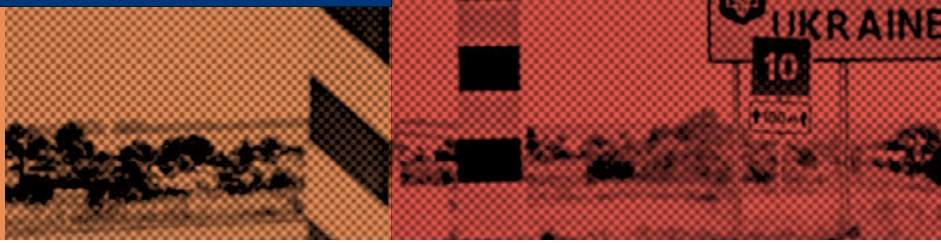
FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Granica nowoczesnego sąsiedztwa Jak ją zbudować?

Marta Jaroszewicz, Krzysztof Mrozek

www.batory.org.pl

Granica nowoczesnego sąsiedztwa
Jak ją zbudować?
Raport z badań jakościowych na granicy polsko-ukraińskiej

Marta Jaroszewicz, Krzysztof Mrozek

FUNDACJA IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48 22) 536 02 00
fax (48 22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Projekt graficzny okładki: Teresa Oleszczuk

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)

ISBN 978-83-66543-02-7

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2020

Spis treści

Wstęp 6
Cele badań i metodologia 8
Jak wygląda zarządzanie granicą polsko-ukraińską na poziomie centralnym? 13
Wpływ Unii Europejskiej 13
Współpraca PL–UA 15
Polityka graniczna i rozwiązania instytucjonalne na poziomie centralnym 18
Granica jako techniczny problem bezpieczeństwa 19
Uwarunkowania instytucjonalne 20
Problem przemytu 21
Dobre praktyki 21
Zarządzanie infrastrukturą 22
Budowa nowych przejść granicznych 22
Koleje 26
Pogranicze. Otoczenie społeczno-gospodarcze granicy 29
Granica jako bariera? Stare i nowe uwarunkowania 29
Gospodarka 33
Zarządzanie granicą na poziomie pogranicza 36
Samorządy wobec granicy 37
Rola wojewodów 39
Program współpracy PL–BY–UA i euroregiony 40

Inicjatywy społeczne/pozarządowe 42
Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa 43
Działalność stowarzyszenia „Linia 102” 45
Działalność Związku Ukraińców w Polsce 45
Poziom granicy 47
Casus Medyki i Dołhobyczowa 47
Kolejki 49
Praktyki dyskryminacyjne czy mikronierówności? 52
Niejasność procedur i kolejność przekraczania granicy 57
Niewystarczająca dostępność toalet 60
Przekraczanie granicy rowerem 62
Jak powinna wyglądać nowoczesna granica PL–UA? Wnioski z badania i rekomendacje 63
Rekomendacje – między bezpieczeństwem a integracją 66
Aneksy 72
Aneks 1. Dynamika ruchu osobowego na granicy polsko-ukraińskiej 72
Aneks 2. Dobre praktyki w zarządzaniu granicą 74
Modelowe przejście graniczne 74
Odprawa w jednym miejscu 75
Buforowanie oraz e-Booking Bus 77
Procedury szybkiego reagowania w sytuacjach spiętrzenia ruchu 80
Narzędzia walki z drobnym przemytem 80
Aneks 3. Pogranicze polsko-ukraińskie w oczach mieszkańców Przemyśla 81
Aneks 4. Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina: podstawowe informacje 83
Autorzy 86

Wstęp

Granica to szczególne miejsce, będące wizytówką kraju i pokazujące wydolność jego relacji z otoczeniem. Wynika to z dwóch podstawowych przyczyn. Przede wszystkim nic tak dobrze jak granica nie obrazuje w praktyce, na ile państwo umie efektywnie koordynować różne polityki publiczne: w tym politykę zagraniczną, bezpieczeństwa, makroekonomiczną, regionalną itp. Granica państwa jest bowiem konstruowana na wielu poziomach i poprzez wykorzystanie różnorodnych praktyk społecznych: od ustaleń na najwyższym szczeblu międzypaństwowym po codzienną praktykę przekraczania granicy przez podróżnych. Umiejętne zarządzanie granicą jest zatem umiejętnością gry na wielu fortepianach oraz współpracy aktorów państwowych, gospodarczych i społecznych.

Państwo może do pewnego stopnia wybrać, jakie funkcje ma spełniać dana granica: czy funkcje integracyjne (otwartość i intensywność kontaktów), czy dezintegracyjne (zamknięcie się na kontakty z otoczeniem)[1]. Kluczowe jednak jest, aby polityka graniczna była spójna wewnętrznie i zewnętrznie[2]. Granica niezrównoważona (np. gdy formalnie tworzy warunki do wysokiej mobilności, a w praktyce

1 Otwarte pozostaje pytanie, czy lub na ile można zamknąć granice przy dzisiejszej skali globalnej mobilności oraz rosnącej sieci powiązań międzynarodowych, na które państwo ma coraz mniejszy wpływ.
2 Szerzej zob. A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008.

administracyjnej ją hamuje) stanowi wyzwanie dla bezpieczeństwa zarówno państwa, jak i innych aktorów (podróżnych czy społeczności mieszkających przy granicy). W naszym badaniu zastanawiamy się, czy taka sytuacja ma miejsce na granicy polsko-ukraińskiej.

W czasach bezprecedensowej w swej skali migracji, rosnącej współpracy gospodarczej, ale także wyzwań w wymiarze bezpieczeństwa, to, jak jest „urządzana" ta linia graniczna, jaką rolę odgrywa w regionach przygranicznych – ma ogromne znaczenie dla Polski i Ukrainy. Jest to bowiem jedna z najczęściej przekraczanych granic w całej Unii Europejskiej (22 mln przekroczeń w 2018 roku) i należy oczekiwać, że dynamika ruchu osobowego będzie rosła. Granica ta ma też rosnące znaczenie dla polskiej gospodarki – Polska jest głównym unijnym rynkiem importu ukraińskich towarów; rośnie też dynamicznie polski eksport do tego kraju. Z drugiej strony, jest ona ważna ze względu na skomplikowaną sytuację bezpieczeństwa w Europie po rosyjskiej agresji na Ukrainę. Odrębną kwestię stanowi znaczenie omawianego odcinka granicy dla rozwoju relacji Ukrainy z UE. Z wielu względów ewentualne członkostwo Ukrainy w UE jest obecnie mało realne, jednak integracja Ukrainy w ramach umowy stowarzyszeniowej czy być może regionalnego obszaru gospodarczego będzie się pogłębiać – dlatego granica polsko-ukraińska będzie kluczową praktyczną płaszczyzną tworzenia tej nowej dynamiki gospodarczo-społecznej w Europie. Odpowiednie wykorzystanie potencjału granicy ma także priorytetowe znaczenie dla rozwoju wschodniej Polski oraz budowy wzajemnie satysfakcjonujących kontaktów między Polakami a Ukraińcami.

Warto pamiętać, że lepsze zarządzanie granicą polsko-ukraińską tworzy sytuację *win-win* dla wielu aktorów. Po pierwsze, umożliwia poprawę napiętych w ostatnich latach relacji polsko-ukraińskich i daje nadzieję na realizację wzajemnie korzystnych projektów infrastrukturalnych (o ile obydwie strony, zwłaszcza strona ukraińska, będą rzeczywiście gotowe do właściwego wykorzystania otrzymanych środków

finansowych). Po drugie, może polepszyć pozycję Polski w Unii Europejskiej, co wiąże się z wniesieniem unikalnego wkładu koncepcyjnego w rozwój nowoczesnego sąsiedztwa. Tymczasem długie kolejki, brak odpowiedniej infrastruktury, niezrozumiałe dla większości podróżnych uciążliwe kontrole, brak strategicznej wizji rozwoju regionów granicznych stoją w sprzeczności z duchem granicy nowoczesnego sąsiedztwa. Ważne są rozwiązania, które nie zmniejszają poziomu bezpieczeństwa, a zarazem tworzą godne i komfortowe warunki przekraczania granicy oraz stanowią impuls do rozwoju pogranicza.

Celem niniejszego raportu jest diagnoza sytuacji na granicy polsko-ukraińskiej, rozpoznanie zarówno problemów, jak i wdrażanych lub planowanych dobrych praktyk w zarządzaniu granicą, które, naszym zdaniem, powinny być powielane. Na podstawie tej diagnozy staramy się następnie skonceptualizować atrybuty granicy nowoczesnego sąsiedztwa i przedstawić rekomendacje, jak należy ją tworzyć. Szczególną wagę przykładamy do znaczenia granicy dla regionów przygranicznych i do udziału aktorów lokalnych w tworzeniu tej granicy[3].

Cele badań i metodologia

Głównym celem badań jest zidentyfikowanie problemów występujących na granicy polsko-ukraińskiej w 2019 roku oraz zaproponowanie nowych rozwiązań wielopoziomowego zarządzania tą granicą. W szczególności zadaliśmy sobie następujące pytania badawcze:

- Jakie problemy występują na granicy polsko-ukraińskiej? Jakie są ich przyczyny?

3 Raport został zainspirowany przez Inicjatywę na rzecz Bezpiecznych i Przyjaznych Granic (Initiative for Safe and Humane Borders) Open Society Foundation, która ma na celu wspomaganie procesu modernizacji i „humanizacji" granic i obszarów pogranicznych. Analogiczne badanie, zaprojektowane według tej samej metodologii oraz na tych samych przejściach granicznych, zostało przeprowadzone na Ukrainie przez inicjatywę społeczną Europa bez Barier.

- Jakie praktyki stosuje się w Polsce, aby przeciwdziałać problemom występującym na granicy polsko-ukraińskiej?
- Co można poprawić, jakie wprowadzić rozwiązania, aby stworzyć godne i komfortowe warunki przekraczania granicy oraz nadać impuls do rozwoju pogranicza?

Zebrany materiał badawczy analizujemy na trzech poziomach:

- centralnym – który dotyczy strategicznego zarządzania granicą, współpracy państwowej pomiędzy Polską i Ukrainą oraz współpracy między Unią Europejską a Ukrainą;
- pogranicza – gdzie badamy znaczenie granicy dla regionów przygranicznych;
- granicy – tu analizowane są procedury towarzyszące przekroczeniom granicy oraz doświadczenia podróżnych.

Szczególny nacisk kładziemy na rozpoznanie znaczenia granicy dla społeczności lokalnych i roli aktorów lokalnych w zarządzaniu granicą.

Uzyskana diagnoza posłużyła nam do zaproponowania rozwiązań, które pozwoliłyby przekształcić granicę polsko-ukraińską w granicę nowoczesnego sąsiedztwa, rozumianą jako wielowymiarowa, lecz spójna polityka nakierowana na równoważenie wyzwań bezpieczeństwa z wyzwaniami współczesnej mobilności i potrzebami społeczności lokalnych.

Aby osiągnąć założone cele badawcze, przeprowadziliśmy badanie jakościowe wzbogacone o szczegółową analizę danych zastanych. Dodatkowo raport oparliśmy na własnych wieloletnich doświadczeniach eksperckich. Aby zbadać znaczenie granicy dla społeczności lokalnych oraz poziom zarządzania granicą, w okresie od marca do sierpnia 2019 roku zbadaliśmy dwa przejścia graniczne: Medyka–Szeginie i Dołhobyczów–Uhrynów[4]. Wybrane przejścia różnią się, jednak w badaniu

4 Medyka jest najstarszym i największym przejściem drogowym na granicy polsko-ukraińskiej, posiada także przejście piesze i kolejowe. Dołhobyczów–

pogranicza skupialiśmy się na uchwyceniu podobnych trendów występujących wśród lokalnych społeczności zamieszkujących w pasie przygranicznym przy obydwu przejściach.

Ogółem przeprowadziliśmy 58 częściowo ustrukturyzowanych wywiadów pogłębionych z czterema kategoriami rozmówców[5]:

- z przedstawicielami władz samorządowych, wojewódzkich i centralnych (m.in. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Finansów/Krajowa Administracja Skarbowa, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad) oraz służb zajmujących się kontrolą graniczną (cytaty oznaczone kodami od W01 do W12);
- z liderami lokalnych społeczności, przedstawicielami lokalnych mediów i biznesu (lokalni liderzy; cytaty oznaczone kodami od L01 do L30);
- z ekspertami zajmującymi się problematyką graniczną (cytaty oznaczone kodami od E01 do E10);
- z respondentami, których styl życia predestynuje do częstych podróży przez granicę i których nazywamy także „ludźmi żyjącymi z granicy" (cytaty oznaczone kodami od P01 do P06)[6].

Uhrynów jest zaś najnowszym z wybudowanych w ostatnich latach przejść, gdzie na terytorium Polski prowadzona jest (przez służby polskie i ukraińskie) odprawa w jednym miejscu oraz eksperymentalnie funkcjonowało przejście piesze.

5 Wywiady miały charakter częściowo ustrukturyzowany. Badacze zadawali otwarte pytania, zachęcając rozmówców do nieskrępowanej wypowiedzi i dbając o to, by spotkanie przypominało swobodną rozmowę (ten swobodny charakter został zachowany w cytatach, które podajemy bez jakichkolwiek zmian). Badanie miało charakter anonimowy. Rozmowy były nagrywane, choć w kilku wypadkach respondenci nie zgodzili się na nagranie i w związku z tym sporządziliśmy notatkę. Przeprowadziliśmy także kilka rozmów, które nie przebiegały według przygotowanego przez nas scenariusza, a dotyczyły wybranych aspektów funkcjonowania granicy (głównie na poziomie centralnym). W analizie wykorzystano Program Atlas.ti.

6 O ile w przypadku wywiadów przeprowadzanych na poziomie centralnym zauważyliśmy różnice w podejściu do problematyki granicy ze względu na reprezentowaną kategorię (przedstawiciele władz oraz eksperci), o tyle na poziomie lokalnym odnotowaliśmy pewne problemy metodologiczne. Wyróżnione przez nas pierwotnie kategorie okazywały się bardziej płynne,

Wywiady były anonimowe, a w raporcie dołożyliśmy wszelkich starań, by zebrany materiał przedstawić w sposób uczciwy, rzetelny i proporcjonalny.

Raport składa się z rozdziału wstępnego, trzech części omawiających wyniki badań (na trzech wyróżnionych poziomach: centralnym, pogranicza i granicy) oraz wniosków i rekomendacji, gdzie proponujemy rozwiązania na rzecz stworzenia nowoczesnej granicy między Polską i Ukrainą.

Autorzy badania chcieliby podziękować wszystkim rozmówcom za ich czas i opinie, jakimi zechcieli podzielić się z naszymi badaczami, a także za cenne rady i wskazówki wielu osób, bez których ten raport nie mógłby powstać.

