

Halina ŁACH*

POLSKO-ROSYJSKA GRANICA PAŃSTWOWA W DRODZE DO SCHENGEN

Po upadku komunizmu kraje Europy Środkowej, w tym Polska, stały się „strefą buforową” dla Unii Europejskiej. Nie było to rezultatem celowej polityki Unii. Polska jak i inne kraje Europy Środkowej chciały z nią jak najszybciej współpracować, licząc na członkostwo w organizacji. Przyszłe członkostwo w Unii nakładało na Polskę przyjęcie i wdrożenie wymogów stawianych przez porządek prawny Schengen, który obejmował kontrolę na granicach zewnętrznych, wspólny reżim wizowy, zwalczanie przestępczości granicznej, politykę migracyjną, infrastrukturę do ochrony granicy, a także współpracę graniczną, celną i policyjną.

Dostosowanie do unijnych standardów stało się podstawą do sformułowania i realizacji rządowych programów strategicznych: Planu działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce oraz Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą.

Członkostwo w Unii Europejskiej wymusiło szeroko zakrojonych dostosowań prawnych, instytucjonalnych, infrastrukturalnych na polsko – rosyjskiej granicy państwowej, gdyż Polska stała się odpowiedzialna za bezpieczeństwo poszczególnych odcinków granicy zewnętrznej.

W celu spełnienia wymogów Schengen na polsko – rosyjskiej granicy państwowej, władze województwa warmińsko-mazurskiego przystąpiły do realizacji programów i planów zagospodarowania granicy państwowej w zakresie modernizacji infrastruktury i budowy drogowych przejść granicznych. Natomiast Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej podjął działania dostosowawcze w zakresie ochrony granicy, polegające na dostosowaniu standardów ochrony granicy do zagrożeń przestępczością graniczną, nielegalną migracją oraz wprowadzeniu przepisów pozwalających na swobodne przemieszczanie osób i przedmiotów przez granicę.

Słowa kluczowe: Unia Europejska a Polska, Układ z Schengen 1985 r., granica polsko - rosyjska, ochrona granic

WSTĘP

Rok 1989 i lata następne stały się w perspektywie historycznej okresem przełomowym dla Polski, ale także dla wszystkich krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

* dr Halina ŁACH – Instytut Historii i Stosunków Międzynarodowych Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

Rozpoczęte w Polsce przemiany polityczne i gospodarcze prowadziły do budowy społeczeństwa obywatelskiego, gospodarki wolnorynkowej, wzrostu powiązań i kontaktów transgranicznych oraz otwarcia granicy dla swobodnego przepływu ludzi i towarów. Zmianie również uległo otoczenie geopolityczne Polski. Wraz z upadkiem ustroju socjalistycznego i rozwiązaniem Układu Warszawskiego, zlikwidowany został podział Europy na dwa wrogie bloki o przeciwstawnych ustrojach i ideologiach. Rozpadł się ZSRR, co doprowadziło do powstania na granicy wschodniej nowych państw, z którymi Polska zaczęła nawiązywać stosunki dwustronne. Natomiast na granicy zachodniej, po wchłonięciu Niemieckiej Republiki Demokratycznej przez Republikę Federalną Niemiec, Polska uzyskała bezpośrednie sąsiedztwo ze zjednoczonym państwem niemieckim i tym samym z całą Unią Europejską, której Niemcy były członkiem.

Nowe uwarunkowania geopolityczne w jakich znalazła się Polska, stanowiły wyzwanie w dążeniu do integracji z państwami zachodniej Europy. Kierunek na zbliżenie, a w konsekwencji na pełną integrację z Unią Europejską nie wynikał z idealistycznych pobudek czy abstrakcyjnych motywacji. Celem Polski było dołączenie do państw, których łączy przekonanie o słuszności ustanowionego wspólnego rynku, unii gospodarczo-walutowej oraz dążenie do osiągnięcia harmonijnego zrównoważonego trwałego i nieinflacyjnego rozwoju¹. Podkreślić należy, iż istotą działań Unii Europejskiej było i jest regulowanie wzajemnych stosunków poszczególnych państw członkowskich, stworzenie nowego porządku prawnego, na rzecz którego państwa ograniczały swe suwerenne prawa w wielu dziedzinach, dając prymat prawa europejskiego nad prawem wewnętrznym. Bezpośrednim wynikiem tych działań jest ustanowienie szeregu swobód, m.in. w zakresie przepływu przez granice państw członkowskich kapitału, towarów usług i technologii². Stąd starania Polski o przyszłe członkostwo w NATO i Unii Europejskiej stały się najważniejszym celem polityki międzynarodowej i z realizacją tego zadania wiązało się uruchomienie szeregu programów dostosowawczych oraz wprowadzenie licznych zmian w polskim systemie prawnym. Ponadto polska granica stała się granicą wschodnią struktur euroatlantyckich i europejskich.

Dynamika przemian ustrojowych w Polsce i aspiracje do członkostwa w strukturach euroatlantyckich i europejskich oraz powstały nowy układ geopolityczny wpłynęły na zmianę charakteru granicy państwowej, która nabierała znaczenia szczególnego zarówno dla Polski, jak i Unii Europejskiej. Nowy wymiar zaczęła zyskiwać granica wschodnia Polski, ze względu na kształtujący się nowy układ geopolityczny w Europie, gdyż przestała być granicą z jednym państwem, a na jej miejsce pojawiły się granice nowych podmiotów politycznych. Do 1989 r. polska granica wschodnia okazywała się zaporą, często wręcz nie do pokonania. Przekroczyć ją można było jedynie posiadając potwierdzone przez odpowiednie organy administracyjne zaproszenie, będąc uczestnikiem zorganizowanej wycieczki lub odbywając podróż służbową. Następnie należało poddać się drobiazgowej, często upokarzającej kontroli, procedurze granicznej obejmującej ze strony radzieckich służb granicznych i celników, szczegółowe przesłuchanie dotyczące rzeczywistego celu podróży, rewizje bagaży i rewizje osobiste. Wszystkie te ograniczenia powodowały, że w okresie komunizmu granice polsko-radziecką przekra-

¹ J. Gomółka, *Niektóre problemy okresu dostosowawczego prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, w: *Integracja RP z Unią Europejską. Zadania Straży Granicznej*, Centrum Szkolenia Straży Granicznej, Kętrzyn 2000, s. 75.

² M. Jędrzejowski, *System prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja RP...*, s. 10 – 12.

czały przede wszystkim towary, delegacje państwowe i koncesjonowane wycieczki, a indywidualne kontakty międzyludzkie stanowiły zupełny margines. W tym kontekście dążenie wyjścia z narzuconego po II wojnie światowej systemu politycznego zdominowanego przez ZSRR było duże i wywołało pragnienie uczestniczenia w europejskich procesach integracyjnych, zarówno do struktur Unii Europejskiej, jak i NATO. Przyszłe członkostwo w NATO i Unii Europejskiej stało się najważniejszym celem i zadaniem polityki międzynarodowej Polski na początku lat 90 – tych³.

Aplikując do UE, Polska zobowiązała się do przyjęcia całości dorobku prawnego UE. Z realizacją tego zadania wiązało się podpisanie *Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami, z drugiej strony* sporządzonego w Brukseli 16 grudnia 1991 roku⁴. Celem powyższego układu było stworzenie właściwych ram dla stopniowej integracji ze Wspólnotą. Jednak sam Układ Europejski nie gwarantował uzyskania członkostwa w UE i nie przygotowywał w wystarczającym stopniu do akcesji. Rząd RP, wraz z innymi krajami stowarzyszonymi, rozpoczął starania o potwierdzenie, że kraje te mogą w przyszłości ubiegać się o członkostwo w Unii. Trwający od 1992 r. dialog polityczny na najwyższym szczeblu między Polską a Komisją i Radą Europejską doprowadził do przyjęcia przez Radę Ministrów RP dokumentu *Narodowej Strategii Integracji (NSI)*⁵. Był to pierwszy dokument o charakterze strategicznym, obejmujący zadania wynikające z procesu dostosowawczego w okresie przed negocjacjami i w pierwszym okresie członkostwa. Strategia systematyzowała przedsięwzięcia negocjacyjne, precyzowała priorytety, określała kluczowe elementy procesów dostosowawczych. Stwierdzono w niej, że celem nadrzędnym NSI w obszarze bezpieczeństwa i wolności jest pełne włączenie Polski do współpracy z UE i jej państwami członkowskimi, a w następstwie tego m.in. przystąpienie Polski do Układu Schengen, zapewniającego pełną swobodę przekraczania granic przez obywateli UE⁶.

1. UKŁAD Z SCHENGEN NARZĘDZIEM PORZĄDKOWANIA POLSKICH GRANIC

Spełnienie przez Polskę postanowień Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen stanowiło jeden z kluczowych warunków, jakie stawiano Polsce przed przystąpieniem do UE. Wraz z postępem negocjacji przedstawiciele polskich władz postrzegali, bez cienia wątpliwości, przyjęcie umowy z Schengen jako zło konieczne, które należy wypełnić, aby nasz kraj znalazł się w Unii Europejskiej.

³ A. Magdziak-Miniszewska, *Polska Granica wschodnia widziana z Moskwy*, [w:] *Strategiczne znaczenie polskiej granicy wschodniej i polskiego pogranicza wschodniego*, pod red. M. Jakubowskiego, Warszawa 1997, s. 12.

⁴ Dnia 16 grudnia 1991 r. podpisany został Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony. Układ wszedł w życie dnia 1 lutego 1994 r. po ratyfikacji go przez Sejm RP (lipiec 1992 r.), zatwierdzeniu przez Parlament Europejski oraz ratyfikowaniu przez parlamenty państw członkowskich. Szerzej na ten temat zob. A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 593.

⁵ *Narodowa Strategia Integracji*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997, s. 6.

⁶ A. Dudzic, *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. F. Jasińskiego, K. Smoter, Warszawa 2005, s. 459.

Układ w Schengen jest podstawowym aktem prawnym w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, który został podpisany 14 czerwca 1985 r. poza systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej, pomiędzy jej pięcioma Państwami Członkowskimi: Belgią, Holandią, Luksemburgiem, Francją i Niemcami. Jego realizacja początkowo sprowadzała się do szeregu ułatwień przy przekraczaniu granic przez osoby podróżujące pomiędzy państwami – sygnatariuszami. Pełne urzeczywistnienie idei przekraczania granic wewnętrznych, bez przeprowadzania kontroli podróżujących, stało się możliwe dopiero po podpisaniu w roku 1990 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. Konwencja ustaliła jednolite zasady kontroli na granicach zewnętrznych oraz wprowadziła środki towarzyszące, które umożliwiają zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw – sygnatariuszy. Ponadto celem porozumień z Schengen była liberalizacja ruchu osobowego i towarowego w obrębie państw – sygnatariuszy, polegająca przede wszystkim na zniesieniu kontroli na wewnętrznych granicach między stronami porozumień, wspólnej polityce wizowej i azylowej oraz celnej. Podjęcie tych działań wiązało się z zaostrzeniem kontroli na zewnętrznych granicach państw stron oraz prowadzeniu wspólnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Porozumienia z Schengen przewidywały zniesienie odpraw granicznych i uproszczenie kontroli celnej dla osób i towarów na wewnętrznych granicach sygnatariuszy porozumienia. Porozumienie Wykonawcze do Układu z Schengen wprowadziło kategorie granic zewnętrznych i wewnętrznych⁷.

