium obwodu królewieckiego oraz o planie budowy na terenie Białorusi rosyjskiej bazy

²³⁶ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 240-241. Zob. T.R. Dębowski, *Wspólne orędzie Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce oraz Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego i jego znaczenie dla stosunków polsko-rosyjskich*, „Dyplomacja i bezpieczeństwo” 2013, nr 1.

²³⁷ O. Wasiuta, *Rosja-Polska: założenia, warunki i perspektywy ...*, s. 30.

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Zob. *Polska-Rosja. Diagnoza społeczna. Raport badań opinii publicznej w Polsce i Rosji*, Warszawa 2013, s. 28; J. Ćwiek-Karpowicz, *Stosunki Polska-Rosja. Stan i perspektywy*, [w:] *Polska w wielobiegunowym świecie. Szanse i perspektywy rozwoju stosunków Polski z głównymi mocarstwami wschodzącymi*, red. A. Gradziuk, P. Kugiel, Warszawa 2012, s. 26 i nast.

²⁴⁰ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 242.

lotniczej²⁴¹. Atmosfera zgodności i gotowości do pogłębiania partnerskiej współpracy nie trwała jednak długo, gdyż zakłócił ją incydent mający miejsce przed budynkiem rosyjskiej ambasady w Warszawie. Podczas Marszu Niepodległości z okazji święta 11 Listopada zorganizowanego przez środowiska narodowe z udziałem Młodzieży Wszechpolskiej i Obozu Narodowo-Radykalnego doszło do zamieszek, w których manifestanci rzucali petardy i race na teren ambasady, oraz podrzucili ogień pod tamtejszą budkę policji. Kilku uczestników marszu próbowało przedostać się także na jej teren. Rosyjskie MSZ zażądało od polskich władz oficjalnych przeprosin, podjęcia wyczerpujących kroków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i normalnego funkcjonowania wszystkich przedstawicielstw dyplomatycznych Rosji w Polsce²⁴². Polskie MSZ wyraziło swe głębokie ubolewanie w związku z agresywnym zachowaniem ze strony uczestników „Marszu Niepodległości” uznając, że tego typu zachowanie w stosunku do misji dyplomatycznej zasługuje na zdecydowane potępienie i nie licuje z godnymi obchodami święta 11 Listopada.

19 grudnia 2013 r. obradował Komitet Strategii Współpracy Polski i Rosji. Spotkanie pod przewodnictwem ministrów spraw zagranicznych obu państw R. Sikorskiego i S. Ławrowa było okazją do podsumowania stanu polsko - rosyjskich relacji i dyskusji o programie współpracy na lata kolejne. W trakcie posiedzenia ministrowie podpisali wspólną deklarację „Program 2020 w relacjach polsko-rosyjskich”, będącą spisem priorytetów i kierunków współpracy na następne lata²⁴³. Warto podkreślić, iż „Program 2020 w relacjach polsko-rosyjskich” to pierwszy tego typu dokument zawarty między Rosją i Polską²⁴⁴.

Przełom roku 2013/2014 został zdominowany przez wydarzenia na Ukrainie²⁴⁵. Pomimo napiętej sytuacji na Krymie i jednoznacznego poparcia Polski dla Kijowa,

²⁴¹ Zajęli się oni również problematyką wspólnego szkolenia młodych dyplomatów i organizacją Forum Miast Partnerskich. Zaproponowano zorganizowanie w Polsce trójstronnej konferencji historycznej dotyczącej pojednania na przykładzie pojednania między Polakami i Niemcami oraz Niemcami i Rosjanami,

http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sikorski_lawrow_westerwelle_w_warshawie_m_in_o_kaliningradzie_i_syrii_depesza_pap_10_05_2013, [dostęp: 20.11.2017].

²⁴² <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/rosja-zada-oficjalnych-przeprosin-od-polski-za-atak-na-ambasade,370860.html>, [dostęp: 20.11.2017].

²⁴³

http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/fotogaleria_i_multimedia/viii_posiedzenie_komitetu_strategii_wspolpracy_polski_i_rosji, [dostęp: 20.11.2017].

²⁴⁴ <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1005597,Lawrow-w-Polsce-Stosunki-polskorosyjskie-wejda-na-wyzszy-poziom>, [dostęp: 20.11.2017].

²⁴⁵ *Rocznik Strategiczny 2013/2014*, T. 19, Warszawa 2014, s. 9, http://scholar.com.pl/upload/product_files/2412/306_rozbieg_wstep_RS_2014_.pdf, [dostęp: 23.11.2017].

Polska i Rosja do końca 2013 r. podtrzymywały rutynowy dialog dyplomatyczny na szczeblu powołanych w ciągu ostatnich lat instytucji. W latach 2014-2015 nastąpiło praktycznie zamrożenie politycznej aktywności na najwyższym szczeblu. Wyjątek stanowiło posiedzenie w ramach Trójkąta Kaliningradzkiego (10 czerwca 2014 r. w Petersburgu), w którym uczestniczyli szefowie dyplomacji Polski, Rosji i Niemiec. Po raz pierwszy wziął w nim udział nowy minister MSZ Niemiec Frank-Walter Steinmeier. Przewodnim tematem debaty był konflikt na Ukrainie. R. Sikorski zaznaczył, że „Nasze pozycje są różne, ale dyplomacja potrzebna jest właśnie w takich trudnych sytuacjach (...) Przyjechalіśmy tu wraz z Frankiem Walterem Steinmeierem, by przedstawić, co kraje Unii Europejskiej myślą o rosyjskim zachowaniu na Ukrainie”²⁴⁶. R. Sikorski i F.W. Steinmeier zgodnie podkreślili, że zarówno aneksja Krymu jak i destabilizacja sytuacji na Ukrainie wschodniej są nie do zaakceptowania dla wspólnoty międzynarodowej, dlatego też wezwali Moskwę do uszczelnienia granicy z Ukrainą oraz zaprzestania dostaw broni i zaopatrzenia dla separatystów. W odpowiedzi S. Ławrow stwierdził, że Rosja nie zamierza wprowadzać bojkotu handlowego po planowym podpisaniu przez Ukrainę gospodarczej części umowy stowarzyszeniowej z UE²⁴⁷.

Należy podkreślić, że wraz z postępującym kryzysem na Ukrainie relacje Warszawa-Moskwa stale pogarszały się. Jednoznaczne poparcie Polski dla władz w Kijowie spowodowało oziębienie i tak już chłodnych relacji oraz stopniowe zrywanie kontaktów politycznych.

Październik 2014 r. zaowocował kolejną aferą szpiegowską. W dniu 15 października polskie służby specjalne zatrzymały oficera Wojska Polskiego oraz prawnika o podwójnym obywatelstwie (polskim i rosyjskim), którym postawiono zarzuty szpiegostwa na rzecz obcego państwa. Zarówno wojskowy jak i cywil mieli pracować na rzecz rosyjskiego wywiadu wojskowego ²⁴⁸. Pod koniec października Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego skierowała do Ministerstwa Spraw Zagranicznych wnioski o wydalenie z Polski kilku rosyjskich dyplomatów w związku z prowadzoną przez nich działalnością nie odpowiadającą statusowi dyplomaty. Wszyscy zostali uznani za oficerów GRU, którzy oficjalnie pełnili funkcję attaché lub sekretarzy

²⁴⁶

http://sanktpetersburg.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/archiwum_2014/trojkat_krolewiecki_o_kryzysie_na_ukrainie;jsessionid=7FC0AB3AB5BEB42ACE523A95E13E629A.cmsap5p, [dostęp: 23.11.2017].

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸

<http://www.newsweek.pl/polska/polscy-dyplomaci-wydaleni-z-rosji-newsweek-pl,artykuly,351973,1.html>, [dostęp: 21.11.2017].

przedstawicielstw dyplomatycznych FR na terytorium Polski²⁴⁹. Rosyjskie MSZ określiło posunięcie polskich władz jako „nieprzyjazne i niczym nieuzasadnione”²⁵⁰. W odpowiedzi na działania polskich władz Moskwa wydalila czterech polskich dyplomatów, uznając ich za osoby niepożądane na terytorium.

W dniu 6 listopada 2014 r. nowy szef polskiego MSZ G. Schetyna na forum Sejmu przedstawił stanowisko swego resortu na temat zadań polskiej polityki zagranicznej w latach 2014-2015, w którym odniósł się do trudnych relacji bilateralnych z Rosją. Jego zdaniem, konflikt na Ukrainie znacząco przyczynił się do pogorszenia stosunków polsko-rosyjskich zarówno pod względem gospodarczym jak i politycznym. Zdaniem G. Schetyny Polska będzie dążyć do utrzymania współpracy z Rosją „tam, gdzie jest ona możliwa (...) Nie chcemy sprowadzać polityki wobec Rosji do sankcji. Niestety, na równi z innymi państwami unijnymi, nie widzimy obecnie innego sposobu, by nakłonić Moskwę do zmiany dotychczasowej, destruktywnej dla całej Europy postawy wobec Ukrainy”. Jego zdaniem Polska „z niepokojem obserwuje oddalanie się Rosji od Europy”, a „wzbierająca fala izolacjonizmu i nastrojów antyzachodnich oraz negacja wartości europejskich tworzą mur dzielący ten kraj od Europy”. Zdaniem ministra „krytyczna ocena polityki rosyjskiej nie zmienia faktu, że pozostajemy sąsiadami i partnerami gospodarczymi”. W jego ocenie stosunki polsko-rosyjskie mogą być dobre czego dowodem jest m.in. MRG, który, jak wskazał G. Schetyna „przynosi wymierne korzyści gospodarcze i społeczne obu naszym krajom”. Jak podkreślił, polska dyplomacja będzie podtrzymywać kanały komunikacji z Rosją, a jednocześnie aktywność ta będzie wpisywać się w szerszą strategię całej UE. Dodał, że „(...) na stan naszych relacji z Rosją wpływają niezamknięte kwestie śledztwa smoleńskiego, zwrotu wraku, a także upamiętnienia w Smoleńsku ofiar katastrofy z 10 kwietnia 2010”²⁵¹.

W mediach obu państw coraz liczniej pojawiały się komentarze nieprzychylnie wobec drugiej strony i zarazem obwiniające się wzajemnie za załamanie pozytywnego dialogu. Strona rosyjska szeroko eksponowała wszelkie przejawy rusofobii występujące w Polsce, natomiast po stronie polskiej uwidaczniano wszelkie antypolskie nastroje w Rosji oraz oskarżano rosyjskich polityków i dziennikarzy o uprawianie

²⁴⁹ http://wyborcza.pl/1,76842,16843011,Szpiedzy_do_domu.html, [dostęp: 27.11.2017].

²⁵⁰ <http://www.newsweek.pl/polska/polscy-dyplomaci-wydaleni-z-rosji-newsweek-pl,artykuly,351973,1.html>, [dostęp: 21.11.2017].

²⁵¹ <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wspolpraca-polski-z-rosja-tam-gdzie-jest-ona-mozliwa,485769.html>, [dostęp: 23.11.2017].

i upowszechnianie antypolskiej propagandy²⁵². Na poprawę relacji nie wpłynął także incydent z udziałem szefa rosyjskiego MON, Siergieja Szojgu. W dniu 29 sierpnia 2014 r. polska kontrola ruchu lotniczego nie wpuściła w polską przestrzeń powietrzną samolotu na pokładzie, którego leciał Minister Obrony Federacji Rosyjskiej. Decyzję swą władze RP tłumaczyły procedurami i niewłaściwie zgłoszonym statusem lotu (lot rosyjskiego samolotu na Słowację zadeklarowany był jako lot cywilny, natomiast lot powrotny już jako wojskowy). Zgodnie z procedurami przelot wojskowy nad Polską musiał być zgłoszony na co najmniej tydzień wcześniej, a w szczególnie ważnych przypadkach, na 72 godziny przed datą lotu. W tym przypadku takie zawiadomienie w ogóle nie trafiło do polskiego wojska, czyli organu odpowiedzialnego za wydanie pozwolenia. Wybór alternatywnej trasy nad Ukrainą również nie wchodził w grę ze względu na fakt, iż także ten kraj nie zgodził się na ów przelot²⁵³.

W dniu 23 lutego 2015 r. podsekretarz stanu w MSZ Konrad Pawlik przeprowadził w Warszawie robocze konsultacje z zastępcą ministra spraw zagranicznych FR Władimirem Titowem. Przewodnim tematem rozmów były zagadnienia współpracy dwustronnej, w tym m.in.:

- kwestie związane z katastrofą smoleńską;
- problemy prawno-traktatowe;
- sprawy dotyczące nieruchomości dyplomatycznych;
- polityka historyczna;
- konflikt na Ukrainie, w tym rola Rosji w wypełnianiu tzw. „porozumień mińskich”²⁵⁴.

K. Pawlik oświadczył, że „Mimo różnicy stanowisk, za priorytet uważamy trwałe, pokojowe uregulowanie sytuacji we wschodnio-południowej części tego kraju. Liczymy na konstruktywną postawę Rosji w tej sprawie”²⁵⁵. Strona polska zwróciła uwagę na wolę podtrzymywania kanałów komunikacji z FR i kontynuowania współpracy w ramach istniejących platform współpracy dwustronnej, w tym w sferze gospodarczej, międzyregionalnej, kulturalnej i społecznej²⁵⁶.

²⁵² M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 388.

²⁵³ <http://www.defence24.pl/119412,incydent-w-relacjach-polsko-rosyjskich-samolot-z-ministrem-obrony-rosji-zawrocony-na-granicy>, [dostęp: 27.11.2017].

²⁵⁴ http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/konsultacje_polsko_rosyjskie_w_warszawie, [dostęp: 23.11.2017].

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ Strony uzgodniły ponadto, że konsultacje na szczeblu wiceministrów spraw zagranicznych obu państw będą odbywały się raz na pół roku, a w najbliższym czasie spotka się dwustronny zespół zajmujący się kwestią nieruchomości dyplomatycznych, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/konsultacje_polsko_rosyjskie_w_warszawie, [dostęp: 23.11.2017].

Wygrana PiS w wyborach parlamentarnych w październiku 2015 r. w sposób znaczący wpłynęła na stan polsko-rosyjskich stosunków bilateralnych. Zdaniem rosyjskich ekspertów i dyplomatów po wygranej PiS-u, nie należało się spodziewać pozytywnego zwrotu w relacjach Warszawa-Moskwa. Według nich działania nowo wybranej ekipy rządzącej w sposób oczywisty skierowane będą przeciwko Rosji. Zdaniem rosyjskiego politologa, eksperta w sprawach Europy Środkowej i Wschodniej Iwana Preobrażeńskiego „Nie ma żadnych punktów stycznych, żadnych projektów, które od polskich władz i od władz Rosji wymagałyby chęci współpracy. Nie ma niczego, co zmuszałoby je do współpracy (...) Dojście do władzy w Polsce nowego rządu to przyjsie ludzi, którzy w zasadzie zawsze co najmniej z ostrożnością odnosili się do Rosji. Pierwsze kroki nowego rządu, jak powołanie nowej komisji do spraw zbadania tragedii smoleńskiej i niektóre oświadczenia nowego rządu na temat bezpieczeństwa Polski i konieczności rozmieszczenia baz NATO, są w sposób oczywisty skierowane przeciwko Rosji, ściślej mówiąc, przeciwko współczesnemu rosyjskiemu reżimowi politycznemu.”²⁵⁷. Swoje stanowisko w sprawie wyborów w Polsce wyraził również Andriej Lipski, zastępca redaktora naczelnego „Nowej Gazety”, który stwierdził, że nowa ekipa rządząca w Polsce ma wśród punktów programowych określone stanowisko dotyczące katastrofy smoleńskiej, co w opinii autora, nie jest najlepszym punktem wyjścia do dalszego rozwoju stosunków z Rosją²⁵⁸. A. Lipski wskazał, że „Polska ma jedno z najbardziej ostrych, wśród krajów europejskich, stanowisk w sprawie konfliktu na Ukrainie”²⁵⁹. Interesującą opinię zaprezentował z kolei Siergiej Makarow, rosyjski politolog i doradca W. Putina. Jego zdaniem Rosja nie miała szczególnych nadziei związanych z nowym polskim rządem i silnym wpływem J. Kaczyńskiego na jego politykę. „Co prawda wasz nowy rząd nie za bardzo, że tak powiem, kocha Brukselę i Berlin, ale nie oznacza to, że pała miłością do Moskwy (...) Przede wszystkim oczekujemy zrozumienia realnych problemów, które istnieją w relacjach między Polską a Rosją. Jesteśmy ciekawi, czy rząd PiS chce obniżyć stopień wrogości we wzajemnych stosunkach. Bo to przecież Polska jest za wzrost napięć odpowiedzialna. Z tego względu Polska powinna być inicjatorem ich rozładowania”²⁶⁰. Siergiej Andriejew Ambasador Rosji w Polsce w wywiadzie dla

²⁵⁷ <https://wiadomosci.wp.pl/rosyjscy-eksperci-nie-bedzie-zwrotu-w-relacjach-z-polska-6027681779377281a>, [dostęp: 23.11.2017].

²⁵⁸ Ibidem.

²⁵⁹ Ibidem.

²⁶⁰ http://www.se.pl/wiadomosci/opinie/oddamy-wrak-ale-przyznajcie-ze-to-bya-katastrofa-nie-zamach_766536.html, [dostęp: 25.11.2017].

„Rzeczpospolitej” w listopadzie 2015 r. stwierdził, że „Rosja jest gotowa do normalnych, pragmatycznych, obopólnie korzystnych stosunków bez zbędnych emocji, w duchu wzajemnego szacunku. Reszta zależy od Polski”²⁶¹.

Zgoła odmienne stanowisko dominowało po stronie polskiej. Zdaniem wielu polskich polityków i ekspertów wina za ochłodzenie relacji bilateralnych spoczywała po stronie rosyjskiej, przede wszystkim z powodu nieprzestrzegania przez Moskwę prawa międzynarodowego w kontekście okupacji Krymu i użycia siły militarnej na wschodzie Ukrainy²⁶². Należy podkreślić, że po aneksji Krymu to właśnie Polska, obok Stanów Zjednoczonych, należała do państw, które domagały się najbardziej dotkliwych sankcji dla Rosji. Zarówno D. Tusk, jak i R. Sikorski bardzo aktywnie zaangażowali się w mobilizację polityków państw członkowskich UE do nakładania na Rosję kolejnych sankcji²⁶³.

Tym razem sytuacja polityczna na linii Warszawa-Moskwa odbiła się na relacjach gospodarczych. W 2015 r. polski eksport do Rosji wyniósł prawie 21,5 mld PLN (5,1 mld EUR), co oznaczało spadek o niemal 27% w porównaniu z rokiem 2014 i o 37% wobec wartości z 2013 r. Z kolei import z Rosji do Polski wyniósł w 2015 r. 72,7 mld PLN (17,4 mld EUR), co stanowiło spadek o ponad 26% w porównaniu z rokiem 2014 i o 32,5% wobec roku 2013. Udział Rosji w eksporcie wyniósł 9% (podczas, gdy w 2013 r. 5,3%, co oznacza, że Rosja spadła na 7. miejsce wśród najważniejszych rynków eksportowych), z kolei w imporcie 7,4% (12,3% w 2013 r. - 3. miejsce). Związane to było przede wszystkim z pogarszającą się sytuacją gospodarki rosyjskiej oraz rosyjskim embargiem na zachodnie produkty rolno-spożywcze²⁶⁴.

Rok 2016 rozpoczęły polsko-rosyjskie konsultacje wiceszefów MSZ Polski i Rosji, Marka Ziółkowskiego i W. Titowa. W czasie spotkania omawiano stan relacji bilateralnych, zaś szczególną uwagę poświęcono kwestiom związanym z tragedią smoleńską. Minister M. Ziółkowski ponowił postulat zwrotu wraku samolotu Tu-154M. Stanowisko Kremla w tej kwestii wciąż pozostawało niezmiennie. Zdaniem strony

²⁶¹ Zob. *Zielonych ludzików w Polsce nie będzie. Wywiad z Ambasadorem Rosji w Polsce, Siergiejem Andriejewem*. „Rzeczpospolita”, 26.11.2015.

²⁶² M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 397-398.

²⁶³ Czołowi politycy państw członkowskich UE, przede wszystkim Niemiec prowadzili stały, choć niezwykle trudny, dialog z Federacją Rosyjską, M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 389-390. Zob. J. Bornio, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w kontekście kryzysu ukraińskiego. Wymiar polityczno-militarny*, Warszawa 2019, s. 164-170.

²⁶⁴

http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_wschodnia/stosunki_dwustronne_polityka_wschodnia/polska_i_rosja, [dostęp: 28.11.2017].

rosyjskiej zwrot wraku będzie możliwy dopiero po zakończeniu śledztwa (jednak nie był w stanie określić, kiedy to nastąpi). Potwierdzono jednakże gotowość do ożywienia dialogu polsko-rosyjskiego, zarówno na szczeblu rządowym, jak i regionalnym²⁶⁵. Wiceszefowie polskiej i rosyjskiej dyplomacji poruszyli również zagadnienia dotyczące agendy międzynarodowej i kwestii bezpieczeństwa, w tym możliwości rozwiązania konfliktu na Ukrainie i realizację „porozumień mińskich”. Minister M. Ziółkowski przedstawił ramowe założenia szczytu NATO w Warszawie i zapewnił ministra W. Titowa, że Polska opowiada się za ożywieniem dotychczasowych kanałów komunikacji z Rosją, jak również kontynuowaniem współpracy w sferze gospodarczej, międzyregionalnej, kulturalnej i społecznej²⁶⁶.

O napięciu na linii Warszawa-Moskwa świadczył również fakt, iż lutowe spotkanie szefa MSZ W. Waszczykowskiego z ambasadorem Rosji S. Andriejewem trwało zaledwie kilka minut. Podczas konferencji prasowej zarówno minister W. Waszczykowski jak i S. Andriejew zgodnie określili stan obecnych stosunków polsko-rosyjskich jako trudne, dodając, iż mają nadzieję, że w najbliższym czasie ulegną one poprawie²⁶⁷. Powołując się na słowa M. Stolarczyka „Trudno było prognozować na początku 2016 r., czy pierwsze, od dłuższego czasu, spotkanie na szczeblu wiceministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji oraz deklaracja współpracy z Rosją zawarta w *exposé* ministra W. Waszczykowskiego i w wypowiedziach Prezydenta A. Dudy, oznaczały początek wzajemnych stosunków polsko-rosyjskich”²⁶⁸.

Przed planowanym szczytem NATO w Warszawie w dniach 6-9 lipca 2016 r., Polska podjęła decyzję o zawieszeniu od dnia 4 lipca 2016 r. przepisów międzyrządowych umów o MRG, w części dotyczącej wjazdu i pobytu na terytorium RP mieszkańców strefy przygranicznej Federacji Rosyjskiej oraz Ukrainy.

²⁶⁵

http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/polsko_rosyjskie_konsultacje_polityczne_wiceministr_ow_spraw_zagranicznych, [dostęp: 28.11.2017].

²⁶⁶ Podczas spotkania poruszono także problem rosyjskich miejsc pamięci i ustalono, że zgodnie z porozumieniem dwustronnym z 1994 r. sprawy te niebawem zostaną omówione przez wspólne grupy robocze. Minister M. Ziółkowski zaprosił swojego rosyjskiego odpowiednika do złożenia rewizyty w Polsce w drugiej połowie 2016 r. Należy podkreślić, że poprzednie spotkanie wiceministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji odbyło się w lutym 2015 r.,

http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/polsko_rosyjskie_konsultacje_polityczne_wiceministr_ow_spraw_zagranicznych, [dostęp: 28.11.2017].

²⁶⁷ <http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-spotkanie-waszczykowski-andriejew-trwalo-3-minuty-bylo-kurku,nId,2139755>, [dostęp: 26.11.2017].

²⁶⁸ M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992-2015 ...*, s. 399.

ROZDZIAŁ II

GENEZA I ROZWÓJ WSPÓŁPRACY NA POGRANICZU POLSKO-ROSYJSKIM

1. POGRANICZE POLSKI Z OBWODEM KRÓLEWIECKIM W LATACH 1945-1991

Województwo warmińsko-mazurskie i obwód królewiecki to dzisiaj dwa wyodrębnione politycznie regiony, których jedną z granic stanowi granica państwowa²⁶⁹. Rozpatrując jednak problematykę polsko-rosyjskiego pogranicza należy zwrócić uwagę na uwarunkowania historyczne. Na skutek decyzji politycznych podjętych pod koniec II wojny światowej ponownie wyznaczono granice niektórych państw europejskich rozdzielając przy tym obszary będące dotychczas jednolitym organizmem państwowym pomiędzy dwa państwa (połączone wspólnym pograniczem).

Obszar byłych Prus Wschodnich do zakończenia I wojny światowej stanowił jednolitą i nierozłączną terytorialnie prowincję, wchodzącą w skład Królestwa Prus, a od 1871 r. Rzeszy Niemieckiej. Po pierwszej wojnie światowej, na mocy traktatu wersalskiego Prusy Wschodnie ponownie stały się enklawą oddzieloną od Niemiec tzw.

²⁶⁹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 23. Zob. A. Żukowski, *A Case of Regional Identity of Inhabitants of the Polish-Russian Borderland*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, red. A. Żukowski, W.T. Modzelewski, Olsztyn 2016, s. 43-56; W.T. Modzelewski, *Polsko-rosyjskie pogranicze – od regionu izolowanego do transgranicznego*, s. 5-15, D:\1111\polito\sp-1-2015\15-1-01.vp (amu.edu.pl), [dostęp: 16.12.2016 r.]; I. Oldberg, *The Kaliningrad Region as a problem between Moscow and Europe*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, red. A. Żukowski, W.T. Modzelewski, Olsztyn 2016, s. 23-37; K. Żęgota, *Historical identity and awareness in Kainingrad Region and Warmia and Mazury: Selected issues*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, red. A. Żukowski, W.T. Modzelewski, Olsztyn 2016, s. 63-72; M. Chełminiak, *The Geopolitical Role of the Kaliningrad Oblast in the Baltic Sea Region after 1989*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, red. A. Żukowski, W.T. Modzelewski, Olsztyn 2016, s. 82-91; Ł. Bielewski, *Cooperation between the Warmia and Mazury Region and the Kainingrad Region*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, red. A. Żukowski, W.T. Modzelewski, Olsztyn 2016, s.120-131.

„polskim korytarzem”. W ujęciu symbolicznym Prusy Wschodnie postrzegane były jako kolebka niemieckich tradycji wielkomocarstwowych²⁷⁰. Położenie geograficzne Prus Wschodnich: „(...) miało poważne znaczenie wojskowe, zarówno przy konieczności obrony Rzeszy Niemieckiej, jak i w przypadku przygotowywania agresji. Dzięki dalekiemu wysunięciu na wschód Prusy Wschodnie oskrzydlały Polskę od północy. (...) Równocześnie szachowały państwa bałtyckie i umożliwiały nawiązanie bliskich kontaktów wojskowych z Rosją”²⁷¹. Status Prus Wschodnich jako niemieckiej enklawy zmienił się po rozpoczęciu II wojny światowej i zwycięskiej dla III Rzeszy kampanii wrześniowej. Podbicie i inkorporacja ziem polskich spowodowały, iż Prusy uzyskały bezpośrednie połączenie z resztą państwa niemieckiego. Odegrały one istotną rolę, zarówno w przeprowadzeniu niemieckiej agresji na Polskę we wrześniu 1939 r., jak i w ataku Niemiec na ZSRR w czerwcu 1941 r.²⁷².

Władze Polski podczas kampanii wrześniowej, a następnie rząd polski na emigracji, bacznie przypatrywały się kwestii powojennego statusu obszaru Prus Wschodnich. W październiku 1939 r. w instrukcji dla szefów polskich placówek dyplomatycznych podkreślano, iż głównym dążeniem polskiego rządu jest odzyskanie niepodległości, zlikwidowanie problemu utrzymania suwerenności niemieckiej w tym regionie oraz jego kontrola przez Polskę. Dowodzono, że podział Prus Wschodnich miałby stanowić główny warunek przyszłego ładu pokojowego²⁷³. Postulowano, aby obszar ów włączyć do terytorium państwa polskiego, gdyż nigdy nie stanowił on integralnej części etnicznego terytorium Niemiec. Przytaczano argumenty: geograficzne, historyczne, etniczne, gospodarcze, a przede wszystkim konieczność zapewnienia przyszłego bezpieczeństwa Polsce i Europie. Argumentacja ta stopniowo została uznana przez aliantów zachodnich, którzy zaaprobowali zasadność zdemilitaryzowania „arsenału III Rzeszy” i likwidacji niemieckiego władztwa w Prusach Wschodnich. Skłonni byli także poprzeć postulat inkorporacji tego obszaru do Polski. Zainteresowanie Prusami Wschodnimi wyraził jednak również Związek Radziecki, który podczas rozmów prowadzonych w Moskwie 16 grudnia 1941 r. przez brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Anthony Edena

²⁷⁰ P. Eberhardt, *Obwód Kaliningradzki. Wczoraj, dziś, jutro*, „Przegląd wschodni” 1994. Zob. M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie ...*, s. 61-62.

²⁷¹ P. Eberhardt, *Obwód Kaliningradzki. Wczoraj, dziś, jutro ...*, s. 62.

²⁷² M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie ...*, s. 62-63.

²⁷³ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 24.

i Józefa Stalina zażądał włączenia „Tylży i niemieckich terytoriów na północ od rzeki Niemen”²⁷⁴ do Litewskiej SRR.

W trakcie konferencji ministrów spraw zagranicznych Wielkiej Trójki w Moskwie w dniach 18-30 października 1943 r. przygotowującej spotkanie szefów rządów w Teheranie uzgodniono, że „Prusy Wschodnie powinny być odłączone od Niemiec”²⁷⁵. W owym czasie alianci stali na stanowisku, iż „prowincję wschodniopruską powinna otrzymać Polska”²⁷⁶.

Podczas konferencji w Teheranie J. Stalin w rozmowach z Franklinem Delano Rooseveltem i Winstonem Churchillem podkreślił, że ZSRR nie ma niezamarzających portów na Morzu Bałtyckim, dlatego tak ważne byłoby posiadanie portów Królewca i Kłajpedy wraz z odpowiednią częścią obszaru Prus Wschodnich. Podczas rozmów wskazywano, że historycznie były to ziemie słowiańskie, zamieszkiwane przez przodków „narodu radzieckiego”. Zdaniem J. Stalina samo przekazanie omawianego terytorium stanowić miałyby swoistą rekompensatę za ofiary poniesione przez ZSRR ze strony Niemiec. Stanowisko to bardzo szybko poparte zostało przez aliantów, którzy uznali radzieckie roszczenia za moralnie uzasadnione. Potwierdzeniem tego były słowa ambasadora brytyjskiego w Moskwie z 2 lutego 1944 r., który stwierdził: „Co się tyczy żądań sowieckich odnośnie Królewca i części Prus Wschodnich, jest to potraktowane jako żądanie absolutne, nad czym Rosjanie nie chcą dopuścić do dyskusji i stwierdzają, że żądają tego nie dla siebie, ale dla Litwy. Według nich Królewiec posiada mniejszość Litewską, nigdy nie był polskim, poza tym posiada wspaniale rozbudowany port niezamarzający, a Labiawa i Kłajpeda są małymi portami w porównaniu z Królewcem. Rosja potrzebuje właśnie takich portów, Polska przecież ma Gdańsk i Gdynię, a jeśli sobie życzy, także Szczecin”²⁷⁷. Trudno jednoznacznie przyjąć rosyjską argumentację, aby niezamarzający port z kawałkiem obszaru Prus Wschodnich oraz obecność mniejszości litewskiej w Królewcu były podstawą tak zdecydowanych działań strony rosyjskiej. Trudno także zakładać, aby cele Stalina odnosiły się wyłącznie do zapewnienia kontroli nad Niemcami czy Polską, raczej skłonić się można ku stwierdzeniu, że miałyby one spełniać rolę polegającą na utrzymaniu nadzoru nad

²⁷⁴ W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie a bezpieczeństwo europejskie*, Komunikaty Warmińsko-Mazurskie, 1996, nr 2, s. 12.

²⁷⁵ G.H. Goring, *Das nördliche Ostpreussen Gestern und Heute*, Bonn 1995, s. 8.

²⁷⁶ E. Wojnowski, *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej – od obszaru zamkniętego ku regionowi współpracy (1946-2006)*, Olsztyn 2006, s. 9.

²⁷⁷ W. Wrzesiński, *Prusy Wschodnie a bezpieczeństwo ...*, s. 177.

republikami bałtyckimi oraz strategiczną kontrolę Bałtyku²⁷⁸. Twarde stanowisko radzieckiego rządu w rokowaniach z Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego w dniach 26-27 lipca 1944 r. ostatecznie zakończyło kwestie przyjęcia ustaleń z Teheranu. W porozumieniu z dnia 27 lipca o granicach w art. 2 podzielono obszar Prus Wschodnich między Polskę a Związek Radziecki. Układ stanowił, iż: „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Rząd ZSRR umówiły się, że północna część terytorium Prus Wschodnich wraz z miastem i portem Königsberg odchodzi do Związku Radzieckiego, cała zaś pozostała część Prus Wschodnich oraz obwód gdański z miastem i portem Gdańsk odchodzi do Polski”²⁷⁹. W dokumencie nie określono jednoznacznie linii rozgraniczającej polską i radziecką część obszaru pruskiego. Zgodnie z danymi (dr Bolesława Drobnera, Edwarda Osóbki-Morawskiego i Michała Roli-Żymierskiego) J. Stalin podczas rozmów w Moskwie miał przedstawić mapę, na której „na wschodzie umowna linia Curzona pozostawiała Rosjanom całą Puszcę Białowieską i znaczną część Suwalszczyzny. Na północy biegła czerwona linia podziału przez Prusy Wschodnie w ten sposób, że cały Zalew Wiślany i cała północna ich część przypadała Rosji”²⁸⁰.

Podczas konferencji w Jałcie w lutym 1945 r. przywódcy trzech mocarstw potwierdzili swoje stanowisko z Teheranu dokonując podziału Prus Wschodnich między Polskę i ZSRR (mimo że końcowy dokument konferencji nie zawierał zapisów w tej kwestii). Uzgodniono, że północna część obszaru Prus Wschodnich wzdłuż linii od radzieckiej granicy, na północ od miejscowości Wiżajny, dalej na północ Gołdapi w kierunku Nordenburga, Pruskiej Hławy, na północ od Braniewa z miastem i portem Królewiec pozostawałaby w granicach ZSRR; zaś całą pozostałą część Prus Wschodnich wraz z obwodem gdańskim, z miastem i portem Gdańsk w granicach Polski. Następnie, podczas konferencji w Poczdamie zarządzono likwidację Prus Wschodnich²⁸¹.

Polsko-rosyjska umowa graniczna²⁸² zawarta w dniu 16 sierpnia 1945 r., w art. 3 określa północny odcinek granicy polsko-radzieckiej następująco: „Aż do ostatecznego rozstrzygnięcia zagadnień terytorialnych przy uregulowaniu pokojowym część granicy

²⁷⁸ E. Wojnowski, *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej...*, s. 10.

²⁷⁹ T. Baryła, *Okręg Mazurski w raportach Jakuba Prawina, wybór dokumentów z 1945 r.*, Olsztyn 1996, s. XVIII.

²⁸⁰ Ibidem, s. X. Zob. P. Eberhardt, *Formowanie się polskiej granicy wschodniej po II wojnie światowej*, *Dzieje Najnowsze*, Rocznik L 2018, s. 88-89.

²⁸¹ Warto podkreślić, że podczas rozmów polsko-radzieckich w Moskwie w 1945 r. strona polska bezskutecznie usiłowała uzyskać zgodę na korektę ustalonej wcześniej linii granicy, żądając m.in. pozostawienia po stronie polskiej całego Kanału Mazurskiego oraz swobodnej żeglugi polskich statków z Zalewu Wiślanego przez Cieśninę Piławską. Zob. T. Baryła, *Okręg Mazurski w raportach Jakuba Prawina ...*, s. XVIII.

²⁸² Dz. U. Nr 35 z 1947 r., poz. 167.

polsko-radzieckiej, przylegająca do Morza Bałtyckiego, zgodnie z decyzją Konferencji Berlińskiej będzie przebiegała wzdłuż linii od punktu na wschodnim wybrzeżu Zatoki Gdańskiej – ku wschodowi i na północ od miasta Braunsberg (Braniewo) – Goldap (Gołdap) do punktu, w którym ta linia zbiega się z linią graniczną opisaną w artykule drugim niniejszej umowy”²⁸³.

Sztucznie wyznaczona granica rozdzielała obszar Prus Wschodnich na część: polską liczącą 23 805 km² i radziecką obejmującą obszar 13 181 km² wraz z miastem Królewiec (Königsberg). Miasto Kłajpeda (Memel) z okolicą zostało przekazane Litewskiej FSRR. Podzielono także zlewisko Zalewu Wiślanego, z czego 62% przypadło Polsce, zaś 38% w tym Cieśnina Pilawska Związkowi Radzieckiemu. Międzynarodowy status prawny granic został później potwierdzony w Akcie Końcowym KBWE z sierpnia 1975 r., Układzie „2+4” z września 1990 r. oraz polsko-rosyjskim traktacie o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z maja 1992 r.²⁸⁴.

Prusy Wschodnie, które przez stulecia stanowiły zintegrowany geograficznie i politycznie region, zostały trwale podzielone bez uwzględnienia istniejących tam powiązań społecznych, gospodarczych, kulturalnych i komunikacyjnych. Biegnąca w linii prostej granica w praktyce oznaczała odcięcie miast od wsi, a w niektórych przypadkach wręcz przedzielała dotychczasowe gospodarstwa rolne i budynki. Przerwaniu uległo: 10 z 13 szlaków kolejowych, 30 z 32 dróg kołowych, żeglowny szlak Schippenbeil (Sępólno) – Königsberg (Kaliningrad) oraz niedokończony Kanał Mazurski²⁸⁵.

Obecnie ocenia się, iż zwolennicy przekazania władzy nad obszarem królewieckim ZSRR nie dostrzegali w pełni jego geopolitycznego i geostrategicznego znaczenia. Królewiec stał się niezwykle istotnym elementem w dominacji politycznej i utrzymaniu sowieckich wpływów w regionie morza bałtyckiego, odcinając tym w naturalny sposób Litwę, Łotwę i Estonię od bezpośredniego kontaktu z Europą²⁸⁶. W Polsce dominowało przekonanie, że obwód królewiecki zostanie włączony do radzieckiej Litwy, która miała z tymi ziemiami powiązania etniczne i historyczne oraz bezpośrednio z nimi sąsiadowała.

²⁸³ Umowę uzupełniło późniejsze porozumienie o wytyczeniu istniejącej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego oraz protokół o rozgraniczeniu polskich i radzieckich wód terytorialnych w Zatoce Gdańskiej. Zob. P. Eberhardt, *Polska granica wschodnia 1939-1945*, Warszawa 1995, s. 203.

²⁸⁴ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 27.

²⁸⁵ Ibidem, s. 28.

²⁸⁶ Ibidem, s. 28.

Nie spodziewano się jednak, że w miejsce zlikwidowanej enklawy niemieckiej powstanie nowa, tyle że tym razem radziecka²⁸⁷.

W sierpniu 1945 r. w Moskwie odbyły się rozmowy dotyczące polsko-radzieckiej umowy o wspólnej granicy, podczas których Stanisław Mikołajczyk, ówczesny wicepremier Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej, starał się uzyskać zgodę na korektę (ustalonej na konferencji w Poczdamie) linii granicy rozdzielającej obszar Prus Wschodnich. Wnioskował, aby linię granicy oprzeć na dorzeczu Łyny pozostawiając po stronie polskiej cały Kanał Mazurski. Strona radziecka jednoznacznie sprzeciwiła się tym żądaniom, odrzucając także propozycję swobodnego wychodzenia polskich statków z Zalewu Wiślanego przez Cieśninę Pilawską. Warto wskazać, że choć polsko-radziecka umowa graniczna²⁸⁸ z 16 sierpnia 1945 r. zapewniała Polsce możliwość korzystania z żeglugi po całym Zalewie, to jednak w wyniku jednostronnego postanowienia ZSRR zostały przerwane wszelkie połączenia komunikacyjne, a to z kolei spowodowało odcięcie polskich portów od Bałtyku. Linię graniczną wyznaczono ok. 30 km na południe od ustalonego równoleżnika 54°30' przecinając Zalew Wiślany²⁸⁹.

W trakcie obejmowania terenów przez polskie władze, komendanci rosyjscy zajęli stanowisko czynnika nadrzędnego kierując się zasadą dowolności działania w kwestii określenia przebiegu granicy polsko-rosyjskiej. Rozstrzygnięciu sprawy nie pomógł fakt, że do tego czasu nie udało się skutecznie powołać komisji delimitacyjnej (po zawarciu umowy z 16 sierpnia 1945 r.). W związku z zaistniałą sytuacją polecono ekspertom przygotowanie poprawek do ustalonej prowizorycznie linii granicy. Zgodnie z opracowaniami grupy eksperckiej wymogi racjonalnego zagospodarowania polskiej części obszaru Prus Wschodnich wymagały przesunięcia granicy co najmniej o 5 km na północ od linii Darkiejmy, Gierdawy, Frydland, Pruska Hława, Cynt, Święta Siekierka. Wydawało się to być zasadne biorąc pod uwagę fakt, że w ten sposób przesunięta granica zapobiegłaby zniszczeniu infrastruktury komunikacyjnej, co było warunkiem zasiedlenia i zagospodarowania tych ziem. Powyższych propozycji jednak nie uwzględniono, a komisji delimitacyjnej nie udało się w latach 1946-1947 zakończyć prac. Do rozmów powrócono dopiero dekadę później, w 1957 r. Prace zwieńczono wówczas podpisaniem

²⁸⁷ A. Wakar, *Martwa granica*, „Borussia” 1992, s. 56.

²⁸⁸ Umowę ratyfikowano w dniu 4 lutego 1946 r., a ogłoszono w roku następnym. Opóźnienie w jej ogłoszeniu uzależnione było od czasu ustalania faktycznego przebiegu linii granicznej między Stronami.

²⁸⁹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 29.

dokumentów delimitacyjnych, ustalających ostateczną linię granicy państwowej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich w części przylegającej do Morza Bałtyckiego oraz rozgraniczając wody terytorialne w Zatoce Gdańskiej. W tym kształcie granica trwa do dziś²⁹⁰.

Zanim polskie organy przejęły władzę na nowych terenach, obszar ów zajmowany był przez Armię Czerwoną, która organizowała tam radziecką administrację w postaci komendantur wojskowych. Głównym zadaniem komendantur było stworzenie materialnego zaplecza dla walczących oddziałów oraz ochrona mienia niemieckiego (mienia uznawanego za zdobycz wojenną, którą w większości wywożono w głąb ZSRR)²⁹¹. Powołując się na Bożenę Domagałę warto przypomnieć, że: „Czego nie można było wywieźć uległo zniszczeniu, by nie wpadło w polskie ręce. Obyczaj traktowania tych ziem jako swoistej rekompensaty za zniszczenia i krzywdy wyrządzonej przez Niemców w czasie wojny upowszechnił się także wśród ludności polskiej. Zorganizowane grupy szabrowników grasowały przede wszystkim w powiatach południowych stając się postrachem nie tylko dla Mazurów czy Warmiaków, ale i osiedlających się tu na stałe repatriantów i osadników”²⁹².

W porozumieniu z dowództwem 3 Frontu Białoruskiego na nowo wcielonych obszarach rozpoczęto proces kształtowania się polskich struktur administracyjnych. W lutym 1945 r. rozpoczęło działalność Biuro Pełnomocnika Rządu RP na Prusy Wschodnie, którego głównym zadaniem było koordynowanie napływu polskich urzędników organizujących tamtejszą administrację. Okręg IV Prusy Wschodnie utworzony przez Radę Ministrów 14 marca 1945 r. z ziem zachodnich i północnych przemianowano wkrótce na Okręg Mazurski. Obejmował on obszar 27 tys. km² i składał się z 27 powiatów Warmii, Mazur i Powiśla (wkrótce 4 spośród nich włączono do województwa gdańskiego tj.: elbląski, malborski, sztumski, kwidzyński; a 3 do białostockiego tj.: ełcki, gołdapski i olecki). Po likwidacji starostwa gierdawskiego Okręg Mazurski liczył 19 powiatów zaś jego obszar zmniejszył się do 21 368 km²²⁹³.

Za początek oficjalnej działalności polskich władz można uznać dzień 30 marca 1945 r., w którym to Pełnomocnik Rządu polskiego ppłk Jakub Prawin objął władzę w Okręgu Mazurskim, mimo iż teren ów nadal był kontrolowany przez wojsko

²⁹⁰ E. Wojnowski, *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej...*, s. 13-14.

²⁹¹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 30.

²⁹² B. Domagała, *Warmia i Mazury – dezintegracja i tożsamość po 1945 roku*, „Borussia” 1992, nr 3-4, s. 56.

²⁹³ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 30.

radzieckie. Władzę zaczęto przekazywać stronie polskiej dopiero od maja 1945 r., a ostatnie oddziały Armii Czerwonej opuściły region z końcem roku. Ustalono, że na ziemiach tych będzie obowiązywała przedwojenna organizacja administracji terenowej z podziałem na: województwa, powiaty, gminy i wsie. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 29 maja 1946 r. utworzono województwo olsztyńskie, a w miejsce Urzędu Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski zajął Olsztyński Urząd Wojewódzki. Rozpoczęły także swą działalność: urzędy starostów, rady narodowe: miejskie, gminne, powiatowe oraz zarządy miejskie.

W owym czasie równolegle rozpoczął się także proces wysiedleń ludności niemieckiej²⁹⁴. Zalegalizowaniu wysiedleń służył m.in. dekret rządowy z 13 września 1946 r. O wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej, zmieniony potem dekretem z 28 października 1947 r.²⁹⁵. Jednocześnie rozpoczęto zasiedlanie terenów ludnością z Polski centralnej, byłych Kresów Wschodnich oraz Pomorza. Szacuje się, iż w latach 1945-1948 z Kresów Wschodnich i Wileńszczyzny na obszar Warmii i Mazur napłynęło ogółem 122 tys. polskich osiedleńców. W Olsztynie stanowili oni 42,8% ogółu mieszkańców, zaś w odniesieniu do poszczególnych powiatów stanowili oni odpowiednio: lidzbarski (43,7%), kętrzyński (38,1%), braniewski (37%)²⁹⁶. Od maja 1947 r. rozpoczęto osiedlanie ludności ukraińskiej przymusowo wysiedlanej w ramach „Akcji Wisła”. Ludność tę kierowano do najmniej zasiedlonych północnych powiatów: pasłęckiego, braniewskiego, giżyckiego, węgorzewskiego i innych²⁹⁷. Ogółem na teren Polski przesiedlono ok. 150 tys. Ukraińców.

Na mocy ustawy z dnia 28 kwietnia 1948 r. O obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziem Odzyskanych nastąpiło przyznanie ludności miejscowej obywatelstwa polskiego²⁹⁸. W czerwcu 1946 r. powołano Okręgowy Polski Komitet Narodowościowy przy Urzędzie Pełnomocnika Rządu na Okręg Mazurski, którego głównym zadaniem było orzekanie i wydawanie zaświadczeń o przynależności do narodu polskiego²⁹⁹.

²⁹⁴ W sierpniu 1945 r. z Olsztyna wyjechało 1500 osób, a z powiatu nidzickiego ok. 1700 osób. Przebieg wysiedleń nasiliły organizowane przesiedlenia zbiorowe oraz masowo wydawane przepustki na wyjazd.

²⁹⁵ G. Strauchold, *Próba stworzenia jednolitego społeczeństwa ziem zachodnich i północnych w powojennej dekadzie*, „Borussia” 2000, nr 22, s. 78.

²⁹⁶ S. Żyromski, *Procesy migracyjne w województwie olsztyńskim w latach 1945-1949*, Olsztyn 1971, s. 22.

²⁹⁷ Zob. Pismo Ministerstwa Ziem Odzyskanych z 31 lipca 1947 r. dotyczące rozmieszczenia przesiedlonej ludności ukraińskiej na terenie Ziem Uzyskanych (A.P. w Olsztynie sygn. 391/1342).

²⁹⁸ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziem Odzyskanych, Dz. U. Nr 15 z 1946 r., poz. 106.

²⁹⁹ G. Strauchold, *Zagadnienia ludności niemieckiej na tzw. Ziemach Odzyskanych w latach 1945-46 w opinii polityków i publicystów*, „Borussia” 1996, nr 12, s. 103.

Przebieg weryfikacji narodowej w latach 1945-1949 był niezwykle zróżnicowany. Warmiacy w większości dobrowolnie zgodzili się na przyjęcie obywatelstwa polskiego, natomiast Mazurzy wciąż uważali się za Niemców lub też za niemieckich Mazurów³⁰⁰. Rozpoczynając akcję przesiedlania ludności na obszar Warmii i Mazur nie spodziewano się trudności, jakie z tego powodu mogły wyniknąć. Różnice kulturowe, wyznaniowe oraz światopoglądowe często stanowiły źródło konfliktów miejscowej ludności z nowoprzybyłymi przesiedleńcami. Ludność przyznająca się do narodowości polskiej nie potrafiła odnaleźć się w nowych uwarunkowaniach, zaś przymus repolonizacji i związane z nim zakazy skutkowały krytycznym podejściem do władz i nowego układu politycznego. Zdaniem Andrzeja Saksona: „Mazurzy i Warmiacy pozostawieni zostali przed dramatycznym wyborem: opowiedzieć się za polskością i pozostać w swych ojczystych stronach zachowując swój dobytek lub też, okazując wierność niemieckiemu poczuciu narodowemu, skazać się na wysiedlenie i poniewierkę”³⁰¹.

Posuwający się proces centralizacji, ideologizacji i uniformizacji form życia uniemożliwiał organizowanie się i akcentowanie różnorodności poszczególnych grup. Do końca lat 80-tych istniał zakaz tworzenia struktur niezgodnych z interesem państwa przez Polaków pochodzących z Kresów Wschodnich oraz miejscowej ludności niemieckiej. Odrębna narodowość, kultura i wyznanie stanowiły przyczynę wyobcowania tejże ludności oraz sprawiły, że przez długi czas izolowała się ona żyjąc we własnym, zamkniętym kręgu z otaczającym ją poczuciem tymczasowości, prowizoryczności i braku bezpieczeństwa³⁰². Pomimo tego, że z upływem czasu różnice powoli zacierają się, to poczucie tymczasowości wciąż stanowiło istotny problem w odniesieniu do uzyskania poparcia dla działalności władz. Zdaniem B. Domagały: „Był on szczególnie niszczący na ziemiach przyłączonych po 1945 r. tak ze względu na brak wykształconej struktury więzi społecznych, jak i na kwalifikacje polityczno-moralne przysłanej tu elity partyjnej (...). Obiektem walki stają się nie tylko przeciwnicy polityczni, ale i zwykli ludzie niepasujący do nowej rzeczywistości. Koncepcja <<wroga klasowego>> staje się coraz pojemniejsza, a obiektem zainteresowania są nie tylko konkretne czyny, ale i poglądy, nastroje, opinie”³⁰³.

³⁰⁰ W okręgu Warmińsko-Mazurskim po przeprowadzonej akcji weryfikacyjnej obywatelstwo polskie nadano ponad 69 tys. osób miejscowej ludności.

³⁰¹ A. Sakson, *Warmia i Mazury po 1945 roku - nowa tożsamość czy dezintegracja*, „Borussia” 1992, nr 3-4, s. 48.

³⁰² W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 34.

³⁰³ B. Domagała, *Warmia i Mazury – dezintegracja i tożsamość ...*, s. 63.

W 1956 r. nastąpiły zmiany umożliwiające przesiedlonej na Warmię i Mazury ludności ukraińskiej założenie kilku szkół, parafii grekokatolickich i cerkwi. Tegoż roku powstało także Ukraińskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne. W odniesieniu do ludności niemieckiej nastąpiła możliwość wyjazdu na stałe do Niemiec, co w powiązaniu z tzw. drugą repatriacją Polaków ze ZSRR powodowało powolne ujednolicanie się charakteru narodowego na tym terenie³⁰⁴.

Zdaniem A. Saksona ludność zamieszkałą na Warmii i Mazurach można było podzielić na cztery główne grupy:

- ludność dawnych Prus Wschodnich (w tym Niemcy, Mazurzy i Warmiacy),
- osadnicy z Polski centralnej,
- wysiedleńcy (repatrianci), głównie z terenów Wołynia i Wileńszczyzny,
- Ukraińcy przymusowo wysiedleni w ramach Akcji „Wisła” w 1947 r.³⁰⁵.

Poważny problem obok kwestii narodowościowych stanowiła sytuacja gospodarcza, podporządkowana polityce władz i odgórnie narzuconym priorytetom. We wrześniu 1945 r. istniało w regionie ok. 160 gospodarstw państwowych o areale ok. 80 tys. hektarów, stopniowo uruchamiano także zakłady przemysłowe oraz rozpoczęto odbudowę linii energetycznych i kolejowych. Zaczęło rozwijać się także prywatne rzemiosło i drobny przemysł. Od 1948 r. przystąpiono do nacjonalizacji istniejących fabryk. Duże zakłady przemysłowe (maszynowy, chemiczny, spożywczy) zaczęły powstawać dopiero w latach 70.³⁰⁶. Rosła także liczba niewielkich gospodarstw rolnych (do 10 ha), jednak na skutek zmian w polityce rolnej w latach 70. XX w. uległa ona zahamowaniu. Decyzją władz centralnych inwestowano w rozwój Państwowych Gospodarstw Rolnych, które były miejscem pracy dla znacznego odsetka miejscowej ludności. Stąd też, prowadzone badania wskazują, iż późniejsza ich likwidacja była jedną z przyczyn najwyższej w kraju stopy bezrobocia.

Obszar Warmii i Mazur podlegał wielokrotnym zmianom administracyjno-terytorialnym. Zgodnie z Ustawą z marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej³⁰⁷ zlikwidowano dotychczasowy podział administracji publicznej oraz zniesiono urzędy starostów, burmistrzów i wójtów; w miejsca których powołano

³⁰⁴ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 36.

³⁰⁵ Ibidem, s. 36-37. Zob. A. Sakson, *Stosunki narodowościowe na Warmii i Mazurach 1945-1997*, Poznań 1998, s. 107-166, 128-139.

³⁰⁶ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 37.

³⁰⁷ Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. Nr 14 z 1950 r., poz. 130.

prezydium rad narodowych. W tymże roku dokonano także zmian granic województwa olsztyńskiego, włączając w jego obszar powiat nowomiejski i działdowski.

Kolejna reforma administracyjna miała miejsce cztery lata później tj. w 1954 r., która swoim działaniem dokonała likwidacji gmin, a na ich miejsce powołała gromady z gromadzkimi radami narodowymi³⁰⁸. Ponownie powrócono do gminy, jako podstawowej jednostki podziału administracyjno-gospodarczego, dopiero w 1972 r. (w województwie olsztyńskim utworzono wówczas 95 gmin)³⁰⁹.

Kolejna reforma (1975 r.) wprowadziła dwustopniowy podział administracyjny państwa. Przywrócono urzędy wojewódzkie i wójtowskie, a zlikwidowano powiaty. Obszar województwa został zmniejszony do 12,3 tys. km² i obejmował po reformie 21 miast, 55 gmin i 997 sołectw³¹⁰.

W wyniku zmian systemowych przełomu lat 80. i 90. XX w. podzielono kompetencje administracji rządowej i samorządowej przywracając samorządy miejskie i wiejskie, zaś przełom polityczny z 1989 r. i późniejsze zmiany w Polsce stworzyły nową sytuację w wymiarze politycznym i społecznym. Nastąpiło odejście od polityki narodowościowej, a zamieszkujące tu mniejszości narodowe i etniczne oraz grupy regionalne uzyskały nowe możliwości rozwoju i działania³¹¹.

Istotne zmiany demograficzne, społeczno-gospodarcze, administracyjne i polityczne zachodziły także po drugiej stronie pogranicza, w części radzieckiej. Powojenną historię obwodu królewieckiego można generalnie podzielić na 3 okresy: lata 1945-1952 (utworzenie obwodu), 1953-1991 (rozwój w ramach ZSRR), okres po 1991 r. do chwili obecnej (rozwój obwodu królewieckiego jako samodzielnej enklawy Federacji Rosyjskiej)³¹².

We wrześniu 1945 r. z ziem Prus Wschodnich włączonych do ZSRR utworzono Königsberski (Koenigsberski) Specjalny Okręg Wojenny, zaś w dniu 7 kwietnia 1946 r.

³⁰⁸ Ustawa z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz.U. Nr 43 z 1954 r., poz. 191.

³⁰⁹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 38.

³¹⁰ E. Wojnowski, *Ku nowemu społeczeństwu*, [w:] *Warmia i Mazury. Zarys dziejów*, red. B. Łukaszewicz, Olsztyn 1985, s. 713.

³¹¹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 38-39.

³¹² Zob. W. Suworow, *The Problems of Historical Chronology*, [w:] *The International Jubilee Conference, Devoted to the 50th Anniversary of Kaliningrad Region of the Russian Federation - Abstracts*, Kaliningrad 1996, s. 4. Podobnego podziału dokonał również W. I. Galcow, wyodrębniając dwa okresy: pierwszy tzw. radziecki obejmujący lata 1945-1991 (było to kształtowanie się obwodu królewieckiego po wojnie), drugi zaś tzw. postradziecki (po 1991 r.). Zob. W.I. Galcow, R. Sudziński red, *Kaliningradskoja oblast Rossijskoj Fiedieracji – istorija i sowriemiennost*, Włocławek 2004, s. 20-21. W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 38-39. Zgodnie należy przyjąć, iż autorzy rok 1991 traktują jako przełomowy dla historii omawianego obszaru.

dekretem Prezydium Rady Najwyższej ZSRR utworzono Obwód Koenigsberski w składzie Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Dekretem z 4 lipca 1946 r. dokonano zmiany nazwy obwodu na kaliningradzki, a miastu nadano nazwę Kaliningrad (na cześć zmarłego przewodniczącego Prezydium Rady Najwyższej ZSRR Michaiła Kalinina). W tym samym roku dokonano powołania administracji cywilnej (1 obwodową, 3 miejskie, 14 rejonowych) i Komitetu Wykonawczego Rady Delegatów Ludu Pracującego Obwodu Kaliningradzkiego. W marcu 1947 r. utworzono miejscowy komitet partii bolszewickiej oraz przeprowadzono pierwsze wybory do rad miejskich³¹³.

Szybko przystąpiono również do zmian nazw geograficznych i nazw miejscowości używając symboliki radzieckiej³¹⁴. Królewiec (*Königsberg*) zamieniono na Kaliningrad, Tylżę (*Tilsit*) na Sowieck, Gąbin na Gusiew; utworzono także szereg nowych miejscowości, m.in. Czerniachowsk, Krasnoznamensk, Oktjabr. W duchu radzieckim rozpoczęto aktywną przebudowę regionu polegającą m.in. na zacieraniu śladów historii tych ziem. Niszczono lub wywożono w głąb Rosji liczne zabytki i pamiątki świadczące o kulturze dziedzictwa Prus Wschodnich, odrzucano wszystko co wschodniopruskie i niemieckie.

Proces kształtowania się obwodu przebiegał w warunkach funkcjonowania strefy zamkniętej. Sytuacja międzynarodowa w okresie zimnowojennym sprawiała, iż głównym zadaniem władz było wzmacnianie kontroli nad tym obszarem: „Przesiedleńcom wydawano legitymacje, będące przepustką jednorazowego wjazdu do obwodu. Szczególnie dokładnie kontrolowano ruch osobowy na granicy z Litwą. Granica z Polską była pilnie strzeżona i właściwie zamknięta. Obwód był nasycony strukturami siłowymi – w samym Obwodowym Urzędzie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych służyło w końcu 1946 r. 5 tys. funkcjonariuszy. Liczbę stacjonujących w obwodzie żołnierzy szacuje się na 100 tys. Na potrzeby wojskowe pracowała zarówno gospodarka miast jak i wsi kaliningradzkich”³¹⁵. W połowie 1947 r. ponownie przeprowadzono podział administracyjno-terytorialny obwodu królewieckiego, którego wynikiem było utworzenie 21 rejonów w tym 17 wiejskich i 4 miejskie w Kaliningradzie. Zmiany te nie okazały się jednak ostateczne i podlegały dalszym przeobrażeniom.

³¹³ E. Wojnowski, *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej ...*, s. 15.

³¹⁴ A. Sakson, *Od Kłajpedy do Olsztyna...*, s. 157-160.

³¹⁵ Ibidem.

Istotne zmiany zaszły również w strukturze ludności, gdyż na skutek działań wojennych i późniejszych deportacji, a także licznych ucieczek na Zachód obszar obwodu został wyludniony. Na mocy uchwały Rady Ministrów ZSRR nr 3547-1169s „O przesiedleniu Niemców z Obwodu Kaliningradzkiego RFSRR do radzieckiej strefy okupacji Niemiec” uzupełnionej tajnym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych ZSRR z 14 października 1947 r. „O przesiedleniu Niemców z Obwodu Kaliningradzkiego RFSRR do Radzieckiej Strefy Okupacyjnej w Niemczech” rozpoczęto proces przymusowych wysiedleń, który w ciągu trzech lat objął ponad 100 tys. osób³¹⁶. W związku z tym, że na omawianym terenie brakowało ludzi zdolnych do pracy, priorytetowym zadaniem ówczesnych władz stał się proces możliwie najszybszego ich zasiedlenia. W związku z powyższym nowo przybyłej ludności oferowano bezzwrotne pożyczki, ulgi finansowe oraz kredyty na zagospodarowanie³¹⁷.

Od 1946 r. terytorium obwodu zaczęto zasiedlać ludnością ze środkowej części Rosji oraz Białorusi. Byli to m.in. wojskowi zajmujący się rozbrojeniem, rozminowaniem i rozbiórką ruin; żołnierze wycofani z frontu; oddelegowani inżynierowie, rolnicy i robotnicy oraz mieszkańcy ZSRR wywiezieni podczas wojny na roboty do Niemiec i zesłancy z obozów³¹⁸.

Należy podkreślić, że masowy napływ ludności (często wbrew własnej woli), rozłąka z rodzinami, poczucie osamotnienia, wrogości oraz niedobór żywności i miejsc zakwaterowania skutkowały tym, że część emigrantów decydowała się na opuszczenie obwodu³¹⁹. Przesiedleńców w większości stanowili Rosjanie (ponad 70%), Białorusini (ponad 8%), Ukraińcy (ok. 6%). Ludność napływową charakteryzowała odmienna kultura, tradycja i obyczaje, stanowiące pewnego rodzaju swoisty konflikt między tym co stare – niemieckie, a tym co nowe radzieckie³²⁰: „Wszystko to spowodowało, że jeszcze 30 lat po wojnie ludzie żyjący tutaj nie mogli z przekonaniem powiedzieć: mieszkamy u siebie w domu. Nie czuli się gospodarzami”³²¹. Warto chociażby wspomnieć, że brak kontaktów z zagranicą oraz ograniczone kontakty z resztą kraju sprawiały, iż mieszkańcy obwodu czuli się jeszcze bardziej odizolowani i osamotnieni. Realizowana polityka

³¹⁶ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 43.

³¹⁷ Zob. M.J. Zieliński, *Subjects of the Empress. Wider Context of Regional History Education on East Prussia and Identity Processes in Contemporary Kaliningrad Oblast*, s. 3-4, file:///C:/Users/kom1/Desktop/sn.1629-4377.pdf, [dostęp: 16.12.2016].

³¹⁸ Ibidem, s. 44.

³¹⁹ Szacuje się, że ok. 1/5 wszystkich przesiedleńców obwodu królewieckiego ponownie go opuściła.

³²⁰ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 44.

³²¹ G.W. Kretinin, *Współczesne problemy kulturalne i polityczne obwodu kaliningradzkiego*, „Borussia” 1992, nr 3-4, s. 85.

władz konsekwentnie dążyła do stworzenia typowego społeczeństwa radzieckiego, pozbawionego korzeni, w którym nie istniały problemy kulturowych odrębności ani mniejszości narodowych³²².

Priorytetowym założeniem polityki centralnej Moskwy wobec obwodu królewieckiego była jego integracja z systemem radzieckim. Proces ów przebiegał w sposób odmienny w porównaniu, np. z zajętymi przez ZSRR państwami Pribałtyki. Przyczyną tego stanu rzeczy było m.in. to, że Prusy Wschodnie nigdy nie były częścią Rosji³²³, terytorium to traktowano jako wojenne trofeum ZSRR, odmienny był tu także system ekonomiczno-społeczny i cywilizacyjny³²⁴. Jednak wraz z nowym pokoleniem, urodzonym już na terenie obwodu, zaczęło pojawiać się poczucie przynależności i identyfikacji. Powoli zaczął formułować się światopogląd „społeczeństwa kaliningradzkiego” (ludzi praktycznie oderwanych od swych korzeni, mieszkających w regionie otoczonym innymi państwami o innych obyczajach, kulturze i językach). Można zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że: „(...) region przez stulecia kształtujący swój niepowtarzalny historyczno-kulturalny obraz, stał się miejscem życia ludzi, którym nie pozwalano nawet myśleć o widocznych cechach nowego dla nich środowiska życiowego. Oczywiście nie mogło to trwać wiecznie. Im dłużej rosyjscy przesiedleńcy żyli na tej ziemi, tym silniej przejawiała się w nich chęć poznania jej historii. Tak więc przedwojenna historia, na którą z góry był nałożony zakaz, była stopniowo odkrywana przez przesiedleńców”³²⁵.

Sytuacja zaczęła zmieniać się dopiero po 1989 r. wraz z uzyskaniem przez RFSRR podmiotowości politycznej, co miało szczególnie ważne znaczenie po wyborze na Prezydenta RFSRR B. Jelcyna³²⁶. W dniu 8 października 1990 r. uchwałą Rady Najwyższej ZSRR zniesiono rygory regionu zamkniętego oraz rozpoczęto kontakty z sąsiadami tj.: Polską, Litwą, Niemcami i państwami skandynawskimi, a obszar obwodu stał się dostępny dla obywateli innych państw. Decyzja ta wynikała m.in. z podpisania 12 sierpnia 1990 r. tzw. „Układu 2 + 4” oraz parafowania 13 sierpnia 1990 r. układu

³²² W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 45.

³²³ Z wyjątkiem krótkiego okresu wojny siedmioletniej w XVIII w.

³²⁴ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 47-48.

³²⁵ E. Matthes, *Zaprieczchennoje wospominanie. Wozwraszczenije istorii Wostocznoj Prusii i regionalnoje soznaniye žitielej Kaliningradskoj Oblasti (1945-2001)*, Kaliningrad 2003, s. 82. Zob. W.T. Modzelewski *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 48-49; A. Sakson, *Od Kłajpedy do Olsztyna. Współcześni mieszkańcy byłych Prus Wschodnich: Kraj Kłajpedzki, Obwód Kaliningradzki, Warmia i Mazury*, Poznań 2011, s. 530-543.

³²⁶ E. Wojnowski, *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej...*, s. 100.

„O dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich”³²⁷.

2. PODSTAWY INSTYTUCJONALNO-PRAWNE WSPÓŁPRACY NA POGRANICZU POLSKO-ROSYJSKIM

Przystąpienie Polski do UE, a potem także Strefy Schengen spowodowało szereg zmian w zakresie współpracy zagranicznej z sąsiadami spoza Wspólnoty. Znoszenie szeregu barier i zacieśnianie kooperacji w ramach unijnych struktur wymusiło jednocześnie konieczność zaostrożenia środków bezpieczeństwa wobec państw trzecich. Nie oznaczało to jednak ograniczenia, czy wręcz zaprzestania kooperacji z nimi, tym bardziej, że część z nich była istotnym partnerem politycznym i ekonomicznym.

Pogranicze polsko-rosyjskie ze względu na swoją szczególną specyfikę stanowiło zatem obszar występowania zarówno zjawiska współpracy, jak i konkurencyjności (w układzie międzypaństwowym i regionalnym), pełniąc m.in. rolę swoistego pomostu pomiędzy Rosją a Europą.

Analizując znaczenie obszarów przygranicznych i współpracy bilateralnej na pograniczu polsko-rosyjskim trzeba dokonać pewnych ustaleń terminologicznych. Zgodnie z Ustawą o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r. granicą państwową jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną wyznaczoną na powierzchni ziemi, oddzielającą terytorium jednego państwa od innych państw lub od obszarów nie podlegających niczyjej suwerenności (np. morza pełnego). Granica państwa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi. Granice państw z reguły ustalają umowy międzynarodowe, określające ich przebieg lub sposób oznaczenia w terenie³²⁸.

Obszarem przygranicznym (granicznym bądź nadgranicznym) jest z kolei teren zlokalizowany przy granicy politycznej państwa. W Polsce przyjmuje się różne sposoby jego delimitacji: może on obejmować przygraniczne gminy, powiaty lub

³²⁷ Ibidem.

³²⁸ Ustawa o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r., Dz.U.1990 nr 78 poz. 461.

województwa³²⁹. Zdaniem Kazimierza Secomskiego cechą szczególną obszarów przygranicznych jest ich połączenie „wiązaniami kooperacji z terenami krajów sąsiadujących”. Wg. autora niezbędne w tym względzie są międzynarodowe porozumienia określające wspólny kierunek rozwoju regionu przygranicznego³³⁰. Strefa przygraniczna zdelimitowana została na podstawie definicji zawartej w Rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. przy założeniu, że najmniejszą jednostką administracyjną jest gmina. Jako strefę przygraniczną przyjęto obszar gmin sięgający nie dalej niż 30 km od granicy. Jeśli zaś część gminy jest położona w odległości między 30 a 50 km od linii granicy zalicza się ją mimo to do strefy przygranicznej³³¹.

Strefa nadgraniczna, zgodnie z art. 12 Ustawy o ochronie granicy państwowej, obejmuje z kolei cały obszar gmin przyległych do granicy państwowej, a na odcinku morskim - do brzegu morskiego. Jeżeli określona w ten sposób szerokość strefy nie osiąga 15 km, włącza się do niej także obszar gmin bezpośrednio sąsiadujących z gminami przyległymi do granicy państwowej lub brzegu morskiego³³².

Obszar pograniczny, pogranicze i obszar transgraniczny - to pojęcia o zbliżonym zakresie znaczeniowym. Rozumie się je jako teren położony w pobliżu granicy politycznej (po obu jej stronach)³³³ stanowiący obszar peryferyjny dla obu państw do których należy. W sytuacji, gdy zachodzą w nim procesy współpracy ponadgranicznej, staje się on obszarem współpracy transgranicznej lub obszarem transgranicznym³³⁴.

Obszar pograniczny w skrócie zwany pograniczem (ze względu na jego położenie) charakteryzuje zróżnicowanie etniczne i kulturowe. Jest to obszar stykowy, składający się z dwóch lub więcej części odrębnych państw, które w wyniku nawiązanych kontaktów

³²⁹ W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską*, [w:] *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2009, s. 27.

³³⁰ K. Secomski, *Ekonomia regionalna*, Warszawa 1982, s. 236.

³³¹ Zob. Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.Urz. UE nr L 405 z dnia 30 grudnia 2006 r., z późn. zm. Strefa przygraniczna obejmuje także obszary wymienione w załączniku do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną, Dz.Urz. UE nr L 347 z dnia 30 grudnia 2011 r.

³³² Ustawa o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r., Dz.U.1990 nr 78 poz. 461.

³³³ <http://www.karpacki.pl/euroregion-karpacki/euroregiony-w-/>, [dostęp: 15.05.2017].

³³⁴ W. Malendowski, M. Ratajczak red., *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000, s. 39.

wywierają na siebie wzajemne wpływy, zaś owo stykanie, a czasami wręcz mieszanie się kultur, czyni z pogranicza pewien rodzaj pomostu pomiędzy różnymi wartościami społeczno-kulturowymi³³⁵. Powołując się na Andrzeja Sadowskiego obszar pogranicza można rozpatrywać w trzech kategoriach. Pierwsza z nich odnosi się w głównej mierze do regionu, na którym dochodzi do kontaktu i współżycia dwóch lub więcej grup etniczno-kulturowych. W znaczeniu drugim pogranicze obejmuje różne formy współistnienia kultur, grup językowo-etnicznych oraz narodowościowych. Zaś w znaczeniu trzecim kategoria pogranicza ściśle związana jest z określonym typem człowieka oraz jego świadomości (zarówno jednostkowej jak i zbiorowej)³³⁶. W ujęciu socjologicznym pogranicze postrzegane jest przede wszystkim jako obszar kontaktu społeczno-kulturowego, niezależnie od stopnia przenikania się kultur czy stopnia zaangażowania lokalnych społeczności. Obszar ów, po zaistnieniu pewnych dodatkowych kryteriów, można określić także jako region transgraniczny³³⁷.

W odróżnieniu od regionu przygranicznego, region transgraniczny to obszar zlokalizowany po obu stronach granicy, w skład którego mogą wchodzić jednostki administracyjno-terytorialne poszczególnych państw (gminy, powiaty, województwa, rejony, obwody) oraz zamieszkujące w nich społeczności lokalne³³⁸. Region transgraniczny charakteryzuje się ponadto wspólnymi cechami społeczno-kulturowymi, historycznymi i ekonomicznymi. Jak podaje m.in. Maciej Fic region transgraniczny jest to „terytorium po obu stronach granicy państw, które z geograficznego punktu widzenia stanowi wyraźną całość bądź stanowi jednolity kompleks terenów wykazujących wspólne cechy. Ludność takiego terytorium ma wspólne tradycje kulturowe i chce współpracować dla pobudzenia postępu kulturowego, społecznego i gospodarczego”³³⁹. Pod tym pojęciem należy rozumieć wydzieloną część przestrzeni społeczno-gospodarczej, obejmującej obszar przygraniczny między co najmniej dwoma państwami. Powstanie regionu transgranicznego oraz zakres wspólnych zainteresowań zależy od charakteru stosunków między sąsiadującymi państwami.

Regiony transgraniczne w Europie można sklasyfikować pod względem następujących kryteriów:

³³⁵ M. Fic, *Elementy metodologii obszarów przygranicznych*, „Wiadomości Statystyczne”, 1996, nr 11, s. 21.

³³⁶ A. Sadowski, *Společné problémy východního pohranicia*, Białystok 1991, s. 17-23.

³³⁷ W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej...*, s. 28.

³³⁸ Ibidem, s. 31.

³³⁹ M. Fic, *Elementy metodologii ...*, s. 23.

- stopnia jednorodności geograficznej i demograficznej,
- poziomu rozwoju i stopnia jednorodności ekonomicznej,
- kultury i religii,
- prowadzenia współpracy transgranicznej wraz z instytucjonalizacją jej struktur,
- statusu administracyjnego³⁴⁰.