W szczególności chcielibyśmy podziękować: Marcie Kindler i Monice Szuleckiej za pomoc przy projektowaniu badania oraz za uwagi do tekstu, Katarzynie Pełczyńskiej-Nałęcz za uważną lekturę i wsparcie w drodze do doskonałości, Irynie Suszko, Katerynie Kulczyckiej i Rusłanowi Minichowi za doskonałą współpracę, Agnieszce Leguckiej i Pawłowi Kowalowi za uwagi do raportu oraz Janowi Swianiewiczowi i Antoninie Michałowskiej za nieustanną motywację do działania, a także: przedstawicielom MSWiA, Krajowej Administracji Skarbowej oraz Straży Granicznej, wójtom Medyki i Dołhobyczowa, sekretariatowi Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina, przedstawicielom Urzędu Miasta Lublin, zastępcy burmistrza miasta Hrubieszowa, przedstawicielom miasta Przemyśl, dyrektorowi Południowo-Wschodniego Instytutu Naukowego w Przemyślu, rektorowi Państwowej Wyższej Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemyślu, przedstawicielom Związku Ukraińców w Polsce, „Linii 102”, stowarzyszeniu Wolne Miasto Przemyśl, Homo Faber, LubieHrubie i Portalowi

niż zakładaliśmy – dany/a rozmówca/rozmówczyni często odgrywał/a kilka ról w odniesieniu do granicy.

Przemyskiemu, pracownikom naukowym Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Państwowej Wyższej Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemyślu i Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Chełmie, przedstawicielom PKP Intercity oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, a także wszystkim naszym rozmówcom.

Jak wygląda zarządzanie granicą polsko-ukraińską na poziomie centralnym?

W poniższym rozdziale postawiliśmy sobie za cel zbadanie szerszego kontekstu polityczno-instytucjonalnego zarządzania granicą polsko-ukraińską. Wstępnie wyróżniliśmy: długie kolejki na granicy, opóźniony rozwój infrastruktury oraz uciążliwe kontrole jako główne problemy, i chcieliśmy sprawdzić, w jakim stopniu przyczyn tych zjawisk można szukać w szerszym kontekście polityczno-instytucjonalnym. Chcieliśmy także przeanalizować, jak granica polsko-ukraińska jest postrzegana przez instytucje za nią odpowiedzialne i jaką mają one wizję dalszego rozwoju tego odcinka. W tym celu wyróżniliśmy trzy wymiary analizy: jaki wpływ na zarządzanie granicą mają regulacje unijne, jaki – relacje polsko-ukraińskie oraz jakie jest myślenie o granicy na szczeblu krajowym.

Wpływ Unii Europejskiej

Nasze badania pokazały, że prawo i praktyki instytucjonalne Unii Europejskiej w sensie obiektywnym oraz wyobrażenia o tym, jak powinna wyglądać granica zewnętrzna UE w sensie subiektywnym, mają bardzo duży wpływ na to, jak ta granica jest urządzona. Na plan pierwszy wysuwa się postrzeganie granicy z perspektywy bezpieczeństwa.

Rozmówcy reprezentujący kręgi urzędnicze często akcentowali szczególną odpowiedzialność za bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii. Zwracano także uwagę na ogólną tendencję unijnego prawodawstwa do zwiększania poziomu kontroli granicznej. Między innymi właśnie ze względu na wymogi unijne od marca 2017 roku zarówno obywatele RP, jak i cudzoziemcy podlegają szczegółowej odprawie (weryfikacja tożsamości w bazach danych).

Nasi rozmówcy rzadziej zwracali uwagę na zobowiązania wynikające z umowy stowarzyszeniowej Ukraina–UE czy z zasad ruchu bezwizowego, które promują intensyfikację kontaktów międzyludzkich. Wprowadzenie ruchu bezwizowego nie było postrzegane jako kluczowa cezura prawna ułatwiająca mobilność czy ważny etap w bliższej integracji Ukrainy z UE, lecz jako zmiana o charakterze administracyjnym, która nałożyła nowe zobowiązania na służby kontrolne na granicy (zamiast na konsulaty).

Skomplikowane procedury unijne były także podawane jako powód utrudnień we wprowadzaniu praktyki polsko-ukraińskiej kontroli w jednym miejscu po stronie ukraińskiej. Tworzenie wspólnych przejść granicznych także po ukraińskiej stronie granicy umożliwi nowelizacja umowy między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a gabinetem ministrów Ukrainy o współpracy przy dokonywaniu kontroli osób, towarów i środków transportu przekraczających polsko-ukraińską granicę państwową, podpisanej w Kijowie 25 czerwca 2001 roku[7]. Dokument znajduje się na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych. Gdyby ta umowa została podpisana, stanowiłaby pierwsze tego typu porozumienie zawarte przez kraj znajdujący się w strefie Schengen. Według naszych rozmówców jest to dość trudne do wprowadzenia ze

7 *Odpowiedź na interpelację nr 33332 w sprawie budowy przejścia granicznego Smolnik–Boberka*, http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BGBAK7&view=1, dostęp: 17.10.2019.

względu na rozbudowane przepisy unijne dotyczące przetwarzania wrażliwych danych osobowych na terytorium kraju trzeciego.

Z drugiej strony, nasi rozmówcy uważali, że UE mogłaby być chętna do udzielenia szerszego wsparcia finansowego i eksperckiego w przypadku podjęcia strategicznej decyzji o całościowej modernizacji infrastruktury na granicy. Część z nich podkreślała możliwość zwrócenia się do Unii Europejskiej z propozycją współfinansowania strategicznego planu zagospodarowania granicy polsko-ukraińskiej, o ile taki plan byłby przygotowany.

Nasi rozmówcy podnosili także argument, że granica polsko-ukraińska – poza obecnymi w dyskursie wymiarami państwowym, regionalnym i lokalnym – jest też granicą Unii Europejskiej. Stąd potrzeba włączenia instytucji UE, w tym mającego siedzibę w Warszawie FRONTEX-u, w rozwiązywanie problemów tego odcinka granicy wschodniej.

Współpraca PL–UA

W tej sekcji prezentujemy wyniki badania dotyczącego wpływu relacji polsko-ukraińskich na wzajemną współpracę w zakresie zarządzania granicą, a także próbujemy zrekonstruować, jak ta współpraca obecnie wygląda – zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym.

W badaniu m.in. szukaliśmy odpowiedzi na pytanie, czy i na ile ostatnie pogorszenie w relacjach polsko-ukraińskich, a także kontekst historyczny utrudniają wspólne zarządzanie granicą i rozwiązywanie problemów. Część osób uważa, że problemy na granicy w dużej mierze wynikają z pogorszenia relacji politycznych między Polską a Ukrainą. Według jednego rozmówcy granica jest „papierkiem lakmusowym relacji polsko-ukraińskich i ofiarą tarć politycznych" (E02). Zdaniem innej osoby nie ma to jednak znaczenia, gdyż „problematyka tych napięć nie jest raczej związana z granicą i jej funkcjonowaniem, lecz zaszłościami historycznymi" (E07). Kolejny respondent stwierdza: „to chyba

raczej są sprawy międzyludzkie. Bo proszę pamiętać, że tutaj tereny Chełmszczyzny są w pewnym sensie terenem spornym. Historycznie toczy się... od wielu lat (...) toczy się spór o te tereny" (L01).

Kluczowym problemem utrudniającym modernizację granicy jest brak zainteresowania czy niemożność strony ukraińskiej do zajęcia aktywnej postawy w kwestii budowy nowych przejść. Takie podejście władz ukraińskich, zdaniem części ekspertów, skłania władze polskie do zajęcia raczej zachowawczej postawy, sprowadzającej się do udrażniania istniejących przejść, a nie budowy nowych. Żadne z nowych przejść granicznych nie powstało przy udziale finansowym strony ukraińskiej. W kilku przypadkach, mimo wcześniejszych ustaleń, po stronie ukraińskiej nie zostały stworzone zapowiadane obiekty graniczne, co znacząco osłabia także przepustowość po stronie polskiej. Jak informuje Straż Graniczna:

> nie ma możliwości wykorzystania w odprawie po stronie polskiej wybudowanej infrastruktury autostradowej (rozdzielającej ruch osobowy od towarowego) [w Korczowej], z uwagi na brak ukraińskiej części przejścia granicznego, pomimo wcześniejszych wielokrotnych zapewnień o priorytetowym potraktowaniu tego zagadnienia[8].

Nasi rozmówcy podkreślają, że nie sprawdzają się rozwiązania, gdy modernizacją zainteresowane są poszczególne instytucje zaangażowane w zarządzanie granicą, lecz brakuje zaangażowania ze strony najwyższych władz po stronie ukraińskiej. Dlatego kluczowe jest, aby obydwa rządy jednocześnie zajęły się kompleksową modernizacją granicy, w tym w szczególności Polsko-Ukraińska Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Gospodarczej. Właśnie w ten sposób opracowano wspólny plan organizacji mistrzostw w piłce nożnej Euro 2012.

8 Na podstawie informacji przesłanych przez Straż Graniczną po zapoznaniu się ze szkicem tego raportu.

Opis przypadku 1: Polski kredyt

Próbą wyjścia naprzeciw potrzebom związanym z obsługą granicy było przyznanie w 2015 roku przez rząd polski rządowi ukraińskiemu preferencyjnego kredytu w wysokości 100 mln euro na poprawę infrastruktury granicznej[9]. W praktyce jednak przez niemal cztery lata nie zaczęto wykorzystywać środków z kredytu, z uwagi na przeciągające się procedury i ustalenia. W związku z występującymi opóźnieniami w grudniu 2018 roku został podpisany protokół przedłużający funkcjonowanie linii kredytowej do końca grudnia 2019 roku, lecz istnieje zagrożenie, że odpowiednie umowy wykonawcze nie zostaną podpisane także i w tym terminie.

Nasi rozmówcy reprezentujący administrację centralną wskazywali na opieszałość strony ukraińskiej w realizacji przyznanego kredytu – na przeszkodzie miały stać niekompatybilne procedury, ale też negatywne nastawienie do warunków kredytu, ponieważ zobowiązuje on do zawierania kontraktów jedynie z polskimi firmami i wykorzystywania tylko polskich materiałów. Z kolei rozmówcy ukraińskiego partnera w naszym projekcie, badaczy z organizacji Europa bez Barier, wskazywali na długie oczekiwanie na zaakceptowanie dokumentów przez polskich kredytodawców i problemy z rozliczeniami VAT przy inwestycjach realizowanych w ramach kredytu.

Jeśli chodzi o współpracę operacyjną i taktyczną między odpowiednimi służbami, to opieramy naszą wiedzę głównie na rozmowach z osobami z kręgów urzędniczych. Zdaniem naszych rozmówców współpraca przebiega satysfakcjonująco, co pozwala m.in. na szybką reakcję w przypadku wystąpienia kryzysów czy awarii na granicy. Jej ramy wyznacza m.in. *Plan rozwoju współpracy między Państwową Służbą Graniczną Ukrainy a Strażą Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2020–2021*, podpisany 29 października 2019 roku przez szefów służb granicznych Polski i Ukrainy. W dokumencie położono nacisk na praktyczny wymiar współpracy, szczególnie w zwalczaniu nieregularnej

9 Zob. Instytut Wolności, Europe Without Barriers, *Granica z ludzką twarzą. Rekomendacje*, Warszawa–Kijów 2019.

migracji, przemytu i korupcji[10]. Jednak priorytetem nie stały się starania o zwiększanie płynności ruchu granicznego i skrócenie kolejek.

Regularnie spotykają się także członkowie Komisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury oraz Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej. Sprawnie przebiega współpraca operacyjna między służbami granicznymi i celnymi Polski i Ukrainy, choć wciąż obserwowane długie kolejki i zjawisko tzw. „zmian jadących" (tak podróżni określają zmiany obsługi przejścia, które rzekomo przymykają oko na przemyt) pokazują, że procedura szybkiego ostrzegania nie jest w stanie rozwiązać wyżej opisanych problemów.

Polityka graniczna i rozwiązania instytucjonalne na poziomie centralnym

Z naszych rozmów wynika, że okresem, gdy władze centralne przywiązywały większą wagę do problemów tej granicy, była lata poprzedzające mistrzostwa Europy w piłce nożnej, współorganizowane w 2012 roku przez Polskę i Ukrainę. Obecnie polityka graniczna nie stanowi ważnej politycznie kwestii i jest traktowana przede wszystkim jako problem techniczny. Ponadto zdominowana jest ona przez logikę sekurytyzacji; wydaje się, że brakuje w niej myślenia o zwiększaniu drożności granicy czy polepszaniu komfortu podróżnych. Poza szczegółowo analizowanym problemem przemytu, w badaniu nie udało się nam też uzyskać odpowiedzi na pytanie o bardziej strategiczną ocenę potencjału gospodarczego granicy. Nie wydaje się, aby na poziomie centralnym granica była postrzegana jako miejsce generujące przychód narodowy i stwarzające miejsca pracy.

10 https://poland.mfa.gov.ua/pl/press-center/news/75627-jefektivna-protidija-viklikam-i-zagrozam-na-derzhavnomu-kordonirezulytat-tisnoji-vzajemodiji-prikordonnih-sluzhb-ukrajini-i-polyshhi, dostęp: 11.11.2019.

Granica jako techniczny problem bezpieczeństwa

Po okresie specyficznej mobilizacji, wynikającej z dążenia do jak najlepszej organizacji Euro 2012, granica polsko-ukraińska zaczęła być postrzegana głównie z perspektywy bezpieczeństwa. Związane to było przede wszystkim z początkiem tzw. kryzysu uchodźczego w Europie, aneksją Krymu przez Rosję oraz wybuchem konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy. Następne lata przyniosły zmiany w procedurze kontroli granicznej na poziomie UE, w tym odejście od możliwości przeprowadzenia uproszczonej kontroli granicznej wobec podróżnych *bona fide*. Stałym elementem zwiększającym długość odpraw są także ciągle rozbudowywane metody walki z przemytem towarów akcyzowych. Z drugiej strony, przedstawiciele władz i służb granicznych podkreślają, że ani na samej granicy polsko-ukraińskiej, ani w obszarze przygranicznym nie występuje poważniejsze ryzyko dla bezpieczeństwa państwa (poza przemytem, który jednak się zmniejsza)[11].

Kwestia funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej staje się coraz bardziej problemem technicznym, nieprzyciągającym uwagi decydentów politycznych. Zdaniem jednego z rozmówców jest to zjawisko pozytywne, „gdyż zajmują się tym ludzie techniczni, którzy się na tym znają" (E02). Jednak wydaje się, że bez nadania kwestii modernizacji i ulepszenia systemu przekraczania granicy wyższej rangi politycznej nie ma szans na kompleksową modernizację tego odcinka. Jedna z badanych osób podała jako pozytywny przykład kraje bałtyckie, gdzie przyjmowane są specjalne ustawy pozwalające na szybką budowę nowych przejść, co pozwala na uporządkowanie sytuacji.