W okresie starań Polski o członkostwo w UE wyraźnie różnicował się status polskich granic. Granica zachodnia Polski (z Niemcami), jak wszystko na to wskazywało miała stać się granicą wewnętrzną, gdyż Niemcy były już państwem członkowskim wspólnot europejskich i od samego początku stroną Układu i Porozumienia Wykonawczego z Schengen. Natomiast szczególnego znaczenia nabierała sytuacja na wschodniej granicy Polski, która w przyszłości miała stać się zewnętrzną granicą Unii i wymagała stworzenia przemyślanej strategii działań. Na granicy tej Polska miała do czynienia z czterema państwami, czterema granicami i obszarami gospodarczymi. W dodatku Rzeczpospolita występowała wobec swoich czterech wschodnich sąsiadów równocześnie w dwu rolach: w roli Polski – sąsiada historycznego oraz Polski - przyszłego członka NATO i Unii Europejskiej. Nic więc dziwnego, że przed Unią Europejską i Polską pojawiła się kwestia wypracowania strategii zarządzania granicami zewnętrznymi, w której problem bezpieczeństwa granicy wschodniej postrzegano z najwyższą odpowiedzialnością. Natomiast regulacje z Schengen, traktowane jako organizacyjne narzędzia porządkowania stosunków granicznych, miały służyć tworzeniu procedur, rozwiązań technicznych oraz wskazywać zadania różnym organom państwowym, służące przystosowaniu polskiej granicy wschodniej do funkcji i zadań granicy wewnętrznej. W przyszłości musiała spełniać dwie role, jak gdyby kolidujące, się funkcje. Z jednej strony miałyby mieć charakter otwarty, z czego wynikała konieczność wyposażenia jej w odpowiednią infrastrukturę, dobrze zorganizowaną sieć przejść granicznych, a z drugiej strony granica ta powinna miałyby skutecznie chroniona i dawać rękojmię bezpieczeństwa nie tylko Polsce, ale wszystkim państwom Unii Europejskiej⁸.

⁷ A. Graś, *Porozumienie z Schengen – geneza i stan obecny*, [w:] *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2000, s. 24-25.

⁸ T. Siedlecki, *Układ z Schengen – urzeczywistnienie idei Europy bez granic. Integracja RP z Unią Europejską. Zadania Straży Granicznej*, Kętrzyn 2000, s. 24.

2. TOŻSAMOŚĆ POLSKO-ROSYJSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ OBWODU KALININGRADZKIEGO

Na wschodniej granicy Polska zaczęła sąsiadować z czterema niezależnymi państwami – Litwą, Białorusią, Ukrainą i Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Mimo jednoznacznej opcji na rzecz integracji ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi, Rzeczpospolita musiała układać swoje stosunki graniczne na zasadach równości, wzajemnej korzyści, wzajemnego przeciwstawiania się powstającym zagrożeniom. Z każdym ze swoich sąsiadów w sprawach granicznych prowadziła dialog polityczny, określający jej własne interesy państwowe, a równocześnie biorący pod uwagę interesy partnera⁹. Zarówno w interesie Polski, jak i krajów sąsiedzkich było zminimalizowanie negatywnych politycznych, społecznych i gospodarczych skutków wprowadzenia na trzech granicach regulacji wymaganych przez konwencję z Schengen.

Zacznijmy od stwierdzeń ogólnych. Wszystkie te granice oddzielają obszary, które przed rokiem 1945 nigdy nie były rozdzielone. Zupełnym wyjątkiem jest biegnąca po linii prostej granica Polski z Federacją Rosyjską. Jej przebieg ustalono w ogólnym zarysie na konferencjach wielkiej trójki w Teheranie, Jałcie i Poczdamie, szczegółach zaś w polsko-radzieckich umowach granicznych. W Teheranie w 1943 r. radzieccy politycy, tłumacząc się potrzebą posiadania nad Morzem Bałtyckim niezamarzających portów, przedstawili żądania przyłączenia do ZSRR Królewca i Kłajpedy oraz części obszaru Prus Wschodnich. Stalin ośmielony przychylnością koalicjantów, wydał polecenie wykrojenia wokół Królewca enklawy z ziem stanowiących północną część Prus Wschodnich i włączenia ich w granice ZSRR. Weszły one w skład obecnego Obwodu Kaliningradzkiego¹⁰.

Zainteresowanie Prusami Wschodnimi wyrażali również politycy na obczyźnie i polska lewica w kraju. Polski rząd na uchodźstwie w Londynie i jego Delegatura na Kraj domagał się dla Polski na wschodzie granic opartych traktatem ryskim oraz Prus Wschodnich. Prezentował stanowisko, iż głównym dążeniem Polaków jest nie tylko odzyskanie niepodległości, ale również zlikwidowanie problemu wschodniopruskiego poprzez wcielenie Prus Wschodnich do państwa polskiego¹¹. Natomiast polska lewica jeszcze przed konferencją w Jałcie, wspólnie ze Stalinem, zdołała wypracować formułę pozornej legitymizacji w sprawie granicy polsko-radzieckiej, podpisując stosowne porozumienie graniczne. W Moskwie 27 lipca 1944 r. zostało zawarte tajne *Porozumienie między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego a Rządem ZSRR o polsko-radzieckiej granicy państwowej*¹². Ustalono wstępnie, że granica będzie przebiegała

⁹ M. Rościszowski, *Polska granica wschodnia*, Warszawa 1997, s. 20.

¹⁰ L. Kowalski, R. Szynowski, W. Zajdziński, *Podział Prus Wschodnich po II wojnie światowej i jego konsekwencje polityczno-militarne*, [w:] *Działania militarne w Prusach Wschodnich*, pod red. W. Wróblewski, Warszawa 1998, s. 345.

¹¹ S. Achremczyk, *Historia Warmii i Mazur*, Olsztyn 1997, s. 268; W okresie międzywojennym kierownictwo polityczne i wojskowe Polski już na etapie budowania odrodzonego państwa polskiego dostrzegало zagrożenie militarne ze strony Prus Wschodnich, stąd wyprowadzano wnioski, że muszą przestać istnieć jako prowincja niemiecka. Zob. szerzej W. Łach, *Polska północna w systemie obronnym kraju w latach 1918-1926*, Olsztyn 2010.

¹² W art. 2 zapisano: „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego i Rząd Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich umówiły się, iż północna część Prus Wschodnich wraz z miastem i portem Königsberg odchodzi do Związku Radzieckiego, cała pozostała część Prus Wschodnich oraz obwód

wzdłuż linii na północ od miejscowości Wizajny, dalej na północ od Gołdapi w kierunku Nordenburga (Kryłowo), Itawy Pruskiej, na północ od Braniewa z miastem i portem Królewiec położonym w granicach ZSRR. Pozostałą część Prus Wschodnich, a także obwód gdański z miastem i portem Gdańsk Stalin zdecydował się pozostawić w granicach Polski¹³.

Kolejne regulacje graniczne w sprawie Prus Wschodnich miały miejsce na następnych konferencjach: w Jałcie (4 – 11 lutego 1945 r.) i Poczdamie (17 – 2 sierpnia 1945 r.). W Jałcie przywódcy trzech mocarstw potwierdzili swoje stanowisko z Teheranu, decydując się na podział Prus Wschodnich między Polskę a ZSRR. Państwo polskie, w zamian za utratę ziem na wschód od „linii Curzona”, jako rekompensatę między innymi otrzymać miało południową część Prus Wschodnich. W Jacie Polska uzyskała zasadniczą podstawę prawną do objęcia we władanie ziem byłych Prus Wschodnich, a ZSRR uzyskał potwierdzenie swych nowo nabytych praw wobec Królewca¹⁴.

Trzecia konferencja przywódców Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Związku Radzieckiego w Poczdamie przyniosła likwidację Prus Wschodnich. W komunikacie końcowym konferencji w rozdziale VI czytamy: „Konferencja zgodziła się w zasadzie na propozycję rządu radzieckiego, ażeby przekazać Związkowi Radzieckiemu miasto Königsberg z obszarem przyległym, jak podano wyżej, pod warunkiem zbadania przez rzeczoznawców ostatecznej granicy. Prezydent Stanów Zjednoczonych i premier brytyjski oświadczyli, że tę propozycję konferencji będą popierali na przyszłych rokowaniach pokojowych”¹⁵. Można zatem stwierdzić, że w Poczdamie zakończono etap walki dyplomatycznej o podział Prus Wschodnich między Polską i ZSRR, a paragraf VI Umowy Poczdamskiej stworzył podstawy do wcielenia północno-wschodniej części prowincji do Związku Radzieckiego.

Następstwem uchwał poczdamskich było podpisanie w Moskwie 16 sierpnia 1945 r. umowy między Rzeczypospolitą Polską i ZSRR o polsko – radzieckiej granicy państwowej. Art. 3 umowy określał jej odcinek północny następująco: „*aż do ostatecznego rozstrzygnięcia zagadnień terytorialnych przy uregulowaniu, pokojowym, części granicy polsko–radzieckiej przylegająca do Morza Bałtyckiego zgodnie z decyzją Konferencji Berlińskiej, będzie przebiegała wzdłuż linii od punktu na wschodnim wybrzeżu Zatoki Gdańskiej, oznaczonego na załączonej mapie – ku wschodowi, na północ od miasta Braunsberg (Braniewo) – Gołdap do punktu, w którym ta linia zbiega się z linią graniczną opisaną w artykule drugim niniejszej umowy*”¹⁶. Umowa z sierpnia została

gdański z miastem i portem Gdańsk odchodzi do Polski”. W punkcie b art. 2 tego porozumienia ustalono, że granica na odcinku północno-wschodnim została nakreślona na mapie stanowiącej załącznik w sposób następujący: „od punktu zbiegu granic Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, Rzeczypospolitej Polskiej i Prus Wschodnich w zachodnim kierunku – na północ od Gołdap-Braunsberga do Wybrzeża Zatoki Gdańskiej”, *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. VIII, Warszawa 1974, s. 158-159.

¹³ A. Wasilewski, *Granica lorda Curzona. Polska granica wschodnia od Wersalu do Schengen (traktaty, umowy, przejścia graniczna, podróżni, wizy)*, Toruń, s. 102.

¹⁴ L. Kowalski, R. Szyński, W. Zajdźński, *Podział Prus Wschodnich ...*, s. 345.

¹⁵ Cyt. za: E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 546.

¹⁶ Umowa między Rzeczypospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko – radzieckiej granicy państwowej podpisana 16 sierpnia 1945 r. w Moskwie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem ZSRR, Dz. U. 1947, nr 35, poz. 167, s. 557 -559; T. Baryła, *Okręg Mazurski w raportach Jakuba Prawina. Wybór dokumentów*, Olsztyn 1996, s. 18.

przyjęta, ratyfikowana 4 lutego 1946 r. i potwierdzona przez Prezydenta KRN – Bolesława Bieruta, Prezesa Rady Ministrów – Edwarda Osóbka – Morawskiego i Ministra Spraw Zagranicznych Wincentego Rzymowskiego. Oświadczenie rządowe o wymianie dokumentów ratyfikacyjnych niniejszej umowy wydane zostało 2 lipca 1946 roku¹⁷.