Współpraca transgraniczna jest obecnie jednym z istotnych wymiarów współpracy międzynarodowej. Jej zasięg i intensywność działań zależą w głównej mierze od formalnoprawnych i ekonomicznych możliwości partnerów, stopnia zaawansowania integracji międzynarodowej, sytuacji politycznej oraz charakteru i aktywności wzajemnych kontaktów. Współpraca ta stwarza regionom pogranicza, zazwyczaj będącym regionami peryferyjnymi, szereg korzyści gospodarczo-ekonomicznych, powodując bezpośredni ich rozwój i stwarzając możliwości na przeciwdziałanie ich marginalizacji. W szerszej perspektywie, stanowi ona istotny czynnik postępującej integracji europejskiej i rozwoju ekonomicznego obszarów przygranicznych. Głównym wyróżnikiem współpracy transgranicznej jest usytuowanie w bliskości względem siebie i granicy państwowej współpracujących podmiotów³⁴¹. Na jej intensywność i efekty wpływają w głównej mierze aspiracje stron współpracujących oraz skala barier, z jakimi spotykają się obie strony. Wśród nich można wymienić:

- barierę językową;
- brak równowagi potencjałów gospodarczych i finansowych partnerów;
- zróżnicowanie struktur podziału administracyjnego w państwach podejmujących współpracę;
- brak stabilizacji politycznej;
- niespójny system decyzyjny oraz częste zmiany w ustawodawstwie³⁴².

Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi wskazuje, iż współpraca transgraniczna „to każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji

³⁴⁰ P. Dobrowolski, M. Łata, *Wielki Region Saar-Lor-Lux. Przykład współpracy transgranicznej w Europie*, Wrocław 2002, s. 17-28.

³⁴¹ W.T. Modzelewski, *Współpraca transgraniczna*, [w:] *Mały słownik politologii*, red. S. Opara i zespół, Toruń 2007, s. 189.

³⁴² W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej...*, s. 46.

takich zamierzeń”³⁴³. Powyższe działania mają na celu umożliwienie społecznościom przygranicznym lepszą współpracę we wszystkich dziedzinach życia oraz usunięcie wszelkich przeszkód mogących dzielić te regiony. W literaturze anglojęzycznej współpracę transgraniczną bardzo często określa się skrótem CBC (*Cross-Border Cooperation*), natomiast region, w którym ona zachodzi nazywany jest *Cross-Border Region*³⁴⁴.

Europejska Karta Regionów Granicznych definiuje z kolei współpracę transgraniczną jako współpracę sąsiedzką przylegających do siebie regionów granicznych lub współpracę zagraniczną władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji bądź instytucji reprezentujących obszary graniczne. Wspomniana współpraca sprzyja łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia granic, przewyższaniu skutków położenia terenów przygranicznych oraz służy poprawie warunków życiowych mieszkańców pogranicza³⁴⁵. W „Praktycznym słowniku współpracy transgranicznej” określana jest ona jako stosunki sąsiedzkie między wspólnotami po obu stronach granicy lądowej lub morskiej³⁴⁶.

Tadeusz Palmowski pisząc o rozszerzeniu zjawiska transgraniczności o współpracę między regionami nadmorskimi dodatkowo dokonał podziału współpracy na: przygraniczną i ponadgraniczną³⁴⁷. Piotr Mochanczewski, wśród czynników które powinny zachodzić łącznie, aby współpraca transgraniczna mogła być realizowana wymienia: stosunki sąsiedzkie, wolę współpracy oraz określone do niej kompetencje³⁴⁸.

Z kolei Markus Perkmann podkreśla, że współpraca transgraniczna powinna spełniać kilka kryteriów:

- głównymi jej aktorami muszą być władze publiczne z różnych państw tj. ulokowana musi być w sferze publicznej,

³⁴³ A. Przyborowska-Klimczak, Sz.W. Staszewski, S. Wrzosek, *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej. Wybór dokumentów*, Białystok 2000, s. 16.

³⁴⁴ M. Perkmann, *Building Governance Institutions Across European Border*, „Regional Studies” 1999, vol.33, no. 7, Idee; *Construction of New Territorial Scales : A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region*, „Regional Studies” 2007, vol. 41, no. s. 253-266.

³⁴⁵ T. Borys, Z. Panasiewicz, *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*, [w:] *Panorama Euroregionów*, T. Borys, Z. Panasiewicz, Jelenia Góra 1998, s. 27.

³⁴⁶ *Practical Guide to Transfrontier Co-operation*, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/Practical_Guide_COE_MOT_EN.pdf, [dostęp: 22.02.2015].

³⁴⁷ Zob. T. Palmowski, *Morska współpraca transgraniczna. Wybrane przykłady*, [w:] *Granice, obszary przygraniczne, euroregiony*, red. J. Runge, Katowice 2003, s. 229-241.

³⁴⁸ Zob. P. Mochanczewski, *Cele i zadania współpracy transgranicznej i międzyregionalnej ze szczególnym uwzględnieniem wschodnich sąsiadów Polski*, [w:] *Regiony, Euroregiony, rozwój regionalny*, red. M. Bałtowski, seria „Euroregion Bug”, t. 4, Lublin 1996, s. 113.

- musi dotyczyć współpracy między sąsiadującymi władzami terenowymi nie mającymi uprawnień do zawierania umów na gruncie prawa międzynarodowego (*subnational authorities*),
- obejmować ma problemy codziennego funkcjonowania społeczności lokalnych,
- ma się przyczyniać do stabilizacji na pograniczu, gdzie jest realizowana³⁴⁹.

Nieco odmienną koncepcję współpracy transgranicznej przyjmuje Tadeusz Borys, podkreślając nadrzędność współpracy zagranicznej. Według niego współpracę transgraniczną można określić jako „szczególną formę współpracy międzynarodowej, eksponującą dwie podstawowe cechy: sąsiedzkość kontaktów (dotyczy ona bezpośrednio do siebie przylegających obszarów przygranicznych) oraz regionalny lub lokalny poziom współpracy”³⁵⁰. Współpraca ta dotyczy szeregu wspólnie podejmowanych działań przez dwa lub więcej państw, regionów bądź samorządów lokalnych mających na celu rozwiązywanie problemów pomimo rozdzielającej je granicy państwowej. Sprzyja to utrzymywaniu dialogu i porozumienia między narodami przy jednoczesnym zachowaniu własnej kultury i tożsamości. Jednostki tworzone w ramach współpracy transgranicznej odgrywają znaczącą rolę w promocji pogranicza, jego kulturze i rozwoju społeczno-gospodarczym.

Istotnym celem współpracy transgranicznej jest stworzenie transgranicznej sieci powiązań na szczeblu lokalnym i regionalnym umożliwiającej podjęcie wspólnych działań mających za zadanie rozwiązywanie problemów wynikłych z zakresu gospodarki, infrastruktury oraz granicy państwowej³⁵¹. Podmiotami tejże współpracy są przeważnie stowarzyszenia oraz związki regionalne bądź międzyregionalne, w skład których mogą wchodzić jednostki administracji samorządowej (gminy i powiaty), terenowe jednostki administracji rządowej, przedstawiciele lokalnej przedsiębiorczości, placówki oświatowe, uniwersytety i uczelnie wyższe, przedsiębiorstwa oraz osoby fizyczne³⁵². Ważną rolę we współpracy transgranicznej odgrywają również stowarzyszenia i związki powstające po obu stronach granicy.

Istotą współpracy transgranicznej powinno być zatem ułatwienie życia mieszkańcom terenów przygranicznych zamieszkujących po obu stronach granicy. Jej

³⁴⁹ M. Perkmann, *The rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross-border Co-operation*, Lancaster 2003, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>, [dostęp: 09.12.2015].

³⁵⁰ T. Borys, *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, Warszawa 1999, s. 70.

³⁵¹ M. Greta, *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Łódź 2003, s. 39.

³⁵² W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej...*, s. 40.

efektywność powinna wynikać z zaangażowania podmiotów ze wszystkich szczebli (tj. centralnego, regionalnego i lokalnego) oraz być prowadzona przez partnerów reprezentujących jak najwięcej grup społecznych i obejmować swym działaniem jak największą liczbę dziedzin życia codziennego³⁵³.

Z drugiej strony współpraca transgraniczna nie powinna być:

- działaniem, które bezpośrednio zagrażałoby dla integralności terytorialnej państwa, poprzez tworzenie wspólnych dla obu państw nowych regionów administracyjnych;
- zamiennikiem polityki zagranicznej państwa;
- sposobem, za pomocą którego samorządy terytorialne zdobyłyby uprawnienia, których nie posiadają na mocy ich prawa wewnętrznego³⁵⁴.

Szczególną formą współpracy transgranicznej jest współpraca w ramach euroregionów. Charakteryzuje się ona wysokim stopniem instytucjonalizacji współpracujących struktur³⁵⁵ oraz nawiązywaniem kontaktów z wyspecjalizowanymi krajowymi i międzynarodowymi organami koordynacji współpracy transgranicznej³⁵⁶. Specyfika i zakres współpracy euroregionalnej zależy przede wszystkim od możliwości partnerów, zaś do jej utrudnień można zaliczyć m.in.:

- zróżnicowanie systemów prawnych;
- warunki ekonomiczne partnerów, w tym asymetrię finansową uczestników współpracy;
- czynniki społeczne polegające na słabej znajomości sąsiadów, mity, uprzedzenia, bariery językowe i kulturowe;
- zróżnicowanie gospodarcze między podmiotami współpracy w ramach euroregionów;
- brak określenia kompetencji władz samorządowych dotyczących zakresu współpracy transgranicznej³⁵⁷.

Współpraca transgraniczna prowadzona jest w oparciu o odpowiednie uregulowania prawne, tworzone na różnych szczeblach instytucjonalnych. Podzielić je można na zewnętrzne (umowy międzynarodowe: dwustronne i wielostronne, umowy szczebla regionalnego i lokalnego) oraz wewnętrzne (konstytucja, ustawy, rozporządzenia). Zawieranie umów międzynarodowych pozostaje w Polsce w wyłącznej

³⁵³ Ibidem, s. 35.

³⁵⁴ F. Albanese, *Współpraca transgraniczna w ramach Rady Europy*, [w:] *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny. Euroregion Bug*, red. M. Bałtowski, t. 4, Lublin 1996, s. 34-36.

³⁵⁵ W praktyce oznacza to powoływanie różnego rodzaju grup roboczych, stowarzyszeń i sekretariatów.

³⁵⁶ W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej...*, s. 35.

³⁵⁷ Ibidem, s. 35.

kompetencji państwa, a współpraca zagraniczna samorządów poddana jest kontroli władz państwowych³⁵⁸.

Chcąc dokonać unormowania kontaktów transgranicznych i międzyregionalnych Polska podpisała najważniejsze istniejące w Europie umowy w tym zakresie. Uregulowania z nich wynikające do dziś stanowią podstawę dla podejmowania aktywności na wszystkich polskich pograniczach. Do wspomnianych powyżej umów należą przede wszystkim:

- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi z 1980 r.,
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 r.,
- Europejska Karta Regionów Przygranicznych z 1981 r. (od 1995 r. jako Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych),
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 1997 r.³⁵⁹.

Aktami o fundamentalnym znaczeniu są dwa pierwsze, czyli Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi oraz Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, które wprowadzają na polski grunt sprawdzone zachodnioeuropejskie standardy dotyczące kontaktów transgranicznych. Poprzez ratyfikację dokumentów Polska przyjęła generalne zobowiązanie do podjęcia działań w celu promocji współpracy transgranicznej, a także rozwiązywania problemów natury prawnej, administracyjnej i technicznej mogących ją zakłócić³⁶⁰.

Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (potocznie nazywana Konwencją Madrycką) została uchwalona w dniu 21 maja 1980 r. w Madrycie. Jest to dokument o charakterze politycznym, będący efektem wieloletnich prac Rady Europy nad problematyką współpracy transgranicznej³⁶¹. Polska przystąpiła do niej w 1993 r.³⁶². W art. 1 Konwencji zamieszczono deklarację, iż: „Każda z umawiających się stron zobowiązuje

³⁵⁸ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 70. Zob. P. Solarz, *Prawne uwarunkowania współpracy transgranicznej w Polsce*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 65-84. Zob. S. Dołzbłasz, *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski*, Wrocław 2017, s. 62-68.

³⁵⁹ Wymienione 4 umowy potraktowano jako kluczowe dla idei współpracy transgranicznej i międzyregionalnej w Polsce. Są one najczęściej przytaczane w literaturze przedmiotu.

³⁶⁰ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 71.

³⁶¹ Ibidem.

³⁶² Dz.U. Nr 61 z 1993 r., poz. 287.

się ułatwiać i wspierać współpracę przygraniczną związków i władz terytorialnych podlegających jej właściwości ze związkami i władzami terytorialnymi innej umawiającej się strony, (...) z poszanowaniem odrębnych postanowień konstytucyjnych każdej ze stron”. Dalej w art. 4: „Każda z umawiających się stron poczyni wysiłki na rzecz rozwiązywania wszelkich problemów natury prawnej, administracyjnej i technicznej, które mogłyby zakłócić rozwój i pomyślny przebieg współpracy przygranicznej i – jeśli to konieczne – poczyni stosowne uzgodnienia z jedną lub wieloma umawiającymi się stronami, których sprawa ta dotyczy”³⁶³.

Konwencja Madrycka reguluje ogólne zasady współpracy transgranicznej oraz określa podstawowe pojęcia z nią związane. Jej walorem prawnym jest nie tylko ramowe określenie celów współpracy, ale również uwzględnienie w załącznikach zestawu modelowych umów i statutów odnoszących się do niej, mających charakter fakultatywny. Warto wskazać, iż Konwencja nie narusza zakresu i rodzaju właściwości wspólnot i władz terytorialnych, ale podkreśla zasadę pierwszeństwa prawa wewnętrznego państwa w stosunku do umów zawieranych przez partnerów współpracy transgranicznej. Konwencja przewiduje ponadto możliwość zawierania porozumień międzypaństwowych ustalających ramy, formy i granice w zakresie których będą mogły działać wspólnoty i władze terytorialne podejmujące aktywność transgraniczną, a także określających organy i władze, których porozumienia te dotyczą. Unormowania Konwencji nie wykluczają przy tym możliwości stosowania innych form współpracy transgranicznej niż te, które są w niej przewidziane. Zgodnie z jej przepisami zawierane porozumienia winny respektować kompetencje w dziedzinie stosunków międzynarodowych i ogólnej polityki danego państwa³⁶⁴.

Kolejnym aktem prawnym podpisanym i ratyfikowanym przez Polskę w 1993 r. jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (sporządzona 15 października 1985 r.)³⁶⁵, określająca koncepcje samorządu terytorialnego wypracowane w ramach Rady Europy oraz katalog gwarancji prawnych dotyczących statusu i rozwoju samorządności lokalnej³⁶⁶. Karta wyznacza zakres działania samorządu terytorialnego oraz standardy prowadzenia współpracy transgranicznej przez podmioty lokalne. Zgodnie z jej założeniami społeczności lokalne powinny być traktowane jako ważny czynnik

³⁶³ Dz.U. Nr 61 z 1993 r., poz. 287.

³⁶⁴ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 72.

³⁶⁵ Dz.U. Nr 124 z 1994 r., poz. 607.

³⁶⁶ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 72.

kształtowania ustroju demokratycznego, powinny posiadać prawo do bezpośredniej współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw i zrzeszania się w międzynarodowych związkach współpracy³⁶⁷.

Istotnym dokumentem w tym zakresie jest również Europejska Karta Samorządu Regionalnego uchwalona przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych w czerwcu 1997 r., regulująca zasady funkcjonowania samorządu na szczeblu regionalnym (w tym reguły współpracy między regionami). Zgodnie z Kartą podstawę do określenia kompetencji regionu stanowi zasada subsydiarności, gwarantująca regionom prawo do decydowania w sprawach dla nich ważnych, a jednocześnie zmuszająca je do poszanowania tych samych praw samorządów lokalnych. Zwraca się uwagę, że sprawy publiczne (związane z interesami mieszkańców całego regionu) powinny leżeć w gestii władz regionalnych, do których należy m.in. współpraca transgraniczna. Ponadto ważne jest stworzenie mechanizmów gwarantujących regionom udział w tych pracach rządu, które dotyczą kompetencji i praw jednostek samorządu terytorialnego³⁶⁸.

W dniu 1 grudnia 1995 r. podczas zebrania Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (SERG) w Szczecinie, zmieniono dotychczasową Europejską Kartę Regionów Przygranicznych (z 1981 r.) na Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych dostosowując jej tekst do nowej sytuacji geopolitycznej w Europie Środkowej i Wschodniej. Jako główne cele współpracy transgranicznej w Europie nowa Karta wymienia: zmianę charakteru granic i przezwyciężanie ich przeszłości, uczynienie z nich miejsca spotkań i pomostów łączących sąsiadów, wspieranie poprawy warunków gospodarczych i społeczno-kulturalnych w regionach. Pozostałe cele to m.in.: stworzenie odpowiednich podstaw prawnych dla współpracy przygranicznej na zasadach partnerstwa i subsydiarności, ujednolicenie zagospodarowania przestrzennego i polityki regionalnej, poprawa infrastruktury komunikacyjnej itp. Do ważnych zadań zaliczono również rozwiązanie problemów: przygranicznego ruchu osobowego (tj. największego zliberalizowania przepływu osób, szczególnie w małym ruchu granicznym), rozwoju ekonomicznego, polityki regionalnej, ochrony środowiska, współpracy kulturalnej, zagospodarowania przestrzennego³⁶⁹.

Należy wskazać, że Karta nie jest międzynarodowym aktem prawnym a jedynie deklaracją współpracy i swego rodzaju kodeksem postępowania w kooperacji

³⁶⁷ Ibidem, s. 73.

³⁶⁸ Ibidem, s. 73-74.

³⁶⁹ Ibidem, s. 74-75.

transgranicznej. Jest ona próbą podsumowania doświadczeń na tym polu w ramach UE i Rady Europy regulując generalne zasady współpracy między najbliższymi sąsiadami, określając jej kierunki oraz kierunki rozwoju regionów granicznych³⁷⁰.

Oprócz dokumentów regulujących współpracę transgraniczną z obwodem królewieckim o charakterze wielostronnym, Polska podpisała wiele porozumień dwustronnych dotyczących współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Porozumienia dwustronne określają w sposób bardziej szczegółowy ramy formalne współpracy transgranicznej³⁷¹.

Podstawę prawną polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej stanowią:

- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z dnia 22 maja 1992 r.,
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR z dnia 22 maja 1992 r.,
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej z dnia 2 października 1992 r.,
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga z dnia 2 października 1992 r.,
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego z dnia 14 grudnia 2011 r.³⁷².

Ogólne ramy współpracy na granicy polsko-rosyjskiej wyznacza Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy. Akt podpisany został w Moskwie w dniu 22 maja 1992 r., zaś wszedł w życie po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych 8 maja 1993 r.³⁷³. Traktat stanowi, iż „Strony będą sprzyjać ustanowieniu i rozwojowi bezpośrednich kontaktów i współpracy między regionami, jednostkami administracyjno-terytorialnymi i miastami Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej”³⁷⁴. Ponadto „Strony będą współpracować w całym

³⁷⁰ Ibidem, s. 75.

³⁷¹ Ibidem.

³⁷² Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga nie dotyczy bezpośrednio badanego pogranicza, dlatego też zostało w dalszej analizie pominięte.

³⁷³ Zob. J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1998 r., s. 226-231.

³⁷⁴ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z dnia 22 maja 1992 r., art. 10 pkt. 1.

regionie ich wspólnej granicy i sprzyjać związkom północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim FR”³⁷⁵. Zgodnie z przepisami Traktatu zobowiązano się do zwiększenia liczby przejść granicznych oraz usprawnienia przeprowadzanej kontroli granicznej i celnej. Strony zobowiązały się także do rozwijania kontaktów i wzajemnych podróży obywateli mieszkających w rejonach przygranicznych. Traktat ów zawarty został na okres 15 lat, po czym ulega on automatycznemu przedłużeniu każdorazowo na okres 5 lat (jeżeli strony się temu nie sprzeciwią). Warto wskazać, że jest to fundamentalny dokument w zakresie kontaktów polsko-rosyjskich, dlatego też dalsze porozumienia dotyczące współpracy transgranicznej odnoszą się do niego³⁷⁶.

Tego samego dnia, czyli 22 maja 1992 r. zawarto także Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR (zaczęło obowiązywać z dniem 22 października 1992 r.), które jest podstawowym dokumentem międzyrządowym regulującym współpracę na pograniczu polsko-rosyjskim³⁷⁷.

W art. 1 Porozumienia czytamy, iż Strony przywiązują duże znaczenie do bezpośrednich związków oraz współpracy gospodarczej i społeczno-kulturalnej północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i obwodu królewieckiego oraz będą popierać współpracę między innymi z zainteresowanymi regionami. Zgodnie z art. 2 Strony zobowiązują się do tworzenia sprzyjających warunków do współpracy we wskazanych tam 18 dziedzinach tj: rozwój regionów, miast i obszarów wiejskich; transport samochodowy, kolejowy, powietrzny, morski, rzeczny i rurociągowy oraz jego infrastruktura; łączność (poczta i telekomunikacja); zaopatrzenie w elektryczność, gaz, wodę; współpraca przemysłowa; rolnictwo; handel i usługi; finanse i bankowość; budownictwo; gospodarka komunalna, w tym budowa oczyszczalni ścieków, sieci kanalizacyjnych, urządzeń do utylizacji odpadów; ochrona przyrody i środowiska; wykorzystanie zasobów naturalnych; oświata, nauka, kultura, kształcenie zawodowe i wzajemne nauczanie języka sąsiada; ochrona zdrowia, w tym wzajemne wykorzystanie placówek służby zdrowia; turystyka i sport; walka z przestępczością; informowanie się, pomoc i podejmowanie wspólnych przedsięwzięć w dziedzinie ratownictwa morskiego;

³⁷⁵ Tamże, art. 10 pkt. 2.

³⁷⁶ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 76.

³⁷⁷ Zob. A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski, S. Wrzosek, *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski – wybór dokumentów*, Białystok 2000, str. 110-113.

informowanie się, pomoc na wypadek klęsk ekologicznych i żywiołowych, katastrof i epidemii, a także współdziałanie w likwidacji ich skutków³⁷⁸. W dalszej części porozumienia strony informują o możliwości zawierania odpowiednich porozumień i kontaktów (w celu realizacji konkretnych projektów współpracy w dziedzinach wymienionych w art. 2) przez organy administracji państwowej i samorządowej, podmioty gospodarcze oraz organizacje społeczne. Strony zobowiązały się do zorganizowania wymiany informacji o ustawodawstwie obu państw, aktach prawnych lokalnych organów władzy oraz na podstawie odrębnych porozumień ustanowią wzajemne Ośrodki Informacji i Promocji Gospodarczej, Kulturalnej i Naukowo-Technicznej. Ponadto zobowiązują się stwarzać korzystne warunki dla rozwoju wspólnych inwestycji, wymiany towarów i usług, współpracy naukowo-technicznej, rozwoju połączeń transportowych wewnątrz regionów i połączeń tranzytowych oraz realizacji programów dotyczących ochrony środowiska na terenach przygranicznych. Strony zobowiązały się również do wyznaczenia swoich pełnomocników odpowiedzialnych za koordynację programów i działań mających na celu rozwój współpracy na polsko-rosyjskim pograniczu oraz sprawujących nadzór nad zgodnością realizacji tych programów i działań z postanowieniami niniejszego Porozumienia³⁷⁹. Warto zwrócić również uwagę na przepis mówiący o tym, iż „realizacja postanowień niniejszego Porozumienia nie będzie naruszać prawa wewnętrznego żadnego z obu państw”. Porozumienie zawarto na okres 10 lat, po czym ulega ono automatycznemu przedłużeniu każdorazowo na okres 5 lat, jeżeli strony się temu nie sprzeciwią³⁸⁰.

Kolejnym aktem prawnym dotyczącym współpracy na pograniczu polsko-rosyjskim jest Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej podpisana w Warszawie w dniu 2 października 1992 r. (zaczęła obowiązywać z dniem 7 grudnia 1992 r.)³⁸¹ stanowiąca częściowo kontynuację zapisów traktatu polsko-rosyjskiego o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy³⁸². Przepisy niniejszej Umowy stanowią, że rządy obu państw zdecydowane są „wspierać tę współpracę i w ten sposób przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obu państw, w szczególności północno-wschodnich i nadmorskich

³⁷⁸ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 76-77.

³⁷⁹ Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej..., s. 110-113.

³⁸⁰ Ibidem, str. 113.

³⁸¹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej z dn. 02.10.1992 r. Zob. A. Przyborska-Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi – wybór dokumentów*, Lublin 1998 r., s. 266-269.

³⁸² W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 78.

województw Rzeczypospolitej Polskiej i regionu Sankt Petersburga oraz Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Strony zobowiązują się informować swoje władze regionalne i lokalne o możliwościach ich działania w zakresie współpracy transgranicznej, zapewniać sprzyjające warunki jej rozwoju, oraz dążyć do rozwiązywania problemów natury prawnej, administracyjnej lub technicznej a także, iż dołożą wszelkich starań w celu rozwiązania ewentualnych w kwestii spornych mogących utrudniać tę współpracę”³⁸³.

Należy podkreślić, że przedstawione wyżej dokumenty stanowią podstawę prawną dla podpisywania wszelkich umów o współpracy transgranicznej przez regionalne i lokalne podmioty (zgodnie z ich kompetencjami i prawem wewnętrznym państwa) i jednoznacznie upoważniają samorządy do podejmowania działań służących realizacji postanowień umów bez konieczności uzyskania akceptacji szczebla centralnego³⁸⁴.

W dniu 22 maja 1992 r. w Moskwie podpisano także Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie przejść granicznych³⁸⁵. Umowa przewidywała powstanie na polsko-rosyjskiej granicy 3 przejść kolejowych: Braniewo-Mamonowo, Bartoszyce-Bagrationowsk, Skandawa-Żeleznodorożnyj oraz 4 przejść drogowych: Gołdap-Gusiew, Gronowo-Mamonowo, Grzechotki-Mamonowo, Bezledy-Bagrationowsk. Umowa przewidywała udostępnienie przejść do przekraczania granicy przez: osoby, środki transportu i towary, niezależnie od ich przynależności państwowej w ciągu całej doby³⁸⁶.

Kolejnym niezwykle istotnym dokumentem w stosunkach polsko-rosyjskich jest Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r. (umowa o MRG), która zaczęła obowiązywać z dniem 27 lipca 2012 r.³⁸⁷.

Na podstawie art. 15 Postanowienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR z dnia 22 maja 1992 r., Rada Ministrów Federacji Rosyjskiej w dniu 28 stycznia 1993 r. powołała Pełnomocnika Rządu FR ds. Współpracy Obwodu Kaliningradzkiego z Północno-Wschodnimi Województwami RP. Praktyka wskazuje, że stanowisko Pełnomocnika obejmował gubernator obwodu królewieckiego.

³⁸³ Ibidem.

³⁸⁴ Ibidem, s. 79.

³⁸⁵ M.P. z 2003 r. Nr 37, poz. 528.

³⁸⁶ Art. 1 pkt. 2 i 3 umowy.

³⁸⁷ Analiza tego dokumentu jest zawarta w dalszej części rozprawy.

Pierwszym Pełnomocnikiem został Jurij Matoczkin (1993–1996), następnie Leonid Gorbienko (1996-2000), po nim Władimir Jegorow (2001-2005), Georgij Boss (2005-2010) i Nikolay Tsukanov (2010-2016).

Zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia Rady Ministrów RP z dnia 4 maja 1994 r.³⁸⁸ ustanowiono również funkcję Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy Północno-Wschodnich Województw Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga. W literaturze przedmiotu oraz niektórych dokumentach spotyka się czasami nazwę skróconą: Pełnomocnik Rządu ds. Współpracy Północno-Wschodnich Województw RP z Obwodem Kaliningradzkim FR³⁸⁹. Pierwszym pełnomocnikiem został ówczesny podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów Kazimierz Korona, pełniący funkcję w latach 1994 – 1996. Kolejnymi pełnomocnikami byli: Zdzisław Olszewski (wrzesień 1996 – luty 1997), Janusz Szamański (marzec 1997 – listopad 1997), Zbigniew Cieślak (marzec 1998 - wrzesień 1998), Piotr Stachańczyk (listopad 1998 – listopad 2001).

Do zadań polskiego pełnomocnika należała:

- koordynacja działań w zakresie programów i działań, mających na celu rozwój współpracy województw RP z obwodem królewieckim jak i regionów RP z regionem Sankt Petersburga;
- sprawowanie nadzoru nad zgodnością realizacji programów i działań z postanowieniami porozumień;
- współpraca z przedstawicielami organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie prowadzonej przez nie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej³⁹⁰.

Pełnomocnik miał możliwość powoływania stałych lub doraźnych zespołów konsultacyjnych, a ze swojej działalności składał okresowe sprawozdania Prezesowi Rady Ministrów. Zobligowany był on także do przedstawiania Radzie Ministrów analiz, ocen oraz wniosków związanych z zakresem działania jak również do corocznych informacji dotyczących swojej pracy. Nowym uprawnieniem pełnomocnika była możliwość wnoszenia (za zgodą Prezesa Rady Ministrów) opracowanych przez siebie

³⁸⁸ Dz.U. Nr. 61 z 1994 r., poz. 254.

³⁸⁹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 83.

³⁹⁰ Ibidem, s. 84.

projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów³⁹¹.

W związku z reorganizacją struktur administracji rządowej, na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów RP z dnia 27 sierpnia 1996 r. dotychczasowe Biuro ds. Współpracy Transgranicznej Urzędu Rady Ministrów zastąpił Departament Współpracy Transgranicznej Urzędu Rady Ministrów. Usunięto również zapis stanowiący, iż funkcję pełnomocnika sprawuje sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów³⁹². Następnie na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów RP z dnia 11 marca 1997 r. stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy Północno-Wschodnich Województw Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga włączono w struktury Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które zapewniało obsługę kancelaryjno-biurową, merytoryczną, techniczną oraz organizacyjno-prawną, zaś pełnomocnik nadal pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej. Powołanie Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej przewidywały umowy z 22 maja 1992 r. oraz z 2 października 1992 r. jednak organ ów nigdy nie rozpoczął prac. Jego główne zadanie miało polegać na koordynowaniu i inspirowaniu prac w zakresie tworzenia programów oraz działań, mających za zadanie rozwój współpracy północno-wschodnich województw z obwodem królewieckim i regionem Sankt Petersburga³⁹³.

Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów RP z dnia 20 października 2001 r. w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników rządu³⁹⁴ funkcja polskiego pełnomocnika została zniesiona a prowadzone przez nich sprawy zostały przekazane właściwym ministrom na podstawie odrębnych przepisów. Zadania z zakresu współpracy północno-wschodnich województw RP z obwodem królewieckim o przejął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Utworzono także nowe stanowisko: koordynatora realizacji zadań dotyczących współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej z obwodem kaliningradzkim oraz regionów Rzeczypospolitej Polskiej z regionem Sankt Petersburga, powierzając je podsekretarzowi stanu w MSWiA³⁹⁵.

³⁹¹ Dz.U. Nr 27 z 1997 r., poz. 146.

³⁹² Dz.U. Nr 108 z 1996 r., poz. 514.

³⁹³ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 84-85.

³⁹⁴ Dz.U. Nr 122 z 2001r., poz. 1330.

³⁹⁵ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 85.

Kolejnym istotnym organem dla rozwoju współpracy transgranicznej była Polsko-Rosyjskiej Rada ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR. Decyzja o jej powołaniu zapadła podczas obrad II Okrągłego Stołu w sprawie współpracy regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR, które odbywały się w dniach 3-4 czerwca 1993 r. Olsztynie. Pierwsze spotkanie pełnomocników rządów RP i FR ds. współpracy nastąpiło dopiero rok później (1 lipca 1994 r.)³⁹⁶. Rada miała pełnić rolę forum międzyrządowych uzgodnień w kwestiach otwarcia i zagospodarowania przejść granicznych, transportu i żeglugi. Niezwykle istotne znaczenie odgrywał tu czynnik polityczny, gdyż strona polska była żywo zainteresowana rozwojem demokracji w obwodzie królewieckim, zaś rosyjska wzmocnieniem relacji z Polską i strukturami europejskimi³⁹⁷.

Podczas pierwszego posiedzenia (w Swietłogorsku 5-6 października 1994 r.) uchwalono statut Rady oraz wybrano po 21 członków reprezentujących każdą ze stron. Zgodnie z ustanowionymi przepisami do głównych zadań Rady należało:

- dążenie do zwiększenia efektywności współpracy;
- wytyczanie nowych kierunków rozwoju;
- rozwiązywanie problemów powstających na pograniczu polsko-rosyjskim;
- opracowywanie i przedkładanie odpowiednim organom obu państw propozycji podstawowych kierunków rozwoju, projektów porozumień dwustronnych oraz programów działania, tworząc przy tym właściwe warunki prawne do ich realizacji;
- rozpatrywanie zaleceń organów administracji państwowej i samorządowej jak również podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych w zakresie współpracy transgranicznej;
- organizowanie dodatkowych form współpracy np. poprzez organizację konferencji międzynarodowych³⁹⁸.

Wobec konieczności rozwiązywania konkretnych problemów, Rada mogła tworzyć specjalne komisje działające zgodnie z jej decyzjami. Na swym pierwszym posiedzeniu powołała ona 14 stałych komisji roboczych (m.in. ds.: przejść granicznych; transportu i żeglugi; finansów; transportu i handlu; ochrony środowiska oraz kompleksowego zagospodarowania Zalewu Wiślanego; rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego;

³⁹⁶ Notatka na temat współpracy transgranicznej z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, sporządzona w Departamencie Współpracy Międzynarodowej MSWiA, Warszawa czerwiec 2004 r.

³⁹⁷ J. Strzelczyk, *Ucieczka ze Wschodu. Rosja w Polskiej polityce 1989-1993*, Warszawa 2002, s. 423.

³⁹⁸ Zob. Statut Rady oraz Protokół z obrad Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Swietłogorsk 6 października 2004 r.

łączności; edukacji, nauki, kultury, sportu i turystyki; walki z przestępczością; zatrudnienia i migracji siły roboczej; gospodarki przestrzennej; samorządu terytorialnego; bankowości i ubezpieczeń; energetyki i wykorzystania zasobów paliwowo-energetycznych), których celem było przygotowanie propozycji rozwiązań w konkretnych dziedzinach współpracy³⁹⁹.

Posiedzenia Rady odbywały się na przemian w obu państwach członkowskich, przewodniczył im szef narodowej części państwa będącego gospodarzem spotkania, a decyzje podejmowano na zasadzie *consensusu*. Protokoły z posiedzeń sporządzano zarówno w języku polskim jak i rosyjskim. W zakresie finansowania ustalono, że wszelkie koszty posiedzeń Rady, komisji oraz grup roboczych pokrywają gospodarze.

Drugie spotkanie miało miejsce w Gołdapi (29 czerwca – 1 lipca 1995 r.), trzecie zaś w Kaliningradzie (22-24 maja 1996 r.)⁴⁰⁰. Zmiana władz w obwodzie, a zwłaszcza zaś wybór L. Gorbienki (znanego ze swych antyzachodnich poglądów) na gubernatora wpłynęły na pogorszenie stosunków polsko-rosyjskich. Nowy gubernator prowadził politykę nie sprzyjającą szerokiej współpracy obwodu z zagranicą (co powodowało liczne napięcia natury politycznej), a wręcz dążył do zerwania wszelkich form aktywności międzyregionalnej i transgranicznej. W efekcie od połowy 1996 do października 1999 r. prace Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR praktycznie ustały⁴⁰¹.

Czwarte posiedzenie Rady odbyło się dopiero 28 października 1999 r. w Gdańsku. Rezultatem podjętych prac było utworzenie 5 nowych komisji ds.: przejść granicznych; finansów, przemysłu i handlu; rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego; energetyki i wykorzystania zasobów paliwowo-energetycznych oraz transportu i żeglugi. Dokonano aktualizacji składów osobowych (w których zasiedli przedstawiciele władz samorządowych z nowo utworzonych struktur administracyjnych), podsumowano dotychczasowy przebieg współpracy oraz określono nowe kierunki rozwoju pogranicza. W tej kwestii szczególnie ważne było przekazanie stronie rosyjskiej informacji o uprawnieniach wojewodów i władz samorządowych w zakresie podejmowania aktywności międzynarodowej⁴⁰².

³⁹⁹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 86-87.

⁴⁰⁰ Zob. Protokół z III posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Kaliningrad 24 maja 1996 r.

⁴⁰¹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 88.

⁴⁰² Zob. Protokół z IV posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Gdańsk 28 października 1999 r.

Piąte posiedzenie Rady odbyło się w Kaliningradzie w dniach 18-19 lipca 2001 r. Podczas spotkania poruszano problemy: ochrony Zalewu Wiślanego oraz jego udostępnienia dla żeglugi; przejść granicznych i transportu; zmian wynikających z przystąpienia Polski do struktur UE; wykorzystania funduszy unijnych z programu Phare i Tacis. Powołano 11 nowych komisji roboczych oraz przyjęto dokument „Perspektywiczne kierunki współpracy komisji roboczych w 2001 i 2002 r.”. Ponadto ustalono, że posiedzenia komisji powinny odbywać się naprzemiennie w Polsce i obwodzie królewieckim, nie rzadziej jednak niż co pół roku⁴⁰³.

Szóste posiedzenie Rady miało miejsce w Gorzowie Wielkopolskim (23-24 stycznia 2003 r.). Podczas obrad debatowano na temat rozwoju kooperacji regionalnej Polski z enklawą w obliczu rozszerzania UE. Rozmowy dotyczyły m.in.: wprowadzenia obowiązku wizowego dla obywateli FR, w tym dla mieszkańców obwodu królewieckiego; perspektyw wymiany handlowej; współpracy w zakresie rozwoju transportu oraz w kwestii wód granicznych⁴⁰⁴. Dokonano także oceny działalności Rady i jej komisji za lata 2001-2002. Podczas obrad zaprezentowano stronie rosyjskiej polskie doświadczenia w sprawnym wykorzystaniu środków unijnych oraz współpracy z partnerami na pograniczu polsko-niemieckim, co docelowo służyć miało przenoszeniu tzw. „dobrych praktyk” na pogranicze polsko-rosyjskie. Przedstawiono polskie doświadczenia w zakresie wykorzystywania środków unijnych, współpracy z niemieckimi partnerami z Brandenburgii i Saksonii, działalności euroregionów („Sprewa-Nysa-Bóbr” i „Pro Europa Viadrina”) jak i funkcjonowania Towarzystwa Wspierania Gospodarki. Na przykładzie uczelni „Collegium Polonicum” w Słubicach, przedstawiono działania podejmowane na rzecz rozwijania polsko-niemieckich kontaktów naukowych i kulturalnych. Podkreślono, iż osiągnięcia uczelni z zakresu współpracy naukowej mogą być wykorzystywane w polsko-rosyjskiej placówce w Braniewie⁴⁰⁵. Podczas obrad skierowano do rozpatrzenia propozycje współpracy w dziedzinie produkcji rolnej, dotyczące m.in.: zapoznania się (przez stronę rosyjską) ze specyfiką rozwoju gospodarstw rolnych w Polsce w związku z akcesją do UE; organizowania w województwie warmińsko-mazurskim stażów rolniczych (studenckich i dla wykładowców wyższych szkół rolniczych w enklawie) oraz przeprowadzenia

⁴⁰³ Zob. Protokół z V posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Kaliningrad 19 lipca 2001 r.

⁴⁰⁴ Zob. Protokół z VI posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Gorzów Wielkopolski 24 stycznia 2003 r.

⁴⁰⁵ Ibidem.

seminariów i konsultacji w obwodzie przez polskich specjalistów⁴⁰⁶. Ponadto Rada uznała za konieczne podjęcie działań w celu pozyskiwania środków pomocowych UE. „Stwierdzono, iż poszukiwanie możliwości połączenia projektów i programów współpracy przygranicznej, jest kwestią wymagającą podjęcia wspólnej decyzji na szczeblu rządowym zainteresowanych państw oraz instytucji europejskich, w szczególności Komisji Europejskiej.”⁴⁰⁷.

Siódme posiedzenie Rady odbyło się w Swietłogorsku w dniach 21-22 marca 2005 r. Podczas sesji wielokrotnie podkreślono sprzyjającą atmosferę w relacjach polsko-rosyjskich. Za niezbędne uznano dalszy rozwój i modernizację infrastruktury przejść granicznych a także budowę nowych. Strona polska przekazała rosyjskim partnerom notę dotyczącą technicznych warunków żeglugi po Zalewie Wiślanym, zawierającą nowy projekt umowy o żegludze po tym akwenie. Podczas obrad ustalono zasady współpracy polskiej policji i rosyjskiej milicji, przewidując m.in. wspólne szkolenia w zakresie zwalczania przemytu narkotyków, terroryzmu i nielegalnego handlu bronią. Podsumowano wyniki działalności Rady w latach 2003-2004 oraz określono perspektywę współpracy na rok bieżący⁴⁰⁸.

Ósme posiedzenie Rady odbyło się dopiero 12 kwietnia 2007 r. w Warszawie. Podczas obrad dokonano analizy znaczenia współpracy transgranicznej i międzyregionalnej dla rozwoju dobrosąsiedzkich relacji oraz działalności Rady jako szansy na dalszą ich intensyfikację. Zaproponowano kierunki współpracy na rok kolejny, podkreślając, że obecna-pozytywna sytuacja na pograniczu polsko-rosyjskim w sposób znaczący wpływa na ogólny klimat relacji bilateralnych.

Rada wysłuchiwała informacji przedstawiciela Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nt. wykorzystania funduszy europejskich dla rozwoju regionów przygranicznych Polski i Rosji, który poinformował o zakresie współpracy transgranicznej regionów z województw: warmińsko-mazurskiego i pomorskiego z obwodem królewieckim w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Litwa – Obwód Kaliningradzki FR oraz Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A/TACIS CBC. Podczas spotkania poruszono kwestię ekologii, problematyki przejść granicznych i przekraczania polsko-rosyjskiej granicy państwowej z podkreśleniem, iż priorytetem w rozwoju infrastruktury na polsko-

⁴⁰⁶ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 91-92.

⁴⁰⁷ Ibidem, s. 92.

⁴⁰⁸ Zob. Protokół z VII posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 16.12.2016].

rosyjskiej granicy jest budowa drogowego przejścia granicznego Grzechotki – Mamonowo II. Rada uznała, że rozwiązanie kwestii tworzenia nowych przejść granicznych (Perły- Kryłowo i Michałkowo- Żeleznodorożnyj) będzie poruszane dopiero po zakończeniu przez stronę rosyjską budowy drogowego przejścia granicznego Mamonowo II. W dalszej części sesji omówiono zakres współpracy gospodarczej i inwestycyjnej w kontekście utworzenia Specjalnej Strefy Ekonomicznej w obwodzie królewieckim, oraz problemy dotyczące współpracy w dziedzinach energetyki, nauki, kultury, sportu, ochrony środowiska, rolnictwa oraz walki z przestępczością⁴⁰⁹.

Dziewiąte posiedzenie Rady odbyło się w dniach 3-4 grudnia 2008 r. w Kaliningradzie. Podczas sesji poruszono problematykę rozwoju infrastruktury przejść granicznych oraz wskazano na konieczność usprawniania procedur przekraczania granicy jak i rozszerzenia zasięgu terytorialnego MRG. Strona polska przedstawiła plan działań zmierzających do zmiany 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. Ponadto prowadzono dyskusje z zakresu współpracy w dziedzinach: rolnictwa, edukacji, turystyki, transportu, ratownictwa, walki z przestępczością. Rada wysłuchiwała informacji strony rosyjskiej na temat współpracy polskich i rosyjskich jednostek samorządowych w ramach projektu „Partnerstwo polskich i rosyjskich organów samorządowych podstawą współpracy przygranicznej” oraz informacji w sprawie utworzenia regionalnej organizacji społecznej „Stowarzyszenie Jednostek Samorządowych położonych nad Zalewem Wiślanym/Kaliningradzkim”⁴¹⁰.

Dziesiąte posiedzenie Rady miało miejsce w Olsztynie w dniach 25-26 lutego 2010 r. Podczas obrad omawiano kwestie podpisania umowy międzyrządowej o żegludze po Zalewie Wiślanym, wyrażono potrzebę zwiększenia efektywności wspólnych działań na rzecz rozwiązania ważnych problemów dotyczących rozwoju polsko-rosyjskiego pogranicza, zwłaszcza potrzebę wspierania i koordynacji projektów w ramach Programu Litwa-Polska-Rosja 2007-2013 Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

⁴⁰⁹ Zob. Protokół z VIII posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 16.12.2016].

⁴¹⁰ Zob. Protokół z IX posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 14.12.2016].

Rada wysłuchiwała informacji m.in. na temat Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej oraz stanu prac dotyczących budowy drogowego przejścia granicznego Mamonowo II⁴¹¹. Wyraziła także swe zadowolenie z pozytywnego przebiegu prac w ramach projektu „System wymiany informacji o stanie ekosystemu Zalewu Wiślanego (Kaliningradzkiego) w ramach polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej, a także z wymiany informacji dotyczących funkcjonowania Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz specjalnej strefy ekonomicznej w obwodzie kaliningradzkim”. Rada dokonała również pozytywnej oceny rozszerzenia zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym Gołdap-Gusiew o autobusy zarejestrowane w państwach trzecich oraz przeniesienia elementów znaku granicznego nr 2386 w przewidzianym do otwarcia drogowym przejściu granicznym Grzechotki-Mamonowo II⁴¹².

Przychylnie oceniono także najnowszą inicjatywę współpracy polsko-rosyjskiej w ramach projektu nt. „Nowoczesne zarządzanie zasobami wodnymi południowego rejonu Morza Bałtyckiego”. Projekt ów realizowany był ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EDRR) w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007 – 2013⁴¹³.

Jedenaste posiedzenie Rady odbyło się w dniach 2-3 czerwca 2011 r. w Zelenogradsku. Podczas sesji omówiono potencjał inwestycyjny obwodu królewieckiego, przygotowania do realizacji umowy o małym ruchu granicznym oraz kierunki działalności komisji problemowych w latach 2010- 2011. Rada wysłuchiwała informacji o szerokich możliwościach inwestycji ukierunkowanych na zapewnienie korzystnego klimatu dla rozwoju biznesu oraz wzrostu konkurencyjności produkcji regionalnej. Z zainteresowaniem wysłuchano także stanowiska na temat wprowadzenia porozumienia o MRG (uzgodniono tekst porozumienia przewidującego objęcie strefą MRG całego obwodu królewieckiego). Warto podkreślić, iż obie strony (z pewnego rodzaju niecierpliwością) oczekiwały zmiany rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 1931 umożliwiającego wprowadzenie do strefy MRG Olsztyna i Gdańska⁴¹⁴.

Dwunaste posiedzenie Rady miało miejsce w dniach 15- 16 maja 2012 r. w Warszawie. Podczas obrad z zadowoleniem przyjęto fakt podpisania 14 grudnia 2011

⁴¹¹ Zob. Protokół z X posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 14.12.2016].

⁴¹² Ibidem.

⁴¹³ Ibidem.

⁴¹⁴ Zob. Protokół z XI posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 14.12.2016].

r. w Moskwie Umowy o małym ruchu granicznym, mając nadzieję, że wejdzie ona w życie w jak najszybszym czasie. Ponadto omawiano kwestie dotyczące wspólnych przygotowań służb granicznych Polski i Rosji do czerwcowych mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012. Jako doskonały przykład współpracy na szczeblu regionalnym wskazano „Dni Warmii i Mazur” w obwodzie królewieckim. Za perspektywiczne kierunki współpracy uznano przede wszystkim: turystykę, wymianę młodzieży i rozwój kontaktów środowisk akademickich obu państw. Z zadowoleniem przyjęto informację na temat efektywności prac w ramach Komisji. Rada pozytywnie oceniła współpracę pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny regionów przygranicznych oraz w zakresie dotychczasowych działań podjętych przez Komisję ds. samorządu terytorialnego. Wysoko oceniono organizację okrągłego stołu „Współpraca i wzajemnie korzystne partnerstwo samorządów Województwa Pomorskiego i obwodu kaliningradzkiego”, który odbył się w ramach Bałtyckiego Forum Biznesu – Gdańsk 2012 w lutym 2012 r. Spotkanie to posłużyło wymianie doświadczeń z dotychczasowej współpracy samorządów lokalnych obu regionów, w tym m.in.: w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, działalności stref przemysłowych oraz perspektywy realizacji wspólnych projektów w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Litwa-Polska-Rosja 2007-2013.

Trzynaste posiedzenie Rady miało miejsce w Jantarnym w dniach 17-18 czerwca 2013 r. Za jeden z najważniejszych efektów prac uznano wejście w życie (w dniu 27 lipca 2012 r.) umowy o MRG. Jak podkreślono, wyjątkowe zasady MRG pozytywnie wpłynęły na poprawę relacji bilateralnych, jak też stały się źródłem lokalnego ożywienia gospodarczego (zwłaszcza takich branż jak: handel, usługi, turystyka). Z satysfakcją zauważono, że realizacja umowy o MRG stanowi pozytywne doświadczenie, dzięki któremu zniknęła większość obaw⁴¹⁵, zaś w wymiarze ekonomicznym przełożyła się ona na wymierne (i z całą pewnością obopólne) korzyści. Zgodnie stwierdzono, że wprowadzenie MRG przyczyniło się do rozwoju dobrosąsiedzkich stosunków zarówno pomiędzy społecznościami lokalnymi jak i regionalnymi. Wskazano reżim jako doskonały przykład stopniowego przełamywania stereotypów historyczno-społecznych oraz budowy zaufania państw UE i Rosji. Uznano, że może być to ważny krok, który

⁴¹⁵ Zob. Protokół z XIII posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 14.12.2016].

pomoże w przyszłości zniwelować obawy innych państw (mających wątpliwości wobec liberalizacji reżimu wizowego) do wprowadzenia ruchu bezwizowego w całej Europie⁴¹⁶.

Zadecydowano, że kolejnym kierunkiem polsko-rosyjskiego współdziałania będzie przygotowanie (w nowym formacie) programu współpracy transgranicznej w celu pozyskiwania środków na duże projekty infrastrukturalne. Jako ciekawy obszar współpracy między polskimi i rosyjskimi samorządami i przedsiębiorstwami wskazano wymianę doświadczeń w zakresie organizacji wielkich imprez sportowych, czego przykładem jest projekt „Od EURO 2012 do Mundialu 2018”, realizowany przy zaangażowaniu kilku polskich ministerstw, Miast – Gospodarzy EURO 2012 oraz spółki PL.2012+. Z zadowoleniem przyjęto informację o postępach we wdrażaniu Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Rosja-Litwa 2007-2013 oraz deklarację obu stron o gotowości do niezwłocznego rozpoczęcia prac przygotowawczych dotyczących wspólnego polsko-rosyjskiego programu współpracy transgranicznej na lata 2014-2020.

Czternaste posiedzenie Rady odbyło się w Gołdapi w dniach 10-11 czerwca 2014 r. Przewodniczący polskiej części Rady Piotr Stachańczyk wyraził swe poparcie dla dalszego rozwoju dobrej atmosfery relacji bilateralnych. Wyraził on nadzieję, że w ramach przygotowań polsko-rosyjskiego programu współpracy transgranicznej na lata 2014-2020 możliwa będzie realizacja działań związanych z budową i modernizacją infrastruktury przejść granicznych oraz bardzo szeroko rozumianą poprawą bezpieczeństwa terenów przygranicznych (z uwzględnieniem zarządzania kryzysowego, ratownictwa i ochrony ludności w sytuacjach nadzwyczajnych). Dodał on również, że liczy na pogłębienie współpracy Rady z rosyjskim Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i polskim Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, które są odpowiedzialne za przygotowanie założeń nowego programu współpracy transgranicznej⁴¹⁷.

Gubernator obwodu królewieckiego N. Tsukanov podkreślił, że dane dotyczące funkcjonowania MRG potwierdzają potrzebę jego istnienia po obu stronach granicy. Jego zdaniem, w ciągu pierwszych 5 miesięcy 2014 r. na podstawie zezwoleń MRG polsko-rosyjską granicę przekroczyło prawie 1.900.000 osób (w tym obywatele Rosji ponad

⁴¹⁶ Ibidem.

⁴¹⁷ Zob. Protokół z XIV posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, file:///C:/Users/kom1/AppData/Local/Packages/MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Rosja_protokol_z_XIV_posiedzenia_Polsko-rosyjskiej_Rady_ds_Wspolpracy_Regionow.pdf, [dostęp: 14.12.2016].

640.000, obywateli Polski ponad 1.250.000, obywateli państw trzecich 615 osób). Dodał on, że obie strony powinny wspólnie podjąć działania, aby mieszkańcy terenów przygranicznych aktywnie angażowali się i uczestniczyli w przedsięwzięciach kulturalnych, sportowych i turystycznych⁴¹⁸.

Członkowie Rady z zadowoleniem przyjęli informację nt. wdrażania Programu Współpracy Transgranicznej Litwa-Polska-Rosja (PWT LPR 2007-2013). W perspektywie finansowej w ramach Programu zostało zawartych łącznie 60 umów o dofinansowanie projektów obejmujących kwotę 134.200.000 EUR. Warto wskazać, iż siedem z nich to tzw. projekty strategiczne, współfinansowane także ze środków Federacji Rosyjskiej⁴¹⁹.

Piętnaste posiedzenie Rady miało miejsce w Swietłogorsku w dniach 26-27 maja 2015 r. Podczas sesji podkreślono znaczenie polsko-rosyjskiej współpracy międzyregionalnej uznając, iż jest ona jedną z ważniejszych relacji gospodarczych i humanitarnych. Zauważono, że niektóre rozwiązania i metody współpracy między polskimi województwami a obwodem królewieckim mogą odegrać rolę pilotażowych i być w przyszłości zastosowane w kontaktach z innymi regionami Rosji. Wysoko oceniono także funkcjonowanie umowy o MRG, która zdaniem stron działa bez zarzutu i od kilku lat przynosi wymierne korzyści mieszkańcom pogranicza. Zauważono, że umowa wpływa na ożywienie gospodarcze po obu stronach granicy, zwłaszcza w branży usługowej i turystycznej⁴²⁰.

Szesnaste posiedzenie Rady odbyło się w dniach 5-6 października 2016 r. w Olsztynie. Podczas spotkania debatowano o stanie i perspektywach stosunków polsko-rosyjskich na szczeblu regionów przygranicznych. Należy podkreślić, że wszystkie komisje zwróciły uwagę na postępujący rozwój współpracy praktycznie we wszystkich kierunkach: w gospodarce, turystyce, samorządzie lokalnym, ochronie środowiska, sytuacjach nadzwyczajnych oraz w walce z przestępczością. Poruszono także kwestie budzące poważne sprzeczności tj. projekt budowy kanału nawigacyjnego przez Mierzeję Wiślaną. Problem zawieszenia MRG potraktowano bardzo ostrożnie. Jak podkreślił Władimir Niefiedow (szef Przedstawicielstwa Handlowego FR w RP) „Temat wisi

⁴¹⁸ Ibidem.

⁴¹⁹ Ibidem.

⁴²⁰ Zob. Protokół z XV posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, [ile:///C:/Users/kom1/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Rosja_protokol_z_XV_posiedzenia_Polsko-Rosyjskiej_Rady_ds_Wspolpracy_Regionow.pdf](file:///C:/Users/kom1/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Rosja_protokol_z_XV_posiedzenia_Polsko-Rosyjskiej_Rady_ds_Wspolpracy_Regionow.pdf), [dostęp: 14.12.2016].

w powietrzu, ale mamy wrażenie, że na posiedzeniach Rady i poszczególnych komisji polscy przedstawiciele, zwłaszcza przedstawiciele centralnych organów władzy, starannie go omijają. Można powiedzieć, że rosyjscy koledzy traktują to ze zrozumieniem, niektórzy współczują. Dlatego nie było oddzielnej debaty na ten temat na spotkaniach Rady. Inaczej rzecz się ma z Forum Współpracy Biznesowej obwodu kaliningradzkiego i województwa warmińsko-mazurskiego (...) Na nim biznesmeni, rosyjscy i polscy, zwłaszcza w kuluarach, wypowiadali się na ten temat bardzo krytycznie. Z drugiej strony, firmy po obu stronach granicy już przyzwyczyły się do pracy pomimo, a nawet na przekór, wahań koniunktury politycznej”⁴²¹.

3. WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO Z OBWODEM KRÓLEWIECKIM NA SZCZEBLU LOKALNYM I REGIONALNYM

Obwód kaliningradzki stanowi najbardziej na zachód wysuniętą część Rosji, oddaloną od macierzystego terytorium o ok. 400 km. Rosyjska enklawa jest jednym z 89 podmiotów Federacji Rosyjskiej na którą składa się: 21 republik, 6 krajów, 49 obwodów, jeden obwód autonomiczny, 10 okręgów autonomicznych oraz dwa miasta „znaczenia federalnego” – Moskwa i Sankt Petersburg⁴²². O tym, że jest to region niezwykle kontrastów świadczyć może chociażby sama mozaika ludnościowa składająca się z ponad stu narodowości i grup etnicznych. Pomimo wielu barier zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych, w ciągu ostatnich dekad obwód przechodził prawdziwą metamorfozę społeczno-ekonomiczną. Miały tu miejsce również duże przemiany administracyjne, kształtujące władze na poziomie regionalnym i lokalnym⁴²³.

⁴²¹ <https://pl.sputniknews.com/polska/201610064008398-rosja-polska-wspolpraca-mrg/>, [dostęp: 14.12.2016].

⁴²² Podmioty te są równoprawne wobec organów władzy federacyjnej. Oznacza to, że w poszczególnych podmiotach Federacji Rosyjskiej obok konstytucji i prawodawstwa państwowego obowiązują również ustawy i prawodawstwo poszczególnych podmiotów, które ze względu na naczelny wymóg jedności państwa i system władzy państwowej nie mogą pozostawać w sprzeczności z prawem federalnym. T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne ...* s. 172.

⁴²³ T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne obwodu kaliningradzkiego*, *Studia z Geografii Politycznej i Historycznej*, t. 3, 2014 r., s. 171, cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.hdl_11089_11811/c/7.Palmowski_2014.pdf, [dostęp: 20.12.2019].

Analizując uprawnienia władzy państwowej i samorządowej w obwodzie warto podkreślić, iż do grudnia 1991 r. Republika Rosyjska w systemie władztwa (ukształtowanym po rewolucji październikowej) reprezentowała model „republiki socjalistycznej”, wchodzącej w skład ZSRR pod nazwą Rosyjska Federacyjna Socjalistyczna Republika Radziecka (RFSRR). Dopiero podpisanie deklaracji niepodległości z 12 czerwca 1990 r. oraz przyjęcie nowej konstytucji z 12 grudnia 1993 r. spowodowało, iż na nowo skonstruowano status i ustrój polityczny państwa⁴²⁴.

System władzy w Federacji Rosyjskiej składa się z 3 elementów: państwowej władzy federalnej, państwowej władzy regionalnej oraz samorządu lokalnego⁴²⁵. Szczególnie istotne znaczenie dla konstytucyjnego ustroju FR stanowi system wspólnych dla całej Federacji naczelných organów władzy państwowej. Andrzej Stelmach podkreśla, że „Zasada jednolitości tych organów oznacza, iż tworzą one zwarty system wzajemnie powiązanych i uzupełniających się podmiotów, które stanowią pewną zamkniętą całość. Jednolitość tego systemu opiera się jednak na rozgraniczeniu kompetencji i zakresu działania między organami władzy państwowej jej podmiotów. Przejawia się ona również w tym, iż wszystkie organy wchodzące w skład tego systemu funkcjonują samodzielnie, ale są ze sobą ściśle powiązane, wzajemnie zależne i uzupełniające się (...). Między wszystkimi organami władzy państwowej występuje ścisła organizacyjno-prawna zależność”⁴²⁶.

Zgodnie z Konstytucją FR obwód królewiecki posiadał zakres kompetencji wspólnych z całą Federacją, do których należały m.in.:

- zagwarantowanie zgodności statutu, ustaw oraz aktów prawnych obwodu z konstytucją Rosji i ustawami federalnymi;
- ochronę praw i wolności człowieka;
- sprawy związane z posiadaniem i rozporządzaniem ziemią oraz zasobami naturalnymi,
- koordynowanie działań związanych z ochroną zdrowia i rodziny;
- zwalczanie klęsk żywiołowych i epidemii⁴²⁷.

⁴²⁴ T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne ...* s. 171.

⁴²⁵ E. Zieliński, *Współczesna Rosja. Studium społeczno-polityczne*, Warszawa 1995, s. 215.

⁴²⁶ A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003, s. 102. Zob. W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...* s. 127.

⁴²⁷ E. Zieliński, *Współczesna Rosja...*, s. 228.

W sprawach wykraczających poza ramy kompetencji federacji oraz w sprawach wspólnych dla federacji i obwodu, władze regionalne w enklawie mogą dysponować pełnią władzy państwowej⁴²⁸.

Zasadniczym aktem prawnym na poziomie regionalnym jest statut (nazywany także ustawą zasadniczą⁴²⁹), który określa status obwodu, ustanawia system organów władzy państwowej obwodu jako podmiotu Federacji Rosyjskiej, ustala kompetencje, obowiązki oraz ogólne zasady organizacji samorządu lokalnego w obwodzie⁴³⁰. Status każdego z podmiotów przyjmowany jest przez organy władzy państwowej przy udziale organów władzy federalnej. Podkreślić należy, że poszczególne podmioty federacji, takie jak obwód królewiecki, reprezentowane są przez instytucje władzy państwowej, analogicznie do podmiotów działających w innych regionach Rosji. Posiadają one również możliwość obrony swoich interesów za sprawą Rady Federacji (dwóch przedstawicieli) i Dumy Państwowej (przez 450 posłów reprezentujących wszystkie regiony). Obwód ma też prawo zgłaszania inicjatywy ustawodawczej poprzez: Radę Federacji, posłów do Dumy Państwowej oraz Dumę Obwodową (własny organ ustawodawczy)⁴³¹.

Najwyższym organem ustawodawczym władzy państwowej w enklawie jest Kaliningradzka Duma Obwodowa. Funkcjonuje ona na równi z gubernatorem (szefem rządu obwodu królewieckiego), rządem obwodu, innymi organami władzy wykonawczej i Sądem Statutowym Obwodu oraz częścią systemu organów władzy państwowej obwodu. Dumę Obwodową powołuje się zgodnie z zasadami praworządności⁴³². Prawo inicjatywy ustawodawczej w Dumie Obwodowej należy do deputowanych, stałych komitetów Dumy, gubernatora, rządu obwodu, organów przedstawicielskich samorządu lokalnego oraz Stowarzyszenia Jednostek Samorządowych Obwodu Kaliningradzkiego (od 1 czerwca 2006 r. – Rady Jednostek Samorządowych Obwodu Kaliningradzkiego). Inicjatywa ustawodawcza należy także do sądu obwodowego, sądu arbitrażowego obwodu, sądu statutowego obwodu, prokuratora obwodu, komisji wyborczej obwodu i pełnomocnika praw człowieka. Posiadają ją również obywatele Federacji Rosyjskiej

⁴²⁸ Na mocy Konstytucji FR z 1993 r. dokonano podziału kompetencji między władze federalne a poszczególne podmioty FR, wydzielając przy tym kwestie będące wyłącznie w gestii władz w Moskwie, zagadnienia rozstrzygane wspólnie przez FR i jej podmioty oraz sprawy rozwiązywane samodzielnie przez podmioty federacji. M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 134-135.

⁴²⁹ Ustawa zasadnicza do końca grudnia 2009 r. była zmieniana i uzupełniana 25 razy.

⁴³⁰ T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne ...* s. 172.

⁴³¹ Jedność systemu władzy państwowej Rosji wyraża się w jednolitym źródle prawa regulującego system organów władzy na poziomie federalnym. Źródłem tym jest ustawodawstwo Zgromadzenia Federalnego, w głównej mierze Dumy Państwowej. T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne ...* s. 172.

⁴³² T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne ...* s. 174.

zamieszkujący na terenie obwodu królewieckiego korzystający z prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej⁴³³.

Głównym zadaniem Dumy Obwodowej jest uchwalenie statutu obwodu, który stanowi niejako jego regionalną konstytucję⁴³⁴. Do kompetencji Dumy należy także:

- zatwierdzenie obwodowego budżetu i programów rozwoju społeczno- ekonomicznego obwodu;
- ustanawianie obwodowych podatków i opłat;
- ustalanie trybu przeprowadzania wyborów do organów samorządu lokalnego obwodu;
- nakreślanie sposobu zarządzania i dysponowania własnością obwodu;
- wykonywanie uregulowań prawnych, dotyczących innych zagadnień w granicach pełnomocnictw podmiotu FR;
- kontrola nad wykonaniem budżetu obwodowego i budżetów państwowych terytorialnych funduszy pozabudżetowych;
- zatwierdzanie zawierania i rozwiązywania umów dotyczących obwodu;
- wykonywanie innych pełnomocnictw ustanowionych prawem federalnym i prawem obwodu królewieckiego⁴³⁵.

Najwyższym organem władzy wykonawczej jest Rząd Obwodu na czele którego stoi gubernator – najwyższa rangą osoba w obwodzie⁴³⁶. W skład rządu wchodzi: wicepremier, ministrowie, kierownik aparatu oraz pełnomocnik gubernatora w Dumie Obwodowej. Do zadań rządu należy opracowanie, a następnie wprowadzanie w życie różnego rodzaju środków zapewniających kompleksowy rozwój społeczno-ekonomiczny⁴³⁷. Natomiast rolą gubernatora jest reprezentowanie obwodu w kontaktach z federalnymi organami władzy państwowej oraz odpowiednimi organami państw trzecich; podpisywanie (w imieniu obwodu) umów, porozumień oraz projekt i realizacja budżetu; przyznawanie koncesji na eksploatację bogactw naturalnych; rozstrzyganie przetargów na kwoty importowe. Mając powyższe na uwadze można przyjąć, że to właśnie administracja regionalna jest beneficjentem głównych środków finansowych dla

⁴³³ Ibidem.

⁴³⁴ http://www.edudemo.home.pl/dane/czytelnia/raport_fps_pl.pdf, [dostęp: 13.11.2014].

⁴³⁵ T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne* ... s. 174-175.

⁴³⁶ Funkcje gubernatora w obwodzie królewieckim obejmowali kolejno: Jurij Matoczkin 1991–1996, Leonid Gorbienko 1996–2000, Władimir Jegorow 2000–2005, Georgij Boos 2005–2011. Od 2011 r. do 2016 r. funkcję tę sprawował Nikolay Tsukanov – pierwszy gubernator urodzony na terenie obwodu królewieckiego. T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne* ... s. 175.

⁴³⁷ T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne* ... s. 175.

obwodu, zaś rola Dumy Obwodowej jest w tym zakresie znacznie mniejsza, bowiem nie sprawuje ona realnej kontroli nad wydatkami budżetowymi⁴³⁸.

Gubernator w kontekście współpracy transgranicznej i międzynarodowej jest także partnerem dla polskiego wojewody i samorządu województwa, którego kompetencje odpowiadają zadaniom wojewody i marszałka województwa. Należy dodać, że pomimo szerokiego zakresu uprawnień, gubernator w realizowanych działaniach w dużym stopniu zależny jest od władz federalnych m.in. nie administruje on (w odróżnieniu od polskiego wojewody) przejściami granicznymi, co skutkuje pewnymi utrudnieniami we współpracy transgranicznej⁴³⁹.

Organy samorządu terytorialnego tj. mer, rada miasta nie wchodzi w skład władzy państwowej, a ich akty prawne muszą być zgodne z Konstytucją FR i ustawodawstwem federalnym. Jak pisze Marcin Chełminiak: „Do głównych zadań organów regionalnych należy: stanowienie podstaw prawnych działania Obwodu, organizacja zabezpieczania działań organów prawodawczych i kontroli administracji w Obwodzie, programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, gospodarowanie własnością Obwodu Kaliningradzkiego FR, zarządzanie budownictwem, transportem i łącznością. Organy władz regionalnych biorą również udział we współpracy międzynarodowej Rosji, szczególnie w wymiarze transgranicznym. Wprawdzie Konstytucja FR pozostawia politykę zagraniczną i stosunki międzynarodowe wyłącznie w gestii władz federalnych (art. 71), jednak nie oznacza to, że poszczególne regiony Rosji w ogóle nie uczestniczą w wypracowaniu i praktycznej realizacji założeń współpracy z zagranicą. Republiki i obwody FR mogą to realizować m.in. poprzez działalność swoich przedstawicieli w Radzie Federacji oraz udział w zagranicznych wizytach oficjalnych delegacji rządowych. Współpraca poszczególnych regionów FR z zagranicą jest widoczna zwłaszcza w regionie Morza Bałtyckiego oraz Morza Barentsa”⁴⁴⁰.

Władzę sądowniczą w obwodzie stanowią:

- Kaliningradzki Sąd Obwodowy, czyli nadrzędna instancja sądowa względem sądów rejonowych (miejskich) i sędziów pokoju w regionie;
- Sąd Arbitrażowy Obwodu Kaliningradzkiego;
- Statutowy Sąd Obwodu Kaliningradzkiego⁴⁴¹.

⁴³⁸ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 135.

⁴³⁹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 129.

⁴⁴⁰ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 135-136. Zob. W. Matwijenko, *Cientr i regiony wo wniezniej politike Rossji*, „Mieżdunarodnaja Żizń” 1996, nr 8, s. 11-19.

⁴⁴¹ T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne ...* s. 175.

W obwodzie funkcjonuje także ponad sto terytorialnych urzędów państwowej władzy wykonawczej FR, są to m.in.: Urząd Zastępcy Pełnomocnego Przedstawiciela Prezydenta w Północno-Zachodnim Okręgu Federalnym ds. Obwodu Kaliningradzkiego; Przedstawicielstwo Ministra Spraw Zagranicznych ds. Obwodu Kaliningradzkiego oraz urzędy podlegające bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, Ministerstwu Finansów, Ministerstwu Ochrony Zdrowia, Ministerstwu Sprawiedliwości, Federalnej Służby Statystyki Państwowej itp. Do tego zalicza się także różnego rodzaju służby nadzorcze i kontrolne bezpośrednio podległe innym resortom FR. Moskwie podporządkowane są także siły zbrojne i służby specjalne obwodu. W celu uzgodnienia wzajemnych działań w obwodzie powołano Radę Koordynacyjną Organów Władzy Państwowej Federacji Rosyjskiej i Obwodu Kaliningradzkiego⁴⁴².

System samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej do 1995 r. opierał się na dominującej roli organów wykonawczych w miastach, rejonach i innych jednostkach powoływanych przez władze wyższego szczebla administracji, konkretnie przez władze obwodowe. Podkreślenia wymaga fakt, iż w omawianym okresie wybieralność organów uchwałodawczych z całą pewnością nie zapewniała niezależności samorządu lokalnego. Nowy samorząd, nawiązujący w pewnym stopniu do standardów europejskich, wprowadziła dopiero ustawa federalna o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w FR (przyjęta przez Dumę Państwową 2 sierpnia 1995 r.). Do tego czasu w obwodzie obowiązywał system „zespolonej” władzy państwowej z samorządową. Przypominało to sytuację „zespolonych terenowych organów administracji publicznej” w Polsce do 1990 r.⁴⁴³.

Wdrażanie idei samorządu terytorialnego w FR odbywało się w drodze implementacji podstawowych standardów europejskich, zwłaszcza w zakresie wprowadzania własności municypalnej, budżetów lokalnych jak i wybieralnych organów władzy lokalnej. Zdefiniowano także priorytetową dla sprawy terminologię, wprowadzając do niej pojęcia tj. organy samorządu lokalnego, referendum lokalne, sprawy lokalne, podatki lokalne, służby komunalne czy pracownicy samorządowi.

⁴⁴² Ibidem, s. 175-176.

⁴⁴³ Zob. Ustawa federacyjna o ogólnych zasadach organizacji samorządu terytorialnego Federacji Rosyjskiej z dnia 12 sierpnia 2008 r. Zob. T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne ...* s. 172-173.

Ustawodawca bardzo mocno podkreślił kompetencje organów władzy państwowej FR oraz pełnomocnictwo władzy państwowej w obszarze samorządu lokalnego⁴⁴⁴.

Dopiero w dniu 16 września 2003 r. przyjęto nową Ustawę ramową dotyczącą ogólnych zasad organizacji samorządu lokalnego w Rosji. Ustawa ta dotyczyła m.in.:

- utworzenia na terenie całego kraju jednolitego, dwuszczeblowego systemu organów samorządu lokalnego;
- określenia podstaw organizacyjnych samorządu lokalnego;
- utworzenia finansowych podstaw samorządu lokalnego,
- określenia kompetencji organów samorządu lokalnego⁴⁴⁵.

Analizując relacje między władzą centralną a obwodem nie wolno pominąć roli Prezydenta FR, który wzmacniał pionowe struktury władzy w Rosji, co w praktyce prowadziło do ograniczania samorządności w poszczególnych podmiotach FR. Polityka władz moskiewskich opierała się na dążeniach do ograniczenia władzy regionalnej, co sprzyjać miało wzmacnianiu zależności politycznych i ekonomicznych od federalnego centrum oraz usprawnieniu systemu administracyjnego. Podporządkowanie na poziomie regionalnym i lokalnym wynikało zatem z kilku niezwykle istotnych kwestii. Pierwsza z nich była efektem regulacji prawnych, druga wynikała z podległości politycznej, zaś kolejna z podległości ekonomicznej. Pomimo, iż w Konstytucji FR widnieje zapis o samorządzie jako niezależnej od rządu formie władzy, to jednak w praktyce zauważyć można w jak dużym stopniu podporządkowany on jest organom państwowym⁴⁴⁶.

Inaczej konstruowano system władzy samorządowej w Polsce po 1989 r., także w kontekście kooperacji transgranicznej i międzyregionalnej. Uprawnienia struktur władz wojewódzkich do nawiązywania kontaktów transgranicznych wynikają z obowiązujących w Polsce norm prawnych. Wyróżnić można niejako dwie formy współpracy z partnerami z obwodu królewieckiego. Pierwsze to zobowiązania prawne, drugie zaś to porozumienia, które z punktu prawnego nie mają mocy wiążącej.

Wśród jednostek samorządu terytorialnego nawiązujących kontakty zagraniczne bardzo często praktykowane było zawieranie umów nieformalnych, typu *gentlement's*

⁴⁴⁴ Zob. G. Grzelak, *Sytuacja ustrojowo-prawna obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Współpraca międzynarodowa w Regionie Bałtyckim. Warunki powołania Euroregionu Południowo-Wschodniego Bałtyku* red. J. Roślowski, G. Grzelak, „Samorząd Pomorza Gdańskiego” – Zeszyty Programowe, Gdańsk 1997, s. 51. Zob. T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne ...* s. 173.

⁴⁴⁵ T. Palmowski, *Struktura władzy i podziały administracyjne ...* s. 174.

⁴⁴⁶ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 135-136.

agreements, działających w oparciu o zasadę lojalności każdej ze stron⁴⁴⁷. Ich strony dokładają wszelkich starań, aby przy rozwiązywaniu problemów nie stosować uregulowań natury prawnej. Do zinstytucjonalizowanych form współpracy transgranicznej opartych na zobowiązaniach prawnych można zaliczyć m.in. związki bliźniacze (partnerskie) oraz euroregiony.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą nawiązywać szeroko rozumianą współpracę z partnerami zagranicznymi zarówno na podstawie umów multilateralnych (np. Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej lub Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego), umów bilateralnych (polsko-rosyjskich) jak i polskiego prawa wewnętrznego (w tym Konstytucji RP).