Część rozmówców podkreśla, że – ich zdaniem – brakuje woli politycznej nie tylko na szczeblu centralnym, ale i wojewódzkim, zaś naprawdę zainteresowane osoby czy instytucje na poziomie powiatowym nie

11 Kilku rozmówców zwróciło jednak uwagę na zagrożenie przemytem broni jako nowym zjawiskiem.

są w stanie przebić się z propozycjami i dotrzeć do wyższych gremiów decyzyjnych. Wskazywano też na brak analitycznego zaplecza rządu w kwestii pożądanych kierunków rozwoju granicy polsko-ukraińskiej. Dwa nowe przejścia, które powstały w ostatnich 10 latach, czyli Budomierz–Hruszów (otwarte w 2013 roku) oraz badane przez nas przejście Dołhobyczów–Uhrynów (otwarte w 2014 roku), są raczej postrzegane przez naszych rozmówców jako wyjątki, gdy władzom lokalnym udało się przekonać wszystkie potrzebne szczeble i instytucje. Inni respondenci (głównie reprezentujący władze centralne) zwracają uwagę na fakt, że naciski ze strony władz lokalnych przeszkadzają w strategicznym zarządzaniu granicą. Ich zdaniem należy się skupić na modernizacji istniejących przejść, a nie na budowie nowych, skoro i tak brakuje szlaków komunikacyjnych.

Uwarunkowania instytucjonalne

Niewystarczająca koordynacja różnych organów władzy centralnej, regionalnej i lokalnej oraz odpowiednich służb posiadających kompetencje w zakresie polityki granicznej może wynikać z faktu likwidacji pod koniec 2018 roku Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej. Obecnie funkcje z zakresu nadzoru i koordynacji posiada Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Od wielu lat nie funkcjonują także wieloletnie plany zagospodarowania granicy państwowej, szczególnie aktywnie wykorzystywane w trakcie przygotowań Polski do członkostwa w UE i strefie Schengen.

Granica to także ludzie. Wielu rozmówców zwracało uwagę na problemy kadrowe służb kontrolujących. Na granicy wschodniej ciągle są wakaty i wielu funkcjonariuszy nie chce tam pracować. Powodem są niekomfortowe warunki pracy (kolejki, problem przemytu). Według niektórych naszych rozmówców przypadki niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy na granicy wobec podróżnych wynikały właśnie z tych trudnych warunków pracy. Odrębną kwestią jest sprawa

systemowego i stałego szkolenia funkcjonariuszy w zakresie obsługi podróżnych. Straż Graniczna nie udostępniła nam informacji, czy prowadzi tego typu szkolenia. W Służbie Celnej zapewniono nas, że takie szkolenia są regularnie przeprowadzane.

Problem przemytu

Dość często nasi rozmówcy wskazywali na problem utrzymującego się przemytu przez granicę jako zjawisko zniechęcające do tworzenia nowych przejść.

Podobną logiką rządzi się wystąpienie ministra Jakuba Skiby (sekretarza stanu w MSWiA w latach 2015–2017) w odpowiedzi na interpelację poselską z 11 października 2017 roku, w którym stwierdza on:

> rozwój granicy powinien mieć charakter strukturalny i zrównoważony oraz koncentrować się na najważniejszych ciągach komunikacyjnych, które stymulowałyby rozwój całego kraju z należytym i proporcjonalnym uwzględnieniem potrzeb regionów przygranicznych. Jednakże Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zdecydowanie przeciwstawia się tworzeniu infrastruktury, która wykorzystywana byłaby w zasadniczej mierze przez osoby naruszające polskie przepisy prawa, w tym w szczególności przepisy celno-akcyzowe[12].

Dobre praktyki

W badaniu natknęliśmy się także na dobre praktyki, z których należałoby czerpać przy tworzeniu nowej kompleksowej strategii zagospodarowania granicy. Są to przede wszystkim: *Modelowe przejście graniczne* (dokument wyznaczający standardy przejścia granicznego opracowany przez Straż Graniczną (SG) i Krajową Agencję Skarbową (KAS)[13]), praktyka buforowania samochodów ciężarowych na przejściu Korczowa–Krakowiec oraz system e-Booking Bus (szerzej zob. Aneks 2).

12 http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7C363242, dostęp: 11.11.2019.
13 Krajowa Administracja Skarbowa, *Modelowe przejście graniczne*, sierpień 2018.

Zarządzanie infrastrukturą

W tej części rozdziału analizujemy planowanie infrastruktury granicznej i zarządzanie nią. Chociaż infrastruktura znajduje się na poziomie granicy, to jej kształt i charakter zależy w dużym stopniu od szczebla centralnego. To, że granica polsko-ukraińska nie przypomina granicy nowoczesnego sąsiedztwa, wynika przede wszystkim ze słabej infrastruktury, zarówno niewystarczającej liczby przejść granicznych, jak i słabych dróg dojazdowych czy braku infrastruktury usługowej przy przejściach. Na liczącym 535 kilometrów odcinku granicy Polski z Ukrainą znajduje się 14 przejść granicznych. Osiem z nich to przejścia drogowe (w tym jedno z obsługą ruchu pieszych i rowerzystów), a sześć to przejścia kolejowe[14]. Dwa nowe przejścia samochodowe o bardziej lokalnym charakterze oraz nowe połączenia kolejowe i lotnicze nie równoważą skali wzrostu przekroczeń granicy. Po 2014 roku nie wybudowano ani nie zmodernizowano kompleksowo żadnego przejścia granicznego.

Budowa nowych przejść granicznych

Budowa, modernizacja i utrzymanie przejść granicznych są finansowane z rezerwy celowej budżetu państwa, która – jak wynika z informacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – w 2019 roku wynosiła 55,883 mln zł, z czego 35 mln zł przeznaczono na budowę nowych przejść oraz modernizację i doposażenie istniejących, a 20,883 mln zł na utrzymanie istniejących przejść[15]. Jak wynika z danych zebranych podczas wywiadów, zapotrzebowanie na utworzenie rezerwy jest zgłaszane przez MSWiA. Środki są w większości przekazywane

14 W chwili przystąpienia Polski do strefy Schengen w 2007 roku na liczącym 467 kilometrów odcinku granicy polsko-niemieckiej działały 43 przejścia, z czego 30 drogowych, 5 rzecznych i 8 kolejowych. Przebiegała ona jednak przez tereny bardziej zaludnione i zurbanizowane.

15 W roku 2018 rezerwa na ten cel wynosiła 56,885 zł.

wojewodom, zaś podział środków był – do jego likwidacji – opracowywany przez Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej przy MSWiA w porozumieniu z zainteresowanymi wojewodami[16]. Dodatkowym źródłem finansowania są środki europejskie – np. przejścia w Dołhobyczowie i Budomierzu zbudowano przy finansowym wsparciu Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina.

W toku badań nie zetknęliśmy się z opartą na wiarygodnych danych analizą odpowiadającą na pytanie, ile nowych przejść granicznych należy zbudować, aby usprawnić działanie granicy (ani na ile można ją udrożnić przez modernizację i lepszą organizację istniejących przejść). Obecnie nie ma kompleksowej strategii rozwoju infrastruktury na granicy polsko-ukraińskiej: ani w formie dwustronnego, wspólnego dokumentu przyjętego przez władze Polski i Ukrainy, ani jednostronnego, uchwalonego przez polski rząd. Otrzymaliśmy natomiast informacje o inwestycjach granicznych planowanych na lata 2019–2024.

16 Poz. 22, rezerwy celowe budżetu państwa na 2019 rok, zał. 2, cz. 83 (Dz.U. 2019, poz. 198): https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2019/krrw/120/mf_inf_o_rezerwie_ogolnej_i_rezerwach_celowych_na_rok_2019.pdf, dostęp: 05.09.2019.

Tabela 1. Inwestycje planowane na lata 2019–2024 na granicy polsko-ukraińskiej według danych otrzymanych z MSWiA

Przejście graniczne	Rodzaj inwestycji	Zakres prac	Budżet	Okres realizacji	Źródło finansowania
Malhowice–Niżankowice	Budowa nowego przejścia granicznego	Budowa przejścia granicznego (ruch samochodów do 3,5 t i autobusów, możliwe, że także korytarz pieszy)	109,62 mln zł	2020–2024	Budżet państwa
Hrebenne–Rawa Ruska	Modernizacja istniejącego przejścia	Dostosowanie przejścia do wprowadzenia ruchu pieszo-rowerowego	12,03 mln zł	2019–2020	Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina i budżet państwa
Zosin–Uściług	Modernizacja istniejącego przejścia	Rozbudowa platformy wjazdowej do Polski	7,43 mln zł	2019–2020	Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina i budżet państwa

W czasie badań udało się nam także zebrać informacje na temat planowanych formalnie lub też rozważanych na poziomie eksperckim ewentualnych miejsc budowy nowych przejść.

Opis przypadku 2. Proponowane miejsca budowy nowych przejść granicznych

Przejście graniczne Malhowice–Niżankowice to najbardziej zaawansowany projekt. Budowa planowanego od ponad dekady przejścia powinna rozpocząć się w 2020 roku w powiecie przemyskim, na południe od przejścia w Medyce–Szeginiach. Wspólne polsko-ukraińskie przejście powstanie całkowicie po polskiej stronie granicy. Ma to być niewielkie przejście lokalne dla ruchu osobowego (pojazdy do 3,5 t) o rozmiarach porównywalnych do przejścia w Budomierzu, zbudowane z wykorzystaniem rozwiązań modelowego przejścia granicznego. Rozważane jest uruchomienie ruchu pieszego, co wymaga jednak nowelizacji noty dyplomatycznej. Jak zapewniają nasi rozmówcy, miejsce pod ewentualną odprawę pieszych zostało zarezerwowane w projekcie. 26 września 2019 roku zainaugurowano natomiast oficjalnie przebudowę drogi wojewódzkiej 885 z Przemyśla przez Hermanowice do nowego przejścia (właściwe prace mają się rozpocząć przed końcem 2019 roku). W ramach inwestycji wartej 7,5 mln euro (z czego dofinansowanie z programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina wynosi 6,75 mln euro[17]) powstaną nowa jezdnia, mosty, przepusty, chodniki i ścieżki rowerowe[18]. Drogi dojazdowe po stronie ukraińskiej mają być zbudowane z wykorzystaniem tzw. polskiego kredytu.

W środowisku eksperckim oraz wśród przedstawicieli władz lokalnych rozważana jest także budowa innych lokalnych przejść granicznych:

Zbereże–Adamczuki w powiecie włodawskim, niedaleko trójstyku granic Polski, Ukrainy i Białorusi; w miejscu, gdzie odbywały się dni dobrosąsiedztwa. W promocję budowy tego przejścia byli zaangażowani społecznicy oraz lokalne władze Woli Uhruskiej, które jednak w 2019 roku wyraziły zniechęcenie wobec braku postępów projektu. Budowa wymagałaby przerzucenia mostu przez Bug. Alternatywą jest otwieranie w tym miejscu sezonowego przejścia granicznego na moście pontonowym, przeznaczonego dla ruchu pieszo-rowerowego.

17 Projekt nr PLBU.02.01.00-18-0001/17, https://www.pbu2020.eu/pl/projects2020/72, dostęp: 27.09.2019.
18 https://przemysl.pl/55395/przebudowa-drogi-do-nowego-przejscia-granicznego.html, dostęp: 27.09.2019.

Wołosate–Łubnia (alternatywnie: **Michniowiec–Łopuszanka** albo **Smolnik–Boberka**[19]) w Bieszczadach, także w miejscu organizacji tymczasowych, turystycznych, działających kilka dni w roku przejść granicznych. Budowę przejścia w tej lokalizacji wspierają społecznicy oraz lokalne władze województwa podkarpackiego i obwodu lwowskiego.

Jak wynika z odpowiedzi MSWiA na poselskie interpelacje, podczas prac Komisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej rozpatrywane są także następujące lokalizacje: **Budynin–Bełz**, **Bystre–Mszaniec** (lokalizacja zbliżona do przejścia Michniowiec–Łopuszanka) oraz **Kryłów–Krzeczów**. Priorytetem dla strony ukraińskiej wydaje się przejście Michniowiec–Łopuszanka.

Wszystkie te planowane przejścia (oprócz Malhowic) miałyby być wspólne i powstać po stronie ukraińskiej, co będzie możliwe wyłącznie po znowelizowaniu i dostosowaniu do wymogów kodeksu granicznego Schengen[20].

Koleje

Nasze badanie pokazało, że przejazd pociągiem jest obecnie najwygodniejszym sposobem przekroczenia granicy polsko-ukraińskiej w ruchu lądowym. Uruchomienie połączeń po torze szerokim do Przemyśla i Chełma znacząco poprawiło komfort podróżowania i odciążyło przejścia drogowe.

Rozwój połączeń kolejowych jest widoczny w statystykach ruchu przez granicę. O ile w 2016 roku na granicy polsko-ukraińskiej odprawiono 1460 pociągów, o tyle w 2017 – było to 2892, a w 2018 – już 4630. Ten niemal geometryczny wzrost wynika ze znacznie wyższego niż w przypadku połączeń autobusowych i podróżowania samochodem osobowym komfortu podróżowania (dzięki unikaniu kolejek i nowoczesnemu taborowi zakupionemu przez koleje ukraińskie) oraz relatywnie

19 https://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl/bie/aktualnosci/26027,Wizyta-Podsekretarz-Stanu-w-Ministerstwie-Spraw-Wewnetrznych-i-Administracji-w-B.html, dostęp: 27.09.2019.
20 *Odpowiedź na interpelację nr 33332 (...)*, poz. cyt.

niewysokiej ceny biletu. Wprowadzane w ostatnim czasie połączenia przesiadkowe oraz odprawa celno-paszportowa nocnych pociągów dalekobieżnych już na dworcu w Kijowie jest ceniona przez polskie służby graniczne i celne z uwagi na ograniczenie ryzyka i skali przemytu. Wszyscy nasi rozmówcy, którzy korzystają z połączeń kolejowych, byli do nich pozytywnie nastawieni zarówno ze względu na wygodę podróży, jak i wysoki poziom obsługi granicznej reprezentowany przez służby kontrolujące. Zwracali jednak uwagę na niedostateczną liczbę kursujących pociągów i rozkład niedostosowany do potrzeb podróżnych wybierających się z Polski z krótką, np. weekendową, wizytą do Lwowa czy Kijowa. Niezadowolenie budził także dworzec PKP w Przemyślu. W ostatnim czasie w przestrzeni medialnej pojawiły się zapowiedzi kierownictwa kolei ukraińskich o utworzeniu linii normalnotorowej od Lwowa do Przemyśla, umożliwiającej bezpośrednie, szybkie połączenia do Krakowa i dalej, do Wiednia i Pragi[21].