Ustalając przebieg północnego odcinka granicy, strona radziecka nie zwracała uwagi na ułomny i kuriozalny charakter narzuconych przez siebie rozwiązań. Jeszcze przed podpisaniem umowy delegacja rządu polskiego przedstawiała propozycje w sprawie korekty granicy. Między innymi wystąpiła z propozycją przyłączenia dwóch węzłów kolejowych Iławy Pruskiej (obecnie Bagrationowsk), leżącej o kilka kilometrów od wytyczonej wcześniej granicy, a mającej istotne znaczenie dla Polski, gdyż łączyła dwie linie kolejowe biegnące z południa, oraz miejscowości i węzła kolejowego Gierdawy (obecnie Żelieznodorożnyj), położonego przy samej granicy, ciężącego ku Polsce, będącego węzłem kolejowym dwóch linii idących też z południa¹⁸. Nie inaczej było z Zalewem Wiślanym i Kanałem Mazurskim. Do dzisiaj strona polska odczuwa zapadłe wówczas ustalenia związane z Zalewem Wiślanym.

Proces wytyczania granicy polsko – radzieckiej w byłych Prusach Wschodnich i w części przylegającej do Morza Bałtyckiego był długotrwały, gdyż istniało wiele rozbieżności. Prace Polsko-Radzieckiej Komisji Granicznej (utworzonej zgodnie z postanowieniem umowy granicznej) nad wytyczeniem odcinka północnego trwały do 1957 r. i zakończono podpisaniem dokumentów, ustalających ostateczną granicę państwową między PRL a ZSRR w części przylegającej do Morza Bałtyckiego. Umowa między Polską i ZSRR o wytyczeniu istniejącej polsko – radzieckiej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego, podpisana została w Moskwie 5 marca 1957 roku¹⁹. Według umowy w art. 1. *strony potwierdzają, że ustalona w 1945 r. na Konferencji Berlińskiej i istniejąca obecnie granica państwowa między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich w części przylegającej do Morza Bałtyckiego zaczyna się od znaku granicznego nr 1987, ustanowionego w miejscu zetknięcia się granic Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej w czasie wytyczania polsko – radzieckiej granicy państwie w latach 1945 – 1947 i dalej biegnie w kierunku na ogół zachodnim 0,5 km na północ od miejscowości Gołdap, 0,5 km na południe od miejscowości Kryłowo, 3 km na południe od miejscowości Żelaznodorożnyj, 2 km na południe od miejscowości Bagrationowsk, 8 km na południe od miejscowości Mamonowa, i dalej przez Zalew Wiślany (Kaliningradzki Zaliw) i Mierzęję Wiślaną (Bałtyjskaja Kosa) do punktu znajdującego się na zachodnim brzegu wspomnianej mierzei 3km na północny wschód od miejscowości Nowa Karczma²⁰. W celu wytyczenia tejże granicy powołano na zasadach parytetu Polsko - Radziecką Komisję Mieszaną, która miała prace pomiarowe zakończyć nie później niż w 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Powyższą umowę Rada Państwa uznała, przyjęła, ratyfikowała i potwierdziła w Warszawie 18 kwietnia 1957 roku.*

¹⁷ Dz. U. RP, 1947, nr 35, poz. 168, s. 560.

¹⁸ P. Eberhardt, *Polska granica wschodnia 1939-1945*, Warszawa 1995, s. 201.

¹⁹ Dz. U. PRL 1958, nr 37, poz. 166, s. 533.

²⁰ Ibidem, s. 534.

Umowa z 1957 r. odnosiła się tylko do polsko - radzieckiej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego, a nie rozgraniczała obszarów morskich między Polską a ZSRR. Delimitacja obszarów morskich między państwami nasycała wówczas szereg trudności, z uwagi na brak uregulowań normatywnych w prawie międzynarodowym. Podstawowym aktem międzynarodowym, określającym zasady rozgraniczenia obszarów morskich była Konwencja Genewska z 1958 r. o morzu terytorialnych i pasie przyległym²¹.

Rozgraniczenie obszarów morskich między Polską a ZSRR nastąpiło na podstawie podpisanego w Warszawie 18 marca 1958 r. protokołu o rozgraniczeniu polskich i radzieckich wód terytorialnych w Zatoce Gdańskiej Morza Bałtyckiego²². Umawiające się strony, pragnąc rozgraniczyć polskie i radzieckie wody terytorialne w Zatoce Gdańskiej Morza Bałtyckiego, postanowiły podpisać protokół do umowy z 1957 r. Stronę polską prezentował pełnomocnik – Wicedyrektor Departamentu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – Kazimierz Koralczyk, stronę ZSRR Poseł Nadzwyczajny – Dymitr Iwanowicz Zaikin, którzy zgodzili się na następujące postanowienie: *linia granicy między wodami terytorialnymi PRL i ZSRR biegnie linią prostopadłą do linii brzegu wy prowadzoną z końcowego punktu polsko – radzieckiej granicy państwowej, znajdującego się na Mierzei Wiślanej do przecięcia z zewnętrzną granicą wód terytorialnych PRL. Przedłużenie tej linii w tym samym kierunku do przecięcia z zewnętrzną granicą wód terytorialnych ZSRR stanowi granicę wód terytorialnych ZSRR. Granice te zostały nanie sione na polskiej mapie morskiej nr 103 i radzieckiej mapie morskiej 410. Strony zle ciły istniejącej Polsko – Radzieckiej Komisji Mieszanej do wytyczenia granicy pań stwowej między PRL i ZSRR w części przylegającej do Morza Bałtyckiego i wykona nie szeregu prac związanych z rozgraniczeniem polskich i radzieckich wód terytorial nych w Zatoce Gdańskiej Morza Bałtyckiego²³. Niniejszy protokół został przyjęty i ra tyfikowany w 23 czerwca 1958 r., a wymiana dokumentów ratyfikacyjnych odbyła się 29 lipca 1958 roku²⁴.*

Po delimitacji linii granicy lądowej i obszarów morskich w Zatoce Gdańskiej przylegających do prowincji Prus Wschodnich, zostały one podzielone na trwale bez uwzględnienia istniejących tu powiązań gospodarczych, politycznych i społecznych. A przecież przez stulecia stanowiły region zintegrowany geograficznie i politycznie. Granica przecięła w linii prostej równoleżnikowo miejscowości i systemy infrastrukturalne byłej prowincji, co było niewygodne dla obu stron. Przed wojną posiadały dobrze rozwiniętą sieć drogową i kolejową, mimo istniejących na tym terenie przeszkód naturalnych. Układ sieci kolejowej podobny był do szachownicy skośnej w kierunku z półn. zach. na półd. – zach., co ułatwiało organizację transportu na potrzeby gospodarki i państwa. Linie kolejowe uzupełniała sieć dróg, które przebiegały w przeważającej większości z północy na południe i pełniły rolę pomocniczą, przyporządkowując ją liniom kole-

²¹ L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 168.

²² *Protokół między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem ZSRR o rozgraniczeniu polskich i radzieckich wód terytorialnych w Zatoce Gdańskiej Morza Bałtyckiego podpisany w Warszawie dnia 18 marca 1958 r.*, Dz. U. PRL 1958 r., nr 76, poz. 386; Zob. także „Zbiór umów Międzynarodowych PRL” 1958, poz. 8, s. 52 – 53.

²³ *Ibidem*, s. 948.

²⁴ *Ibidem*, poz. 387. s. 949.

jowym²⁵. Zatem ustanowiona granica nie uwzględniała warunków geograficznych, powiązań infrastrukturalnych oraz układów komunikacyjnych. Miało to istotny wpływ na powstanie bariery dla rozwoju kontaktów gospodarczych, handlowych, a także przyczyniło się do zaniedbań w rozwoju zagospodarowania przygranicznej strefy północnej.

Sztucznie wyznaczona granica podzieliła od wieków jednolity organizm Prus Wschodnich na część polską i radziecką. Na obszarach przez które biegnie linia granicy państwowej, po wojnie nastąpiła prawie całkowita wymiana ludności. Po stronie radzieckiej powstał Obwód Kaliningradzki ZSRR, słabo zaludniony pełniący przez dziesiątki lat funkcje przede wszystkim militarne. Stanowił bazę radzieckich wojsk lądowych, morskich, lotniczych i rakietowych o znaczeniu strategicznym. Granicę przekraczało pierwotnie jedynie tylko wojsko i składy towarowe, później delegacje państwowe i koncesjonowane wycieczki.

Na przełomie lat 80. i 90. upadek komunizmu i rozpad ZSRR zmienił diametralnie sytuację w tym regionie. Powstał Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej, którego granice zostały oderwane od terytorium macierzystego Federacji Rosyjskiej i powstania enklawy. Od północy i wschodu graniczy z Republiką Litwy, a na południu z Polską. Obwód jest *curiosum* w skali światowej zarówno w sensie historycznym (obejmuje terytorium, które nigdy nie stanowiło odrębnej całości), jak i prawnym (nie posiada żadnego statusu prawnego – międzynarodowego). Ponadto granice obwodu są granicami z Federacją Rosyjską²⁶. Po 1989 r. występujące w obwodzie trudności gospodarcze w tym przede wszystkim zaopatrzeniowe, spowodowały konieczność otwarcia granicy²⁷. Po prawie pół wieku życia w izolacji, systemie totalitarnym, całkowitym zamknięciu dla obcokrajowców, nastąpiło otwarcie granic enklawy na świat. W dniu 8 października 1990 r. Rada Najwyższa ZSRR poufną uchwałą zniosła rygory regionu zamkniętego²⁸.

Sztuczny podział Prus Wschodnich spowodował powstanie regionów administracyjnych należących do dwóch państw, wplecionych w nurt odrębnych procesów politycznych i historycznych. Granica między nimi stanowiła kordon polityczny mimo propagowanej przyjaźni między Polakami a Rosjanami. Od 1945 r. po stronie polskiej z Obwodem Kaliningradzkim ZSRR graniczył i graniczy region warmińsko – mazurski, w którym organa polskie zaczęły przejmować władzę i tworzyć polskie struktury administracyjne. Równolegle rozpoczęto akcję wysiedlania ludności niemieckiej i zasiedlania terenów Warmii i Mazur ludnością z centralnej Polski oraz byłych Kresów Wschodnich. Region w okresie czterdziestu lat podlegał systematycznym przekształceniom administracyjnym, ale od czasu zakończenia wojny zawsze graniczył z Obwodem. Ten

²⁵ W. Łach, *Polska północna ...*, s. 165.

²⁶ Obwód Kaliningradzki FR można też określać mianem półenklawy rozumianej jako – część terytorium danego państwa oddzieloną terytoriami innych państw, ale mającą granicę morską, która umożliwia swobodny kontakt z terytorium macierzystym. Pod pojęciem enklawy rozumieć należy terytorium jednego państwa, oddzielone od terytorium macierzystego terytoriami innych państw; Zob. L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2002, s. 96.

²⁷ T. Komornicki, op. cit., s. 168.

²⁸ W. T. Modzelewski, *Polska - Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006, s. 49.

odcinek granicy kraju był w okresie PRL najbardziej nieprzenikalną barierą²⁹. Do końca lat 80. XX wieku zamknięta granica Polski z Obwodem Kaliningradzkim uniemożliwiała szerszą i swobodną współpracę między zamieszkującymi tu społecznościami, wszelkie kontakty były limitowane i sformalizowane. Jedyne przejściami granicznymi były wtedy Gronowo – Mamonowo i Bezledy – Bagrationowsk, które w zasadzie były zamknięte, udostępniane w momencie wcześniej ustalonego przejazdu danej grupy ludzi czy składu towarowego. Funkcjonowała granica martwa.

Przełom polityczny w Polsce w 1989 r. oraz zmiana sytuacji geopolitycznej w Europie i późniejsza reforma administracyjno – samorządowa z 1999 r. spowodowały, że cały region warmińsko – mazurski znalazł się w granicach jednego województwa warmińsko – mazurskiego, graniczącego z Obwodem Kaliningradzkim na odcinku 209,73 km.