Praktyka polsko-rosyjskiej współpracy na pograniczu często wyprzedzała tworzenie stosownych ram instytucjonalnych. Kontakty z rosyjskimi partnerami nawiązane w okresie przed 1999 r. w znacznej mierze kontynuowane były w nowych układach terytorialno-administracyjnych⁴⁴⁸.

Pierwszym międzyregionalnym dokumentem zawartym z partnerami z obwodu królewieckiego był Protokół o współpracy pomiędzy obwodem kaliningradzkim a województwem elbląskim – podpisany przez wojewodę elbląskiego i wicegubernatora obwodu (akt podpisano w Elblągu 25 października 1990 r.); drugim Protokół intencji o współpracy obwodu kaliningradzkiego, województwa elbląskiego i prowincji Blekinge w Karlskronie (podpisany dnia 11 czerwca 1991 r.). Powyższe akty dotyczyły współdziałania na rzecz odbudowy drogi Kaliningrad-Elbląg (tzw. „berlinki”), organizacji linii promowej Karlskrona-Gdynia-Kaliningrad, budowy sieci dróg w basenie Morza Bałtyckiego oraz projektów ekologicznych.

Pierwszą bilateralną umowę o charakterze transgranicznym podpisano w Kaliningradzie w dniu 5 listopada 1991 r. Było to Porozumienie o współpracy między wojewodą olsztyńskim a przewodniczącym administracji obwodu kaliningradzkiego. Umowa dotyczyła wspierania współpracy w zakresie gospodarki, ekologii i kultury. Podkreślenia wymaga fakt, iż partnerem po stronie rosyjskiej były władze administracyjne obwodu kaliningradzkiego Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej

⁴⁴⁷ E. Kulesza, *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie gmin polskiego pogranicza z Rosją)*, Toruń 2003, s. 47.

⁴⁴⁸ Zob. W.T. Modzelewski, *Kontakty zagraniczne samorządu województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Region Warmii i Mazur w europejskich procesach integracyjnych*, red. W.T. Modzelewski, Olsztyn 2014, s. 95-96; W.T. Modzelewski, *Kierunki geograficzne aktywności międzynarodowej województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 85-93.

Republiki Radzieckiej. Następne umowy zawierane były już z władzami obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej⁴⁴⁹. Wojciech T. Modzelewski słusznie wskazuje, że „Praktyczna realizacja idei współpracy transgranicznej oraz związanych nią porozumień została zapoczątkowana obradami Polsko-Rosyjskiego Okrągłego Stołu w sprawie współpracy regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR dnia 6 września 1992 r. w Kaliningradzie oraz 3-4 czerwca 1993 r. w Olsztynie i Mierkach. Wojewodowie z północnej i wschodniej Polski zaangażowali się też w tworzenie euroregionów”⁴⁵⁰. Współpraca wojewody warmińsko-mazurskiego z obwodem królewieckim oparta była na porozumieniu z dnia 19 września 2001 r., zgodnie z treścią którego strony zobowiązały się do:

- tworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju handlu i współpracy gospodarczej oraz podejmowania inicjatyw wspierających wspólne przedsięwzięcia społeczno-gospodarcze;
- wspierania udziału podmiotów gospodarczych w imprezach handlowo-promocyjnych jak i wszelkich inicjatyw społecznych służących współpracy między obydwoma regionami;
- promowania współpracy polskich i rosyjskich rynków hurtowych oraz specjalnych stref ekonomicznych⁴⁵¹.

W powyższym porozumieniu zobowiązano się do podejmowania działań w celu rozszerzenia ruchu granicznego poprzez: budowę nowych przejść granicznych oraz gruntowną modernizację istniejących, wspieranie współpracy służb celnych, straży granicznej, policji i straży pożarnej. Ustalono, że inicjatywy podejmowane w związku ze stosowaniem porozumienia jak i warunki realizacji wspólnych przedsięwzięć będą wzajemnie uzgadniane podczas spotkań dwustronnych organizowanych raz w roku⁴⁵².

Najwięcej nadziei na poprawę sytuacji na pograniczu polsko-rosyjskim wiązano z uruchomieniem drogowego przejścia granicznego Grzechotki-Mamonowo II oraz odbudową drogi Kaliningrad-Elbląg, tzw. „berlinki” (droga wybudowana została w 1938 r. przez Niemców i łączyła Prusy Wschodnie z Berlinem, zaś od 1945 r. była nieprzejezdna). Jej odbudowa stanowiła niejako element „europejskiego korytarza transportowego” z Rygi do Gdańska, będącego odgałęzieniem korytarza Helsinki-

⁴⁴⁹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 138-139.

⁴⁵⁰ Ibidem, s. 139.

⁴⁵¹ Porozumienie między wojewodą warmińsko-mazurskim a administracją Obwodu Kaliningradzkiego FR o współpracy, Kaliningrad dn. 19 września 2001 r.

⁴⁵² Ibidem.

Warszawa (jest to także najkrótsza trasa z Kaliningradu do Europy Zachodniej)⁴⁵³. Skoncentrowanie wysiłków inwestycyjnych na nowopowstałym przejściu granicznym Grzechotki-Mamonowo II wynikało przede wszystkim, z faktu, iż jest ono najbardziej wysunięte na zachód, a tym samym najdogodniejsze dla ruchu osobowego i towarowego skierowanego z obwodu królewieckiego do Europy Zachodniej. W założeniu miało to być to największe i najnowocześniejsze przejście graniczne w województwie warmińsko-mazurskim. Koszt jego budowy wyniósł 127,7 mln zł, z czego niemal 54 mln zł pochodziły ze środków unijnych (Fundusz Phare). Uroczyste jego otwarcie nastąpiło 7 grudnia 2010 r., jednakże samochody mogły tamtędy przejeżdżać już od 3 grudnia 2010 r.

Aktywność wojewody w zakresie intensyfikacji współpracy transgranicznej dotyczyła także innych przejść granicznych. W ramach tej działalności zrealizowano projekty modernizacji istniejących przejść (przy wykorzystaniu środków UE) poprzez urządzenie i dostosowanie do istniejących wymogów infrastruktury granicznej i celnej. Za infrastrukturę graniczną po stronie rosyjskiej odpowiedzialne są organy celne i to one są partnerem dla wojewody w tym zakresie. Współpracę z Urzędem Celnym w Kaliningradzie prowadzi także Izba Celna w Olsztynie. Współpraca ta dotyczy m.in.: usprawnień w przekraczaniu granicy, wymiany informacji o zmianach w przepisach celnych, wspólnym szkoleniu celników, zwalczaniu przestępczości granicznej oraz określaniu potrzeb inwestycyjnych dla poszczególnych przejść granicznych (które następnie przekazywane są wojewodzie).

W Urzędzie Wojewódzkim utworzono stanowisko pełnomocnika wojewody ds. kontaktów z obwodem kaliningradzkim, którego zadaniem jest m.in. utrzymywanie kontaktów wojewody z rosyjską ambasadą i konsulatami w Polsce oraz konsulem w Kaliningradzie. Urząd prowadził ponadto stałą współpracę z administracją obwodu królewieckiego i jej przedstawicielem w Polsce⁴⁵⁴.

Na podstawie Porozumienia między Strażą Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej a Wojskami Pogranicza Federacji Rosyjskiej z dnia 26 marca 1994 r. o współpracy w ochronie wspólnej granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego kontakty ze stroną

⁴⁵³ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 142.

⁴⁵⁴ Ibidem, s. 143. Zob. W. Sokół, *Rola placówek dyplomatycznych we współpracy międzynarodowej regionów, na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Region Warmii i Mazur w europejskich procesach integracyjnych*, red. W.T. Modzelewski, Olsztyn 2014, s. 106-108.

rosyjską utrzymywał także Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej⁴⁵⁵. Komendant Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej pełnił funkcję polskiego pełnomocnika granicznego odcinka warmińsko-mazurskiego, współpracując ze swoim odpowiednikiem w obwodzie królewieckim. Powyższa współpraca polegała na bieżącej wymianie informacji zwłaszcza z zakresu:

- przestępczości granicznej i terroryzmu,
- przypadków bezprawnego przekraczania granicy,
- kradzieży bądź zniszczenia mienia na terenie granicznym,
- innych spraw z zakresu funkcjonowania granicy.

Istotne znaczenie odgrywały także podległe wojewodzie służby zajmujące się zarządzaniem kryzysowym. Współpraca tych służb z partnerami z obwodu królewieckiego polegała na regularnych spotkaniach roboczych, wymianie informacji w przypadku zagrożeń i sytuacji nadzwyczajnych oraz uzgadnianiu procedur z zakresu wzajemnej pomocy. Przykładem tego typu działań był program „Granica 2001”, dotyczący współpracy w zakresie zwalczania przestępczości na terenach przygranicznych. Uzupełniając należy dodać, iż Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie w sierpniu 2004 r. zawarła stosowne porozumienie o współpracy z Obwodowym Urzędem Spraw Wewnętrznych⁴⁵⁶.

Niemniej ważną rolę wojewody było wspieranie i promocja współpracy gospodarczej regionu Warmii i Mazur z obwodem królewieckim m.in. poprzez udzielenie patronatu nad wspólnymi konferencjami biznesowymi, targami oraz wystawami. Znaczne zaangażowanie w powyższej materii odgrywał podległy wojewodzie Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego (WODR) oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska⁴⁵⁷.

Wojewoda warmińsko-mazurski systematycznie brał także udział w pracach Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR oraz reprezentował rząd podczas wizyt zagranicznych gości. Ponadto z inicjatywy wojewody dochodziło do cyklicznych spotkań polsko-rosyjskich, również z udziałem przedstawicieli polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

⁴⁵⁵ Zob. Porozumienie między Strażą Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej a Wojskami Pogranicza Federacji Rosyjskiej z 26 marca 1994 r. o współpracy w ochronie wspólnej granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego.

⁴⁵⁶ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 144.

⁴⁵⁷ Ibidem.

Uzupełniając należy dodać, iż zarówno urząd wojewódzki jak i urząd marszałkowski ściśle współpracowały z Konsulatem Generalnym RP w Kaliningradzie, który aktywizował i koordynował ich działania wobec obwodu królewieckiego⁴⁵⁸.

Istotną rolę we współpracy transgranicznej odgrywał także samorząd wojewódzki. W dniu 23 stycznia 1997 r. w Olsztynie sejmik województwa olsztyńskiego zawarł z obwodem królewieckim Porozumienie o współpracy pomiędzy Dumą Kaliningradzką Obwodu Kaliningradzkiego FR i Sejmikiem Samorządowym Województwa Olsztyńskiego Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵⁹. W tym samym dniu zawarto także Porozumienie o współpracy pomiędzy Dumą Kaliningradzką Obwodu Kaliningradzkiego FR, Sejmikiem Samorządowym Województwa Olsztyńskiego RP i Kommunförbundet Halland Królestwa Szwecji. Wskazane dokumenty zawierały zobowiązanie stron do współpracy w dziedzinach związanych ze wspieraniem demokracji lokalnej, gospodarki, nauki i kultury.

Po reformie z 1999 r., nowo powstałe struktury samorządowe zapoczątkowały proces renegocjacji dotychczasowych umów oraz podpisywania nowych. Zgodnie z pismem marszałka województwa warmińsko-mazurskiego: „Polityka zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego jest kontynuacją współpracy zagranicznej prowadzonej przez województwa: olsztyńskie, elbląskie i suwalskie. Podstawą dzisiejszej współpracy są wcześniej nawiązane kontakty z przedstawicielami samorządów, szkół, uczelni i placówek kulturalno-oświatowych sąsiadujących ze sobą regionów. Współpraca międzynarodowa województwa warmińsko-mazurskiego uwarunkowana jest położeniem geograficznym – sąsiedztwem z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej”⁴⁶⁰.

Międzynarodowa współpraca regionalna, będąca istotnym elementem polityki rozwoju regionalnego, zapewniała wymianę doświadczeń pomiędzy regionami poszczególnych państw m.in. w kwestii:

- podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych,
- zapewnienia koordynacji rozbudowy infrastruktury granicznej,
- kulturalnego i edukacyjnego rozwoju regionu,

⁴⁵⁸ Ibidem, s. 158.

⁴⁵⁹ Zob. M. Zasada, *Współpraca między Sejmikiem Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Kaliningradzką Dumą Obwodową*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 101-105.

⁴⁶⁰ Pismo marszałka województwa warmińsko-mazurskiego Andrzeja Ryńskiego do sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Iwińskiego, Olsztyn 7 grudnia 2001 r.

- rozwoju gospodarczego i promocji regionu.

Samorząd określając strategię rozwoju województwa oraz prowadząc politykę jego rozwoju starał się, aby była ona spójna z założeniami prowadzonej współpracy międzynarodowej. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego uchwalona została w lipcu 2000 r.⁴⁶¹, jednak w związku z przystąpieniem Polski do UE wystąpiła potrzeba ponownego jej opracowania ze względu na fakt, iż region Warmii i Mazur stał się obszarem granicznym UE. Zgodnie z nową Strategią współpraca z państwami i regionami nadbałtyckimi stała się priorytetowym impulsem w kierunku rozwoju regionu. Szczególne miejsce przypadło zatem obwodowi królewieckiemu, będącemu najbliższym sąsiadem województwa oraz tzw. „oknem na resztę Rosji”⁴⁶².

W październiku 1999 r.⁴⁶³ oraz w sierpniu 2002 r.⁴⁶⁴ podpisano uchwały dotyczące priorytetów współpracy zagranicznej. Obie uchwały nawiązywały do tradycji kontaktów zagranicznych, realizowanych przez administracje rządowe i samorządy dawnych województw: olsztyńskiego, elbląskiego, suwalskiego, częściowo: toruńskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego – składających się obecnie na województwo warmińsko-mazurskie. Dokumenty w swej treści zawierały zarówno bieżącą ocenę sytuacji oraz kreowaną politykę na przyszłość. Zawierały one również deklarację uczestnictwa województwa w strukturach euroregionalnych, programach i projektach bałtyckich, a także regionalnych organizacjach europejskich. Realizacja kontaktów zagranicznych województwa powinna opierać się na ścisłej współpracy z wojewodą oraz innymi podmiotami z regionu w tym z samorządami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi i szkołami⁴⁶⁵. W treści obu dokumentów podkreślono priorytetowe znaczenie prowadzenia współpracy międzynarodowej z obwodem królewieckim z jednoczesnym uwzględnieniem wynikających z tego szans i korzyści.

Współpracę zagraniczną województwa warmińsko-mazurskiego z rosyjską enklawą regulują ponadto odpowiednie porozumienia dwustronne:

⁴⁶¹ Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego została aktualizowana w roku 2005. Zob. Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020. Załącznik do Uchwały nr XXXIV/474 /05 Sejmiku Województwa Warmińsko - Mazurskiego z dn.31 sierpnia 2005r.,<http://WWW.warmia.mazury.pl>, [dostęp: 02.07.2015].

⁴⁶² Ibidem, s. 148.

⁴⁶³ Uchwała Nr X/118/99 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dn. 14 października 1999 r.

⁴⁶⁴ Uchwała Nr XXXIX/560/02 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dn. 06 sierpnia 2002 r.

⁴⁶⁵ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 149-150.

- Porozumienie o współpracy między Samorządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego a Administracją Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z dnia 19 września 2001 r. podpisane przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego Andrzeja Ryńskiego i Gubernatora Obwodu Kaliningradzkiego Władimira Jegorowa,
- Porozumienie o współpracy pomiędzy Przewodniczącym Dumy Obwodu Kaliningradzkiego Władimirem Nikitinem a Przewodniczącym Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego Mironem Syczem podpisane w dniu 9 kwietnia 2002 r.

Porozumienie z 2001 r. stanowi niejako kontynuację wcześniej zawartych umów pomiędzy obwodem królewieckim a województwami wchodzącymi w skład obecnego województwa warmińsko-mazurskiego. Dokument ów zawiera wykaz dziedzin i formy współpracy, które obie strony zobowiązały się wspierać m.in.: rozwój gospodarczy i rozwój turystyki oraz ich promocja, inicjowanie kontaktów pomiędzy firmami, organizowanie seminariów i konferencji. Zgodnie z art. 3 Porozumienia „Podstawą współpracy będą głównie bezpośrednie kontakty lokalnych samorządów (miast, gmin, powiatów), organizacji gospodarczych a także instytucji kulturalnych, oświatowych i naukowych. One też, w miarę swoich potrzeb i możliwości, będą organizować i finansować współpracę”⁴⁶⁶.

W porozumieniu z 2002 r. strony zobowiązały się do wspierania współpracy w dziedzinie samorządu terytorialnego. Zakładano wymianę doświadczeń z zakresu samorządności, wymianę informacji o obowiązujących przepisach prawa wewnętrznego, aktach prawa miejscowego a także o obowiązujących warunkach inwestowania oraz funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych. Strony zobowiązały się także do zacieśniania bezpośrednich kontaktów pomiędzy samorządami lokalnymi województwa warmińsko-mazurskiego i obwodu królewieckiego oraz do świadczenia wzajemnej pomocy w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego⁴⁶⁷.

W dniu 9 czerwca 2008 r. Jacek Protas, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz Gieorgij Boos, Gubernator obwodu królewieckiego podpisali (w Kaliningradzie) Plan Pracy pomiędzy Województwem Warmińsko-Mazurskim

⁴⁶⁶ Porozumienie o współpracy między województwem warmińsko-mazurskim Rzeczypospolitej Polskiej i administracją Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej podpisane przez marszałka województwa Andrzeja Ryńskiego i głowę administracji (gubernatora) Obwodu Kaliningradzkiego FR Władimira Jegorowa sporządzone w Kaliningradzie dn. 19 września 2001 r.

⁴⁶⁷ Porozumienie o współpracy pomiędzy sejmikiem województwa warmińsko-mazurskiego i Kaliningradzką Dumą Obwodową, sporządzone w Olsztynie dn. 9 kwietnia 2002 r.

a Obwodem Kaliningradzkim na lata 2008-2010. Kolejny Plan Pracy Województwa Warmińsko-Mazurskiego Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej na lata 2011-2013 podpisali 18 marca 2011 r. w Olsztynie Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego Jacek Protas i Gubernator obwodu królewieckiego Nikolay Tsukanov. W ramach współpracy dwustronnej zobowiązano się do organizowania wielu wydarzeń, konferencji, seminariów, posiedzeń i spotkań, w przygotowaniu których uczestniczył Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W dniu 25 października 2011 r. Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego podjął uchwałę w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020. Była to druga w historii planowania strategicznego województwa warmińsko-mazurskiego aktualizacja obranych kierunków rozwoju województwa. Pierwszą przeprowadzono w 2005 r. i polegała ona głównie na modernizacji gospodarczej i społecznej. Dla aktualizacji zasadnicze znaczenie miały zmiany, jakie zaszły w polityce regionalnej jak i postulaty polityki rozwoju formułowane na poziomie europejskim w Strategii Europa 2020 oraz w Piątym Raplocie Kohezyjnym. Strategia stała się podstawą programową Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 i inspiracją dla działań lobbingowych w instytucjach państwowych zarządzających krajowymi programami operacyjnymi oraz krajowymi środkami finansowymi⁴⁶⁸.

Działania samorządu województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie współpracy transgranicznej z obwodem królewieckim polegały głównie na regularnych spotkaniach: marszałka województwa i wice-gubernatora obwodu, pełnomocników ds. wzajemnej współpracy, pracowników urzędu marszałkowskiego i administracji obwodowej. Bezpośrednią realizacją z ramienia samorządu województwa zajmował się Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą Urzędu Marszałkowskiego.

Reasumując, należy wskazać, iż współpraca województwa warmińsko-mazurskiego z obwodem królewieckim odbywała się na kilku płaszczyznach. Pierwsza to uczestnictwo w strukturach ponadnarodowych (np. euroregiony), zaś druga

⁴⁶⁸ <http://strategia2025.warmia.mazury.pl/artukul/1/13/potrzeba-aktualizacji-strategii.html>, [dostęp: 20.09.2013 r.]

z płaszczyzn dotyczy współpracy (politycznej, społecznej, kulturalnej i gospodarczej) prowadzonej przez organy administracji terytorialnej, instytucje i organizacje.

Współpracę transgraniczną z obwodem królewieckim prowadziły ponadto służby graniczne i celne, nie podlegające bezpośrednio wojewodzie (stanowiące tzw. administrację niezespoloną), ale tak samo jak on będące elementem struktury administracji rządowej.

W zakresie ochrony granicy państwowej współpracę ze stroną rosyjską poprzez instytucję Pełnomocnika Granicznego prowadził Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie (W-MOSG)⁴⁶⁹. Powołanie pełnomocnika przewiduje jeszcze „Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych” z 15 lutego 1961 r. Funkcja ta jest sprawowana przez Komendanta W-MOSG. Do zadań Pełnomocnika należy w szczególności rozpatrywanie i rozstrzyganie spraw w zakresie:

- obstrzałów przez granicę;
- bezprawnego przekroczenia granicy (przez osoby, statki pływające i powietrzne);
- uszkodzeń znaków i urządzeń granicznych, kradzieży, zniszczenia lub uszkodzenia mienia na terenie granicznym;
- rozpoznawania osób mogących mieć powiązania z grupami terrorystycznymi;
- rozprzestrzeniania się pożaru na drugą stronę itp.⁴⁷⁰.

Współpraca pełnomocników prowadzona była w formie wspólnych posiedzeń i spotkań granicznych, wzajemną korespondencję oraz telefoniczną wymianę informacji. Uzupełnieniem ww. umowy jest Porozumienie między Strażą Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej a Wojskami Pogranicza Federacji Rosyjskiej z 26 marca 1994 r. o współpracy w ochronie wspólnej granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Powyższe Porozumienie uprawniało Komendanta W-MOSG do współpracy w zakresie ochrony tzw. „zielonej granicy” oraz kontroli ruchu granicznego. Celem współpracy pomiędzy stronami było zapewnienie płynności w ruchu granicznym oraz współdziałanie stron w walce z nielegalną migracją, przemytem jak i obrotem towarów o szczególnym statusie (m.in. broń, materiały wybuchowe, narkotyki), oraz w zakresie rozpoznania osób, podejrzewanych o powiązania z grupami terrorystycznymi.

⁴⁶⁹ Rządy obu państw mianują swoich pełnomocników granicznych i ich zastępców.

⁴⁷⁰ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 143-144.

Zgodnie z porozumieniem ustanawiającym współpracę służb celnych zobowiązano się do:

- utrzymywania regularnych kontaktów;
- informowania o przepisach celnych i zachodzących w nich zmianach (w tym o procedurach celnych, wzorach dokumentów, przestępczości granicznej);
- wspólnych szkoleń celników;
- wymiany informacji z ewidencji granicznych, w tym danych dotyczących zatrzymanego przemytu (głównie towarów tj.: broń, narkotyki, bursztyn, wyroby akcyzowe oraz towary podlegające prawu autorskiemu - każdy przypadek przemytu tych towarów jest zgłaszany drugiej stronie) i innych przypadków naruszeń prawa celnego np. prób oszustw z wykorzystaniem podwójnych dokumentów⁴⁷¹.

Ważnym elementem kooperacji transgranicznej była także współpraca na szczeblu lokalnym.

Zasady współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania powiatów do międzynarodowych zrzeszeń określa Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁷². Zgodnie z jej przepisami jednostki powiatowe wykonują określone ustawami zadania publiczne w zakresie: edukacji, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, transportu drogowego i dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska itp. Wszystkie wyżej wspomniane dziedziny mogą stanowić źródło współpracy z partnerami zagranicznymi podejmowane przez jednostki organizacyjne podległe powiatom tj. straż pożarna, szkoły średnie, muzea, urzędy pracy czy powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne. Współpracę transgraniczną omawianego szczebla podzielić można na dwie grupy działania: współpracę współrealizowaną z gminami oraz samodzielne inicjatywy samorządów powiatowych. Podział ów należy traktować w sposób umowny, gdyż wielokrotnie nie można oddzielić przykładów samodzielnych działań samorządów powiatowych od działań gmin. Od początku swego powstania, powiaty w sposób naturalny prowadziły współpracę transgraniczną organizowaną od wielu lat przez samorządy gminne. Były to przedsięwzięcia prowadzone w ramach polityki rozwoju lokalnego np. na rzecz wsparcia lokalnego biznesu i promocji turystyki, wspólnej organizacji imprez kulturalnych i sportowych czy też otwarcia lub zwiększenia przepustowości przejść granicznych. Warto podkreślić, że powiaty wypracowały już

⁴⁷¹ Zob. W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 142-144.

⁴⁷² Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592.

wspólne płaszczyzny współpracy transgranicznej z zakresu m.in.: kultury, oświaty, sportu, ekologii, współpracy służb ratowniczych. W większości kooperacja powiatów z rosyjskimi partnerami odbywała się na podstawie porozumień ustnych. Upatrywały one w niej szansy na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego pogranicza oraz postrzegając obwód jako „okno” dla całej Rosji⁴⁷³.

Na 21 jednostek powiatowych województwa warmińsko-mazurskiego 11 miało nawiązane kontakty z partnerami w obwodzie królewieckim. Spośród 19 powiatów ziemskich 9 podjęło współpracę, jednak tylko 4 z nich (powiat ostródzki, bartoszycki, lidzbarski, węgorzewski) miało zawarte umowy bilateralne, a powiat kętrzyński podpisał list intencyjny. Umowy podpisały ponadto miasta: Olsztyn i Elbląg. Prowadzenie współpracy nieformalnej (niepopartej żadnymi umowami czy porozumieniami) deklarowało 5 powiatów: braniewski, gołdapski, giżycki i olsztyński. Całkowity brak kontaktów z obwodem królewieckim sygnalizowało 6 powiatów: działdowski, iławski, mrągowski, nidzicki, piski i szczycieński — co, jak się wydaje, wynikało z ich położenia poza bezpośrednim pasem przygranicznym. Warto jednak odnotować, że większość z nich deklarowała chęć nawiązania współpracy z samorządami w obwodzie w przyszłości. Łącznie 10 powiatów należało do polsko-rosyjskiego „Stowarzyszenia Samorządów Przygranicznych Euroregionu Łyna–Ława”. Miasto Elbląg i Olsztyn oraz powiat elbląski i nowomiejski działały w ramach „Stowarzyszenia Gmin RP Euroregion Bałtyk”. Ponadto powiat ełcki należał do „Stowarzyszenia Samorządów Polskich Euroregionu Niemen”.

Jako pierwszy w województwie warmińsko-mazurskim porozumienie z partnerem rosyjskim zawarł powiat lidzbarski. Uczynił to 20 lipca 2000 r. z rejonem bagrationowskim⁴⁷⁴. Zgodnie z treścią porozumienia Strony zobowiązały się dążyć do zacieśniania stosunków między mieszkańcami obu rejonów oraz do:

- wspierania wzajemnych kontaktów w dziedzinie oświaty, kultury i sportu;
- wspierania wspólnych inicjatyw gospodarczych oraz inicjatyw zmierzających do rozwoju kontaktów partnerskich pomiędzy powiatem lidzbarskim oraz miastem i rejonem Bagrationowsk⁴⁷⁵.

⁴⁷³ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 174-175.

⁴⁷⁴ <http://www.powiatlidzbarski.pl/wspolpracazagr>, [dostęp: 13.11.2014].

⁴⁷⁵ Ibidem.

Efektom wspólnych działań jest organizacja i wzajemne uczestnictwo w „Dniach Lidzbarka Warmińskiego” czy „Dniach Bagrationowska” oraz konferencjach naukowych i seminariach gospodarczych po obu stronach granicy.

Powiat bartoszycki kontakty z obwodem królewieckim utrzymywał niemal od początku swego istnienia. Porozumienie o współpracy z rejonem bagrationowskim podpisano 16 lutego 2001 r., w którym to obie strony zobowiązały się do prowadzenia wzajemnej współpracy w oparciu o zasadę partnerstwa i dobrowolności. Priorytetem stron porozumienia było „zapewnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i podnoszenie poziomu życia mieszkańców po obu stronach granicy”⁴⁷⁶. W ramach dwustronnej współpracy organizowane były wizyty zespołów artystycznych, wernisaże, warsztaty muzyczne. Współpracę nawiązały ośrodki kultury, biblioteki, ośrodki pomocy społecznej, szkoły i organizacje harcerskie czego efektem były obozy młodzieżowe oraz wspólne akcje tj. „Młodzież przeciwko narkotykom”.

Kooperację prowadził także powiat braniewski. Zgodnie z Uchwałą Rady Powiatu Braniewskiego nr XIX/205/12 z dnia 11 czerwca 2012 r. w sprawie nawiązania współpracy między Powiatem Braniewskim a Bagrationowskim Rejonem Samorządowym w dniu 29 czerwca 2012 r. w Lelkowie została podpisana umowa o współpracy pomiędzy Bagrationowskim Rejonem Samorządowym i Powiatem Braniewskim⁴⁷⁷, a na podstawie Uchwały Rady Powiatu Braniewskiego Nr XLIV/243/10 z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie współpracy między Powiatem Braniewskim a Mamonowskim Okręgiem Miejskim w dniu 27 maja 2010 r. została podpisana Umowa o partnerstwie i współpracy między społecznościami lokalnymi Powiatu Braniewskiego (Województwo Warmińsko – Mazurskie, Rzeczpospolita Polska) a Mamonowskim Okręgiem Miejskim (Obwód Kaliningradzki, Federacja Rosyjska)⁴⁷⁸. Zawarte porozumienia miały na celu rozwój wzajemnej korzystnej współpracy oraz tworzenie sprzyjających warunków do bezpośrednich kontaktów w obszarach: turystyki, sportu,

⁴⁷⁶ Porozumienie pomiędzy miastem i rejonem Bagrationowsk Obwodu Kaliningradzkiego FR a powiatem bartoszyckim województwa warmińsko-mazurskiego RP, Bartoszyce 16 lutego 2016 r.

⁴⁷⁷ Zob. Uchwała Rady Powiatu Braniewskiego nr XIX/205/12 z dnia 11 czerwca 2012 r. w sprawie nawiązania współpracy między Powiatem Braniewskim a Bagrationowskim Rejonem Samorządowym, Umowa dotycząca współpracy pomiędzy Bagrationowskim Rejonem Samorządowym i Powiatem Braniewskim z dnia 29 czerwca 2012 r.

⁴⁷⁸ Zob. Uchwała Rady Powiatu Braniewskiego Nr XLIV/243/10 z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie współpracy między Powiatem Braniewskim a Mamonowskim Okręgiem Miejskim, Załącznik do Uchwały Nr XLIV/243/10 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 27 maja 2010 r. Umowa o partnerstwie i współpracy między społecznościami lokalnymi Powiatu Braniewskiego (Województwo Warmińsko – Mazurskie, Rzeczpospolita Polska) a Mamonowskim Okręgiem Miejskim (Obwód Kaliningradzki, Federacja Rosyjska).

oświaty, ochrony przyrody i gospodarki komunalnej. Partnerzy umowy zadeklarowali także podjęcie wspólnych działań w celu utworzenia nowego przejścia granicznego Głębock-Korniewo, co ułatwiłoby i rozwijało współpracę po obu stronach granicy. Pozwoliłoby ono także na pełniejsze wykorzystanie umowy o bezwizowym ruchu przygranicznym między Polską i Rosją.

W roku 2002 powiat giżycki nawiązał nieformalną współpracę z Kaliningradem w zakresie edukacji i turystyki. Efektem współpracy były wspólne wizyty reprezentacji szkół powiatowych, organizacja imprez m.in. „Zimowe Zdobywanie Twierdzy Boyen”, konferencji, spotkań i wymiany doświadczeń z pracownikami miejscowego Powiatowego Zespołu Obsługi Szkół i Placówek Oświatowych.

Powiat gołdapski współpracował nieformalnie z rejonem ozierskim i gusiewskim. W ramach współpracy zorganizowano m.in. „Gołdapskie Spotkania Transgraniczne”, „Dni Gołdapi” w Gusiewie oraz bieg Gołdap-Gusiew. Warto wspomnieć o współpracy straży pożarnej ze służbami ratowniczymi w obwodzie w zakresie wspólnego systemu powiadamiania w obrębie Puszczy Romnickiej. Pomiędzy Gołdapią a Gusiewem realizowane były regularnie prywatne przewozy autokarowe.

Współpraca powiatu kętrzyńskiego z obwodem królewieckim rozpoczęła się od 2001 r. Polegała ona m.in. na wizytach delegacji władz rejonowych: Kaliningradu, Prawdińska i Bagrationowska w Kętrzynie, przedstawicieli powiatu oraz zespołu folklorystycznego „Reszelanie” w obchodach dni miast Prawdińska, Bagrationowska, Żeleznodorożnego. W lipcu 2001 r. podpisano list intencyjny o współpracy powiatu kętrzyńskiego z rejonem prawdińskim w następujących dziedzinach:

- gospodarczej (pomoc w nawiązywaniu wymiany handlowej, organizowanie wystaw);
- kulturalnej i sportowej (organizowanie rajdów rowerowych, koncertów, turniejów sportowych);
- współpracy samorządowych władz lokalnych poprzez wymianę doświadczeń między partnerami.

Przy współpracy z partnerem rosyjskim, corocznie powiat organizował Międzynarodową Akcję Ekologiczną „Dni Ziemi” oraz „Międzynarodowy Rajd Rowerowy o Puchar Konsula RP w Kaliningradzie” i wiele innych. Dnia 6 sierpnia 2004 r. podczas Międzynarodowego Spotkania Partnerów Powiatu Kętrzyńskiego zostały podpisane Umowy o współpracy z dotychczasowymi oraz z nowymi partnerami m.in. z Rejonem Oktiabrskim. Wskutek rosyjskiej reformy administracyjnej Rejon Oktiabrski (będący jedną z dzielnic Kaliningradu) nie mógł już prowadzić samodzielnej współpracy

zagranicznej, toteż od 12 marca 2009 r. uprawnienia rejonu przejął miejski okręg, a tym samym powiat kętrzyński zyskał nowego partnera zagranicznego - Miejski Okręg Miasta Kaliningrad Federacji Rosyjskiej.

W dniu 19 marca 2011 r. starostwo powiatu olsztyńskiego podpisało list intencyjny o współpracy partnerskiej pomiędzy samorządami powiatu olsztyńskiego i Rejonu Gurjewskiego. Wzajemna współpraca dotyczyła m.in.: wymiany młodzieży; turystyki; realizacji wspólnych projektów unijnych (zwłaszcza programów współpracy transgranicznej); współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, stowarzyszeniami i mieszkańcami obu regionów; przełamywania istniejących stereotypów⁴⁷⁹.

List intencyjny stanowił niejako preludium do podpisania formalnego porozumienia o partnerskiej współpracy zawartego w dniach 28-29 października 2011 r. Porozumienie miało na celu podjęcie działań na rzecz rozwoju współpracy gospodarczej i kulturalnej jak również realizacji wspólnych projektów, wymiany młodzieży oraz doskonalenia techniki zarządzania administracją publiczną⁴⁸⁰.

14 maja 2004 r. starosta ostródzki oraz jego odpowiednik rejonu Prawdinsk w obecności gubernatora obwodu i Konsula generalnego RP w Kaliningradzie podpisali umowę o współpracy partnerskiej pomiędzy powiatem ostródzkim a rejonem Prawdinsk. Strony zobowiązały się stwarzać dogodne warunki dla rozwoju współpracy we wszystkich sferach życia dla wzajemnego pożytku na równoprawnych i dobrosąsiedzkich zasadach, rozwijać współpracę organów lokalnych samorządów różnych szczebli, sprzyjając nawiązaniu stałych kontaktów między administracjami gmin i okręgów wiejskich. Umowa w sposób szczegółowy określa cele, zadania i pola współpracy partnerskiej. W ślad za podpisaniem umowy podpisano plan współpracy obejmujący zadania z zakresu gospodarki, turystyki, kultury i sportu itp.⁴⁸¹.

Formy realizacji współdziałania:

- wymiana doświadczeń w samorządności na szczeblu powiatowo-rejonowym i wspieranie wymiany doświadczeń na szczeblu gmin i okręgów wiejskich;

⁴⁷⁹ <http://www.olsztyn24.com/news/12545-powiat-olsztynski-otwiera-sie-na-wschod.html>, [dostęp: 13.11.2014].

⁴⁸⁰ Ibidem.

⁴⁸¹ http://www.powiat.ostroda.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=82&Itemid=34, [dostęp: 13.11.2014].

- wymiana informacji o prawie wewnętrznym każdej ze Stron, o aktach prawa miejscowego, w szczególności regulujących działalność organów samorządowych, ich struktury, zarządzaniu i organizacji administracji;
- organizowanie wspólnych posiedzeń organów samorządowych wg specjalnie na te okazje uzgodnionych zasad;
- wspólne organizowanie szkoleń dla pracowników, radnych i deputowanych obu jednostek samorządowych;
- organizowanie wzajemnych wizyt radnych, deputowanych i pracowników organów samorządowych;
- wzajemna pomoc w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego⁴⁸².

Strony zobowiązały się inicjować i wspierać wymianę wszelkich delegacji organizacji pozarządowych i nieoficjalnych grup społecznych oraz osób z różnych dziedzin życia obu jednostek administracyjnych poprzez:

- wspieranie współpracy i bezpośrednich kontaktów między organizacjami i instytucjami kultury, nauki, oświaty, sportu, ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej;
- organizowanie wspólnych działań, imprez i spotkań dla mieszkańców obu państw;
- wspieranie wymiany turystycznej;
- wymianę doświadczeń w przeciwdziałaniu narkomanii oraz w pracy z młodzieżą⁴⁸³.

W ramach współdziałania realizowano m.in.:

- projekt „Kanały Partnerskiej Współpracy i Rozwoju”,
- „Międzynarodowy Plener Malarsko-Rzeźbiarski”,
- „Międzynarodowy Spływ Kajakowy Łyna-Ława”,
- występy gościnne artystów z obu państw⁴⁸⁴.

Powiat węgorzewski podpisał z kolei umowy o współpracy z Rejonem Czerniachowskim, Rejonem Ozierskim i Rejonem Prawdinskim. W dniu 26 października 2003 r. podpisano umowę z pierwszym z nich. Współpraca między powiatem węgorzewskim a jego rosyjskim partnerem obejmowała wymianę doświadczeń z zakresu kultury, turystyki, sportu, promocji, nauki i techniki. Rezultatem niniejszej umowy była wymiana doświadczeń poprzez składanie wzajemnych wizyt studyjnych przedstawicieli samorządu, młodzieży, stowarzyszeń, przedsiębiorców oraz przedstawicieli kultury,

⁴⁸² Ibidem.

⁴⁸³ Ibidem.

⁴⁸⁴ Ibidem.

sportu i turystyki Rejonu Czerniachowskiego i Powiatu Węgorzewskiego⁴⁸⁵. W dniu 20 września 2003 r. podpisano umowę o współpracy z Rejonem Ozierskim. Współpraca obejmowała wymianę doświadczeń w zakresie kultury, sportu, turystyki, promocji, nauki i techniki. Zgodnie z umową wymiana doświadczeń miała przybrać postać wzajemnych wizyt studyjnych przedstawicieli samorządu, młodzieży, stowarzyszeń, przedsiębiorców oraz przedstawicieli kultury, sportu i turystyki Rejonu Ozierskiego i Powiatu Węgorzewskiego⁴⁸⁶. 11 lutego 2005 r. władze powiatu węgorzewskiego podpisały umowę o współpracy transgranicznej między powiatem węgorzewskim i administracją samorządową Rejonu Prawdńskiego. Tematyczny zakres współpracy objął wymianę doświadczeń w zakresie kultury, sportu, turystyki, promocji, nauki i techniki⁴⁸⁷.

W ramach współdziałania były realizowane m.in.:

- wspólne rajdy piesze i rowerowe oraz wymiana informacji o miejscowej bazie turystycznej;
- wspólne spływy kajakowe rzeką Węgorapą;
- wymiana dorobku artystycznego, organizacja wystaw, wymiana doświadczeń w dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturowego;
- uczestnictwo w cyklicznych imprezach tj. „Międzynarodowy Jarmark Folklorystyczny”, „Rajd Węgorzewski”, „Dni Węgorzewa”, przeglądy widowisk obrzędowych „Herody” i „Święto Wiosny” oraz dożynki powiatowe.

Jednym z głównych priorytetów współpracy powiatu węgorzewskiego z rejonami obwodu królewieckiego była budowa turystycznego przejścia granicznego Perły–Kryłowo. Przez okres wielu lat prowadzone były różnorodne lobby wspierające tę inicjatywę (podejmowane przy współudziale powiatu giżyckiego, a skierowane głównie ku organom decyzyjnym w Polsce i Rosji), jednak budowa przejścia nie doszła do skutku, a wręcz z upływem czasu zaprzestano podejmować jakąkolwiek większą aktywność w tym zakresie. Duże oczekiwania związane były także z planami uruchomienia Kanału Mazurskiego, łączącego Krainę Wielkich Jezior Mazurskich z systemem wodnym obwodu królewieckiego⁴⁸⁸.

Miasto Elbląg podpisało umowę o współpracy z miastem Bałtijsk w 1994 r. Umowa dotyczyła współpracy transgranicznej, architektury i budownictwa, transportu wodnego,

⁴⁸⁵ <http://www.powiatwegorzewski.pl/inne.php?stat=2>, [dostęp: 13.11.2014].

⁴⁸⁶ Ibidem.

⁴⁸⁷ Ibidem.

⁴⁸⁸ Starostwo węgorzewskie współuczestniczyło w tworzeniu fundacji „Kanał Mazurski”, promującej działania związane z tym szlakiem wodnym, udzielając wsparcia organizacyjnego i pomocy prawnej.

obsługi biznesu, rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, kultury i sportu⁴⁸⁹. Umowa o współpracy między miastami Elbląg a Kaliningrad podpisana została w 1994 r. Współpraca dotyczyła bezpośrednich kontaktów między organizacjami państwowymi, społecznymi, handlowymi oraz przedsiębiorstwami miast w sferze produkcji i handlu, w dziedzinie kultury, nauki i ochrony środowiska naturalnego oraz współpracy transgranicznej⁴⁹⁰. W kontaktach Elbląga z rosyjskim partnerem działalność ukierunkowana była głównie na realizację dwóch priorytetów: budowę przejścia granicznego Grzechotki–Mamonomo II oraz zapewnienie swobodnej żeglugi po Zalewie Wiślanym przez Cieśninę Pilawską⁴⁹¹. Wzajemna współpraca obejmowała ponadto wymianę oficjalnych delegacji samorządowych (np. z okazji „Dni Elbląga” w Kaliningradzie) oraz wizyty robocze pełnomocników miast, spotkania pracowników służb komunalnych, zespołów kulturalnych i sportowych, wspólnego udziału w targach i wystawach organizowanych w obydwu miastach. Należy także wspomnieć, że Urząd Miasta w Elblągu zrealizował kilka projektów transgranicznych wspólnie z partnerami rosyjskimi, oraz że miasto Elbląg jest współzałożycielem „Stowarzyszenia Gmin RP Euroregion Bałtyk”, mającego tu swoją siedzibę⁴⁹².

Kaliningrad jest miastem, z którym Olsztyn podpisał umowę partnerską w latach 70. ubiegłego wieku. Do 1980 r. miasta te współpracowały na kilku płaszczyznach, po czym nastąpiło przerwanie wzajemnych kontaktów na ponad dziesięć lat. Wznowiono je w roku 1993 podpisaniem pięcioletniej umowy, którą następnie przedłużano w 1998 i 2003 r. Wpływ na ożywienie kontaktów miały niewątpliwie zmiany polityczne w Rosji, m.in. decyzja z 1991 r. o likwidacji zamkniętej strefy (tzw. „wojennąją zoną”), jaką od 1945 był obwód królewiecki. Tym samym region, jak i jego stolica – Kaliningrad, stały się otwarte na współpracę międzynarodową⁴⁹³. W latach 1995–2002 w obu miastach partnerskich działali przedstawiciele mera i prezydenta miasta, którzy pomagali m.in. we współpracy samorządowców, nauczycieli i pedagogów przy organizacji wspólnych imprez sportowych i kulturalnych. Pośredniczyli oni także w nawiązywaniu kontaktów i w przekazywaniu informacji gospodarczych między organizacjami lokalnych przedsiębiorców. Ponadto Prezydent Olsztyna patronował wszystkim olsztyńskim

489

http://www.elblag.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=12&Itemid=18, [dostęp: 13.11.2014].

⁴⁹⁰ Ibidem.

⁴⁹¹ Umowę o swobodnej żegludze po Zalewie Wiślanym podpisano w Sopocie 01.09.2009 r.

⁴⁹² W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 165-166.

⁴⁹³ <http://www.olsztyn.eu/pl,tozsamosc-miasta,miasta-blizniacze,kaliningrad.html>, [dostęp: 13.11.2014].

targom i promował je w Kaliningradzie oraz był inicjatorem porozumienia między Kaliningradem a stowarzyszeniem „Polskie Zamki Gotyckie”. Porozumienie to przewiduje przedłużenie trasy turystycznej Polskich Zamków Gotyckich na teren obwodu królewieckiego i objęcie nią tamtejszych obiektów⁴⁹⁴. W czerwcu 2008 r. podpisano kolejny dokument prolongujący porozumienie o współpracy między miastami. Tym razem umowa była bezterminowa z możliwością wypowiedzenia przez każdą ze stron⁴⁹⁵.

Analizując stan kontaktów powiatów województwa warmińsko-mazurskiego z obwodem królewieckim, nie można pominąć roli, jaką odgrywały w nich struktury wielopodmiotowe. Wymienić należy: Związek Powiatów Polskich, Konwent Powiatów Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Związek Stowarzyszeń Na Rzecz Rozwoju Gmin Północnego Obszaru Wielkich Jezior Mazurskich „LGD 9”, Stowarzyszenie Powiatów, Miast i Gmin Ełk–Gołdap–Olecko „EGO”. W sferze współpracy transgranicznej służyły one: wymianie doświadczeń, koordynacji wspólnych projektów, łatwiejszemu pozyskiwaniu środków z zewnątrz. Były także równorzędnymi partnerami w rozmowach ze strukturami wojewódzkimi i centralnymi, pełniąc rolę opiniotwórczą⁴⁹⁶.

Wszystkie powiaty, które nawiązały współpracę z rejonami obwodu królewieckiego miały nadzieję, że czynnik ten zachęci kapitał z zewnątrz do inwestowania w regionie, a to przełoży się na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego. Podkreślenia wymaga fakt, iż bliskość geograficzna determinowała nawiązanie sąsiedzkich kontaktów. W powiatach, gdzie istnieją przejścia graniczne lub planowano się ich budowę, kwestie związane z ich funkcjonowaniem motywowały do współdziałania z administracją obwodową oraz tamtejszymi strukturami samorządowymi. Duże znaczenie odgrywała także aktywność władz powiatowych oraz miejscowych elit politycznych i biznesowych. Wzajemne relacje i współpracę ułatwiał ponadto fakt zasiadania we wspólnych organach (np. w komisjach roboczych Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów Północnych RP z Obwodem Kaliningradzkim FR) oraz uczestnictwo w strukturach euroregionalnych⁴⁹⁷.

Wskazać należy, iż w chwili obecnej, gdy stosunki polsko-rosyjskie są właściwie zamrożone, a wzajemny dialog nie istnieje, trudno przewidzieć jaką formę (w kolejnych latach) oberze współpraca bilateralna na szczeblu lokalnym.

⁴⁹⁴ Ibidem.

⁴⁹⁵ Ibidem.

⁴⁹⁶ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 176

⁴⁹⁷ Ibidem, s. 174.

Gminy będące najdłużej funkcjonującym szczeblem samorządu w Polsce również prowadzą współpracę transgraniczną. Najbardziej intensywnie prowadzona była ona przez gminy leżące wzdłuż linii granicy, czyli gmin: Bartoszyce, Gołdap i Węgorzewo. Warto zaznaczyć, iż dla kilku innych gmin priorytetowym czynnikiem dla podjęcia współpracy z obwodem była perspektywa otwarcia na ich terenie (Bartoszyce, Gołdap) przejść granicznych lub starania o ich powstanie (Węgorzewo, Sępól, Banie Mazurskie, Barciany) upatrując w nich ważnego czynnika rozwoju gospodarczego. W tworzeniu małych przejść turystycznych dla lokalnego ruchu granicznego samorządy upatrywały szanse dla rozwoju współpracy przygranicznej m.in. poprzez umocnienie wzajemnych kontaktów mieszkańców pogranicza jak i przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu ⁴⁹⁸.

Aktywność transgraniczna na szczeblu gminnym obejmowała głównie działania z zakresu: kultury, oświaty, sportu, wspólne organizowanie imprez oraz uczestniczenie w imprezach partnera. Ważną formą współdziałania były spotkania przedstawicieli lokalnych władz zarówno te planowane, jak i *ad hoc*, mające na celu koordynację wspólnych działań i wymianę doświadczeń przy wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości zainteresowanej rynkiem sąsiada oraz promowaniu regionalnej turystyki. Warto podkreślić, iż część gmin zainteresowana była także przyciągnięciem rosyjskich turystów (np. na wyciągi narciarskie koło Gołdapi i Mrągowa, atrakcje wodne w Mikołajkach, żeglarstwo i inne sporty wodne w Giżycku)⁴⁹⁹.

4. WSPÓŁPRACA W RAMACH EUROREGIONÓW

Aktywność zagraniczną państw europejskich cechuje zaangażowanie w nią samorządów (szczebla regionalnego i lokalnego), zaś realizowana w jej ramach współpraca euroregionalna stanowi naturalne uzupełnienie działań prowadzonych na szczeblach centralnych, pozostając jednocześnie instrumentem realizacji stosunków międzynarodowych na najniższym, najbliższym społeczeństwu poziomie⁵⁰⁰. Współpraca

⁴⁹⁸ Ibidem, s. 174-175.

⁴⁹⁹ Ibidem, s. 175-176.

⁵⁰⁰ W.T. Modzelewski, *Współpraca w ramach euroregionów*, [w:] *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne*, red. W.T. Modzelewski, Olsztyn 2009, s. 191.

w ramach euroregionów jest zarówno instrumentem kształtowania nowych stosunków w przestrzeni europejskiej, jak i pełni funkcję swoistych stymulatorów współpracy w zakresie m.in.:

- rozbudowy infrastruktury techniczno-ekonomicznej, w tym przejść granicznych i układu komunikacyjnego;
- pośrednictwa między podmiotami gospodarczymi, ze szczególnym uwzględnieniem kojarzenia partnerów zagranicznych;
- działalności informacyjno-doradczej, szkoleniowej i promocyjnej;
- podejmowania różnorodnych działań mających na celu zwiększenie konkurencyjności regionu;
- rozwiązywania problemów z zakresu transgranicznego rynku pracy⁵⁰¹.

Zdaniem Zbigniewa Czachora euroregiony to obszary współpracy przygranicznej (transgranicznej) będące wynikiem wzajemnego porozumienia regionów przygranicznych (jednostek samorządu terytorialnego – lokalnych i regionalnych), których celem jest przede wszystkim współpraca gospodarcza, rozwój połączeń komunikacyjnych, ochrona środowiska, działalność kulturalno-edukacyjna i turystyka⁵⁰². Tomasz Kaczmarek wskazuje z kolei, że euroregion to „różne co do kategorii prawnych, zasięgów przestrzennych i funkcji związki międzyregionalne”, posiadające takie cechy wspólne jak:

- położenie przygraniczne, na terytorium co najmniej dwóch państw;
- określony geograficznie obszar, obejmujący przygraniczne tereny dwóch lub więcej państw;
- zawartość terytorialna, sąsiedztwo gwarantujące swobodny przepływ towarów, osób, komunikację społeczną;
- dobrowolność uczestnictwa, która wynika z zasady władztwa organizacyjnego jednostek samorządowych;
- mniej lub bardziej sformalizowany charakter (najczęściej stowarzyszeń, wspólnot lub związków komunalnych);
- policentryczny sposób organizacji;

⁵⁰¹ B. Słowińska, *Euroregiony pogranicza polsko-rosyjsko-litewsko-białorusko-ukraińskiego i ich rola we współpracy transgranicznej*, [w:] *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2009, s. 108-109.

⁵⁰² Z. Czachór, *Euroregiony*, [w:] *Leksykon Współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. C. Mojsiewicz, Wrocław 1997, s. 111.

- instytucjonalizacja, czyli wyposażenie we własne organy oraz aparat urzędniczy;
- własny budżet lub środki finansowe;
- obejmowanie co najmniej kilku dziedzin współpracy, niewykraczających poza ustawowe kompetencje samorządów w poszczególnych państwach⁵⁰³.

Według Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych euroregion to:

- platforma współpracy władz regionalnych i lokalnych po obu stronach granicy państwowej;
- transgraniczna organizacja ze stałym sekretariatem, pracownikami merytorycznymi i administracyjnymi oraz własnymi środkami finansowymi, opierająca się na krajowych związkach celowych lub fundacjach po obu stronach granicy lub według przepisów prawa publicznego bazująca na umowach międzypaństwowych⁵⁰⁴.

Należy wskazać, iż każda z podanych definicji podkreśla podwójny charakter euroregionów tzn.:

- instytucjonalny (powstały na podstawie podpisanego porozumienia);
- przestrzenny, terytorialny (obszar współpracy na pograniczu państw)⁵⁰⁵.

Warto podkreślić również, że „Utworzenie euroregionu jest często ostatnią fazą wieloetapowego procesu współpracy transgranicznej (...) to międzypaństwowe, regionalne związki formalne, w których ramach zachodzi współpraca transgraniczna głównie na poziomie lokalnych i regionalnych jednostek administracyjno-terytorialnych. Tereny pogranicza stanowią dla nich ramy przestrzenne, a cele oraz zakres ich działalności określa statut. Powołane są do rozwiązywania konkretnych problemów, realizacji wspólnych przedsięwzięć o charakterze transgranicznym. W szerszym kontekście ich celem jest łagodzenie niekorzystnych skutków istnienia granic oraz budowa więzi społeczno-ekonomicznych między sąsiadami. Powstają jako efekt porozumień zawartych między władzami szczebla lokalnego i regionalnego oraz podmiotami gospodarczymi i społecznymi. Są formą ponadgranicznych powiązań nie stanowiących jednak odrębnej struktury ponadpaństwowej, a wszelkie działania partnerów je tworzących opierają się na prawach swych krajów. W polskiej praktyce podmiotem porozumienia euroregionalnego jest stowarzyszenie samorządowe.

⁵⁰³ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2004, s. 206-287.

⁵⁰⁴ J. Gabbe, V. von Malchus, H. Martinos, *Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit*, s. 8, http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.pl.pdf, [dostęp: 20.11.2017].

⁵⁰⁵ W.T. Modzelewski, *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski wschodniej*, Olsztyn 2016, s. 61.

Współpraca euroregionalna weszła na stałe do programów działania samorządu terytorialnego, zarówno na obszarach przygranicznych, jak i poza nimi”⁵⁰⁶. Celem nadrzędnym tworzenia euroregionów jest pobudzenie rozwoju społeczno-gospodarczego na ich obszarze oraz możliwość pozyskiwania środków unijnych na realizację projektów transgranicznych, co bezpośrednio przekłada się na poprawę warunków życia tamtejszej ludności. Współdziałanie, wymiana doświadczeń i informacji oraz wspólne projekty transgraniczne obejmują najczęściej: ekologię, komunikację, gospodarkę, turystykę, kulturę, oświatę oraz infrastrukturę graniczną⁵⁰⁷.

Euroregiony partycypując w rozdysponowaniu funduszy unijnych, skłaniają samorządy do poszukiwania zagranicznych partnerów, stymulując w ten sposób współpracę transgraniczną. Ocenia się, że dzięki euroregionom, wzrasta poziom wiedzy beneficjentów projektów transgranicznych o nowych możliwościach dofinansowania ich statutowych zadań. Stowarzyszenia reprezentujące Polskę w euroregionach dodatkowo pełnią niezwykle istotną rolę działając na rzecz wzrostu współpracy osób, instytucji i organizacji, co jest niezbędnym warunkiem integracji na poziomie regionalnym i lokalnym. Nadrzędnym, długofalowym zadaniem w ramach euroregionów jest rozwój kontaktów międzyludzkich oraz uświadomienie lokalnej społeczności wzajemnych związków i podobieństw oraz potrzeby tworzenia trwałych więzi na wspólnych pograniczach⁵⁰⁸. Wśród innych niezwykle istotnych zadań realizowanych w ramach euroregionów można wyróżnić m.in. aktywność na rzecz ochrony środowiska, organizację targów gospodarczych, organizację seminariów naukowych, wymianę doświadczeń w funkcjonowaniu samorządności lokalnej, walkę z bezrobociem oraz wspieranie kontaktów na pograniczach.

Rezultaty działań podejmowanych przez euroregiony na pograniczu polsko-rosyjskim nie zawsze były znaczące, zwłaszcza jeśli porównamy je z efektami działania euroregionów na granicy zachodniej. Stosunkowo niska efektywność działań była najprawdopodobniej wynikiem zastosowania w trakcie organizacji tych euroregionów modelu administracyjno-samorządowego, inspirowanego przez władze centralne. Po raz kolejny okazało się, iż sterowanie odgórne (przy pomijaniu inicjatyw oddolnych wynikających z realnych potrzeb i aspiracji) nie jest najbardziej efektywną metodą

⁵⁰⁶ W.T. Modzelewski, *Paradyplomacja regionów...*, s. 61-62. Zob. W.T. Modzelewski, *Euroregion*, [w:] *Mały słownik politologii*, red. S. Opara i zespół, Toruń 2007, s. 43-44.

⁵⁰⁷ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 112-113.

⁵⁰⁸ Ibidem, s. 113.

rozwoju. Dokonując analiz kwestii funkcjonowania euroregionów w Polsce zauważyć można, że od początku ich powołania istniała wyraźna potrzeba skutecznej ich promocji, wynikająca ze zbyt niskiej świadomości w społeczeństwie przygranicznym o zakresie działania euroregionów. Niemniej jednak osiągnięte efekty zasługiwały na uwagę, zwłaszcza, że zostały pozytywnie przyjęte w Polsce i krajach będących stroną odpowiednich porozumień, a także na forum międzynarodowym zwłaszcza UE i Rady Europy⁵⁰⁹.

Euroregion „Bałtyk”

W kontekście współpracy transgranicznej z obwodem królewieckim największe znaczenie odgrywał Euroregion „Bałtyk”. Prace nad utworzeniem tego euroregionu zainicjowały władze miasta Elbląg, a umowę o jego utworzeniu podpisano 22 lutego 1998 r. w Malborku. Sygnatariuszami umowy były: Polska, Litwa, Łotwa, Szwecja, Dania i Rosja (obwód królewiecki). Nazwa tego euroregionu nawiązuje zarówno do wspólnego dziedzictwa kulturowego, historycznego oraz jego położenia geograficznego, choć początkowo zakładano, że będzie on nosił nazwę „Jantar” bądź „Amber”.

Do Euroregionu Bałtyk należało osiem regionów z pięciu państw: Polska (województwo warmińsko-mazurskie i pomorskie), Litwa (okręg kłajpedzki), Szwecja (Blekinge, Kalmar, Kronoberg), Dania (Bornholm) i Federacja Rosyjska (obwód królewiecki). Od 2 marca 2022 r. obwód królewiecki nie wchodzi w skład Euroregionu Bałtyk, został zawieszony w członkostwie w związku z agresją Rosji na Ukrainę.

Euroregion Bałtyk, którego członkami są regiony z zarówno starych, jak i nowych państw członkowskich UE, był pierwszym euroregionem, który do formalnej współpracy włączył partnera z Federacji Rosyjskiej. Dzięki temu Euroregion stanowi efektywną płaszczyznę kontaktów i powiązań ponad granicami oraz pozytywnie wpływa na prowadzenie dialogu politycznego, reform i zrównoważonego rozwoju, jak również promuje zasady demokracji lokalnej. We współpracę w ramach Euroregionu Bałtyk aktywnie zaangażowane są zarówno władze lokalne i regionalne, instytucje sektora publicznego i prywatnego jak i organizacje pozarządowe.

Zgodnie ze statutem głównymi celami euroregionu jest:

- podejmowanie wspólnych inicjatyw polegających na wzmocnieniu i promocji współpracy w euroregionie;

⁵⁰⁹ B. Słowińska, *Euroregiony pogranicza polsko-rosyjsko-litewsko-białorusko-ukraińskiego...*, s. 109.

- zapewnienie zrównoważonego rozwoju Regionu Morza Bałtyckiego;
- wdrażanie strategicznych działań komplementarnych wobec lokalnych i regionalnych strategii regionów członkowskich oraz podejmowanie działań na rzecz wymiany wiedzy i informacji;
- współpraca w dziedzinie poprawy warunków życia mieszkańców euroregionu;
- ułatwianie wzajemnych kontaktów oraz przełamywanie uprzedzeń i stereotypów;
- nawiązywanie współpracy i trwałego dialogu pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi⁵¹⁰.

Powyższe cele mają być realizowane poprzez:

- wspieranie wspólnych ponad granicznych projektów rozwoju gospodarczego w przemyśle, rolnictwie, leśnictwie, transporcie, komunikacji, ochronie środowiska, zwalczaniu przestępczości, transferze technologii;
- współpracę przy realizacji wspólnych projektów komunalnych oraz w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego na terenach przygranicznych;
- rozbudowę infrastruktury przejść granicznych;
- wymianę grup naukowych, sportowych, kulturalnych, dzieci i młodzieży;
- współpracę w zakresie rozwoju turystyki;
- ochronę wspólnego dziedzictwa kulturowego;
- organizowanie systemów informacyjnych euroregionu i wspieranie programów w rozwoju sieci mediów w celu zapewnienia bieżącej informacji wszystkim stronom umowy;
- współpracę w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych i ekologicznych⁵¹¹.

Spośród powyższych celów trzy z nich uznane zostały za priorytetowe, są to:

- ochrona środowiska i edukacja ekologiczna,
- rozwój gospodarczy i planowanie regionalne,
- sprawy społeczne.

W rezultacie aktualizacji priorytetów współpracy oraz w związku z możliwością wdrażania Agendy ERB 2020⁵¹² dokonano reformy struktury organizacyjnej euroregionu

⁵¹⁰ Statut euroregionu „Bałtyk”, http://www.eurobalt.org.pl/download/statut_euro.pdf, [dostęp: 22.02.2015].

⁵¹¹ Ibidem.

⁵¹² Głównym celem Agendy Euroregion Bałtyk 2020 jest aktywny rozwój Euroregionu oraz wzmocnienie politycznego wpływu współpracy transgranicznej w Regionie Morza Bałtyckiego przy wykorzystaniu wcześniejszych pozytywnych praktyk i doświadczeń. W celu realizacji powyższych zamierzeń wyodrębniono trzy obszary działalności, które pozwoliłyby na wypracowanie wspólnego kierunku działania w ramach ERB. Pierwszy obszar strategiczny obejmuje działalność lobbingsową, mającą wzmocnić rolę Euroregionu jako platformy lobbingsowej wobec UE oraz zwiększyć jego wpływ na

m.in. rozwiązano Radę Euroregionu oraz zrezygnowano z Grup Roboczych, zastępując je Zespołami Zadaniowymi powoływanymi *ad hoc* do rozwiązywania konkretnych spraw i problemów. Wynikiem wprowadzonych zmian organizacyjnych jest większa elastyczność działania, efektywniejsze i szybsze podejmowanie decyzji oraz wdrażanie działań strategicznych.

Od 29 października 2010 r. najwyższym organem decyzyjnym Euroregionu Bałtyk jest Prezydium, w skład którego wchodzi do 2 reprezentantów (możliwie najwyższego szczebla politycznego) i jeden stały zastępca z każdego z regionów członkowskich, oraz Przewodniczący Rady Młodzieżowej. Posiedzenia Prezydium mogą być zwyczajne i nadzwyczajne. Posiedzenia zwyczajne, zwoływane są przez Prezydenta ERB i odbywają się co najmniej trzy razy do roku; zaś posiedzenia nadzwyczajne są zwoływane na wniosek Prezydium w dowolnie uzgodnionym terminie. Prezydium podejmuje decyzje na zasadzie konsensusu, przy czym każda z organizacji członkowskich dysponuje jednym głosem. Jeden głos ma również Przewodniczący Rady Młodzieżowej.

Do kompetencji Prezydium należy:

- proponowanie i zatwierdzanie zmian w Statucie oraz przygotowywanie i zatwierdzanie programów długofalowych, rezolucji i innych dokumentów strategicznych;
- wybór prezydenta i wiceprezydenta oraz zatwierdzanie rocznych raportów z prezydencji i z działalności merytorycznej i finansowej Stałego Międzynarodowego Sekretariatu i Rady Młodzieżowej;
- podejmowanie decyzji o rozszerzeniu terytorialnym organizacji oraz zatwierdzanie rezygnacji z członkostwa w ERB;
- powoływanie Zespołów Zadaniowych oraz przyznawanie tytułów Członków Honorowych Euroregionu Bałtyk⁵¹³.

Prezydent Euroregionu Bałtyk przewodniczy posiedzeniom Prezydium i jest najwyższym reprezentantem Euroregionu, działającym w jego imieniu i reprezentującym go na zewnątrz. Jako Przewodniczący Prezydium jest wspierany przez Stały

kształtowanie się unijnych polityk takich jak: polityka spójności, Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego, Strategia: „Europa 2020”, TEN-T, polityka rozwoju obszarów wiejskich, współpraca UE z Rosją i Partnerstwo Wschodnie. Drugi obszar strategiczny obejmuje utworzenie sieci współpracy różnorodnych partnerów. W ramach tego obszaru Euroregion Bałtyk koordynowałby także wdrażanie Wspólnego Programu Rozwoju oraz inne formy współpracy. Trzeci obszar strategiczny polega na wymianie doświadczeń, informacji i dobrych praktyk, które poprzez wspólne działania prowadzą do pogłębienia kontaktów i wzmocnienia współpracy pomiędzy regionami członkowskimi ERB, https://wikipedia.org/wiki/Euroregion_Bałtyk, [dostęp: 16.05.2016].

⁵¹³ https://wikipedia.org/wiki/Euroregion_Bałtyk, [dostęp: 16.05.2016].

Międzynarodowy Sekretariat i regionalne sekretariaty Euroregionu Bałtyk. Kadencje prezydenta i wiceprezydenta trwają rok, a funkcje są sprawowane kolejno przez przedstawicieli wszystkich stron Euroregionu.

Stały Międzynarodowy Sekretariat i Sekretariaty Regionalne są odpowiedzialne za codzienne zarządzanie i koordynację współpracy w ramach Euroregionu. Stały Międzynarodowy Sekretariat pomaga Prezydentowi w przygotowaniu i przedkładaniu Prezydium dwuletnich planów działania oraz rocznych sprawozdań merytorycznych i finansowych, a ponadto utrzymuje regularny kontakt z Sekretariatami Regionalnymi i z organizacjami członkowskimi. Przygotowuje on również posiedzenia Prezydium, prowadzi korespondencję wewnętrzną i zewnętrzną oraz realizuje działania promocyjne i informacyjne. Siedziba Stałego Międzynarodowego Sekretariatu znajduje się w Växjö.

Euroregion Bałtyk od zawsze wspierał współpracę młodzieży oraz podejmował wiele różnorodnych inicjatyw dotyczących dzieci i młodzieży, m.in. w zakresie: edukacji, wymiany młodzieży, młodzieżowe obozy ekologiczne, „Igrzyska Młodzieżowe Euroregionu Bałtyk”, młodzieżowe projekty filmowe, Zielone Szkoły czy zawody hokejowe. W dniu 6 grudnia 2007 r. Rada Euroregionu Bałtyk podjęła decyzję o ustanowieniu Rady Młodzieżowej (nowej struktury w ramach ERB)⁵¹⁴, której zadaniem jest promowanie i wspieranie współpracy młodzieży w Euroregionie Bałtyk. Członkowie Rady to osoby w wieku 16–25 lat, reprezentujące wszystkie organizacje członkowskie Euroregionu Bałtyk⁵¹⁵. Rada Młodzieżowa wybiera na roczną kadencję przewodniczącego (będącego członkiem Prezydium z prawem głosu) i jego zastępcę, wpisuje swoje działania w Dwuletni Plan Działań oraz składa Prezydium ERB sprawozdania finansowe i merytoryczne.

Główne cele Rady Młodzieżowej to:

- zapewnienie młodzieży możliwości zaangażowania w prace Euroregionu oraz reprezentowanie jej interesów na forum ERB,
- nawiązanie i wzmocnienie kontaktów młodzieży z władzami lokalnymi,
- bliższa współpraca z samorządem lokalnym,
- eliminowanie uprzedzeń i stereotypów oraz wspieranie mobilności młodzieży.

W ramach Programu Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk, Rada realizowała projekt „Transgraniczna Współpraca i Komunikacja Młodzieży – Yc3” (*Youth Cooperation and Communication*), w ramach którego młodzi ludzie z regionów

⁵¹⁴ Decyzję podjęto 6 grudnia 2007 r. przez Radę Euroregionu Bałtyk.

⁵¹⁵ Jeden reprezentant każdej z organizacji członkowskich Euroregionu.

członkowskich ERB tworzyli platformę współpracy i wymiany poglądów oraz pracowali nad propozycjami rozwiązań w politykach lokalnych, regionalnych i krajowych w kwestiach dotyczących młodzieży takich jak: mobilność studentów i programy wymian, przedsiębiorczość młodzieży, zrównoważony rozwój itp.⁵¹⁶.

W latach 1998/1999 Euroregion Bałtyk po raz pierwszy miał możliwość zarządzania Funduszem Małych Projektów (utworzonym w ramach Zintegrowanego Programu Phare dla Polskiej Granicy Wschodniej - Phare Credo i Phare Cross Border Cooperation). Warto wskazać, iż w trakcie realizacji tejże transzy wpłynęło łącznie ponad 30 projektów, z których zrealizowane zostały 22 (w tym 12 z partnerem z obwodu królewieckiego). Najliczniejszą grupę beneficjentów stanowiły urzędy i związki gmin, ośrodki kultury i organizacje pozarządowe. Wartość wszystkich zrealizowanych projektów wyniosła ponad 176 tys. euro, z czego 108,2 tys. euro stanowiły środki Phare⁵¹⁷. W 1999 r. otrzymano z Funduszu Phare Polska – Region Morza Bałtyckiego ponad 82 tys. euro i zrealizowano 3 projekty, natomiast w kolejnej edycji Euroregion otrzymał kwotę 300 tys. euro (zrealizowano wówczas 47 projekty, w tym 27 ze stroną rosyjską)⁵¹⁸.

Reasumując warto podkreślić, iż w latach 1999–2006 w ramach Funduszu zrealizowano ponad 216 projektów, w których udział brali partnerzy z 10 krajów. Projekty wspierały m.in.: małe i średnie przedsiębiorstwa, instytucje edukacyjne, wymianę młodzieży, imprezy kulturalne i sportowe jak również organizację konferencji, seminariów i szkoleń na łączną kwotę ponad 6 mln euro. W latach 2002–2005 w ramach programu INTERREG IIIB BSR zrealizowany został projekt Seagull devERB. Wynikiem realizacji projektu było wypracowanie długofalowej strategii rozwoju opartej na czterech strategicznych obszarach priorytetowych: rozwoju społecznym i gospodarczym, wdrażaniu polityk UE w zakresie ochrony środowiska i promocji odnawialnych źródeł energii, poprawie infrastruktury w celu zapewnienia lepszego dostępu do transeuropejskich sieci transportowych. W latach 2005–2007 prace w ramach ERB skupiały się głównie na realizacji projektu Seagull II, również w ramach Programu Sąsiedztwa INTERREG III B BSR⁵¹⁹.

⁵¹⁶ https://wikipedia.org/wiki/Euroregion_Bałtyk, [dostęp: 16.05.2016].

⁵¹⁷ W. T. Modzelewski, *Polska - Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 104.

⁵¹⁸ Ibidem.

⁵¹⁹ https://wikipedia.org/wiki/Euroregion_Bałtyk, [dostęp: 16.05.2016].

W latach 2002–2006 regionalna administracja Bornholmu zarządzała Funduszem Trójstronnej Współpracy Transgranicznej z budżetem 1141000 euro, w ramach którego wdrożono 35 projektów realizowanych przez partnerów z Bornholmu, województwa warmińsko-mazurskiego i obwodu królewieckiego⁵²⁰.

15 sierpnia 2008 roku zakończyła się realizacja projektu Seagull II Tacis, który umożliwiał realizację rosyjskiego komponentu wspólnego projektu Euroregionu Bałtyk Seagull II (zakończony w grudniu 2007 r.). W ramach realizacji projektu wykorzystano dofinansowanie w kwocie około 50 000 euro, zapewniając przede wszystkim udział rosyjskich ekspertów w euroregionalnych sieciach referencyjnych, na podstawie których powołano do życia Grupy Robocze ERB (w skład których weszli przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych oraz instytucji eksperckich, organizacji akademickich, specjalistów i organizacji pozarządowych). Eksperti przygotowali raporty prezentujące rosyjski wkład w prace działających w ramach projektu sieci referencyjnych. W tym miejscu warto wskazać, iż w momencie przekształcania sieci w formalne Grupy Robocze Euroregionu, eksperci ci stawali się ich członkami, reprezentującymi obwód królewiecki. W ramach projektu sfinansowano w 2008 r. publikację wydawnictw projektowych w języku rosyjskim („Od Wizji do Działania” – będących swego rodzaju instrukcją rozwoju euroregionu)⁵²¹. Trzy z powstałych Grup Roboczych złożyły wnioski projektowe do drugiego naboru Programu Cross Border Cooperation Południowego Bałtyku w 2009 r. Realizowano także projekty: DISKE (przygotowany przez Grupę Roboczą ERB SME & Innovation), MOMENT (przygotowany przez Grupę Roboczą ERB Water), LED (przygotowany przez Grupę Roboczą ERB Energy Working Group). Program Współpracy Transgranicznej Południowego Bałtyku aktywnie wpłynął także na intensyfikację współpracy młodzieżowej w ramach ERB⁵²².

W 2009 r. partnerzy z obszaru ERB zyskali możliwość finansowania małych projektów z Norweskiego Mechanizmu Finansowego poprzez „Fundusz Małych Grantów Transgranicznych i Międzyregionalnych” zarządzany przez Stowarzyszenie Gmin RP Euroregionu Bałtyk. Zrealizowano wówczas 85 projektów, które uzyskały dofinansowanie w wysokości ponad 1,8 mln euro. Ich głównym zamierzeniem była

⁵²⁰ Ibidem.

⁵²¹ Sprawozdanie z działalności Stowarzyszenia Gmin RP Euroregionu Bałtyk za okres 1.01.2008–31.12.2008 r., s. 3.