Możliwość dalszego rozwoju połączeń kolejowych ma jednak swoje ograniczenia. Przede wszystkim różnica w szerokości torów wymaga albo zmiany wózków (podwozia) w pociągach, co jest czasochłonne, albo stosowania systemu automatycznej zmiany rozstawu kół (polski SUV2000 lub hiszpańskie TALGO). System zmiany kół jest kosztowny i wymaga utrzymywania specjalnej infrastruktury, której nie ma obecnie na granicy polsko-ukraińskiej (przestawnia w Przemyślu została zlikwidowana). Możliwe jest także wykorzystanie stacji przesiadkowych, do których dochodzą tory obu szerokości, czyli Przemyśla i Chełma. Jednak istnienie tylko dwóch stacji dostosowanych do przesiadek powoduje, że przepustowość linii Polska–Ukraina jest ograniczona. Zdaniem naszych rozmówców w przypadku połączeń Przemyśl–Lwów wykorzystanie zbliża się do maksimum. Ponadto

21 https://tvn24bis.pl/ze-swiata,75/ukraina-koleje-ukrzaliznycia-planuja-budowe-europejskiego-toru-do-granicy-z-polska,989113.html, dostęp: 01.12.2019.

istniejąca infrastruktura torowa jest stara i wymaga remontów. Nie pozwala to na uruchomienie połączeń przez Hrebenne–Rawę Ruską do Lwowa, gdyż z powodu złej jakości torów pociągi potrzebują na pokonanie krótkiego odcinka od Rawy Ruskiej do Lwowa aż dwóch godzin, a PKP Intercity nie dysponuje wystarczającą liczbą lokomotyw spalinowych. Ostatnim problemem jest współpraca kolei polskich i ukraińskich – choć to koleje ukraińskie były inicjatorami uruchomienia popularnych połączeń do Przemyśla i Chełma po szerokim torze, to – zdaniem części naszych rozmówców – współpraca polskich kolei z Ukrzaliznycią jest trudna.

Pomimo tych trudności rozwój połączeń kolejowych ze wschodnimi sąsiadami jest uważany przez koleje polskie za kierunek perspektywiczny i oczekiwany przez pasażerów. W długiej perspektywie czasowej planowana jest budowa normalnotorowej linii dużych prędkości na nowej trasie z Lublina do Lwowa. Możliwe byłoby także wdrożenie systemu automatycznej zmiany rozstawu podwozia SUV2000 lub TALGO na granicy polsko-ukraińskiej, jednak PKP Intercity nie dysponuje obecnie takim taborem i nie planuje jego zakupu. W krótszej perspektywie czasowej nasi rozmówcy wskazują na możliwość przywrócenia zawieszonych w czerwcu 2019 roku połączeń Chełm–Kowel i uruchomienia nowej linii Chełm–Lwów (po szerokim torze). Koleje ukraińskie ze względów logistycznych odrzuciły rozważaną wspólnie z polskimi kolejami możliwość wydłużenia trasy pociągu Mariupol–Dnipro–Lwów do Przemyśla.

Pogranicze. Otoczenie społeczno-gospodarcze granicy

W tym rozdziale analizujemy poziom pogranicza rozumiany jako obszar przylegający bezpośrednio do granicy, ale także te miejscowości czy większe ośrodki miejskie, gdzie mieszczą się instytucje odpowiedzialne za zarządzanie granicą z punktu widzenia regionu czy województwa. Nowoczesna granica sprzyja zarówno bezpiecznej mobilności transeuropejskiej, jak i tej lokalnej, nie stanowi ściany ani muru, a tworzy szanse dla rozwoju regionów z obydwu stron. W tej części analizujemy, na ile granica polsko-ukraińska stanowi barierę dla społeczności przygranicznych, a na ile lokalni mieszkańcy utrzymują relacje ze społecznością mieszkającą na terenach przygranicznych po drugiej stronie. Szczególną wagę przywiązujemy do zmieniającego się znaczenia granicy – badamy, jak zmieniły się uwarunkowania jej wpływu na życie społeczności lokalnych i na ich relacje z sąsiadami. Badamy także, czy i w jaki sposób aktorzy lokalni – samorządy, terenowe organy administracji państwowej czy inicjatywy pozarządowe – mogą wpływać na kształt polityki granicznej.

Granica jako bariera? Stare i nowe uwarunkowania

Według Grzegorza Babińskiego, aby obszar przygraniczny mógł zacząć funkcjonować jako pomost między społecznościami zamieszkującymi

obydwie strony granicy, musi pojawić się jakieś, nawet wąskie, poczucie wspólnego „my", poza istniejącym poczuciem podziału na „my" i „oni"[22]. To poczucie może zrodzić się dzięki istnieniu wspólnych interesów gospodarczych czy społecznych, a także poprzez praktyki życia codziennego – czyli to, jak mieszkańcy podtrzymują lub negocjują „granice" przez doświadczenia życia codziennego. Nasze badanie pokazało, że z wielu względów okres po 2014 roku był szczególnie trudny z punktu widzenia zdolności lokalnych społeczności do posiadania „wspólnej" perspektywy wobec granicy. Mimo upływu czasu władzom lokalnym po obydwu stronach nie udało się wytworzyć niekłopotliwych kanałów komunikacji. Przedstawiciele lokalnych społeczności po polskiej stronie odczuwali pewne obawy o swoje bezpieczeństwo w związku z konfliktem zbrojnym na wschodniej Ukrainie, szczególnie w pierwszym okresie po wybuchu wojny. Zwraca także uwagę poczucie odrębności, wynikające z przyczyn geopolitycznych, faktu przynależności Polski do Unii Europejskiej i przewlekłości procesu ukraińskiej transformacji.

Dobitnie ujął to jeden z rozmówców reprezentujących lokalne środowisko eksperckie:

> Uważam, że to, jak się tutaj losy geopolityczne potoczyły, (...), że to miasto straciło szanse rozwojowe. Z tego względu, że Ukraina nie jest bogatym krajem i to nie jest to, co się tam dzieje, oczywiście na granicy zachodniej, to uważam, że to jest na chwilę obecną bariera rozwojowa (L07).

Nasze badania wskazują, że na stosunek do społeczności lokalnych po drugiej stronie granicy wpływ wywarł także, w ostatnich latach bardzo intensywny, spór na tle historycznym (dotyczący pojmowania wzajemnych relacji w ujęciu historycznym i uznania odpowiedzialności za negatywne momenty we wzajemnych relacjach). Kolejnym ważnym czynnikiem utrudniającym budowanie pozytywnego wizerunku

22 G. Babiński, *Pogranicze polsko-ukraińskie. Etniczność, zróżnicowanie religijne, tożsamość*, Kraków 1997, s. 7.

granicy jest, częste wśród naszych rozmówców, postrzeganie granicy jako „przemytniczej". Tak widziana granica nie powinna interesować osób posiadających legalne zatrudnienie czy dochody. Są ludzie, którzy „chodzą przez granicę", ale nie jest to praktyka społecznie pożądana.

Na podstawie analizy danych z wywiadów wyróżniliśmy cztery typy postaw, jakie lokalni mieszkańcy prezentują wobec granicy i pogranicza. Najbardziej rozpowszechniona jest postawa „pragmatyczna". Osoby ją reprezentujące uważają, że sąsiedztwo granicy przynosi wymierne korzyści, aczkolwiek nie ma potrzeby systemowego działania na rzecz zbliżenia obydwu społeczeństw.

Najlepiej charakteryzuje tę postawę następujący cytat przedstawiciela władz lokalnych:

> Ludzie, jak to ludzie, jeśli jest interes, to oni nie patrzą na to, że ktoś tam jest takiej narodowości, czy takiej. Starają się w tych sprawach... interes każdego pogodzi, prawda? I ten... i z tym, że ten interes, jest bardzo taki, powiedziałbym, przechodni i płynny (W01).

Drugi wyróżniony przez nas typ określamy jako postawę „sceptyczną". Osoby, które się z nią identyfikują, choć zauważają korzyści ekonomiczne dla regionu, to skupiają uwagę na problemach wynikających z bliskości granicy. Większość rozmówców koncentruje się na niewygodach związanych z nielegalną sprzedażą papierosów czy alkoholu i charakteryzuje ukraińskich sprzedawców papierosów jako osoby natarczywe, narzucające się. Osoby „sceptyczne" akcentują także brak korzyści z handlu transgranicznego dla lokalnego biznesu – ich zdaniem wszystkie dochody trafiają do korporacji transnarodowych.

Wyróżniliśmy także dwie postawy skrajne: skrajnie pozytywną i zdecydowanie niechętną bliskości granicy. Ludzie prezentujący postawę skrajnie pozytywną, w tym przede wszystkim aktywiści lokalni, przedstawiciele mniejszości ukraińskiej, ale także osoby, których sposób życia czy aktywność zawodowa zakłada bliskie relacje z Ukrainą, podkreślają konieczność pogłębienia współpracy między obydwoma

społecznościami, widząc zaletę w różnorodności etnicznej, kulturowej i społecznej obszarów pogranicznych. Dostrzegają oni trudności w budowie relacji dobrosąsiedzkich, jednak uważają, że napięcia międzyetniczne mają źródło przede wszystkim w polityce centralnej, zaś sposobem na ich przezwyciężenie jest intensyfikacja relacji przygranicznych.

Oto wizja relacji, jaką roztacza jeden z rozmówców:

> A więc jakieś takie szlaki turystyczne, jakieś takie wspólne przemysłowe, czy chociażby, no, konie huculskie. Wiele jest takich lokalnych inicjatyw. Ja myślę, że jak nie będzie tam dokładany pierwiastek polityczny... i nie będzie siany właśnie taki element zagrożenia (...), to ma to prawo bytu i powinno to dobrze funkcjonować (L05).

Drugą skrajną postawę nazwaliśmy „ksenofobiczną", a charakteryzuje się ona dużą liczbą negatywnych stereotypów wobec obywateli Ukrainy i dostrzeganiem w otwarciu granicy poważnego zagrożenia. Osoby reprezentujące tę postawę uważają, że granica powinna być zdecydowanie mniej przepuszczalna, ponieważ niesie zagrożenie dla polskości, a obywatele Ukrainy są obcy kulturowo. Tak swoje stanowisko wobec obszaru po drugiej stronie scharakteryzował jeden z rozmówców, aktywny członek lokalnej społeczności:

> Jeżeli jest [granica – red.] źródłem problemów, no, teraz ostatnio, to... ja to tak postrzegam, że ci Ukraińcy, oni tak strasznie się tu panoszą. W ten... W ten sposób, że (...) tutaj kupują tę ziemię, wykupują i... i ich tu jest wszędzie pełno. Oni tu się czują tak jak u siebie (...) Niech Pan zobaczy, jak oni tu jeżdżą samochodami, po nocach, zatrzymują te samochody, pod... pod oknami (L15).

Zdaniem innej rozmówczyni, działaczki społecznej z przygranicznej miejscowości, między Polską a Ukrainą istnieją zbyt duże różnice kulturowe:

> my niestety, ale mamy różne takie podejścia do życia, tak? Oni są w pewnym momencie dla nas takim, to źle zabrzmi, ale trochę im pewnie jeszcze daleko, nam też, do Europy, ale jesteśmy bardziej ucywilizowani, tak?

Jednak oni, no taki zły wizerunek ich tu się widzi, tak? Oni są w tych busach, brudni, większość, no bo jak są 2, 3 dni w trasie, to wiadomo. Zostawiają po sobie taki nieporządek (L28).

Grafika 1. Postawy mieszkańców pogranicza wobec granicy

Gospodarka

Nowym trendem jest zmiana gospodarczego znaczenia granicy dla społeczności polskiej i ukraińskiej. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku korzyści z granicy (głównie w postaci zysków z handlu granicznego) odnosili w miarę równomiernie obywatele Polski i Ukrainy, zaś w momentach przełomowych, które ograniczały mobilność obywateli Ukrainy (jak wejście Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen) – obywatele Polski. Z naszych badań wynika, że po 2014 roku, a zwłaszcza po 2017 roku, kiedy UE wprowadziła ruch bezwizowy w relacjach z Ukrainą, korzyści te odnoszą przede wszystkim obywatele Ukrainy. To oni w zdecydowanej większości przewożą towary akcyzowe do Polski, zaś na Ukrainę produkty spożywcze i przemysłowe zakupione w Polsce. Wątek ten pojawiał się w wielu wywiadach.

Zaobserwowana zmiana społeczno-ekonomicznego znaczenia granicy dla mieszkańców polskiej części przygranicza wynika z kilku powodów.

Po pierwsze, mimo że nadal pozostają słabiej rozwinięte w porównaniu do innych obszarów Polski, to jednak gminy przygraniczne po polskiej stronie są znacząco bogatsze niż ukraińskie. W 2013 roku produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca wynosił 7300 euro, zaś w obwodzie lwowskim – 2350 euro[23]. W kolejnych latach różnica ta wzrosła gwałtownie ze względu na spadek gospodarczy i towarzyszącą mu dewaluację waluty, wywołaną przez rosyjską aneksję Krymu i wybuch konfliktu w Donbasie, co przełożyło się na znaczące obniżenie poziomu życia na Ukrainie.

Po drugie, wzrastająca penalizacja przemytu granicznego oraz ciągle postępujące ograniczenia w przewozie towarów akcyzowych czynią ten proceder mniej atrakcyjnym dla mieszkańców Polski, zwłaszcza jeśli nie jest on łączony ze sprzedażą towarów po ukraińskiej stronie granicy, czym zajmują się przede wszystkim obywatele Ukrainy. Nie bez znaczenia pozostają także pogłębiające się wyludnienie Polski wschodniej[24] i migracja poakcesyjna ludzi młodych, co oznacza, że mniej jest osób młodych gotowych do prowadzenia tego trybu życia, wymagającego skłonności do ryzyka.