3. PRAWNE ASPEKTY POLSKO-ROSYJSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ

Na początku lat 90. rozpoczęte zmiany ustrojowe w Polsce i w Federacji Rosyjskiej oraz zapoczątkowane negocjacje w sprawie członkostwa Rzeczypospolitej w strukturach UE i korzystna koniunktura wynikająca z powiązań międzynarodowych z Niemcami i Rosją, zasadniczo wpłynęły na kształtowanie się nowego wymiaru i jakości polsko – rosyjskiej granicy państwowej. Przestała być ona spostrzegania jako bariera techniczna, silnie sformalizowana i praktycznie nieprzekraczalna dla przepływu i przemieszczeń osób, towarów oraz środków transportu. Dotychczas jej stopień przepuszczalności był znikomy. Natomiast otwarcie się Polski na inne państwa, liberalizacja przepisów granicznych i celnych oraz wzrost ruchu granicznego wpływały na zwiększenie funkcji regulacyjnej i porządkowej granicy.

W latach 1990 – 1991 nastąpił szybki wzrost liczby podróżnych do i z Obwodu Kaliningradzkiego. Granicę przekroczyło wówczas ponad 232 tys. osób, 29 tys. samochodów osobowych i 4 tys. ciężarowych. Prawdziwy „boom” nastąpił po udostępnieniu przejścia w Bezledach oraz uruchomieniu regularnej komunikacji kolejowej przez punkt w Braniewie. W 1993 r. liczba podróżnych przekroczyła 1,1 mln w obu kierunkach, a w 1996 r. osiągnęła 4,2 mln. Dwustronny graniczny ruch osobowy bezwizowy w praktyce odbywał się na podstawie posiadanych zaproszeń, pieczętek w paszporcie dla podróżujących służbowo lub posiadających tzw. voucher (nie mający żadnej wartości był do kupienia za 2 dolary USA na przejściu granicznym). W praktyce aż do 1997 r. oznaczało to pełną swobodę podróżowania³⁰.

Rozpoczęte przez Polskę starania akcesyjne do UE oraz coraz częstsze przejazdy przez granicę państwową (osób, towarów, środków transportu, zorganizowanych grup turystycznych) uwidaczniały niedostosowanie istniejących przepisów i przejść granicznych do obsługi zwiększającego się ruchu granicznego. Dotychczasowe prowizoryczne przejścia graniczne były niewystarczające, gdyż obsługiwały tylko niewielki ruch graniczny. Dlatego coraz wyraźniej artykułowano potrzebę modernizacji przejść na granicy Polski z Obwodem Kaliningradzkim, a w zasadzie budowy ich od podstaw.

²⁹ T. Komornicki, *Granice Polski. Analiza zmian przenikalności w latach 1990 -1996*, Warszawa 1999, s. 163.

³⁰ Ibidem, s. 171.

Szybki wzrost ruchu granicznego oraz coraz bardziej gęstą sieć powiązań transgranicznych z Polski do Obwodu Kaliningradzkiego wpłynęły na podpisanie z Federacją Rosyjską wielu dwustronnych umów granicznych, mających na celu likwidację negatywnych skutków granicy-bariery. Ogólne ramy współpracy na polsko – rosyjskiej granicy państwowej z Obwodem Kaliningradzkim wyznaczył zawarty w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. traktat polityczny pomiędzy dwoma państwami³¹. W art. 1 – 2 strony uznały za nienaruszalną istniejącą między nimi granicę i potwierdziły, że nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych oraz nie będą występować z takimi roszczeniami w przyszłości. Z kolei w art. 10 pkt. 2 umowy, oba państwa zobowiązały się do współpracy w całym regionie ich wspólnej granicy i sprzyjaniu związkom północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim FR. Ponadto wyrażono wolę zwiększenia liczby przejść granicznych oraz usprawnienia przeprowadzanej kontroli granicznej i celnej. Powyższe zobowiązania miały być uregulowane odrębnymi umowami³². W dalszej części traktatu (art. 18) strony zobowiązały się do współpracy w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, nielegalnej imigracji, nielegalnego handlu narkotykami i bronią oraz współpracy w zwalczaniu terroryzmu w różnych jego formach i przejawach³³. Traktat stanowił podstawę kontaktów polsko-rosyjskich, dlatego też dalsze porozumienia dotyczące współpracy granicznej odwoływały się do niego.

Po zawarciu traktatu politycznego, tego samego dnia przedstawiciele rządów obu państw podpisali w Moskwie umowę w sprawie przejść granicznych³⁴, które w obliczu zwiększającego się ruchu granicznego wymagały modernizacji i otwarcia nowych. Strony kierując się pragnieniem doskonalenia współpracy w zakresie przewozów przez wspólną granicę i zwiększenia przepustowości przejść granicznych oraz w celu stworzenia odpowiednich warunków przekraczania granicy przez osoby, środki transportowe i towary, ustaliły na polsko – rosyjskiej granicy następujące przejścia kolejowe: Braniewo – Mamonowo, Bartoszyce – Bagrationowsk i Skandawa – Żelaznodorożnyj oraz przejścia drogowe: Gronowo – Mamonowo, Grzechotki – Mamonowo, Bezledy – Bagrationowsk oraz Gołdap – Gusiew. Przejścia graniczne zobowiązano się udostępnić do przekraczania granicy przez osoby, środki transportowe i towary niezależnie od ich przynależności państwowej w ciągu całej doby. Następnie w drogowych przejściach granicznych przekraczanie granicy przez osoby odbywać się miało przy wykorzystaniu środków transportowych bądź pieszo, a terminy otwarcia przejść granicznych oraz rodzaje ruchu odbywającego się przez te przejścia, strony zobowiązały się ustalić w drodze kolejnych porozumień³⁵.

Art. 2 umowy określał zasady projektowania, budowy i otwierania przejść granicznych. Zaznaczono, że założenia projektowe i projekty realizacyjne obiektów każde-

³¹ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 291.

³² Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, [w:] J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław – Warszawa - Kraków 1998, s. 226-231.

³³ Dz. U. nr 61 1993 r., poz. 291.

³⁴ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie przejść granicznych, M. P. 2003, nr 37, poz. 528.

³⁵ Ibidem.

go przejścia granicznego powinny podlegać wzajemnemu uzgodnieniu przez właściwe organy obu Stron. Przed terminem otwarcia przejść granicznych każda z umawiających się stron zobowiązała się do przygotowania na swym terytorium odpowiedniej infrastruktury, uwzględniając przewidywany wzrost granicznego ruchu osobowego, w tym pieszego, środków transportowych i towarów. Przy projektowaniu oraz podczas budowy obiektów przejść granicznych, strony zaznaczyły, że będą przewidywać możliwość stworzenia warunków do jednoczesnego przeprowadzania kontroli granicznej, celnej i innych rodzajów kontroli przez właściwe organy obu państw, na terytorium jednego lub drugiego państwa.

W art. 3 – 4 strony zobowiązały się do współdziałania na rzecz usprawnienia ruchu granicznego, optymalnego wykorzystania istniejących przejść granicznych oraz otwarcia nowych przejść granicznych dogodnie położonych dla ruchu międzynarodowego. Utworzenie, otwarcie, zamknięcie, zawieszenie lub ograniczenie ruchu w czynnych przejściach granicznych odbywać się miało na podstawie wzajemnego uzgodnienia między stronami. Podkreślono, że zawieszenie lub ograniczenie ruchu granicznego w przejściach granicznych może nastąpić z ważnych względów sanitarno – zdrowotnych, bezpieczeństwa publicznego bądź z powodów klęsk żywiołowych. O zawieszeniu lub ograniczeniu ruchu granicznego w związku z zamierzonym remontem obiektów przejść granicznych lub urządzeń komunikacyjnych strony zobowiązały się informować wzajemnie nie później niż trzy miesiące przed rozpoczęciem prac remontowych, podając termin ich zakończenia³⁶.

Umowa dwustronna, regulująca sprawy przejść granicznych, uwzględniała specyfikę pogranicza i zachowaną sieć dróg kołowych oraz szlaków kolejowych przecinających granicę. Wcześniej pisałam, iż Prusy Wschodnie posiadały w okresie międzywojennym dobrze rozwiniętą sieć transportową. Obecną granicę polsko – rosyjską przecinało aż 13 linii kolejowych. Dziesięć spośród nich zlikwidowano w 1945 r., tory zostały całkowicie rozebrane. Z pozostałych trzech szlaków tylko jeden Elbląg – Braniewo – Kaliningrad wykorzystany został do komunikacji pasażerskiej przez przejście graniczne. Pozostałe dwa, przekraczające granice w Bartoszycach i Skandawie, obsługiwać miały pociągi towarowe. Podobnie było z siecią dróg kołowych. Z umowy wynika, iż stopień wykorzystania istniejących szlaków drogowych, przecinających granicę przez przejścia graniczne, okazał się też znikomy ze względu na zły stan techniczny transgranicznych dróg o nawierzchni twardej. Drogowe przejścia graniczne zostały ustanowione jedynie na trzech drogach: Braniewo – Kaliningrad (Gronowo), Olsztyn – Kaliningrad (Bezledy) Gołdap-Gusiew (Gołdap)³⁷.

Zarówno traktat polityczny, jak i polsko-rosyjska umowa w sprawie przejść granicznych wpłynęły nie tylko na ożywienie transgranicznych kontaktów gospodarczych, wzrost regularnych połączeń autokarowych między regionem warmińsko - mazurskim a Obwodem Kaliningradzkim, ale przede wszystkim na współpracę w zakresie budowy infrastruktury granicznej i procedur kontrolnych. Starania akcesyjne Polski do UE nałożyły na organy administracji rządowej konieczność jak najszybszego przystosowania przejść granicznych, przepisów, procedur kontrolnych i struktur organów kontroli granicy do bezkolizyjnej integracji z Unią. Działania władz polskich koncentrowały się

³⁶ Ibidem, art. 3, 4 i 5.

³⁷ T. Komornicki, *Granice Polski...*, op. cit., s. 168.

z jednej strony na wdrożeniu prawa wspólnotowego, a z drugiej strony na rozwijaniu dwustronnych stosunków z Federacją Rosyjską.

4. PROGRAMY DZIAŁAŃ WPROWADZAJĄCE *ACQUIS* SCHENGEN

Unormowane na początku lat 90 – tych stosunki polityczne i graniczne z Federacją Rosyjską wpłynęły korzystnie na podjęcie przez Polskę zdecydowanych działań akcesyjnych, które formalnie rozpoczęły się w marcu 1998 roku³⁸. Pierwszą ich fazą był przegląd prawa, któremu poddano całość porządku prawnego. W czasie przeglądu Polska przedstawiła stanowisko, w którym stwierdziła, że akceptuje cały porządek prawny wspólnot, włącznie z *acquis* Schengen i nie zamierza występować o okresy przejściowe³⁹. Po negocjacjach z Komisją Europejską Rząd RP przyjął datę 31 grudnia 2002 r. jako termin gotowości Polski do członkostwa i zakończenia procesu wdrożenia prawa. Polska zobowiązała się do zapewnienia do dnia akcesji pełnej zgodności polskiego prawa z dorobkiem unijnym, m.in. w takich dziedzinach, jak: granice zewnętrzne (wraz z przepisami Schengen), migracja, readmisja, walka z przestępczością zorganizowaną i narkotykową, oszustwami i korupcją, współpraca celna i policyjna⁴⁰.