⁵²² Zob. M. Chełminiak, *Geopolityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej w ramach Euroregionu Bałtyk*, [w:] *Demokracja lokalna a współpraca transgraniczna na pograniczu polsko-rosyjskim*, red. M. Chełminiak, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn, 2014, s. 69-78.

poprawa funkcjonowania administracji samorządowej, wspieranie inicjatyw społecznych, transfer wiedzy z regionów bardziej do słabiej rozwiniętych, promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwój komunikacji i systemów wymiany informacji. Obszar geograficzny Funduszu obejmował państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego i EFTA, obwód królewiecki, Ukrainę oraz Białoruś⁵²³.

Od marca 2010 r. Euroregion Bałtyk był partnerem projektu *Capacity Building Project*, realizowanego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk. Celem projektu była pomoc dla potencjalnych beneficjentów, zwłaszcza dla samorządów lokalnych i małych organizacji pozarządowych, w przygotowaniu i realizacji projektów transgranicznych. W ramach projektu realizowano bezpłatne usługi, szkolenia z zakresu rozwoju projektu, warsztaty transgraniczne oraz indywidualne konsultacje projektowe⁵²⁴.

W okresie pierwszych 10 lat współpracy transgranicznej w ramach euroregionu zostało zrealizowanych ponad 100 projektów w sferze kultury, w których uczestniczyło około 320 partnerów (w tym 244 wywodzących się z województw warmińsko-mazurskiego i pomorskiego oraz obwodu królewieckiego). W 97 realizowanych projektach to polskie organizacje (z wymienionych regionów) były głównymi beneficjentami projektów, zaś jedynie w dwóch przypadkach główni partnerzy reprezentowali obwód królewiecki, a w czterech organizacje z innych krajów regionu Morza Bałtyckiego (tj. z Niemiec, Litwy, Łotwy). Przewaga organizacji polskich jako głównych partnerów projektów jest uzasadniona przede wszystkim przepisami większości europejskich programów finansowania, które umożliwiały tylko polskim organizacjom być beneficjentami⁵²⁵. Idąc dalej należy jednak wskazać, że wartość współpracy była nieco większa dla organizacji rosyjskich niż dla polskich, bowiem te, i bez rosyjsko-polskich projektów, mają znaczne możliwości do rozwoju współpracy międzynarodowej. Warto dodać również, iż bezwzględnymi liderami w aktywności projektowej w sferze kultury były administracje Bałtyjska i Elbląga, zaś aktywnością ze strony rosyjskiej wyróżniają się administracje miejskie Bałtyjska i Kaliningradu oraz administracja Okręgu Polesskiego, zaś ze strony polskiej – administracja miasta Elbląg,

⁵²³ pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion_Bałtyk, [dostęp: 14.12.2016].

⁵²⁴ Ibidem.

⁵²⁵ Projekt „Kultura i sztuka”, „Biuletyn Euroregionu Bałtyk”, Marzec 2010, s. 30.

Stowarzyszenie „Jantar” z Elbląga, Miejski Dom Kultury z Malborka, Centrum Sportu i Rekreacji gminy i miasta Młynary⁵²⁶.

Jednym z niezwykle interesujących projektów, które zostały zrealizowane przez Euroregion Bałtyk jest program „Liczymy się z granicą”. Projekt ów „wpisał się w strategię informacyjną wypracowaną na poziomie międzynarodowym i stał się pierwszą w regionie próbą praktycznej realizacji podejścia „indeksowego” do badań w obszarze współpracy transgranicznej i uzyskania opisu statystycznego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów przygranicznych, a dokładnie: uzupełnieniem wcześniej opracowanych wskaźników o dane uzyskane przez służby statystyczne”. Partnerami Euroregionu były organizacje pozarządowe oraz służby administracji państwowej i samorządowej tj.: Urzędy Statystyczne w Olsztynie i Białymstoku, Ministerstwo ds. Rozwoju Samorządów Obwodu Kaliningradzkiego oraz Agencja Regionalnego Rozwoju Gospodarczego w Kaliningradzie. W efekcie realizacji projektu powstała m.in. baza danych regionów granicznych oraz raport prezentujący zebrane dane oraz wyniki badań zrealizowanych na przejściach granicznych na granicy polsko-rosyjskiej oraz polsko-białoruskiej⁵²⁷.

Z biegiem lat Euroregion Bałtyk stał się również ważną platformą polityczną prowadzącą efektywną działalność lobbingsową w instytucjach unijnych oraz na poziomie krajowym i regionalnym. W rezultacie podejmowanych działań ERB przyjął szereg rezolucji i stanowisk dotyczących m.in. europejskiej polityki spójności, polityki morskiej, ochrony środowiska czy infrastruktury transportowej. Co więcej, Euroregion aktywnie uczestniczył w przygotowywaniu i wdrażaniu Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego oraz UE 2020⁵²⁸.

Należałoby, jednakże uściślić, iż skuteczność i efektywność realizowanych przez euroregion zadań zależy w znacznej mierze od jego możliwości finansowych. Niebagatelne znaczenie odgrywa tu umiejętność pozyskiwania środków zewnętrznych, głównie funduszy unijnych. Możliwość pozyskiwania finansów na realizację projektów transgranicznych jest obecnie jednym z głównych motywów przystępowania samorządów do struktur euroregionalnych. Determinuje to samorzady województwa

⁵²⁶ M. Chełminiak, *Geopolityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej w ramach ...* s. 69-78.

⁵²⁷ Zob. *Liczymy się z granicą*, Olsztyn 2012, s. 5. Zob. M. Chełminiak, *Geopolityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej w ramach ...* s. 69-78.

⁵²⁸ pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion_Bałtyk, [dostęp: 14.12.2016].

warminsko-mazurskiego i pomorskiego do nawiązywania kontaktów transgranicznych⁵²⁹.

Euroregion „Niemen”

Inicjatywa utworzenia euroregionu „Niemen” powstała w 1995 r. w deklaracji III Bałtyckiego Forum Gospodarczego. Została ona poprzedzona zawarciem dwóch porozumień transgranicznych przez wojewodę suwalskiego z administracją obwodu królewieckiego (1992 r.) i obwodu grodzieńskiego (1994 r.)⁵³⁰. W roku 1995 wojewoda suwalski wraz z przewodniczącym Sejmiku Samorządowego Województwa Suwalskiego oraz Prezydent Polsko-Litewskiej Izby Gospodarczej podpisali porozumienie dotyczące utworzenia biura euroregionu „Niemen”. Natomiast w grudniu 1995 r. i styczniu 1996 r. zawarto kolejne dwustronne porozumienia z dwoma regionami litewskimi. Ostatecznie, po blisko trzyletnich przygotowaniach 6 czerwca 1997 r. podpisano „Porozumienie o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregion „Niemen”⁵³¹.

Euroregion Niemen powstał w sposób nieco odmienny niż pozostałe euroregiony w Polsce i Europie. Ze względu na brak równoprawnych struktur samorządowych na terenie Białorusi i obwodu królewieckiego porozumienie o utworzeniu euroregionu podpisane zostało przez przedstawicieli administracji rządowej, co wpłynęło na ograniczone zaangażowanie samorządów lokalnych w rozwój współpracy transgranicznej, a zasięg euroregionu miał charakter terytorialny. W wyniku przeprowadzonej reformy zasięg euroregionu po stronie polskiej i litewskiej zmieniono na podmiotowy⁵³².

Założycielami euroregionu zostały: część województwa podlaskiego i warminsko-mazurskiego, litewskie regiony Alytus i Mariampol oraz białoruski obwód grodzieński. W 2002 r. doszło do euroregionu 5 rejonów obwodu królewieckiego tj.: Czerniachowski, Gusiew, Krasnoznamiensk, Oziorsk i Niestierowski.

Fundamentalnym celem Stowarzyszenia jest wszechstronna działalność na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym: wspieranie trwałego rozwoju, w zgodzie

⁵²⁹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 104-105.

⁵³⁰ B. Poskrobko, S. Wrzosek, *Podstawowe założenia i delimitacja euroregionu Niemen*, [w:] *Euroregion Niemen. Analiza rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej części euroregionu*, red. G. Dobrzański, S. Wrzosek, Białystok 2000, s. 61.

⁵³¹ B. Słowińska, *Euroregiony pogranicza polsko-rosyjsko-litewsko-białorusko-ukraińskiego ...*, s. 90-91.

⁵³² http://www.niemen.org.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=4&lang=pl, [dostęp: 10.10.2013].

z prawami natury; poprawianie warunków życia mieszkańców euroregionu; rozkwit wszelkich form współpracy przygranicznej i transgranicznej z regionami sąsiednich państw⁵³³. „Cele Stowarzyszenia realizowane są w szczególności z uwzględnieniem specyfiki położenia regionu w obszarze styku granic Polski, Litwy, Białorusi, Rosji oraz szans, jakie to położenie stwarza dla wszystkich czterech stron”⁵³⁴.

Stowarzyszenie realizuje swoje cele statutowe poprzez:

- organizowanie i koordynowanie całokształtu współpracy transgranicznej partnerów Euroregionu Niemen,
- zarządzanie środkami UE w ramach popierania współpracy przygranicznej,
- prowadzenie Punktu Informacji Europejskiej „Euroregion Niemen”,
- prowadzenie Sekretariatu Strony Polskiej Rady „Euroregion Niemen”,
- realizacja projektów własnych w ramach programów pomocowych,
- prowadzenie działalności szkoleniowej i edukacyjnej⁵³⁵.

Organami euroregionu są: Rada, Prezydium, Sekretariat, Komisja Rewizyjna oraz grupy robocze. Radę tworzy po 4 przedstawicieli każdej ze stron. Do kompetencji Rady należy m.in.:

- omawianie i zatwierdzanie wspólnych projektów współpracy transgranicznej prowadzonej w ramach euroregionu;
- zapewnianie finansowania i realizacji projektów;
- dokonywanie zmian w statucie;
- przyjmowanie nowych członków, jak również pozbawianie członkostwa;
- podejmowanie decyzji w sprawach budżetu;
- wybór Prezydium i Komisji Rewizyjnej oraz powołanie Sekretariatu⁵³⁶.

Posiedzenia Rady odbywają się co najmniej dwa razy w roku, a uczestniczyć w nich (z prawem głosu doradczego) mogą przedstawiciele władz państwowych stron oraz organizacji międzynarodowych⁵³⁷.

W skład Prezydium wchodzi osoby powołane przez Radę według zasady: po 2 członków każdej ze stron. Prezydium wykonuje funkcje koordynacyjne i reprezentacyjne (w imieniu Rady, między jej posiedzeniami).

⁵³³

<http://www.niemen.org.pl/spf/i/file/Statuty%20i%20regulaminy/Statut%20Stowarzyszenia%20Euroregion%20Niemen.pdf>, [dostęp: 13.11.2014].

⁵³⁴ Ibidem.

⁵³⁵ Ibidem.

⁵³⁶ Ibidem.

⁵³⁷ Ibidem.

Sekretariat jest organem wykonawczym i administracyjnym, powołanym przez Radę w składzie równym liczbowo dla każdej ze stron. Każda strona prowadzi na swoim terenie Biuro Krajowe Sekretariatu, które spełnia funkcje koordynacyjne i administracyjne. Do zadań Sekretariatu euroregionu należy:

- przygotowywanie i przedkładanie Radzie projektów uchwał oraz innych opracowań dotyczących uchwał i wspólnych przedsięwzięć w ramach współpracy przygranicznej,
- przygotowywanie posiedzeń Rady i obsługa grup roboczych,
- wypełnianie innych funkcji związanych z administrowaniem i realizacją zadań finansowych euroregionu⁵³⁸.

Komisja Rewizyjna reprezentuje proporcjonalnie każdą ze stron. Zadaniem Komisji jest kontrola prawidłowości prowadzenia dokumentacji i wykorzystywania środków finansowych Związku. W celu realizacji określonych (wspólnych) problemów powoływane są stałe lub doraźne grupy robocze⁵³⁹.

Polskie podmioty euroregionu działają w ramach utworzonego w 1997 r. Stowarzyszenia Euroregion Niemen⁵⁴⁰, którego siedziba mieści się w Suwałkach i który pełni rolę koordynatora działań strony polskiej związanych z realizacją idei niniejszego euroregionu (prowadzi Biuro euroregionu „Niemen”, Sekretariat strony polskiej i obsługę grup roboczych)⁵⁴¹.

W ramach euroregionu „Niemen” zrealizowano następujące projekty:

- Internetowy System Informacji Gospodarczej Euroregionu Niemen,
- „Integracja osób niepełnosprawnych w euroregionie Niemen”,
- przygotowywanie dokumentacji planistycznej i realizacji działań w zakresie zagospodarowania przestrzennego obszaru euroregionu,
- organizacja targów przygranicznych w Suwałkach,
- tworzenie transgranicznych obszarów chronionych,
- organizacja licznych imprez sportowych i kulturalnych⁵⁴².

Wspólnie z obwodem królewieckim zrealizowano takie projekty jak:

- „Za miedzą”,
- „Ochrona porostów na obszarach chronionych Euroregionu Niemen”,

⁵³⁸ Zob. § 7 statutu.

⁵³⁹ Zob. § 8 i 9 statutu.

⁵⁴⁰ Nazwa ta zastąpiła poprzednią (Stowarzyszenie samorządów Polskich Euroregionu Niemen) od 17 października 2003 r.

⁵⁴¹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR ...*, s. 109.

⁵⁴² Ibidem, s. 110.

- „Człowiek i przyroda”,
- „Gołdapskie spotkania transgraniczne”.

Euroregion „Łyna-Ława”

Umowa o utworzeniu polsko-rosyjskiego euroregionu „Łyna – Ława” została podpisana 4 września 2003 r. w Olsztynie, a jego statut przyjęto na zebraniu założycielskim w Bartoszycach 14 marca 2003 r. Euroregion ów powstał z inicjatywy starostów bartoszyckiego i kętrzyńskiego oraz mera rejonu Bagrationwsk. Pełna jego nazwa to „Stowarzyszenie Samorządów Przygranicznych Euroregionu Łyna – Ława”, zaś jego nazwa nawiązuje do rzeki przepływającej przez obszar euroregionu. Stowarzyszenie jest międzynarodowym zrzeszeniem samorządów lokalnych powiatów województwa warmińsko-mazurskiego oraz rejonów obwodu królewieckiego. Po stronie polskiej należy do niego 8 powiatów województwa warmińsko-mazurskiego: bartoszycki, elbląski, giżycki, gołdapski, kętrzyński, lidzbarski, olsztyński i węgorzewski; po stronie rosyjskiej należą 4 rejonu obwodu królewieckiego: bagrationowski, gusiewski, prawdiński, ozierski oraz miasto Mamonowo.

Główne cele euroregionu to:

- utrzymanie i rozwijanie dobrosąsiedzkiej współpracy;
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i przeciwdziałanie bezrobociu;
- ochrona środowiska;
- rozwiązywanie wspólnych problemów w dziedzinie transportu, komunikacji, łączności, bezpieczeństwa publicznego;
- współpraca z organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami gospodarczymi⁵⁴³.

Strukturę organizacyjną euroregionu tworzą: walne zebranie członków, zarząd oraz komisja rewizyjna. Walne zebranie jest najwyższą władzą euroregionu uchwalającą główne kierunki jego rozwoju. Działalnością euroregionu kieruje zarząd zgodnie z uchwałami walnego zebrania członków, reprezentuje je na zewnątrz i ponosi przed nim odpowiedzialność. Zarząd składa się z trzech przedstawicieli strony polskiej i dwóch strony rosyjskiej. Pracami zarządu kieruje prezes stowarzyszenia. Komisja rewizyjna występuje w składzie trzyosobowym⁵⁴⁴.

⁵⁴³ B. Słowińska, *Euroregiony pogranicza polsko-rosyjsko-litewsko-białorusko-ukraińskiego ...*, s. 108.

⁵⁴⁴ Ibidem, s. 107-108.

Majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, zapisów, spadków, lokat, sponsoringu, wpływów z działalności statutowej oraz innych źródeł. Członkowie stowarzyszenia dzielą się na: członków zwyczajnych, członków wspierających oraz członków honorowych. Członkami zwyczajnymi stowarzyszenia mogą być samorządy powiatowe województwa warmińsko-mazurskiego oraz rejony obwodu królewieckiego. Natomiast członkiem wspierającym może być osoba prawna lub fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, która zadeklaruje pomoc finansową lub rzeczową na rzecz stowarzyszenia. Członkiem honorowym może być osoba, która wniosła wybitny wkład w rozwój idei stowarzyszenia lub w inny szczególnie sposób zasłużyła się dla stowarzyszenia.⁵⁴⁵

Euroregion „Łyna-Ława” zorganizował cykl spotkań i konferencji, których tematem przewodnim było uruchomienie nowych przejść granicznych: Michałkowo-Żeleznodorożnyj, Piaski-Kanał Mazurski, Perły-Kryłowo oraz imprezy promujące potrzebę zagospodarowania rzek po obu stronach granicy.

Wśród najważniejszych inicjatyw podjętych dotychczas przez struktury euroregionu są:

- współorganizacja Międzynarodowego Spływu Łyną „Stopki – Prawdinsk”;
- działania na rzecz uruchomienia międzynarodowego przejścia granicznego dla ruchu turystycznego na rzece Łynie;
- podjęcie działań mających na celu realizację projektów: „Organizacja biura Euroregionu Łyna-Ława” w ramach programu INTERREG III A oraz „Opracowanie Strategii Rozwoju Euroregionu Łyna-Ława”;
- przystąpienie euroregionu do uczestnictwa w projekcie pn. „Budowa potencjału instytucjonalnego organizacji pozarządowych Obwodu Kaliningradzkiego do uczestnictwa w polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej” realizowanym przez ESWIP (Elbłaskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych);
- działania na rzecz aktywizacji połączenia kolejowego Bagrationowsk – Bartoszyce⁵⁴⁶.

W ostatnich latach intensywność działań stowarzyszenia jest niewielka i sprowadza się jedynie do wyboru władz oraz corocznego zebrania członków w celu przyjęcia sprawozdania z działalności. Jedyną inicjatywą, która była systematycznie organizowana był Międzynarodowy spływ Łyną, co - zdaniem organizatorów - z roku na rok było coraz trudniejsze, ze względu na małe zainteresowanie stron.

⁵⁴⁵ https://wroclaw.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_165-174.pdf, [dostęp: 27.10.2017 r.].

⁵⁴⁶ Ibidem.

Euroregion „Szeszupa”

Umowa o utworzeniu euroregionu „Szeszupa” została podpisana 4 kwietnia 2004 r. i jest to jeden z młodszych euroregionów. Jego nazwa pochodzi od rzeki Szeszupa, która swój początek ma w Polsce, następnie przepływa przez Litwę i Rosję. Do euroregionu należą trzy państwa: Rosja, Litwa i Szwecja. Po stronie rosyjskiej w skład euroregionu wchodzi: 4 rejony obwodu królewieckiego: Gusiew, Niestierow, Krasnoznamensk i Oziorsk; litewskiej 3 regiony administracyjne: Šakiai, Vilkaviškis, Jurbarkas oraz 4 gminy Pagėgiai, Kazlu, Rūda, Marijampolė i Kalvarija; szwedzkiej – gmina Eksjö⁵⁴⁷. Dwie polskie gminy z województwa warmińsko-mazurskiego tj. Gołdap i Kowale Oleckie podjęły starania w celu uzyskania formalnego członkostwa w euroregionie, jednakże do chwili obecnej samorządy te nie uzyskały zgody polskiego MSZ na członkostwo, choć widnieją jako członkowie na oficjalnej stronie internetowej euroregionu⁵⁴⁸.

Główne cele euroregionu to szeroko pojęta współpraca partnerów w zakresie gospodarki, kultury, oświaty, ochrony środowiska, planowania przestrzennego i turystyki.

W ramach euroregionu „Szeszupa” zrealizowano m.in.:

- plener artystów malarzy „Mówiąca Ziemia”,
- wydanie przewodnika „Gołdap-Krasnoznamensk-Ilguva. Trasa rowerowa”,
- seminarium „Rozwój współpracy transgranicznej w zakresie turystyki”⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ B. Słowińska, *Euroregiony pogranicza polsko-rosyjsko-litewsko-białorusko-ukraińskiego ...*, s. 103.

⁵⁴⁸ W.T. Modzelewski, *Współpraca w ramach euroregionów*, [w:] *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne*, red. W.T. Modzelewski, Olsztyn 2009, s. 200. Zob. <http://www.sesupe.lt>, [dostęp: 20.11.2017].

⁵⁴⁹ Ibidem, s. 106.

5. WSPÓŁPRACA Z OBWODEM KRÓLEWIECKIM W KONTEKŚCIE AKCESJI POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ I NATO

UE należy niewątpliwie do grona tych aktorów międzynarodowych, którzy wywierają realny wpływ na kształtowanie nowego ładu politycznego w Europie⁵⁵⁰. Jednym z jej najważniejszych partnerów od początku lat 90. XX w. jest Federacja Rosyjska. Jednym z obszarów kooperacji pomiędzy UE a Rosją był obwód królewiecki. Warto podkreślić, iż obwód od początku lat 90. był postrzegany przez UE przede wszystkim jako podmiot FR, a współpraca z nim była dla UE jedynie elementem relacji z całą Rosją. Jego specyficzne położenie sprawiało, że zajmował on w tych kontaktach miejsce szczególne. Z jednej strony Bruksela kładła nacisk na respektowanie integralności terytorialnej FR poprzez zapewnienie efektywnego tranzytu osób i towarów pomiędzy enklawą a pozostałymi regionami kraju, z drugiej zaś dążyła do zapewnienia spójności całego makroregionu Morza Bałtyckiego, zwłaszcza w kwestiach społeczno-ekonomicznych i środowiskowych⁵⁵¹.

W stosunkach międzynarodowych UE spełnia cztery podstawowe role: ekonomiczną, kulturalną, cywilizacyjną oraz polityczną, z uwzględnieniem zakresu bezpieczeństwa. Niewątpliwie w kontaktach z FR największą rolę odgrywała rola ekonomiczna, zarówno jako partnera handlowego, jak i dostarczyciela pomocy rozwojowej (przede wszystkim w ramach TACIS - *Technical Assistance to Common of the Indepece States*⁵⁵²). Warto jednak podkreślić, że pełniła ona również funkcję aktywnego aktora dyplomatycznego w kwestiach politycznych oraz w promowaniu zachodnich wartości, w tym także (choć w mniejszym stopniu) kwestii bezpieczeństwa⁵⁵³.

⁵⁵⁰ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 268.

⁵⁵¹ J. Rogoża, A. Wierzbowska-Miazga, I. Wiśniewska, *Wyspa na uwieży Kaliningrad między Moskwą a UE*, Warszawa 2012, s. 58, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_41_pl_0.pdf, [dostęp: 15.05.2017].

⁵⁵² TACIS, czyli Program Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) jest to Program Wspólnot Europejskich mający wspierać reformy demokratyczne i prorynkowe w państwach wschodniej Europy i centralnej Azji. TACIS został przyjęty w grudniu 1990 r., zaś uruchomiono go w roku 1991. W programie brało udział 12 państw: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Rosja, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan, a także, w latach 1991-2003, Mongolia, <https://pl.wikipedia.org/wiki/TACIS>, [dostęp: 15.05.2017].

⁵⁵³ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 209-210.

Stosunki UE-Rosja zostały po raz pierwszy sformalizowane w czerwcu 1994 r., kiedy to podpisano Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy⁵⁵⁴ (zaczęło obowiązywać z dniem 1 grudnia 1997 r.) określające podstawy prawne stosunków między UE a FR⁵⁵⁵. Nawiązanie oficjalnych kontaktów UE z Rosją wynikało ze zmian instytucjonalnych i politycznych w strukturach europejskich jakie nastąpiły po podpisaniu i ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej⁵⁵⁶, na mocy którego stworzono II filar UE obejmujący wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Jednym z jej priorytetów było rozwijanie i wspieranie współpracy międzynarodowej⁵⁵⁷. W oparciu o Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy utworzono także instytucjonalne formy współpracy UE z Rosją tj. Szczyty UE-Rosja⁵⁵⁸, czy spotkania Rady Współpracy UE-FR⁵⁵⁹.

Kwestia rosyjskiej enklawy w polityce UE pojawiła się kilkanaście lat przed polską akcesją do Unii, bo już na początku lat 90., gdy Europejski Bank Inwestycyjny przeznaczył środki finansowe na wykonanie projektów (zawartych w dokumencie „Kaliningrad 2000”), mających na celu poprawę i unowocześnienie sieci dróg. W lutym 1994 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata poświęcona kwestii królewieckiej, podczas której zadeklarowano, że przyszłość enklawy pozostaje sprawą Rosji, państw graniczących z obwodem i UE. Podkreślono konieczność przeciwdziałania sytuacji, w której rosyjska enklawa mogłaby stać się potencjalnym czynnikiem destabilizacji w regionie Morza Bałtyckiego. Wyrażono potrzebę wspierania współpracy transgranicznej oraz włączenia obwodu do europejskiego systemu transportowego, telekomunikacyjnego i współpracy ekonomicznej.

Wydaje się, iż strona rosyjska zaczęła zdawać sobie sprawę ze znaczenia UE dla enklawy dopiero w połowie lat 90., gdy powołano w Moskwie komisję rządową, która miała za zadanie zająć się procesem integracji obwodu z Europą. W Brukseli utworzono

⁵⁵⁴ Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy określało zakres koniecznych wspólnych działań m.in. na rzecz: liberalizacji handlu; dialogu politycznego; współpracy na płaszczyźnie gospodarczej, zwłaszcza w dziedzinach technologii, energii, transportu i ochrony środowiska; współdziałania w zakresie wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i przemytu narkotyków, *Agreement on Partnership and Cooperation, 2004.06.1994*, <http://www.europa.eu.int>, [dostęp: 15.05.2017].

⁵⁵⁵ Należy uzupełnić, iż jeszcze w 1989 r. Związek Radziecki oraz Wspólnoty Europejskie podpisały dokument o wzajemnej współpracy w dziedzinach handlu i gospodarki. Strony zapewniły w nim o swoim poparciu dla demokratycznych i rynkowych reform w ZSRR. Zob. B. Piczugin, *Rossija i rasszirenije Jewrosojuza na wostok*, „Międzynarodowa Życie” 1996, nr s. 33.

⁵⁵⁶ Zob. *Traktat o Unii Europejskiej*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>, [dostęp: 15.05.2017].

⁵⁵⁷ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie ...*, s. 210.

⁵⁵⁸ Szczyty UE-Rosja odbywają się dwa razy do roku przy udziale prezydenta FR, przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz wysokiego komisarza do spraw polityki zagranicznej UE.

⁵⁵⁹ Rada Współpracy UE-FR to coroczne spotkania na poziomie ministerialnym.

wówczas przedstawicielstwo obwodu królewieckiego, jednak funkcjonowało ono bardzo krótko, bo zaledwie od 1997 do 1998 r.

Akcesja Finlandii do struktur unijnych sprawiła, iż nastąpiło zwrócenie większej uwagi na problematykę rosyjską oraz konieczność wypracowania instytucjonalnych form współpracy z Moskwą. Wynikało to z faktu, że od 1995 r. UE zaczęła bezpośrednio graniczyć z FR na odcinku 1269 km. W kwietniu 1997 r. ówczesny premier Finlandii Paavo Lipponen publicznie zaprezentował koncepcję Wymiaru Północnego UE, którego jednym z głównych adresatów miała być właśnie Rosja⁵⁶⁰. Nowy etap w stosunkach UE-Rosja rozpoczął się jednak dopiero w 1999 r., podczas szczytu UE w Kolonii, gdy podpisano akt „Wspólna Strategia UE wobec Rosji” (4 czerwca 1999 r.). Warto chociażby wspomnieć, że w powyższej Strategii obwód królewiecki nie odgrywał szczególnej roli. Priorytetowe cele obejmowały bowiem: wspieranie rozwoju demokracji w FR (opartej na zasadach państwa prawa i na gospodarce rynkowej), oraz współpracę mającą sprzyjać stabilizacji w Europie i bezpieczeństwu globalnemu⁵⁶¹. Współpraca UE z FR miała przebiegać głównie na płaszczyźnie:

- umacniania demokracji;
- integracji FR z europejską przestrzenią gospodarczą i społeczną;
- współpracy na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa europejskiego;
- zagadnień z zakresu polityki energetycznej, bezpieczeństwa jądrowego, ochrony środowiska;
- przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi i narkotykami, oraz tzw. „praniu brudnych pieniędzy”⁵⁶².

Odpowiedzią Moskwy na „Wspólną Strategię UE wobec Rosji” było przygotowanie rosyjskiej strategii wobec UE, przewidującej przekształcenie obwodu królewieckiego w „rosyjski pilotażowy region współpracy między Rosją a UE”⁵⁶³. W konsekwencji UE, w wyniku wewnętrznych głosowań w sprawie kształtowania wspólnej polityki w ramach tzw. „Wymiaru Północnego”, poświęciła więcej uwagi problemom rosyjskich terenów przygranicznych, a w szczególności Kaliningradowi. Należy podkreślić, że gdy jesienią 1997 r. Finlandia wystąpiła z propozycją Wymiaru

⁵⁶⁰ Zob. T. Palmowski, „Wymiar Północny” Unii Europejskiej, „Stosunki międzynarodowe”, 2004, nr 1-2, s. 25-39.

⁵⁶¹ *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia*, „Official Journal of the European Communities” 24.06.1999, <http://www.europa.eu.int>, [dostęp: 15.05.2017].

⁵⁶² Ibidem.

⁵⁶³ Zob. A. Sakson, *Obwód Kaliningradzki w otoczeniu NATO i Unii Europejskiej*, [w:] *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 2015 r., vol. 9, nr 1, s. 45-48.

Północnego UE, o Kaliningradzie nie było jeszcze mowy, natomiast w uchwalonym przez Radę Europy w czerwcu 2000 r.⁵⁶⁴ „programie działania dla Wymiaru Północnego na okres 2000–2003, konieczność znalezienia rozwiązania dla problemów Kaliningradu została przynajmniej uznana. Przyczyniła się do tego nie tylko inicjatywa Moskwy, lecz także coraz silniejsza świadomość problemu wśród krajów trzecich, np. Szwecji, Rady Państw Morza Bałtyckiego i północnoniemieckich krajów związkowych”⁵⁶⁵.

Jednym z najważniejszych instrumentów polityki unijnej wobec rosyjskiej enklawy stanowiły środki pomocowe w ramach programu TACIS. W 1994 r. Komisja Europejska (KE) włączyła obwód królewiecki w poczet priorytetowych regionów Rosji znajdujących się na liście TACIS, jednak jedynie niewielka część pomocowych funduszy trafiła bezpośrednio do obwodu. Przekazane w ramach projektu środki dotyczyły m.in.:

- wspierania sektora prywatnego;
- współpracy transgranicznej;
- rozwoju portu;
- ochrony środowiska;
- ochrony zdrowia;
- edukacji⁵⁶⁶.

Jeszcze przed polską akcesją do Unii, w połowie 2001 r. UE ogłosiła listę kolejnych projektów programu TACIS realizowanych w obwodzie, co w efekcie przełożyło się na przekazanie rosyjskiej enklawie do końca 2003 r. 40 mln euro. Należy uściślić, iż sposób wykorzystywania przez enklawę funduszy międzynarodowych spotkał się jednak z ostrą krytyką zarówno zachodnich, jak i rosyjskich ekspertów. Zarzuty strony unijnej dotyczyły przede wszystkim problemów związanych z planowaniem i koordynacją pomocy, zaś strona rosyjska przeszkód upatrywała w założeniu, iż głównym zadaniem międzynarodowych programów powinno być przyciągnięcie inwestycji, a nie pomoc zagranicznych konsultantów słabo zorientowanych w problematyce królewieckiej⁵⁶⁷.

Pod koniec lat 90. polityka unijna wobec rosyjskiej enklawy w znacznym stopniu uzależniona była od procesów jej poszerzania o państwa Europy Wschodniej, w tym przede wszystkim o Polskę i Litwę. Początkowo proces ów nie wzbudzał wśród

⁵⁶⁴ Ibidem. Zob. s.47.

⁵⁶⁵ A. Samsel, *Problem Okręgu Kaliningradzkiego wobec rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, Olsztyn 2003, (maszynopis), s. 20.

⁵⁶⁶ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 213-214.

⁵⁶⁷ Ibidem. s. 214-215.

rosyjskich polityków negatywnych reakcji⁵⁶⁸. W „Strategii dla Rosji” opublikowanej przez grupę rosyjskich polityków i analityków zauważono, iż „Narodowym interesem Rosji całkowicie odpowiadałoby rozciągnięcie na państwa Europy Środkowo-Wschodniej strefy dobrobytu i stabilności oraz jak najszybsze przyjęcie tych państw do Unii Europejskiej”⁵⁶⁹. Zdecydowany zwrot w relacjach nastąpił dopiero z chwilą uświadomienia sobie przez Rosjan negatywnych skutków dla enklawy płynących z akcesji. Zdaniem Iryny Smorodinskiej, oficjalny dialog na temat przyszłości obwodu królewieckiego miał miejsce podczas V Szczytu UE-FR, podczas którego obie strony zdecydowały, iż problem enklawy powinien być rozwiązany w sposób najkorzystniejszy dla obu stron, bez szkody dla interesów UE, FR oraz obwodu królewieckiego⁵⁷⁰.

Rozszerzenie UE na wschód, w tym perspektywa graniczenia państw członkowskich z obwodem, spowodowało konieczność wyznaczenia przez UE nowych kierunków w prowadzonej polityce. Komisja Europejska zwróciła uwagę na szereg istotnych problemów wewnętrznych obwodu m.in. na:

- poziom rozwoju gospodarczego oraz związane z tym kwestie bezrobocia i ubóstwa;
- przestępczość zorganizowaną, mogącą przeniknąć do państw członkowskich;
- problemy ochrony środowiska;
- zagadnienia związane z ochroną zdrowia a zwłaszcza problem przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa HIV⁵⁷¹.

W obliczu nowych realiów część ekspertów zajmujących się powyższą tematyką pisało o tym, że „UE po raz pierwszy od zakończenia zimnej wojny będzie graniczyć z obszarem, który zasadniczo różni się od niej pod względem politycznym, gospodarczym i społecznym”⁵⁷². W tym miejscu należy uściślić, iż UE już od 1995 r. graniczyła z Rosją, a współpraca na granicy fińsko-rosyjskiej do tej pory układała się bez większych problemów⁵⁷³. Akcesja Polski i Litwy do UE stała się niewątpliwie poważnym wyzwaniem zarówno dla samej UE, jak i dla rosyjskich władz na wszystkich szczeblach. Zdaniem ekspertów strona rosyjska po raz wtóry stanęła przed dylematem, podobnym do

⁵⁶⁸ Ibidem. s. 215.

⁵⁶⁹ *Strategia dla Rosji (2). Tezy Rady ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej*, „Eurazja” 1994, nr 5-6, s. 20.

⁵⁷⁰ N. Smorodinskaja, *Kaliningrad w usłowijach obiedienija Jewropy: wyzow i otwiet*, „Woprosy Ekonomiki” 2001, nr 11, s. 115-116. Zob. M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 215.

⁵⁷¹ J. Baxendale, *EU-Russia Relations: Is 2001 a Turning Point for Kaliningrad?* „European Foreign Affairs Review” 2001, No. 6, s. 446-447.

⁵⁷² M. Frączkowski, *Wschodnia granica rozszerzonej Unii*, „Unia Europejska – serwis informacyjny” 2001, nr 4, s. 25.

⁵⁷³ Zob.: K. Reczkin, *Finlandia – granica zewnętrzna Unii Europejskiej z Rosją*, „Raporty i Analizy CSM” 2004, nr 3.

tę z początku lat 90., gdy zastanawiano się, czy enklawa ma pozostać wielką bazą wojskową czy strefą wolnego handlu. Wychodzono z założenia, że w związku z poszerzeniem Unii na wschód przed FR pojawiły się dwie alternatywy: kooperacja bądź izolacja⁵⁷⁴.

Wyodrębniono zatem trzy główne nurty dotyczące scenariuszy przyszłości enklawy⁵⁷⁵:

1. **Pierwszy nurt** zakładał, iż poszerzenie UE spowoduje pogorszenie się zewnętrznych uwarunkowań rozwoju obwodu królewieckiego i doprowadzi do pogorszenia jego sytuacji społeczno-gospodarczej⁵⁷⁶, a ponadto sprawi, że może stać się on obszarem tzw. „podwójnych peryferii”, czy wręcz „potrójnych peryferii”⁵⁷⁷ zarówno z punktu widzenia Rosji jak i UE.
2. **Nurt drugi** stanowił niejako alternatywę wobec powyższego. W tym przypadku rozszerzenie UE miało sprzyjać rozwojowi obwodu, zaś sąsiedztwo państw członkowskich miało wywierać pozytywny wpływ na sytuację w enklawie. Koncepcja „regionu pilotażowego”⁵⁷⁸ (nazywanego także „regionem współpracy”), podkreślała konieczność zagwarantowania enklawie odpowiednich warunków zewnętrznych dla jej rozwoju jako integralnej części FR, oraz aktywnego uczestnika współpracy regionalnej⁵⁷⁹. Zdaniem Wiktora Czerkiesowa „(...) rząd FR, MSZ Rosji powinni dążyć do podpisania z UE specjalnego porozumienia, którego przedmiotem powinno stać się partnerstwo strategiczne FR z UE na rzecz rozwoju obwodu kaliningradzkiego jako rosyjskiego regionu pilotażowego XXI wieku”⁵⁸⁰. Tezę tę poparł także ówczesny gubernator obwodu Władimir Jegorow, zdaniem którego mógłby to być pewnego

⁵⁷⁴ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 216-217.

⁵⁷⁵ V. Pozdorovkin, *Problems of Basic Subsistence and Development of the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation in the Context of the European Expansion Eastwards*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 2000, no. <http://www.lfpr.lt>, [dostęp: 11.01.2015].

⁵⁷⁶ Tezę tę sformułował m.in. Władimir Nikitin deputowany Dumy Obwodowej. Jego zdaniem rosyjska enklawa już w latach 90., ze względu na swoje położenie oraz niewykorzystane szanse rozwoju, stała się peryferiami dla FR. Po jej okrażeniu przez nowe państwa UE stała się również peryferiami z punktu widzenia UE. Taka sytuacja może z kolei zdestabilizować jednolitą przestrzeń paneuropejską oraz region bałtycki.

⁵⁷⁷ Z punktu widzenia Arkadiusza Żukowskiego w odniesieniu do obwodu można mówić nawet o „potrójnych peryferiach”, czyli w odniesieniu do UE, do FR oraz z perspektywy regionu Morza Bałtyckiego, a zwłaszcza nowych regionalnych centrów rozwoju obszaru bałtyckiego (Tallina, Rygi i Wilna). Zob. A. Żukowski, *Obwód Kaliningradzki w nowym europejskim ładzie politycznym*, [w:] *Perspektywy integracji europejskiej: społeczeństwa – grupy interesów – elity polityczne – media*, red. T. Wallas, Poznań 2004.

⁵⁷⁸ Założenia koncepcji zostały przedstawione w październiku 1999 r. w przygotowanej przez rząd rosyjski „Strategii Rozwoju Stosunków FR z UE w latach 2000-2010”.

⁵⁷⁹ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 217-218.

⁵⁸⁰ „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów – wydarzeń – opinii” 2002, nr 4, s. 25.

rodzaju krok do utworzenia jednego rosyjsko-europejskiego obszaru współpracy gospodarczej⁵⁸¹. W tym miejscu wskazać należy, iż UE nie negowała koncepcji „regionu pilotażowego”, odrzucała jednak pomysł o stworzeniu strefy wolnego handlu między UE a rosyjską enklawą. Przedstawiciele KE stwierdzili, że ewentualne podpisanie takiej umowy mogłoby dotyczyć obszaru całej FR, a nie jedynie poszczególnego jej regionu⁵⁸². Natomiast zdaniem części rosyjskich środowisk politycznych koncepcja włączenia obwodu w unijną strefę wolnego handlu mogłaby doprowadzić do pogłębiania izolacji enklawy od rynku rosyjskiego⁵⁸³.

3. Nurt trzeci zakładał, że problem obwodu królewieckiego w kontekście poszerzenia UE jest wyolbrzymiany i sam w sobie odgrywa drugorzędne znaczenie dla ogólnych stosunków UE z Rosją.

Wśród wielu spekulacji nad przyszłością obwodu królewieckiego, godna uwagi jest także koncepcja Briana Vitunica, wyodrębniająca 4 modele przyszłości rosyjskiej enklawy:

- **Model 1** dotyczy sytuacji, w której dla UE kwestia obwodu pozostaje wyłącznie wewnętrzną sprawą Rosji. UE wstrzymuje środki pomocowe, zacieśnia kontrole na przejściach granicznych. Rosja zaś odwraca się od problemów enklawy, co powoduje, że pozostaje ona sama ze swoimi problemami społecznymi i ekonomicznymi, powoli przekształcając się w tzw. „obszar biedy”;
- **Model 2** zakłada, iż UE przy braku zainteresowania ze strony rosyjskiej, będzie zacieśniać więzi z enklawą w ramach rozmaitych programów pomocowych. Wsparcie to będzie jednak niewystarczające;
- **Model 3** przedstawia sytuację, w której FR będzie zainteresowana współpracą z UE i jej wsparciem dla obwodu, ale strona unijna (np. ze względów politycznych) zrezygnuje z przekazywania środków pomocowych;
- **Model 4** zakłada, iż obwód królewiecki stanie się członkiem UE, a to wpłynie pozytywnie na jego szybki rozwój społeczno-gospodarczy⁵⁸⁴.

⁵⁸¹ W. Jegorow, *Rossijskij region w cenie Jewropy*, „Woprosy Ekonomiki” 2001, nr 11, s. 87.

⁵⁸² M. Bielicki, *Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego – szanse i zagrożenia*, „Unia Europejska – Przegląd Prawno-Gospodarczy” 2001, nr 10, s. 73-74.

⁵⁸³ G.M. Fedorov, *Kaliningrad Alternatives Today*, „Discussion Paper C80” Bonn 2000, s. 14, <http://eastbook.eu/2010/04/country/poland/polska-po-umowach-o-ruchu-przygranicznym-z-bialorusia-i-ukrainaczas-na-rosje/>, [dostęp: 19.01.2016].

⁵⁸⁴ B. Vitunic, *Enclave to Exclave: Kaliningrad between Russia and the European Union*, Columbia International Affairs Online, 01.10.2001, <http://www.ciaonet.org>, [dostęp: 11.01.2015].

Dokonując analizy powyższych modeli wydawało się na początku XXI w., iż w najbliższej przyszłości modele 1 i 4 są najmniej realne. Zarówno strona rosyjska jak i unijna przychylnie były założeniu, iż proces rozszerzania UE na wschód nie może doprowadzić do izolacji enklawy. Ich zdaniem wypracowanie odpowiednich mechanizmów mogło stanowić szansę na intensyfikację kooperacji⁵⁸⁵. Najbardziej prawdopodobny był wówczas model, w którym UE utrzymuje środki pomocowe na podobnym poziomie bez włączania terytorium enklawy w jej struktury (przy akceptacji strony rosyjskiej). Rząd rosyjski zwracał z kolei większą uwagę na rozwój ekonomiczny obwodu ograniczając jednocześnie jego niezależność⁵⁸⁶.

Należy pamiętać, że obwód królewiecki w dalszym ciągu pozostawał regionem peryferyjnym w stosunku do większości państw UE. Priorytetowe znaczenie w celu utrzymania stabilizacji i ładu politycznego w Europie odgrywała więc intensyfikacja stosunków politycznych i gospodarczych między UE a FR. W wymiarze europejskim obwód królewiecki mógł jednak spełniać jedynie rolę swoistego „laboratorium współpracy” pomiędzy UE a FR.

Anatolij Gorodilow, autor książki pt. „Rosja w środku Europy” przewidywał z kolei jeden z czterech wariantów rozwoju obwodu królewieckiego:

1. Pierwszy wariant uznawał enklawę za „region pilotażowy” Rosji w stosunkach z UE.

Wyróżnić tu można dwa możliwe modele:

- a) terytorium „buforowe”, którego rozwój odbywać się będzie na podstawie norm i umów międzynarodowych;
- b) republika w składzie FR, będąca jednocześnie podmiotem prawa międzynarodowego;

2. Wariant drugi traktował obwód królewiecki jako państwo samodzielne i całkowicie neutralne;

3. Wariant trzeci zakładał, pokojowe zjednoczenie obwodu z Niemcami, które w ten sposób mogłyby próbować rozwiązywać problemy surowcowe i demograficzne;

4. Wariant czwarty upatrywał obwód królewiecki jako swoistą „forpocztę wojskową” Rosji na Zachodzie, w której ludność cywilna byłaby wykorzystywana w charakterze pracowników zapewniających funkcjonowanie obiektów wojskowych, przy

⁵⁸⁵ A.P. Kliemieszew, S.D. Kozlow, G.M. Fiedorow, *Ostrow sotrudnicestwa*, Kaliningrad 2002.

⁵⁸⁶ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 226. Zob. R. Lopata, *Anatomy of a Hostage: Kaliningrad Anniversary Case*, Tartu 2006, s. 223-233.

równoczesnym bardzo silnym oddziaływaniu władz wojskowych. W założeniu tym, region utraciłby status podmiotu Rosji, stając się podmiotem federalnym⁵⁸⁷.

Dwaj rosyjscy uczeni Jurij Zwieriew i Konstantin Gimbicki przedstawili 8 możliwości rozwiązania kwestii królewieckiej:

1. Zachowanie istniejącego statusu obwodu jako administracyjnego podmiotu FR;
2. Podniesienie statusu obwodu przez przekształcenie go w republikę autonomiczną lub udzielenie władzom miejscowym dodatkowych pełnomocnictw;
3. Przesiedlenie do obwodu Niemców z Rosji i z Kazachstanu i przekształcenie go w Niemiecką Republikę Bałtycką w składzie FR;
4. Przekazanie obwodu Polsce lub Litwie;
5. Zwrot obwodu Niemcom;
6. Odtworzenie suwerennych Prus Wschodnich na byłych ziemiach pruskich należących obecnie do Rosji, Polski i Litwy;
7. Utworzenie wspólnego ciała zarządzającego obwodem o różnym stopniu uczestnictwa (wymienia się tu UE, Rosję, Niemcy, Polskę, Litwę i Szwecję);
8. Przekształcenie obwodu w czwarte niezależne państwo bałtyckie (obok Litwy, Łotwy i Estonii)⁵⁸⁸.

Przedstawiając te rozwiązania należy wyraźnie stwierdzić, że odznaczały się one różnym stopniem prawdopodobieństwa realizacji. Bardziej realne były warianty, które przewidywały zachowanie ówczesnego *status quo* lub małe zmiany (np. wariant 1. i 2.). Warianty całkowitej zmiany przynależności politycznej w przewidywanej przyszłości wydawały się kompletnie nierealne (zwłaszcza wariant 5. i 6.). Wariant 4. sugerujący przekazanie jurysdykcji politycznej nad regionem Polsce lub Polsce i Litwie należało traktować czysto teoretycznie. Można przypuszczać, że ewolucja przekształceń politycznych będzie zależała od siły państwa rosyjskiego, systemu władzy w Moskwie, oraz stosunków między Rosją a UE⁵⁸⁹. Szansą dla enklawy była zatem praktyczna realizacja koncepcji „regionu pilotażowego” oraz podejmowanie wielostronnych inicjatyw przy udziale UE.

Liczne napięcia na linii UE-FR dotyczyły odmiennego stanowiska w zakresie wymogu wprowadzenia obowiązku wizowego przez Polskę i Litwę. Od samego początku

⁵⁸⁷ A. Sakson, *Obwód Kaliningradzki w otoczeniu NATO i Unii Europejskiej ...*, s.48-49.

⁵⁸⁸ P. Eberhardt, *Granice polityczne Polski i jej sąsiadów w XX wieku (wybrane zagadnienia)*, Kraków 2018, s. 367-368.

⁵⁸⁹ Ibidem, s. 367-368.

UE stała na stanowisku, że nie można w kwestii wiz robić wyjątku. Gillbert Dubois, zastępca ambasadora UE w Moskwie podkreślił, iż układ z Schengen nie przewiduje możliwości wprowadzenia przez Polskę czy Litwę specjalnych rozwiązań dla państw sąsiednich pozostających poza UE. Dodał, że istnieje jednak możliwość negocjacji w celu ułatwienia przekraczania granic, nawet w ramach postanowień z Schengen⁵⁹⁰.

Tego typu rozwiązania zdaniem strony rosyjskiej były nie do zaakceptowania. We wrześniu 2000 r. wicepremier FR Wiktor Kristenko w dokumencie skierowanym do Komisji Europejskiej przedstawił następujące postulaty:

1. Należy ułatwić tranzyt towarów i osób (także wojskowy) między enklawą a pozostałą częścią FR;
2. Musi pozostać bezwizowy przejazd między obwodem i Litwą, Polską oraz Łotwą, a także obwodem a pozostałą częścią Rosji;
3. Nie należy dyskryminować królewieckiej floty rybackiej m.in. w dostępie do portów unijnych;
4. Współpraca transgraniczna między UE a obwodem powinna odbywać się na takich samych warunkach i poziomie jak kooperacja UE na pozostałych zewnętrznych granicach;
5. Powinno się objąć obwód królewiecki unijnymi programami rozwojowymi oraz pomocą Europejskiego Banku Inwestycyjnego⁵⁹¹.

W grudniu 2000 r. Duma Państwowa skierowała do Komisji ds. Międzynarodowych wnioszek „O polityce zewnętrznej w stosunku do Obwodu Kaliningradzkiego”, w którym zwróciła się do Prezydenta W. Putina z prośbą o zalecenie Radzie Bezpieczeństwa FR sfinalizowania prac nad koncepcją polityki wobec enklawy domagając się utrzymania bezwizowego trybu przekraczania granic z obwodem⁵⁹².

W styczniu 2001 r. Komisja Europejska przedstawiła pierwszy raport pt. „Obwód Kaliningradzki a Unia Europejska”. Zgodnie z treścią dokumentu strona unijna pozostała przy stanowisku konieczności wprowadzenia wiz, deklarując jednocześnie system ułatwień dla mieszkańców obwodu w tym m.in.: niskie ceny wiz, wizy tranzytowe, wizy umożliwiające wielokrotne przekraczanie granicy, pomysł powołania w enklawie

⁵⁹⁰ F. Mereu, Russia: *Kaliningrad's Isolation May Grow as It's Neighbours Join UE*, „Radio Free Europe – Weekday Magazine” 9.08.2001, <http://www.rferl.org>, [dostęp: 11.01.2015].

⁵⁹¹ J. Baxendale, *EU-Russia Relations: Is 2001 a Turning Point for Kaliningrad?* „European Foreign Affairs Review” 2001, No. 6, s. 439-440.

⁵⁹² M. Chelminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 219-220.

konsulatów wszystkich państw Unii, w celu przyspieszania procedur wydawania dokumentów⁵⁹³.

Podczas obrad VII Szczytu Rosja – UE w dniu 17 maja 2001 r. obie strony podkreślały znaczenie dalszego rozwoju enklawy oraz wskazały na konieczność wypracowania w ramach Układu o Partnerstwie i Współpracy praktycznych rozwiązań ułatwiających przepływ osób, towarów i energii. Pomimo stanowczej postawy KE wobec konieczności wprowadzenia obowiązku wizowego dla Rosjan, zaczęły pojawiać się opinie przywódców państw UE kwestionujące przyjętą politykę⁵⁹⁴. Przykładem tego niewątpliwie były słowa wypowiedziane przez Prezydenta Francji, Jacquesa Chiraca, który podczas spotkania z Prezydentem Rosji W. Putinem stwierdził, iż „(...) system wiz narzucony Rosjanom, kiedy ci chcą przejechać u siebie z jednego miejsca w drugie jest nie do zaakceptowania. (...) nie jest możliwe rozwiązanie, które upokarza Rosję”⁵⁹⁵. Wypowiedź prezydenta Francji spotkała się z entuzjazmem wśród rosyjskich środowisk politycznych, natomiast chłodno przyjęły ją elity polityczne Polski i Litwy oraz większości państw wspólnoty.

Stanowisko strony rosyjskiej w sprawie wprowadzenia wiz z czasem zaczęło się zaostrzać, zwłaszcza w obliczu twardej i niezmiennej postawy strony unijnej. Przewodniczący Dumy Obwodowej W. Nikitin wystąpił z żądaniem od Moskwy zdecydowanego stanowiska oraz zaproponował, że w przypadku dalszego sprzeciwu UE należy zwrócić się do ONZ, albo też wprowadzić embargo na unijne produkty. Zdaniem W. Nikitina problem dotyczący wiz jest ostrzejszy od tego, obowiązującego okresie zimnowojennym w podzielonym Berlinie⁵⁹⁶. Podczas posiedzenia Komisji Współpracy Parlamentarnej UE i Rosji w sposób jednoznaczny o problemie wypowiedziała się także Irina Hakamada (wiceprzewodnicząca Dumy Państwowej FR), zdaniem której, „W stosunkach Rosji i UE powinny być wykluczone podwójne standardy. (...) jakiegokolwiek kroki, podejmowane na rzecz rozwiązania tego problemu powinny być wypływać z tezy o tym, że Kaliningrad stanowi nieodłączną część FR”⁵⁹⁷. Pomimo sporów o wizy dla mieszkańców obwodu, władze rosyjskie nie sprzeciwiały się

⁵⁹³ *Communication from the Commission to the Council The EU and Kaliningrad. Commision of The European Communities*, Brussels 2001, <http://www.eu.ru>, [dostęp: 15.01.2016].

⁵⁹⁴ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 220.

⁵⁹⁵ T. Jarosz, *Chirac dogadza wszystkim, „Najwyższy Czas!”* 2002, nr 31-32, s. XXXII.

⁵⁹⁶ *Szef Parlamentu Kaliningradu żąda twardej postawy wobec UE*, PAP 20.05.202, <http://www.euro.pap.net.pl>, [dostęp: 01.09.2015].

⁵⁹⁷ *W stosunkach Rosji i UE powinny być wykluczone podwójne standardy*, „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów – wydarzeń – opinii” 2002, nr 1, s. 52.

procesowi integracji europejskiej, dostrzegając w nim szansę na rozwój współpracy gospodarczej⁵⁹⁸.

Analizując dotychczasową politykę UE wobec obwodu można dojść do wniosku, że Komisja Europejska w stosunku do Rosji zademonstrowała wyjątkową elastyczność, deklarując gotowość rozpatrzenia propozycji, które wraz upływem czasu konsekwentnie odrzucała (tj. pociągi bezwizowe, czy zniesienie reżimu wizowego w ruchu osobowym z Rosją). W swoim stanowisku wyszła wręcz poza postulaty rosyjskie np. proponując wydawanie wiz na granicy. Z drugiej jednak strony, przedstawiciele UE do niczego się nie zobowiązali. Należy podkreślić, iż w głównych kwestiach decyzje podjęte zostały dopiero po rozszerzeniu UE, a propozycje dotyczące okresu przejściowego (po rozszerzeniu UE, ale przed przyjęciem nowych państw członkowskich do grupy Schengen) obwarowane zostały wieloma warunkami, które Rosja musiała spełnić (obejmowały one m.in. ratyfikację umowy granicznej z Litwą; opracowanie i dostarczenie stronie unijnej list osób uprawnionych do uprzywilejowanego tranzytu itp.)⁵⁹⁹.

Ważnym wydarzeniem w stosunkach na linii UE-FR było przekazanie w kwietniu 2002 r. przez stronę rosyjską przedstawicielom państw UE memorandum premiera FR M. Kasjanowa, przedstawiającego oficjalne stanowisko Moskwy w odniesieniu do enklawy po rozszerzeniu UE. W memorandum strona rosyjska podkreśliła, że poszerzenie UE na wschód nie może sprzyjać nowym podziałom w Europie, ani pogorszeniu warunków funkcjonowania i rozwoju obwodu królewieckiego. Stwierdzono, iż takim zagrożeniem jest m.in. wprowadzenie wiz. Podkreślono, że tranzyt samochodowy (do obwodu przez terytorium Polski i Litwy) również winien odbywać się w ruchu bezwizowym po wcześniej uzgodnionych z tymi państwami trasach oraz ściśle limitowanym czasem przebywania na ich terytorium, podobnie transport kolejowy, który także miałby odbywać się „(...) na podstawie bezwizowej po uwzględnionych trasach dróg kolejowych Litwy i Polski w trybie <<zamkniętych drzwi>> i zgodnie z zatwierdzonym rozkładem (rejsy regularne) lub planem tranzytu (rejsy czarterowe)”⁶⁰⁰.

⁵⁹⁸ Zob. W. Kotowicz, *Partie polityczne w Obwodzie Kaliningradzkim wobec rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, [w:] *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Cichosz, J. Sroka, K. Zamorska, Warszawa 2004, s. 155-163.

⁵⁹⁹ Zob. A. Sakson, *Obwód Kaliningradzki w otoczeniu NATO i Unii Europejskiej*, [w:] *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 2015 r., vol. 9, nr 1, s. 47.

⁶⁰⁰ *Memorandum rosyjskie przedłożone Unii Europejskiej w sprawie funkcjonowania Obwodu Kaliningradzkiego w dziedzinie trybu przemieszczania ludzi*, „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów – wydarzeń – opinii” 2002, nr 4, s. 30-32.

Powyższe stanowisko nie spotkało się jednak z uznaniem strony unijnej. Kompromis w kwestii wiz ostatecznie osiągnięto dopiero podczas szczytu Rosja–UE, który odbył się w listopadzie 2002 r. w Brukseli⁶⁰¹. Można się zgodzić z Markiem Menkiszakiem, który stwierdził, że „Porozumienie rosyjsko-unijne, które nie wprowadza reżimu bezwizowego, świadczy z jednej strony o przestrzeganiu przez UE pewnych pryncypiów, a w szczególności o poszanowaniu suwerennych praw Litwy. Z drugiej jednak strony szczególne rozwiązania ułatwiające tranzyt do i z Kaliningradu – będące odejściem od pierwotnego sztywnego stanowiska UE i niebędące typowym reżimem wizowym – pozwalają Rosji wyjść z twarzą z ostrego sporu politycznego z UE”⁶⁰².

Jeszcze przed eskalacją wojny w Ukrainie zdaniem zarówno strony unijnej, jak i rosyjskiej, nie można było dopuścić, aby obwód królewiecki stał się źródłem destabilizacji i zagrożenia w regionie Morza Bałtyckiego, dlatego tak ważne miejsce we wspólnym dialogu odgrywały kwestie związane z poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego, zorganizowaną przestępczością⁶⁰³ czy bezpieczeństwem ekologicznym. Należy podkreślić, iż w wielu rosyjskich środowiskach politycznych, naukowych i gospodarczych od lat funkcjonował pogląd mówiący o konieczności szerszej intensyfikacji współpracy na linii UE-Rosja, i żądający wręcz określenia długookresowej koncepcji, uwzględniającej zarówno interesy Moskwy jak i potrzeby obwodu⁶⁰⁴.

Wojna w Ukrainie, sankcje UE nałożone na Rosję, unijne embargo gospodarcze⁶⁰⁵ wyznaczają obecnie nowe ramy w relacjach pomiędzy obwodem królewieckim a UE. Nie budzi większych wątpliwości fakt, że agresja Rosji na Ukrainę może okazać się punktem zwrotnym w historii powojennej Europy, który Rosja będzie starała się wykorzystywać do stworzenia nowego układu równowagi sił i wyznaczenia wpływów w Europie

⁶⁰¹ W końcowym oświadczeniu zapisano, iż od 01.07.2003 r. zostaną wprowadzone przez Litwę dokumenty ułatwionego tranzytu (FTD i FRTD).

⁶⁰² M. Menkiszak, *Szczyt Rosja – UE: Moskwa uniknęła propagandowej porażki*, „Materiały OSW” 21.11.2002, <http://www.osw.waw.pl>, [dostęp: 16.04.2015].

⁶⁰³ Zob. M. Perkowska, *Fenomen przestępczości granicznej na odcinku granicy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, s. 279-287, [:/Users/kom1/Desktop/BSP_9_2011_Perkowska.pdf](http://www.kom1/Desktop/BSP_9_2011_Perkowska.pdf), [dostęp: 16.12.2016].

⁶⁰⁴ W.P. Żdanow, W.I. Pustowganow, G.M. Fiodorow, *Prostranstwiennoje razwitiie ekonomiki i rassielienia riegiona*, Kaliningrad 2002, s. 172. Zob. R. Anisiewicz, T. Palmowski, *Współpraca Polski z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako istotny element integracji bałtyckiej*, *Prace i Studia Geograficzne* 61 (1), 2016, s. 25-26.

⁶⁰⁵ Zob. J. Worozhenina, *Kaliningradskaja oblast i siewiero-wostocznyje wojewodstwa Polszi: osobienosti prigranicznowo sotrudnicestwa*, s. 91-96, www.academia.edu/34243704/Калининградская_область_и_северо_восточные_воеводства_Польши_особенности_приграничного_сотрудничества, [dostęp: 16.12.2016].

Środkowo-Wschodniej. Istotne miejsce w tej geostrategicznej rozgrywce może odegrać także rosyjska enklawa⁶⁰⁶.

Obwód królewiecki odgrywał w stosunkach polsko-rosyjskich istotną rolę także w kontekście polityki bezpieczeństwa i akcesji Polski do NATO. Przemiany demokratyczne jakie nastąpiły po 1989 r. pozwoliły Polsce oraz pozostałym państwom byłego bloku wschodniego na samodzielne zdefiniowanie własnego systemu bezpieczeństwa. W tamtym okresie wciąż jeszcze opierał się on na fundamentach zimnowojennych (nadal istniał bowiem Układ Warszawski), co powodowało, że pełne przekierowanie polskiej polityki bezpieczeństwa na kierunek atlantycki odbywało się stopniowo⁶⁰⁷.

Drogę Polski do NATO rozpoczęła w sposób symboliczny wizyta ministra spraw zagranicznych RP K. Skubiszewskiego w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli 21 marca 1990 r. Kilka miesięcy później rząd T. Mazowieckiego nawiązał oficjalne stosunki z NATO, a następnie, podczas szczytu w Londynie, szefowie państw i rządów Sojuszu przyjęli deklarację zapowiadającą wolę rozwijania partnerskich stosunków z państwami Europy Środkowo-Wschodniej⁶⁰⁸.

Pierwsza wizyta Prezydenta L. Wałęsy w siedzibie NATO miała miejsce w lipcu 1991 r. Polski prezydent oświadczył wówczas, że Polska chce bezpiecznej Europy, której gwarancją jest NATO. Podobna deklaracja pojawiła się także w *exposé* premiera J. Olszewskiego w grudniu tegoż roku, co stanowiło istotną zmianę akcentów w oświadczeniach polskich polityków, które jak dotąd były ostrożne w kwestii związania przyszłości Polski z Sojuszem. W marcu 1992 r. sekretarz generalny NATO Manfred Wörner podczas wizyty w Polsce oznajmił, iż „drzwi do NATO są otwarte”. Była to ważna deklaracja, sygnalizująca początek zmian w podejściu do perspektywy rozszerzenia. W kwietniu ministrowie obrony i szefowie sztabów państw regionu po raz pierwszy uczestniczyli w posiedzeniu Komitetu Wojskowego NATO – najważniejszego organu wojskowego i zarazem najstarszego gremium w strukturze Sojuszu.

⁶⁰⁶ A. Sakson, *Obwód Kaliningradzki w otoczeniu NATO i Unii Europejskiej ...*, s. 50.

⁶⁰⁷ https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/szczyt_nato_2016/polska_w_nato/polska_droga_do_nato/, [dostęp: 30.11.2017]. Zob. H. Łach, *Polsko-rosyjska granica państwowa w drodze do Schengen*, s. 97-99, <http://www.wso.wroc.pl/images/pliki/wpikbnzn2011zn3201108halinalach.pdf>, [dostęp: 16.12.2016].

⁶⁰⁸ Niedługo później (31 marca 1991 r.) rozwiązano strukturę wojskowe Układu Warszawskiego, który ostatecznie przestał istnieć od dnia 01.07.1991 r. https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/szczyt_nato_2016/polska_w_nato/polska_droga_do_nato/, [dostęp: 30.11.2017].

Niezwykle istotnym krokiem na drodze Polski do NATO było przystąpienie do programu „Partnerstwo dla Pokoju”⁶⁰⁹. Program ów stwarzał możliwość prowadzenia wspólnych ćwiczeń, udziału w operacjach oraz konsultacji partnerów w razie zagrożenia ich bezpieczeństwa. Polska, mimo iż zdawała sobie sprawę, że Partnerstwo nie gwarantowało jeszcze wejścia do Sojuszu, to jednak już w lutym zdecydowała się do niego przystąpić i była niezwykle aktywna podczas jego realizacji⁶¹⁰.

W lipcu 1994 r. ówczesny Prezydent USA Bill Clinton podczas swojej pierwszej wizyty w Warszawie oświadczył, że rozszerzenie NATO nie jest kwestią „czy” ale „kiedy i jak”. W roku następnym Izba Reprezentantów Kongresu USA przyjęła uchwałę, przewidującą rozszerzenie NATO o Czechy, Polskę, Słowację i Węgry. Prezydent B. Clinton w przemówieniu wygłoszonym w Detroit po raz pierwszy podał konkretną datę rozszerzenia – najpóźniej do 1999 r., na 50-lecie Sojuszu. Szczyt NATO w Madrycie w lipcu 1997 r. zdecydował o zaproszeniu Polski, Czech i Węgier do rozmów w sprawie członkostwa, zaś negocjacje rozpoczęły się już we wrześniu tego roku. Rozmowy odbywały się w ramach czterech rund i dotyczyły m.in. współpracy obronnej oraz kwestii finansowych. Pod koniec roku Rada Północnoatlantycka podpisała protokoły akcesyjne Polski, Czech i Węgier. Na tym etapie przedstawiciele RP zostali włączeni do prac większości organów Sojuszu, a pierwszym ambasadorem Polski przy NATO został Andrzej Towpik. W styczniu 1999 r. sekretarz generalny NATO J. Solana wystosował oficjalne zaproszenie do członkostwa. Polska droga do NATO zakończyła się w mieście Independence, gdzie 12 marca 1999 r. minister spraw zagranicznych RP B. Geremek przekazał na ręce sekretarza stanu USA Madeleine Albright akt przystąpienia Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego. Z tą chwilą Polska formalnie stała się stroną Traktatu waszyngtońskiego i członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego⁶¹¹.

Analizując znaczenie obwodu królewieckiego w kontekście procesu poszerzania NATO o Polskę i inne państwa bałtyckie trzeba zwrócić uwagę na wieloaspektowość tego

⁶⁰⁹ Była to propozycja państw sojuszu przedstawiona na szczycie w Brukseli w styczniu 1994 r. https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/szczyt_nato_2016/polska_w_nato/polska_droga_do_nato/, [dostęp: 30.11.2017].

⁶¹⁰ Wyrazem polskiej aktywności były liczne propozycje wspólnych przedsięwzięć. Jako pierwsze państwo PdP Polska przyjęła indywidualny program partnerstwa. Pierwsze ćwiczenia wojskowe w ramach PdP odbyły się w Biedrusku pod Poznaniem z udziałem jednostek z 13 państw członkowskich i krajów partnerskich. https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/szczyt_nato_2016/polska_w_nato/polska_droga_do_nato/, [dostęp: 30.11.2017].

⁶¹¹ https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/szczyt_nato_2016/polska_w_nato/polska_droga_do_nato/, [dostęp: 30.11.2017].

zagadnienia⁶¹². Proces ten toczył się równolegle i w pewnym stopniu uzupełniał poszerzenie UE na wschód. Warto przy tym zaznaczyć, że tak jak rozszerzanie Unii wpłynęło w sposób znaczący na transformację gospodarczą i polityczną w regionie Morza Bałtyckiego, tak rozszerzanie NATO wywarło tam nie mniejsze znaczenie w zakresie bezpieczeństwa i stabilizacji politycznej⁶¹³.

Po rozpadzie ZSRR i rozwiązaniu Układu Warszawskiego osłabiona wewnętrznymi przemianami Rosja dokładała wszelkich starań aby nie dopuścić do powiększenia NATO, które w dalszym ciągu postrzegała jako główne zagrożenie dla rosyjskiego systemu bezpieczeństwa⁶¹⁴. Proces akcesji państw byłego bloku wschodniego od samego początku wzbudzał zatem ostry sprzeciw Moskwy: „Mimo różnic programowych, partie rosyjskie łączył stosunek do bezpieczeństwa państwa i odbudowy pozycji międzynarodowej Rosji jako mocarstwa globalnego. Niezależnie od orientacji politycznej i używanej retoryki, politycy rosyjscy byli przekonani, że obszar byłego Związku Radzieckiego jest strefą żywotnych interesów Rosji, natomiast państwa byłego Układu Warszawskiego – historycznie uzasadnioną strefą wpływów i oddziaływania”⁶¹⁵. Problem poszerzania NATO dla rosyjskich elit politycznych odgrywał zasadnicze znaczenie, zwłaszcza w kontekście wizji nowego systemu bezpieczeństwa w Europie oraz jako pewnego rodzaju wyzwanie i zagrożenie dla interesów narodowych. W kwestii tej istotny problem stanowiło swoiste przekonanie, z którym Rosji trudno było się pogodzić, mówiące, iż nowy system bezpieczeństwa europejskiego ma swoje oparcie w organizacji, która znacząco przyczyniła się do rozpadu ZSRR i bloku wschodniego⁶¹⁶. Zdaniem Kremla poszerzenie NATO mogłoby doprowadzić do osłabienia sił demokratycznych i reformatorskich w Rosji⁶¹⁷:

⁶¹² W. Bilczak, J. Samson, G. Fiodorow, *Kaliningradskij poljus integracji*, Grenoble-Kaliningrad 2000, s. 597. Zob. M. Chełminiak *Obwód Kaliningradzki FR w Europie ...*, s. 228.

⁶¹³ K. P. Kleiber, *The Baltic States in NATO's Enlargement Strategy*, „*Lithuanian Foreign Policy Review*” 1998, no. s. 136; J. Wendt, *Zmiany geopolityczne na obszarze Europy Bałtyckiej w ostatniej dekadzie XX wieku*, [w:] *Europa Bałtycka. Rozwój Koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001, s. 63. Zob. A. Sępkowska, *Proces integracji Polski z NATO*, [w:] *20 lat transformacji systemowej w Polsce*, red. W. Tomaszewski, M. Chełminiak, Olsztyn 2011, s. 152-154.

⁶¹⁴

http://www.konflikty.pl/a,1912,Czasy_najnowsze,Rosja_wobec_rozszerzenia_NATO_na_wschod.html, [dostęp: 15.05.2017].

⁶¹⁵ L. Kościuk, R. Seniuch, *Pozycja Rosji w świecie*, [w:] *Rosja*, red. E. Przewłodzki, Warszawa-Toruń 1996, s. 6.

⁶¹⁶ V. Baranowsky, *Russian Views on NATO and the EU*, [w:] *Ambivalent Neighbours and the Price of Membership*, eds. A. Lieven, D. Trenin, Washington 2003, s. 274; M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie ...*, s. 229.

⁶¹⁷ W. Bilczak, J. Samson, G. Fiodorow, *Kaliningradskij poljus integracji*, Grenoble-Kaliningrad 2000, s. 597.

„Decydenci rosyjscy forsując koncepcję ładu multipolarnego postrzegali NATO jako instrument polityki międzynarodowej USA, zmierzającej do wprowadzenia ładu unipolarnego”⁶¹⁸. Sceptyczni wobec tej idei zwracali natomiast uwagę na możliwość powstania wokół FR „kordonu sanitarnego”, który utrudniałby relacje z integrującą się Europą oraz na niebezpieczeństwo wprowadzenia nowych linii podziału w Europie⁶¹⁹.

Rosja, chcąc przeciwstawić się NATO, postanowiła utworzyć organizację „konkurencyjną”, czyli Wspólnotę Niepodległych Państw, która regulowałaby zarówno kwestie gospodarcze, jak i obronne. Jednakże ze względu na słabość państw sygnatariuszy organizacja ta nie była w stanie spełnić pokładanych w niej nadziei, będąc jedynie kolejnym narzędziem Rosji do kontrolowania sytuacji w państwach byłej radzieckiej strefy wpływów⁶²⁰.

Innym sposobem Moskwy mającym powstrzymać rozszerzenie NATO na wschód była propozycja udzielenia państwom Europy Środkowo-Wschodniej tzw. „krzyżowych gwarancji bezpieczeństwa” zarówno przez FR jak i NATO. Moskwa, w miejsce natowskiego systemu bezpieczeństwa, proponowała ideę budowy kompleksu „paneuropejskiego partnerstwa”, w którym przewodnią rolę odgrywałaby Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)⁶²¹. Zgodnie ze stanowiskiem Rosji,

⁶¹⁸ W rosyjskiej doktrynie wojskowej z 1993 r. za bezpośrednie zagrożenie dla państwa rosyjskiego uznano wprowadzenie obcych wojsk w bezpośrednie sąsiedztwo z FR (z wyjątkiem sił pokojowych działających pod egidą ONZ, czy za zgodą samej Rosji). W praktyce zapis ten miał na celu wykluczyć „[...] możliwość stacjonowania sił NATO w państwach sąsiednich oraz w tych, które odczuwają potrzebę utrzymania strefy bezpieczeństwa wokół Federacji Rosyjskiej”. M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie ...*, s. 229. Zob. M. Light, J. Lowenhardt, S. White, *Russian Perspectives on European Security*, „European Foreign Affairs Review” 2000, no. 4, s. 504; A. Pawłow, *Ewolucja radzieckiej i rosyjskiej doktryny wojskowej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 226.

⁶¹⁹ Zob. J. Czeputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 196; M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 229.

⁶²⁰

http://www.konflikty.pl/a,1912,Czasy_najnowsze,Rosja_wobec_rozszerzenia_NATO_na_wschod.html, [dostęp: 15.05.2017]. Wspólnota Niepodległych Państw powstała na mocy tzw. układu białowieckiego z 8 grudnia 1991 r., podpisanego przez prezydentów Rosji B. Jelcyna i Ukrainy Leonida Krawczuka oraz Przewodniczącego Rady Najwyższej Białorusi Stanisława Szuszkiewicza, jako alternatywa ustrojowa dla byłych republik ZSRR, pragnących zrzucić radzieckie zwierzchnictwo Kremla (ośrodka władzy nadrzędnej) bez narażenia się na zarzut separatyzmu i idących za tym potencjalnych konsekwencji. WNP początkowo obejmowała jedynie trzy kraje: Rosję, Ukrainę i Białoruś. Na mocy protokołu z Alma-Aty z 21 grudnia 1991 r. do organizacji przystąpiło kolejnych osiem republik rozwiązanego ZSRR: Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Turkmenistan, Uzbekistan, Tadżykistan, Armenia i Azerbejdżan. Nieco później (22 października 1993 r.) akces do WNP zgłosiła Gruzja, po tym, jak obalony został rząd Zwiada Gamsachurdii, a prezydentem Gruzji został Eduard Szewardnadze. Od tego czasu wspólnota liczyła 12 członków. W lutym 2006 r. Gruzja wystąpiła z Rady Ministrów Obrony WNP ze stwierdzeniem, że „Gruzja obrała kurs na członkostwo w NATO i nie może być członkiem dwóch struktur militarnych jednocześnie”. 12 sierpnia 2008 r. prezydent Gruzji Micheil Saakaszwili ogłosił, że jego kraj występuje ze Wspólnoty Niepodległych Państw. Decyzja weszła w życie 18 sierpnia 2009 r.