Choć coraz mniej mieszkańców obszarów przygranicznych aktywnie uczestniczy w handlu przygranicznym, nie oznacza to, że polskie społeczności pogranicza mniej korzystają z granicy. Jednak jest to korzyść bardziej rozproszona i nieprzekładająca się już tak bardzo na wzrost dochodów indywidualnych mieszkańców. Od lat obywatele Ukrainy ponoszą znacznie większe wydatki na zakupy w Polsce niż Polacy na Ukrainie. Według danych GUS, w 2017 roku wydatki Ukraińców w Polsce wyniosły 7,68 mld zł i stanowiły 18,5% wydatków wszystkich cudzoziemców w naszym kraju. Natomiast Polacy zrobili w tym samym

23 Urząd Statystyczny w Rzeszowie, *Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej pogranicza polsko-ukraińskiego*, 07.05.2014.
24 J. Hryniewicz, A. Potrykowska, *Sytuacja demograficzna Podkarpacia jako wyzwanie dla polityki gospodarczej i społecznej*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2017.

czasie na Ukrainie tylko 1,1% swoich zagranicznych zakupów, wartych 22,1 mln zł[25].

Kwestią kontrowersyjną pozostaje rola sklepów wielkopowierzchniowych, które w ostatnich latach dynamicznie rozwijają się na pograniczu[26]. Choć sklepy te płacą także część podatków lokalnie, a przede wszystkim generują nowe miejsca pracy, to nasi rozmówcy raczej sceptycznie podchodzą do ich obecności na terenie przygranicznym, akcentując przede wszystkim wypieranie lokalnych przedsiębiorców przez międzynarodowe korporacje.

Nasz rozmówca, jeden z liderów lokalnej społeczności, podsumowuje to w następujący sposób:

> tutaj to po prostu naprawdę w co trzecim domu ktoś miał jakiś interes w tym, żeby specjalnie kupić samochód i pojechać. Potem jak zaczęły u nas powstawać supermarkety, to odwróciła się sytuacja, naszych coraz mniej, ich coraz więcej i zaczęli ludziom przeszkadzać (L29).

Mimo że nasi rozmówcy w większości uważają, że kiedyś położenie przygraniczne dawało większe szanse dochodowe, a mały biznes lokalny jest pochłaniany przez międzynarodowe koncerny, to zamknięcie przejścia pieszego w Dołhobyczowie pokazało, że nawet małe przejście generuje lokalną przedsiębiorczość. Wokół przejścia powstały parkingi, firmy transportowe, wypożyczalnie samochodów i rowerów. Dość przekonująco opisuje to jedna z rozmówczyń, do niedawna zawodowo związana z obsługą podróżnych:

> Ja nie miałam możliwości nigdy pracowania, no bo nie, wychowywałam czworo dzieci, i wychowuję, a tu miałam parking, sama prowadziłam tą działalność, wychowywałam dzieci, zajmowałam się domem i wszystkim. I po prostu dla mnie to było z wielką korzyścią. Bo przecież, wiadomo, tu

25 *Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w 2017 roku*, „Analizy Statystyczne", Główny Urząd Statystyczny, Warszawa–Rzeszów 2018, wykres 7, s. 35.

26 Wielu naszych rozmówców podkreślało, że sklep sieci Biedronka znajdujący się w Medyce generuje najwyższe dochody w kraju w porównaniu do innych sklepów tej sieci.

> zarabiam, tu pracuję i tu jeszcze ewentualnie jestem w domu i zajmuję się wszystkim (P04).

Inne korzyści, które zaobserwowaliśmy, nie budzą już takich wątpliwości rozmówców. Jedną z nich jest możliwość zatrudnienia w służbach zajmujących się ochroną granicy, które to w wielu miejscowościach są głównym pracodawcą dla lokalnej ludności. Nowym trendem, nieobserwowanym we wcześniejszych badaniach, jest zwiększone zainteresowanie mieszkańców wyjazdami na Ukrainę, aby tam skorzystać z usług medycznych i kosmetycznych, tańszych niż w Polsce. Nasi rozmówcy wskazywali także na wzrost liczby obywateli Ukrainy, którzy otwierają swoje biznesy w Polsce, a także tych, którzy kupują lub wynajmują mieszkania, przez co mają wpływ na dynamikę lokalnych rynków nieruchomości. Co ciekawe, obywatele Ukrainy zaangażowani w biznes transgraniczny decydują się raczej na zakup mieszkania w większych miastach, oddalonych od granicy, takich jak Lublin czy Rzeszów, co poniekąd powoduje, że pogranicze rozszerza się geograficznie.

Zarządzanie granicą na poziomie pogranicza

Choć oficjalna polityka graniczna jest silnie scentralizowana i tworzona na poziomie ogólnokrajowym, to w praktyce wiele w tym obszarze dzieje się na poziomie lokalnym. Z naszych badań wynika, że rola lokalnych wspólnot wobec granicy wzrosła w ostatnich latach. Choć naszym zdaniem likwidacja międzyresortowego Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej osłabiła strategiczne myślenie o granicy na poziomie ogólnokrajowym, to więcej odpowiedzialności *de facto* znalazło się w rękach wojewodów. Ponadto, poszukując katalizatorów rozwoju swoich regionów, władze lokalne starają się wywierać wpływ na funkcjonowanie granicy w swoim bezpośrednim sąsiedztwie: lobbując na rzecz otwierania nowych przejść granicznych albo modernizacji istniejących.

Samorządy wobec granicy

Główna wada mieszkania w pobliżu granicy to kolejki podróżnych oczekujących na drodze dojazdowej do przejścia, utrudniające ruch lokalny i doprowadzające do niebezpiecznych sytuacji. Problem szczególnie dobrze widać w Medyce. W przypadku długich kolejek władze Medyki i Przemyśla, o czym informowali nas ich przedstawiciele, często po otrzymaniu sygnału od lokalnych mieszkańców, kontaktują się z zarządcą przejścia (wojewoda), zarządcą drogi (GDDKiA) oraz służbami (Straż Graniczna, policja), prosząc o zapewnienie bezpieczeństwa na drodze poprzez kierowanie ruchem oraz ustawienie przenośnych toalet.

Jednak władze lokalne nie tylko zwalczają negatywne konsekwencje usytuowania przejścia granicznego na swoim terenie. Występują także na rzecz otwierania i modernizacji przejść położonych w tym rejonie. Obecnie władze Medyki i Przemyśla występują na rzecz otwarcia projektowanego przejścia granicznego w Malhowicach.

Opis przypadku 3. Proces decyzyjny – nowe przejścia

Lokalne samorządy na różne sposoby promują ideę budowy przejścia granicznego na ich terenie. Wykorzystują imprezy, takie jak Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa, by zwrócić uwagę opinii publicznej i władz centralnych na korzyści płynące z nowych przejść. Trudno ocenić, na ile to dni dobrosąsiedztwa zaważyły na decyzji o ulokowaniu nowych przejść w Dołhobyczowie i Malhowicach, ale nawet jeżeli te wydarzenia nie wpływają na polityczne i strategiczne decyzje dotyczące inwestycji infrastrukturalnych, to są ważnym elementem przekonywania miejscowych mieszkańców do tej koncepcji. Na oficjalnej stronie internetowej przedsięwzięcia (w Zbereżach) organizatorzy napisali wprost:

> Celem przedsięwzięcia jest aktywizacja współpracy transgranicznej (...) oraz propagowanie miejscowości Zbereże i Adamczuki jako lokalizacji stałego drogowego przejścia granicznego.

Zarówno w Zbereżach, jak i w Wołosatem władze lokalne i wojewódzkie są rzecznikami otwarcia nowych przejść granicznych.

Ponadto samorządowcy wykorzystują formalne i nieformalne kontakty z przedstawicielami władz centralnych, aby lobbować na rzecz tworzenia nowych przejść granicznych.

Zdaniem naszych rozmówców z administracji rządowej:

> naciski, powiedzmy sobie, tych samorządowców, czy wójtów, czy prezydentów, są w tym kierunku, żeby (...) budować następne przejście, bo to generuje miejsca pracy i jakiś tam rozwój (...) przygranicznych firm itd. (W09).

Ta sama osoba opisała też proces decyzyjny dotyczący budowy nowego przejścia:

> Lokalne społeczności, samorządy, taki impuls, (...) generują i zgłaszają to wojewodzie, która (...) jest organem odpowiedzialnym za wszczynanie (...) procedur związanych z budową nowych przejść granicznych i lokalizacją (W09).

Z kolei ekspert i działacz społeczny związany z tematyką granicy zauważa:

> To był moment, tak. To był moment, że właśnie w gminie, w powiecie, w województwie było to samo ugrupowanie polityczne i oni dogadali się. I powiedzieli „tak, chcemy, żeby to powstało" i klepnęli, i poszło.

> Oczywiście, że tak. Z innych – miejscowość na Podkarpaciu. Tak samo. Jeżeli się znajdzie zdeterminowany chociaż jeden na szczeblu, powiedzmy, bo to jednak ważną rolę gra tutaj województwo, nie? Jakiś zdeterminowany marszałek bądź wojewoda, to jest w stanie się dobić. Jeżeli zorganizuje takie środowisko polityczne, które go poprze i właśnie również na tym szczeblu niższym (E03).

Po zatwierdzeniu przez władze wojewódzkie decyzji o budowie przejścia służby wojewody oceniają możliwość i celowość utworzenia przejścia we wskazanej lokalizacji, konsultują się ze Strażą Graniczną i przekazują sprawę władzom centralnym. Także nieformalne kontakty wynikające z przynależności wójta czy burmistrza do tej samej opcji politycznej, która sprawuje władzę w kraju, były wskazywane przez naszych rozmówców jako zwiększające szanse na pozytywną decyzję w sprawie utworzenia przejścia.

Niestety, brak decyzji o ulokowaniu nowych przejść bywa też dla władz lokalnych zniechęcający i – jak wynika z wypowiedzi władz samorządowych – Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa w Zbereżach w 2019 roku będą ich ostatnią edycją.

> Ta impreza nie spełniła naszych oczekiwań. Od wielu lat zabiegamy o budowę przejścia granicznego w tym miejscu i stale słyszymy, że nie zależy to od nas, ponieważ cała infrastruktura do odpraw ma się znaleźć po stronie ukraińskiej

– powiedział „Kurierowi Lubelskiemu" wójt Woli Uhruskiej Jan Łukasik.

Lokalna polityka graniczna to także współpraca pomiędzy polskimi i ukraińskimi samorządami. Z naszych badań wynika, że potencjał tej współpracy nadal nie jest w pełni wykorzystany. Choć pojawiły się środki finansowe, to często brakuje wizji, co wspólnie można byłoby zrobić – wynika to z nieznajomości potrzeb drugiej strony, a także z ograniczeń administracyjnych i kadrowych. Widać wyraźnie, że problem ten dotyczy przede wszystkich najmniejszych gmin, a nie większych ośrodków miejskich.

Rola wojewodów

Wojewodowie, będący przedstawicielami rządu w terenie, odpowiadają za zarządzanie przejściami granicznymi. W imieniu wojewodów

bieżące funkcjonowanie przejść granicznych zapewniają: Lubelski Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Chełmie (województwo lubelskie) oraz Zarząd Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej (województwo podkarpackie). Do tych zarządów zgłaszają się służby graniczne i władze lokalne z wnioskami i pomysłami dotyczącymi funkcjonowania przejść i ewentualnych zmian. Zarządy koordynują także działania w sytuacjach ponadstandardowych, np. kiedy trzeba ustawić przenośne toalety w okresach wzmożonych wyjazdów. Za inwestycje na przejściach odpowiadają albo wydziały infrastruktury właściwych urzędów wojewódzkich, albo władze centralne w Warszawie, jeżeli sprawa wymaga uzgodnień ze stroną ukraińską i wymiany not dyplomatycznych.

Uprawnienia wojewodów nie zostały formalnie zwiększone po rozwiązaniu międzyresortowego Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej, ale, jak wynika z naszej analizy, faktycznie ich rola wzrosła w tym sensie, że – wobec braku organu koordynującego współpracę między instytucjami zaangażowanymi w sprawy granicy – są oni obecnie głównymi katalizatorami współpracy tych instytucji na poziomie regionalnym.

Program współpracy PL–BY–UA i euroregiony

Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina (PWT) to największy transgraniczny program grantowy na styku tych trzech państw. Dzięki programowi środki europejskie są inwestowane w szeroki wachlarz działań, których wspólnym mianownikiem jest współpraca transgraniczna pomiędzy Polską, Białorusią i Ukrainą. Choć budżet programu na lata 2014–2020, wynoszący nieco ponad 183 mln euro, może wydawać się skromny w porównaniu z budżetami innych unijnych programów (takich jak program regionalny dla województwa

lubelskiego – 2,2 mld euro – i podkarpackiego – 2,1 mld euro[27]), to właśnie skupienie na kwestiach transgranicznych i różnorodność beneficjentów stanowią o jego wyjątkowości (szerzej zob. Aneks 3).

Ze środków PWT współfinansowana jest budowa i modernizacja przejść granicznych – beneficjentami są wówczas władze centralne. Jednak projekty lokalnych samorządów wspierane w ramach programu przyczyniają się do wzrostu transportowej i kulturalnej atrakcyjności regionów przygranicznych.

Nasi rozmówcy w gminach i powiatach przygranicznych wskazywali PWT jako podstawowe źródło finansowania projektów transgranicznych. Zwracali przy tym uwagę, że nawet wdrażanie projektów *stricte* infrastrukturalnych przyczynia się do przełamywania polsko-ukraińskich stereotypów i zbliżenia obu społeczeństw dzięki wspólnej pracy i wymianie doświadczeń. Przedstawiciel władz samorządowych, z którym rozmawialiśmy, stwierdził:

> Sama konstrukcja projektu wymagała tego, że musieliśmy się odwiedzać, na zasadzie wizyt studyjnych, wymiana doświadczeń itd. Czyli sam projekt nie był typowo infrastrukturalny, tylko był obudowany w tego typu działania. Także wtedy to był czas intensywnej współpracy. (W05).

Zanim Polska wstąpiła do Unii Europejskiej i uruchomiony został program współpracy transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina, duże nadzieje wiązano z siecią euroregionów. Są to Euroregion Bug (Polska, Białoruś, Ukraina, zał. 1995) i Euroregion Karpaty (Polska, Słowacja, Węgry, Ukraina, Rumunia, zał. 1993). Euroregiony na granicy wschodniej RP[28] miały pełnić funkcję operatora środków unijnych przeznaczonych na rozwój regionalny tych obszarów. Jednak wkrótce uznano

27 https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/wszystkie-serwisy-programow/, dostęp: 16.09.2019.

28 https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/wymiar_samorzadowy/wspolpraca_zagraniczna_samorzadow_/euwt_i_euroregiony/europejskie_ugrupowania_wspolpracy_terytorialnej__euwt__i_euroregiony, dostęp: 09.08.2019.

te struktury za zbyt mało efektywne i Euroregiony Bug oraz Karpaty stały się stowarzyszeniami skupiającymi chętne do współpracy samorządy. Często ich zasięg jest szerszy, niż wskazywałaby na to nazwa, Euroregion Bug obejmuje bowiem oddalone o kilkaset kilometrów od trójstyku granic Polski, Białorusi i Ukrainy miasta Mińsk oraz Homel. Euroregiony utrzymują się ze składek członkowskich wpłacanych przez uczestniczące w nich samorządy oraz z grantów uzyskiwanych od darczyńców zewnętrznych i przeznaczanych na konkretne działania. Jednym ze źródeł finansowania jest PWT Polska–Białoruś–Ukraina.