Należy również zwrócić uwagę na wypracowaną koncepcję *Partnerstwa dla Członkostwa* i przyjęty w 1998 r. przez Radę Ministrów Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w UE, który rokrocznie był aktualizowany aż do 2001 r.⁴¹

W związku z realizacją programu, w Departamencie Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSWiA opracowano strategię zintegrowanego zarządzania granicami państwowymi, przyjętą przez rząd w czerwcu 2002 r. W swojej treści Strategia zawierała opis zadań dla poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces zarządzania granicą, które odnosiły się do stosunków międzynarodowych, w tym współpracy regionalnej, transgranicznej, a także zawierały zasady dotyczące planowania i przydziału zasobów finansowych przeznaczonych na infrastrukturę graniczną. Zawierała ona zadania dla służb biorących udział w zarządzaniu granicami, wskazywała działania dla administracji rządowej w zakresie tworzenia infrastruktury granicznej oraz kierunki współpracy transgranicznej⁴².

W ramach prowadzonych negocjacji między Polską a UE w sierpniu w 2001 r. został przyjęty dokument pt. *Plan działań w zakresie wdrażania dorobku prawnego*

³⁸ M. Sikorska, *Negocjatorzy członkostwa Polski w UE*, [w:] „Wspólnoty Europejskie”, nr 3 (79), Warszawa 1998, s. 8.

³⁹ E. Synowiec, *Stanowiska negocjacyjne: swoboda przepływu osób, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, kontrola finansowa*, [w:] „Wspólnoty Europejskie. Biuletyn Informacyjny”, nr 1 (10)/2000.

⁴⁰ Patrz: Raport nt. rezultatów negocjacji o członkostwo RP w UE przyjęty przez Radę Ministrów w grudniu 2002 r. [online] [dostęp: 23.10.2010]. Dostępny w Internecie: <http://www.negocjacje.gov.pl>.

⁴¹ Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa (NPPC) był podstawowym i najbardziej horyzontalnym dokumentem programowym Rządu RP, służącym planowaniu dostosowań do wymogów członkostwa w UE, a tym samym przyspieszającym i dyscyplinującym proces transformacji. Został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 kwietnia 2000 r. Patrz w: *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. F. Jasiński, K. Smoter, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 462.

⁴² *Polska - strategia zintegrowanego zarządzania granicą*, [w:] „Przegląd Rządowy” nr 7/2000., Zob. również M. Przybylski, *Jak spełnić wymogi Schengen?*, [w:] „Rzeczpospolita” z 14-15.08.2000r.

*Schengen w Polsce (Poland – Schengen Action Plan /SAP/)*⁴³, w którym wyznaczono najważniejsze zadania do realizacji w okresie poprzedzającym akcesję do UE. Zgodnie z założeniem, że celem Polski jest pełne członkostwo w Schengen na jesieni roku 2007 r., tj. wdrożenie *acquis* Schengen II kategorii, plan działania w wersji z sierpnia 2004 r. określił podstawowe działania dla władz administracji rządowej, które w związku z tym należało podjąć na granicy zewnętrznej UE (granicy wschodniej Polski)⁴⁴. Dodać przy tym należy, że kraje UE świadome znaczenia problematyki ochrony granic i nielegalnej migracji, zainicjowały również realizację w województwach wschodnich naszego kraju programu twinningowego „Component 4” w ramach programu PHARE Cop’98, który miał przygotować też Straż Graniczną do nowych działań⁴⁵.

5. DOROBEK PRAWNY SCHENGEN NA POLSKO - ROSYJSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ

Poland – Schengen Action Plan (SAP), przygotowany przez Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej MSWiA, wyraźnie przyspieszył prace na gruncie modernizacji i rozbudowy infrastruktury granicznej na polsko – rosyjskiej granicy państwowej. Wyżej wspomniano, iż ogólne ramy współpracy w zakresie modernizacji infrastruktury granicznej określiła umowa w sprawie przejść granicznych, która została ogłoszona w obwieszczeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 15 listopada 1999 roku⁴⁶. Zawarta 22 maja 1992 r., umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie przejść granicznych ustaliła na polsko-rosyjskiej granicy państwowej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego drogowe przejścia graniczne w: Gronowie, Bezledach, Gołdapi; kolejowe przejścia graniczne w: Braniewie, Głomnie i Skandawie; morskie przejścia graniczne: we Fromborku⁴⁷ i w Elblągu⁴⁸ oraz Lotnicze PG w Szymanach⁴⁹. Ponadto umowa zakładała przebudowę

⁴³ F. Jasiński, *Plan działania w zakresie wdrażania acquis Schengen*, [w:] „Wspólnoty Europejskie”, nr 10 (122)/2001.

⁴⁴ A. Misiuk, *Polskie służby policyjne i graniczne w drodze do Europy*, (w:) *Polska droga do ...*, s. 165.

⁴⁵ Jesienią 1997 r. Komisja Europejska zdecydowała o corocznym przeznaczaniu 30% środków PHARE na tzw. doradztwo, ekspertyzy i szkolenia. Jednocześnie zaproponowano, aby wypracować zasady codziennej współpracy instytucji Państw „starej” UE z organami państw ubiegających się o członkostwo do wspólnot europejskich. Realizacja umów twinningowych miała na celu dostosowanie administracji państw kandydujących do standardów UE. W ramach tych projektów, trwających minimum 12 miesięcy, kraj UE pełniący funkcję lidera oddelegowywał do pracy w kraju przystępującym Do radcę Przedakcesyjnego. Zob. *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. F. Jasiński, K. Smoter, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.

⁴⁶ M. P z 1999 r. Nr 37, poz. 568.

⁴⁷ Morskie Przejście Graniczne we Fromborku ustalono na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1991 r. w sprawie ustalenia morskich i stałych lotniczych przejść granicznych. Dz. U. 1991 nr 49, poz. 214.

⁴⁸ Morskie Przejście Graniczne w Elblągu ustalono na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 września 1995 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia morskich i stałych lotniczych przejść granicznych. Dz. U. 1995 nr 114, poz. 548. Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 18 czerwca 2001 r.

⁴⁹ Lotnicze Przejście Graniczne w Szymanach ustalone zostało na podstawie Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 stycznia 1999 r. w sprawie ustalenia dodatkowych lotniczych przejść granicznych, Dz. U. 1999 nr 12, poz. 105. Niniejsze rozporządzenie było w późniejszym czasie wielokrotnie zmieniane rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

dróg i budowę dodatkowych drogowych przejść granicznych. Dla zapewnienia komunikacji drogowej między Elblągiem a Kaliningradem ustalono również wybudowanie przejścia granicznego w Grzechotkach⁵⁰.

Przyjęty przez Polskę *Plan Działania Schengen* corocznie był aktualizowany i określał priorytety, jak i instrumenty wdrażania *acquis* Schengen w Polsce oraz wyznaczał terminy wykonywania poszczególnych działań. Oprócz planów modernizacji dotychczasowej infrastruktury granicznej zakładał w przyszłości budowę dwóch nowych przejść granicznych: Michałkowo – Żelaznodaroznych i Perły – Kryłowo i utworzenie przejść granicznych o charakterze turystycznym: rzeczno-Łyna – Ława oraz drogowego Piaski na Mierzei Wiślanej. Terminy utworzenia powyższych przejść nie są znane nawet do dziś, mimo starań władz samorządowych.

Innym dokumentem przyjętym w 2000 r. przez Radę Ministrów, mającym istotne znaczenie dla przystosowania polsko-rosyjskiej granicy do wymagań Schengen, była *Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą* na lata 2000 – 2002 i kolejna wersja na lata 2003 – 2005⁵¹, która wraz z *Planem Działania Schengen* zalecały współpracę organów administracji państwowej i Straży Granicznej w celu stworzenia warunków optymalnego wykonywania zadań w zakresie zarządzania granicami i ich ochroną.

Zgodnie z ustawą z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁵² organem zobowiązanym do stałego utrzymywania wszystkich rodzajów przejść granicznych został ustanowiony wojewoda. Od dnia 1 stycznia 2006 r., w związku z nowelizacją ustawy o ochronie granicy państwowej, rozszerzony został zakres obowiązków wojewody na przejściach granicznych. Art. 17 ust. 1 ustawy stanowi, iż wojewoda jest zobowiązany do stałego utrzymywania drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych przejść granicznych, przejść granicznych przeznaczonych wyłącznie dla małego ruchu granicznego, przejść turystycznych, przejść na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, znajdujących się na obszarze województwa w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej, granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej kontroli bezpieczeństwa oraz jakości handlowej artykułów rolno – spożywczych⁵³. Zgodnie z delegacją ustawową zadania wojewody oraz zakres jego odpowiedzialności w zakresie ochrony granicy państwowej konkretyzują rozporządzenia: w sprawie wykazu gmin położonych w strefie nadgranicznej⁵⁴ i rozporządzenie w sprawie obowiązków wojewody. Rozporządzenie w sprawie wykazu gmin określa m.in. gminy i jednostki podziału województwa warmińsko – mazurskiego położone w strefie nadgranicznej (Frombork, Tolkmicko, Braniewo gmina i miasto, Płoskinia Pieniężno, Lelkowo, Górowo Iłowieckie gmina i miasto, Bartoszyce gmina i miasto, Sępól, Korsze, Barciany,

w sprawie ustalenia dodatkowych lotniczych przejść granicznych ogłoszone w Dz. U. 2005 nr 266, poz. 2244, 2008 nr 120, poz. 777, 2008 nr 236, poz. 1645.

⁵⁰ M.P. 2003, nr 37, poz. 528.

⁵¹ Od 2000 r. przyjmowane były coroczne Plany i trzyletnie Programy zagospodarowania granicy państwowej.

⁵² Dz. U. 1990, nr 78, poz. 461 z późn. zmianami Dz. U. 2005, nr 226, poz. 1944.

⁵³ Dz. U. 2005 nr 226, poz. 1944.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie wykazu gmin i innych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa położonych w strefie nadgranicznej oraz tablicy określającej zasięg strefy. Dz. U. 2005 nr 188, poz. 1580.

Srokowo, Węgorzewo, Pozezdrze Budry, Banie Mazurskie, Gołdap i Dubienniki). Przytoczenie tego aktu prawnego wskazuje, że dla właściwej realizacji zadań związanych z ochroną granicy państwowej niezwykle ważne jest współdziałanie organów administracji państwowej ze Strażą Graniczną. Dla nadania współpracy konkretnego wymiaru (zwalczanie sytuacji kryzysowej, akcje profilaktyczne itp.), niezbędne jest dokonanie ustaleń, normujących zakres odpowiedzialności poszczególnych organów administracji publicznej oraz zasady współdziałania.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzenia i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych szczegółowo określa obowiązki wojewody. Należą do nich m.in.: utrzymywanie pomieszczeń przejść granicznych wykorzystywanych przez służby graniczne na drogowych, kolejowych, morskich i lotniczych przejściach granicznych oraz udostępnianie pomieszczeń: biurowych, socjalnych, przeznaczonych na magazyny depozytowe lub do kontroli⁵⁵.