⁶²¹ R. Zięba, *Europe in Search of Peace and Stability*, „Polish Political Science Yearbook” 1996, s. 79. Zob. J. Menkes, *Poszerzenie NATO i UE na wschód a Rosja*, „Przegląd Wschodni” 1998, nr 1, s. 98.

najlepszym rozwiązaniem dla państw byłego bloku wschodniego byłoby pozostawienie ich w strefie pomiędzy Europą Środkową a Wspólnotą Niepodległych Państw⁶²². OBWE miałyby pełnić rolę nadrzędną nad wszystkimi innymi organizacjami europejskimi. Celem Moskwy było wykorzystanie OBWE, gdyż była to jedyna organizacja skupiająca wszystkie państwa NATO, w której głos Rosji miał ogromne znaczenie (bez jej zgody nie mogły być podejmowane żadne ważniejsze decyzje). Zgodnie z założeniami państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w zamian za rezygnację z akcesji do NATO, miały mieć zagwarantowane bezpieczeństwo zarówno przez Rosję jak i państwa zachodnie⁶²³. Powyższa koncepcja nie spotkała się jednak z pozytywnym przyjęciem i akceptacją ze strony państw zachodnich, które traktowały OBWE jedynie jako organizację wspomagającą i uzupełniającą wobec innych struktur. Ostatecznie na szczycie OBWE w Stambule w 1999 r. przyjęto Kartę Bezpieczeństwa Europejskiego, jednakże nie pociągała ona za sobą żadnych znaczących konsekwencji dla bezpieczeństwa europejskiego⁶²⁴.

Zdecydowane na poszerzenie swych struktur NATO zainicjowało program Partnerstwo dla Pokoju, do którego przystąpiły niemal wszystkie państwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz Rosja⁶²⁵. Państwa bałtyckie traktowały wejście do NATO jako priorytetowy element gwarantujący im bezpieczeństwo i ochronę przed wpływem Moskwy. Zgodnie ze słowami ambasadora Litwy Anastasa Valionis „Litwa nie widziała poważnej alternatywy dla procesu integracji z NATO. Litwa uważa, że to właśnie NATO powinno podjąć odpowiedzialność i spełniać określoną rolę w stosunku do wszystkich państw Europy Środkowej”⁶²⁶.

W połowie lat 90. nie było jeszcze przesądzone, które z państw jako pierwsze przystąpi do NATO, gdyż „starzy” członkowie mieli na ten temat różne poglądy. Pewne

⁶²² G. Gromadzki, *Stosunki Rosji z krajami bałtyckimi*, [w:] *Rosja i jej sąsiedzi*, red. S. Gardocki, Kraków 2000, s. 46.

⁶²³

http://www.konflikty.pl/a,1912,Czasy_najnowsze,Rosja_wobec_rozszerzenia_NATO_na_wschod.html, [dostęp: 15.05.2017].

⁶²⁴ Ibidem.

⁶²⁵ Należy podkreślić, iż Rosja pomimo uczestnictwa w Partnerstwie dla Pokoju, w dalszym ciągu stanowczo sprzeciwiała się rozszerzeniu NATO na państwa należące wcześniej do Układu Warszawskiego, dlatego też państwa, które chciały przystąpić do Sojuszu indywidualnie realizowały programy w ramach porozumienia. http://www.konflikty.pl/a,1912,Czasy_najnowsze,Rosja_wobec_rozszerzenia_NATO_na_wschod.html, [dostęp: 15.05.2017].

⁶²⁶ *Polska i kraje bałtyckie a poszerzenie NATO (dyskusja)*, „Polska w Europie”, 1998, nr 25, <http://www.pwe.org.pl>, [dostęp: 15.05.2017]. Zob. H. Binnendijk, J. Simon, *Baltic Security and NATO Enlargement*, „Strategic Forum” 1995, no 57, s. 3-4; Górka-Winkler B., *Miejsce Estonii, Litwy i Łotwy w europejskiej architekturze bezpieczeństwa*, „Przegląd Dyplomatyczny” 2002, nr. 3, s.48-49.

było przyjęcie w pierwszym terminie Polski, Czech i Węgier, które przeszły największą modernizację w zakresie obronności. Poważnie zastanawiano się nad przyjęciem Ukrainy, republik bałtyckich, Rumunii i Bułgarii. Jednakże mając na uwadze fakt, że państwa nie mogły dojść do porozumienia ostatecznie zdecydowano, iż w pierwszej kolejności do Sojuszu przystąpią Polska, Czechy i Węgry, zaś pozostałe państwa dostaną zapewnienie, iż będą mogły przystąpić w terminie późniejszym⁶²⁷.

Punktem zwrotnym w stosunkach Rosja-NATO było podpisanie 27 maja 1997 r. „Aktu Stanowiącego o Wzajemnych Stosunkach, Współpracy i Bezpieczeństwie pomiędzy NATO a Federacją Rosyjską”. Na podstawie tegoż porozumienia ustanowiono Stałą Wspólną Radę, w skład której wchodziły wszystkie państwa NATO i Rosja. Z dyskusji na forum Rady wyłączono kwestie dotyczące przyjmowania do Sojuszu nowych członków, planowania obronnego, koncepcji strategicznej, rozmieszczania wojsk oraz podejmowania przez Sojusz akcji zbrojnych. Należy podkreślić, iż decyzje podjęte przez forum nie miały mocy wykonawczej, dlatego też Rosja nie mogła w żaden sposób wpływać na podejmowane przez NATO decyzje⁶²⁸.

Pomimo protestów strony rosyjskiej, w marcu 1999 r. w struktury NATO przyjęto pierwsze państwa byłego bloku wschodniego tj. Polskę, Czechy i Węgry⁶²⁹. Następnie podczas spotkania ministrów obrony państw NATO w Brukseli w dniach 12 -13 czerwca 2003 r. zdecydowano o przyjęciu kolejnych 7 państw tj. Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji, Słowenii. Ostatecznie zostały one przyjęte w kwietniu 2004 r.⁶³⁰.

Członkostwo Polski, a potem Litwy w NATO zrodziło sytuację, w której obwód królewiecki stał się jedynym miejscem (obok krótkiego odcinka granicznego z Norwegią)

627

http://www.konflikty.pl/a,1912,Czasy_najnowsze,Rosja_wobec_rozszerzenia_NATO_na_wschod.html, [dostęp: 15.05.2017]. Zob. K. Khudoley, *Russia and NATO: What Expect Usin the Future?*, [w:] *Challenges to International Relations in Post Cold War Europe*, eds. K. Khudoley, S. Tkachenko, Saint Petersburg 2002, s. 20-21; J. Fiszer, *Rozszerzenie NATO o Polskę, Czechy i Węgry oraz ich znaczenie dla partnerstwa transatlantyckiego*, „Przegląd politologiczny”, 2002, nr 4, s. 23-43.

⁶²⁸ Na podstawie powyżej wspomnianego porozumienia podjęto decyzję o warunkach rozszerzenia NATO, w tym m.in.: zakaz stałego stacjonowania sił Sojuszu na terenie nowoprzyjętych państw oraz rozmieszczania na ich terytorium broni atomowej; zmodyfikowano obowiązujące od 1990 r. limity uzbrojenia konwencjonalnego, jakie mogą posiadać obie strony na podstawie traktatu o ograniczeniu sił konwencjonalnych w Europie (CFE), http://www.konflikty.pl/a,1912,Czasy_najnowsze,Rosja_wobec_rozszerzenia_NATO_na_wschod.html, [dostęp: 15.05.2017].

⁶²⁹ Zob.: J. Fiszer, *Rozszerzenie NATO o Polskę, Czechy i Węgry oraz ich znaczenie dla partnerstwa transatlantyckiego*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 4, s. 23-34.

⁶³⁰ Zob.: *Protocol to The Northatlantic Treaty on The Accession of The Republic of Estonia. Brussels 12-13.06.2003*, <http://www.nato.int>, [dostęp: 28.05.2016].

styku granic Rosji i Sojuszu Północnoatlantyckiego⁶³¹. Zdaniem Marcina Chełminiaka konsekwencje rozszerzenia NATO dla rosyjskiej enklawy, z geopolitycznego punktu widzenia, były w pewnym stopniu analogiczne do konsekwencji towarzyszących poszerzaniu UE. Akcesja państw byłego bloku wschodniego spowodowała, że stał się on regionem otoczonym ze wszystkich stron przez organizację, do której Rosja nie należy⁶³². W odpowiedzi na proces rozszerzenia NATO, władze rosyjskie zacieśniły współpracę z Białorusią, zarówno na płaszczyźnie wojskowej, jak i politycznej, co miało wzmocnić strategiczną pozycję FR w Europie Środkowo-Wschodniej i w regionie Morza Bałtyckiego⁶³³. Należy przyjąć za Janem Wendtem, iż trudno to było jednak traktować jako realną przeciwwagę dla zgromadzonych w tym regionie sił natowskich⁶³⁴. Dla rosyjskich władz enklawa stanowiła element nacisku, który wielokrotnie próbowano wykorzystywać wobec państw bałtyckich kandydujących do struktur Sojuszu. Przywołując słowa Sekretarza Rady Bezpieczeństwa FR Iwana Rybkina z 1997 r., Rosja miała zamiar utrzymać swój stan militarny w regionie Morza Bałtyckiego, zaś dominacja wojsk natowskich ograniczała zasięg działania Floty Bałtyckiej, co w efekcie miało stanowić zagrożenie dla suwerenności obwodu królewieckiego⁶³⁵. Kilka lat później w podobnym tonie wypowiedział się ówczesny Sekretarz Rady Bezpieczeństwa FR Władimir Ruczajło, według którego proces rozszerzania NATO na wschód stwarzał dla enklawy przede wszystkim problemy o charakterze politycznym i strategicznym, dlatego tak ważna była jego zdaniem konieczność zintensyfikowania współpracy z Białorusią⁶³⁶.

Pomimo początkowego twardego stanowiska Rosji wobec procesu poszerzania NATO na wschód, stopniowo zaczęto wycofywać się z deklaracji wzmocnienia kontyngentu wojskowego w obwodzie. W marcu 2001 r. gubernator obwodu W. Jegorow zapewnił państwa sąsiedzkie, że w przypadku akcesji republik bałtyckich do NATO siły rosyjskie w enklawie będą ulegały dalszej redukcji⁶³⁷. Moskwa nie była, wg. strony

⁶³¹ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006, s. 201-202.

⁶³² M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 231.

⁶³³ J.M. Zvieriev, N.M. Mieźiewicz, *Biezopastnost w wostocznaj baltikie. K wojennym uczeniam Rossiji i Bielorusi*, БЕЗОПАСНОСТЬ В ВОСТОЧНОЙ БАЛТИКЕ - РАПИ (baltstudies.ru), s. 120-144, [dostęp: 16.12.2016].

⁶³⁴ J. Wendt, *Zmiany geopolityczne na obszarze Europy Bałtyckiej w ostatniej dekadzie XX wieku*, [w:] *Europa Bałtycka - rozwój koncepcji*, red. M. Pacuk, Gdańsk 2001, s. 65.

⁶³⁵ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 232-233.

⁶³⁶ *Russian Security Council Secretary Says Kaliningrad Problem is Important*, „Prawda. On-line”, <http://www.english.pravda.ru>, [dostęp: 28.05.2016]. Zob. M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 232.

⁶³⁷ I. Oldberg, *Kaliningrad between Moscow and Brussels, Zurich 2002*, s. 18.

rosyjskiej, zainteresowana rozbudową tamtejszych sił zbrojnych „ani z gospodarczego, ani z wojskowego punktu widzenia”⁶³⁸.

Z perspektywy NATO obwód królewiecki nie był regionem, który miałby decydujące znaczenie dla stabilizacji bezpieczeństwa europejskiego. W kwestii tej dużo większą rolę, szczególnie w dekadzie lat 90., odgrywały Bałkany. Nie oznaczało to jednak, że rosyjska enklawa nie była przedmiotem natowskiego zainteresowania. Rozwój sytuacji w obwodzie królewieckim miał bowiem istotne znaczenie dla stabilizacji politycznej i bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego. Dla NATO problem obwodu wiązał się przede wszystkim z faktem, iż zgromadzono tam znaczną liczbę żołnierzy oraz sprzętu wojskowego zdolnego do przenoszenia broni jądrowej. Poza tym znajdowało się tam dowództwo Floty Bałtyckiej⁶³⁹. Sekretarz Rady Bezpieczeństwa FR S. Iwanow, mówiąc o procesie redukcji konwencjonalnych sił zbrojnych, podkreślał, że „na Rosji nie ciąży żadne zobowiązania wykluczające stacjonowanie broni jądrowej w obwodzie”⁶⁴⁰. Według ekspertów Ośrodka Studiów Wschodnich „Rosja nie jest związana żadnym formalnym układem, który zabraniałby rozmieszczenia broni nuklearnej w kaliningradzkiej enklawie, jednakże jednostronnie zadeklarowała chęć utworzenia w regionie bałtyckim strefy bezatomowej”⁶⁴¹. Rosyjskie działania byłyby zatem sprzeczne z obietnicą Moskwy w zakresie denuklearyzacji w regionie Morza Bałtyckiego⁶⁴².

Zainteresowanie przedstawicieli NATO wzbudzały także kwestie nie dotyczące bezpośrednio problematyki *hard security*, m.in. zatopiona w Morzu Bałtyckim broń chemiczna, rosyjski tranzyt przez Litwę oraz Polskę, kryzys gospodarczy i związane z nim problemy społeczne oraz zagrożenia związane z możliwością izolacji obwodu w regionie Morza Bałtyckiego. Pod koniec lat 90. przedstawiciele NATO zaczęli zdawać sobie sprawę z tego, iż problem rosyjskiej enklawy w kontekście rozszerzania jego struktur na wschód to właśnie nie tylko kwestie *hard security*, ale również szereg innych wyzwań związanych z nowym podejściem do kwestii bezpieczeństwa

⁶³⁸ Za: B. Cichocki, K. Pełczyńska-Nałęcz, A. Wilk, *Obwód Kaliningradzki w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej*, Prace OSW, Warszawa 2001, <http://osw.waw.pl>, [dostęp: 15.05.2017].

⁶³⁹ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 233.

⁶⁴⁰ W.T. Modzelewski, *Polska-Obwód Kaliningradzki FR...*, s. 214.

⁶⁴¹ Za: B. Cichocki, K. Pełczyńska-Nałęcz, A. Wilk, *Obwód Kaliningradzki w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, <http://osw.waw.pl>, [dostęp: 15.05.2017].

⁶⁴² N. Sokov, *The Tactical Nuclear Weapons Scare of 2001*, Center for Nonproliferation Studies-Reports, <http://cns.miis.edu/pubs/reports/tnw.htm>, [dostęp: 30.07.2017].

międzynarodowego, w którym większą uwagę poświęca się problemom *soft security*⁶⁴³. Chodziło np. o przełamywanie izolacji obwodu, a tym samym otwarcie go na świat oraz stworzenie tam stabilnych warunków dla współpracy międzyregionalnej i transgranicznej. Proces poszerzania NATO praktycznie do końca ostatniej dekady XX w. postrzegany był jako zagrożenie dla interesów FR, jednakże mimo wielu obaw i różnic udało się wypracować pewne formy współpracy m.in. poprzez wielokrotny udział okrętów Floty Bałtyckiej w ćwiczeniach morskich razem z okrętami państw NATO w ramach operacji BALTOPS⁶⁴⁴.

Obawy związane z tym, że rozszerzenie NATO o Polskę i Litwę przyczyni się do pogorszenia współpracy wojskowej nowych członków Paktu z siłami stacjonującymi w obwodzie królewieckim nie do końca się sprawdziły. W kwietniu 2000 r. doszło do wizyty w Polsce szefa Floty Bałtyckiej FR, admirała W. Jegorowa, który spotkał się z dowódcami Marynarki Wojennej RP i Pomorskiego Okręgu Wojskowego. W sierpniu tego samego roku zawarto porozumienie między Flotą Bałtycką FR i Marynarką Wojenną RP o wzajemnym powiadamianiu o rozpoczęciu ćwiczeń i manewrów oraz o wspólnej pracy ratunkowej i poszukiwawczej⁶⁴⁵. Polskie i rosyjskie okręty w latach 2002 i 2004 brały udział w ćwiczeniach morskich „*Open Spirit*” zorganizowanych przez kilkanaście państw pod auspicjami Partnerstwa dla Pokoju. Miały one na celu likwidację bądź neutralizację u wybrzeży Litwy min pochodzących z okresu II wojny światowej. W sierpniu 2003 r. zorganizowano także polsko-rosyjskie ćwiczenia ratownicze⁶⁴⁶. NATO zaangażowało się również w pomoc dla byłych żołnierzy rosyjskich. W czerwcu 2003 r. w Kaliningradzie otwarto jedną z 6 filii Informacyjno-Konsultacyjnego

⁶⁴³ M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 223-235. Zob. V. Veebel, Z. Sliwa, *The Suwalki Gap, Kaliningrad and Russia's Baltic Ambitions*, Scandinavian Journal of Military Studies, 2(1), s.114-116, <https://doi.org/10.31374/sjms.21>, [dostęp: 15.05.2017].

⁶⁴⁴ BALTOPS (Baltic Operations) – największe ćwiczenia morskie organizowane przez USA na Morzu Bałtyckim. Po raz pierwszy odbyły się w roku 1973. Od lat 90. brały w nich udział okręty sił morskich USA i innych członków NATO, Rosji oraz państw bałtyckich niebędących członkami NATO. Głównym celem ćwiczeń było wypracowanie odpowiednich form kooperacji w ramach wielonarodowych sił wojskowych. Po raz pierwszy Rosjanie zostali zaproszeni do udziału w ćwiczeniach w 1993 r. i z pewnymi przerwami brali w nich udział do roku 2004. We wrześniu 1994 r. okręty z państw NATO, Polski, Litwy oraz Szwecji razem z jednostkami rosyjskimi uczestniczyły w manewrach morskich *Cooperation Venture '94* na Morzu Północnym i Morzu Norweskim. Wspólne ćwiczenia jednostek wojskowych państw bałtyckich, USA oraz Rosji z jednej strony podkreślały związki między transatlantyckim wymiarem bezpieczeństwa a regionalnym rozwojem sił morskich, z drugiej zaś wprowadzały ważne elementy współpracy w regionalnym układzie wojskowym. M. Chełminiak, *Obwód Kaliningradzki FR w Europie...*, s. 235. Zob. P. Joenniemi, *Kaliningrad – Enclave or Excalve*, [w:] *Kaliningrad: The European Amber Region*, eds. P. Joenniemi, J. Prawitz, Ashgate-Aldershot 1998, s. 261-265.

⁶⁴⁵ M. Chełminiak, W. Kotowicz, W. T. Modzelewski, A. Żukowski, *Kalendarium kontaktów Polski z Obwodem Kaliningradzkim FR w latach 1991-2003*, [w:] *Polska wobec Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, red. A. Żukowski, Olsztyn 2004, s. 122-123.

⁶⁴⁶ <http://www.mw.mil.com>, [dostęp: 30.11.2017].

i Szkoleniowego Ośrodka Społecznego „Rosja-NATO” powołanego w celu adaptacji wojskowych przenoszonych do rezerwy⁶⁴⁷.

Ze strony władz FR pojawiły się jednak oznaki nieufności w stosunku do polityki Polski jako nowego członka NATO. W maju 2001 r. delegacja Komitetu ds. Obrony Dumy Państwowej FR pod przewodnictwem generała Andrieja Nikołajewa złożyła wizytę w Warszawie. Podczas rozmów z szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego M. Siwcem, przedstawiciele strony rosyjskiej wyrazili zaniepokojenie możliwością rozmieszczenia na terytorium Polski amerykańskiego systemu przeciwrakietowego⁶⁴⁸.

Lata 2008-2010 to okres, w którym doszło do kolejnego konfliktu na linii Moskwa-NATO, a który dotyczył podpisania przez Polskę w dniu 20 sierpnia 2008 r. umowy z USA w sprawie projektu budowy na terenie RP tzw. systemu tarczy antyrakietowej. Nieco wcześniej, bo 8 lipca podobne porozumienie z USA podpisały Czechy, na terytorium których miał powstać radar wczesnego ostrzegania. Wątpliwości, czy elementy tarczy antyrakietowej zostaną zainstalowane na terenie Europy, pojawiły się po wyborach prezydenckich w Stanach Zjednoczonych, które wygrał B. Obama. Ostatecznie USA zrezygnowały z realizacji projektu.

⁶⁴⁷ „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów – wydarzeń – opinii” 2003, nr 6 s. 18.

⁶⁴⁸ A. Żukowski, *Polska polityka zagraniczna wobec Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Sugestie na przyszłość*, [w:] *Oblicza nowej Europy*, red. S. Wojciechowski, Poznań 2004, s. 133.

ROZDZIAŁ III

MAŁY RUCH GRANICZNY NA POGRANICZU POLSKO-ROSYJSKIM

1. GENEZA, ZASADY I KONSEKWENCJE FUNKCJONOWANIA MAŁEGO RUCHU GRANICZNEGO

Podpisanie umowy o MRG było istotnym krokiem w relacjach polsko-rosyjskich. Stanowiło ono także jeden z ważnych akcentów polskiego przewodnictwa w Radzie UE przypadającego na drugą połowę 2011 r.⁶⁴⁹. Warto podkreślić, że tego typu umowy sprzyjają odtwarzaniu naturalnych powiązań społecznych, gospodarczych, politycznych i naukowych pomiędzy podmiotami po obu stronach granicy, jak też są swoistym odstępstwem od przyjętych w ruchu granicznym zasad obowiązujących na zewnętrznych granicach strefy Schengen⁶⁵⁰.

Źródeł koncepcji MRG należy poszukiwać wśród aktów koncepcyjnych UE⁶⁵¹, odnoszących się do liberalizacji reżimu wizowego na zewnętrznych granicach

⁶⁴⁹ Zagadnienia związane z inicjowaniem i rozwojem wielopłaszczyznowych kontaktów z obwodem królewieckim były obecne w większości dokumentów i opracowań związanych z celami polskiej prezydencji w UE. Zob. K. Żęgota, *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym*, <http://geopolityka.net/uwarunkowania-polsko-rosyjskiej-umowy-o-malym-ruchu-granicznym/>, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁵⁰ K. Żęgota, *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ...*, [dostęp: 07.01.2016]. Zob. W.M. Romanowski, O.G. Romanowska, *Prigraniczne sotrudnicestwo kak instrument jewropiejskoj intiegracji: primier kaliningradskawo eksklawa*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 95-99.

⁶⁵¹ Termin „mały ruch graniczny” rozumiany jako instytucja pozwalająca na regularne przekraczanie granicy państwowej przez mieszkańców stref przygranicznych, stosowany był już w okresie dwudziestolecia wojennego. Widniał on także w pierwszych dokumentach Wspólnoty pod nazwą „lokalny ruch graniczny” (nazwa mały ruch graniczny po raz pierwszy pojawiła się w przetłumaczonym na język polski Rozporządzeniu 1931/2006 z 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu

Wspólnoty⁶⁵². Jednym z dokumentów do którego należy się odnieść, a w którym po raz pierwszy ukazała się informacja na temat lokalnego ruchu granicznego jest Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. mówiąca, iż Komitet Wykonawczy przyjmie bardziej szczegółowe postanowienia odnoszące się do lokalnego ruchu granicznego⁶⁵³. Warto podkreślić, że w dalszej perspektywie czasowej zarówno Komitet Wykonawczy jak i Komisja (przejmująca uprawnienia Komitetu po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego) nie skorzystała ze wspomnianego przepisu aż do roku 2006. *Status quo* w kwestii zaniechania prac nad uszczegółowieniem wskazanych przepisów zostało przerwane w roku 2002, gdy problem ten znalazł się w zbiorze zaleceń grupy roboczej ds. przeglądu dorobku Schengen⁶⁵⁴.

Kolejnym ważnym dla badanej materii aktem prawnym jest Komunikat Komisji Europejskiej „W kierunku zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej” (opublikowany w maju 2002 r.), w którym podjęto próbę określenia ram instytucjonalnych i pojęciowych MRG w celu tzw. „skonsolidowania ram prawnych Wspólnoty w zakresie granic zewnętrznych”⁶⁵⁵.

granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającym postanowienia Konwencji z Schengen. Warto dodać, iż do chwili obecnej w angielskich wersjach dokumentów UE wciąż używa się terminu „*local border traffic*”). MRG nie był przedmiotem regulacji unijnego prawa do czasu przyjęcia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006. Wraz z wejściem w życie wspomnianego powyżej dokumentu do wspólnotowego porządku prawnego została wprowadzona nowa, nieco odmienna od pierwotnej instytucja prawna. Zob. 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; 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; K. Żęgota, *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ...*, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁵² Jednym z głównych skutków rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej była konieczność wprowadzenia systemu wizowego w ruchu osobowym na zewnętrznych granicach Wspólnoty. Szansą na przełamanie tych negatywnych skutków stały się różnego rodzaju mechanizmy, mające na celu liberalizację polityki wizowej w odniesieniu do państw sąsiednich. Jednym z nich było zawieranie umów o ułatwieniach wizowych (stosowne porozumienie z Federacją Rosyjską zostało zawarte w dniu 25 maja 2006 r.). W tym kontekście o wiele bardziej skutecznym mechanizmem wydają się być umowy o MRG, dające możliwość odstąpienia od obowiązku wizowego w stosunku do mieszkańców obszarów przygranicznych położonych po obu stronach zewnętrznych granic UE, które wykazują znaczący potencjał współpracy społecznej, gospodarczej i politycznej. K. Żęgota, *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ...*, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁵³ 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.

⁶⁵⁴ Został on zatwierdzony przez Radę ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 28 lutego 2002 r. *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.*, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁵⁵ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Warszawa 2010, s. 156; *Communication from the*

Wymóg ten został potwierdzony przez Radę w dniu 13 czerwca 2002 r. wraz z przyjęciem „Planu zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej”. Wskazać należy, że akt ów nie tylko stworzył podstawy prawne takiego reżimu, lecz także zawierał adnotację mówiącą o konieczności uregulowania tych kwestii na poziomie prawodawstwa wspólnotowego (zwłaszcza w perspektywie spodziewanego wówczas rozszerzenia UE na wschód)⁶⁵⁶.

Dokument Roboczy Komisji z dnia 9 września 2002 r. jako pierwszy przedmiotowo przedstawił problemy wynikające z braku uregulowań prawnych w zakresie lokalnego ruchu granicznego, wskazując przy tym, że przepisy takie występują już m.in. w umowach dwustronnych zawieranych pomiędzy członkami Wspólnoty a sąsiadującymi z nimi państwami trzecimi. W dokumencie określono także szczegółowe kierunki prac legislacyjnych skierowanych na ujednolicenie przepisów regulujących lokalny ruch graniczny⁶⁵⁷. W dniu 11 marca 2003 r. Komisja Europejska w Komunikacie dotyczącym „Rozszerzonej Europy” wskazała, że zarówno UE jak i jej sąsiedzi spoza Wspólnoty mają wspólny interes w tym, aby zewnętrzna granica nie stanowiła przeszkody dla wymiany handlowej, społecznej i kulturalnej oraz współpracy regionalnej⁶⁵⁸. Zapis ów zasygnalizował rolę lokalnego ruchu granicznego jako istotnego czynnika mającego zapewnić dobrosąsiedzkie relacje z przyszłymi sąsiadami rozszerzonej UE. W konsekwencji w dniu 14 sierpnia 2003 r. przedłożono dwa wnioski legislacyjne odnoszące się do rozporządzeń Rady. Pierwszy z nich dotyczył ustanowienia systemu dotyczącego lokalnego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich⁶⁵⁹, drugi zaś do ustanowienia systemu dotyczącego lokalnego ruchu granicznego na tymczasowych zewnętrznych granicach lądowych między Państwami Członkowskimi⁶⁶⁰.

Commission to the Council and the European Parliament „Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union”, Brussels, 7.5.2002, COM(2002) 233 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:EN:PDF>, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁵⁶ Plan został zatwierdzony przez Radę Europejską na szczycie w Seville w dniach 21-22 czerwca 2002 r. *Zarządzanie granicami zewnętrznymi*, http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7307_pl.htm, [dostęp: 07.01.2016]. Zob. *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: 07.01.2016].

⁶⁵⁷ Zob. *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.*, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁵⁸ *Komunikat w sprawie „Rozszerzenie Europy”, COM(2003)104 z 11.3.2003.*

⁶⁵⁹ *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.*

⁶⁶⁰ Podstawą prawną omawianych wniosków był art. 62 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), dający członkom Wspólnoty prawo do ustanowienia „Środków dotyczących

W dniu 4 listopada 2005 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Hadze przyjęto tzw. „Program Haski” wyznaczający priorytetowe cele w dziedzinie rozwoju przestrzeni bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stanowiąc tym samym kolejny etap na drodze do powstania europejskiej polityki zarządzania zewnętrznymi granicami UE ⁶⁶¹. W konsekwencji przyjęcia „Programu Haskiego” w dniu 22 grudnia 2004 r. Rada UE podjęła decyzję o rozszerzeniu procedury współdecydowania, co w praktyce oznaczało, że nie istniała już potrzeba przygotowywania dwóch oddzielnych wniosków dotyczących lokalnego ruchu granicznego (z których jeden odnosiłby się do kwestii przekraczania granic, drugi zaś do specjalnej wizy „L”) ⁶⁶². W dniu 23 lutego 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek odnoszący się do 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 ⁶⁶³, który (w myśl procedury o współdecydowaniu) w dniu następnym został przekazany Radzie i Parlamentowi Europejskiemu ⁶⁶⁴.

Warto również wspomnieć o debacie nad projektem rozporządzenia określającego zasady lokalnego ruchu granicznego (14 lutego 2005 r.) na forum Parlamentu Europejskiego. W opinii polskiej europosłanki Genowefy Grabowskiej „Rozporządzenie zapewniało równość wewnątrz Unii, solidarność z jej bliskimi sąsiadami, dawało poczucie jedności i zniesienie sztucznych podziałów” ⁶⁶⁵. Jak trafnie zauważyła inna

przekraczania granic zewnętrznych Państw Członkowskich”. Zgodnie z art. 61 (a) TWE środki te powinny być przyjęte w okresie 5 lat od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że muszą one uwzględniać dorobek Schengen. *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*; Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 325 z 24.12.2002, art. 62 ust. 2. Zob. 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; M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego ...*, s. 156-157.

⁶⁶¹ Głównym założeniem Programu Haskiego było wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE (2005/C 53/01), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF>, [dostęp: 07.01.2016]. Zob. K. Żęgota, *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ...*, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁶² 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.

⁶⁶³ Ibidem.

⁶⁶⁴ W dniu 12 kwietnia 2005 r. omawiany wniosek przekazano Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, aby ta zaopiniowała projekt. Efektem prac było sprawozdanie zawierające 65 poprawek do projektu. *Monitorowanie procesu decyzyjnego między instytucjami*, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=pl&DosId=192571, [dostęp: dnia 31.01.2016].

⁶⁶⁵ Legislative Observatory, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+CRE+20060214+ITEM-005+DOC+XML+V0//PL>, [dostęp: 01.01.2016].

polska europosłanka Barbara Kudrycka „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. (...) 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”⁶⁶⁶. Projekt Rozporządzenia 1931/2006 zatwierdzony został przez Parlament Europejski i Radę w dniu 20 grudnia 2006 r., a co niezwykle istotne, od momentu publikacji polskiego tłumaczenia dokumentu w Polsce stosuje się zmienione nazewnictwo terminu z „lokalnego ruchu granicznego” na „mały ruch graniczny”.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 roku ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen jest jednym z najważniejszych dokumentów dotyczących kwestii MRG. Czytamy w nim, że „W interesie rozszerzonej Wspólnoty leży zapewnienie, aby granice z państwami sąsiadującymi nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy współpracy regionalnej”⁶⁶⁷. W praktyce oznaczało to, że na podstawie porozumień mieszkańcy obszarów objętych MRG mogli ubiegać się o specjalne dokumenty umożliwiające regularne przekraczanie granicy w celu krótkotrwałego pobytu na terenie strefy przygranicznej bez konieczności posiadania wizy⁶⁶⁸. Warto dodać, iż w ramach omawianego rozporządzenia wdrożono wyjątkowe rozwiązania w stosunku do generalnych zasad kontroli na zewnętrznych granicach UE. W myśl dokumentu Wspólnota powinna ustanowić specjalne kryteria i warunki, które należy spełnić wprowadzając szereg ułatwień przy przekraczaniu zewnętrznej granicy lądowej w ramach zasad MRG. Z jednej strony należy zapewnić równowagę pomiędzy ułatwianiem przekraczania granicy mieszkańcom strefy przygranicznej działającym w dobrej wierze i mającym uzasadnione powody do częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej, z drugiej zaś powinna podjąć niezbędne środki mające przeciwdziałać nielegalnej imigracji oraz potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa jakie stanowi

⁶⁶⁶ Ibidem.

⁶⁶⁷ Zob. Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego

⁶⁶⁸ Ibidem, art. 3, ust. 2.

działalność przestępcza. W celu uniknięcia nadużyć rozporządzenie nakazuje obowiązek wydawania zezwoleń MRG wyłącznie osobom legalnie zamieszkującym strefę przygraniczną przez co najmniej rok⁶⁶⁹, przy jednoczesnym narzuceniu przez Wspólnotę szczególnych kryteriów i warunków ich wydawania. Warto podkreślić, iż ustanowienie przepisów dotyczących MRG na poziomie unijnym nie powinno wpływać na prawo do swobodnego przemieszczania się, z którego korzystają obywatele UE, ani też na odpowiadające mu prawo, z którego korzystają obywatele państw trzecich na mocy umów pomiędzy Wspólnotą i jej państwami członkowskimi (z jednej strony) a danymi państwami trzecimi (z drugiej strony)⁶⁷⁰. W tym miejscu dodać należy, że zgodnie z Rozporządzeniem Rady UE nr 539/2001 z 15 marca 2001 r. wszyscy wschodni sąsiedzi Wspólnoty – w tym Federacja Rosyjska – objęci są obowiązkiem wizowym⁶⁷¹.

W stosunku do rosyjskiej enklawy zakres Rozporządzenia 1931/2006 musiał ulec pewnym modyfikacjom, gdyż zastosowanie dotychczas obowiązującej definicji strefy przygranicznej (mając na uwadze specyficzne położenie obwodu) skutkowałoby tym, że miasto Kaliningrad pozostawałoby poza strefą objętą MRG. Warto przy tym dodać, że obwód jest jedyną taką enklawą, która z jednej strony otoczona jest Morzem Bałtyckim, z drugiej zaś przez państwa UE. W związku z powyższym ministrowie spraw zagranicznych Polski i Rosji (R. Sikorski i S. Ławrow) w deklaracji z dnia 6 kwietnia 2010 r. wzywali do wprowadzenia zmian w rozporządzeniu dostosowanych do szczególnej sytuacji enklawy oraz przyległych terenów RP⁶⁷². W Komunikacie z 9 lutego 2011 r. Komisja Europejska stanęła na stanowisku, iż „(...) z uwagi na specyficzne położenie Kaliningradu Komisja uważa, że być może wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie małego ruchu granicznego zmierzających do objęcia całego

⁶⁶⁹ Ibidem. Umowy dwustronne zawierane między państwami członkowskimi a sąsiadującymi państwami trzecimi mogą przewidywać dłuższy okres zamieszkania. W wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach, dotyczących np. osób małoletnich, zmiany stanu cywilnego lub odziedziczenia gruntu. Umowy mogą także przewidywać krótszy okres zamieszkania.

⁶⁷⁰ W przypadku, gdy przekraczanie granicy jest ułatwione w ramach zasad MRG (dla mieszkańców strefy przygranicznej), przekraczanie granicy powinno w naturalny sposób być ułatwione dla każdej osoby korzystającej ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się, zamieszkującej w strefie przygranicznej. Zob. *Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego*

⁶⁷¹ Zob. *Rozporządzenie Rady (WE) NR 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu*, Dz.U. L 105/1 z dn. 21.03.2001 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R0539:PL:PDF>, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁷² Pisma w tej sprawie przesłane do państw członkowskich i Komisji we wrześniu 2010 r. wystosowali minister spraw zagranicznych R. Sikorski oraz minister spraw wewnętrznych i administracji J. Miller. Zob. G.W. Krietinin, D.A. Mironiuk, *Miestnoje Prigranicznoje Pieriedwiżenieje. Kak Forma Libieralizacii Wizowego Rieżima i razwitija tierritorii, Baltijskij riegion*, N4 (22), 2014, s. 32.

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 regionalną”⁶⁷³. Początkowo polski rząd zaproponował objęcie strefą MRG po polskiej stronie obszar całego województwa pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, zaś po stronie rosyjskiej całego obwodu królewieckiego. Nie spotkało się z jednak z akceptacją Wspólnoty. W efekcie długich i trudnych negocjacji Komisja Europejska zgodziła się dokonać pewnych zmian w rozporządzeniu 1931/2006, następnie 13 grudnia 2011 r. Parlament Europejski i Rada UE przyjęły Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006⁶⁷⁴.

Warto przypomnieć, że dotychczas podpisano umowy regulujące ruch przygraniczny na zewnętrznych granicach UE między:

- a) Węgrami a Ukrainą (grudzień 2007 r.),
- b) Słowacją a Ukrainą (maj 2008 r.),
- c) Polską a Ukrainą (marzec 2008 r.),
- d) Rumunią a Mołdawią (listopad 2009 r.),
- e) Polską a Białorusią (luty 2010 r.),
- f) Łotwą a Białorusią (sierpień 2010 r.),
- g) Litwą a Białorusią (październik 2010 r.),
- i) Łotwą a Rosją (grudzień 2010 roku),
- j) Rosją a pozostającą poza UE Norwegią (listopad 2010 r.),
- k) Polską a Rosją (grudzień 2011 r.),
- l) Rumunią a Ukrainą (kwiecień 2014 r.)⁶⁷⁵.

⁶⁷³ *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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0047:FIN:PL:PDF>, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁷⁴ *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.

⁶⁷⁵ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Drugie sprawozdanie z wdrażania i funkcjonowania przepisów dotyczących małego ruchu granicznego ...; Postępy na drodze do łatwiejszego przekraczania granicy w Obwodzie Kaliningradzkim*, <http://polskawue.gov.pl/pdf/9183.html>, [dostęp: 16.07.2015]. Zob. W. Kotowicz, *Local border traffic as a tool for integration of the Baltic Region States: the example of Poland and Russia*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, red. A. Żukowski, W.T. Modzelewski, Olsztyn 2016, s. 98-99.

Polsko-rosyjsko-unijne negocjacje w sprawie wprowadzenia ułatwień wizowych zapoczątkował wspólny list ministrów spraw zagranicznych Polski i Rosji skierowany do Catherine Ashton, wysokiej przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w którym ministrowie R. Sikorski i S. Ławrow podkreślili konieczność objęcia strefą MRG całego obwodu królewieckiego i analogicznego obszaru po polskiej stronie granicy⁶⁷⁶. W następstwie, w dniu 29 lipca 2011 r. Komisja Europejska złożyła Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu propozycję wprowadzenia ułatwień wizowych na polsko-rosyjskim pograniczu⁶⁷⁷. Zapisy niniejszego dokumentu przewidywały możliwość zniesienia dotychczasowego obowiązku wizowego w odniesieniu do obywateli Federacji Rosyjskiej zamieszkujących obwód królewiecki, a ponadto (co było swoistym odstępstwem od praktyki uznawania za strefę przygraniczną obszaru do 30 lub do 50 km od linii granicy) za obszar przygraniczny uznano cały obwód królewiecki oraz analogiczny obszar po stronie polskiej⁶⁷⁸. W dniu 27 października 2011 r. Rada UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła projekt porozumienia dotyczącego umowy o MRG z obwodem królewieckim⁶⁷⁹, a następnie 1 grudnia nastąpiła

⁶⁷⁶ A. Kackrzak, *Polska: 7.04.2010 Po umowach o ruchu przygranicznym z Białorusią i Ukrainą, czas na Rosję*, <http://eastbook.eu/2010/04/country/poland/polska-po-umowach-o-ruchu-przygranicznym-z-bialorusia-i-ukrainaczas-na-rosje/>, [dostęp: 07.05.2014]. Zob. G.W. Kretinin, T.E. Ostaszkowa, *Małoję prigranicznoje pieredwiżenije: istoriczeskije aspekty mieżdynarodnawo sotrudnicestwa i sowrietienności*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 48-53; A. Żukowski, *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją – wstępne konkluzje*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 57-62.

⁶⁷⁷ *Ułatwienia w ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim*, http://emn.gov.pl/portal/esm/704/8945/Ulatwienia_w_ruchu_granicznym_z_obwodem_kaliningradzkim.html, [dostęp: 30.01.2012]; *Ukraine, Romania initial local border traffic deal*, http://www.ukrinform.ua/eng/news/ukraine_romania_initial_local_border_traffic_deal_319571, [dostęp: 04.04.2014].

⁶⁷⁸ Zob. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No. 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad area and certain Polish administrative districts in the eligible border area*, Brussels, 27.7.2011, COM(2011) 461 final, 2011/0199 (COD). Por. *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*, Bruksela, dnia 24.7.2009, KOM(2009) 383 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0383:FIN:PL:PDF>, [dostęp: 23.11.2015]. Strona polska usilnie zabiegała o włączenie całego województwa warmińsko-mazurskiego do obszaru objętego MRG. K. Dudzińska, *Mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim*, „Biuletyn – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 123; K. Dudzińska, A.M. Dynar, *Miestnoje prigranicznoje pieredwiżenije s Kaliningradstoj oblastju – zadaczi, wozmożnosti i ugrozy*, *Policy Paper*, No: 29 (77), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2013, s. 1-2.

⁶⁷⁹ Zob. *Umowa o małym ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim*, http://msw.gov.pl/portal/pl/2/9466/Umowa_o_małym_ruchu_granicznym_z_obwodem_kaliningradzkim.html, [dostęp: 01.02.2012].

jego aprobatą przez Parlament Europejski, co umożliwiło parafowanie stosownego porozumienia przez przedstawicieli Polski i Rosji⁶⁸⁰.

Podpisanie umowy o MRG Polski z obwodem królewieckim nastąpiło w dniu 14 grudnia 2011 r. Był to wynik wieloletnich, trudnych rozmów pomiędzy Polską, Federacją Rosyjską oraz UE⁶⁸¹. Był to także kolejny, obok Umowy o ruchu osobowym i Umowy o żegludze po Zalewie Wiślanym, niezwykle istotny krok w stosunkach polsko-rosyjskich⁶⁸² pokazujący, że zarówno strona polska, jak i strona rosyjska potrafią wypracować wspólne stanowisko, niezależnie od dzielących je różnic. Powyższa umowa miała na celu ograniczenie barier jakie stanowiła zachodnia granica UE i strefy Schengen oraz ukazanie, iż możliwe jest wprowadzenie ruchu bezwizowego z Rosją, bez zagrożenia dla europejskiego systemu bezpieczeństwa⁶⁸³.

Zgodnie z opinią przedstawicieli obu stron, zawarcie porozumienia stanowiło „kamień milowy” w relacjach polsko-rosyjskich, mający umożliwić w przyszłości szersze otwarcie się obwodu królewieckiego na współpracę z UE. Było ono także ważnym akcentem kończącym polskie przewodnictwo w Radzie UE⁶⁸⁴. Powołując się na słowa ówczesnego szefa polskiego MSZ R. Sikorskiego „podpisanie w Moskwie umowy o małym ruchu granicznym między obwodem kaliningradzkim a częścią Pomorza, Warmii i Mazur to jedno z osiągnięć polskiej prezydencji”⁶⁸⁵. Jego zdaniem,

⁶⁸⁰ *Parlament wspiera działania ułatwiające ruch graniczny w rejonie Kaliningradu*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/pressroom/content/20111130IPR32892/html/Parlament-wspiera-dzia%C5%82ania-u%C5%82atwiaj%C4%85ce-ruch-graniczny-w-rejonie-Kaliningradu>, [dostęp: 01.01.2016].

⁶⁸¹ W.T. Modzelewski, *Cross-Border and Interregional Cooperation (Paradiplomacy) between Poland and the Kaliningrad Region*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, red. A. Żukowski, W.T. Modzelewski, Olsztyn 2016, s. 110-111.

⁶⁸² Zob. W. Kotowicz, *Problem Zalewu Wiślanego i Cieśniny Piławskiej w relacjach polsko-rosyjskich – historia i współczesność*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 121-137; T. Bojarowicz, *Koncepcja przekopu Mierzei Wiślanej i jej wpływ na relacje polsko-rosyjskie*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s.141-153; M. Brzychcy, B. Kosiba, *Perspektywy współpracy transgranicznej na rzecz ochrony środowiska naturalnego Bałtyku*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 167-175; A. Hołub, *Polsko-rosyjska współpraca w regionie Morza Bałtyckiego w ramach Partnerstwa dla Pokoju – Baltic Operations (BALTOPS)*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s.155-164.

⁶⁸³ A. Bieńkowska, *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. Galtster, Olsztyn 2013, s. 368.

⁶⁸⁴ K. Żęgota, *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ...*, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁸⁵ *Polska-Kaliningrad: od czerwca bez wiz? Podpisano umowę o małym ruchu granicznym*, <http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/polskakaliningrad-od-czerwca-bez-wiz/5885914>, [dostęp

porozumienie to pokazało, że Polska i Rosja potrafiły pragmatycznie układać swoje stosunki, niezależnie od dzielących ich różnic⁶⁸⁶. W opinii S. Ławrowa Umowa była z kolei „zwiastunem rychłego przejścia do otwartej wymiany i przyjazdów Rosjan (do UE) oraz obywateli Schengen do Rosji w ramach ruchu bezwizowego⁶⁸⁷. Oficjalnie umowa o MRG zaczęła obowiązywać z dniem 27 lipca 2012 r.⁶⁸⁸.

Polsko-rosyjska umowa o MRG w sposób szczegółowy precyzuje szereg podstawowych pojęć związanych z organizacją i funkcjonowaniem tego reżimu. Pojęcie małego ruchu granicznego zgodnie z zapisami w umowie polega na możliwości wielokrotnego przekraczania granicy przez mieszkańców stref przygranicznych na podstawie odpowiednich zezwoleń. W praktyce oznaczało to, że wraz z dniem wejścia w życie umowy mieszkańcy obwodu królewieckiego, aby wjechać do Polski, nie potrzebowali wiz, których zdobycie często okazywało się być zarówno trudne jak i kosztowne. Określono także grupę mieszkańców strefy przygranicznej, czyli wszystkie osoby (zatem nie tylko Rosjan i Polaków, ale również obywateli państw trzecich i bezpaństwowców) mające miejsce stałego zamieszkania w obwodzie królewieckim oraz w polskiej strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż 3 lata. Strefa nadgraniczna zgodnie z Rozporządzeniem (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen sięga nie dalej niż 30 km od linii granicy państw⁶⁸⁹. W myśl obowiązujących przepisów zastosowanie standardowej definicji „strefy przygranicznej” spowodowałoby sztuczny podział enklawy, a w rezultacie, z ułatwień w ramach MRG korzystałoby niewielu mieszkańców obwodu, podczas gdy zdecydowana większość (w tym mieszkańcy miasta Kaliningrad) nie miałaby takiej możliwości. Mając powyższe na uwadze, Polska i Rosja podjęły starania o zmianę prawa unijnego, dążąc do

13.10.2012]. Zob. K. Żęgota, *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym*, <http://geopolityka...>, [dostęp 07.01.2016].

⁶⁸⁶ Uchylą drzwi Rosjanom, Wyborcza.pl, http://wyborcza.pl/1,76842,10820157,Uchyla_drzwi_Rosjanom.html, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁸⁷ M. Wojciechowski, M. Bełza, *Kaliningrad bliżej Europy*, „Gazeta Wyborcza Olsztyn”, 14.12.2011, http://wyborcza.pl/1,86738,10813431,Kaliningrad_blizej_Europy.html, [dostęp: 07.01.2016]; K. Żęgota, *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym*, <http://geopolityka...>, [dostęp 07.01.2016]. Zob. P. Holtom, *Kaliningrad in 2001: From Periphery to Pilot Region*, [w:] *Russian Participation in the Baltic Sea Region Building. A Case Study of Kaliningrad*, eds. P. Holtom, F. Tassinari, Berlin 2002, s. 55.

⁶⁸⁸ K. Żęgota, *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania ...*, [dostęp: 07.01.2016].

⁶⁸⁹ Zob. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego

maksymalnego poszerzenia strefy przygranicznej obejmującej (w pierwotnym założeniu) po stronie polskiej całe województwo pomorskie i warmińsko-mazurskie, a po stronie rosyjskiej cały obwód królewiecki⁶⁹⁰. W efekcie trwających około 2 lat negocjacji Parlament Europejski i Rada UE 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 uznawanego za strefę przygraniczną⁶⁹¹. Ostatecznie obszar strefy MRG po stronie polskiej objął część województwa pomorskiego: Gdańsk, Gdynię i Sopot oraz powiaty: gdański, nowodworski, malborski i pucki; a województwie warmińsko-mazurskim: Elbląg i Olsztyn oraz powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki. Po stronie rosyjskiej MRG obowiązywał w całym obwodzie królewieckim⁶⁹².

⁶⁹⁰ <http://www.emn.gov.pl> ..., [dostęp: 06.05.20016].

⁶⁹¹ Warto podkreślić, iż strona rosyjska była na tyle zdeterminowana, by objąć strefą MRG obszar całego obwodu królewieckiego, bądź przynajmniej jak największą jego część, że myśłano nawet aby przesunąć granice miasta. Zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006*, Dz.U. L 347 z dnia 30 grudnia 2011r.

⁶⁹² *Załącznik nr 1 do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego*, <http://www.msz.gov.pl/resource/fb5bab23-463d-4be2-8c2b-2bc549a4e647>, [dostęp: 05.05.2016].



Źródło: <http://www.wm.strazgraniczna.pl/index.php/94-wmosg-linki-graficzne/440-mrg>, [dostęp 06.05.2013].

O ile objęcie strefą MRG całego terytorium obwodu królewieckiego nie budziło znacznych wątpliwości (a te które się pojawiały były szczegółowo dyskutowane), o tyle inaczej sprawa prezentowała się w przypadku polskich obszarów przygranicznych. Zdaniem ekspertów kształt terenów objętych reżimem po stronie polskiej nie został do końca przemyślany i kończył się w takich miejscach, że podróżujący Rosjanin narażony był na nieświadome przekroczenie omawianej strefy. Przy opracowaniu mapy obszaru MRG nie uwzględniono bowiem istniejącej infrastruktury drogowej i kolejowej⁶⁹³, co skutkowało tym, iż pojawiło się sporo geograficznych niedociągnięć, z których część prowadziła do dosyć poważnych konsekwencji. Jako przykład posłużyć może m.in. powiat ostródzki, który nie został objęty reżimem, w efekcie czego Rosjanin z zezwoleniem MRG, chcący dojechać z Olsztyna do Gdańska z wykorzystaniem drogi

⁶⁹³ Zdaniem ekspertów MRG nieobjęte zostały tereny, które zgodnie z pierwotną wersją Rozporządzenia nr 1931/2006, znalazłyby się w strefie przygranicznej. Zob. A. Żukowski, *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją – wstępne konkluzje*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa Warmińsko-Mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2013, s. 55-62.

krajowej nr 7, musiałby nią jechać przez Ostródę i w ten sposób naruszał prawo, bo opuszczał strefę przygraniczną⁶⁹⁴.

Kolejnym terminem, który precyzuje umowa, jest pojęcie dokumentu podróży. Zgodnie z jej przepisami ważnym dokumentem podróży są dokumenty potwierdzające tożsamość, uprawniające do przekraczania granicy państwowej oraz uznawane przez strony w tym charakterze (z wyjątkiem paszportu dyplomatycznego, paszportu służbowego i książeczki żeglarskiej)⁶⁹⁵.

Najwięcej uwagi umowa poświęca jednak definicji zezwolenia i towarzyszących mu zagadnień. Zezwolenie uprawniające do MRG to dokument wydawany mieszkańcom strefy przygranicznej, który uprawnia ich do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu i pobytu w strefie przygranicznej (Państwa drugiej Strony) bez konieczności posiadania wizy⁶⁹⁶. Warto podkreślić, iż łatwo dostępne i przede wszystkim tanie dokumenty zezwalające na przekraczanie granicy (w ramach MRG) cieszyły się dużą popularnością zarówno wśród mieszkańców obwodu królewieckiego jak i Polski⁶⁹⁷. Uprawniały one bowiem do wjazdu i pobytu w strefie przygranicznej każdorazowo do 30 dni (licząc od dnia wjazdu), jednakże łączny okres pobytu nie mógł przekraczać 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy (liczonych od dnia pierwszego wjazdu)⁶⁹⁸.

Należy nadmienić, iż w roku 2012 (był to pierwszy rok obowiązywania reżimu) mieszkańcom obwodu królewieckiego wydano łącznie 19187 zezwoleń MRG, zaś rok później wydano ich rekordową ilość, bo 173182 (czyli ponad 150 tys. więcej w stosunku do roku poprzedzającego). W roku 2014 wydano 72638 kart, w 2015 - 88438, a w 2016 roku (do momentu zawieszenia MRG) wydano ich 32466. Należy uściślić, iż zaobserwowany spadek w wydawaniu zezwoleń MRG był wynikiem kończącego się dwuletniego terminu ważności pierwszych wydanych kart, zaś kolejne były obwarowane wydłużonym do pięciu lat okresem ważności. Szacuje się, iż od początku funkcjonowania Umowy dla mieszkańców obwodu królewieckiego wydano łącznie 385911 kart MRG (Wykres 1).

⁶⁹⁴ Za przykład może posłużyć także powiat piski, który ostatecznie nie został uznany za strefę przygraniczną, a mający więcej wspólnego z zasadami MRG niż np. powiat pucki (znajdujący się geograficznie bliżej Kaliningradu i który został do niej włączony). Zob. <http://doi.prz.edu.pl/pl/pdf/einh/58>, [dostęp: 05.05.2016].

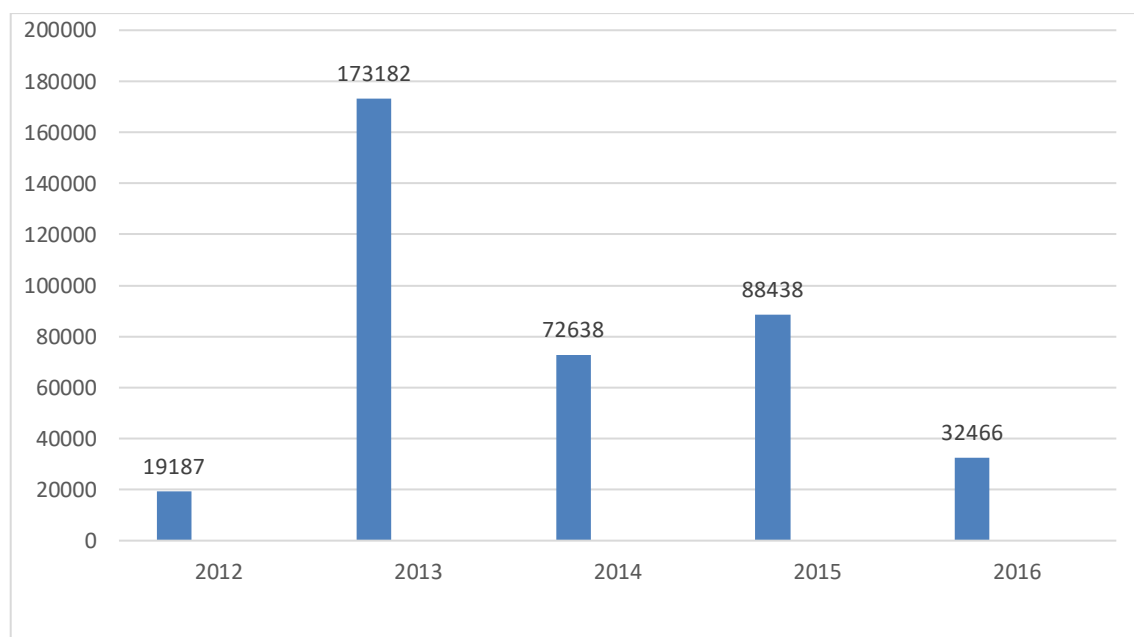
⁶⁹⁵ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej ...* art. 2 ust. 1 lit. c.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, art. 2 ust. 1 lit. d.

⁶⁹⁷ <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/11913,Wizyta-szefa-MSW-na-granicy-polsko-rosyjskiej.print>, [dostęp: 05.05.2016].

⁶⁹⁸ Należy podkreślić, iż zezwolenie MRG nie uprawnia do podejmowania pracy lub działalności gospodarczej, do wykonywania których na terytorium Państw Stron wymagane jest otrzymanie odpowiedniej zgody. *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej ...*, art. 4 ust. 1, 5.

Wykres 1. Liczba zezwoleń MRG wydanych dla mieszkańców obwodu królewieckiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych Departamentu Konsularnego Wydziału Ruchu Osobowego, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

W celu zwiększenia bezpieczeństwa (stosownie do ustawy o cudzoziemcach) do zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach reżimu zostały wprowadzone dane biometryczne⁶⁹⁹. W tym miejscu warto dodać, iż strona rosyjska przygotowując zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG nie dopełniła wymogów technicznych i nie przygotowała dokumentu zgodnie z jednolitym wzorem zawartym w rozporządzeniu Rady z 2002 r. tj. nie przygotowano odrębnego dokumentu, jak to uczyniła strona polska, a jedynie „wklejkę” do paszportu, która nie spełniała unijnych standardów bezpieczeństwa⁷⁰⁰.

Zgodnie z przepisami umowy o zezwolenie MRG mogły ubiegać się osoby, które:

- posiadały ważny dokument podróży;
- okazały dokument potwierdzający posiadanie miejsca stałego zamieszkania w strefie przygranicznej⁷⁰¹ przez okres nie krótszy niż 3 lata (przepisy MRG obejmowały także

⁶⁹⁹ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1B126E55>, [dostęp: 05.05.2016].

⁷⁰⁰ <http://doi.prz.edu.pl/pl/pdf/einh/58>, [dostęp: 05.05.2016].

⁷⁰¹ Dokumentami potwierdzającymi posiadanie miejsca stałego zamieszkania na terytorium rosyjskiej strefy przygranicznej są: paszport obywatela Federacji Rosyjskiej wraz z adnotacją o rejestracji w miejscu zamieszkania w miejscowości położonej w strefie przygranicznej; tymczasowy dowód osobisty obywatela Federacji Rosyjskiej z adnotacją o rejestracji w miejscowości położonej w strefie przygranicznej; świadectwo o rejestracji w miejscu zamieszkania w miejscowości położonej w strefie przygranicznej;

współmałżonków i dzieci pozostających na utrzymaniu, nawet jeśli mieszkali oni w strefie przygranicznej krócej niż trzy lata);

- uzasadniły cel do wielokrotnego przekraczania granicy, w szczególności dla podtrzymywania więzi rodzinnych, społecznych, kulturalnych lub kontaktów ekonomicznych (o ile nie miały one charakteru działalności zarobkowej)⁷⁰².

Wydawanie zezwoleń MRG, zgodnie z zapisem w umowie, powinno odbywać się w możliwie najkrótszym czasie, jednak nie dłuższym niż 60 dni kalendarzowych, licząc od dnia przyjęcia wniosku wraz z wymaganymi dokumentami uzupełniającymi. W wyjątkowych przypadkach okres ten mógł zostać przedłużony do 90 dni kalendarzowych. Za pierwszym razem zezwolenia wydawane były na dwa lata, natomiast każde kolejne na pięć lat. Należy jednak uściślić, że okres ważności karty MRG nie mógł być dłuższy niż data ważności dokumentu podróży⁷⁰³.

Organami właściwymi do przyjmowania wniosków o wydanie zezwolenia MRG oraz do wydawania zezwoleń były:

a) dla mieszkańców strefy przygranicznej Rzeczypospolitej Polskiej:

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

b) dla mieszkańców strefy przygranicznej Federacji Rosyjskiej:

- Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w Kaliningradzie⁷⁰⁴.

Opłata za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku wynosiła 20 Euro. Zwolnione z opłaty były:

- a) osoby w wieku do lat 16 i powyżej 65 lat;
- b) mieszkańcy polskiej strefy przygranicznej (inwalidzi niezdolni do pracy oraz osoby im towarzyszące) i mieszkańcy rosyjskiej strefy przygranicznej (inwalidzi pierwszej

wypis z książki mieszkańców, potwierdzony przez organ ewidencji meldunkowej obywateli FR potwierdzający fakt zamieszkiwania w miejscowości położonej w strefie przygranicznej; zezwolenie na stały pobyt cudzoziemca lub bezpaństwowca z adnotacją o rejestracji w miejscu zamieszkania w miejscowości położonej w strefie przygranicznej. Dokumentami potwierdzającymi posiadanie miejsca stałego zamieszkania na terytorium polskiej strefy przygranicznej są: dowód osobisty; zaświadczenie o miejscu stałego zamieszkania wystawione przez właściwe organy Rzeczypospolitej Polskiej; karta pobytu. Zob. Załącznik nr 2 do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, <http://www.msz.gov.pl/resource/fb5bab23-463d-4be2-8c2b-2bc549a4e647>, [dostęp: 05.05.2016].

⁷⁰² Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej ..., art. 3 ust. 1.

⁷⁰³ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej ... art. 8 ust. 1, art. 4 ust 3.

⁷⁰⁴ Ibidem, art. 8 ust. 3 lit. a i b.

i drugiej grupy, dzieci-inwalidzi oraz osoby towarzyszące tym kategoriom obywateli)⁷⁰⁵.

Przepisy umowy wymieniały przesłanki po zaistnieniu których właściwy organ mógł nie wydać stronie zezwolenia. W stosunku do mieszkańców rosyjskiej strefy przygranicznej zezwolenie MRG nie mogło być wydane osobom:

- wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS);
- uważanym za stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych RP, względnie innych państw członkowskich UE, a w szczególności wobec których dokonano (na tej samej podstawie) wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich UE⁷⁰⁶.

Mieszkańcom polskiej strefy przygranicznej wnioskującym o wydanie zezwolenia przez właściwe organy FR, zezwolenie nie mogło być wydane w przypadku, gdy byli uznawani za osoby, których wjazd na terytorium Rosji był niedozwolony na podstawie jej ustawodawstwa⁷⁰⁷.

MRG z Rosją obowiązywał wyłącznie na lądowych, czyli drogowych i kolejowych przejściach granicznych. Zgodnie z Umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie przejść granicznych zawartą w Moskwie 22 maja 1992 r. granicę polsko-rosyjską można było przekraczać przez przejścia graniczne:

- Bezledy – Bagrationowsk (drogowe),
- Gołdap – Gusiew (drogowe),
- Grzechotki – Mamonowo II (drogowe),
- Gronowo – Mamonowo (drogowe),
- Braniewo – Mamonowo (kolejowe)⁷⁰⁸.

Podczas przekraczania granicy właściwe organy dokonywały kontroli osób przekraczających polsko-rosyjską granicę państwową w ramach MRG zgodnie ze swym ustawodawstwem, jednakże bez zamieszczania stempli kontroli granicznej w zezwoleniach oraz dokumentach podróży (zarówno przy wjeździe i wyjeździe)⁷⁰⁹.

⁷⁰⁵ Ibidem, art. 9 ust. 1, 2 lit. a i b.

⁷⁰⁶ Ibidem, 3 ust. 2.

⁷⁰⁷ Ibidem, art. 3 ust. 3.

⁷⁰⁸ Ibidem, art. 6 ust. 1.

⁷⁰⁹ Ibidem, art. 6 ust. 2.

Mieszkańcy rosyjskiej strefy przygranicznej posiadający zezwolenia MRG mogli wjeżdżać, przebywać i wyjeżdżać ze strefy przygranicznej RP, jeżeli:

- a) przedstawili ważne zezwolenie;
- b) nie byli osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS;
- c) nie byli uważani za osoby stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych RP, ani też żadnego innego państwa członkowskiego UE, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich UE⁷¹⁰.

Mieszkańcy strefy przygranicznej posiadający zezwolenie, wydane przez właściwe organy FR, mogli wjeżdżać, przebywać i wyjeżdżać ze strefy przygranicznej Rosji, jeżeli:

- a) przedstawili ważne zezwolenie i ważny dokument podróży;
- b) nie byli osobami, których wjazd na terytorium Federacji Rosyjskiej był niedozwolony⁷¹¹.

Mieszkańcy strefy przygranicznej, których zezwolenie lub ważny dokument podróży został utracony, uszkodzony lub zniszczony (w czasie pobytu w strefie przygranicznej Państwa drugiej Strony) zobowiązani byli niezwłocznie powiadomić o tym fakcie, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - Straż Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej, a na terytorium Federacji Rosyjskiej – jednostkę terytorialnego organu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej znajdującą się w strefie przygranicznej; które miały obowiązek do bezpłatnego wydawania zaświadczenia, potwierdzającego fakt utraty dokumentu⁷¹². W celu uzyskania nowego zezwolenia podróżujący mieli prawo udania się wraz z powyższym zaświadczeniem, do najbliższego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego państwa, którego są obywatelami lub w którym posiadają miejsce stałego zamieszkania (także w przypadku, gdy siedziba takiej placówki mieściła się poza strefą przygraniczną). Zgodnie z przepisami umowy osoby te wyjeżdżały do Państwa stałego pobytu na podstawie zaświadczenia oraz nowego, ważnego dokumentu podróży (wyjazd taki powinien nastąpić niezwłocznie od momentu otrzymania zaświadczenia o utracie dokumentu)⁷¹³.

⁷¹⁰ Ibidem, art. 5 ust. 1.

⁷¹¹ Ibidem, art. 5 ust. 2.

⁷¹² Ibidem, art. 11 ust. 1.

⁷¹³ Ibidem, art. 11 ust. 2.

Problemem, który budził emocje jeszcze w czasie negocjacji kształtu MRG była kwestia naruszeń prawa w strefie obowiązywania reżimu. Osoby podróżujące w ramach reżimu, podczas wjazdu i pobytu na terytorium Państwa drugiej Strony zobowiązane były do przestrzegania obowiązującego tam porządku prawnego. Wobec osób naruszających normy prawne, w tym zasady MRG, każde z państw Stron stosowało odpowiedzialność karną przewidzianą w swoim ustawodawstwie⁷¹⁴.

Przekroczenie czasu pobytu dozwolonego w ramach MRG lub wyjazd poza strefę przygraniczną Polski było naruszeniem prawa, za które groziły sankcje w postaci:

- decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP (wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany, na okres od 6 miesięcy do 1 roku);
- decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium RP (wpis do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, i do SIS na okres od 6 miesięcy do 3 lat);
- decyzji o unieważnieniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG;
- zatrzymania zezwolenia MRG;
- kary grzywny (od 20 do 500 zł)⁷¹⁵.

W sytuacji zaistnienia okoliczności, w których podróżujący nie mieli możliwości opuszczenia strefy przygranicznej w wymaganym okresie, na skutek potwierdzonych dokumentami lub uwiarygodnionych w inny sposób okoliczności wywołanych siłą wyższą (np. nagła choroba, wypadek, pobyt w szpitalu, katastrofy naturalne i technologiczne) umowa przewidywała możliwość przebywania tam do czasu ustąpienia tych okoliczności. Podróżujący zobowiązani byli jednak do przedstawienia dowodów, świadczących o konieczności dłuższego pobytu⁷¹⁶.

W zakresie wyjazdu poza polską strefę przygraniczną to był on możliwy jedynie wówczas, gdy podróżni przekraczali granicę na podstawie wizy. W sytuacji, gdy posiadali oni zarówno ważne wizy jak i zezwolenia MRG, podczas odprawy granicznej zobowiązani byli zadeklarować funkcjonariuszom Straży Granicznej czy wjeżdżają na terytorium Polski na podstawie wizy czy zezwolenia. Gdy decydowali się przekraczać

⁷¹⁴ Ibidem, art. 10 ust. 1, 2.

⁷¹⁵ http://msw.gov.pl/portal/pl/2/10135/Otwarcie_malego_ruchu_granicznego.html, [dostęp: 20.05.2013].

⁷¹⁶ W takim przypadku powinni oni poinformować o tym fakcie, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - Straż Graniczną, a na terytorium Federacji Rosyjskiej - jednostki terytorialnego organu Federalnej Służby Migracyjnej znajdującej się w strefie przygranicznej, wówczas nie będą ponosić z tego tytułu odpowiedzialności. *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej ...*, art. 4 ust. 8.

granicę na podstawie wizy, zyskiwali prawo do wyjeżdżania poza strefę przygraniczną a w ich paszportach zamieszczano stemple kontroli granicznej. Natomiast, gdy wjeżdżali na podstawie zezwolenia, nie mieli prawa wyjeżdżania poza strefę przygraniczną, a w paszportach tych osób nie zamieszczano stempli⁷¹⁷. W tym miejscu należy dodać, iż Straż Graniczna zarejestrowała poszczególne przypadki, w których mieszkańcy obwodu królewieckiego wjeżdżali na terytorium Polski na podstawie zezwoleń MRG, następnie zaś wyjeżdżali na podstawie wizy, bądź też naruszając zasadę terytorialności przekraczali obszar MRG wyjeżdżając do obwodu królewieckiego przez terytorium Litwy (na podstawie wiz lub FTD)⁷¹⁸.

W stosunku do mieszkańców polskiej strefy przygranicznej naruszenie zasady terytorialności nie było możliwe ze względu na fakt, iż reżimem został objęty cały obszar obwodu królewieckiego.

Zgodnie z przepisami ustawy o cudzoziemcach⁷¹⁹ Szef Urzędu ds. Cudzoziemców przekazuje właściwym organom państw stosujących rozporządzenie nr 1931/2006 informacje o:

1. decyzjach o unieważnieniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG;
2. grzywnach nałożonych na cudzoziemca za przebywanie:
 - a) poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem na przekraczanie granicy w ramach MRG mógł przebywać,
 - b) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie dopuszczalnego okresu pobytu;
- 3) decyzjach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanych z przyczyn, o których mowa w art. 302 ust. 1 pkt 12 lub 13 ustawy⁷²⁰.

Z analizy danych statystycznych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie wynika, iż w roku 2012 nie zarejestrowano naruszeń umowy o MRG z Rosją. W roku 2013 odnotowano zaledwie 10 tego typu przypadków (z czego 7 dotyczyło naruszenia zasad strefy terytorialności, zaś pozostałe 3 wynikały z przekroczenia dopuszczalnego czasu pobytu). W roku 2014 ujawniono 58 naruszeń (53 z nich dotyczyły naruszenia zasad strefy terytorialności, a 5 pozostałych to naruszenia dopuszczalnego czasu pobytu). W roku 2015 liczba tego typu zdarzeń zmalała do 14

⁷¹⁷ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej ..., art. 4 ust. 6, 7, 8.

⁷¹⁸ *Facilitated Transit Document* - uproszczony dokument tranzytowy wydany przez władze konsularne państw członkowskich ułatwiający tranzyt lądowy obywateli państw trzecich, którzy muszą przejechać przez terytorium UE w celu odbycia podróży pomiędzy dwiema częściami ich własnego kraju).

⁷¹⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U z 2013 r. poz. 1650, art. 48.

⁷²⁰ Zob. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach..., art. 302 ust. 1 pkt. 12 13.

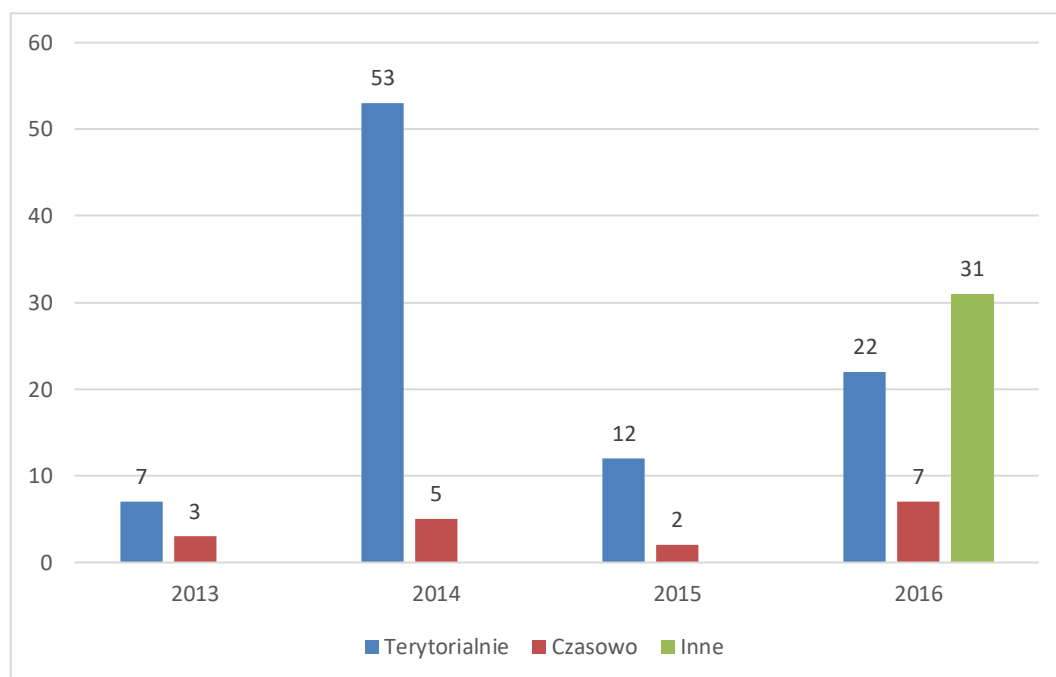
przypadków (12 z nich związanych było z naruszeniami zasad strefy terytorialności, a 2 dopuszczalnego okresu pobytu). Rok 2016 skutkował znacznym (w stosunku do roku poprzedzającego) wzrostem naruszeń zasad reżimu. Do dnia 4 lipca (data zawieszenia MRG) Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej zarejestrował łącznie 60 naruszeń zasad MRG (zasadę strefy terytorialności naruszono w 22 przypadkach, 7 związanych było z naruszeniem dopuszczalnego okresu pobytu, zaś 31 były to tzw. „inne” naruszenia zasad MRG - jednakże Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej nie prowadzi rejestrów co do szczegółowego podziału tego rodzaju naruszeń)⁷²¹.

Analiza danych statystycznych rejestrowanych przez Wydział Analiz, Informacji i Współpracy Międzynarodowej Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej wskazuje, iż w od początku okresu funkcjonowania MRG na polsko-rosyjskim pograniczu odnotowano zdecydowanie więcej przypadków naruszeń zasad strefy terytorialności w porównaniu do liczby naruszeń dopuszczalnego czasu pobytu. Ma to zapewne swe odzwierciedlenie w problemach przedstawianych wcześniej przy okazji omawiania zakresu terytorialnego polskiej strefy MRG. Watro podkreślić, iż do końca 2015 r. nie odnotowano ani jednego przypadku naruszeń w związku z przebywaniem w strefie przygranicznej, w celach innych niż te, dla których zezwolenie mogło być udzielone.