Inicjatywy społeczne/pozarządowe

Nasze badanie pokazało, że działacze pozarządowi interesują się granicą, i to nieraz bardzo wnikliwie. Jako świadkowie, którzy obserwują ten fenomen od wielu lat, są w stanie przedstawić trafne diagnozy i ciekawe rekomendacje, uwzględniające potrzeby społeczne.

Jeden z aktywistów tak przedstawił postulaty swojego środowiska dotyczące rozbudowy przejść granicznych:

> strona rządowa stoi na stanowisku, że musi najpierw przebudować, zainwestować w te wielkie przejścia, które są, zamiast budować małe, tanie przejścia co jakiś czas. My stoimy na stanowisku, że ważniejsze jest przejście do 15, powiedzmy, kilometrów, małe, ale żeby było do 15, a nie jedno wielkie co 70, bo to nie buduje dostępności, kumuluje ruch w jednym miejscu, tworzy masę problemów, natomiast nie pozwala na takie normalne funkcjonowanie (...) nie ma nawet przejść czasowych albo funkcjonujących w pewnych okresach czasu, czyli (...) przejście modułowe w formie kontenerów z jakimś zapleczem sanitarnym, dostęp do teleinformatyki, które byłoby czynne np. tylko w ciągu dnia (...) w sezonie (...), od kwietnia do października (L27).

Poniżej opisujemy najciekawsze, w naszej ocenie, inicjatywy transgraniczne, z jakimi spotkaliśmy się w toku prowadzonych badań. Niewykluczone, że lokalnych, transgranicznych projektów jest więcej, jednak nie udało się nam natrafić na ich ślad podczas badań terenowych.

Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa

Przykładem regionalnej inicjatywy mającej na celu zbliżenie polsko-ukraińskie są Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa (EDD). To przedsięwzięcie, podczas którego w wybranym miejscu na granicy otwierane jest tymczasowe przejście graniczne (tam, gdzie granica przebiega przez Bug, stawiany jest most pontonowy) i przez kilka dni mieszkańcy pogranicza oraz przyjezdni mogą przekraczać tam granicę, uczestniczyć w wydarzeniach kulturalnych, religijnych, sportowych i innych.

Inicjatorem Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa była lubelska Fundacja Kultury Duchowej Pogranicza. Pierwsze odbyły się w Korczminie (gm. Ulhówek, pow. tomaszowski, woj. lubelskie) w 2004 roku, kiedy to Polska wstąpiła do UE, nie było jeszcze małego ruchu granicznego (MRG), a wprowadzone w lecie 2003 roku wizy dla Ukraińców bardzo utrudniły kontakty transgraniczne. Fundacja wystąpiła z inicjatywą zorganizowania dni dobrosąsiedztwa, aby przełamać mentalne bariery i pobudzić kontakty transgraniczne.

Od 2004 roku odbyły się w różnych lokalizacjach 44 edycje Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa[29], a marka stworzona przez Fundację Kultury Duchowej Pogranicza jest także wykorzystywana przez władze samorządowe organizujące samodzielnie swoje dni dobrosąsiedztwa. Tak było w Malhowicach–Niżankowicach, gdzie dni się już nie odbywają z powodu zbliżającej się budowy docelowego przejścia granicznego, i jest nadal w Wołosatem–Łubni.

Badani podkreślali potrzebę organizacji takich wydarzeń wśród przedstawicieli lokalnych społeczności:

29 Z informacji uzyskanej od organizatorów: „Od 2004 r. odbywają się Dni Dobrosąsiedztwa w Korczminie–Stajiwce i trwają do dziś – 16 razy. Od 2009 roku odbywają się Dni Dobrosąsiedztwa w Kryłowie–Kreczowie i trwają do dziś – 11 razy. Od 2010 r. odbywają się Dni Dobrosąsiedztwa w Zbereżu–Adamczukach i trwają do dziś – 10 razy. W 2007–2008 odbyły się dwukrotnie Dni Dobrosąsiedztwa w Dołhobyczowie–Uhrynowie – 2 razy. W 2011–2015 odbyły się pięciokrotnie Dni Dobrosąsiedztwa w Niżankowicach–Malhowicach – 5 razy".

> Moje takie odczucie, że było bardzo dużo pozytywnych takich i sygnałów i wydarzeń i też tych opinii, z którymi spotykaliśmy się po obu stronach granicy, że to jest ważne... to pokazuje skalę potrzeby w takich przejściach, w różnych miejscach, że to powinno być bardziej intensywne (...) żeby ludzie mieli możliwość prostszego przekraczania tej granicy. Dla mnie pewnie największym osiągnięciem było to, że pamiętam Dni Dobrosąsiedztwa w Dołhobyczowie i Uhrynowie, kiedy tam było pole i kiedy już tam stało przejście, przez które przechodziłam. Więc to było takie namacalne nawet (L24).

Służby graniczne, jak wynika z naszych rozmów, również cenią sobie uczestnictwo w Europejskich Dniach Dobrosąsiedztwa, te bowiem dają im możliwość przećwiczenia procedur i wypróbowania mobilnego sprzętu, który na co dzień jest wykorzystywany w znacznie mniejszej skali. W zależności od miejsca, w trakcie imprezy odprawianych w tymczasowym przejściu granicznym jest od 2 tys. do 50 tys. osób (w 2019 roku: 32 tys. osób w Zbereżach, ponad 3 tys. w Kryłowie, ponad 2,8 tys. w Wołosatem[30]). Zwraca uwagę wyrównana liczba osób przekraczających granicę z polskim i z ukraińskim paszportem; zazwyczaj polskich podróżnych jest nieco więcej niż ukraińskich, niekiedy nawet dwukrotnie[31], co odróżnia się od codziennego ruchu na stałych przejściach granicznych, gdzie ponad 90% podróżnych stanowią osoby z ukraińskim paszportem[32].

30 Dane z komunikatów Straży Granicznej: https://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/nos/aktualnosci/34069,Odprawa-graniczna-poza-czynnym-przejsciem-granicznym-w-Zberezu.html, https://www.nadbuzanski.strazgraniczna.pl/nos/aktualnosci/34145,Ponad-3-tysiace-podroznych-przekroczylo-granice-podczas-Europejskich-Dni-Dobrosa.html, http://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,24756633,42-tys-podroznych-na-dobe-straz-graniczna-podsumowala-majowke.html, dostęp: 19.09.2019.

31 Na przykład w maju 2019 roku przez tymczasowe przejście graniczne Wołosate–Łubnia przeszło dwa razy więcej Polaków niż Ukraińców, za: K. Czawaga, *Pięciodniowe przejście graniczne Łubnia–Wołosate*, „Kurier Galicyjski", 14.05.2019, dostęp: 08.08.2019.

32 Według danych GUS za I kwartał 2019 roku nawet 97,2% przekraczających granicę stanowili obywatele Ukrainy.

Działalność stowarzyszenia „Linia 102”

Stowarzyszenie „Linia 102” z siedzibą w Przemyślu skupia entuzjastów turystyki transgranicznej i kolejnictwa, którzy działają na rzecz odtworzenia dawnej linii kolejowej nr 102. To fragment przedwojennego szlaku w Bieszczady. Wiele osób pamięta, że jeszcze do lat dziewięćdziesiątych XX wieku pociągi dalekobieżne z Warszawy do Ustrzyk Dolnych kursowały przez terytorium ZSRR (a później niepodległej Ukrainy), nie zatrzymując się na stacjach po drugiej stronie granicy. Zanim połączenie to definitywnie zamknięto w 2010 roku (jak określili to przedstawiciele PKP Intercity, linia znajdowała się „w stanie śmierci technicznej po stronie polskiej, po ukraińskiej pewnie też”), było jedynym w Unii Europejskiej połączeniem kolejowym prowadzącym ze stacji na terytorium Wspólnoty do stacji docelowej również na terytorium Wspólnoty, jednak przez terytorium państwa trzeciego. „Linia 102” działa na rzecz uruchomienia połączeń turystycznych między Przemyślem a miejscowościami po stronie ukraińskiej, ze stacją docelową po polskiej stronie. W celu promocji tej idei członkowie stowarzyszenia uruchomili drezynę i okazjonalnie, we współpracy ze służbami granicznymi Polski i Ukrainy organizują przejazdy przez granicę w okolicach planowanego przejścia granicznego Malhowice–Niżankowice.

Działalność Związku Ukraińców w Polsce

Działania na rzecz zbliżenia społecznego Polaków i Ukraińców podejmuje także na ziemi przemyskiej Związek Ukraińców w Polsce. Oddział Związku w Przemyślu, zarządzający odzyskanym po latach sporów własnościowych Domem Ukraińskim, działa na rzecz mniejszości ukraińskiej i krzewi kulturę ukraińską w regionie szczególnie dotkniętym sporami etnicznymi. Związek bada, dokumentuje i opisuje historię ukraińskich mieszkańców pogranicza. Stara się też wykorzystywać wielokulturowe dziedzictwo regionu dla promocji w Polsce kultury ukraińskiej. Ułatwia to bliskość jednego z głównych

centrów kulturalnych Ukrainy – Lwowa. Utrudnia – niedrożna granica polsko-ukraińska.

Działacze Związku chcieli zaadaptować nieużywane, świeżo wyremontowane pomieszczenia Dworca PKP w Przemyślu i stworzyć tam ukraińskojęzyczny punkt informacyjny, przeznaczony dla podróżnych zza wschodniej granicy przybywających do Przemyśla, oraz prowadzić na stacji działalność kulturalną, artystyczną, wystawienniczą. Starania zakończyły się jednak niepowodzeniem ze względu na skomplikowaną strukturę własności i odpowiedzialności za dworzec.

Poziom granicy

W tym rozdziale skupiamy się na jak najwierniejszym odtworzeniu doświadczeń podróżnych przekraczających granicę oraz na wychwyceniu głównych problemów w zarządzaniu granicą na najniższym poziomie, rozumianym jako bezpośrednio administrowanie przejściami granicznymi.

Casus Medyki i Dołhobyczowa

Dla tej analizy wybraliśmy dwa przejścia: Medyka–Szeginie i Dołhobyczów–Uhrynów. Kryterium wyboru była duża odmienność infrastrukturalno-administracyjna obydwu przejść, umożliwiająca porównanie rozwiązań stosowanych na granicy i ocenę ich skuteczności. Porównujemy zatem najstarsze przejście z jednym z najnowszych; przejście z rozdzielonymi granicą terminalami odpraw – z przejściem, na którym działa odprawa w jednym miejscu. Wreszcie, porównujemy najbardziej ruchliwe przejście z jednym z najspokojniejszych. Ponadto, kiedy wybieraliśmy przejścia graniczne do badania, w obu powyższych funkcjonował ruch pieszo-rowerowy. Jednak pilotażowy projekt ruchu pieszego zakończył się w Dołhobyczowie w 2018 roku, co niespodziewanie dało nam możliwość przyjrzenia się społecznym skutkom likwidacji przejścia pieszego. Medyka posiada także przejście kolejowe (funkcjonujące pod nazwą Przemyśl–Mościska).

Ruch przez przejście graniczne w Medyce jest bardzo intensywny, co czyni je najbardziej ruchliwym na granicy polsko-ukraińskiej i jednym z najruchliwszych lądowych przejść na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Rocznie w Medyce odprawianych jest ponad 5 mln podróżnych (5,17 mln w 2018 roku na przejściu drogowym, 5,76 mln – jeżeli wliczać przejście kolejowe[33]). W 2018 roku granicę przekroczyło tu ponad 853 tys. samochodów osobowych (ok. 2,3 tys. na dobę) oraz niemal 31 tys. autobusów (ok. 85 na dobę)[34]. W ruchu pieszym granicę przekracza ok. 2,5 tys. osób na dobę[35]. Ze względu na peryferyjne położenie i słabą jakość dróg dojazdowych po stronie ukraińskiej, przejście graniczne Dołhobyczów–Uhrynów pracuje poniżej zaprojektowanej przepustowości: w 2018 roku odprawiono tu 1,22 mln osób (średnio ok. 3,3 tys. dziennie) i 282 tys. pojazdów, w tym 4712 autokarów (ok. 760 samochodów osobowych i 13 autokarów na dobę)[36].

W badaniu przyjrzeliśmy się także dokładniej przejściu pieszemu w Medyce oraz zebraliśmy retrospektywą wiedzę na temat oceny funkcjonowania przejścia pieszego w Dołhobyczowie. Chcieliśmy uzyskać jak najwięcej opinii o tej praktyce i zastanowić się, czy powinna być ona powielana.

Z jednej strony przejście granicy pieszo to najszybszy, poza połączeniem kolejowym, sposób dostania się do sąsiedniego państwa. Wykorzystują to miejsce nie tylko lokalni mieszkańcy, ale też podróżni przemieszczający się na długich dystansach. Do przejścia i z powrotem jeździ się transportem zbiorowym (działa transport publiczny – pociąg, autobus po stronie polskiej oraz mikrobusy prywatne i taksówki po obu stronach granicy), a jedynie samą granicę przekracza się na piechotę, aby ominąć kolejkę aut oczekujących na kontrolę.

33 Dane Straży Granicznej otrzymane od Stowarzyszenia „Linia 102".
34 Dane otrzymane od Krajowej Administracji Skarbowej.
35 Około 200 osób na godzinę według informacji od służb granicznych.
36 Dane otrzymane od Straży Granicznej.

Z drugiej strony, choć usprawniają transgraniczne kontakty sąsiedzkie, piesze przejścia graniczne skupiają w sobie główne problemy granicy polsko-ukraińskiej. W zamyśle piesze przejścia graniczne powinno się tworzyć albo w miastach, jak na granicy z Niemcami, albo na szlakach turystyczno-rowerowych, jak było na granicy ze Słowacją. Tymczasem w Medyce nie ma ani miasta podzielonego granicą, ani szlaku turystycznego. Przejście w Medyce jest przede wszystkim „wentylem bezpieczeństwa", który pozwala nieco rozładować ruch na granicy. Jako „wentyle bezpieczeństwa", pozwalające ominąć kolejki na niedrożnych przejściach, z całym systemem busów dowożących do przejścia i odbierających po drugiej stronie, przejścia piesze muszą być traktowane jak rozwiązanie prowizoryczne, działające w obecnej formie do czasu zwiększenia przepustowości granicy.