Drogowe przejścia graniczne zostały przejęte przez Wojewodę Warmińsko Mazurskiego po reformie administracyjnej w 1999 r. Przejście drogowe w Gołdapi – od Wojewody Suwalskiego, natomiast Gronowo – od Wojewody Elbląskiego. Ponadto zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, wojewoda był zobowiązany z dniem 1 stycznia 2006 r. przejąć kolejowe, morskie i lotnicze przejścia graniczne w województwie warmińsko-mazurskim⁵⁶. Kolejowe PG w Braniewie i Skandawie, morskie PG w Elblągu i w Fromborku i lotnicze PG w Szymanach nie zostały przejęte. Zgodnie z pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, wysłanym dnia 1 września 2005 r. i skierowanym do Wicewojewody Podlaskiego, brak zapisów prawnych umożliwiających przekazanie Ministrowi Infrastruktury w trwałe zarząd obiektów lotnisk, granicznych stacji kolejowych oraz portów morskich – wykluczył możliwość protokolarnego przekazania ich wojewodom.

Brak rozwiązań formalno-prawnych uniemożliwił finansowanie z budżetu wojewody warmińsko-mazurskiego wydatków majątkowych z przeznaczeniem na inwestycje w obrębie nieruchomości, stanowiących własność spółek prawa handlowego. Ponadto brak był jasnych regulacji prawnych określających formę i tryb przekazywania środków finansowych operatorom lotnisk, świadczących usługi na rzecz służb granicznych, przede wszystkim finansowania i dofinansowania inwestycji na przejściach granicznych.

Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotował propozycję zmiany ustawy o finansach publicznych. Propozycja zmiany, przekazana wojewodom pismem z dnia 27 lutego 2007 r., miała na celu umożliwienie prowadzenia przez wojewodów inwestycji w morskich, lotniczych i kolejowych przejściach granicznych. Wojewoda, jako dysponent

⁵⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. Dz. U. 2005 r. nr 256, poz. 2145.

⁵⁶ Dz. U. 2005 r. nr 90, poz. 757.

części budżetowej, mógłby zlecić właścicielowi obiektów i gruntów kolejowych, morskich lub lotniczych przejść granicznych realizację swoich zadań na podstawie zawartej umowy, przyznając jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań.

Obowiązki Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w zakresie zarządzania przejściami granicznymi do dnia 30 października 2006 r. realizowane były przez Wydział Rozwoju Regionalnego, Zakład Obsługi Przejścia Granicznego z/s w Gronowie i Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Bezledach. W wyniku dokonanej reorganizacji Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, z dniem 31 października 2006 r. obowiązki te przejął Wydział Infrastruktury i Geodezji, powstały z połączenia Wydziału Rozwoju Regionalnego oraz Wydziału Skarbu Państwa i Przekształceń Własnościowych⁵⁷. Również z dniem 1 stycznia 2007 r. powołano jedno gospodarstwo pomocnicze Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, pod nazwą Zakład Obsługi Międzynarodowych Przejść Granicznych (ZOMPG) w Bezledach, obsługujące wszystkie przejścia graniczne w województwie⁵⁸.

Również zarządzeniem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dnia kwietnia 2007 r. powołany został zespół opiniodawczo-doradczy ds. koordynacji przejść granicznych województwa warmińsko – mazurskiego. W skład zespołu powołano przedstawiciela Straży Granicznej, Izby Celnej, dyrektora ZOMPG w Bezledach oraz pracowników Wydziału Infrastruktury i Geodezji. Do zespołu dołączył Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie. Celem powołanego zespołu jest omawianie spraw związanych z utrzymywaniem przejść granicznych oraz spraw związanych z prowadzonymi inwestycjami na przejściach.

W roku 2007 miały miejsce trzy robocze spotkania zespołu. Na spotkaniu 24 kwietnia omówiono bieżące możliwości finansowe wojewody oraz inwestycje przewidziane do realizacji w roku 2007. Następnie tego samego miesiąca na spotkaniu przekazano informację o wstępnych limitach wydatków na rok 2008 oraz wytypowano najpilniejsze potrzeby służb granicznych do zrealizowania w roku 2007, a w grudniu, dokonano rozliczenia zgłoszonych i zrealizowanych potrzeb służb granicznych. Głównie były to remonty i zakupy na poszczególnych przejściach granicznych.

Wymogi związane z przystąpieniem do zaleceń Układu Schengen zostały podane przez Radę Unii Europejskiej w opracowaniu z dnia 8 lutego 2008 r. *Katalog zaleceń dla właściwego stosowania dorobku prawnego Schengen oraz najlepszych praktyk; Granice + Wydalenia i Readmisja*. W celu spełnienia wymogów Schengen, w latach 2004-2007 zmodernizowano w województwie warmińsko – mazurskim przejścia graniczne na polsko-rosyjskiej granicy państwowej i w wyposażono je w sprzęt niezbędny do kontroli granicznej. Zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ogłoszenia przejść granicznych z 15 listopada 1999 r. w województwie warmińsko-mazurskim ruch graniczny odbywa się przez trzy Drogowe Przejścia Graniczne (PG) w: Gołdapi, Bezledach i Gronowie.

⁵⁷ *Przejścia Graniczne w województwie warmińsko-mazurskim. Charakterystyka, utrzymanie i plan inwestycyjny*. Wydział Infrastruktury i Geodezji w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, Olsztyn 2007, s. 5.

⁵⁸ Zarządzenie nr 250 wojewody warmińsko-mazurskiego z dnia 24 listopada 2006 r.

Jednym z bardziej nowoczesnych przejść granicznych na granicy z Obwodem Kaliningradzkim jest Drogowe PG w Gołdap – Gusiew. Pierwsze kontakty pomiędzy władzami Gołdapi a Obwodu w sprawie przejścia granicznego nawiązano w 1990 r., a jego uruchomienie nastąpiło w 1995 r. Posiadało ono wówczas status przejścia dla polsko-rosyjskiego ruchu osobowego i dostępne było dla przekraczających granicę państwową w godzinach 7.00 – 19.00. Rosjanie przywiązywali dużą wagę do rozbudowy tego przejścia, z myślą o planie korytarza przez terytorium Polski z Obwodu Kaliningradzkiego na Białoruś. Założenie to jednak nie powiodło się i w styczniu 2002 r. rozszerzono dotychczasowy status przejścia granicznego o międzynarodowy ruch osobowy, dwustronny ruch autobusów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony⁵⁹. Z tym samym dniem wprowadzono całodobowy system odpraw granicznych. W sierpniu tego samego roku dokonano kolejnego rozszerzenia statusu przejścia o międzynarodowy ruch samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 7,5 tony oraz autobusów rejsowych i turystycznych z Polski do Obwodu Kaliningradzkiego⁶⁰. Gołdap jest jedynym przejściem na granicy, gdzie oprócz ruchu osobowego i towarowego, odbywa się również graniczny ruch rowerowy.

Modernizacja przejścia granicznego w Gołdapi w latach 90-tych okazała się nieowoczesna wobec wymogów związanych z przystosowaniem się do zaleceń Układu z Schengen. Działające na tym przejściu służby celne, sanitarne i graniczne pracowały w nieodpowiednich warunkach, była zbyt mała liczba pomieszczeń w budynkach odprawowych, zniszczone i niedostosowane do nowych procedur kontrolnych pawilony utrudniały właściwą realizację zadań. Pojazdy wyjeżdżające z Polski odprawiane były na dwóch pasach dla samochodów osobowych, dostawczych i autobusów. Funkcjonariusze Straży Granicznej i Izby Celnej pracowali w jednym budynku wielofunkcyjnym. Związku z tym od połowy 2004 r. na przejściu w Gołdapi rozpoczęto II etap – budowy obiektów do właściwego przeprowadzania odpraw granicznych dla aktualnie obowiązującego statusu przejścia. W listopadzie 2005 r. zakończono rozbudowę przejścia i w ramach tej inwestycji postawiono budynek dla Izby Celnej oraz budynek dla administracji przejścia (przeznaczony do kontroli szczegółowej pojazdów ciężarowych), budynki szczegółowej kontroli pojazdów oraz wiatę z pawilonami kontrolerskimi. W dniu 4 stycznia 2006 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski oficjalnie przejął od wykonawcy nowo wybudowaną infrastrukturę przejścia granicznego, po uprzednim otrzymaniu pozwolenia na użytkowanie od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Przez cały 2006 r. wyposażano pomieszczenia w meble, sprzęt i urządzenia do kontroli granicznej, aby móc rozpocząć dokonywanie odpraw granicznych od stycznia 2007 r. na czterech pasach wjazdowych i czterech pasach wyjazdowych z Polski. Ponadto w roku 2007 rozpoczęto modernizację i remont obiektów na przejściu w celu dostosowania funkcji budynków do potrzeb Straży Granicznej.

⁵⁹ Porozumienie z 4 stycznia 2002 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządem Federacji Rosyjskiej o rozszerzeniu ruchu granicznego w drogowym przejściu granicznym Gołdap-Gusiew o międzynarodowy ruch osobowy, dwustronny ruch autobusów rejsowych, które uzyskają stosowne zezwolenia resortów właściwych do sprawy transportu oraz ruch samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3, 5 tony, M. P. 2002, nr 16, poz. 236.

⁶⁰ Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządem Federacji Rosyjskiej o rozszerzeniu ruchu granicznego w drogowym przejściu granicznym Gołdap-Gusiew na całodobowy międzynarodowy ruch osobowy, dwustronny ruch autobusów rejsowych i turystycznych, a także międzynarodowy ruch samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 7, 5 tony, M. P. nr 16, poz. 238.

W I kwartale 2008 r. została również stworzona dokumentacja projektowa „Modernizacja i rozbudowa Drogowego PG Gołdapi, III etap”. Przygotowując się do jego rozbudowy już w 2003 r., zakupiono dodatkowy teren pod jego rozbudowę. Realizacja inwestycji III etapu uzależniona była od wybudowania zachodniej obwodnicy miasta w Gołdapi. W ramach tej inwestycji planowano rozbudowę istniejącego i dotychczas zaprojektowanego układu funkcjonalnego przejścia o część towarową przeznaczoną dla ruchu samochodów ciężarowych o dopuszczalnym ciężarze na oś 115 kN. Szacunkowy koszt realizacji III etapu Drogowego PG w Gołdapi, wraz z niezbędnym wyposażeniem wyniósł 61.244.000 zł⁶¹.

Kolejnym przejściem jest Drogowe PG Bezledy-Bagrationski, przeznaczone dla całodobowego międzynarodowego ruchu osobowego oraz towarowego dla samochodów o maksymalnej masie do 8 ton na osi. Położone jest na polsko – rosyjskiej granicy państwowej z Obwodem Kaliningradzkim w punkcie, przez który przebiega najkrótsza droga z Warszawy przez Olsztyn, Bartoszyce do Kaliningradu. Szlak komunikacyjny łączący Warszawę z przejściem granicznym w Bezledach przebiega zgodnie z trasą drogi krajowej nr 7, która w Olsztynku łączy się z drogą krajową nr 51. Zostało wybudowane w latach 1991 – 1993, a w kolejnych było systematycznie rozbudowywane i modernizowane. W 1998 r. założono okablowanie strukturalne, w 2003 r. pobudowano parking dla zatrzymanych samochodów osobowych i ciężarowych oraz przebudowano ciąg komunikacyjny na wjeździe. W latach 2003 – 2004 postawiono budynek kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej, co pozwoliło uruchomić na przejściu punkt granicznej kontroli fitosanitarnej i punkt granicznej kontroli weterynaryjnej. Są to jedyne punkty na granicy z Federacją Rosyjską, spełniające dyrektywy Unii Europejskiej, przez które ma miejsce wwóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej roślin, produktów roślinnych i zwierzęcych oraz przedmiotów z państw trzecich w celu przeprowadzenia kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej. Ponadto w przejściu znajduje się punkt sanitarnej kontroli granicznej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej w Elblągu.