W całym okresie funkcjonowania MRG z Rosją Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej zarejestrował łącznie 142 naruszenia zasad MRG, z czego 94 dotyczyło naruszenia zasad strefy terytorialności, 17 dopuszczalnego okresu pobytu, zaś 31 to tzw. „inne” naruszenia zasad MRG (Wykres 2).

⁷²¹ Dane statystyczne w zakresie ujawnienia naruszeń umowy o małym ruchu granicznym uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

Wykres 2. Ujawnienia naruszeń umowy o małym ruchu granicznym przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

Z analizy danych statystycznych zarejestrowanych przez poszczególne Oddziały Straży Granicznej w Polsce (w latach 2013-2016) wynika, iż wiodącą rolę w ujawnianiu przypadków łamania zasad reżimu odgrywał Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej (142 naruszenia). W tożsamym okresie w Podlaskim Oddziale Straży Granicznej ujawniono 33 przypadki, zaś w Morskim Oddziale Straży Granicznej 24. Znacznie mniej, bo 4 naruszenia zarejestrowano w Nadodrzańskim Oddziale Straży Granicznej, a jedynie 1 w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej (Tabela 1).

Tabela 1. Ujawnienia naruszeń umowy o małym ruchu granicznym

Oddział SG	2013 r.		2014 r.		2015 r.			2016			Razem
	Terytorialnie	Czasowo	Terytorialnie	Czasowo	Terytorialnie	Czasowo	Inne	Terytorialnie	Czasowo	Inne	
Warmińsko-Mazurski	7	3	53	5	12	2		22	7	31	142
Morski	16		5				1	1		1	24
Podlaski	1		19		8			5			33
Nadodrzański	1		1		1			1			4
Nadwiślański					1						1
	25	3	78	5	22	2	1	29	7	32	
Razem	28		83		25			68			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

Członkostwo Polski w UE i strefie Schengen wymusiło konieczność wprowadzenia szeregu zmian w zakresie bezpieczeństwa. Dostosowaniu do standardów unijnych musiały zostać poddane także służby odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego, w tym Straż Graniczna (SG) odgrywająca priorytetowe znaczenie w zakresie ochrony granic.

W ramach reorganizacji formację tę przekształcono ze służby wojskowej w służbę o charakterze policyjnym⁷²² oraz znacznie rozszerzono katalog powierzonych jej zadań. Obecnie SG jest wyspecjalizowaną służbą graniczno-imigracyjną, odpowiedzialną za dokonywanie odpraw granicznych, ochronę zewnętrznej granicy UE i strefy Schengen oraz zwalczającą przestępczość transgraniczną (w tym przestępczość uwzględniającą udział cudzoziemców)⁷²³.

⁷²² Straż Graniczna została powołana na mocy „Ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej”, swoje funkcjonowanie rozpoczęła 16 maja 1991 r. zastępując Wojska Ochrony Pogranicza (WOP). Swą nazwą nawiązuje ona do tradycji służb granicznych okresu międzywojennego, zaś strukturą organizacyjną w znacznym stopniu pokrywa się ze strukturą Wojsk Ochrony Pogranicza. Zob. R. Sudoł, *Usytuowanie Straży Granicznej w prawie polskim*, [w:] *Zadania administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, red. W.S. Kucharski, Lublin 2009, s. 36; M. Lisiecki, *Okoliczności utworzenia Straży Granicznej. Miejsce i rola Straży Granicznej w systemie bezpieczeństwa narodowego po zmianach ustrojowych w Polsce*, Rocznik Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL, Tom VIII–IX, zeszyt 1, 2012-2013, s. 217-222.

⁷²³ Zob. O. Marenin, *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva 2010, s. 104-105; W. Zubrzycki, *Polish contribution to the European Union Borders Protection, Security,*

Za ochronę lądowego odcinka granicy z Federacją Rosyjską odpowiedzialny jest Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie, w którym w 11 placówkach (PSG: Braniewo, Barciany, Bezledy, Gołdap, Dubeninki, Górowo Iławeckie, Sępólno, Olsztyn, Grzechotki, Banie Mazurskie, Węgorzewo) i Komendzie Oddziału służbę pełniło w analizowanym okresie ponad 1300 funkcjonariuszy.

Zadania Straży Granicznej podczas kontroli i odprawy granicznej sprowadzały się do:

- ustalenia tożsamości osoby,
- weryfikacji autentyczności dokumentu,
- wprowadzeniu informacji zawartych w dokumencie do systemu i sprawdzeniu ich w bazach danych,
- dokonaniu weryfikacji danych wprowadzonych do systemu z danymi udostępnionymi w systemie POBYT,
- podjęciu decyzji o zezwoleniu na wjazd do RP lub skierowaniu na tzw. „drugą linię”.

Zgodnie z przepisami ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. Komendant Straży Granicznej w drodze decyzji mógł odmówić wjazdu cudzoziemcowi przekraczającemu granicę w ramach MRG, jeżeli:

- 1) nie posiadał ważnego zezwolenia MRG;
- 2) wykorzystał dopuszczalny okres pobytu na terytorium RP określony w umowie o MRG;
- 3) posiadał podrobione lub przerobione zezwolenie MRG;
- 4) jego wjazd następował w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany;
- 5) jego dane znajdowały się w SIS do celów odmowy wjazdu;
- 6) jego wjazd na terytorium RP lub pobyt na tym terytorium mógł stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego;
- 7) wymagały tego względy obronności bądź bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, stosunki międzynarodowe RP lub innego państwa członkowskiego UE⁷²⁴.

Economy & Law Nr 4/2016 (XIII), s. 92-94; R. Vikainis, I. Pokule, *Border surveillance and control system, perspectives for its establishment and practical application*, Border Security and Management 2020 3 (8), s. 80-81.

⁷²⁴ Zob. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach..., art. 41.

Komendant Oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej mógł także zezwolenie MRG unieważnić, jeśli w wyniku kontroli legalności pobytu cudzoziemca stwierdzono przesłanki uzasadniające unieważnienie takiegoż zezwolenia⁷²⁵. Od powyższej decyzji, przysługiwało stronie odwołanie do wojewody właściwego ze względu na siedzibę organu, który wydał decyzję.

Zezwolenie unieważniano w sytuacji, gdy cudzoziemiec, który wjechał na jego podstawie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) przebywał na tym terytorium po upływie okresu pobytu, do którego był na podstawie zezwolenia uprawniony;
- 2) przebywał poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem mógł przebywać – jeżeli zachodzą okoliczności określone w art. 303 ust. 1 ustawy⁷²⁶.

Zezwolenie można było unieważnić także, gdy cudzoziemiec nadużywał zasad MRG przebywając w strefie przygranicznej określonej w zezwoleniu, w celach innych niż te, dla których zezwolenie może być udzielone.

Zgodnie z art. 39 ustawy o cudzoziemcach zezwolenie MRG mogło również zostać cofnięte w przypadku, gdy:

- zostało ono udzielone z naruszeniem art. 9 Rozporządzenia nr 1931/2006⁷²⁷, zgodnie z którym zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach MRG może być wydane mieszkańcom strefy przygranicznej, którzy:
 - a) posiadają ważny dokument lub dokumenty podróży, upoważniające ich do przekraczania granic zewnętrznych;
 - b) okażą dokumenty potwierdzające ich status mieszkańca strefy przygranicznej oraz istnienie uzasadnionych powodów dla częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej w ramach MRG;
 - c) nie są osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w SIS;
 - d) nie są uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich;

⁷²⁵ Decyzję o unieważnieniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG może wydać również komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji.

⁷²⁶ Zob. *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach...*, art. 40. i art. 303 ust. 1.

⁷²⁷ Zob. *Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego...*, .

- cudzoziemiec przestał spełniać warunki do jego udzielenia⁷²⁸.

Komendant placówki Straży Granicznej mógł zezwolenie MRG zatrzymać, jeżeli podczas kontroli granicznej stwierdził, że zostało ono cofnięte lub unieważnione. W takiej sytuacji wydawano cudzoziemcowi zaświadczenie o zatrzymaniu zezwolenia⁷²⁹.

Z analizy danych statystycznych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej wynika, że w okresie funkcjonowania reżimu z obwodem królewieckim odnotowano 52 przypadki zatrzymania zezwolenia MRG. Najwięcej tego typu zdarzeń miało miejsce w Placówce Straży Granicznej (PSG) w Bezledach (25) i PSG w Gołdapi (13), nieco mniej, bo 9 zezwoleń zatrzymano w PSG w Braniewie, 5 w PSG Grzechotkach (Tabela 2)⁷³⁰.

Tabela 2. Liczba zatrzymanych zezwoleń MRG zarejestrowanych przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej

PSG	Obywatelstwo	Zatrzymane zezwolenia MRG
PSG w Bezledach	Rosja	25
PSG w Braniewie	Rosja	9
PSG w Goldapi	Rosja	13
PSG w Grzechotkach	Rosja	5
Razem W-MOSG		52

Źródło: Dane statystyczne z zakresu liczby zatrzymanych zezwoleń MRG uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

W całym okresie obowiązywania umowy na podstawie zezwoleń MRG wspólną granicę przekroczyło prawie 5 mln. mieszkańców obwodu królewieckiego (4773040)⁷³¹. Z analizy danych statystycznych Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej w Kętrzynie wynika, iż w pierwszym roku obowiązywania reżimu (2012) granicę polsko-rosyjską przez drogowe przejścia graniczne przekroczyło łącznie 1606434 cudzoziemców, z czego 27276 mieszkańców obwodu przekroczyło ten odcinek granicy w ramach MRG. Jak wskazują dane największą liczbę cudzoziemców (przekraczających granicę na podstawie zezwoleń MRG) odnotowano na przejściu granicznym Grzechotki-

⁷²⁸ Zob. Ibidem, *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach...*, art. 39.

⁷²⁹ Ibidem, art. 47.

⁷³⁰ Dane statystyczne Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej.

⁷³¹ <http://bartoszyce.wm.pl/288726,Od-trzech-lat-korzystamy-z-malego-ruchu-granicznego.html#axzz3oBq4ggWr>, [dostęp: 05.05.2016].

Mamonowo II 10988, nieco mniej na przejściu granicznym Gronowo-Mamonowo 9027, a Bezledy-Bagrationski 6027. Najmniejszy ruch w ramach reżimu zarejestrowano na przejściu Gołdap-Gusiew, gdzie dokonano odprawy 1234 cudzoziemców (Tabela 3)⁷³².

W odniesieniu do obywateli RP to w roku 2012 odnotowano łącznie 2045287 przypadków przekroczenia przez nich granicy polsko-rosyjskiej. W związku z tym, że Straż Graniczna nie gromadzi danych w zakresie liczby polskich obywateli przekraczających granicę na podstawie zezwoleń MRG⁷³³, toteż nie można odnieść się co do tego, ile spośród 2045287 zarejestrowanych przez Straż Graniczną przypadków przekroczenia granicy polsko-rosyjskiej (w 2012 roku) odbyło się w ramach reżimu (Tabela 3)⁷³⁴. W analizowanym czasokresie dominującym przejściem granicznym, najczęściej wybieranym przez mieszkańców polskiej strefy przygranicznej było przejście graniczne Grzechotki-Mamonowo II, które łącznie przekroczyło 829397 osób, następnie Bezledy-Bagrationski 583834, Gołdap-Gusiew 338437 i Gronowo-Mamonowo 293619.

Tabela 3. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2012 r.

2012			
Przejścia graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy ogółem	Cudzoziemcy MRG
Bezledy-Bagrationski	583834	485759	6027
Gołdap-Gusiew	338437	201895	1234
Gronowo-Mamonowo	293619	532695	9027
Grzechotki-Mamonowo II	829397	789875	10988
Suma końcowa	2045287	1606434	27276
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W- MOSG – ogółem	3651721		

Źródło: Dane statystyczne za rok 2012 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

⁷³² Dane statystyczne za rok 2012 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

⁷³³ <http://www.defence24.pl/147,minal-rok-od-wprowadzenia-malego-ruchu-granicznego-z-obwodem-kaliningradzkim>, [dostęp: 05.05.2016].

⁷³⁴ Dane statystyczne za rok 2012 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

W roku 2013 (Tabela 4) nastąpiła intensyfikacja zarówno w odniesieniu do ogólnej liczby przekroczeń granicy polsko-rosyjskiej jak i przekroczeń w ramach MRG. Zgodnie z danymi statystycznymi granicę polsko-rosyjską we wskazanym okresie przekroczyło łącznie 3273200 cudzoziemców, w tym 1158766 przekroczyło ją w ramach MRG. Jak wskazują dane, największą liczbę osób przekraczających granicę w ramach reżimu odnotowano na przejściu granicznym Grzechotki-Mamonowo II 373793 razy, następnie Gronowo-Mamonowo 358778, Bezledy-Bagrationsk 275096. Najmniej uczęszczane było przejście graniczne Gołdap-Gusiev, które przekroczyło na podstawie zezwoleń MRG 151099 osób⁷³⁵.

W roku 2013 (Tabela 4) granicę polsko-rosyjską przekroczyło łącznie 2899621 obywateli RP. Polacy udając się do rosyjskiej enklawy najczęściej przekraczali granicę przez przejście graniczne Bezledy-Bagrationsk 1086970 osób, następnie Grzechotki-Mamonowo II 893734 osoby, Gronowo-Mamonowo 540949, a Gołdap-Gusiev 377968 osób⁷³⁶.

Tabela 4. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2013 r.

2013			
Przejścia graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy	Cudzoziemcy MRG
Bezledy-Bagrationsk	1086970	677446	275096
Gołdap-Gusiev	377968	348707	151099
Gronowo-Mamonowo	540949	929410	358778
Grzechotki-Mamonowo II	893734	1317637	373793
Suma końcowa	2899621	3273200	1158766
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W-MOSG – ogółem	6172821		

Zródło: Dane statystyczne za rok 2013 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

⁷³⁵ Dane statystyczne za rok 2013 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

⁷³⁶ Ibidem.

W porównaniu z rokiem poprzednim, rok 2014 (Tabela 5) również charakteryzował się wzrostem ogólnej liczby przekroczeń granicy polsko-rosyjskiej, jak i przekroczeń w ramach MRG. Z analizy danych statystycznych wynika, że granicę polsko-rosyjską w tym okresie przekroczyło łącznie 3308687 cudzoziemców, z czego 1675112 dokonało tego w ramach reżimu. Analogicznie do roku poprzedzającego najbardziej uczęszczanym przejściem granicznym było przejście Gronowo-Mamonowo, gdzie dokonano odprawy granicznej w ramach MRG 590820 osób, kolejnym w kolejności było przejście graniczne Grzechotki-Mamonowo II 478218 osób, a następnie Bezledy-Bagrationski 378013. Najmniejszy ruch graniczny odbywał się na przejściu granicznym Gołdap-Gusiev, które w ramach MRG przekroczyło 228061 mieszkańców obwodu królewieckiego. Z zestawienia danych statystycznych jednoznacznie wynika, iż z roku na rok następowała dynamiczna intensyfikacja ruchu granicznego zarówno w zakresie ogólnej liczby przekroczeń granicy, jak i przekroczeń w ramach MRG⁷³⁷.

W odniesieniu do obywateli RP, to w roku 2014 przekroczyli oni granicę z obwodem królewieckim łącznie 3243623 razy. Polacy najczęściej przekraczali granicę przez drogowe przejście graniczne Bezledy-Bagrationski 1228064 razy, następnie Grzechotki-Mamonowo II 875009, Gronowo-Mamonowo 629196, a Gołdap-Gusiev 511354 razy (Tabela 5)⁷³⁸.

⁷³⁷ Dane statystyczne za rok 2014 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

⁷³⁸ Ibidem.

Tabela 5. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2014 r.

2014			
Przejścia graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy	MRG (RUS)
Bezledy-Bagrationsk	1228064	639073	378013
Gołdap-Gusiew	511354	393023	228061
Gronowo-Mamonowo	629196	1036303	590820
Grzechotki-Mamonowo II	875009	1240288	478218
Suma końcowa	3243623	3308687	1675112
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W-MOSG – ogółem	6552310		

Zródło: Dane statystyczne za rok 2014 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

W porównaniu do roku 2014, rok 2015 (Tabela 6) charakteryzował się spadkiem zarówno ogólnej liczby przekroczeń ruchu granicznego jak i przekroczeń granicy w ramach MRG. Z zestawienia danych statystycznych wynika, że w analizowanym okresie granicę Polski z obwodem królewieckim przekroczyło łącznie 2723097 cudzoziemców, z czego 1318950 dokonało tego na podstawie zezwoleń MRG. Największy ruch graniczny w ramach reżimu odnotowano na przejściu granicznym Gronowo-Mamonowo, na którym dokonano odprawy 503858 osób, zdecydowanie mniej, bo 341080 osób przekroczyło granicę przez przejście Grzechotki - Mamonowo II, Bezledy-Bagrationsk 304528, zaś Gołdap-Gusiew 169484⁷³⁹.

W zakresie obywateli RP, to w roku 2015 (Tabela 6) granicę polsko-rosyjską przekroczyli oni łącznie 3365485 razy. Najliczniej uczęszczanym przez nich przejściem granicznym było przejście Bezledy-Bagrationsk, które przekroczyło 1264691 osób, następnie Grzechotki-Mamonowo II 795044, zaś Gronowo-Mamonowo 670829. Najmniej uczęszczanym przejściem granicznym, czego dowodzą statystyki, było przejście Gołdap-Gusiew. W roku 2015 przekroczyło je 634921 obywateli RP oraz 308216 cudzoziemców (w 169484 przypadkach cudzoziemcy przekroczyli ten odcinek

⁷³⁹ Dane statystyczne za rok 2015 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

granicy w ramach MRG). Z zestawienia danych liczbowych wynika, że z przejścia granicznego Gołdap-Gusiew częściej korzystali Polacy niż Rosjanie. Reasumując można stwierdzić, że w roku 2015 liczba odprawianych obywateli RP była ponad dwukrotnie większa od liczby odprawianych cudzoziemców⁷⁴⁰.

Tabela 6. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2015 r.

2015			
Przejścia Graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy	Cudzoziemcy MRG
Bezledy – Bagrationowsk	1264691	506883	304528
Gołdap – Gusiew	634921	308216	169484
Gronowo – Mamonowo	670829	916812	503858
Grzechotki - Mamonowo II	795044	991186	341080
Suma końcowa	3365485	2723097	1318950
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W-MOSG – ogółem	6088582		

Zródło: Dane statystyczne za rok 2015 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

W porównaniu z rokiem poprzednim rok 2016 (Tabela 7) również charakteryzował się spadkiem natężenia ruchu granicznego. Z zestawienia danych liczbowych wynika, że granicę polsko-rosyjską we wskazanym okresie przekroczyło łącznie 2286209 cudzoziemców, w tym na podstawie zezwoleń MRG zaledwie 592936 (tak niski wynik spowodowany był trwałym zawieszeniem reżimu od dnia 4 lipca 2016 r.). Największą liczbę obcokrajowców wjeżdżających do Polski przez granicę polsko-rosyjską w ramach MRG zarejestrowano na przejściu granicznym Gronowo-Mamonowo w liczbie 213962 osób, nieco mniej odnotowano na przejściu granicznym Grzechotki-Mamonowo II 165920, trzecie w kolejności, analogicznie do roku poprzedniego, było przejście Bezledy-Bagrationowsk 134476 osób. Najmniej uczęszczanym było przejście graniczne Gołdap-Gusiew, które w ramach MRG przekroczyło 78578 cudzoziemców⁷⁴¹.

⁷⁴⁰ Ibidem.

⁷⁴¹ Dane statystyczne za rok 2016 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

Porównując dane w zakresie obywateli RP, to w roku 2016 (Tabela 7) przekroczyli oni granicę z obwodem królewieckim łącznie 1969115 razy. Polacy najczęściej przekraczali granicę przez drogowe przejście graniczne Bezledy-Bagrationsk 722696 razy, następnie Gołdap-Gusiew 443483, Grzechotki-Mamonowo II 425885, Gronowo-Mamonowo 377051⁷⁴².

Tabela 7. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2016 r.

2016			
Przejścia Graniczne	Obywatele RP	Cudzoziemcy	Cudzoziemcy MRG
Bezledy – Bagrationowsk	722696	404574	134476
Gołdap – Gusiew	443483	264697	78578
Gronowo – Mamonowo	377051	699200	213962
Grzechotki - Mamonowo II	425885	917738	165920
Suma końcowa	1969115	2286209	592936
Ruch osobowy na drogowych przejściach granicznych W-MOSG – ogółem	4.255.324		

Zródło: Dane statystyczne za rok 2016 uzyskane od Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej znajdujące się w prywatnym archiwum autora.

Z myślą o podróżnych korzystających z zasad MRG Straż Graniczna wprowadziła dodatkowe rozwiązania mające na celu usprawnienie przepustowości przejść granicznych. W tym celu wydzielono specjalne pasy odpraw granicznych, dzięki którym odbywała się ona szybciej i sprawniej⁷⁴³. Uproszczono także formalności polegające na zaniechaniu kontroli w zakresie uzasadniania celu i warunków planowanego wjazdu oraz wykazywania środków finansowych. Wprowadzono specjalnie do tego stworzony moduł „Mały Ruch Graniczny”, bezpośrednio połączony z bazą danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców. System ów umożliwiał funkcjonariuszom SG kontrolę przejść granicznych, dokonywanie automatycznego zliczania czasu pobytu posiadaczy zezwoleń,

⁷⁴² Ibidem.

⁷⁴³ <http://bartoszyce.wm.pl/288726,Od-trzech-lat-korzystamy-z-malego-ruchu-granicznego.html#axzz3oBq4ggWr>, [dostęp: 05.05.2016].

a także odnotowanie przypadków nieprzestrzegania wymogów umowy lub wszelkich decyzji lub środków podjętych w związku z tymi decyzjami. Warto wskazać, że przemieszczanie się w ramach MRG było systematycznie rejestrowane zarówno przez stronę polską (z wyjątkiem rejestrowania jej własnych obywateli) jak i rosyjską (w ich odpowiednich systemach kontroli wjazdu/wyjazdu).

2. MAŁY RUCH GRANICZNY W OPINII MIESZKAŃCÓW POGRANICZA

Na potrzeby dysertacji przeprowadzono badania, w których zastosowano metodę sondażu diagnostycznego a podstawowymi technikami, którymi się posłużono były: ankieta i wywiad. Ankietę przeprowadzono wśród 100 osób (50 mieszkańców województwa warmińsko mazurskiego i 50 mieszkańców obwodu królewieckiego) przekraczających granicę polsko-rosyjską. Należy nadmienić, iż pierwsza część ankiety nr 1⁷⁴⁴ (pytania od 1 do 10) dotyczyła *scricte* współpracy transgranicznej⁷⁴⁵, natomiast dalsza jej część (pytania od 11 do 20) funkcjonowania MRG. Ankieta nr 2⁷⁴⁶ (zawierająca 5 pytań) dotyczyła z kolei problematyki zawieszenia reżimu.

Badania przeprowadzono w 2 i 3 kwartale 2014 roku oraz 1, 2 i 4 kwartale roku 2015 (ankieta nr 1), zaś te obejmujące okres po zawieszeniu MRG (ankieta nr 2) w 3 i 4 kwartale 2016 roku i 2 i 3 kwartale roku 2017 w okolicach przejść granicznych Bezledy-Bagrationsk, Grzechotki-Mamonowo II oraz Gołdap-Gusiev.

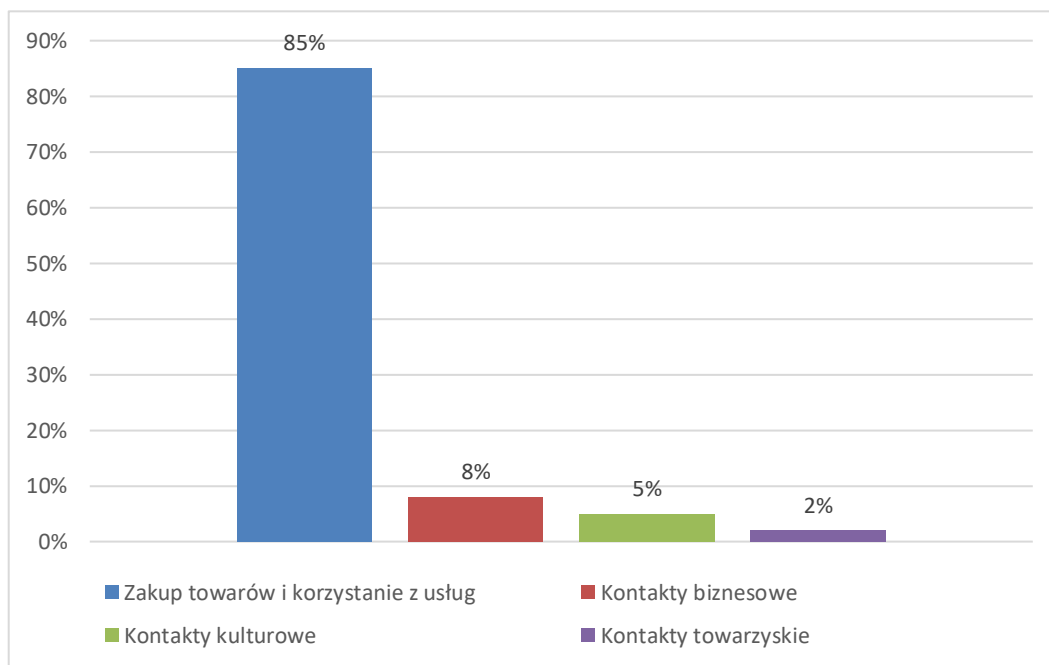
⁷⁴⁴ Ankieta zamieszczona jako aneks nr 1, s. 282.

⁷⁴⁵ Ta część ankiety nr 1 zostanie omówiona przy okazji rozpatrywania kwestii barier rozwoju współpracy transgranicznej.

⁷⁴⁶ Ankieta zamieszczona jako aneks nr s. 261.

Pytanie 1 ankiety nr 1: Co oznacza dla Pana/i współpraca transgraniczna?

Wykres 3. Co oznacza dla Pana/i współpraca transgraniczna?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie, co oznacza dla respondentów współpraca transgraniczna (Wykres 3), w zdecydowanej większości wskazali oni na możliwość zakupu towarów i korzystanie z usług (85 % ogółu badanych). W znacznie mniejszym zakresie wymieniono kolejno: kontakty biznesowe (8%), kontakty kulturowe (5 %), kontakty towarzyskie (2 %) ⁷⁴⁷.

Uczestnicy grupy badawczej podkreślali, iż stosunkowo niewiele wiedzą o samym zagadnieniu „współpracy transgranicznej”, jak też o jej formach i zasadach. „Jadę zrobić zakupy i zaraz wracam” – brzmiała odpowiedź większości polskich respondentów, podczas gdy jedynie niewielki ich odsetek wykazywał chociażby minimalne zainteresowanie głębszym poznaniem tego, co znajduje się po drugiej stronie granicy. Polacy byli w tym zakresie niezwykle powściągliwi, twierdzili, że „Rosja to niebezpieczny kraj” lub „Tylko przy granicy z Polską jest w miarę bezpiecznie. Tam dalej nie ma po co jechać”. Tego typu odpowiedzi świadczyć mogą o dalece idącym braku zaufania, o lęku i nieufności.

Z analizy wywiadów wynika, że Rosjanie, w porównaniu z Polakami, są bardziej otwarci na poszerzenie kontaktów towarzyskich, jak też na zawieranie współpracy

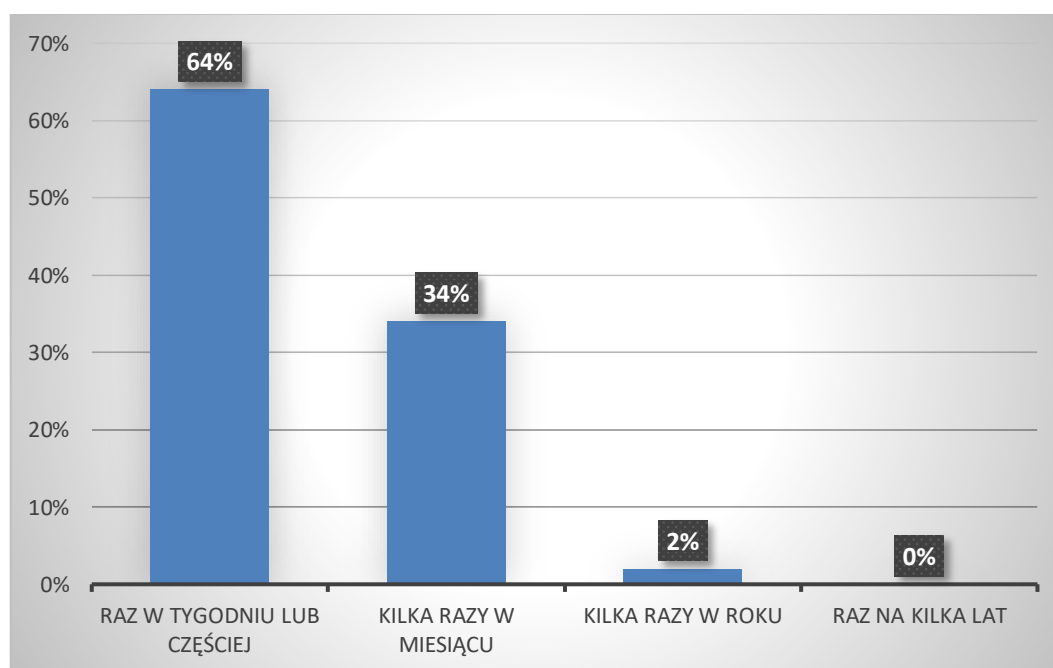
⁷⁴⁷ Ibidem.

ekonomicznej i kulturowej⁷⁴⁸. Ma to zapewne swe odzwierciedlenie w tym, iż dla wielu Rosjan Polska kojarzy się z Europą Zachodnią oraz możliwościami, jakie towarzyszą Zachodowi. Zdaniem ankietowanych, mieszkańcy enklawy są zainteresowani współpracą z Polską, jednakże o wiele bardziej interesuje ich współpraca na linii obwód królewiecki – UE, zwłaszcza w zakresie możliwości pozyskiwania funduszy unijnych⁷⁴⁹.

Mając powyższe na uwadze można przyjąć, że ówczesny stan stosunków pomiędzy mieszkańcami polsko-rosyjskiego pogranicza (jeszcze przed pełnoskalową wojną w Ukrainie) charakteryzował się barierami, podziałami, które trudno byłoby usunąć.

Pytanie 2 ankiety nr 1: Jak często przekracza Pan/i granicę?

Wykres 4. Jak często przekracza Pan/i granicę?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie o częstotliwość przekraczania granicy (Wykres 4) większość badanych (64 %) odpowiedziała, że przekracza ją raz w tygodniu lub częściej; wyjazdy tego rodzaju co najmniej kilka razy w miesiącu deklarowało 34 % ankietowanych, a kilka razy w roku

⁷⁴⁸ Zdaniem rosyjskich uczestników grupy badawczej „W Polsce można miło spędzić czas, zabawić się. My Rosjanie bardzo to lubimy. Lubimy dobrze zjeść, wypić, śpiewać. Taka jest nasza natura. Zostawiamy w Polsce naprawdę duże pieniądze”.

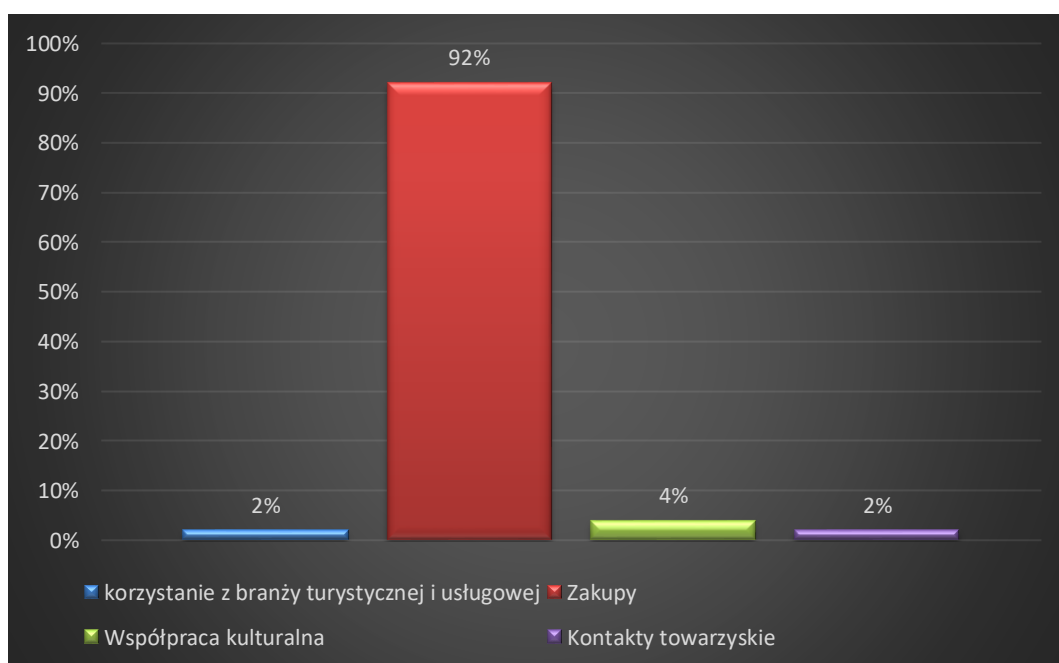
⁷⁴⁹ Należy pamiętać, że przez większość Rosjan Polska postrzegana jest jedynie jako kraj tranzytowy, prowadzący m.in. do: Niemiec, Wielkiej Brytanii, Austrii, Francji czy Szwajcarii.

(2%). Opcji skrajnej mówiącej o przekraczaniu granicy raz na kilka lat nie wybrał żaden z ankietowanych⁷⁵⁰.

Respondenci w wywiadach podkreślali, że taka częstotliwość przekraczania granicy dla większości z nich jest optymalna i zadowalająca, jedynie nieliczni uznali ją za „raczej niewystarczającą” (chodzi tu najczęściej osoby przekraczające granicę na podstawie wizy o ograniczonej ilości krotności wjazdów).

Pytanie 3 ankiety nr 1: W jakim celu Pan/i przekracza granicę?

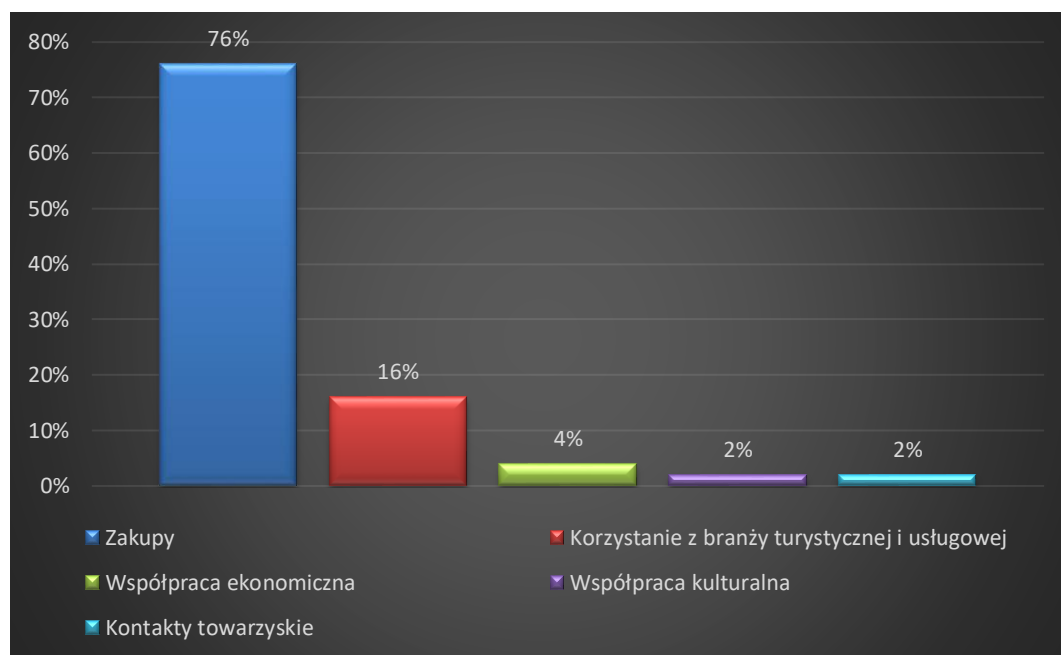
Wykres 5. W jakim celu Pan/i przekracza granicę?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

⁷⁵⁰ Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

Wykres 6. W jakim celu Pan/i przekracza granicę?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie o najczęstszy cel podróży (Wykresy 5, 6), odpowiedzi polskich i rosyjskich ankietowanych nieco się różniły, dlatego też wyniki zostały zobrazowane na dwóch odrębnych wykresach.

Polscy respondenci za główny cel podróży do obwodu królewieckiego uznali zakupy⁷⁵¹ (92% ogółu badanych). W dalszej kolejności wskazywali na: współpracę kulturalną (4%), korzystanie z branży turystycznej i usługowej (2%), kontakty towarzyskie (2%) (Wykres 5)⁷⁵².

Rosyjscy ankietowani również wskazywali zakupy jako główny cel, dla którego przyjeżdżają do Polski (76%). Ich zdaniem, asortyment cieszący się największym zainteresowaniem to: żywność, odzież, sprzęt elektroniczny, meble oraz chemia gospodarcza. W dalszej kolejności, za powód przyjazdu do Polski uznano: korzystanie z branży turystycznej i usługowej (16%), współpracę ekonomiczną (4%), współpracę kulturalną (2%), kontakty towarzyskie (2%) (Wykres 6).

Fakt, że kontakty towarzyskie i współpraca kulturalna uplasowały się na ostatnim miejscu, w sposób jasny pokazuje stan relacji mieszkańców pogranicza. Wyniki analiz

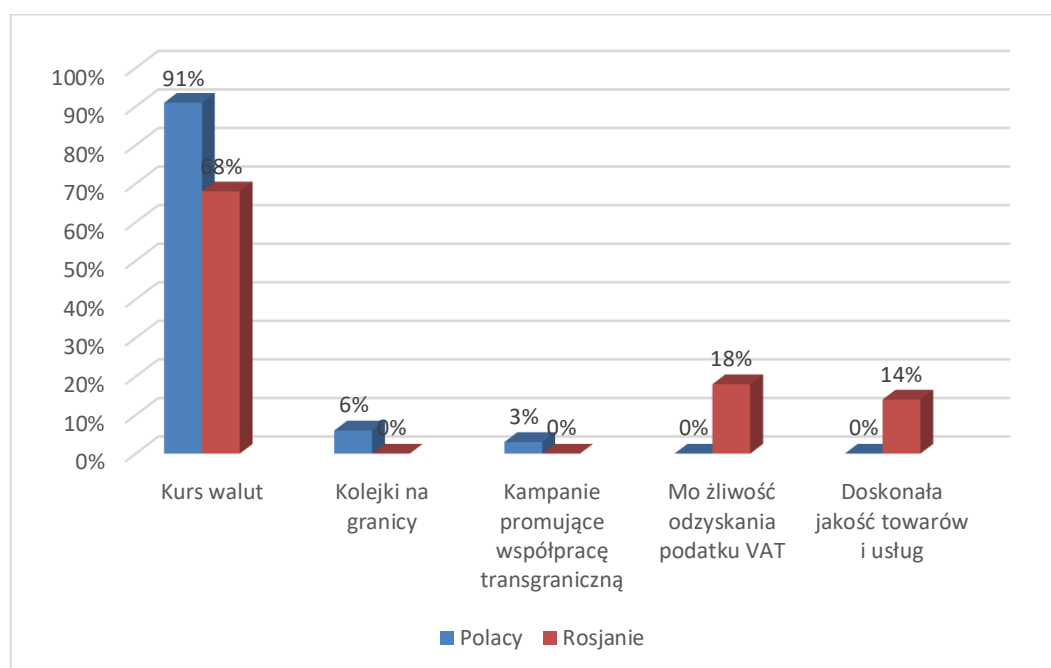
⁷⁵¹ W wywiadach respondenci poproszeni o wskazanie nabywanego asortymentu wymieniali przede wszystkim zakup paliw, papierosów i słodczy.

⁷⁵² Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

potwierdzają jedną z tez dysertacji, mówiącą, że towarzyszące od zarania dawna stereotypy i wzajemne uprzedzenia dzielące Polaków i Rosjan trudno jest przełamać, co powoduje z kolei trudności w nawiązywaniu trwałych, pozytywnych i opartych na zaufaniu relacji w wielu wymiarach i na różnych poziomach.

Pytanie 4 ankiety nr 1: Jaki czynnik wg Pana/i najbardziej determinuje ruch przygraniczny?

Wykres 7. Jaki czynnik wg Pana/i najbardziej determinuje ruch przygraniczny?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Zdaniem polskich respondentów podstawowym czynnikiem wpływającym na ruch przygraniczny (Wykres 7) jest kurs walut (91%), bowiem to on jest głównym czynnikiem decydującym o wielkości zakupu towarów i korzystania z usług. Polscy podróżnicy podkreślali, że na terenie obwodu królewieckiego można dokonać różnego rodzaju zakupów za stosunkowo niską cenę. Za najbardziej opłacalny uważają zakup paliw (ok. 2 zł za litr oleju napędowego), papierosów (ok. 1,80-2,40 zł za paczkę) oraz alkoholu (ok. 8-10 zł za 0,5 L wódki dobrej jakości). Wśród kolejnych czynników mających wpływ na

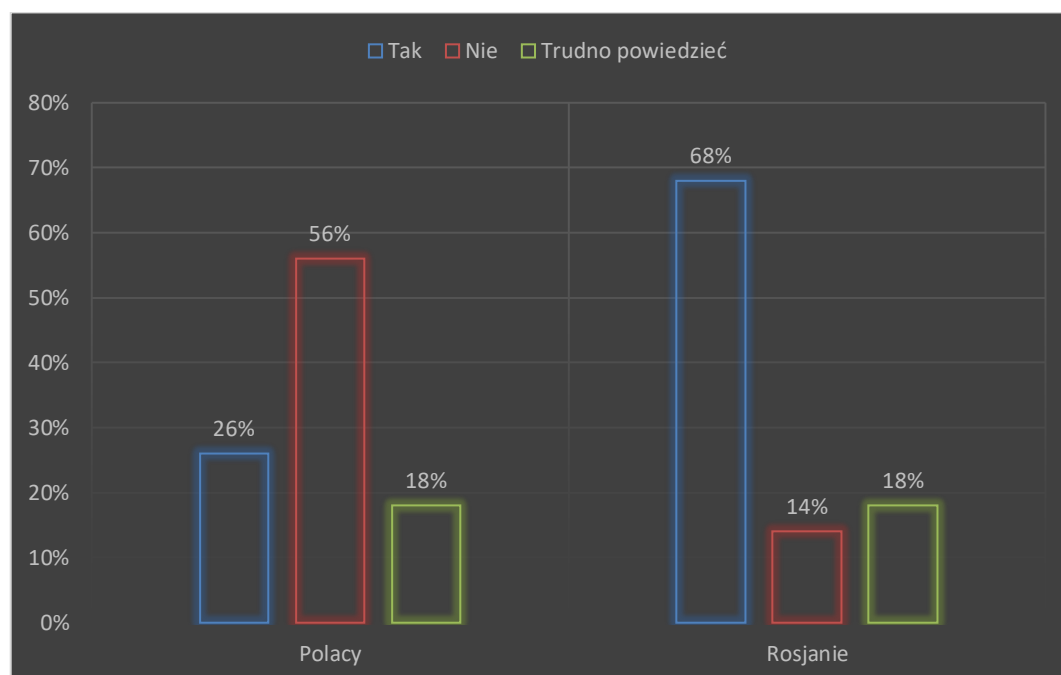
ruch przygraniczny uczestnicy grupy badawczej wymieniali kolejki na granicy (6%) oraz kampanie promujące współpracę transgraniczną (3%)⁷⁵³.

W odniesieniu do powyższego respondenci rosyjscy (Wykres 6), podobnie jak i polscy, głównej przyczyny determinującej ruch przygraniczny upatrywali w kursie walut (68%). Ich zdaniem wyznacznikiem udanych zakupów w Polsce jest silny kurs rubla, który sprawia, że zakupy w Polsce stają się dla nich bardziej opłacalne. Niemniej ważna i równie pozytywnie oceniana jest możliwość odzyskania podatku VAT, czyli tzw. zakupy „TAX FREE” (18%), oraz doskonała jakość polskich towarów i usług (14%). W przeprowadzonych wywiadach rosyjscy konsumenci podkreślali bardzo dobrą jakość polskich towarów oraz branży usługowej, łatwą ich dostępność oraz profesjonalną promocję. Największym zainteresowaniem od lat cieszy się przede wszystkim polska żywność, odzież, meble i elektronarzędzia. Rosjanie coraz chętniej korzystają także z usług świadczonych przez gabinety medyczne, kosmetyczne, stomatologiczne, warsztaty mechaniczne oraz branżę turystyczno-rekreacyjną.

⁷⁵³ Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

Pytanie 5 ankiety nr 1: Czy poleciliby/polecilaby Pan/i podróż w ramach współpracy transgranicznej swoim bliskim lub znajomym?

Wykres 8. Czy poleciliby/ polecilaby Pan/i podróż w ramach współpracy transgranicznej swoim bliskim lub znajomym?



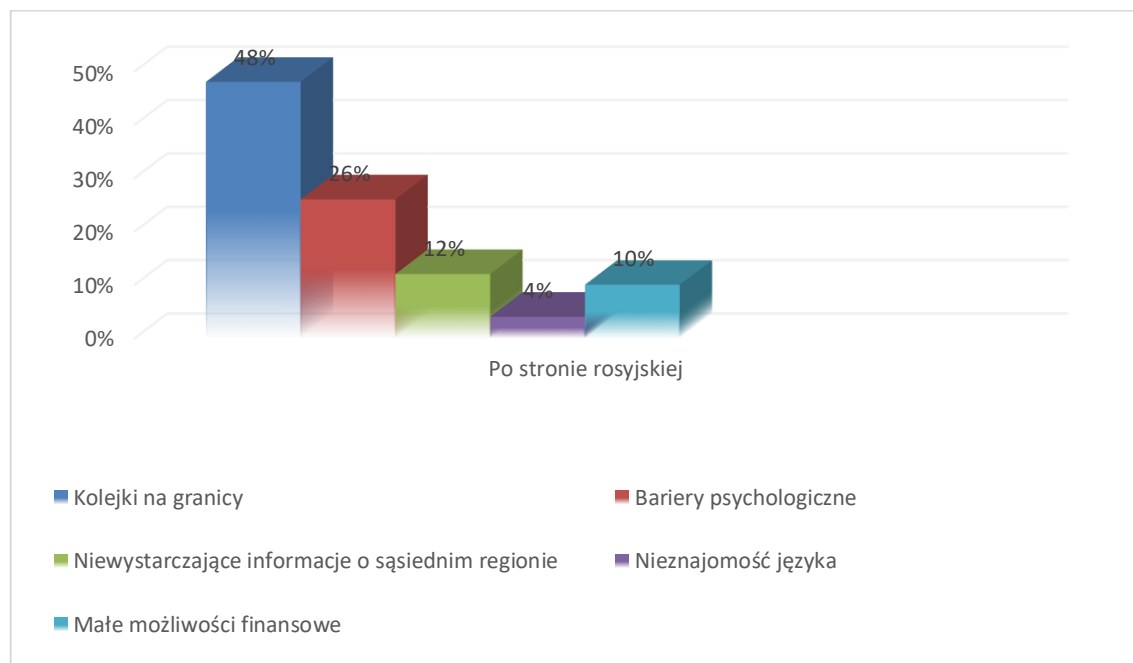
Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie, czy poleciliby Państwo podróż do obwodu królewieckiego w ramach współpracy transgranicznej swoim bliskim lub znajomym (Wykres 8) 56% polskich respondentów odpowiedziało przecząco⁷⁵⁴, 26% twierdząco, zaś 18% uznało, iż trudno im to jednoznacznie stwierdzić. Ponad połowa rosyjskich ankietowanych (68%) zadeklarowała, że zdecydowanie polecilaby podróż do Polski swoim bliskim lub znajomym, natomiast 14% była zdania przeciwnego. Dla 18% trudno zdecydować, czy poleciloby podróż do Polski czy nie.

⁷⁵⁴ Polacy w wywiadach podkreślali, iż jadąc do Rosji nie czują się bezpiecznie. Twierdzili, że mało który z obywateli RP, decyduje się na podróż w głąb obwodu, rzadko kto odwiedził chociażby miasto Kaliningrad. Najczęściej zaopatrują się w przygranicznych sklepikach lub miastach i od razu wracają do domu. Zdaniem jednego z badanych „(...) Tam nie ma czego szukać”. Większość odpowiedzi polskich respondentów wybrzmiewała w podobnym tonie. Bardzo zachowawczo mówili oni o podróżach do Rosji. Podkreślali, że są pełni obaw i dalece idącego dystansu. Dodawali, że przypadki korupcji, wymuszeń, kontroli i kar nakładanych przez rosyjskie służby graniczne, celne oraz służby bezpieczeństwa w znacznym stopniu te obawy potęgują. Dodawali, że „(...) ludzie tam nie są źli, ale system i działania służb mu podległych są dla nas Polaków nie do zaakceptowania”.

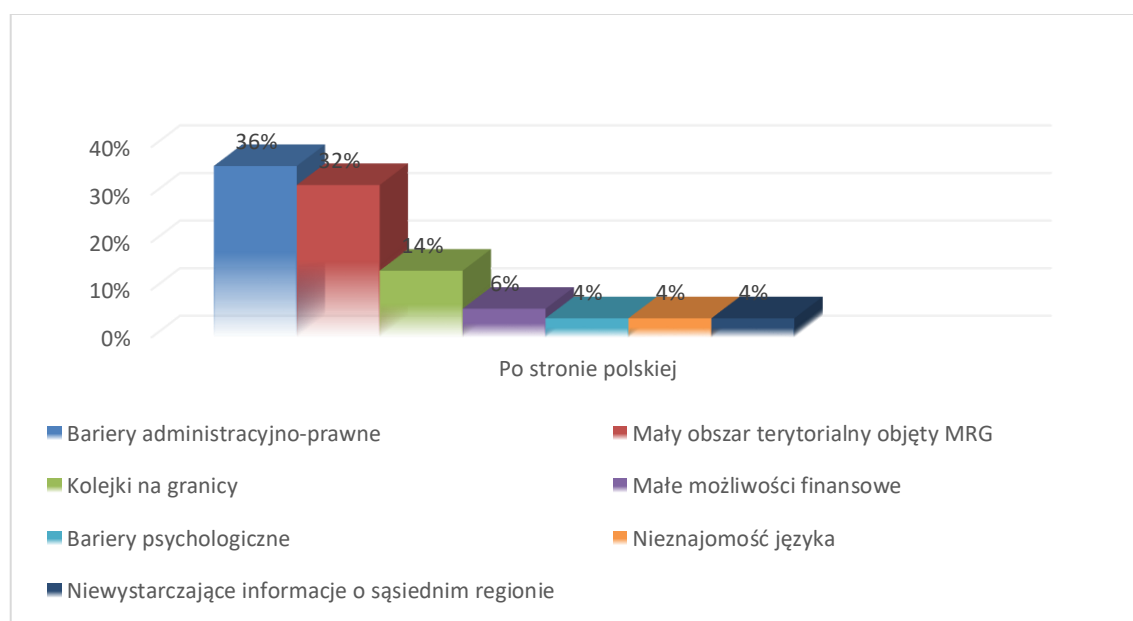
Pytanie 6 ankiety nr 1: Jakie czynniki według Pana/i utrudniają współpracę transgraniczną?

Wykres 9. Jakie czynniki według Pana/i utrudniają współpracę transgraniczną?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Wykres 10. Jakie czynniki według Pana/i utrudniają współpracę transgraniczną?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Wśród czynników utrudniających współpracę transgraniczną występujących po stronie rosyjskiej (Wykres 9) polscy ankietowani wymienili: kolejki na granicy (48%), bariery psychologiczne (26%), niewystarczające informacje o sąsiednim regionie (12%), oraz małe możliwości finansowe (10%). W mniejszym zakresie za barierę uznano nieznajomość języka (4%)⁷⁵⁵.

W przypadku barier występujących po stronie polskiej (Wykres 10), najczęściej wymieniano: bariery administracyjno-prawne, w tym trudności w uzyskaniu wizy (36%); mały obszar terytorialny objęty małym ruchem granicznym (32%); kolejki na granicy (14%); małe możliwości finansowe (6%). W mniejszym zakresie za barierę uznano: niewystarczające informacje o sąsiednim regionie (4%), nieznajomość języka (4%), bariery psychologiczne (4%)⁷⁵⁶.

W wywiadach polscy podróżni podkreślali, iż stosunkowo niewiele wiedzą o obwodzie królewieckim. Aż 98% polskich respondentów twierdziło, że nigdy podczas podróży do enklawy nie pojechali w głąb obwodu, bowiem wciąż odczuwają bardzo żywą i silną obawę przed tym, co rosyjskie. Ich zdaniem, podróżni decydujący się pojechać chociażby do miasta Kaliningrad, już na przejściu granicznym są bardzo rygorystycznie i drobiazgowo kontrolowani przez rosyjskie służby graniczne, a następnie na trasie do Kaliningradu (nawet kilkukrotnie) sprawdzani przez rosyjską milicję i Federalną Służbę Bezpieczeństwa. Zdaniem respondentów, jeśli podczas kontroli zostaną stwierdzone nawet niewielkie nieprawidłowości, obywatele RP karani są wysokimi mandatami (najczęściej bez pokwitowania). To wszystko sprawia, że Polacy poruszają się najczęściej w niedalekiej odległości od przejść granicznych. Zdaniem badanych zdarzenia tego typu z pewnością nie sprzyjają ocieplaniu kontaktów polsko-rosyjskich.

W rozmowach z Rosjanami najczęściej przejawiał się problem wiz oraz stosunkowo niewielkiego obszaru polskiej strefy MRG.

Przyglądając się wynikom analiz, można stwierdzić, iż respondenci dostrzegają trzy podstawowe bariery hamujące współpracę na pograniczu polsko-rosyjskim są to m.in.: przeszkody administracyjno-prawne (niespójne prawo, zawile procedury graniczne i celne itp.), długi czas oczekiwania na odprawę graniczną i celną (kolejki na granicy), brak środków finansowych w tym niekorzystny kurs walut. Rzadziej wymieniane były: zbyt mały obszar objęty MRG w Polsce; bariery psychologiczne związane ze stereotypami; niedostateczna promocja terenów przygranicznych, w tym ograniczony

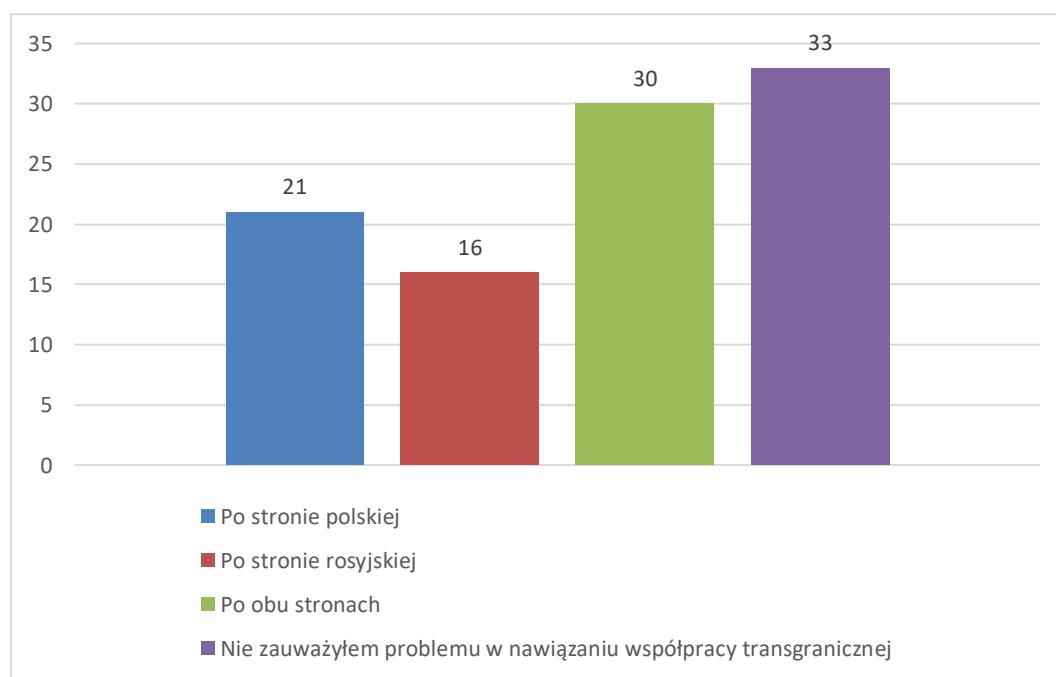
⁷⁵⁵ Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

⁷⁵⁶ Ibidem.

dostęp do informacji na temat atrakcji turystycznych i walorów naturalnych; bariery wynikające z nieznajomości języka sąsiada. Co ciekawe, respondenci uznali, że brak poprawnej znajomości języka sąsiada nie stanowi większego problemu w relacjach polsko-rosyjskich, gdyż większość mieszkańców obu stref przygranicznych zna co najmniej jego podstawy.

Pytanie 7 ankiety nr 1. Po której ze stron zauważa Pan/i więcej utrudnień w nawiązywaniu współpracy transgranicznej?

Wykres 11. Po której ze stron zauważa Pan/i więcej utrudnień w nawiązywaniu współpracy transgranicznej?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

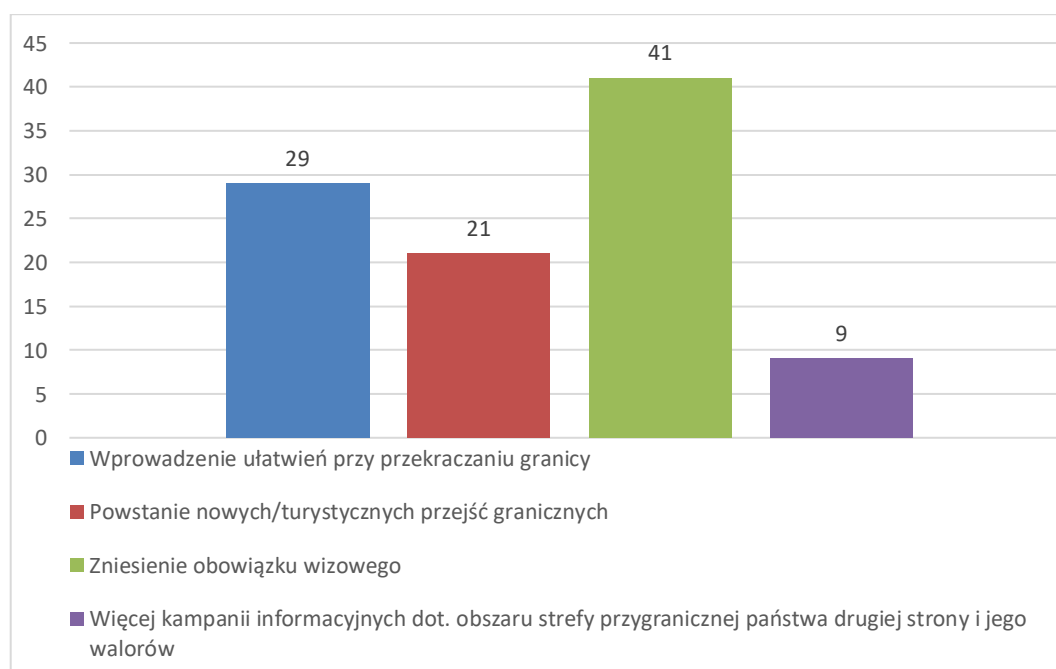
Na pytanie, po której ze stron respondenci zauważyli więcej utrudnień w nawiązywaniu współpracy transgranicznej (Wykres 11) 33% ankietowanych było zdania, iż w ogóle nie zauważyli tego typu problemu, a 30% wskazała obie strony. Dla 21% ankietowanych więcej utrudnień napotkać można po stronie polskiej, a 16% widziało więcej utrudnień leżących po stronie rosyjskiej⁷⁵⁷.

⁷⁵⁷ Ibidem.

W wywiadach respondenci wskazywali, iż trudności w nawiązaniu współpracy transgranicznej wynikają w dużej mierze z przepisów prawa UE, które Polska musiała przyjąć wraz z akcesją do Wspólnoty. Zdaniem badanych należy dążyć do ograniczenia wszelakich barier dzielących Polskę i Rosję, a tym samym przybliżać obwód królewiecki do Europy. Zdaniem uczestników grupy badawczej potencjał w powyższym zakresie jest ogromny, potrzeba jednak większego zaangażowania począwszy od szczebla lokalnego po regionalny i państwowy.

Pytanie 8 ankiety nr 1: Jakie czynniki wg Pana/i mogłyby spowodować usunięcie barier we współpracy transgranicznej?

Wykres 12. Jakie czynniki wg Pana/i mogłyby spowodować usunięcie barier we współpracy transgranicznej?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

W pytaniu o ewentualne propozycje zmierzające do usunięcia barier (Wykres 12) respondenci wskazali na konieczność zniesienia obowiązku wizowego (41% ogółu ankietowanych). W dalszej kolejności wskazywano na: wprowadzenie ułatwień przy przekraczaniu granicy (29%), powstanie nowych/turystycznych przejść granicznych

(21%), zwiększenie kampanii informacyjnych dotyczących obszaru polsko-rosyjskiego pogranicza i jego walorów (9%)⁷⁵⁸. Ponadto (w wywiadach) proponowali oni:

- zmniejszenie biurokracji;
- skrócenie czasu odprawy granicznej;
- likwidację długiego czasu oczekiwania na granicach poprzez wyodrębnienie dodatkowych pasów odpraw, w tym pasów dla ruchu pieszego;
- wspólne projekty kulturalne, sportowe, proekologiczne i naukowe.

W dalszej kolejności poddawano propozycje zwiększenia środków finansowych na realizację różnorodnych projektów transgranicznych z wykorzystaniem funduszy pomocowych UE; konieczność udoskonalenia obowiązujących przepisów prawnych poprzez ujednolicenie i uproszczenie procedur celnych, granicznych, administracyjnych, finansowych i podatkowych oraz uregulowań odnoszących się do podejmowania i prowadzenia współpracy transgranicznej pomiędzy stronami. Podkreślano konieczność promocji obu regionów w celu wzajemnego poznania walorów naturalnych i atrakcji turystycznych oraz kreowania pozytywnego wizerunku sąsiada. Polscy podróżni podnosili problem przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym po stronie rosyjskiej⁷⁵⁹.

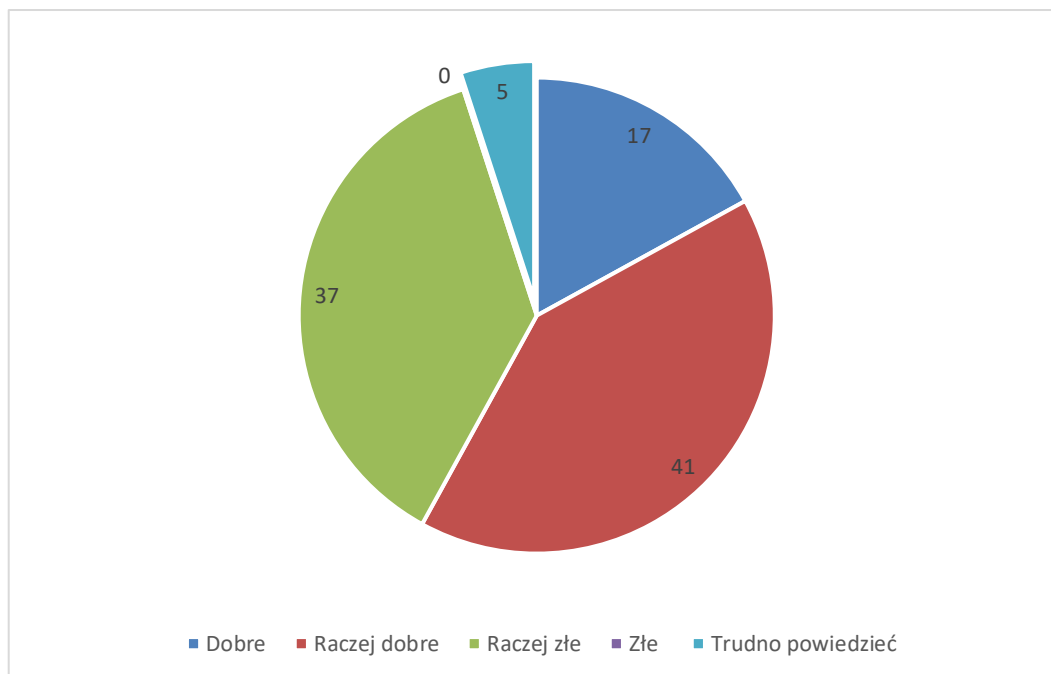
Należy uściślić, iż wszelkie zaproponowane przez respondentów propozycje zmierzające do usunięcia barier wymagają zarówno odpowiedniego klimatu politycznego, jak i spójnej w tym zakresie polityki zagranicznej obu państw. Historia najnowszych stosunków polsko-rosyjskich pokazuje jasno, że wszelkie napięcia na linii Warszawa – Moskwa miały swoje odbicie również na relacjach na szczeblach lokalnym i regionalnym. Dlatego tak ważnym było, aby stworzyć pozytywny polityczny klimat, aby stanowił on przyczynek do aktywnego i pozytywnego kształtowania współpracy na najniższym szczeblu na pograniczu polsko-rosyjskim.

⁷⁵⁸ Ibidem.

⁷⁵⁹ Polscy podróżni chcąc wjechać do obwodu królewieckiego obowiązani są do umieszczenia w paszporcie lub w deklaracji celnej 10 zł, lub 150 rubli. W sytuacji gdy gotówki tam nie będzie, auto wraz z pasażerami kierowane jest na boczny pas gdzie oczekuje nawet do kilku (a niekiedy nawet kilkunastu) godzin na przeprowadzenie kontroli szczegółowej. Jest to proceder powszechny, pojawiający się na wszystkich rosyjskich przejściach granicznych. Podróżny, któremu zależy na czasie, i który chce wjechać na teren rosyjskiej enklawy musi zapłacić.

Pytanie 9 ankiety nr 1: Jak Pan/i ocenia stan stosunków polsko-rosyjskich?

Wykres 13. Jak Pan/i ocenia stan stosunków polsko-rosyjskich?



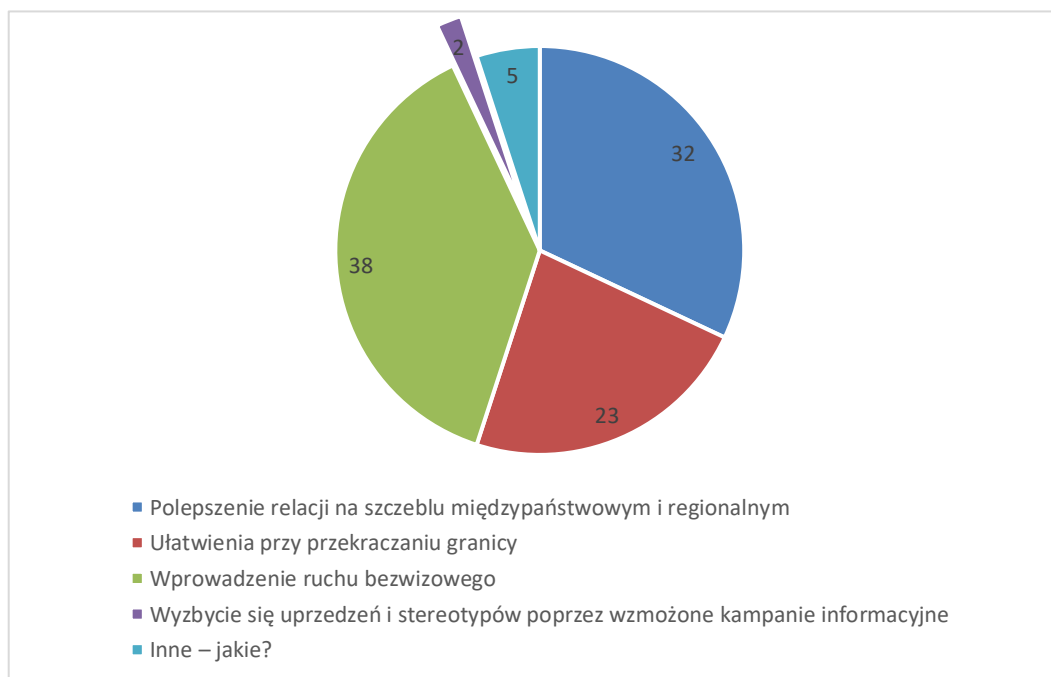
Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie, jak respondenci oceniają stan stosunków polsko-rosyjskich (Wykres 13) 41% ankietowanych oceniło je jako raczej dobre, niewiele mniej, bo 37% uznało je za raczej złe. Zdaniem niemal 1/5 badanych (17%) są one zdecydowanie dobre, a dla 5% uczestników badań trudno jednoznacznie określić jakie te relacje faktycznie są. Optymistycznym pozostaje fakt, że, żaden z respondentów nie uznał relacji polsko-rosyjskich za zdecydowanie złe⁷⁶⁰.

⁷⁶⁰ Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

Pytanie 10 ankiety nr 1: Co wg Pana/i mogłoby wpłynąć na polepszenie relacji polsko-rosyjskich?

Wykres 14. Co wg Pana/i mogłoby wpłynąć na polepszenie relacji polsko-rosyjskich?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Respondenci poproszeni o możliwość wskazania czynności, podjęcie których mogłoby wpłynąć na polepszenie relacji bilateralnych (Wykres 14) wskazali na pierwszym miejscu wprowadzenie całkowitego ruchu bezwizowego na pograniczu polsko-rosyjskim (38% ogółu badanych). W dalszej kolejności wymienili oni: polepszenie relacji na szczeblu państwowym (32%), ułatwienia przy przekraczaniu granicy (23%), wyzbycie się uprzedzeń i stereotypów poprzez kampanie informacyjne (2%). W wywiadach respondenci wskazywali także na konieczność nawiązywania kontaktów kulturalnych, biznesowych i towarzyskich oraz różnorodne działania promocyjne.

Reasumując tematykę ankiet dotyczącą barier dla rozwoju współpracy transgranicznej można pokusić się o stwierdzenie, że istotną rolę odgrywa tutaj brak wiedzy na ten temat. W wywiadach respondenci podkreślali, że nadal stosunkowo niewiele wiedzą o samym zagadnieniu „współpraca transgraniczna”, jak też towarzyszących jej zasadach. W zdecydowanej większości twierdzili oni, że jadą do sąsiedniego kraju w określonym celu (najczęściej są to zakupy) i zaraz wracają. Tego

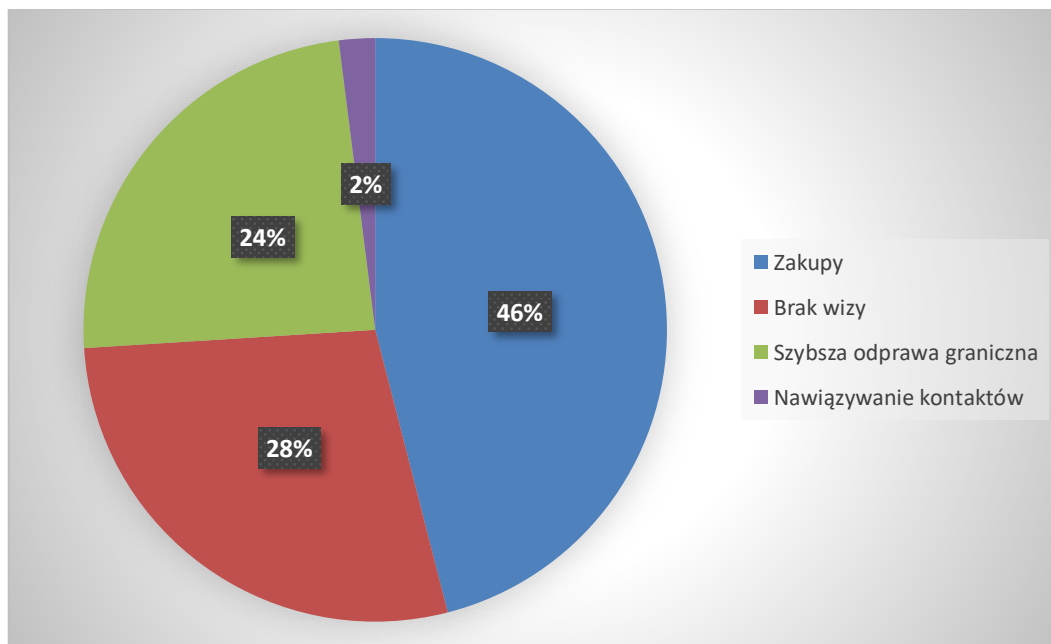
typu działanie świadczyć może, iż Polaków i Rosjan wciąż dzieli bariera, którą ciężko było usunąć (nawet przed pełnoskalową wojną na Ukrainie). Stosunkowo niewielu spośród uczestników grupy badawczej wykazywało chociażby niewielkie zainteresowanie głębszym poznaniem tego, co znajduje się po drugiej stronie granicy. Z analizy ankiet i wywiadów wynika, że Rosjanie w stosunku do Polaków są bardziej otwarci na poznawanie drugiego państwa. Ma to zapewne swe odzwierciedlenie w tym, iż dla wielu Rosjan Polska to kraj tranzytowy do Europy Zachodniej.

Respondenci wskazywali także na potrzebę zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na realizację różnorodnych projektów transgranicznych z wykorzystaniem funduszy pomocowych UE. Zwracali uwagę na konieczność udoskonalenia obowiązujących przepisów prawnych poprzez ujednolicenie i uproszczenie procedur: celnych, granicznych, administracyjnych, finansowych i podatkowych oraz uregulowań odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej pomiędzy stronami. Podkreślano potrzebę wzmożenia akcji promujących oba regiony w celu wzajemnego poznania walorów naturalnych i atrakcji turystycznych oraz kreowania pozytywnego wizerunku sąsiada. Polscy podróżni krytycznie odnosili się do problemu korupcji mającej miejsce na rosyjskich przejściach granicznych wskazując na konieczność podjęcia działań w celu jej przeciwdziałania.

Należy uściślić, iż wszelkie zaproponowane przez respondentów propozycje zmierzające do usunięcia barier wymagają zarówno odpowiedniego klimatu politycznego jak i spójnej polityki zagranicznej obu państw w tym zakresie. W obecnej sytuacji geopolitycznej jest to po prostu nie możliwe.

Pytanie 11 ankiety nr 1: Z czym kojarzy się Panu/i mały ruch graniczny?

Wykres 15. Z czym kojarzy się Panu/i mały ruch graniczny?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie, z czym kojarzy się respondentom MRG (Wykres 15) najczęściej z nich odpowiedziało, że z możliwością zrobienia zakupów (46% ogółu respondentów). Następnie wskazywano na: brak wizy (28%), szybszą odprawę graniczną (24%), nawiązywanie kontaktów (prywatnych, kulturalnych i ekonomicznych) (2%)⁷⁶¹.