Ponadto piesze przejście graniczne jest wykorzystywane przez osoby zajmujące się drobnym handlem, w tym przemytem. Są to zarówno drobni przemytnicy, jak i osoby przenoszące towary akcyzowe w ramach obowiązujących norm, ale potem (niezgodnie z prawem) je odsprzedające. A także osoby zamieszkujące w pobliżu granicy i robiące zakupy w Polsce (artykuły spożywcze, chemia przemysłowa, elektronika) i na Ukrainie (alkohol, papierosy, cukierki). Przedstawiciele służb granicznych z jednej strony potwierdzają, że piesze przejścia graniczne pobudzają drobny handel i drobny przemyt, z drugiej jednak strony zaznaczają, że piesi są łatwiejsi do kontrolowania niż osoby podróżujące samochodami czy autobusami, z dużym bagażem.

Kolejki

Zdecydowana większość naszych rozmówców stwierdza, że kolejka i długi okres oczekiwania na przekroczenie granicy stanowią główne problemy granicy PL–UA. Ważnym aspektem występowania kolejek jest nieprzewidywalność, niejako wbudowana w praktykę przekraczania granicy. Nasi rozmówcy zwracali uwagę, że do współczesnego

trybu życia nie przystaje ten brak kontroli podróżnego nad czasem w momencie przekraczania granicy na przejściu drogowym lub pieszym.

Jedna z naszych rozmówczyń stwierdziła:

> Przekraczanie granicy bywa cudem i jest dość upokarzające. Czasami jest normalnie, jak w cywilizowanym świecie; czasami to jest naprawdę skandaliczne, co tu się dzieje (L05).

W dni robocze oraz poza okresem świątecznym i wakacyjnym kolejki są mniejsze. Nasi rozmówcy zwykle podawali czas od dwóch do pięciu godzin stania w kolejce w przypadku podróży samochodem osobowym czy autokarem. Jednak w okresie świątecznym czy wakacyjnym podróżny może spędzić w kolejce nawet do 20 godzin. W takiej sytuacji gwałtownie wzrasta ryzyko spowodowania przez kierowcę wypadku po przekroczeniu granicy. Zarówno nasi rozmówcy, jak i prasa opowiedzieli o co najmniej kilku wypadkach (także autokarów, w tym autokaru z dziećmi), gdy zmęczony kierowca zjeżdżający z granicy spowodował wypadek lub był jego ofiarą[37].

Według naszych rozmówców odprawa trwa dłużej podczas rotacji, czyli tzw. zmiany na granicy, oraz w nocy. Wobec tak dużego natężenia ruchu w przypadku awarii komputerów lub innych zdarzeń losowych na granicy robi się tłoczno. Z kolei rozmówcy pracujący na granicy podkreślali, że kierownik przejścia elastycznie zarządza zasobami

37 Zob. np. *Tragiczny wypadek ukraińskiego autobusu w Leszczawie Dolnej. Kierowca usłyszał zarzuty*, „Nowiny 24", 19.08.2018, https://nowiny24.pl/tragiczny-wypadek-ukrainskiego-autobusu-w-leszczawie-dolnej-kierowca-uslyszal-zarzuty/ar/13424833, dostęp: 17.10.2019; *Ukraińcy powodują coraz więcej wypadków na polskich drogach*, „Rzeczpospolita", 02.04.2019, https://www.rp.pl/Sadownictwo/304019921-Ukraincy-powoduja-coraz-wiecej-wypadkow-na-polskich-drogach.html; *Wypadek autobusu z Ukraińcami w Łódzkiem. Koło ciężarówki zabiło kierowcę*, Kresy.pl, 01.03.2019, https://kresy.pl/wydarzenia/polska/wypadek-autobusu-z-ukraincami-w-lodzkiem-kolo-ciezarowki-zabilo-kierowce/, dostęp: 08.08.2019.

kadrowymi i zwiększa liczbę kontrolerów w przypadku natężonego ruchu.

Z poziomu granicy wyraźnie widoczna jest kwestia odpowiedniej organizacji ruchu i kontroli granicznej na przejściu. Zdaniem części naszych rozmówców jej efektywność można polepszyć, bowiem:

> na tej granicy stacjonarnej no to, zdarzały się lepsze okresy. Nie powiem jakby chronologicznie, z czym to było tak konkretnie związane, ale były po prostu takie momenty, chyba po jakichś kontrolach mocniejszych albo po podwyżkach, nie wiem, że całkiem sprawnie wszystko działało. Więc ja mam świadomość, że to może działać sprawnie (L24).

Nasi rozmówcy zwracali szczególną uwagę na problem tzw. „zmian jadących". Zjawisko to polega na tym, że niektórzy ukraińscy celnicy podczas swojej zmiany – najprawdopodobniej wskutek zachowań korupcyjnych lub/i „po znajomości" – przepuszczają uczestniczących w procederze podróżnych bez poddawania ich kontroli. W efekcie, po zmianie załogi na „jadącą", na przejściu w kierunku wyjazdowym z Polski pojawia się w krótkim czasie duża liczba samochodów, które wcześniej oczekiwały po polskiej stronie w pewnej odległości od przejścia. Wtedy powstaje kolejka, trudna do przewidzenia przez polskie służby, bo niezwiązana z normalną dobową dynamiką ruchu.

Część rozmówców uważa, że o ile po stronie ukraińskiej występuje zjawisko „zmiany jadącej", o tyle po polskiej czasem można mówić o zmianie „niejadącej". Trudno ocenić, na ile jest to związane z czasochłonnością procedur kontrolnych („Jedynie to, że celnicy mają swoje procedury i dość to czasami długo trwa. Oni się przyglądną, zobaczą, przeczytają, zaglądną tu i tam, więc to chwilę trwa, prawda?", L10), a na ile z powolnością odprawy wynikającą z problemów kadrowych czy zmęczenia funkcjonariuszy. Część rozmówców twierdzi, że służba celna stosuje tzw. strajk włoski, jednak zaprzeczają temu nasi interlokutorzy z Krajowej Agencji Skarbowej.

„Wieczna” kolejka – jak często określają ją nasi rozmówcy – niesie ze sobą potencjał konfliktogenny zarówno wśród samych podróżnych, jak i pomiędzy podróżnymi a ludnością lokalną. W długiej kolejce dochodzi do konfliktów (np. gdy samochód chce ominąć ustaloną kolejność), dlatego zarówno Straż Graniczna, jak i policja wzmacniają patrole wzdłuż samej linii kolejki. Poza tym nasze rozmowy często ujawniały awersję tzw. zwykłych turystów wobec osób regularnie przekraczających granicę w celach handlowych. Wielu rozmówców postulowało oddzielenie ruchu tzw. mrówek od dalekobieżnego ruchu turystycznego. Niechęć lokalnych mieszkańców wobec podróżnych stojących na granicy, co czasem przybierało postać uogólnioną wobec osób narodowości ukraińskiej, wynikała z blokowania przez nich dróg dojazdowych czy parkowania na zamieszkanym terenie. Do tych problemów dochodzą zmęczenie kierowców i pasażerów, utrudniony dostęp do toalet i usług gastronomicznych, a także problemy dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, jakie stwarzają kolejki samochodów tarasujących drogę do miejscowości Medyka, a czasem nawet do Przemyśla.

Praktyki dyskryminacyjne czy mikronierówności?

Europejska Karta Praw Podstawowych podkreśla, że agencje i służby odpowiedzialne za kontrolę graniczną powinny dołożyć szczególnych starań, by podczas odprawy granicznej nie zostały naruszone prawa podróżnych, a w szczególności prawo do poszanowania godności ludzkiej, zakaz tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, prawo do niedyskryminacji, prawo do dobrej administracji[38]. Badania sprawdzające stan przestrzegania praw człowieka podczas przekraczania granic zewnętrznych Unii Europejskiej regularnie przeprowadza unijna Agencja Praw Podstawowych. Ostatnie tego typu

38 https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_pl, dostęp: 08.08.2019.

badanie odbyło się w 2015 roku. Agencja oceniła wówczas, że na lądowych granicach zewnętrznych UE, w tym na granicy polsko-ukraińskiej (która także była przedmiotem badania), dochodzi do naruszeń praw obywateli państw trzecich przekraczających granicę, w szczególności ich prawa do godnego traktowania[39]. Agencja stwierdziła:

> o ile większość kontroli jest przeprowadzana w sposób szanujący godność podróżnych, o tyle zdarzają się przypadki poniżającego traktowania albo użycia niewłaściwego języka wobec podróżnych[40].

W naszym badaniu sprawdzamy, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, występują niewłaściwe praktyki traktowania podróżnych ze strony służb odpowiedzialnych za kontrolę na granicy. Badanie ma przede wszystkim charakter społeczny, dlatego nie rozróżniamy, na ile zachowania ujawnione w badaniu spełniają prawne przesłanki dyskryminacji, a na ile mają charakter mikronierówności. Najogólniej dyskryminacją możemy nazwać nieusprawiedliwione negatywne działanie skierowane przeciwko członkowi/członkini jakiejś grupy ze względu na przynależność tej osoby do danej grupy (etnicznej, społecznej itp.)[41]. Z kolei mikronierówności to subtelne formy dyskryminacji, werbalne i niewerbalne, które prowadzą do wykluczenia. Pojedynczo mogą być niezauważalne, ale często stosowane – kumulują się[42].

Nasi rozmówcy wielokrotnie wskazywali na mającą, ich zdaniem, charakter systemowy dysproporcję w podejściu funkcjonariuszy granicznych do osób narodowości polskiej (czy szerzej: legitymujących się paszportem Unii Europejskiej) i osób narodowości ukraińskiej. Ukraińcy, jak podkreślano, są traktowani gorzej niż Polacy. Funkcjonariusze (nie

39 European Union Agency for Fundamental Rights (2015), *Fundamental Rights at the Land Borders: Findings from Selected European Union Border Crossing Points*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-third-country-nationals-land-border-checks-summary_en.pdf, dostęp: 09.08.2019.
40 *Ibidem*, s. 5.
41 J. Błuszkowski, *Analiza i konstrukcja pojęcia stereotypu*, w: *Stereotypy narodowe w świadomości Polaków*, red. J. Błuszkowski, Warszawa 2003, s. 19–54.
42 *Ibidem*.

wskazywano, czy chodzi o Straż Graniczną, czy o Służbę Celno-Skarbową, czy o obie służby) odnoszą się do nich niekulturalnie, stosują tzw. tykanie, czyli zwracają się w drugiej osobie liczby pojedynczej („ty"), nie używają zwrotów grzecznościowych. Negatywnie na komfort podróży wpływał też w ostatnich latach nieoficjalny strajk włoski (niezwykle skrupulatne wypełnianie wszystkich procedur) polskich służb celnych, motywowany niskimi zarobkami funkcjonariuszy.

Z kolei przedstawiciele Straży Granicznej zwracają uwagę:

> różnice w odprawie granicznej wynikają m.in. z przepisów art. 6 KGS [kodeksu granicznego Schengen] „Warunki wjazdu obywateli państw trzecich", które wskazują, jakie warunki powinni spełnić obywatele państw trzecich, chcąc wjechać na terytorium UE[43]. (...) Obowiązkowa realizacja ww. przepisów w stosunku do obywateli państw trzecich może być w niektórych przypadkach odbierana jako nierówne traktowanie, zwłaszcza gdy widzą oni podróżnych korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii, w stosunku do których takie wymogi nie mają zastosowania[44].

Opis przypadku 4. Odczucia podróżnych związane z przekraczaniem granicy

Jak wspomina jeden z naszych rozmówców związany z polską dyplomacją:

> były skargi na złe traktowanie przez polską służbę graniczną, na „tykanie", na mówienie na „ty", no i czasem na takie odzywki bardziej niefajne, takie traktowanie tego Ukraińca jako kogoś gorszego (E02).

Także inni rozmówcy zwracają uwagę na różne aspekty i przyczyny niewłaściwego traktowania podróżnych:

> Czasami bywa wręcz skandaliczne, jak się odnoszą do tych ludzi. I... niektórzy jadą faktycznie na studia, na samolot, no są różne losowe przypadki (L05).

43 Podróżny musi mieć przy sobie paszport, wizę (jeśli jest wymagana), uzasadnić cel podróży, mieć środki na utrzymanie podczas pobytu w UE. Sprawdza się też w systemie informacyjnym Schengen (SIS), czy nie jest objęty zakazem wjazdu.

44 Z informacji przygotowanej przez Straż Graniczną po przeczytaniu szkicu tego raportu.

> No ja byłem... kiedy byłem? Z pół roku temu. I widziałem. Po prostu my, jako posiadacze tych europejskich paszportów, przechodzimy bez problemu, a oni stoją w tych takich zagrodach z metalowych barierek. Źle to wygląda. Nie wiem, czy tam jakieś pół roku temu czy rok temu człowiek umarł w takiej kolejce, na atak serca, nie zdążono mu udzielić pomocy, ze względu na ten tłum. To też podnosił ten portal „Nasza Polsza" (L17).
>
> Proszę pana, pisałem o tym... Pisałem o tym w prasie lokalnej. No wie pan, cóż ja będę dyskutował z pogranicznikiem, no? No, że on... że on mnie długo odprawia. No co ja mu powiem? No wie pan, no... No... Nie... No nie... Z pogranicznikami... Pamiętam, że może komuś tam... W przypadku tych kobiet jakichś tam starszych może tam mu coś powiedziałem (L13).

Spotykaliśmy się także z głosami ekspertów mówiących, że Ukraińcy są na granicy traktowani gorzej od Polaków, ale też całościowy poziom obsługi się pogarsza:

> Wydaje mi się, że Ukraińcy są gorzej traktowani. Są o wiele... bardzo źle traktowani. Jest częściej to na „ty" zwracania się, ale ten Polak też na granicy, sądzę, że coraz gorzej jest traktowany (E05).

Pojawiały się też jednak głosy przeciwne:

> Mam wrażenie, że jakby to też zaczynało ulegać stopniowym zmianom, (...) nawet, jeśli zdarzają się takie patronizujące komentarze, czy mówienie do podróżnych na „ty", to jest to zdecydowanie rzadsze niż było kiedyś (E09).

Służby graniczne zapewniają, że – poza wynikającym z art. 10 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen rozdziałem pasów odpraw osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii i pozostałych – nie ma różnicy w podejściu do podróżnych w zależności od paszportu, jakim się legitymują. Straż Graniczna informuje, że podział obowiązuje tylko na samym przejściu (wcześniej wszyscy czekają w jednej kolejce) i dzięki tablicom LED „bardzo często liczba pasów dedykowanych dla jednej kategorii podróżnych jest dostosowywana do natężenia ruchu"[45]. Podnoszony bywa zarzut, że Ukraińcy są

45 *Ibidem*.

niezadowoleni z jakości odprawy, gdyż wjazd do UE wiąże się u nich z większym stresem niż u obywateli RP, poza tym ze względu na barierę językową kontakt z pogranicznikiem albo celnikiem może być utrudniony.