Od 2004 r. w Drogowym PG Bezledach podejmowano sukcesywnie kolejne prace modernizacyjne, z uwagi na wymogi związane z przystosowaniem przejścia do zaleceń Układu z Schengen. Wybudowano obiekty dla Izby Celnej, ZOPGW – MUW, budynki kontroli szczegółowej pojazdów wraz z modernizacją układu komunikacyjnego, ogrodzenie wzmocnione z bramami i szlabanami, budynki toalet, kojce dla psów. Przeprowadzono adaptację istniejącego budynku WC na izolatki, wykonano podbudowę i posadowienie stacjonarnego urządzenia rentgenowskiego do prześwietlania samochodów ciężarowych (Heimann) – płyta z podjazdem podłączona do instalacji elektrycznej. Natomiast w roku 2008 zostały zgłoszone przez służby graniczne inwestycje do wykonania na lata 2008-2010 w celu właściwego wykonywania zadań. Inwestycje zgłosiły takie służby, jak: Straż Graniczna, Izba Celna, Główny Inspektor Weterynarii, Wojewódzka Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojewódzka Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolnych i Spożywczych, Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny. Szacunkowy koszt na inwestycje budowlane i wyposażenie miał wynosić 36.111.950 zł⁶².

⁶¹ *Przejścia Graniczne w województwie warmińsko-mazurskim. Charakterystyka, utrzymanie i plan inwestycyjny.* Wydział Infrastruktury i Geodezji w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, Olsztyn 2007, s. 9-8.

⁶² *Przejścia Graniczne w województwie warmińsko-mazurskim ...*, s. 18.

Trzecim całodobowym przejściem dla międzynarodowego ruchu osobowego i towarowego dla samochodów o maksymalnej masie do 6 ton jest Drogowe PG Gronowo-Mamonowo w powiecie braniewskim. Przez powiat ten przebiegają ważne szlaki komunikacyjne: morskie, kolejowe i drogowe. Stanowią one najkrótsze połączenie Europy Zachodniej z Północno-Wschodnią, stwarzając warunki do międzynarodowych kontaktów. Przejście to funkcjonuje od 1995 r. i zlokalizowane jest przy drodze dwupasmowej. Do końca lat 90-tych przejście było niedoinwestowane, a stanowiska pracy Straży Granicznej i Izby Celnej mieściły się w zdewastowanym, parterowym murowanym budynku wielofunkcyjnym. Pojazdy wyjeżdżające z Polski do Rosji odprawiane były na dwóch pasach, a wjeżdżające z Rosji do Polski na trzech. Od 2004 r. rozpoczęto inwestycję polegającą na rozbudowie i modernizacji przejścia, współfinansowaną z funduszu Schengen. W ramach tego projektu zrealizowano m.in. platformę wjazdową do Polski w zakresie ciągu komunikacyjnego z pawilonami kontrolerskimi i wiatami, budynek kontroli szczegółowej na wjeździe samochodów osobowych i autobusów, budynek systemów teletechnicznych i teleinformatycznych w zakresie obsługi platformy wjazdowej z budynkiem kontroli szczegółowej na wjeździe, przebudowę uzbrojenia podziemnego w niezbędnym zakresie. W czerwcu 2007 r. inwestycję tę zakończono. Natomiast w ramach II części inwestycji o wartości kosztorysowej - 21 mln 570 tys. zł zaplanowano na lata 2008-2009 wykonanie takich robót, jak: zbudowanie budynku administracyjnego, warsztatowo-garażowego, kontroli szczegółowej na wjeździe, pawilonów kontrolerskich z wiatą, magazynu na zatrzymane towary oraz izolatorium, komunikacji, sieci teletechnicznej. Nie udało się pozyskać dodatkowych środków na wykonanie tej inwestycji (czyniono starania o dofinansowanie projektu z Norweskiego Mechanizmu Finansowego), gdyż projekt pod nazwą „Modernizacja i rozbudowa drogowego przejścia granicznego w Gronowie, etap II” nie otrzymał rekomendacji Komitetu Sterującego do dofinansowania ze środków NBF⁶³.

W związku z niewielką liczbą terminali odpraw na polsko-rosyjskiej granicy państwowej oraz w celu spełnienia wymogów Schengen i modernizacją drogi na trasie Elbląg – Kaliningrad powstał pomysł budowy nowego Drogowego PG Grzechotki-Mamonowo II. Budowę zakończono w grudniu 2006 r. Monitoring inwestycji na nowo zbudowanym przejściu przeprowadził przedstawiciel Komisji Europejskiej – Andreas Almassy w grudniu 2006 r. W trakcie wizyty zaniepokoił go brak podjęcia jakichkolwiek działań przez stronę rosyjską. Nieokreślony termin uruchomienia po stronie rosyjskiej Drogowego PG Mamonowo uniemożliwił dokonanie zakupu pierwszego wyposażenia przejścia drogowego w Grzechotkach, a tym samym zakończenie inwestycji wieloletniej. Kierując się względami ekonomicznymi, odstąpiono od zaplanowanych na rok 2007 zakupów dwóch urządzeń rentgenowskich typu Heiman. Realizacja wszystkich przewidzianych na rok 2007 wydatków wiązałaby się z możliwością upływu terminu gwarancji, a także brakiem eksploataowania urządzeń. Mając na uwadze rezygnację z zakupu specjalistycznego wyposażenia w budżecie na rok 2007, wojewoda Warmińsko-Mazurski zmniejszył plan wydatków na inwestycję wieloletnią pod nazwą „Budowa Drogowego Przejścia Granicznego w Grzechotkach”.

Do sprawy otwarcia przejścia granicznego Grzechotki – Mamonowo powrócono podczas spotkania z delegacją administracji Obwodu Kaliningradzkiego, które miało

⁶³ *Przejścia Graniczne w województwie warmińsko-mazurskim ...*, s. 29.

miejsce w grudniu 2007 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Zastępca Departamentu Ministerstwa Rozwoju Infrastruktury Obwodu Kaliningradzkiego zapewniał o I kwartale 2009 r., jako najwcześniejszym terminie oddania przejścia granicznego po stronie rosyjskiej. Potwierdzenie tej informacji bądź wskazanie innego, realnego terminu pozwoliło na podjęcie właściwej decyzji w zakresie wydatkowania w roku 2008 kwot budżetowych⁶⁴.

Zgodnie z umową na granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską ustalono trzy Kolejowe PG: w Braniewie, Skandawie i Głomnie. Czynne są tylko przejścia w Braniewie i w Skandawie, obsługujące ruch osobowy i towarowy.

Kolejowe PG w Braniewie obsługuje ruch osobowy i towarowy. Na przejściu tym znajduje się punkt wwozu, przez który można wprowadzić rośliny, produkty roślinne, w celu przeprowadzenia granicznej kontroli fitosanitarnej. Inspektorzy w celu dokonania kontroli dochodzą z Oddziału Granicznego Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Braniewie. Kontrola zdrowotności roślin przeprowadzana jest w laboratorium Oddziału w/w inspekcji.

Stacja Braniewo oddalona jest od granicy polsko – rosyjskiej o 7 km. Na odcinku pomiędzy dworcem PKP Braniewo a granicą państwa, pociągi są konwojowane przez Straż Graniczną. Odcinek ten stanowi drogę celną, biegnącą po szerokiej linii kolejowej (1520 mm) i normalnotorowej (1435 mm), w terenie niezamieszkałym, częściowo zalesionym. Kolejowy PG nie ma żadnej infrastruktury umożliwiającej przeprowadzenie odpraw granicznych, tj. zadaszonej rampy z kanałem, pomieszczenia do przechowywania próbek, wag kolejowych dla toru wąskiego i szerokiego, urządzenia RTG do prześwietlenia wagonów kolejowych oraz wyposażenia do przeglądu towarów pochodzenia roślinnego i pobierania próbek.

Funkcjonariusze Straży Granicznej i Izby Celnej dokonują wspólnych odpraw granicznych pasażerów w budynku na dworcu PKP S.A. w Braniewie oraz w pociągach wjeżdżających i wyjeżdżających z Polski. Wspólne odprawy graniczne towarów odbywają się na placu i torowisku przy budynku, mieszczącym się na ul. Królewieckiej w Braniewie.

Zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej⁶⁵, wojewoda został zobowiązany z dniem 1 stycznia 2006 r. do przejścia przejść kolejowych. W Kolejowym PG w Braniewie wojewoda stał się najemcą lokalu użytkowego przy ul. Królewieckiej oraz na mocy podpisanej umowy między PKP S.A. a wojewodą uregulowano sposób finansowania i korzystania z budynku dworca PKP S.A. w Braniewie. Na lata 2008-2010 zaplanowano inwestycje i zakupy na kwotę 35.709.000 zł, m.in. na budowę ogrodzenia terenu stacji granicznej, urządzeń monitorujących przejazd pociągu od granicy państwa do stacji granicznej, wyposażenie w urządzenia mobilne rtg do prześwietlania wagonów, przystosowane do pracy na normalnych i szerokich torach. Wszystkie inwestycje i zakupy sukcesywnie były realizowane.

Kolejnym Kolejowym PG jest przejście w Skandawie, przez które odbywa się wyłącznie ruch towarowy. Czynności celne i odprawy odbywają się w trzech miejscowościach: Skandawie, Kotkach i Korszach. Dla pociągów wyjeżdżających z Rzeczypo-

⁶⁴ *Przejścia Graniczne w województwie warmińsko-mazurskim ...*, s. 10.

⁶⁵ Dz. U. 2005, nr 90, poz. 757.

spolitej Polskiej w kierunku Obwodu Kaliningradzkiego czynności celne odbywają się na stacji Korsze. Natomiast stacje kolejowe w Skandawie i Kotkach przeprowadzają odprawy celne wjeżdżających na teren Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodu Kaliningradzkiego FR. Pociągi towarowe jadące z Rosji po szerokim torze 1520 mm zjeżdżają na bocznicę kolejową w miejscowości Kotki, gdzie dokonuje się odpraw granicznych oraz przeładunku towarów na pociągi przystosowane do polskiej szerokości toru lub samochody ciężarowe. Pociągi wyjeżdżające po torze wąskim, są odprawiane przez Straż Graniczną na stacji w Skandawie, a przez Izbę Celną na stacji w Korszach. Od linii granicznej do stacji w Korszach wyznaczona jest droga celna – 25 km.

Na Kolejowym PG w Skandawie brak jest jakiegokolwiek infrastruktury umożliwiającej przeprowadzenie kontroli granicznej. Funkcjonariusze Straży Granicznej zajmują trzy pokoje w zdewastowanym budynku dworca PKP S.A. w Skandawie. Rejon odpraw granicznych jest nieoświetlony. Uszkodzeniu uległy wszystkie lampy i nie ma możliwości korzystania z oświetlenia zewnętrznego torowiska. Brak oświetlenia utrudnia prowadzenie skutecznej odprawy granicznej pociągów towarowych.

W grudniu 2006 r. została podpisana umowa między PKP S.A. a wojewodą regulująca sposób finansowania oraz korzystania z budynków kolejowych znajdujących się w Korszach i Skandawie. Jeszcze tego samego roku nastąpiło protokolarne przekazanie pomieszczeń i wyposażenia w Skandawie – dla Straży Granicznej, a w Korszach – dla Izby Celnej.