Analiza wyników ankiety wskazuje, że blisko połowa uczestników grupy badawczej utożsamiała reżim przede wszystkim z możliwością dokonania zakupów. Co więcej, każdy z respondentów na potrzeby przeprowadzonego wywiadu deklarował zrobienie mniejszych lub większych sprawunków po tzw. „drugiej stronie granicy”. Warto dodać, że wyniki badań pokrywają się także ze stanowiskiem przedstawicieli handlowych, samorządowych, podatkowych, jak i przekazem prezentowanym przez media. Z licznych reportaży i audycji poświęconych problematyce MRG jednoznacznie wynika, że Rosjanie bardzo chętnie wydają pieniądze w polskich sklepach, tak samo jak Polacy w rosyjskich. Różnica tkwi jedynie w nabywanym asortymencie. Rosjanie w większości kupują: żywność, odzież, sprzęt elektroniczny, meble i zabawki; Polacy

⁷⁶¹ Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

zaś: paliwa, alkohol, wyroby tytoniowe oraz słodycze⁷⁶². Kolejnym czynnikiem, na który zwrócili uwagę podróżni (niemal 1/3 ogółu badanych) był brak konieczności posiadania wizy. Przypomnieć warto, że dla wielu mieszkańców enklawy uzyskanie wizy Schengen było kłopotliwe, jak i wiązało się z niemałymi kosztami⁷⁶³. Niemal co czwarty respondent zauważył, że reżim korzystnie wpłynął na szybszą odprawę dokonywaną przez służby graniczne. Zastosowanie szeregu nowych rozwiązań podczas odprawy i kontroli granicznej spowodowane było wdrożeniem zasad kontroli uproszczonej (wynikającej m.in.: z odstąpienia od konieczności zliczania dni pobytu cudzoziemca; zaniechania sprawdzania środków finansowych potrzebnych na wjazd; rezygnacji z kontroli posiadania dokumentów uzasadniających cel pobytu; zaprzestania zamieszczania w paszportach stempli kontroli granicznej).

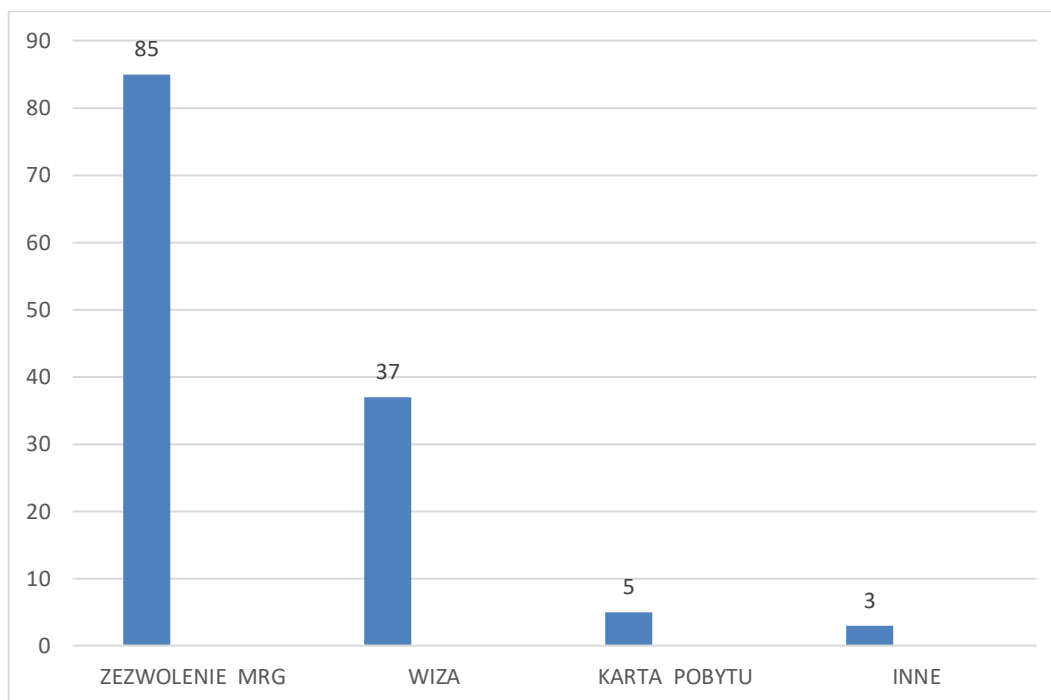
Warto jeszcze podkreślić, że zaledwie 2% uczestników grupy badawczej uznało, że MRG kojarzy się im z możliwością łatwiejszego nawiązywania kontaktów prywatnych, kulturalnych i ekonomicznych (czyli fundamentalnych zasad, dla których powołano instytucję MRG). W wywiadach większość respondentów twierdziła, że nie widzi potrzeby „bratania się”, czy też utrzymywania bliższych kontaktów z mieszkańcami państwa drugiej strony. Potwierdzenie znalazła zatem tutaj hipoteza, postawiona we wstępnej części dysertacji, mówiąca, iż relacje polsko-rosyjskie są niezwykle specyficzne nie tylko na szczeblu rządowym, regionalnym, ale również i lokalnym. Wyniki badań ankietowych potwierdzają również tezę, że Polaków i Rosjan we wzajemnych relacjach cechuje nieufność.

⁷⁶² <https://radioolsztyn.pl/rosjanie-robia-w-polsce-coraz-wieksze-zakupy/0166799>, [dostęp 20.05.2018]; <https://gazetaolsztynska.pl/386410,Maly-ruch-graniczny-Rosjanie-maja-sposob-na-zakupy-w-Polsce.html>, [dostęp 05.10.2016]; <https://wpolityce.pl/polityka/151353-rosjanie-masowo-kupuja-w-polsce-mieso-wedliny-i-nabial>, [dostęp 07.06.2014].

⁷⁶³ W odniesieniu do znacznej części obywateli RP podróże do obwodu królewieckiego stały się atrakcyjne dopiero z chwilą obowiązywania MRG. W wywiadach polscy podróżni podkreślali, iż niewielu mieszkańców polskiego pogranicza posiada (bądź kiedykolwiek posiadało) rosyjską wizę. Dopiero wprowadzenie nowych rozwiązań tj. zaświadczenia MRG skłoniło ich do wyjazdu (nieraz po raz pierwszy) do rosyjskiej enklawy.

Pytanie 12 ankiety nr 1: Jakie (oprócz paszportu) posiada Pan/i inne ważne dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy polsko-rosyjskiej?

Wykres 16. Jakie (oprócz paszportu) posiada Pan/i inne ważne dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy polsko-rosyjskiej?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie, jakie (oprócz paszportu) inne ważne dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy polsko-rosyjskiej posiadają respondenci (Wykres 16), wymienili oni w pierwszej kolejności zezwolenie MRG (85% badanych), wizę (37%), kartę pobytu (5%). Posiadanie innego dokumentu pobytowego deklarowało jedynie 3% ankietowanych⁷⁶⁴.

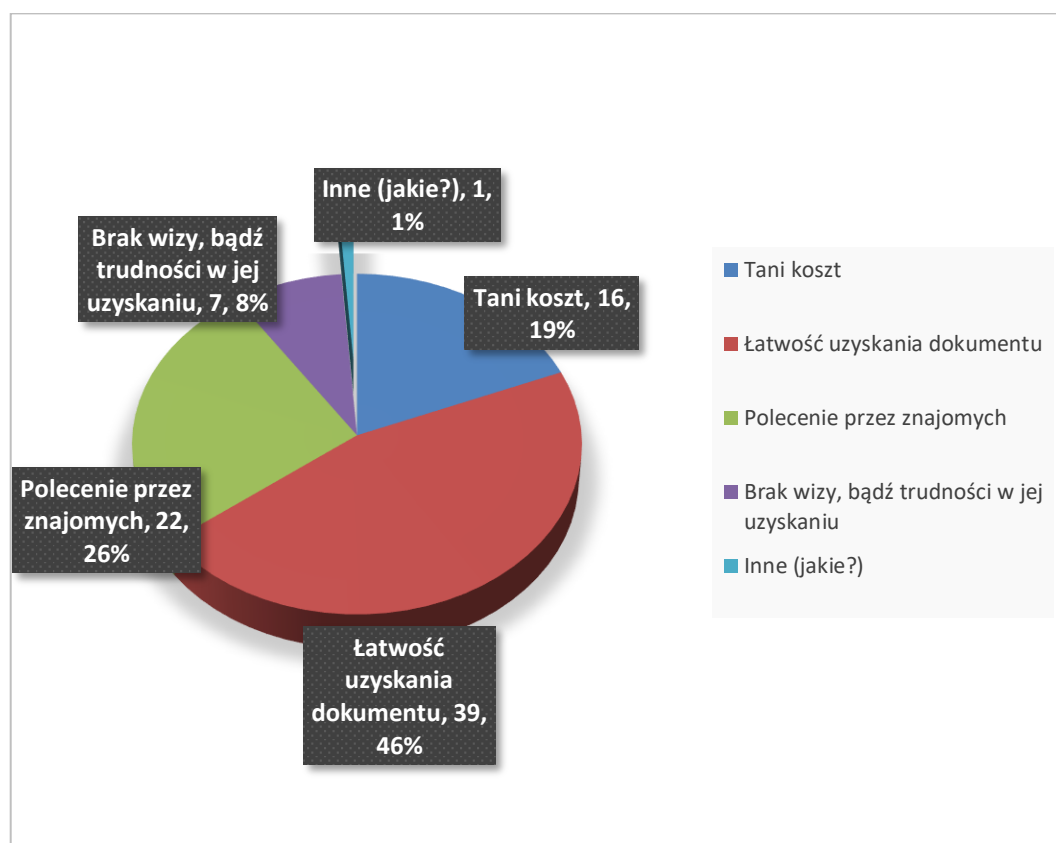
Warto podkreślić, iż duży odsetek badanych, głównie osób zamieszkujących obszar rosyjskiej enklawy, posiadał zarówno zezwolenie MRG jak i wizę (co w praktyce oznaczać może, że osoby te wyjeżdżały bądź zamierzały wyjeżdżać poza obszar objęty MRG). W zakresie analizowanej materii nieco inaczej przedstawia się sytuacja mieszkańców polskiej strefy przygranicznej, gdyż żaden z przedstawicieli tej grupy respondentów, oprócz zezwolenia MRG, nie posiadał rosyjskiej wizy, karty pobytu ani innego dokumentu pobytowego uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium

⁷⁶⁴ Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

Federacji Rosyjskiej. Przyjąć zatem można, iż celem podróży tych osób był jedynie obwód królewiecki, a nie inny obszar Rosji.

Pytanie 13 ankiety nr 1: Co skłoniło Pana/ią do ubiegania się o wydanie zezwolenia MRG?

Wykres 17. Co skłoniło Pana/ią do ubiegania się o wydanie zezwolenia MRG?



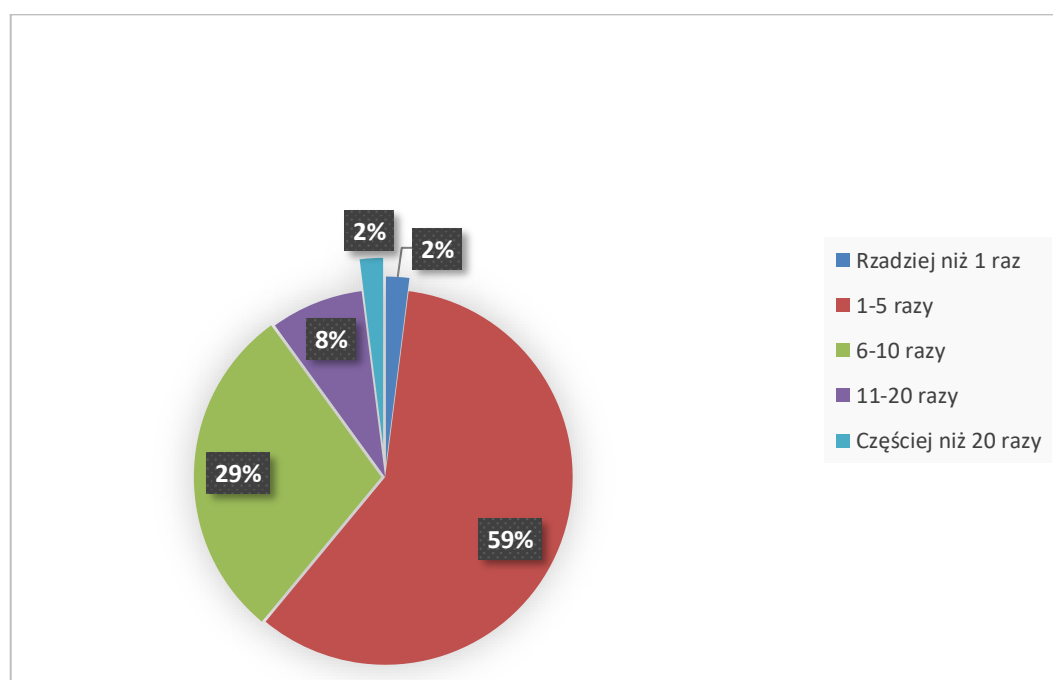
Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło głównych powodów, dla których respondenci zdecydowali się ubiegać o wydanie zezwolenia MRG (Wykres 17). To pytanie ankiety dotyczyło 85 osób biorących udział w badaniu, które wcześniej zadeklarowały (zgodnie z 12 pytaniem ankiety nr 1), że takie zezwolenia posiadają. Łatwość uzyskania dokumentu była najczęściej wybieraną opcją przez ankietowanych (39 osób), 22 stwierdziły, iż podjęły decyzję pod wpływem opinii znajomych, zaś 16 osób opowiedziało się za tanim kosztem dokumentu. Dla 7 respondentów głównym powodem ubiegania się o zezwolenie MRG był brak posiadania wizy bądź trudności w jej

uzyskaniu. Opcję – Inne (jakie?) wybrała 1 osoba uzupełniając kolumnę wpisem – „względy osobiste”⁷⁶⁵.

Pytanie 14 ankiety nr 1: Jak często przekracza Pan/i granicę polsko-rosyjską w okresie 1 miesiąca?

Wykres 18. Jak często przekracza Pan/i granicę polsko-rosyjską w przeciągu 1 miesiąca?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie o częstotliwość przekraczania granicy polsko-rosyjskiej (Wykres 18) zdecydowana większość respondentów wybrała opcję 1-5 razy w okresie 1 miesiąca (59%); 29% badanych wybrało wariant 6-10 razy; 8% stwierdziło, iż przekraczają granicę od 11 do 20 razy w miesiącu. Po 2% respondentów wybrało opcje skrajne, czyli rzadziej niż raz, oraz częściej niż 20 razy w miesiącu⁷⁶⁶.

Zestawiając wyniki badań można przyjąć, iż zdecydowana większość respondentów deklaruowała, że przekracza granicę polsko-rosyjską średnio raz-dwa razy w tygodniu. W wywiadach rosyjscy podróżnicy twierdzili, iż przyjeżdżają do Polski średnio dwa razy w tygodniu głównie po zakupy dla siebie, członków rodziny oraz sąsiadów. Ich

⁷⁶⁵ Ibidem.

⁷⁶⁶ Ibidem.

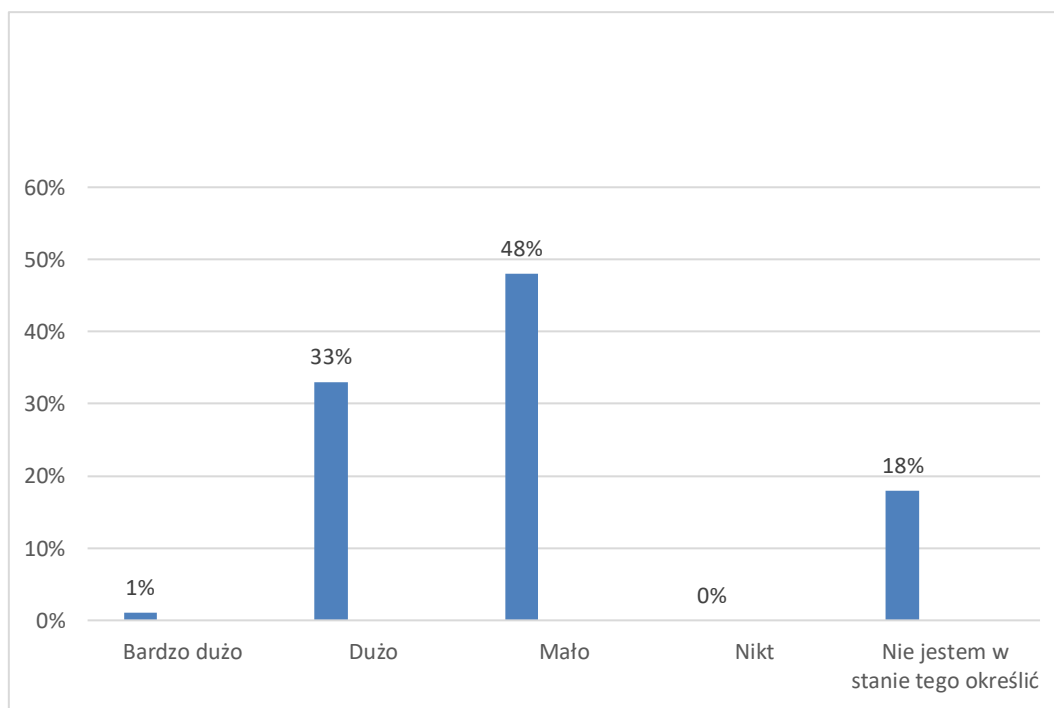
zdaniem taka częstotliwość jest najbardziej optymalna dla zwyczajnego rosyjskiego konsumenta („Nie ma potrzeby jeździć częściej. Mi wystarczy, że przyjadę raz czasami dwa razy w tygodniu. Zrobię zakupy i wracam. Gdy ja nie mogę jechać, bo jestem w pracy, to jedzie mój sąsiad”). Tego typu stanowisko (podczas przeprowadzanych wywiadów) było prezentowane bardzo często. Sporadycznie pojawiały się osoby twierdzące, że przekraczają ten odcinek granicy nawet do 5 razy w tygodniu. Na zadane pytanie, skąd tak duża intensywność w tego typu podróżach, w większości przypadków powtarzała się odpowiedź, że jadą „do kolegi” lub „do pana”⁷⁶⁷.

Częstotliwość podróży mieszkańców polskiej strefy przygranicznej, wg. wyników ankiet, jest znacznie mniejsza. W wywiadach deklarowali oni, że wystarcza im, że pojadą do Rosji 2-3 razy w miesiącu. Powodem podróży był najczęściej „pusty bak w samochodzie”. W rozmowach podkreślali oni, że zazwyczaj w polskich gospodarstwach domowych są średnio 1 bądź 2 auta, które trzeba zatankować. Stąd też taka częstotliwość wyjazdów do FR. Podczas wywiadu jeden z uczestników badań otwarcie przyznał, że „Rosyjskie paliwo jest lepszej jakości, a co ważniejsze, samochód można zatankować za pół ceny. Po co przepłacać w Polsce. A tak przyjadę, zatankuję samochód, kupię butelkę wódki, papierosy, dzieciom cukierków i wracam. Następnym razem jadę samochodem żony”.

⁷⁶⁷ Na zadane pytanie do jakiego kolegi/pana jadą lub wracają rosyjscy podróżni odpowiadali bardzo lakonicznie, w większości przypadków byli w stanie podać jedynie imię osoby do której jadą oraz miejscowość.

Pytanie 15 ankiety nr 1: Jak dużo znanych Panu/i osób podróżuje w ramach małego ruchu granicznego?

Wykres 19. Jak dużo znanych Panu/i osób podróżuje w ramach małego ruchu granicznego?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Respondenci zapytani o to, jak wiele znanych im osób podróżuje w ramach MRG (Wykres 19) najczęściej odpowiadali, iż niewielu (mało) 48% badanych; nieco mniej, 33% było zdania, że dużo; zaś 18% nie było w stanie tego stwierdzić. Jedna z ankietowanych osób zadeklarowała, iż bardzo dużo jej znajomych podróżuje w ramach MRG. Co ciekawe, żaden z respondentów nie wybrał opcji zawierającej stwierdzenie, że nikt spośród jego znajomych nie korzysta z zasad tego reżimu przy przekraczaniu granicy polsko-rosyjskiej⁷⁶⁸.

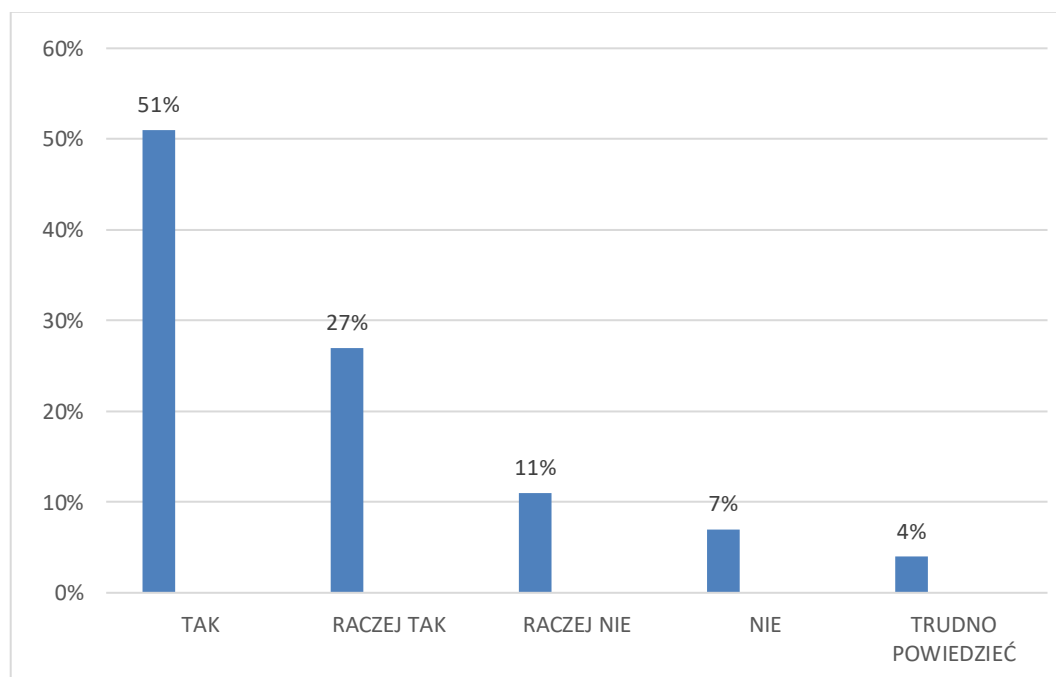
Zestawienie powyższych danych pokazuje jak popularną instytucją wśród mieszkańców polsko-rosyjskiego pogranicza stał się MRG. Respondenci w wywiadach wielokrotnie podkreślali, że nowa forma przekraczania granicy jest niezwykle atrakcyjna i przyjazna podróżnym⁷⁶⁹.

⁷⁶⁸ Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

⁷⁶⁹ Warto dodać, że zainteresowanie MRG systematycznie wzrastało, można by rzec, że od początku jego wprowadzenia, aż do momentu jego bezterminowego zawieszenia.

Pytanie 16 ankiety nr 1: Czy wg Pana/i mały ruch graniczny wpłynął na zwiększenie ruchu na polsko-rosyjskich przejściach granicznych?

Wykres 20. Czy wg Pana/i mały ruch graniczny wpłynął na zwiększenie ruchu na polsko-rosyjskich przejściach granicznych?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

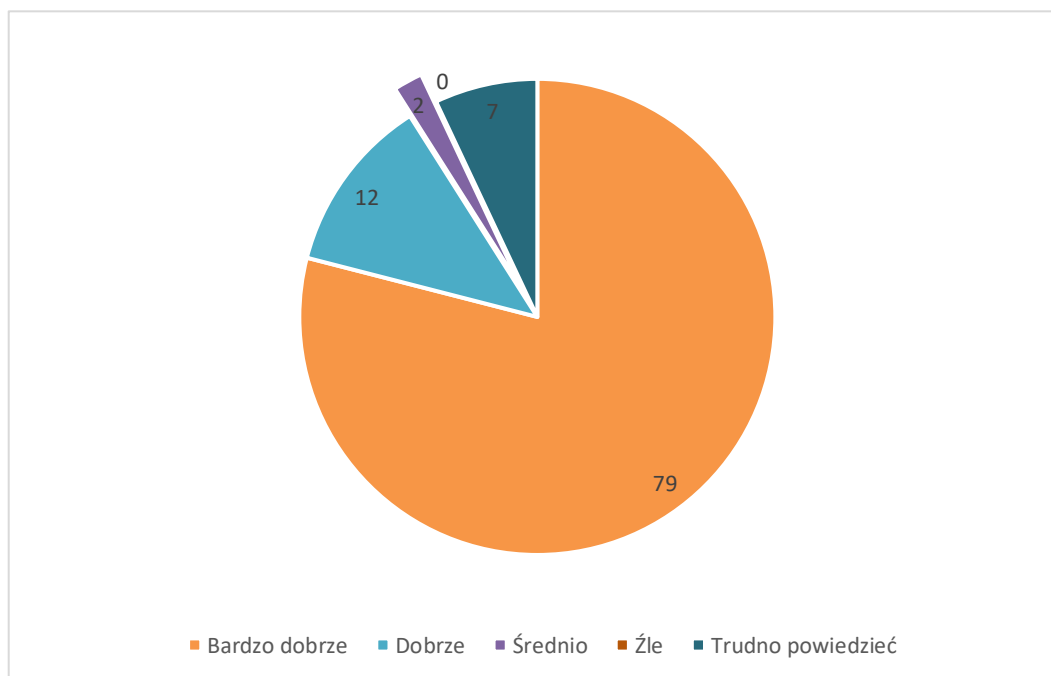
Na zadane respondentom pytanie, czy MRG wpłynął na zwiększenie ruchu na polsko-rosyjskich przejściach granicznych (Wykres 20), nieco ponad połowa uznała, że tak (51% ogółu badanych), 27% wybrała wariant raczej tak, a 11% ankietowanych raczej nie zauważyło różnicy w natężeniu ruchu granicznego. Żadnej zmiany w omawianym zakresie nie stwierdziło 7% badanych, zaś dla 4% respondentów trudno było to jednoznacznie stwierdzić⁷⁷⁰.

Przyglądając się powyższym danym bez większych wątpliwości można uznać, że MRG stał się przyczynkiem do znacznej intensyfikacji ruchu granicznego na pograniczu polsko-rosyjskim. Ponad $\frac{3}{4}$ wszystkich respondentów zauważyło wzrost natężenia ruchu na przejściach granicznych, co potwierdzają również dane liczbowe zarejestrowane przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej (dane te zostały omówione przy okazji przedstawiania zadań Straży Granicznej w świetle umowy o MRG).

⁷⁷⁰ Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

Pytanie 17 ankiety nr 1: Jak Pan/i ocenia funkcjonujący mały ruch graniczny?

Wykres 21. Jak Pan/i ocenia funkcjonujący mały ruch graniczny?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

W pytaniu 17 poproszono respondentów o opinię na temat funkcjonowania polsko-rosyjskiego MRG (Wykres 21). Ponad $\frac{3}{4}$ ogółu badanych uznała, że w ich ocenie funkcjonuje on bardzo dobrze (79% ogółu respondentów), a 12% dobrze. Dla 7% ankietowanych trudno było dokonać jednoznacznej oceny reżimu, zaś 2 % stwierdziło, iż ocenia go średnio (ani dobrze, ani źle). Co niezwykle istotne, żadna z osób biorących udział w ankiecie nie uznała funkcjonowania MRG za nieprawidłowe⁷⁷¹.

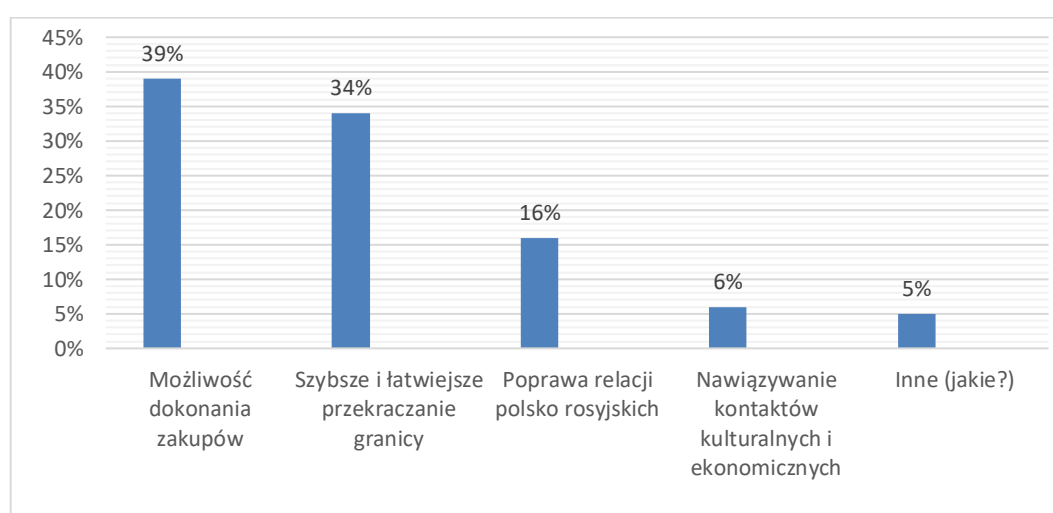
Dokonując analizy powyższych danych, przychylić się można do stwierdzenia, że 91% respondentów oceniło funkcjonowanie MRG jako pozytywne (dobre lub bardzo dobre). Podkreślić warto, że teza ta uzyskała potwierdzenie również w przeprowadzonych na potrzeby tej części rozprawy wywiadach. Żaden z uczestników grupy badawczej nie ocenił funkcjonowania MRG negatywnie, natomiast nader chętnie wymieniali oni liczne pozytywy wynikające z reżimu. Warto dodać, że mniej przychylne noty odnosiły się najczęściej do zbyt małego obszaru strefy MRG po stronie polskiej oraz słabym jej oznakowaniu. Zarówno rosyjscy, jak i polscy podróżni wielokrotnie optowali za potrzebą wprowadzenia w przyszłości całkowitego ruchu bezwizowego pomiędzy

⁷⁷¹ Ibidem.

Polską a obwodem królewieckim. Podkreślali, że chcieliby swobodnego przepływu osób, towarów i usług, tak jak ma to miejsce w całej strefie Schengen. Zdaniem jednego z respondentów „(...) Nadchodzi czas, aby całkowicie otworzyć Kaliningrad na Europę”.

Pytanie 18 ankiety nr 1: Jakie korzyści płynące z małego ruchu granicznego mógłby Pan/i wskazać?

Wykres 22. Jakie korzyści płynące z małego ruchu granicznego mógłby Pan/i wskazać?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Respondenci poproszeni o wskazanie korzyści płynących z MRG (Wykres 22) na pierwszym miejscu wymienili możliwość dokonania zakupów (39% ogółu ankietowanych), w dalszej kolejności wskazywano na: szybsze i łatwiejsze przekraczanie granicy (34%), poprawę relacji polsko-rosyjskich (16%), nawiązywanie kontaktów kulturalnych i ekonomicznych (6%). Opcję „Inne-jakie?” wybrało 5% ankietowanych, dla których najważniejszą korzyścią wynikającą z MRG był brak konieczności posiadania wizy przy przekraczaniu granicy⁷⁷².

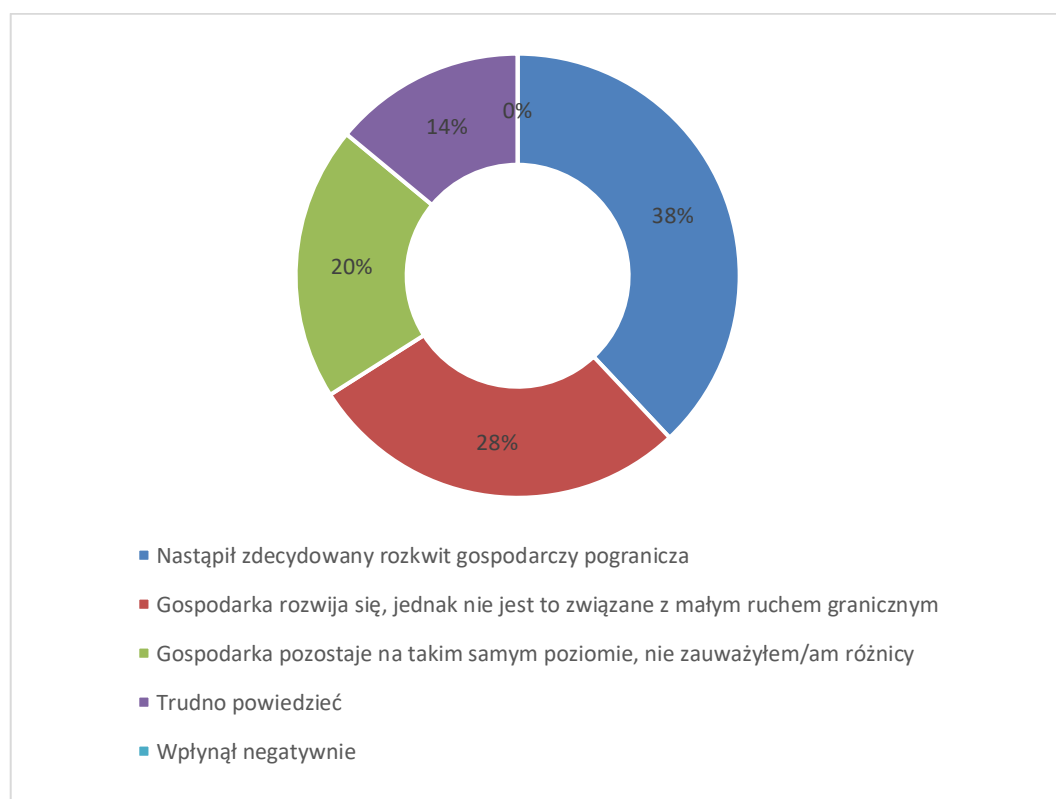
W sytuacji wymuszonego wyboru respondenci (niemalże w równym stopniu) za najważniejszą z korzyści płynących z MRG uznali możliwość dokonania zakupów oraz szybsze i łatwiejsze przekraczanie granicy. Podkreślali przy tym, że pomimo nie najlepszych stosunków polsko-rosyjskich okres funkcjonowania nowego reżimu znacząco przyczynił się do polepszenia relacji bilateralnych oraz korzystnie wpłynął na

⁷⁷² Ibidem.

rozwój gospodarki pogranicza. Dla lokalnych przedsiębiorców był to czas niezwykle korzystny. Wspomnieć należy chociażby fakt, że w okresie tym coraz większa liczba podmiotów gospodarczych zaczęła interesować się współpracą z sąsiadami zza granicy oraz zawierać z nimi porozumienia, podpisywać umowy i kontrakty. Dla stosunkowo niewielu, bo zaledwie 5% badanych (którzy wybrali w ankiecie opcję „Inne-jakie?”) największą korzyścią płynącą z reżimu był brak konieczności posiadania wizy oraz to, że powoli „Rosja otwiera się na Europę”.

Pytanie 19 ankiety nr 1: Jakie znaczenie wg Pan/i odgrywa mały ruch graniczny dla gospodarki obszarów objętych MRG?

Wykres 23. Jakie znaczenie wg Pan/i odgrywa mały ruch graniczny dla gospodarki obszarów objętych MRG?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie, o znaczenie jakie odgrywa MRG dla gospodarki objętych nim obszarów (Wykres 23) 38% badanych uznało, iż zauważyło zdecydowany rozkwit

gospodarczy pogranicza⁷⁷³; 28% respondentów było zdania, że gospodarka rozwija się swoim rytmem i nie jest to związane z obowiązywaniem reżimu; dla 20% badanych gospodarka pogranicza pozostaje na takim samym poziomie, jak przed okresem jego funkcjonowania; zaś 14% zadeklarowało, iż nie ma jednoznacznego zdania w tym zakresie. Żaden z respondentów nie stwierdził, aby MRG wywierał negatywny wpływ na gospodarkę regionu pogranicza⁷⁷⁴.

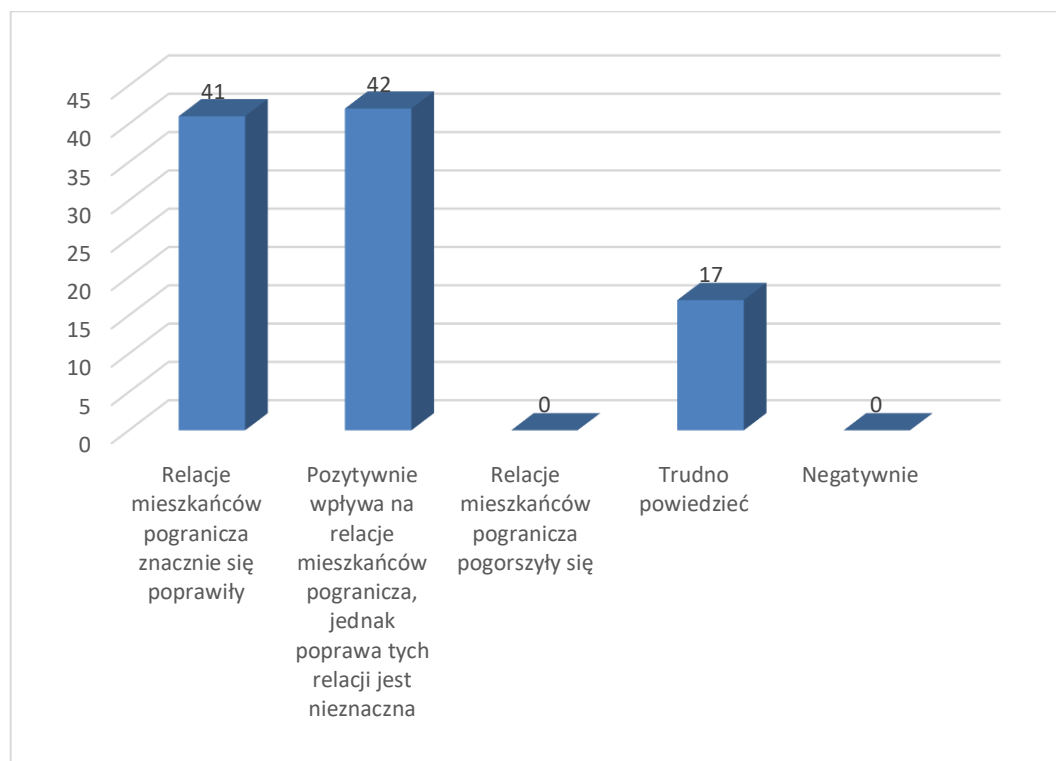
W wywiadach wielu respondentów podkreślało, że nigdy wcześniej rozwój pogranicza nie był tak dynamiczny. Wskazywano, że po objęciu tego obszaru reżimem MRG w niedalekiej odległości od przejść granicznych zaczęły powstawać nowe sklepy, warsztaty, a także duże supermarkety. „Tam jest pełno ludzi, towar wożą pełnymi wózkami, aż czasami w bagażnikach im się nie mieści. Niech kupują, niech płacą, dla nas to dobrze, że zostawiają tu swoje pieniądze” – podkreślał jeden z respondentów.

⁷⁷³ W wywiadach respondenci podkreślali, że zarówno w polskiej jak i rosyjskiej strefie przygranicznej powstało bardzo dużo sklepów nakierowanych pod klienta z Państwa-drugiej Strony. Po polskiej stronie granicy rozbudowana została sieć supermarketów (głównie spożywczych), baza noclegowa i gastronomiczna; po rosyjskiej zaś zwiększyła się liczba stacji benzynowych i małych sklepików przeważnie z asortymentem alkoholowym, wyrobami tytoniowymi i słodyczami. Zadbano o to, aby wszelkie ulotki promocyjne i bilbordy reklamowe opisane były dwujęzykowo, tak samo jak restauracyjne menu, czy informacje o możliwości zakupów TAX FREE. To wszystko po to aby zachęcić sąsiad-konsumenta oraz pokazać mu jakie towary i usługi są dostępne w regionie, jak też z jakich bonusów czy promocji może on skorzystać. Zob. D. Studzińska, *Wybrane aspekty transformacji funkcji i stopnia przenikalności granicy polsko-rosyjskiej*, Przegląd Geograficzny, T. 91 z. 4, Warszawa 2019, s. 561.

⁷⁷⁴ Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych.

Pytanie 20 ankiety nr 1: Czy i w jaki sposób mały ruch graniczny wpływa na wzajemne relacje mieszkańców pogranicza?

Wykres 24. Czy i w jaki sposób mały ruch graniczny wpływa na wzajemne relacje mieszkańców pogranicza?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

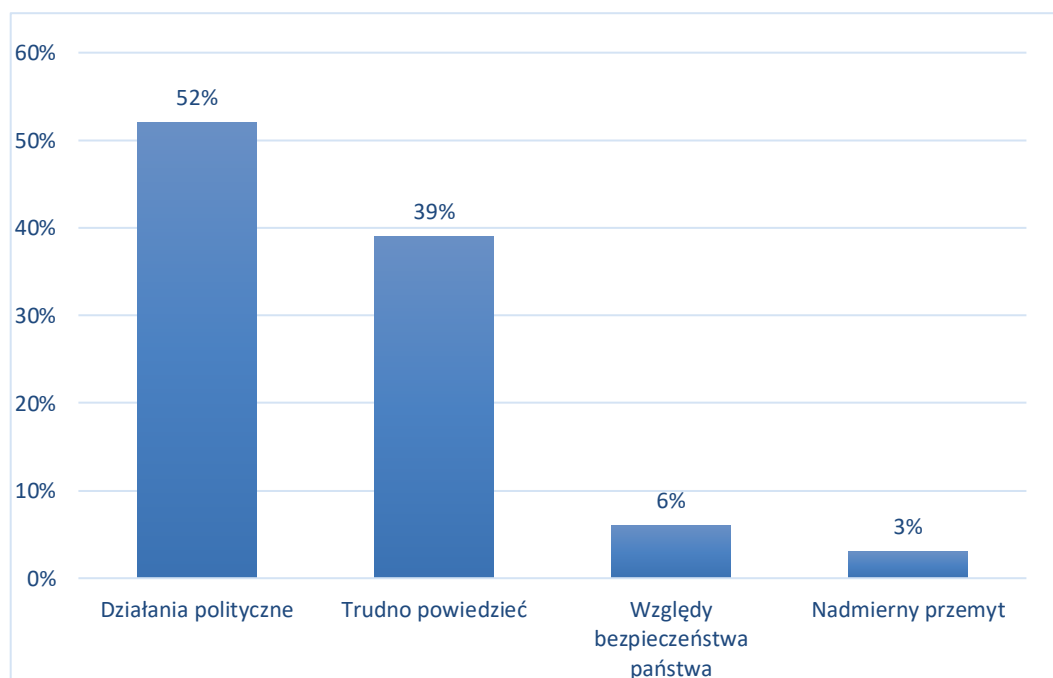
Ostatnie pytanie ankiety nr 1 dotyczyło wpływu MRG na wzajemne relacje mieszkańców pogranicza (Wykres 24). Zdaniem 42% badanych reżim oddziaływał na nie pozytywnie, z zastrzeżeniem, iż jest to wciąż poprawa nieznaczna. Niemalże taki sam odsetek (41%) widział to bardziej optymistycznie uznając, iż pod wpływem MRG relacje mieszkańców polsko-rosyjskiego pogranicza poprawiły się, i to znacznie. Dla 17% badanych, trudno było jednoznacznie określić, jaki wpływ wywarł on na relacje dwustronne. W tym miejscu warto dodać, że żaden z uczestników ankiety nie stwierdził, aby relacje te wraz z reżimem pogorszyły się, ani też, że wpłynął on na stosunki polsko-rosyjskie negatywnie⁷⁷⁵.

⁷⁷⁵ Ibidem.

Kolejna część badań (Ankieta nr 2) dotyczyła problematyki zawieszenia MRG.

Pytanie 1 ankiety nr 2: Co wg Pana/i spowodowało, że mały ruch graniczny został zawieszony?

Wykres 25. Co wg Pana/i spowodowało, że mały ruch graniczny został zawieszony?



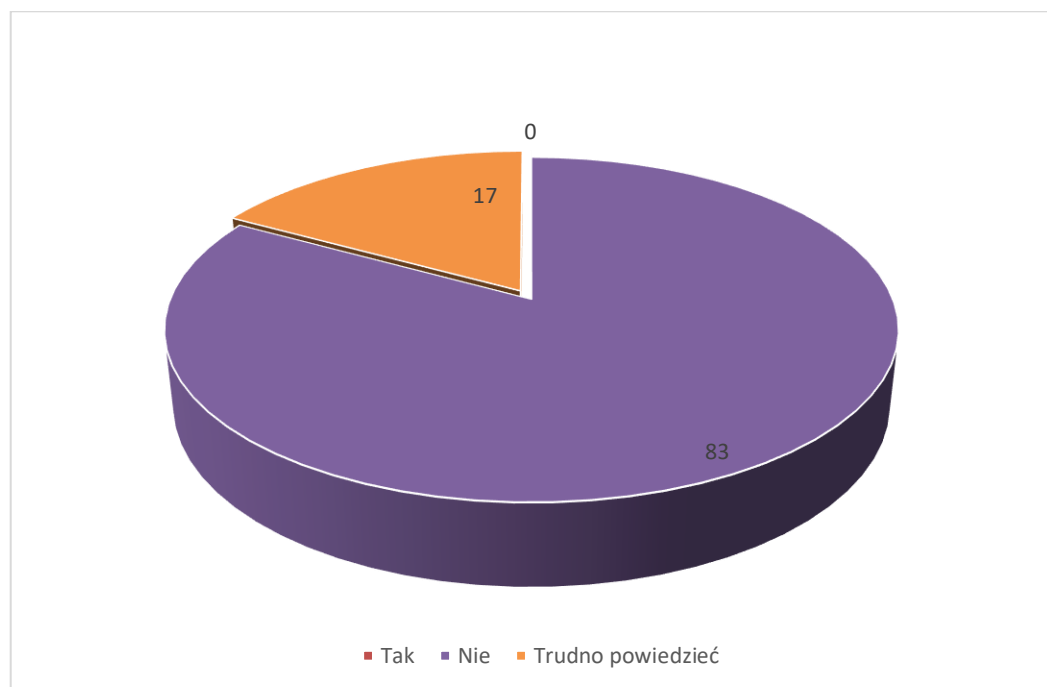
Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Pytając o powody, dla których MRG został zawieszony (Wykres 25) ponad połowa badanych (52%) uznała, że były to działania polityczne władz RP, zaś 39% respondentów przekonywało, że w kwestii tej trudno jednoznacznie wskazać co było rzeczywistą przyczyną zawieszenia reżimu. W niewielkim stopniu badani wskazywali na względy bezpieczeństwa państwa (6%) i nadmierny przemyt (3%). W wywiadach respondenci podkreślali, iż są bardzo zdziwieni działaniem polskich władz w kwestii zawieszenia MRG. Twierdzili, że nie rozumieją, dlaczego tak pozytywnie odbierany (przez większość mieszkańców pogranicza) reżim nagle został wstrzymany⁷⁷⁶.

⁷⁷⁶ Ibidem. Zob. D. Studzińska, *Wybrane aspekty transformacji (...)*, s. 562-563.

Pytanie 2 ankiety nr 2: Czy zauważył/a Pan/i pogorszenie stanu bezpieczeństwa w związku z funkcjonowaniem małego ruchu granicznego?

Wykres 26. Czy zauważył/a Pan/i pogorszenie stanu bezpieczeństwa w związku z funkcjonowaniem małego ruchu granicznego?



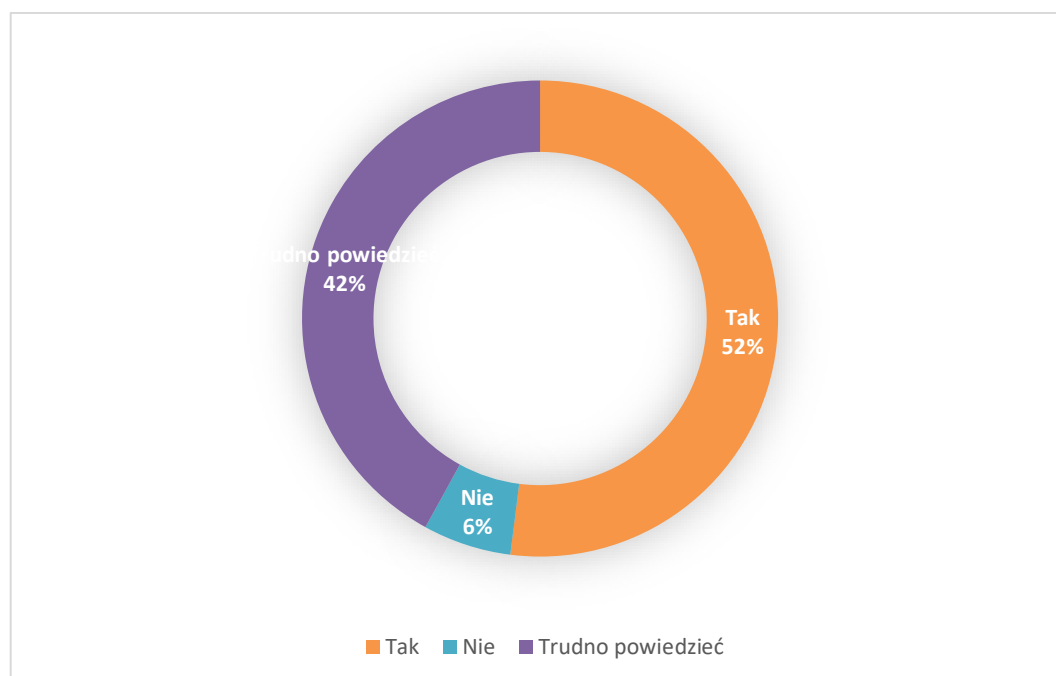
Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Pytając respondentów, czy w związku z funkcjonowaniem MRG zauważyli oni pogorszenie stanu bezpieczeństwa na polsko-rosyjskim pograniczu (Wykres 26), zdecydowana większość badanych (83%) wybrała opcję „nie”, zaś dla 17% badanych trudno było na pytanie to jednoznacznie odpowiedzieć. Żadna z ankietowanych osób nie odznaczyła w ankiecie odpowiedzi twierdzącej (potwierdzającej, negatywny wpływ MRG na stan bezpieczeństwa na polsko-rosyjskim pograniczu)⁷⁷⁷.

⁷⁷⁷ Ibidem.

Pytanie 3 ankiety nr 2: Jak Pan/i sądzi, czy mały ruch graniczny zostanie wznowiony?

Wykres 27. Jak Pan/i sądzi czy mały ruch graniczny zostanie wznowiony?



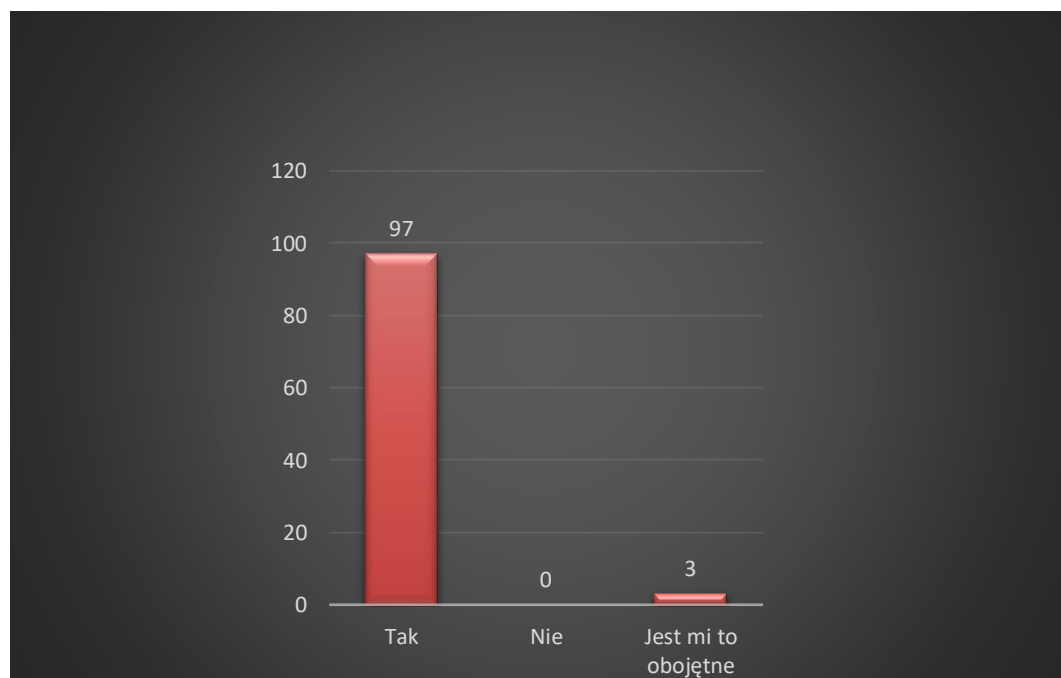
Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

Na pytanie, czy zdaniem respondentów MRG zostanie wznowiony (Wykres 27) 52% ogółu badanych opowiedziało się za opcją twierdzącą (tak); nieco mniej 42%, uznało, iż w kwestii tej trudno jednoznacznie powiedzieć, czy zostanie on przywrócony, czy też nie. Zaledwie 6% ankietowanych było zdania, że nie należy spodziewać się wznowienia funkcjonowania MRG pomiędzy Polską a Rosją⁷⁷⁸. W wywiadach respondenci podkreślali, że zawieszenie reżimu to wielki błąd, który żadnej ze stron nie przyniesie wymiernej korzyści. Ich zdaniem, sytuacja ta spowoduje jedynie straty i pogorszenie relacji polsko-rosyjskich poczynając od szczebla lokalnego po regionalny i państwowy. Badani w wywiadach zaznaczali, że „Sytuację tą trzeba naprawić, i to jak najszybciej”.

⁷⁷⁸ Ibidem.

Pytanie 4 ankiety nr 2: Czy chciałby/aby Pan/i wznowienia funkcjonowania małego ruchu granicznego?

Wykres 28. Czy chciałby/aby Pan/i wznowienia funkcjonowania małego ruchu granicznego?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

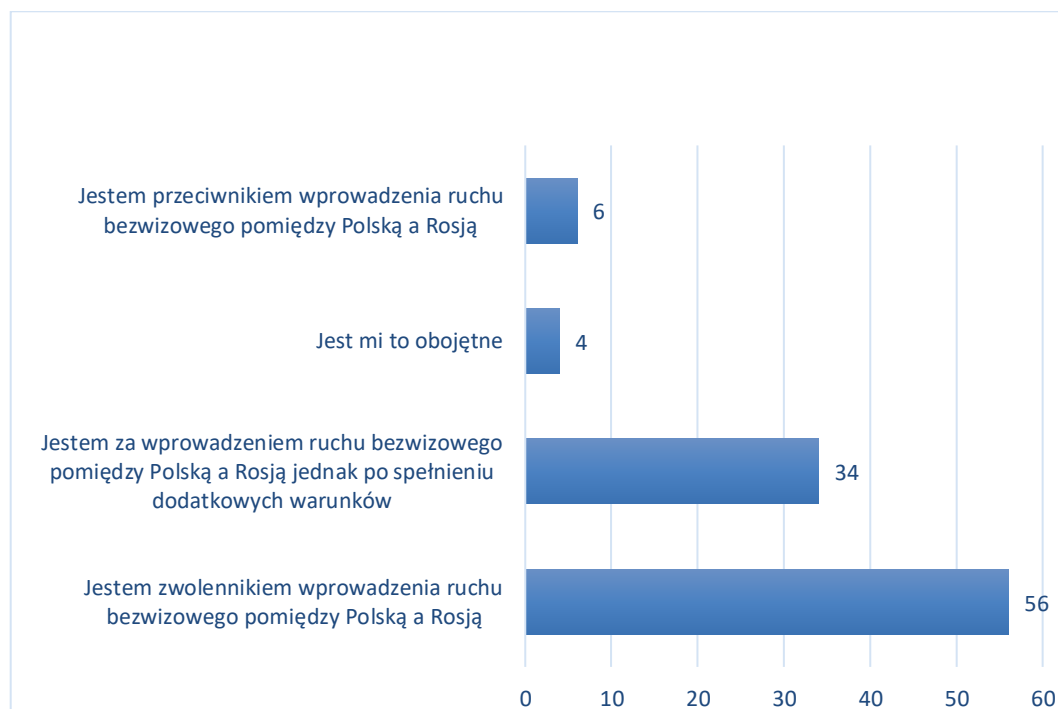
Respondenci poproszeni o opinię, czy chcieliby wznowienia funkcjonowania MRG (Wykres 28) w 97% odparli, że tak. Jedynie 3% badanych wyraziło przekonanie, że jest im to obojętne. Warto podkreślić, że żaden z ankietowanych nie wybrał opcji mówiącej, iż nie chciałby wznowienia reżimu⁷⁷⁹.

Zestawienie powyższych danych pokazuje, jak duży odsetek mieszkańców polsko-rosyjskiego pogranicza stanowią zwolennicy MRG. Spośród uczestników grupy badawczej aż 97% stanowiły osoby deklarujące, że chciałyby wznowienia MRG. W tym miejscu warto dodać, iż podczas trwania badań terenowych, żaden z respondentów nie deklarował, że jest przeciwnikiem funkcjonowania MRG z Rosją.

⁷⁷⁹ Ibidem.

Pytanie 5 ankiety nr 2: Co Pan/i sądzi o możliwości wprowadzenia (w przyszłości) ruchu bezwizowego na polsko-rosyjskim pograniczu?

Wykres 29. Co Pan/i sądzi o możliwości wprowadzenia (w przyszłości) ruchu bezwizowego na polsko-rosyjskim pograniczu?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ankietowych

W ostatnim pytaniu ankiety nr 2 respondenci zostali poproszeni o opinię, co sądzą o możliwości wprowadzenia w przyszłości ruchu bezwizowego na pograniczu polsko-rosyjskim (Wykres 29). Ponad połowa badanych (56%) to zwolennicy ruchu bezwizowego, zaś 34% opowiedziało się za możliwością wprowadzenia takiegoż rozwiązania, jednakże dopiero po zastosowaniu dodatkowych warunków bezpieczeństwa. Stosunkowo niewiele, bo zaledwie 6% ankietowanych to zdecydowani przeciwnicy ruchu bezwizowego, natomiast 4% to osoby niezdecydowane, nie mające jednoznacznego zdania w tej kwestii⁷⁸⁰.

⁷⁸⁰ Ibidem.

ZAKOŃCZENIE

Celem niniejszej rozprawy była próba analizy funkcjonowania reżimu MRG na pograniczu polsko-rosyjskim oraz jego wpływu na współpracę transgraniczną. Dzięki zastosowaniu metody krytycznej analizy źródeł oraz przeprowadzeniu badań empirycznych uzyskano częściową odpowiedź na tak postawiony problem badawczy.

Bez wątpienia można stwierdzić, iż w zakresie współpracy na pograniczu polsko-rosyjskim, jeszcze przed wprowadzeniem MRG, fundamentalne znaczenie odegrało przystąpienie Polski do UE w 2004 r. oraz do strefy Schengen w 2007 r. To wówczas bowiem nastąpiła najistotniejsza zmiana statusu prawnego polskiej granicy wschodniej, która z chwilą akcesji stała się granicą zewnętrzną Unii i strefy Schengen. Spowodowało to konieczność wdrożenia szeregu zmian, także w kontekście współpracy transgranicznej. Z jednej strony znoszono bariery i zacieśniano współpracę w ramach Wspólnoty, z drugiej zaś pojawiła się konieczność zaostrzenia środków bezpieczeństwa na granicach z państwami pozostającymi poza UE.

Nie oznaczało to jednak ograniczenia, czy wręcz zaprzestania kontaktów z sąsiadami spoza struktur, bowiem zarówno z politycznego jak i ekonomicznego punktu widzenia zawsze były one i są niezwykle istotne.⁷⁸¹ Warto jednak podkreślić, że wraz z akcesją relacje polsko-rosyjskie zaczęły, w pewnej mierze, tracić charakter bilateralny, a szereg kwestii odnoszących się *stricto* do obwodu królewieckiego musiał być rozpatrywany w kontekście rozwiązań, które zostały wspólnie osiągnięte przez Brukselę i Moskwę⁷⁸². Postanowienia Układu z Schengen wprowadziły ponadto znaczne utrudnienia w granicznym ruchu osobowym. Dla mieszkańców pogranicza szczególnie istotnym wyzwaniem okazała się być konieczność wprowadzenia obowiązku wizowego. Z uwagi na fakt, iż pogranicze polsko-rosyjskie to tereny peryferyjne, o niższym poziomie rozwoju gospodarczego niż chociażby Polska zachodnia, południowa czy

⁷⁸¹ W. Kotowicz, *Stosunki polsko-rosyjskie a problem Obwodu Kaliningradzkiego FR*, [w:] *Bliskie sąsiedztwo – dalekie sojusze*, red. M. Hartliński, A. Hołub, K. Tybuchowska-Hartlińska, Olsztyn 2008, s. 47-48. Zob. T. Paszewski, *Poland Stands Ready to Forge a New Relationship with Kaliningrad*, "Baltic Sea Agenda" 2002 Vol. 2, s. 31.

⁷⁸² Zob. M. Kaczmarek, *Rosja na rozdrożu. Polityka zagraniczna Władimira Putina*, Warszawa 2006, s. 172.

centralna, zmiany, jakie zaszły w analizowanym okresie na granicy wschodniej RP najbardziej odczuli właśnie mieszkańcy strefy przygranicznej, utrzymujący się w wielu przypadkach z przygranicznego handlu.

Główna hipoteza badawcza postawiona w dysertacji brzmiała: wprowadzenie MRG na pograniczu polsko-rosyjskim w istotnym stopniu wpłynęło na rozwój współpracy transgranicznej. Z przeprowadzonej analizy źródeł wynika, że funkcjonowanie tego reżimu zintensyfikowało kooperację oraz przyniosło wymierne korzyści gospodarcze i społeczne zarówno stronie polskiej, jak i rosyjskiej. Potwierdziły to również wyniki badań empirycznych. Hipoteza została zatem zweryfikowana pozytywnie. Zdecydowana większość ankietowanych (ok. 75% ogółu badanych) uznała, że w ich ocenie reżim funkcjonował bardzo dobrze. Wskazać należy, iż żaden z uczestników grupy badawczej nie ocenił funkcjonowania MRG negatywnie, natomiast nader chętnie wymieniali oni liczne pozytywy wynikające z reżimu. Respondenci poproszeni o wskazanie korzyści płynących z MRG wymieniali m.in.: możliwość dokonania zakupów, szybsze i łatwiejsze przekraczanie granicy, poprawę relacji polsko-rosyjskich, nawiązywanie kontaktów kulturalnych i ekonomicznych, brak konieczności posiadania wizy podczas przekraczania granicy. Warto podkreślić, iż reżim przyczynił się także do znacznej intensyfikacji kontaktów na szczeblu samorządowym (lokalnym i regionalnym), jak i współpracy ośrodków naukowych czy organizacji pozarządowych. Mniej pozytywne opinie odnosiły się najczęściej do zbyt małego obszaru strefy MRG po stronie polskiej oraz słabym jej oznakowaniu. Zarówno rosyjscy, jak i polscy podróżni wielokrotnie optowali za potrzebą wprowadzenia całkowitego ruchu bezwizowego pomiędzy Polską a obwodem królewieckim, podkreślając, że chcieliby swobodnego przepływu osób, towarów i usług, tak jak ma to miejsce w całej strefie Schengen.

We wstępie sformułowano także hipotezy szczegółowe. Pierwsza z postawionych hipotez zakładała, iż stosunki polsko-rosyjskie w opinii mieszkańców pogranicza w znacznej mierze miały charakter konfliktowy. W ocenie autora hipoteza ta została również zweryfikowana pozytywnie. Polacy nie tylko negatywnie ocenili relacje polsko-rosyjskie, ale coraz mniej optymistycznie postrzegali możliwość ich przyjaznego (czy też partnerskiego) rozwoju. Wprawdzie większość respondentów (41%) oceniła stosunki polsko-rosyjskie jako raczej dobre, a 17% za zdecydowanie dobre, to jednak 37% ogółu badanych uznała je za raczej złe, a w przeprowadzonych na potrzeby tej części rozprawy wywiadach większość respondentów (głównie polskiej części grupy badawczej) podkreślała, że relacje polsko-rosyjskie są niezwykle specyficzne (wręcz trudne) i to nie

tylko na szczeblu rządowym czy samorządowym, ale i lokalnym. Co więcej, ta część badanych jednoznacznie deklarowała, iż nie widzi potrzeby „bratania się”, czy też utrzymywania bliższych kontaktów z mieszkańcami FR. Warto podkreślić, że powyższe wyniki badań wskazują nie tylko na konfliktowy charakter relacji bilateralnych, lecz także potwierdzają tezę, spotykaną w literaturze przedmiotu, mówiącą o tzw. „trudnym sąsiedztwie”.

Druga z postawionych hipotez szczegółowych zakłada, że według mieszkańców pogranicza uwarunkowania historyczne wciąż odgrywały istotną rolę w relacjach bilateralnych. Rezultaty przeprowadzonych na potrzeby dysertacji badań dowiodły, że pomimo bliskości geograficznej, Polskę i Rosję wciąż dzieli wiele barier mających swe podłoże nie tylko w odmiennych celach strategicznych i interesach narodowych, ale również w innym spojrzeniu na historię obu państw. Zestawiając wyniki badań empirycznych z analizą literatury przedmiotu można stwierdzić, że zaszłości historyczne, stereotypy oraz wzajemne uprzedzenia były w dalszym ciągu aktualne. Znaczny odsetek badanych „bardziej byłby skłonny do zawierania umów handlowych niż zawierania przyjaźni”. Wielu z nich podkreślało, że nieprzychylnie informacje na temat „sąsiadów zza granicy” słyszało od swoich rodziców, a nawet dziadków. Negatywne opinie na temat sąsiadów były silnie zakorzenione w świadomości znacznej części społeczności pogranicza w drugiej dekadzie XX wieku.

Trzecia z postawionych w niniejszej rozprawie hipotez szczegółowych zakładająca, że współpraca transgraniczna na pograniczu polsko-rosyjskim w ocenie mieszkańców pogranicza wymagała dalszej intensyfikacji również została zweryfikowana pozytywnie. Zdaniem większości uczestników grupy badawczej samorządy, zarówno po stronie polskiej, jak i rosyjskiej, nie były zainteresowane aktywnym rozwojem współpracy bilateralnej. W ich opinii potencjał w powyższym zakresie jest spory, potrzeba jednak znacznie większego zaangażowania począwszy od szczebla lokalnego po regionalny i państwowy. Respondenci wskazywali na mało aktywną postawę samorządów, potrzebę zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na realizację różnorodnych projektów transgranicznych z wykorzystaniem funduszy pomocowych UE. Zwracali uwagę na konieczność udoskonalenia obowiązujących przepisów prawnych poprzez ujednolicenie i uproszczenie procedur: celnych, granicznych, administracyjnych, finansowych i podatkowych oraz uregulowań odnoszących się do podejmowania i prowadzenia współpracy transgranicznej pomiędzy stronami. Podkreślano potrzebę wzmocnienia akcji promujących oba regiony w celu wzajemnego poznania walorów

naturalnych i atrakcji turystycznych oraz kreowania pozytywnego wizerunku sąsiada. Polscy podróżni krytycznie odnosili się do problemu korupcji mającej miejsce na rosyjskich przejściach granicznych wskazując na konieczność podjęcia działań w celu jej przeciwdziałania.

Czwarta z hipotez zakładała, że MRG pozytywnie wpłynął zarówno na relacje pomiędzy mieszkańcami pogranicza, jak i na rozwój obszaru objętego reżimem. Hipoteza została zweryfikowana pozytywnie w odniesieniu do relacji mieszkańców pogranicza oraz w stosunku do obszaru objętego MRG. Badani zauważyli, że pomimo problemów w stosunkach polsko-rosyjskich na szczeblu państwowym okres funkcjonowania nowego reżimu znacząco przyczynił się do polepszenia relacji bilateralnych, intensyfikacji kontaktów, oraz korzystnie wpłynął na rozwój gospodarki pogranicza. Dla lokalnych przedsiębiorców był to czas niezwykle korzystny. Wspomnieć należy chociażby fakt, że w okresie tym coraz większa liczba podmiotów gospodarczych zaczęła interesować się współpracą z sąsiadami zza granicy, zawierać porozumienia, podpisywać umowy lub kontrakty. W tym miejscu warto zauważyć, iż 38 % badanych uznało, że pod wpływem funkcjonowania MRG nastąpił zdecydowany rozkwit gospodarczy pogranicza, zaś (co niezwykle istotne), żaden z respondentów nie uznał, by MRG wywierał negatywny wpływ na gospodarkę omawianego regionu.

Ostatnia z postawionych we wstępie dysertacji hipotez zakładała, że zawieszenie MRG negatywnie wpłynęło na relacje bilateralne, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym. Analiza źródeł i badania empiryczne potwierdziły tę hipotezę oraz pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

- relacje polsko-rosyjskie w okresie zawieszania MRG przeżywały poważny kryzys polityczny;
- informację o powodach czasowego wstrzymania reżimu przyjęto w Polsce z częściową krytyką, a podana przez rząd RP przyczyna zawieszenia nie została zaakceptowana przez znaczną część polskiego społeczeństwa i ugrupowań politycznych, a także przez stronę rosyjską;
- wraz z zawieszeniem reżimu zaczęto znacznie ograniczać wizyty przedstawicieli państwowych i samorządowych, odwoływać zaplanowane wcześniej wizyty studyjne i sympozja reprezentantów uczelni, szkolnictwa, organizacji pozarządowych;
- ruch graniczny zaczął notować drastyczny spadek;
- obroty handlowe wynikające z działalności gospodarczej znacznie zmalały, a w niektórych przypadkach zdecydowano o jej likwidacji.

W wywiadach respondenci podkreślali, że zawieszenie reżimu to wielki błąd, który żadnej ze stron nie przyniósł korzyści. Ich zdaniem, sytuacja ta spowodowała jedynie straty i pogorszenie relacji polsko-rosyjskich począwszy od szczebla lokalnego po regionalny i państwowy.

Reasumując, wyniki badań zawarte w dysertacji pozwoliły na pozytywne zweryfikowanie postawionych we wstępie hipotez oraz pozwoliły na charakterystykę szerszych uwarunkowań wpływających na współpracę transgraniczną na pograniczu polsko-rosyjskim. Wskazano na wady i słabe strony kooperacji na tym obszarze wskazując jednocześnie, że MRG pozytywnie wpłynął na relacje mieszkańców pogranicza oraz na rozwój objętego nim obszaru. Na podstawie oficjalnych źródeł udowodniono, że reżim MRG nie wpłynął negatywnie na stan bezpieczeństwa zewnętrznych granic UE i strefy Schengen. Ponadto okazał się istotnym czynnikiem korzystnie wpływającym na rozwój kontaktów handlowych w obszarze strefy przygranicznej przynosząc państwom-stronom wymierne dochody.

BIBLIOGRAFIA

DOKUMENTY

Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia, „Official Journal of the European Communities” 24.06.1999, <http://www.europa.eu.int>, [dostęp: 15.05.2017]

Communication from the Commission to the Council The EU and Kaliningrad. Commision of The European Communities, Brussels 2001, <http://www.eu.ru>, [dostęp: 15.01.2016]

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union”, Brussels, 7.5.2002, COM(2002) 233 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:EN:PDF>, [dostęp: 07.01.2016]

Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Czeskiej, Republice Estonii, Republice Łotewskiej, Republice Litewskiej, Republice Węgierskiej, w Republice Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Słowenii i Republice Słowackiej, Dz. Urz. UE L07.323.34

Exposé ministra spraw zagranicznych Polski, R. Sikorskiego wygłoszone w Sejmie w dniu 29 marca 2012 r., www.msz.gov.pl, [dostęp: 19.01.2015]

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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0047:FIN:PL:PDF>

Konwencja Wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. UE L 239/19 z 22 września 2000 r., z późn. zm.)

Memorandum rosyjskie przedłożone Unii Europejskiej w sprawie funkcjonowania Obwodu Kaliningradzkiego w dziedzinie trybu przemieszczania ludzi, „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów – wydarzeń – opinii” 2002, nr 4.

Notatka na temat współpracy transgranicznej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, sporządzona w Departamencie Współpracy Międzynarodowej MSWiA, Warszawa czerwiec 2004 r.

Pismo marszałka województwa warmińsko-mazurskiego Andrzeja Ryńskiego do sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Iwińskiego, Olsztyn 7 grudnia 2001 r.

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: 07.01.2016]

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR z dnia 22 maja 1992 r.

Porozumienie między wojewodą warmińsko-mazurskim a administracją Obwodu Kaliningradzkiego FR o współpracy, Kaliningrad 19 września 2001 r.

Porozumienie między Strażą Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej a Wojskami Pogranicza Federacji Rosyjskiej z 26 marca 1994 r. o współpracy w ochronie wspólnej granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego.

Porozumienie o współpracy między województwem warmińsko-mazurskim Rzeczypospolitej Polskiej i administracją Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, Kaliningrad 19 września 2001 r.

Porozumienie o współpracy pomiędzy sejmikiem województwa warmińsko-mazurskiego i Kaliningradzką Dumą Obwodową, Olsztyn 9 kwietnia 2002 r.

Porozumienie pomiędzy miastem i rejonem Bagrationowsk Obwodu Kaliningradzkiego FR a powiatem bartoszyckim województwa warmińsko-mazurskiego RP, Bartoszyce 16 lutego 2016 r.

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.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No. 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad area and certain Polish administrative districts in the eligible border area, Brussels, 27.7.2011, COM(2011) 461 final, 2011/0199 (COD)

Practical Guide to Transfrontier Co-operation, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/Practical_Guide_COE_MOT_EN.pdf, [dostęp: 22.02.2015]

Protocol to The Northatlantic Treaty on The Accession of The Republic of Estonia. Brussels 12-13.06.2003, <http://www.nato.int>, [dostęp: 28.05.2016]

Protokół z III posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Kaliningrad 24 maja 1996 r.

Protokół z IV posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Gdańsk 28 października 1999 r.

Protokół z V posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Kaliningrad 19 lipca 2001 r.

Protokół z VI posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Gorzów Wielkopolski 24 stycznia 2003 r.

Protokół z VII posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 16.12.2016]

Protokół z VIII posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 16.12.2016]

Protokół z X posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 14.12.2016]

Protokół z XI posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 14.12.2016]

Protokół z XIII posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, <http://www.mswia.gov.pl>, [dostęp: 14.12.2016]

Protokół między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o uregulowaniu spraw majątkowych, finansowych i innych, związanych z wycofywaniem wojsk Federacji Rosyjskiej z terytorium Polski, Moskwa 22 maja 1992 r.

Protokół w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, Dz. U UE C 310/348 z dnia 16 grudnia 2004 r.

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

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną, Dz.U. UE nr L 347 z dnia 30 grudnia 2011 r.