Nowelizacja Ustawy o ochronie granicy państwowej od 1 stycznia 2006 r. rozszerzyła zakres obowiązków wojewody na przejściach granicznych⁶⁶. Zobowiązany został on nie tylko do utrzymania przejść granicznych, ale także dokonywania inwestycji dostosowujących te przejścia do wymogów Układu z Schengen. Inwestycje, a także modernizacja obiektów i infrastruktury przejść granicznych wykonywane są również w odpowiedzi na zgłaszane przez służby graniczne potrzeby. W grudniu 2006 r. PKP S.A. wystąpiły do W-MUW z propozycją nieodpłatnego przekazania urządzeń do kontroli skażeń promieniotwórczych typu UK – 1M wraz ze służebnością gruntu, na którym są posadowione. Na podstawie spisanych umów o nieodpłatnym przekazaniu urządzeń do kontroli skażeń promieniotwórczych, zawartych między PKP S.A. Oddziałem Regionalnym w Gdańsku a Wojewodą Warmińsko – Mazurskim w lipcu 2007 r. dokonano przejęcia urządzeń radiometrycznych, zainstalowanych na Kolejowych PG w Skandawie i w Braniewie. Nadzór nad urządzeniami został powierzony ZOMPG w Bezledach.

W trzecim Kolejowym PG w Głomnie, choć ustalonym w umowie polsko-rosyjskiej, nie dokonuje się od wielu lat odpraw pociągów. Po polskiej stronie Kolejowego PG znajduje się zdewastowany budynek, a po stronie rosyjskiej brak jest torów. Na przejściu granicznym nie ma jakiegokolwiek infrastruktury umożliwiającej przeprowadzenie kontroli granicznej (zniszczone perony, brak ogrodzenia i pomostów). Po stronie rosyjskiej znajduje się przejście Bagriatonowsk⁶⁷.

Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i administracji w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przej-

⁶⁶ Dz. U. 2005, nr 226, poz. 1944.

⁶⁷ *Przejścia Graniczne w województwie warmińsko-mazurskim ...*, s. 47.

ścia oraz czasu ich otwarcia z 15 listopada 1999 r.,⁶⁸ w województwie warmińsko-mazurskim znajdują się Morskie Przejścia Graniczne w Elblągu i we Fromborku. Morskie PG w Elblągu przystosowane zostało do całodobowego ruchu pasażerskiego i towarowego. Funkcjonariusze Straży Granicznej i Izby Celnej dokonują wspólnych odpraw. Do czasu zamknięcia Cieśniny Pilawskiej odprawy pasażerskie odbywały się w pomieszczeniach terminalu pasażerskiego Żeglugi Gdańskiej przy Bulwarze Zygmunta Augusta i na statkach. Terminal ten nie spełnia warunków Schengen. Odprawy towarowe dokonywane były w zależności od rodzaju przewożonego towaru, w różnych punktach wyładowniczych, znajdujących się w zasięgu terytorialnym morskiego przejścia granicznego w Elblągu. Na potrzeby obsługi Morskiego PG, Urząd Miasta Elbląg w latach 2005-2006 wybudował, dzięki wykorzystaniu środków unijnych Funduszu Schengen, budynek przy ul. Portowej 7 do przeprowadzania odpraw granicznych. Pod koniec 2007 r. budynek został przejęty przez służby graniczne na potrzeby Morskiego PG. Przeznaczony jest do czasowego przebywania w nim funkcjonariuszy Straży Granicznej i Izby celnej w czasie niezbędnym do wykonywania kontroli granicznych statków pasażersko-samochodowych.

Drugie Morskie PG we Fromborku jest całodobowym przejściem dla ruchu pasażerskiego. W miesiącach letnich uruchamiany jest przy ul. Kotwicz 2 stały punkt odpraw granicznych, w pozostałych miesiącach na zgłaszane odprawy funkcjonariusze Straży Granicznej dojeżdżają z Elbląga, a Izby Celnej z Braniewa. Odprawy pasażerskie dokonywane przez służby graniczne odbywają się w kontenerze, posadowionym na pirsie portowym. Morski PG nie posiada infrastruktury do przeprowadzania kontroli granicznej pasażerów statków wycieczkowych, wg standardów określonych w Układzie Schengen, jak również kontroli granicznej towarów. Kontener jest własnością Skarbu państwa we władaniu Urzędu Morskiego w Gdyni. W planie inwestycyjnym na lata 2008 – 2010 na łączną kwotę 13.550.000 zł zgłoszono m.in. takie inwestycje i zakupy, jak: budowa budynku paszportowo - celnego, sal i poczekalni dla pasażerów, wybudowanie stacjonarnych terminali kontroli paszportowej, zakup urządzeń do ochrony radiometrycznej. Możliwość realizacji inwestycji uzależniona jest od stwierdzenia zasadności dostosowania Morskiego PG we Fromborku do standardów Schengen⁶⁹.

W województwie warmińsko – mazurskim znajduje się Lotnicze PG na terenie portu lotniczego w miejscowości Szymany. Oprócz tego przejścia, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie dodatkowych lotniczych przejść granicznych, na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, określono, iż znajduje się lotnicze przejście graniczne w Szymanach k. Szczytna⁷⁰. Lotnisko powstało w latach 50 jako obiekt wojskowy. Jego znaczenie wzrosło w latach sześćdziesiątych po usytuowaniu w pobliskich Starych Kiejkutach jednostki wojskowej – Ośrodka Kształcenia Kadr Wywiadu. W 1996 r. lotnisko jako zbędne dla potrzeb wojska zostało przekazane Agencji Mienia Wojskowego, która wydzierżawiła je spółce Porty Lotnicze „Mazury – Szczytno” Sp. z o. o. z siedzibą w Szczytnie.

W październiku 2006 r. między spółką a Izbą Celną i Strażą Graniczną został podpisany zasięg terytorialny Lotniczego PG w Szymanach. Infrastruktura Lotniczego PG

⁶⁸ M. P. 1999, nr 37, poz. 568.

⁶⁹ *Przejścia Graniczne w województwie warmińsko-mazurskim...*, s. 56.

⁷⁰ Dz. U. 2005 r. nr 266, poz. 1944.

w Szymanach nie spełnia wymogów Układu Schengen. Do zgłaszanych odpraw celno-paszportowych przez zarząd Spółki, funkcjonariusze Straży Granicznej dojeżdżali z Drogowego PG w Bezledach, a funkcjonariusze Izby Celnej z Oddziału Celnego w Olsztynie. W latach 1996 – 1999 ze środków budżetu wojewody zostały sfinansowane inwestycje na Lotniczym PG na kwotę 9 mln zł. Zainstalowane zostały urządzenia, w trwały sposób związane z gruntem. Zgodnie z posiadanymi opiniami prawnymi, wojewoda nie może przekazać tych urządzeń właścicielowi gruntu. Jest nim Skarb Państwa, ale w trwałym zarządzie posiada go Agencja Mienia Wojskowego. Do chwili obecnej z braku unormowań spraw własnościowych inwestycji na lotnisku, nie jest znany termin jego uruchomienia do odpraw międzynarodowych⁷¹.

PODSUMOWANIE

Droga Polski do Układu z Schengen rozpoczęła się już na wstępnym etapie rozmów prowadzonych z krajami ubiegającymi się o akcesję, kiedy Polska zadeklarowała, że jest gotowa wdrożyć całość dorobku prawnego UE i obszaru Schengen. Dostosowania do unijnych standardów dotyczyły m.in. rozbudowy infrastruktury służącej do ochrony granicy, przygotowanie polskiej administracji do skutecznego egzekwowania prawa wspólnotowego oraz przyjęcia szeregu rozwiązań legislacyjnych. Podstawą realizacji tych działań stały się rządowe programy strategiczne: *Plan działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce* oraz *Strategia zintegrowanego zarządzania granicą*. Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zobowiązana była do stosowania przepisów dorobku prawnego Schengen I kategorii.

Akcesja Polski do UE i przyjęcie dorobku prawnego Schengen spowodowało tym samym, iż polsko-rosyjska granica państwowa stała się przedmiotem badań i przygotowań do obszaru Schengen. Granica między dwoma państwami stała się granicą zewnętrzną wspólnot europejskich. Przygotowanie granicy polsko – rosyjskiej wynikało z faktu, że utrzymanie na niej bezpieczeństwa, jako na zewnętrznej granicy UE i strefy Schengen, jest bardzo ważne dla kształtowania przyjaznych stosunków transgranicznych między Rzeczpospolitą Polską jako członkiem wspólnot europejskich a Federacją Rosyjską

Realizacji przygotowań granicy polsko – rosyjskiej do obszaru Schengen podjęły się nie tylko władze rządowe centralne Polski, ale przede wszystkim władze regionalne województwa warmińsko – mazurskiego.

LITERATURA

1. Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2002.
2. Dz. U. Nr 35 z 1947 r., poz. 167.
3. Dudzic A., *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. Jasiński F., Smoter K., Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.

⁷¹ *Przejścia Graniczne w województwie warmińsko-mazurskim. Charakterystyka, utrzymanie i plan inwestycyjny*. Wydział Infrastruktury i Geodezji w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, Olsztyn 2007, s. 9-8.

4. Gomółka J., *Niektóre problemy okresu dostosowawczego prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja RP z Unią Europejską. Zadania Straży Granicznej*, Centrum Szkolenia Straży Granicznej, Kętrzyn 2000.
5. Komornicki T., *Granice Polski. Analiza zmian przenikalności w latach 1990 – 1996*, Warszawa 1999.
6. Magdziak-Miniszewska A., *Polska Granica wschodnia widziana z Moskwy*, [w:] *Strategiczne znaczenie polskiej granicy wschodniej i polskiego pogranicza wschodniego*, pod red. Jakubowski M., Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 1997.
7. *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. Jasiński F., Smoter K., Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
8. *Polska strategia zintegrowanego zarządzania granicą*, [w:] „Przeгляд Rządowy”, nr 7/2000.
9. Wróbel A., *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002.
10. *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2000.
11. *Przejścia Graniczne w województwie warmińsko-mazurskim. Charakterystyka, utrzymanie i plan inwestycyjny*. Wydział Infrastruktury i Geodezji w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, Olsztyn 2007.

POLISH AND RUSSIAN BORDER ON THE ROAD TO SCHENGEN

Summary

After the collapse of communism, the countries of Central Europe, including Poland, became a “buffer zone” for the European Union. This was not the result of a deliberate policy by the EU; Poland and the other countries in Central Europe wanted to begin cooperation with the EU as soon as possible, hoping to become its members.

Future membership in the Union required Poland to adopt and implement the regulations of the Schengen legal order, which included control on its external borders, a common visa regime, combating cross-border crime, migration policy, infrastructure for border protection, as well as cooperation of border, customs and police services.

Adopting the EU standards formed the basis for drawing up and implementing strategic governmental projects: The Action Plan for the Implementation of the Schengen Legal Heritage in Poland as well as the Strategy for the Integrated Border Management.

Membership in the EU entailed a wide range of legal, institutional and infrastructural adjustments along the Polish and Russian border, as Poland came to be responsible for the safety of each specific section of the external border.

In order to meet the Schengen regulations on the Polish and Russian border, the authorities of the Province of Warmia and Mazury began implementing projects and plans for managing the national border with respect to modernising its infrastructure and construction of border crossings. On the other hand, The Warmia and Mazury Division of the Border Guard

Halina ŁACH

took action in border protection consisting in adjusting border protection standards to the border crime threats, illegal migration as well as the introduction of regulations to allow for free transfer of persons and objects across the border.

Key words: *European Union and Poland, Schengen Agreement of 1985, Polish-Russian border, border protection*

Artykuł recenzował: dr hab. Piotr MAJER