Rozporządzenie Rady (WE) NR 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 105/1 z dn. 21.03.2001 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R0539:PL:PDF>, [dostęp: 07.01.2016]

Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 105 z 13.04.2006.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 693/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r. ustanawiające ściśle określony uproszczony dokument tranzytowy (FTD), uproszczony kolejowy dokument tranzytowy (FRTD) oraz zmieniające Wspólne instrukcje konsularne i Wspólny podręcznik, Dz.U. L 099, z 17.04.2003 .

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 81/2009 z dnia 14 stycznia 2009 zmieniające rozporządzenie (WE) 562/2006, w odniesieniu do wizowego systemu informacyjnego (VIS) na mocy kodeksu granicznego Schengen, Dz.U. L 35 z 4.2.2009.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 234 z 15.9.2009 .

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe, Dz.U. L 85 z 31.3.2010.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), konwencję wykonawczą do układu z Schengen, rozporządzenia Rady (WE) 1683/95 i (WE) 539/2001 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 i (WE) nr 810/2009, Dz.U. L 182 z 29.6.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 zmieniające rozporządzenie (WE) 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, Dz.U. L 295 z 6.11.2013.

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, Bruksela, dnia 24.7.2009, KOM(2009) 383 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0383:FIN:PL:PDF>, [dostęp: 23.11.2015]

Statut euroregionu „Bałtyk”, http://www.eurobalt.org.pl/download/statut_euro.pdf, [dostęp: 22.02.2015]

Statut Rady oraz Protokół z obrad Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, Swietłogorsk 6 października 2004 r.

Strategia dla Rosji (2). Tezy Rady ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej, „Eurazja” 1994, nr 5-6

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z dnia 22 maja 1992 r.

Traktat o Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>, [dostęp: 15.05.2017]

Uchwała Nr X/118/99 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 października 1999 r.

Uchwała Nr XXXIX/560/02 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 06 sierpnia 2002 r.

Uchwała Rady Powiatu Braniewskiego nr XIX/205/12 z dnia 11 czerwca 2012 r. w sprawie nawiązania współpracy między Powiatem Braniewskim a Bagrationowskim Rejonem Samorządowym.

Uchwała Rady Powiatu Braniewskiego Nr XLIV/243/10 z dnia 27 maja 2010 roku w sprawie współpracy między Powiatem Braniewskim a Mamonowskim Okręgiem Miejskim.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o tranzycie przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wojsk Federacji Rosyjskiej wycofywanych z Republiki Federalnej Niemiec, sporządzona w Moskwie dnia 22 maja 1992 r., <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000007404.pdf>, [dostęp: 23.11.2017]

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej z dn. 02.10.1992 r.

Umowa o partnerstwie i współpracy między społecznościami lokalnymi Powiatu Braniewskiego (Województwo Warmińsko – Mazurskie, Rzeczpospolita Polska) a Mamonowskim Okręgiem Miejskim (Obwód Kaliningradzki, Federacja Rosyjska) z dnia 27 maja 2010 r.

Umowa dotycząca współpracy pomiędzy Bagrationowskim Rejonem Samorządowym i Powiatem Braniewskim z dnia 29 czerwca 2012 r.

Ustawa o ochronie granicy państwowej z dnia 12 października 1990 r., Dz.U.1990 nr 78 poz. 461.

Ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego osób narodowości polskiej zamieszkałych na obszarze Ziem Odzyskanych, Dz. U. Nr 15 z 1946 r., poz. 106.

Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. Nr 14 z 1950 r., poz. 130.

Ustawa z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz. U. Nr 43 z 1954 r., poz. 191.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

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

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.

Załącznik do Uchwały nr XXXIV/474 /05 Sejmiku Województwa Warmińsko - Mazurskiego z dnia 31 sierpnia 2005r., <http://www.warmia.mazury.pl>, [dostęp: 02.07.2015]

Załącznik nr 1 do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, <http://www.msz.gov.pl/resource/fb5bab23-463d-4be2-8c2b-2bc549a4e647>.

Załącznik nr 2 do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, <http://www.msz.gov.pl/resource/fb5bab23-463d-4be2-8c2b-2bc549a4e647>, [dostęp: 05.05.2016]

Załącznik do Uchwały Nr XLIV/243/10 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 27 maja 2010 r.

PRACE ZWARTE

Bilczak W.S., *Prigraniczna ekonomika*, Kaliningrad 2001.

Boryc, A., *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Warszawa 2009.

Bucharin N.I., *Rossijsko-polskie otnoszenija*, Moskwa 2007.

Badowski R., *Alganow Jakimiszyn i inni*, Warszawa 1996.

- Bieleń S., Skrzypek A. (red.), *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, Warszawa 2002.
- Bilczak W., Samson J., Fiodorow G., *Kaliningradskij poljus integracji*, Grenoble-Kaliningrad 2000.
- Bornio J., *Bezpieczeństwo narodowe Polski w kontekście kryzysu ukraińskiego. Wymiar polityczno-militarny*, Warszawa 2019.
- Borys T., Panasiewicz Z. *Panorama Euroregionów*, Jelenia Góra 1998.
- Borys T., *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, Warszawa 1999.
- Bernaś F., *Mrok i mgła. Z dziejów KGB*, Warszawa 1997.
- Cenckiewicz S., *Atomowy Szpieg. Ryszard Kukliński i wojna wywiadów*, Poznań 2014.
- Cimek G., M. Franz, K. Szydywar-Grabowska, *Współczesne stosunki polsko-rosyjskie. Wybrane problemy*, Toruń 2012.
- Chełminiak M., Kotowicz W., Modzelewski W.T., Żukowski A. (red.), *Demokracja lokalna a współpraca transgraniczna na pograniczu polsko-rosyjskim*, Olsztyn 2014.
- Chełminiak M., *Obwód Kaliningradki FR w Europie. Rosyjska enklawa w nowym międzynarodowym łańdźie politycznym*, Toruń 2009.
- Dobrowolski P., Łata M., *Wielki Region Saar-Lor-Lux. Przykład współpracy transgranicznej w Europie*, Wrocław 2002.
- Dołzbłasz S., *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski*, Wrocław 2017.
- Eberhardt P., *Polska granica wschodnia 1939-1945*, Warszawa 1995.
- Galcow W. I., Sudziński R., *Kaliningradskoja obłast Rossijskoj Fiedieracji – istorija i sowriemiennost, Włocławek 2004.*
- Gardocki S. (red.), *Rosja i jej sąsiedzi*, Kraków 2000.
- Gorning G. H., *Das nördliche Ostpreussen Gestern und Heute*, Bonn 1995.
- Greta M., *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Łódź 2003.
- Holtom P. (eds.), Tassinari F., *Russian Participation in the Baltic Sea Region Building. A Case Study of Kaliningrad*, Berlin 2002.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2004.
- Kitowski J. (red.), *Problematyka geopolityczna Europy Środkowej i Wschodniej*, Rzeszów 1999.

- Kocz L., *Kionisberg w Prussii co wriemieni Piotra Wielkowo*, Kaliningrad 1999.
- Kotowicz W., Modzelewski W.T., Żukowski A. (red.), *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, Olsztyn 2013.
- Kukułka J., *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1998.
- Kulesza E., *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie gmin polskiego pogranicza z Rosją)*, Toruń 2003.
- Kuźniar R., Szczepanik K. (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989 – 2002*, Warszawa 2002.
- Lopata R., *Anatomy of a Hostage: Kaliningrad Anniversary Case*, Tartu 2006.
- Łoś-Nowak T., Wolański M. S. (red.), *Świat – Europa – Dolny Śląsk. Wyzwania milenijne*, Wrocław 2002.
- Malendowski W., Ratajczak M. (red.), *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000.
- Maryański A., Mróz G., Szot Z., Troc M., *Geografia gospodarcza Rosji*. Warszawa 1996.
- Modzelewski W.T. (red.), *Region Warmii i Mazur w europejskich procesach integracyjnych*, Olsztyn 2014.
- Modzelewski W.T., *Polska-Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006.
- Modzelewski W.T., *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski wschodniej*, Olsztyn 2016.
- Mojsiewicz C. (red.), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1998.
- Oldberg I., *Kaliningrad between Moscow and Brussels*, Zurich 2002.
- Pacuk M. (red.), *Europa Bałtycka - rozwój koncepcji*, Gdańsk 2001.
- Przyborowska-Klimczak A., Staszewski Sz.W., Wrzosek S., *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej. Wybór dokumentów*, Białystok 2000.
- Przyborowska-Klimczak A., Staszewski W., *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi – wybór dokumentów*, Lublin 1998 r.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Dokąd sięgają granice Zachodu? Rosyjsko-polskie konflikty strategiczne 1990-2010*, Warszawa 2010.
- Rocławski J. (red.), Grzelak G., *Współpraca międzynarodowa w Regionie Bałtyckim. Warunki powołania Euroregionu Południowo-Wschodniego Bałtyku*, Gdańsk 1997.

- Sadowski A., *Spoleczne problemy wschodniego pogranicza*, Białystok 1991.
- Sakson A., *Od Kłajpedy do Olsztyna. Współcześni mieszkańcy byłych Prus Wschodnich: Kraj Kłajpedzki, Obwód Kaliningradzki, Warmia i Mazury*, Poznań 2011.
- Sakson A., *Stosunki narodowościowe na Warmii i Mazurach 1945-1997*, Poznań 1998.
- Sokov N., *The Tactical Nuclear Weapons Scare of 2001*, Center for Nonproliferation Studies-Reports.
- Secomski K., *Ekonomika regionalna*, Warszawa 1982.
- Strzelczyk J., *Ucieczka ze Wschodu. Rosja w Polskiej polityce 1989-1993*, Warszawa 2002.
- Studzienicki T. (red.), *Granice, współpraca i turystyka w Europie Bałtyckiej*, Gdynia 2009.
- Sykulski L., *Trójkąt Kaliningradzki. Wprowadzenie do koncepcji geopolitycznej osi Berlin-Warszawa-Moskwa*, Częstochowa 2012.
- Wojnowski E., *Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej – od obszaru zamkniętego ku regionowi współpracy (1946-2006)*, Olsztyn 2006.
- Vinokurov E., *Kaliningrad Enclaves and Economic Integration, Special Report*, Centre for European Policy Studies, 2007.
- Vinokurov E., *Toward a Theory of Enclaves: Aspects of Analysis, Classification and Common Features*, <http://www.rationality.albertina.ru>, [dostęp: 16.12.2016].
- Zdanowicz M. (red.), *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, Warszawa-Białystok 2013.
- Zdanowicz M., Dubowski T., Piekutowska A. (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010.
- Zieliński E., *Współczesna Rosja. Studium społeczno-polityczne*, Warszawa 1995.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.
- Żukowski A., Modzelewski W.T. (red.), *Kaliningrad: its internal and external issues*, Olsztyn 2016.
- Żyromski S., *Procesy migracyjne w województwie olsztyńskim w latach 1945-1949*, Olsztyn 1971.

ARTYKUŁY NAUKOWE I STUDIA

- Albanese F., *Współpraca transgraniczna w ramach Rady Europy*, [w:] *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny. Euroregion Bug*, M. Bałtowski (red.), t. 4, Lublin 1996.
- Afanasjewski N., *Miejsce Kaliningradu w europejskiej polityce Rosji*, [w:] *Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego*, M. Zamarlik (red.), Kraków 2003.
- Anisiewicz R., *Ruch graniczny pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim w kontekście Europy Bałtyckiej bez granic*, [w:] *Granice, współpraca i turystyka w Europie Bałtyckiej*, T. Studzienicki (red.), Gdynia 2009.
- Anisiewicz R., Palmowski T., *Współpraca Polski z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako istotny element integracji bałtyckiej*, *Prace i Studia Geograficzne* 61 (1), 2016.
- Baranowsky V., *Russian Views on NATO and the EU*, [w:] *Ambivalent Neighbours and the Price of Membership*, A. Lieven (eds.), D. Trenin, Washington 2003.
- Baryła T., *Okręg Mazurski w raportach Jakuba Prawina, wybór dokumentów z 1945 r.*, Olsztyn 1996, s. XVIII.
- Baxendale J., *EU-Russia Relations: Is 2001 a Turning Point for Kaliningrad?* „European Foreign Affairs Review” 2001, No. 6.
- Bieleń S., *Polska między Niemcami a Rosją – determinizm czy pluralizm geopolityczny?*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, S. Bieleń (red.), Warszawa 2010.
- Bieleń S., *Dialog niemiecko-polsko-rosyjski, czyli o idei „trójkąta kaliningradzkiego”*. „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2/2012
- Bieleń S., *Paradoksy polskiej polityki zagranicznej*. „Studia Europejskie” 2004, nr 2
- 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*, O. Łachacz, J. Galtster(red.), Olsztyn 2013.
- Bojarowicz T., *Koncepcja przekopu Mierzei Wiślanej i jej wpływ na relacje polsko-rosyjskie*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), Olsztyn 2013.
- Brzychcy M., Kosiba B., *Perspektywy współpracy transgranicznej na rzecz ochrony środowiska naturalnego Bałtyku*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca*

zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), Olsztyn 2013.

Chazbijewicz S., *Polska polityka wschodnia w latach 1989-2012. Próba systematyzacji i całościowego ujęcia*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), Olsztyn 2013.

Chełminiak M., Kotowicz W., Modzelewski W.T., Żukowski A., *Kalendarium kontaktów Polski z Obwodem Kaliningradzkim FR w latach 1991-2003 – szczebel rządowy*, „Sprawy Wschodnie” 2004, nr 5.

Chełminiak M., *Geopolityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej w ramach Euroregionu Bałtyk*, [w:] *Demokracja lokalna a współpraca transgraniczna na pograniczu polsko-rosyjskim*, red. M. Chełminiak, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Olsztyn 2014.

Cichocki, B. Pełczyńska-Nałęcz K., Wilk A., *Obwód Kaliningradzki w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej*, Prace OSW, Warszawa 2001, <http://osw.waw.pl>, [dostęp: 16.12.2016].

Czachór Z., Euroregiony [w:] *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, C. Mojsiewicz (red.), Wrocław 1997.

Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998.

Ćwiek-Karpowicz J., *Smoleńsk – konsekwencje dla stosunków polsko-rosyjskich*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011, 2012.

Dębski S., *W elitarnym gronie. Od Giedroycia do Partnerstwa Wschodniego*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2009, nr 2 (IV)

Domagała B., *Warmia i Mazury – dezintegracja i tożsamość po 1945 roku*, „Borussia” 1992, nr 3-4.

Dudzińska K., *Mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim*, „Biuletyn – Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 123.

Dudzińska K., Dynar A.M., *Miestnoje prigranicznoje pieredwiżenije s Kaliningradskoj oblastju – zadaczi, wozmożnosti i ugrozy*, Policy Paper, No: 29 (77), 2013.

Drozd J., *Królewiec jako szczególny problem Środkowej Europy*. „Polityka Wschodnia”, nr 1, 2000.

Eberhardt P., *Obwód Kaliningradzki. Wczoraj, dziś, jutro*, „Przegląd wschodni” 1994.

Eberhardt P., *Formowanie się polskiej granicy wschodniej po II wojnie światowej*, Dzieje Najnowsze, Rocznik L, Warszawa 2018.

- Fairlie L.D., *The UE's Northern Dimension and Kaliningrad*, Camberley 1999.
- Fedorowicz K., *Stosunki polsko-rosyjskie w polskiej polityce wschodniej 1991-2001*, „Sprawy wschodnie” 2004, nr 1.
- Fedorov G. M., *Kaliningrad Alternatives Today*, „Discussion Paper C80” Bonn 2000
<http://eastbook.eu/2010/04/country/poland/polska-po-umowach-o-ruchu-przygranicznym-z-bialorusia-i-ukrainaczas-na-rosje/>, [dostęp: 19.01.2016].
- Fic M., *Elementy metodologii obszarów przygranicznych*, „Wiadomości Statystyczne”, 1996, nr 11.
- Fiszer J., *Rozszerzenie NATO o Polskę, Czechy i Węgry oraz ich znaczenie dla partnerstwa transatlantyckiego*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 4
- Frączkowski M., *Wschodnia granica rozszerzonej Unii*. „Unia Europejska – serwis informacyjny” 2001, nr 4.
- Gabbe J., Malchus V. von, Martinos H., *Praktisches Handbuch zur Grenzübergreifenden Zusammenarbeit*, http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.pl.pdf, [dostęp: 20.11.2017].
- Gromadzki G., *Stosunki Rosji z krajami bałtyckimi*, [w:] *Rosja i jej sąsiedzi*, S. Gardocki (red.), Kraków 2000.
- Grzelak G., *Sytuacja ustrojowo-prawna obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Współpraca międzynarodowa w Regionie Bałtyckim. Warunki powołania Euroregionu Południowo-Wschodniego Bałtyku*, J. Rocławski (red.), G. Grzelak, Gdańsk 1997.
- Hoffmann G., *Enclaves*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 2. Elsevier 1995.
- Hofman I., Unger L. (red.), *Teczki Giedroycia*, Lublin 2010.
- Holtom P. (eds.), Tassinari F., *Russian Participation in the Baltic Sea Region Building. A Case Study of Kaliningrad*, Berlin 2002.
- Holtom P., *Kaliningrad in 2001: From Periphery to Pilot Region*, [w:] *Russian Participation in the Baltic Sea Region Building. A Case Study of Kaliningrad*, P. Holtom (eds.), F. Tassinari, Berlin 2002.
- Hołub A., *Polsko-rosyjska współpraca w regionie Morza Bałtyckiego w ramach Partnerstwa dla Pokoju – Baltic Operations (BALTOPS)*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), Olsztyn 2013.
- Jegorow W., *Rossiskij riegion w cience Jewropy*, „Woprosy Ekonomiki” 2001, nr 11.

- Kaczmarek M., Konończuk W., *Rosyjski dylemat w polityce zagranicznej Polski po 1999 roku*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, A. Gil, T. Kapuśniak (red.), Lublin 2009.
- Karpiński A., *Trójkąt Kaliningradzki. Obszar konstruowania nowych form społeczeństwa przyszłości*. „Geopolityka”, nr 9/2012.
- Kleiber K.P., *The Baltic States in NATO's Enlargement Strategy*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 1998, no. 2.
- Kliemiszew A.P., Kozłowski S.D., Fiedorow G.M., *Ostrow sotrudnicestwa*, Kaliningrad 2002.
- Kotowicz W., *Local border traffic as a tool for integration of the Baltic Region States: the example of Poland and Russia*, [w:] *Kaliningrad: its internal and external issues*, A. Żukowski, W.T. Modzelewski (red.), Olsztyn 2016.
- Kotowicz W., *Partie polityczne w Obwodzie Kaliningradzkim wobec rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, [w:] *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, M. Cichosz, J. Sroka, K. Zamorska (red.), Warszawa 2004.
- Kotowicz W., *Problem Zalewu Wiślanego i Cieśniny Piławskiej w relacjach polsko-rosyjskich – historia i współczesność*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), Olsztyn 2013.
- Kosiedowski W., Słowińska B., *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską*, [w:] *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, W. Kosiedowski (red.), Toruń 2009.
- Kretinin G.W., Mironiuk D.A., *Miestnoje Prigranicznoje Pieriedwiżenije Kak Forma Libieralizacii Wizowego Rieżima i razwitija tierritorii*, *Baltijskij riegion*, N4 (22), 2014.
- Kretinin G.W., *Współczesne problemy kulturalne i polityczne obwodu kaliningradzkiego*, „Borussia” 1992, nr 3-4.
- Kościuk L., Seniuch R., *Pozycja Rosji w świecie*, [w:] *Rosja*, E. Przewłodzki (red.), Warszawa-Toruń 1996.
- Kuzniecowa O., *Fiederalnaja ekonomiczieskaja politika w odnoszenii eksklawnowo riegiona*. „Woprosy Ekonomiki” 2001, nr 11.
- Kwizinskij Y., *Kaliningrad-ein Prüfstein für die Zukunft des neuen Europas?* [w:] *Konigsberg/Kaliningrad unter europäische Perspektiven*, E. Müller-Harmann (Hgs.), Bremen 1994.

- Lopata R., Sirutaricius V., *Lithuania and Kaliningrad Oblast: A Clearer Frame for Cooperation*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 1993, No. 3.
- Łach H., *Polsko-rosyjska granica państwowa w drodze do Schengen*, <http://www.wso.wroc.pl/images/pliki/wpikbnzn2011zn3201108halinalach.pdf>, [dostęp: 16.12.2016].
- Malendowski W., *Enklawa*, [w:] *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, C. Mojsiewicz (red.), Wrocław 1998.
- Matwijkenko W., *Cientr i riegiony wo wnieszniej politieke Rossji*, „Mieżdunarodnaja Žizń” 1996, nr 8.
- Matthes E., *Zaprieszczennoje wospominanije. Wozwraszczenije istorii Wostocznoj Prusii i regionalnoje soznaniye žitielej Kaliningradskoj Oblasti (1945-2001)*, Kaliningrad 2003.
- Menkiszak M., *Polska w obecnej polityce rosyjskiej*, „Więź” 1995, nr 3.
- Menkiszak M., Piotrowski M.A., *Polska polityka wschodnia*, [w:] *Polityka zagraniczna RP 1989 – 2002*, K. Szczepanik, R. Kuźniar (red.), Warszawa 2002.
- Menkiszak M., *Szczyt Rosja – UE: Moskwa uniknęła propagandowej porażki*, „Materiały OSW” 21.11.2002, <http://www.osw.waw.pl>, [dostęp: 16.04.2015].
- Mochnaczewski P., *Cele i zadania współpracy transgranicznej i międzyregionalnej ze szczególnym uwzględnieniem wschodnich sąsiadów Polski* [w:] *Regiony, Euroregiony, rozwój regionalny*, M. Bałtowski (red.), seria „Euroregion Bug”, t. 4, Lublin 1996.
- Modzelewski W.T., *Euroregion* [w:] *Mały słownik politologii*, S. Opara i zespół (red.), Toruń 2007.
- Modzelewski W.T., *Kierunki geograficzne aktywności międzynarodowej województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), Olsztyn 2013.
- Modzelewski W.T., *Kontakty zagraniczne samorządu województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Region Warmii i Mazur w europejskich procesach integracyjnych*, W.T. Modzelewski (red.), Olsztyn 2014.
- Modzelewski W.T., *Polsko-rosyjskie pogranicze – od regionu izolowanego do transgranicznego*, D:\1111\polito\sp-1-2015\15-1-01.vp (amu.edu.pl), [dostęp: 16.12.2016 r.].
- Modzelewski W.T., *Współpraca na pograniczu polsko-rosyjskim. Wymiar lokalny i regionalny*, [w:] *Polska wobec Obwodu Kaliningradzkiego*, A. Żukowski (red.), Olsztyn 2004.

- Modzelewski W.T., *Współpraca transgraniczna* [w:] *Mały słownik politologii*, S. Opara i zespół (red.), Toruń 2007.
- Nikołajewna Mozel T., *Kulturnyje i gumanitarnyje akcieny w otnoszenijach Rossiji i Polshi*, Nowa Polityka Wschodnia nr 2 (13), 2017.
- Nowiak J., Nowiak W., *Północny wymiar regionalizmu europejskiego*, [w:] *Świat – Europa – Dolny Śląsk. Wyzwania milenijne*, T. Łoś-Nowak, M. S. Wolański (red.), Wrocław 2002.
- Nowosad A., *Polska a Obwód Kaliningradzki*, [w:] *Polska polityka wschodnia. „Studia i Analizy”* nr 8, Kraków 2000.
- Palmowski T., *Obwód Kaliningradzki i jego współczesne dylematy*, Studia+KPZK+183_Palmowski.pdf (pan.pl), [dostęp: 16.12.2016].
- Palmowski T., *Obwód Kaliningradzki wobec przemian w Europie Bałtyckiej*, [w:] *Problematyka geopolityczna Europy Środkowej i Wschodniej*, J. Kitowski (red.) Rzeszów 1999, <http://konf.umcs.intertele.pl>, [dostęp: 15.05.2017].
- Palmowski T., *Morska współpraca transgraniczna. Wybrane przykłady* [w:] *Granice, obszary przygraniczne, euroregiony*, J. Runge (red.) Katowice 2003.
- Palmowski T., „Wymiar Północny” Unii Europejskiej, „Stosunki Międzynarodowe”, 2004, nr 1-2.
- Borys T., Panasiewicz Z., *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*, [w:] *Panorama Euroregionów*, T. Borys, Z. Panasiewicz, Jelenia Góra 1998.
- Perkmann M., *Building Governance Institutions Across European Border*, „Regional Studies” 1999, vol.33, no. 7.
- Perkmann M., *Construction of New Territorial Scales : A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region*, „Regional Studies” 2007, vol. 41, no. 2.
- Perkmann M., *The rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross-border Co-operation*, Lancaster 2003, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>, [09.12.2015].
- Perkowska M., *Fenomen przestępczości granicznej na odcinku granicy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [:/Users/kom1/Desktop/BSP_9_2011_Perkowska.pdf](http://Users/kom1/Desktop/BSP_9_2011_Perkowska.pdf), [dostęp: 16.12.2016].
- Piczugin B., *Rossija i rasszirenije Jewrosojuza na wostok*, „Mieżdunarodnaja Żizń” 1996, nr 2.
- Pietraś Z. J., *Interesy narodowe a wspólne interesy ludzkości*, [w:] *Interesy narodowe a współistnienie państw*, Z. J. Pietraś, M. Pietraś (red.), Warszawa-Lublin 1998.

- Piotrowski M. A., *Obwód Kaliningradzki: laboratorium współpracy czy pole konfliktu?*, [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, B. Wizimirska (red.), Warszawa 2002.
- Poskrobko B., Wrzosek S., *Podstawowe założenia i delimitacja euroregionu Niemen*, [w:] *Euroregion Niemen. Analiza rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej części euroregionu*, G. Dobrzański, S. Wrzosek (red.), Białystok 2000.
- Pozdorovkin V., *Problems of Basic Subsistence and Development of the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation in the Context of the European Expansion Eastwards*, „Lithuanian Foreign Policy Review” 2000, no. <http://www.lfpr.lt>, [dostęp: 11.01.2015].
- Pugacewicz T., *System obrony przeciwrakietowej USA a stosunki polsko-rosyjskie* [w:] *Wpływ tarczy antyrakietowej na pozycję międzynarodową Polski. Konsekwencje umieszczenia elementów obrony przeciwrakietowej Stanów Zjednoczonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chrośnicki, A. Gruszcak (red.), Kraków 2008.
- Reczkin K., *Finlandia – granica zewnętrzna Unii Europejskiej z Rosją*, „Raporty i Analizy CSM” 2004, nr 3.
- Rocznik Strategiczny 2012/2013*, tom. 18, Warszawa 2013, <https://docplayer.pl/40767856-Rocznik-strategiczny-2012-13.html>, [dostęp: 27.11.2017].
- Rocznik Strategiczny 2013/14*, tom 19, Warszawa 2014, http://scholar.com.pl/upload/product_files/2412/306_rozbieg_wstep_RS_2014_.pdf, [dostęp: 23.11.2017].
- Rogoża J., Wierzbowska-Miazga A., Wiśniewska I., *Wyspa na uwieży Kaliningrad między Moskwą a UE*, Warszawa 2012, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_41_pl_0.pdf, [dostęp: 15.05.2017].
- 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.*, [dostęp: 07.01.2016].
- Sakson A., *Obwód Kaliningradzki w otoczeniu NATO i Unii Europejskiej*, *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 2015 r., vol. 9, nr 1.
- Sakson A., *Warmia i Mazury po 1945 roku - nowa tożsamość czy dezintegracja*, „Borussia” 1992, nr 3-4.
- Samsel A., *Problem Okręgu Kaliningradzkiego wobec rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, Olsztyn 2003.
- Słowińska B., *Euroregiony pogranicza polsko-rosyjsko-litewsko-białorusko-ukraińskiego i ich rola we współpracy transgranicznej*, [w:] *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, W. Kosiedowski (red.), Toruń 2009.

- Smorodinskaja N., *Kaliningrad w usłowijach obiedijenija Jewropy: wyzow i otwiet*, „Woprosy Ekonomiki” 2001, nr 11.
- Smorodinskaja N., Kapustin A., Małygin W., *Kaliningradskaja Oblast kak swobodnaja ekonomiczieskaja zona*, „Woprosy Ekonomiki” 1999, nr 9.
- Sokół W., *Rola placówek dyplomatycznych we współpracy międzynarodowej regionów, na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Region Warmii i Mazur w europejskich procesach integracyjnych*, W.T. Modzelewski (red.), Olsztyn 2014.
- Suworow W., *The Problems of Historical Chronology*, [w:] *The International Jubilee Conference, Devoted to the 50th Anniversary of Kaliningrad Region of the Russian Federation - Abstracts*, Kaliningrad 1996.
- Strauchold G., *Próba stworzenia jednolitego społeczeństwa ziem zachodnich i północnych w powojennej dekadzie*, „Borussia” 2000, nr 22.
- Strauchold G., *Zagadnienia ludności niemieckiej na tzw. Ziemiach Odzyskanych w latach 1945-46 w opinii polityków i publicystów*, „Borussia” 1996, nr 12.
- Stelmach A., *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003.
- Studzińska D., *Wybrane aspekty transformacji funkcji i stopnia przenikalności granicy polsko-rosyjskiej*, Przegląd Geograficzny, T. 91 z. 4, Warszawa 2019.
- Timmermann H., *Kaliningradskaja oblast w kontekście regionalnowo sotrudniciestwa*, „Mirowaja Ekonomika i Mieždunarodnyje Otnoszenija, 2001, nr 2.
- Trenin D., *The Process of NATO Enlargement and the Baltic States. A Russian Perspective*, „Lithuanian Foreign Policy Review”, No. 1998.
- Wakar A., *Martwa granica*, „Borussia” 1992.
- Wendt J., *Zmiany geopolityczne na obszarze Europy Bałtyckiej w ostatniej dekadzie XX wieku*, [w:] *Europa Bałtycka - rozwój koncepcji*, M. Pacuk (red.), Gdańsk 2001.
- Weremiuk S., *Polska wobec Rosji w latach 1992–2014. Od zależności postimperialnych do trudnych relacji. Analiza wybranych aspektów*, [w:] *Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego* 13 (7) 2001.5
- Włodkowska-Bagan A., *Konfliktowość w stosunkach polsko-rosyjskich jako stygmat geopolityczny*, [w:] *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), Warszawa 2002.
- Worożenina J., *Kaliningradskaja oblast i siewiero-wostocznyje wojewodstwa Polshi: osobienosti prigranicznowo sotrudnicestwa*, www.academia.edu/34243704/Калининградская_область_и_северо_восточные_в

оеводства Польши_особенности_приграничного_сотрудничества, [dostęp: 16.12.2016].

Wrzesiński W., *Prusy Wschodnie a bezpieczeństwo europejskie*, Komunikaty Warmińsko-Mazurskie, 1996, nr 2.

Veebel V., Sliwa Z., *The Suwalki Gap, Kaliningrad and Russia's Baltic Ambitions*, Scandinavian Journal of Military Studies, 2(1), <https://doi.org/10.31374/sjms.21>, [dostęp: 15.05.2017].

Vitunic B., *Enclave to Exclave: Kaliningrad between Russia and the European Union*, Columbia International Affairs Online, 01.10.2001, <http://www.ciaonet.org>, [dostęp: 11.01.2015].

Zasada M., *Współpraca między Sejmikiem Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Kaliningradzką Dumą Obwodową*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), Olsztyn 2013.

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*, M. Zdanowicz (red.), 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*, M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), Warszawa 2010.

Zieliński M.J., *Kant's Future: Debates about the Identity of Kaliningrad Oblast*, [kants-future-debates-about-the-identity-of-kaliningrad-oblast.pdf](#), [dostęp: 16.12.2016].

Zieliński M.J., *Subjects of the Empress. Wider Context of Regional History Education on East Prussia and Identity Processes in Contemporary Kaliningrad Oblast*, <file:///C:/Users/kom1/Desktop/sn.1629-4377.pdf>, [dostęp: 16.12.2016].

Zięba R., *Europe in Search of Peace and Stability*, „Polish Political Science Yearbook” 1996.

Zvieriev J.M., Mieźiewicz N.M., *Biezopastnost w wostocznoj baltikie. K wojennym uczeniam Rossiji i Bielorusi*, БЕЗОПАСНОСТЬ В ВОСТОЧНОЙ БАЛТИКЕ - РАПИ (baltstudies.ru), [dostęp: 16.12.2016].

Żdanow W.P., Pustowganow W.I., Fiodorow G.M., *Prostranstwiennoje razwitiie ekonomiki i rassielienia riegiona*, Kaliningrad 2002.

Żęgota K., *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym*, <http://geopolityka.net/uwarunkowania-polsko-rosyjskiej-umowy-o-malym-ruchu-granicznym/>, [dostęp: 07.01.2016].

Żukowski A., *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją – wstępne konkluzje*, [w:] *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa Warmińsko-Mazurskiego*, W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), Olsztyn 2013.

Żukowski A., *Obwód Kaliningradzki w nowym europejskim ładzie politycznym*, [w:] *Perspektywy integracji europejskiej: społeczeństwa – grupy interesów – elity polityczne – media*, T. Wallas (red). Poznań 2004.

PUBLICYSTYKA

Berdychowska B., *Powolne przekuwanie sukcesu w klęskę*, „Rzeczpospolita”, 24-25 VII 2010.

Bielicki M., *Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego – szanse i zagrożenia*, „Unia Europejska – Przegląd Prawno-Gospodarczy” 2001, nr 10.

Bielecki T., *Szczyt królewiecki*, „Gazeta Wyborcza”, 02.07.2005.

Budować a nie straszyć. Rozmowa z prezydentem RP Bronisławem Komorowskim, „Gazeta Wyborcza”, 9.04.2011.

Czerny I., *UE: Gazociąg Północny priorytetowym projektem Unii*, PAP 25.07.2006. [dostęp: 23.11.2017].

Jarosz T., *Chirac dogadza wszystkim*, „Najwyższy Czas!” 2002, nr 31-32, s. XXXII.

Kacprzak A., *Polska: 7.04.2010 Po umowach o ruchu przygranicznym z Białorusią i Ukrainą, czas na Rosję*, <http://eastbook.eu/2010/04/country/poland/polska-po-umowach-o-ruchu-przygranicznym-z-bialorusia-i-ukrainaczas-na-rosje/>, [dostęp: 07.05.2014].

Kamiński A.Z., Szlajfer H., *Pożegnania i urojenia.*, „Rzeczpospolita”, 10-11 VII 2010.

Krawczyk J., *Rosja grozi światu swoimi rakietami*, „Dziennik” 04.07.2007.

Mereu F., *Russia: Kaliningrad's Isolation May Grow as It's Neighbours Join UE*, „Radio Free Europe – Weekday Magazine” 9.08.2001, <http://www.rfel.org>, [dostęp: 11.01.2015].

Milczanowski: „*Olin*” był agentem, to nie była żadna prowokacja, „Gazeta Wyborcza”, 29.09.2010.

Minister obrony USA nie przekonał Rosji do tarczy, „Dziennik” 23.04.2007.

Nowak A., *Rosnący apetyt Rosji*, „Rzeczpospolita”, 9 VIII 2010.

O tarczy rozmawiamy ze wszystkimi, „Gazeta wyborcza” 02.04.2007.

Olczyk E., *Bałtycki gazociąg przypomina pakt Ribbentrop-Mołotow*, „Dziennik” 2-3.05.2006.

Parlament Europejski o tarczy antyrakietowej, <http://www.europarl.europa.eu>, 29.03.2007.

Polityka to nie poezja czy publicystyka. Wywiad z ministrem spraw zagranicznych Polski Radosławem Sikorskim, „Gazeta Wyborcza”, 17.03.2011..

Polska i kraje bałtyckie a poszerzenie NATO (dyskusja), „Polska w Europie”, 1998, nr 25, <http://www.pwe.org.pl>, [dostęp: 15.05.2017]

Polska-Kaliningrad: od czerwca bez wiz? Podpisano umowę o małym ruchu granicznym, <http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/polskakaliningrad-od-czerwca-bez-wiz/5885914>, [dostęp 13.10.2012].

Polska szantażuje Rosję?, „Wprost” 07.07.2005, <http://www.wprost.pl>, [dostęp: 23.11.2017].

Postępy na drodze do łatwiejszego przekraczania granicy w Obwodzie Kaliningradzkim, <http://polskawue.gov.pl/pdf/9183.html>, [dostęp: 16.07.2015].

Radziwinowicz W., *Gest pojednania*, „Gazeta Wyborcza”, 12.04.2011.

Rosjijsko-polskie otnoszenija – proszłoje i buduszczeje, „Prawda” *Российско-польские отношения - прошлое и будущее*, „Правда”, 02.09.2009, <http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp: 15.12.2016].

Rosjijsko-polskie otnoszenija. Sajt Prjezidenta Rosjijskoj Fiederacji *Российско-Польские двусторонние отношения*, Сайт Президента Российской Федерации, <http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp: 15.12.2016].

Russian Security Council Secretary Says Kaliningrad Problem is Important, „Prawda. On-line” 12.07.2001, <http://www.english.pravda.ru>, [dostęp: 28.05.2016].

Sienkiewicz B., *Pożegnanie z Giedroyciem*, „Rzeczpospolita”, 29-30 V 2010.

Sienkiewicz B., *Wyznania rusofoba*, „Newsweek”, 25 VI 2006.

Stróżyk J., *Smoleńsk: tego nikt nie wyjaśni*, „Rzeczpospolita”, 08.04.2011.

Szymowski L., *Kulisy umowy gazowej między Polską a Rosją*, <http://nczas.com/publicystyka/kulisy-umowy-gazowej-miedzy-polska-a-rosja/>, [dostęp: 23.11.2017].

Talaga A., *Rosja się zbroi, róbmy to samo*. „Rzeczpospolita”, 4-5 II 2012.

Tusk rozpoczął wizytę w Moskwie, „Gazeta Wyborcza”, 08.02.2008., <http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp: 15.12.2016].

Uchyla drzwi Rosjanom, „Wyborcza.pl”, http://wyborcza.pl/1,76842,10820157,Uchyla_drzwi_Rosjanom.html, [dostęp: 07.01.2016].

Ukrainą, czas na Rosję, <http://eastbook.eu/2010/04/country/poland/polska-po-umowach-o-ruchu-przygranicznym-z-bialorusia-i-ukrainaczas-na-rosje/>, [dostęp: 07.05.2014].

Ukraine, Romania initial local border traffic deal, http://www.ukrinform.ua/eng/news/ukraine_romania_initial_local_border_traffic_deal_319571, [dostęp: 04.04.2014].

Ułatwienia w ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim, http://emn.gov.pl/portal/esm/704/8945/Ulatwienia_w_ruchu_granicznym_z_obwodem_kaliningradzkim.html, [dostęp: 30.01.2012].

W stosunkach Rosji i UE powinny być wykluczone podwójne standardy, „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów – wydarzeń – opinii” 2002, nr 1.

Węglarczyk B., Czy „Olin” miał zatrzymać NATO (pol.). *Gazeta Wyborcza*, 28.09.2010.

Widzę próbę zablokowania dobrych zmian. Wywiad z prezydentem RP Andrzejem Dudą. „Wprost” 2016, nr 7.

Wojciechowski M., Bełza M., *Kaliningrad bliżej Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 14.12.2011.

Wstrętne i szkodliwe bzdury o zamachu, „Gazeta Wyborcza”, 9.11.2012.

Zabójcza doktryna Karaganowa, <https://www.salon24.pl/u/juliamariajaskolska/233460,zabojcza-doktryna-karaganowa>, [dostęp: 13.10.2012].

Zarządzanie granicami zewnętrznymi, http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7307_pl.htm, [dostęp: 07.01.2016].

Zielonych ludzików w Polsce nie będzie. Wywiad z Ambasadorem Rosji w Polsce, Siergiejem Andriejewem. „Rzeczpospolita”, 26.11.2015.

INTERNET

http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunki_dwustronne,Polska, [dostęp 23.11.2017]

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19930610291/O/D19930291.pdf>, [dostęp 23.09.2016]

<http://www.geopolityka.org/analizy/444-stosunki>, [dostęp 20.01.2017]

<http://dzieje.pl/infografiki/wojska-radzieckie-w-polsce>, [dostęp 29.11.2016]

<http://geopolityka.net/kamil-golas-polityka-rosji-wobec-polski/>, [dostęp 21.09.2017]

<http://www.bliskopolski.pl/iii-rp/afery/afery-olona/>, [dostęp 21.09.2016]

<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Kalendarium-prezydentury-Aleksandra-Kwasniewskiego-lata-1995-2005,wid,8130813,wiadomosc.html>, [dostęp 11.01.2018]

https://pl.wikipedia.org/wiki/Stosunki_polsko-rosyjskie, [dostęp 23.11.2017]

<http://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2000-i-starsze/art,1040,prezydent-rp-na-forum-gospodarczym-w-salzburgu.html> [dostęp 26.11.2017]

<http://www.rzeczpospolita.pl>. [dostęp 23.11.2017]

<http://www.rmfm24.pl/fakty/news-rosyjscy-szpiedzy-wydaleni-z-polski,nId,201276>, [dostęp 20.11.2017]

<http://poznan.naszemiasto.pl/archiwum/mniejsze-kary-dla-demonstrantow,514108,art,t,id,tm.html>, [dostęp 26.10.2017]

<http://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2000-i-starsze/art,1728,wizyta-prezydenta-rp-w-moskwie.html>, [dostęp 12.12.2017]

<http://fakty.interia.pl/news-kalendarium-spotkan-polsko-rosyjskich-w-latach-1990-2010,nId,891368>. [dostęp 13.10.2017]

<http://bromberg.blog.pl/2013/12/17/rakiety-u-bram>, [dostęp 24.11.2017]

<http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-bartoszewski-w-rosji-buzek-na-litwie,nId,186308>, [dostęp 22.12.2017]

<http://www.prezydent.pl/aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2001/art,157,14,spotkanie-prezydenta-rp-z-sekretarzem-rady-bezpieczenstwa-federacji-rosyjskiej.html>, [dostęp 24.12.2017]

<http://ww2.senat.pl/k4/agenda/goscie/010526.htm>, [dostęp 13.12.2017]

<http://fakty.interia.pl/news-kalendarium-spotkan-polsko-rosyjskich-w-latach-1990-2010,nId,891368>, [dostęp 13.11.2017]

http://www.academia.edu/10806479/STOSUNKI_POLSKO-ROSYJSKIE_W_LATACH_2000-2003, [dostęp 25.11.2017]

<http://wyborcza.pl/1,153803,1549359.html>, [dostęp 27.11.2017]

<http://www.rosjapl.info/podroze/podroz-do-rosji/wizy-do-rosji.html>, [dostęp 21.11.2017]

<http://fabricator.blox.pl/2015/09/Polska-Rosja-1.html>, [dostęp 23.11.2017]

file:///C:/Users/ob529/Downloads/Propaganda_historyczna_Rosji_PL.pdf, [dostęp 28.12.2017]

<http://www.wprost.pl>, [dostęp 23.11.2017]

<http://wyborcza.pl/1,76842,2850579.html>, [dostęp 21.11.2017]

http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ocieplenie-miedzy-Polska-i-Rosja,wid,8196774,wiadomosc.html?ticaid=118b3a&_tictsn=3, [dostęp 16.11.2017]

<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/727C7055>, [dostęp 16.11.2017]

<http://rogger.republika.pl/stosunki-polski-z-sasiadami-akademia-obrony.shtml>, [dostęp 11.11.2017]

<https://www.wprost.pl/106675/Szczyt-w-Samarze-bez-efektow>, [dostęp 11.11.2017]

<http://www.europarl.europa.eu>, [dostęp 2017-09-18]

<https://www.wprost.pl/swiat/123237/Tusk-rozpoczal-wizyte-w-Moskwie.html>, [dostęp 23.11.2017]

https://pl.wikipedia.org/wiki/Stosunki_polsko-rosyjskie, [dostęp 23.11.2017]

http://www.wiadomosci24.pl/artykul/rozmowy_putin_tusk_w_davos_87633.html, [dostęp 23.11.2017]

<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-zakonczył-wizyte-w-davos.html>, [dostęp 23.11.2017]

<http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/110453,tusk-zaprosil-putina-do-polski-premier-rosji-przyjedzie-na-wiosne.html>, [dostęp 23.11.2017]

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6982306,List_Putina_do_Polakow__artykul.html, [dostęp 23.11.2017]

<http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/181049,Koniec-manewrow-Zapad-2009>, [dostęp 22.04.2018]

<http://www.newsweek.pl/polska/najpierw-beda-w-polsce-patrioty--potem-wieksze-sm-3,54073,1,1.html>, [dostęp 23.11.2017]

<http://www.psz.pl/162-wschod/rosyjski-general-jestesmy-przeciwni-amerykanskim-patriotom-w-polsce>, [dostęp 23.11.2017]

<http://www.newsweek.pl/swiat/rogozin--odpowiemy-na-patrioty-w-polsce,52792,1,1.html>, [dostęp 23.11.2017]

<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/rosja-odpowiemy-na-patrioty-jak-to-sprawa-wojskowych,123580.html>, [dostęp 23.11.2017]

https://pl.wikipedia.org/wiki/Spotkania_zagraniczne_premiera_Donalda_Tuska, [dostęp 23.11.2017]

<file:///C:/Users/ob529/Downloads/Weremiuk.pdf>, [dostęp 23.11.2017]

http://www.se.pl/wiadomosci/polska/szef-msz-rosji-siergiej-lawrow-w-polsce-kolejny-kr_152174.html, [dostęp 23.11.2017]

<https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/271537,Lawrow-Rosja-robi-wiecej-niz-musi>, [dostęp 23.11.2017]

<http://nczas.com/publicystyka/kulisy-umowy-gazowej-miedzy-polska-a-rosja/>, [dostęp 23.11.2017]

http://www.se.pl/wiadomosci/polska/dmitrij-miedwiediew-w-polsce-poczuj-jak-w-domu_163131.html, [dostęp 23.11.2017]

<https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2604,Prezydent-Rosji-z-wizyta-w-Polsce.html>, [dostęp 23.11.2017]

<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/siergiej-karaganow-rosja-zadala-wyprzedzajacy-cios/466h6l>, [dostęp 23.11.2017]

<https://www.salon24.pl/u/juliamariajaskolska/233460,zabojcza-doktryna-karaganowa>, [dostęp 23.11.2017]

http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,9633232,Radoslaw_Sikorski_walczy_z_Kaliningradem_.html, https://pl.wikipedia.org/wiki/Trójkąt_Kaliningradzki, [dostęp 23.11.2017]

<http://cdnp.gazeta.pl/bi.gazeta.pl/pub/raport/RaportKoncowyTu-154M.pdf>, [dostęp 23.11.2017]

http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/spotkanie_ministrow_spraw_zagranicznych_trojkat_krolewieckiego, [dostęp 27.11.2017]

[https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/5829/Polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa_Polski_\(red\)_Erhard_Cziomer_2015.pdf?sequence=1](https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/5829/Polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa_Polski_(red)_Erhard_Cziomer_2015.pdf?sequence=1), [dostęp 23.11.2017]

<http://wpolityce.pl/polityka/132950-szefowa-rady-federacji-rosji-walentyna-matwijkenko-w-ciagu-kilku-miesiecy-przekazemy-polsce-wrak-tu-154>, [dostęp 23.11.2017]

<http://blogmedia24.pl/node/62079>, [dostęp 23.11.2017]

[https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/5829/Polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa_Polski_\(red\)_Erhard_Cziomer_2015.pdf?sequence=1](https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/5829/Polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa_Polski_(red)_Erhard_Cziomer_2015.pdf?sequence=1), [dostęp 23.11.2017]

<https://wiadomosci.wp.pl/prezydent-komorowski-przyjal-przewodniczacego-rosyjskiej-dumy-6031588251473025a>, [dostęp 23.11.2017]

<https://wpolityce.pl/polityka/149556-ewa-kopacz-spotkala-sie-z-siergiejem-naryszkinem-przewodniczacy-rosyjskiej-dumy-i-wspolpracownikiem-putina-rozmawiali-min-o-sprawadzeniu-wraku>, [dostęp 23.11.2017]

http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sikorski_lawrow_w_esterwelle_w_warszawie_m_in_o_kaliningradzie_i_syrii_depesza_pap_10_05_2013, [dostęp 23.11.2017]

<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/rosja-zada-oficjalnych-przeprosin-od-polski-za-atak-na-ambasade,370860.html>, [dostęp 23.11.2017]

<http://www.defence24.pl/8505,styczniowa-odwilz-w-relacjach-polsko-rosyjskich-zapowiadaja-slowa-zarowno-sikorskiego-jak-i-putina>. [dostęp 23.11.2017]

http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/fotogaleria_i_multimedia/viii_posiedzenie_komitetu_strategii_wspolpracy_polski_i_rosji, [dostęp 23.11.2017]

<https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1005597,Lawrow-w-Polsce-Stosunki-polskorosyjskie-wejda-na-wyzszy-poziom>, [dostęp 23.11.2017]

<https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1007227,Mapa-drogowa-podpisana-Sikorski-i-Lawrow-zaciesnili-wspolprace>, [dostęp 23.11.2017]

http://scholar.com.pl/upload/product_files/2412/306_rozbieg_wstep_RS_2014_.pdf, [dostęp 23.11.2017]

http://sanktpetersburg.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/archiwum_2014/trojkat_krolewiecki_o_kryzysie_na_ukrainie;jsessionid=7FC0AB3AB5BEB42ACE523A95E13E629A.cm sap5p, [dostęp 23.11.2017]

https://pl.wikipedia.org/wiki/G%C5%82%C3%B3wny_Zarz%C4%85d_Wywiadowczy. [dostęp 23.11.2017]

<http://www.newsweek.pl/polska/polscy-dyplomaci-wydaleni-z-rosji-newsweek-pl,artykuly,351973,1.html>, [dostęp 23.11.2017]

<https://wpolityce.pl/polityka/219055-kuriozum-sluzby-oglaszaja-w-gw-rosyjscy-dyplomaci-zostana-wydaleni-z-polski-tak-przynajmniej-chce-abw>, [dostęp 23.11.2017]

http://wyborcza.pl/1,76842,16843011,Szpiedzy_do_domu.html, [dostęp 23.11.2017]

<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/fakty-tvn-rosja-wyrzucila-polskich-dyplomatow-adekwatne-kroki-odwetowe,489244.html>, [dostęp 27.11.2017]

<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wspolpraca-polski-z-rosja-tam-gdzie-jest-ona-mozliwa,485769.html>, [dostęp 23.11.2017]

<http://www.defence24.pl/119412,incydent-w-relacjach-polsko-rosyjskich-samolot-z-ministrem-obrony-rosji-zawrocony-na-granicy>, [dostęp 23.11.2017]

<http://www.defence24.pl/198323,polsko-rosyjska-cicha-wojna>, [dostęp 23.11.2017]

http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/konsultacje_polsko_rosyjskie_w_warszawie, [dostęp 23.11.2017]

<https://wiadomosci.wp.pl/rosyjscy-eksperci-nie-bedzie-zwrotu-w-relacjach-z-polska-6027681779377281a>, [dostęp 23.11.2017]

http://www.se.pl/wiadomosci/opinie/oddamy-wrak-ale-przyznajcie-ze-to-byla-katastrofa-nie-zamach_766536.html, [dostęp 23.11.2017]

http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_wschodnia/stosunki_dwustronne_polityka_wschodnia/polska_i_rosja, [dostęp 28.11.2017]

http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/polsko_rosyjskie_konsultacje_polityczne_wiceministrow_spraw_zagranicznych, [dostęp 28.11.2017]

<http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-spotkanie-waszczykowski-andrzejew-trwalo-3-minuty-bylo-kurtu,nId,2139755>, [dostęp 26.11.2017]

<http://www.defence24.pl/398850,prezydent-duda-o-dialogu-z-rosja-i-solidarnosci-wobec-sojusznikow>, [dostęp 23.11.2017]

https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_41_pl_0.pdf, [dostęp 15.05.2017]

<https://pl.wikipedia.org/wiki/TACIS>, [dostęp 15.05.2017]

<http://www.europa.eu.int>, [dostęp 15.05.2017]

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTEXT>, [dostęp 15.05.2017]

<http://konf.umcs.intertele.pl>, [dostęp 15.05.2017]

<http://www.lfpr.lt>, [dostęp 15.05.2017]

<http://www.rfel.org>, [dostęp 20.07.2017]

<http://www.eu.ru>, [dostęp 20.07.2017]

<http://www.euro.pap.net.pl>. [dostęp 15.05.2017]

<http://www.ciaonet.org>, [dostęp 15.05.2017]

http://www.konflikty.pl/a,1912,Czasy_najnowsze,Rosja_wobec_rozszerzenia_NATO_na_wschod.html, [dostęp 15.05.2017]

<http://www.pwe.org.pl>, [dostęp 15.05.2017]

<http://www.nato.int>, [dostęp 30.07.2017]

<http://www.english.pravda.ru>, [dostęp 10.10.2013]

<http://osw.waw.pl>, [dostęp 15.05.2017]

<http://cns.miis.edu/pubs/reports/tnw.htm>, [dostęp 30.07.2017]

<http://www.tvn24.pl/raporty/polska-bez-tarczy,234>, [dostęp 15.05.2017]

https://pl.wikipedia.org/wiki/RIM-161_Standard_Missile_3, [dostęp 15.05.2017]

<http://www.tvn24.pl/raporty/polska-bez-tarczy,234>, [dostęp 15.05.2017]

https://pl.wikipedia.org/wiki/9K720_Iskander, [dostęp 15.05.2017]

<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/minister-waszczykowski-w-sejmie-calowystapienie,614739.html>, [dostęp 15.05.2017]

[https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzymorze_\(polityka\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Mi%C4%99dzymorze_(polityka)), [dostęp 15.05.2017]

https://pl.wikipedia.org/wiki/Partnerstwo_Wschodnie#Linki_zewn%C4%99trzne, [dostęp 15.05.2017]

http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/Practical_Guide_COE_MOT_EN.pdf, [dostęp: 22.02.2015]

<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>, [dostęp 10.10.2013]

http://www.eurobalt.org.pl/download/statut_euro.pdf, [dostęp 10.10.2013]

pl.wikipedia.org/wiki/Euroregion_Ba%C5%82tyk, [dostęp 10.10.2013]

http://www.niemen.org.pl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=4&lang=pl, [dostęp 10.10.2013]

<http://www.niemen.org.pl/spf/i/file/Statuty%20i%20regulaminy/Statut%20Stowarzyszenia%20Euroregion%20Niemen.pdf>, [dostęp 13.11.2014]

http://www.edudemo.home.pl/dane/czytelnia/raport_fps_pl.pdf, [dostęp 13.11.2014]

<http://strategia2025.warmia.mazury.pl/artykul/1/13/potrzeba-aktualizacji-strategii.html>,
[dostęp 20.09.2013 r.]

<http://www.starostwo.ketrzyn.pl/powiat/index.php/prawdinsk>, [dostęp 13.11.2014]

<http://www.powiatlidzbarski.pl/wspolpracazagr>, [dostęp 13.11.2014]

<http://www.olsztyn24.com/news/12545-powiat-olsztyski-otwiera-sie-na-wschod.html>,
[dostęp 13.11.2014]

http://www.powiat.ostroda.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=82&Itemid=34, [dostęp 13.11.2014]

<http://www.powiatwegorzewski.pl/inne.php?stat=2>, [dostęp 13.11.2014].

http://www.elblag.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=12&Itemid=18, [dostęp 13.11.2014]

<http://www.olsztyn.eu/pl,tozsamosc-miasta,miasta-blizniacze,kaliningrad.html>, [dostęp 13.11.2014]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:EN:PDF>,
[dostęp 07.01.2016]

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7307_pl.htm, [dostęp 07.01.2016]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF>,
[dostęp 07.01.2016]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:029:0003:0009:PL:PDF>,
[dostęp 07.01.2016]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R0539:PL:PDF>,
[dostęp 07.01.2016]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0047:FIN:PL:PDF>,
[dostęp 07.01.2016]

<http://eastbook.eu/2010/04/country/poland/polska-po-umowach-o-ruchu-przygranicznym-z-bialorusia-i-ukrainaczas-na-rosje/>, [dostęp 07.05.2014]

http://emn.gov.pl/portal/esm/704/8945/Ulatwienia_w_ruchu_granicznym_z_obwodem_kaliningradzkim.html, [dostęp: 30.01.2012]

http://www.ukrinform.ua/eng/news/ukraine_romania_initial_local_border_traffic_deal_319571, [dostęp 04.04.2014]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0383:FIN:PL:PDF>,
[dostęp 30.01.2012]

http://msw.gov.pl/portal/pl/2/9466/Umowa_o_malym_ruchu_granicznym_z_obwodem_kaliningradzkim.html, [dostęp 01.02.2012]

<http://www.europarl.europa.eu/news/pl/pressroom/content/20111130IPR32892/html/Parlament-wspiera-dzia%C5%82ania-u%C5%82atwiaj%C4%85ce-ruch-graniczny-w-rejonie-Kaliningradu>, [dostęp 02.02.2012]

http://wyborcza.pl/1,76842,10820157,Uchyla_drzwi_Rosjanom.html, [dostęp 07.01.2016]

<http://www.msz.gov.pl/resource/fb5bab23-463d-4be2-8c2b-2bc549a4e647>, [dostęp 05.05.2016]

<https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/11913,Wizyta-szefa-MSW-na-granicy-polsko-rosyjskiej.print>, [dostęp 05.05.2016]

<http://doi.prz.edu.pl/pl/pdf/einh/58>, [dostęp 05.05.2016]

<http://www.msz.gov.pl/resource/fb5bab23-463d-4be2-8c2b-2bc549a4e647>, [dostęp 05.05.2016]

http://msw.gov.pl/portal/pl/2/10135/Otwarcie_malego_ruchu_granicznego.html, [dostęp 20.05.2013]

<http://bartoszyce.wm.pl/288726,Od-trzech-lat-korzystamy-z-malego-ruchu-granicznego.html#axzz3oBq4ggWr>, [dostęp 05.05.2016]

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1B126E55>, [dostęp 05.05.2016]

<http://www.defence24.pl/147,minal-rok-od-wprowadzenia-malego-ruchu-granicznego-z-obwodem-kaliningradzkim>, [dostęp 05.05.2016]

<https://radioolsztyn.pl/rosjanie-robia-w-polsce-coraz-wieksze-zakupy/0166799>, [dostęp 20.05.2018]

<https://gazetaolsztyńska.pl/386410,Maly-ruch-graniczny-Rosjanie-maja-sposob-na-zakupy-w-Polsce.html>, [dostęp 05.10.2016]

<https://wpolityce.pl/polityka/151353-rosjanie-masowo-kupuja-w-polsce-mieso-wedliny-i-nabial>, [dostęp 07.06.2014]

SPIS TABEL

Tabela 1. Ujawnienia naruszeń umowy o małym ruchu granicznym

Tabela 2. Liczba zatrzymanych zezwoleń MRG zarejestrowanych przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej

Tabela 3. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2012 r.

Tabela 4. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2013 r.

Tabela 5. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2014 r.

Tabela 6. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2015 r.

Tabela 7. Ruch osobowy na polsko-rosyjskich przejściach granicznych w 2016 r.

SPIS WYKRESÓW

- Wykres 1. Liczba zezwoleń MRG wydanych dla mieszkańców obwodu królewieckiego
- Wykres 2. Ujawnienia naruszeń umowy o małym ruchu granicznym przez Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej
- Wykres 3. Co oznacza dla Pana/i współpraca transgraniczna?
- Wykres 4. Jak często przekracza Pan/i granicę?
- Wykres 5. W jakim celu Pan/i przekracza granicę?
- Wykres 6. W jakim celu Pan/i przekracza granicę?
- Wykres 7. Jaki czynnik wg Pana/i najbardziej determinuje ruch przygraniczny?
- Wykres 8. Czy poleciłby/ poleciłaby Pan/i podróżę w ramach współpracy transgranicznej swoim bliskim lub znajomym?
- Wykres 9. Jakie czynniki według Pana/i utrudniają współpracę transgraniczną?
- Wykres 10. Jakie czynniki według Pana/i utrudniają współpracę transgraniczną?
- Wykres 11. Po której ze stron zauważa Pan/i więcej utrudnień w nawiązaniu współpracy transgranicznej?
- Wykres 12. Jakie czynniki wg Pana/i mogłyby spowodować usunięcie barier we współpracy transgranicznej?
- Wykres 13. Jak Pan/i ocenia stan stosunków polsko-rosyjskich?
- Wykres 14. Co wg Pana/i mogłoby wpłynąć na polepszenie relacji polsko-rosyjskich?
- Wykres 15. Z czym kojarzy się Panu/i mały ruch graniczny?
- Wykres 16. Jakie (oprócz paszportu) posiada Pan/i inne ważne dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy polsko-rosyjskiej?
- Wykres 17. Co skłoniło Pana/ią do ubiegania się o wydanie zezwolenia MRG?

Wykres 18. Jak często przekracza Pan/i granicę polsko-rosyjską (w przeciągu 1 miesiąca)?

Wykres 19. Jak dużo znanych Panu/i osób podróżuje w ramach małego ruchu granicznego?

Wykres 20. Czy wg Pana/i mały ruch graniczny wpłynął na zwiększenie ruchu na polsko-rosyjskich przejściach granicznych?

Wykres 21. Jak Pan/i ocenia funkcjonujący mały ruch graniczny?

Wykres 22. Jakie korzyści płynące z małego ruchu granicznego mógłby Pan/i wskazać?

Wykres 23. Jakie znaczenie wg Pana/i odgrywa mały ruch graniczny dla gospodarki obszarów objętych MRG?

Wykres 24. Czy i w jaki sposób mały ruch graniczny wpływa na wzajemne relacje mieszkańców pogranicza?

Wykres 25. Co wg Pan/i spowodowało, że mały ruch graniczny został zawieszony?

Wykres 26. Czy zauważył/a Pan/i pogorszenie stanu bezpieczeństwa w związku z funkcjonowaniem małego ruchu granicznego?

Wykres 27. Jak Pan/i sądzi czy mały ruch graniczny zostanie wznowiony?

Wykres 28. Czy chciałby/aby Pan/i wznowienia funkcjonowania małego ruchu granicznego?

Wykres 29. Co Pan/i sądzi o możliwości wprowadzenia (w przyszłości) ruchu bezwizowego na polsko-rosyjskim pograniczu?

ZAŁĄCZNIKI

ANKIETA NR 1

Pytanie 1

Co oznacza dla Pana/i współpraca transgraniczna?

- a) możliwość zakupu towarów i korzystanie z usług
- b) kontakty biznesowe
- c) kontakty kulturowe
- d) kontakty towarzyskie
- e) inne – jakie?

Pytanie 2

Jak często przekracza Pan/i granicę?

- a) raz w tygodniu lub częściej
- b) co najmniej kilka razy w miesiącu
- c) kilka razy w roku
- d) raz na kilka lat

Pytanie 3

W jakim celu Pan/i przekracza granicę?

- a) zakupy (jaki asortyment?)
- b) korzystanie z branży turystycznej i usługowej
- c) współpraca ekonomiczna
- d) kontakty towarzyskie
- e) inne – jakie?

Pytanie 4

Jaki czynnik według Pana/i najbardziej determinuje ruch przygraniczny?

- a) kurs walut
- b) kolejki na granicy
- c) kampanie promujące współpracę transgraniczną
- d) doskonała jakość towarów i usług
- e) inne – jakie?

Pytanie 5

Czy polecilby/polecilaby Pan/i podróż w ramach współpracy transgranicznej swoim bliskim lub znajomym?

- a) tak
- b) nie
- c) trudno powiedzieć

Pytanie 6

Jakie czynniki według Pana/i utrudniają współpracę transgraniczną?

- a) kolejki na granicy
- b) małe możliwości finansowe
- c) bariery administracyjno-prawne
- d) bariery psychologiczne w tym m.in. nieufność, stereotypy, uprzedzenia
- e) inne – jakie?

Pytanie 7

Po której ze stron zauważa Pan/i więcej utrudnień w nawiązaniu współpracy transgranicznej?

- a) po stronie polskiej
- b) po stronie rosyjskiej
- c) po obu stronach
- d) nie zauważyłem/am problemu w nawiązywaniu współpracy transgranicznej

Pytanie 8

Jakie czynniki wg Pana/i mogłyby spowodować usunięcie barier we współpracy transgranicznej?

- a) wprowadzenie ułatwień przy przekraczaniu granicy
- b) powstanie nowych/turystycznych przejść granicznych
- c) zniesienie obowiązku wizowego
- d) więcej kampanii informacyjnych dot. obszaru strefy przygranicznej państwa drugiej strony i jego walorów
- e) Inne – jakie?

Pytanie 9

Jak Pan/i ocenia stan stosunków polsko-rosyjskich?

- a) dobre
- b) raczej dobre
- c) raczej złe
- d) złe
- e) trudno powiedzieć

Pytanie 10

Co wg Pana/i mogłoby wpłynąć na polepszenie relacji polsko-rosyjskich?

- a) polepszenie relacji na szczeblu międzypaństwowym i regionalnym
- b) ułatwienia przy przekraczaniu granicy
- c) wprowadzenie ruchu bezwizowego
- d) wyzbycie się uprzedzeń i stereotypów poprzez wzmożone kampanie informacyjne
- e) inne – jakie?

Pytanie 11

Z czym kojarzy się Panu/i mały ruch graniczny?

- a) zakupy
- b) brak wizy
- c) szybsza odprawa graniczna
- d) nawiązywanie kontaktów
- e) inne – jakie?

Pytanie 12

Jakie posiada Pan/i ważne dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy polsko-rosyjskiej?

- a) zezwolenia MRG
- b) wiza
- c) kart pobytu
- d) inne – jakie?

Pytanie 13

Co skłoniło Pana/ią do ubiegania się o wydanie zezwolenia MRG?

- a) tani koszt
- b) łatwość uzyskania dokumentu
- c) polecenie przez znajomych,
- d) brak wizy bądź trudności w jej uzyskaniu
- e) inne-jakie

Pytanie 14

Jak często przekracza Pan/i granicę polsko-rosyjską w okresie 1 miesiąca?

- a) rzadziej niż 1 raz
- b) 1-5 razy
- c) 6-10 razy
- d) 11-20 razy
- e) częściej niż 20 razy

Pytanie 15

Jak dużo znanych Panu/i osób przekracza granicę w ramach małego ruchu granicznego?

- a) bardzo dużo
- b) dużo
- c) mało
- d) nikt
- e) nie jestem w stanie tego określić

Pytanie 16

Czy wg Pana/i mały ruch graniczny wpłynął na zwiększenie ruchu na polsko-rosyjskich przejściach granicznych?

- a) tak
- b) raczej tak
- c) raczej nie
- d) nie
- e) trudno powiedzieć

Pytanie 17

Jak Pan/i ocenia funkcjonujący mały ruch graniczny?

- a) bardzo dobrze
- b) dobrze
- c) średnio
- d) źle
- e) trudno powiedzieć

Pytanie 18

Jakie korzyści płynące z małego ruchu granicznego mógłby Pan/i wskazać?

- a) możliwość dokonania zakupów
- b) szybsze i łatwiejsze przekraczanie granicy
- c) poprawa relacji polsko-rosyjskich
- d) nawiązywanie kontaktów kulturalnych i ekonomicznych
- e) inne – jakie?

Pytanie 19

Jakie znaczenie wg Panu/i odgrywa mały ruch graniczny dla gospodarki obszarów objętych MRG?

- a) nastąpił zdecydowany rozkwit pogranicza
- b) gospodarka pogranicza rozwija się, jednak nie jest to związane z małym ruchem granicznym
- c) gospodarka pozostaje na takim samym poziomie, nie zauważyłem/am różnicy
- d) trudno powiedzieć

Pytanie 20

Czy i w jaki sposób mały ruch graniczny wpływa na wzajemne relacje mieszkańców pogranicza?

- a) relacje mieszkańców pogranicza znacznie się poprawiły
- b) MRG pozytywnie wpływa na relacje mieszkańców pogranicza, jednak poprawa tych relacji jest nieznaczna
- c) relacje mieszkańców pogranicza pogorszyły się
- d) trudno powiedzieć

АНКЕТА № 1

Вопрос 1

Что для вас значит трансграничное сотрудничество?

- а) возможность приобретать товары и пользоваться услугами
- б) деловые контакты,
- в) культурные контакты
- г) дружественные контакты
- д) другое - что?

Вопрос 2

Как часто вы пересекаете границу?

- а) один раз в неделю или чаще
- б) хотя бы несколько раз в месяц
- в) несколько раз в год
- г) раз в несколько лет

Вопрос 3

С какой целью вы пересекаете границу?

- а) покупки (какой ассортимент?)
- б) использование туризма и сферы услуг
- в) экономическое сотрудничество
- г) дружественные контакты
- д) другое - что?

Вопрос 4

Какой фактор, на ваш взгляд, определяет величину приграничного движения?

- а) обменный курс
- б) очереди на границе
- в) кампании по продвижению трансграничного сотрудничества
- г) отличное качество товаров и услуг
- д) другое - что?

Вопрос 5

Вы бы порекомендовали поездки за границу своим родственникам или друзьям?

- а) да
- б) нет
- в) сложно сказать

Вопрос 6

Какие факторы, по вашему мнению, затрудняют трансграничное сотрудничество?

- а) очереди на границе
- б) небольшие финансовые возможности
- в) административные и правовые барьеры
- г) психологические барьеры, в том числе недоверие, стереотипы, предрассудки
- д) другое - что?

Вопрос 7

С какой стороны вы замечаете больше трудностей в установлении трансграничного сотрудничества?

- а) с польской стороны
- б) с российской стороны
- в) с обеих сторон
- г) я не заметил проблемы в установлении трансграничного сотрудничества

Вопрос 8

Какие факторы по вашему мнению могут устранить барьеры для приграничного сотрудничества?

- а) введение льгот при пересечении границы
- б) создание новых / туристических пограничных переходов
- в) отмена визового режима
- д) больше информационных кампаний относительно пограничной зоны страны другой стороны и ее ценностей
- д) Другое - что?

Вопрос 9

Как вы оцениваете состояние польско-российских отношений?

- а) хорошо
- б) скорее всего хорошо
- в) скорее всего плохо
- г) плохо
- д) сложно сказать

Вопрос 10

По вашему мнению, что может повлиять на улучшение польско-российских отношений?

- а) улучшение отношений на межгосударственном и региональном уровне
- б) упрощение при пересечения границы
- в) введение безвизового режима
- г) избавление от предрассудков и стереотипов с помощью активных информационных кампаний
- д) другое - что?

Вопрос 11

С чем Вам ассоциируется малое приграничное движение?

- а) покупки
- б) не нужно визы
- в) более быстрое прохождение контроля на границе
- г) установление контактов
- д) другое - что?

Вопрос 12

По каким документам Вы пересекаете польско-российскую границу?

- а) разрешение МПП (Местное Приграничное Передвижение)
- б) виза
- в) вид на жительство
- г) другое - что?

Вопрос 13

Что побудило вас подать заявку на разрешение МПП?

- а) дешевая стоимость
- б) простота получения документа
- в) рекомендация знакомых ,
- г) отсутствие визы или сложности с ее получением
- д) другое - что

Вопрос 14

Как часто вы пересекаете польско-российскую границу в течение одного месяца?

- а) менее одного раза
- б) 1-5 раз
- в) 6-10 раз
- г) 11-20 раз
- д) более 20 раз

Вопрос 15

Сколько ваших знакомых пересекают границу в рамках малого приграничного движения?

- а) очень много
- б) много
- в) мало
- г) никто
- д) не могу это определить

Вопрос 16

По вашему мнению, повлияло ли малое приграничное движение на увеличение движения на польско-российских пограничных переходах?

- а) да
- б) скорее да
- в) скорее нет
- г) нет
- д) сложно сказать

Вопрос 17

Как вы оцениваете функционирование малого приграничного движения?

- а) очень хорошо
- б) хорошо
- в) так себе
- г) плохо
- д) сложно сказать

Вопрос 18

Какие преимущества малого приграничного движения вы могли бы указать?

- а) возможность покупок
- б) быстрое и простое пересечение границы
- в) улучшение польско-российских отношений
- г) установление культурных и экономических контактов
- д) другое - что?

Вопрос 19

Какова важность, по вашему мнению, малого приграничного движения для экономики районов, охватываемых МПП ?

- а) быстрое развитие пограничья
- б) пограничная экономика развивается, но это не связано с малым приграничным движением
- в) экономика остается на прежнем уровне, разницы не заметил
- г) сложно сказать
- д) повлияет негативно

Вопрос 20

Влияет ли малое приграничное движение на взаимоотношения жителей приграничья и как ?

- а) отношения жителей приграничья значительно улучшились
- б) МПП положительно влияет на отношения жителей приграничья, но улучшение этих отношений незначительно
- в) отношения жителей приграничья ухудшились
- г) сложно сказать
- д) негативно

ANKIETA NR 2

Pytanie 1

Co wg Pana/i spowodowało, że mały ruch graniczny został zawieszony?

- a) działania polityczne
- b) względy bezpieczeństwa państwa
- c) nadmierny przemyt
- d) inne – jakie?

Pytanie 2

Czy zauważył/a Pan/i pogorszenie stanu bezpieczeństwa w związku z funkcjonowaniem małego ruchu granicznego?

- a) tak
- b) nie
- c) trudno powiedzieć

Pytanie 3

Jak Pan/i sądzi czy mały ruch graniczny zostanie wznowiony?

- a) tak
- b) nie
- c) trudno powiedzieć

Pytanie 4

Czy chciałby/aby Pan/i wznowienia funkcjonowania małego ruchu granicznego?

- a) tak
- b) nie
- c) jest mi to obojętne

Pytanie 5

Co Pan/i sądzi o możliwości wprowadzenia (w przyszłości) ruchu bezwizowego na polsko-rosyjskim pograniczu?

- a) jestem zwolennikiem wprowadzenia ruchu bezwizowego pomiędzy Polską a Rosją
- b) jestem za wprowadzeniem ruchu bezwizowego pomiędzy Polską a Rosją, jednak po spełnieniu dodatkowych warunków
- c) jest mi to obojętne
- d) jestem przeciwnikiem wprowadzenia ruchu bezwizowego pomiędzy Polską a Rosją

АНКЕТА № 2

Вопрос 1

Что по вашему мнению привело к приостановке малого приграничного движения ?

- а) политические действия
- б) соображения государственной безопасности
- в) чрезмерная контрабанда
- г) другое - что?

Вопрос 2

Заметили ли Вы ухудшение ситуации с безопасностью из-за функционирования малого приграничного движения?

- а) да
- б) нет
- в) сложно сказать

Вопрос 3

Как вы думаете, возобновится ли малое приграничное движение?

- а) да
- б) нет
- в) сложно сказать

Вопрос 4

Хотели бы вы возобновить работу малого приграничного движения?

- а) да
- б) нет
- в) мне все равно

Вопрос 5

Что вы думаете о возможности введения (в будущем) безвизового режима на польско-российской границе?

- а) я сторонник безвизового режима между Польшей и Россией
- б) я за введение безвизового режима между Польшей и Россией, но после выполнения дополнительных условий
- в) мне все равно
- г) я против введения безвизового режима между Польшей и Россией