Drugim wymiarem odmiennego traktowania podróżnych jest środek transportu, jaki wybierają. Spotkaliśmy się z licznymi opiniami, że traktowanie podróżnych przekraczających granicę pociągiem jest znacznie lepsze niż tych, którzy jadą autobusem albo samochodem. Najgorszego traktowania mają doświadczać osoby przekraczające granicę pieszo. Nasi rozmówcy, eksperci i przedstawiciele lokalnej społeczności, którzy często przekraczają granicę, wielokrotnie i niezależnie od siebie stwierdzali, że kontrola graniczna w pociągu odbywa się w sposób bardziej kulturalny niż w innych przypadkach. Z tą hipotezą nie zgadza się Straż Graniczna:

> Prawdopodobnie negatywne odczucia podróżnych są pochodną czasu oczekiwania na przekroczenie granicy – wynikać to może z faktu, że pociągi dalekobieżne poruszają się zgodnie z rozkładem jazdy i są zwykle odprawiane w ustalonych ramach czasowych, natomiast w przypadku innych pojazdów czas oczekiwania na odprawę graniczną może być dłuższy, co w niektórych sytuacjach powoduje irytację po stronie podróżnych. Jednocześnie środek transportu nie ma żadnego wpływu na zakres czynności, jakie podejmowane są przez funkcjonariuszy SG w stosunku do poszczególnych osób[46].

Opis przypadku 5. System składania skarg przez podróżnych

Podróżni, którzy są niezadowoleni z poziomu odprawy, mogą złożyć skargę u kierownika zmiany przejścia granicznego (informacja o takiej możliwości widnieje na kabinie odpraw), a także mailowo, telefonicznie, faksem lub listownie w odpowiednich służbach – Straży Granicznej i Krajowej Administracji Skarbowej. Jednak w przypadku tej drogi znalezienie informacji o procedurze składania skarg jest trudne, co więcej, jest ona dostępna wyłącznie w języku polskim. Nawet strona internetowa granica.gov.pl nie zawiera jasnego opisu procedury skargowej.

46 *Ibidem*.

Od przedstawicieli służb operujących na granicy dowiedzieliśmy się, że skala skarg jest niewielka. W opinii Straży Granicznej mała liczba skarg jest dowodem na profesjonalną i rzetelną pracę funkcjonariuszy SG. Z drugiej strony, wielu zapytanych przez nas ekspertów i przedstawicieli społeczności lokalnej było zdania, że do składania skarg zniechęcają nieprzejrzysta procedura, obawa przed narażeniem się na nieprzyjemności przy kolejnej kontroli, a także brak wiary w odniesienie w ten sposób pozytywnego efektu.

Niejasność procedur i kolejność przekraczania granicy

Nasi rozmówcy często wskazują na niejasność obowiązujących procedur, brak właściwej informacji na przejściu granicznym i nadmierne skomplikowanie procesu przekraczania granicy.

Procedury są najtrudniejsze do zrozumienia dla osób rzadko przekraczających granicę, ale czasem nawet stali bywalcy mają problem z ich zrozumieniem i zastosowaniem:

> Znaczy ja w ogóle nie rozumiem do końca tych procedur, co się dzieje po kolei, kiedy my tam podjeżdżamy. Nie mam pojęcia, więc to jest... To jest coś, co jest trudne. No i oczywiście, co strasznie stresujące i ja się zastanawiam, dlaczego to jest takie stresujące to przekraczanie granicy (L22).

Ponadto, zdaniem niektórych naszych rozmówców, brakuje informacji o możliwości szybszej odprawy osób z „europejskim paszportem", które stoją w jednej kolejce z obywatelami państw trzecich, dodatkowo ją wydłużając. Podróżujący z dziećmi nie wiedzą, dlaczego czasami są przez pograniczników „wyławiani" z kolejki i odprawiani poza kolejnością, a czasami nie. Nie wiedzą też, z dziećmi do jakiego wieku mogą liczyć na takie traktowanie.

Zgodnie z przepisami osoby podróżujące z paszportem jednego z krajów członkowskich UE/EOG mogą skorzystać z przeznaczonych dla nich stanowisk odprawy. Zważywszy na to, że ponad 90% przekroczeń granicy polsko-ukraińskiej dokonują obywatele Ukrainy, istnienie wydzielonych stanowisk odprawy dla obywateli UE/EOG oznacza *de facto*

możliwość ominięcia kolejki. Wynika to wprost z zapisów kodeksu granicznego Schengen, jest też zrozumiałe dlatego, że obywatele UE wjeżdżający do Unii nie są weryfikowani pod względem celu wjazdu i ich odprawa trwa w związku z tym krócej niż odprawa obywateli innych państw. Jednak, szczególnie na pieszym przejściu granicznym w Medyce, widać małą elastyczność służb, które często nie dopuszczają podróżnych z ukraińskim paszportem do stanowisk odprawy obywateli UE/EOG, nawet gdy te stoją puste.

Przeprowadzenie kontroli granicznej poza kolejnością reguluje § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji określającego procedury kontroli granicznej[47]. Wskazane są kategorie osób, które odprawia się poza kolejnością: służby ratownicze, autobusy kursowe oraz pojazdy transportujące towary szybko psujące się i niebezpieczne oraz pomoc humanitarną. Jednak ust. 2 dodaje:

> Kontroli granicznej poza kolejnością można dokonać również w innych, szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek osoby zainteresowanej, za zgodą wyrażoną ustnie lub pisemnie, każdorazowo, przez właściwego miejscowo komendanta placówki Straży Granicznej lub upoważnionego przez niego funkcjonariusza. Fakt udzielenia zgody w tym przypadku należy odnotować w dokumentacji służbowej.

W wystąpieniu pokontrolnym z przeprowadzonej w Medyce kontroli na temat „Odprawa graniczna poza kolejnością" Komendant Główny SG podaje, że w kontrolowanym okresie, czyli od 1 marca 2017 do 28 lutego 2018 roku, na tym przejściu dokonano 3547 odpraw poza kolejnością, przy czym jako powód podawano „inny, szczególnie uzasadniony przypadek". Kontrolerzy stwierdzili, że w 79 sytuacjach nie można stwierdzić, czy taki uzasadniony przypadek zaistniał, gdyż funkcjonariusze

47 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 lipca 2019 roku w sprawie kontroli granicznej (Dz.U. 2019, poz. 1336). Wcześniej był to § 11 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 15 grudnia 2006 roku w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. 2006, nr 238, poz. 1729).

nie wpisali do systemu SG wystarczających informacji, w 122 przypadkach nie podano także danych funkcjonariusza, który podjął decyzję o odprawie poza kolejnością[48].

Naszym zdaniem niewłaściwe uzasadnienie decyzji wraz z praktyką uznaniowości wynikającą z § 6.2 wspomnianego rozporządzenia prowadzi do braku przejrzystości i w konsekwencji – do niezrozumienia procedur granicznych przez podróżnych. Jednak SG uważa, że:

> uznaniowość pewnych ułatwień uzasadniona jest wielokrotnym nadużywaniem przepisów w powyższym zakresie, obowiązujących przed wejściem w życie uchylonego niedawno rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 roku w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Dla przykładu, w trakcie obowiązywania wcześniejszych przepisów (nakazujących odprawę poza kolejnością kobiet w widocznej ciąży, osób z widocznym kalectwem czy podróżujących z małymi dziećmi) Straż Graniczna odnotowywała wielokrotnie przykłady „wynajmowania" takich osób w celu szybkiego przekroczenia granicy, co prowadziło do licznych nadużyć.

Zasady priorytetowej odprawy najwyraźniej nie są wystarczająco zrozumiałe dla władz lokalnych, które nie mają pewności, czy i jak powinny zabiegać o to, by przyjeżdżający do nich partnerzy z drugiej strony granicy mieli prawo do uniknięcia długiej kolejki. Oto jak opisuje ten dylemat jeden z rozmówców:

> Informujemy placówki graniczne, że taką imprezę robimy, że oczywiście prosimy o wsparcie. (...) w tym roku, (...) dostaliśmy informację ze służb granicznych, że w sumie nasi uczestnicy biorący udział w wydarzeniach organizowanych przez miasto nie są w żaden sposób uprzywilejowani. Oczywiście wynika to z ustawy, które służby w jakich przypadkach są uprzywilejowywane i z czego to wynika. Natomiast w sumie pracownik, urzędnik wykonujący swoją pracę, bo my wyjeżdżając na Ukrainę, co by się nie mówiło o różnego rodzaju formach i wyjazdach, dla nas jest to

48 Wystąpienie pokontrolne z kontroli na temat „Odprawa graniczna poza kolejnością", Komendant Główny Straży Granicznej, Warszawa, 4 grudnia 2018 roku, sygn. KG-NK-628/II/18, sygn. kontr. 5/UK/U/BK/II/18.

wciąż praca. (...) Jest jak najbardziej w pracy i zakładany czas postoju na granicy tak naprawdę no... nie powinien być tutaj wskazany, jeśli... jeśli mamy wykonać swoją pracę w odpowiednim czasie i jeszcze przy, dajmy na to, zdrowiu, to nie powinno być takich atrakcji, jak nieraz, niestety, musimy doświadczać (W04).

Niewystarczająca dostępność toalet

Służby graniczne podają, że na każdym przejściu granicznym jest dostępne zaplecze sanitarne, gdzie podróżni mogą skorzystać z toalety i bieżącej wody. Te jednak są poza zasięgiem podróżnych oczekujących w wielogodzinnej kolejce do wjazdu na przejście, a więc na terytorium znajdującym się poza jurysdykcją służb granicznych. Nasi rozmówcy ze służb granicznych wskazywali wprawdzie, że podróżni oczekujący poza przejściem mogą – i często to robią – podejść na teren przejścia, okazać paszport i skorzystać z toalety, po czym wrócić do pojazdu. Po pierwsze jednak, o takiej możliwości nie informują żadne znaki na drogach dojazdowych do przejścia i podróżni z małym doświadczeniem przekraczania granicy o niej nie wiedzą. Po drugie, o ile możliwe jest to w przypadku pasażerów samochodu lub autobusu, o tyle znacznie trudniejsze – jeżeli nie niemożliwe – w przypadku kierowców, którzy musieliby pozostawić swoje auto w kolejce, ryzykując zablokowanie ruchu.

Toalet na drogach dojazdowych nie ma, gdyż zostały w większości zaprojektowane w czasach, gdy ruch graniczny odbywał się płynnie. Różnice w cenach paliw i profil podróżnych powodują, że rozwiązanie, które wydawałoby się oczywiste – otwarcie stacji paliw z zapleczem sanitarnym czy przydrożnych restauracji itp. – nie ma na granicy polsko-ukraińskiej uzasadnienia ekonomicznego, gdyż przedsiębiorcom nie opłaca się prowadzenie takiej działalności. Wyjściem z tej sytuacji jest zbudowanie i utrzymywanie toalet ze środków publicznych.

Brakuje instytucji, która byłaby gotowa wziąć odpowiedzialność za to przedsięwzięcie: odpowiedzialność wojewody, zarządzającego przejściami granicznymi w jego województwie, kończy się na szlabanie wjazdowym na przejście. GDDKiA informuje, że zgodnie z przepisami miejsca obsługi podróżnych (MOP) powstają tylko przy drogach najwyższych kategorii. Rzeczywiście, MOP Hruszowice na autostradzie A4 oferuje dostęp do toalet. Na drogach krajowych to podmioty prywatne są zobowiązane do udostępnienia podróżnym toalet na swoich stacjach benzynowych. Gdy stacji nie ma, nikt tego obowiązku w pobliżu granicy zrealizować nie może. Władze gmin przygranicznych dostrzegają problem – zwłaszcza że brak toalet skutkuje zanieczyszczeniem poboczy, na co skarżą się lokalni mieszkańcy – ale nie mają środków, a często i możliwości, by go rozwiązać. Wynika to z faktu, że tereny sąsiadujące ze szlakami dojazdowymi do przejść są w większości w rękach prywatnych, zatem gmina musiałaby nie tylko zbudować toaletę i ją utrzymać, ale jeszcze wykupić pod nią grunt i podłączyć odpowiednie media.

Doraźnym rozwiązaniem, stosowanym w okresach spiętrzenia ruchu i długich kolejek, jest ustawianie przenośnych toalet. O ich ustawienie wnioskują służby graniczne:

> Natomiast w takich sytuacjach i takie sytuacje też mieliśmy niedawno w okresie przedświątecznym, kiedy kolejka była dosyć znaczna i też tam były tutaj z naszej strony wnioski do starostwa o ustawienie dodatkowych toalet tym podobnych rzeczy (W08).

Przenośne toalety są stosowane przez GDDKiA wyłącznie jako rozwiązanie doraźne, gdyż nie leży to zasadniczo w kompetencjach dyrekcji. Nie jest to także rozwiązanie doskonałe, jak stwierdza przedstawiciel władz lokalnych:

> Niestety kwestie związane z załatwianiem potrzeb fizjologicznych do końca nie zostały nigdy, w 100%, załatwione. (...) gminy (...) nie stać na szalet wiejski (...). No a postawienie toiki przy granicy się nie sprawdziło. Jednakże no nie dało się tam zachować ciągle świeżego zapachu i porządku

> i po prostu zdarzały się skargi na to, że ten toitoi jest zanieczyszczony i w związku z tym zrezygnowaliśmy z tego (W05).

Ponadto toalety na niektórych przejściach (np. w Medyce) mają wymontowane zamki w drzwiach, które znajdują się na wprost kolejki liczącej często wiele setek osób oczekujących na odprawę. Nie zapewniają więc minimum prywatności. Na innych przejściach toalety są płatne, a wejście do nich ograniczają kołowroty z automatami przyjmującymi jedynie polskie monety.

Przekraczanie granicy rowerem

Co do zasady, granicy nie można po prostu przejechać rowerem. Wynika to z przepisów ukraińskich, które nie uznają roweru za pojazd, w związku z czym nie ma możliwości przekroczenia granicy przejściem drogowym, pośród odprawianych samochodów (możliwość taka jest po polskiej stronie, ale ze względu na przepisy ukraińskie pozostaje niewykorzystana).

Jeśli nie używa się innego środka lokomocji w celu przewiezienia roweru, granicę można „na dwóch kołach” przekroczyć wyłącznie przez przejście piesze w Medyce. Należy wówczas skorzystać z wejścia dla osób z niepełnosprawnościami lub z dużym bagażem, gdyż kołowroty wpuszczające większość podróżnych nie są w stanie przepuścić roweru. Podobna możliwość była także w Dołhobyczowie, gdzie w czasie pilotażu przejścia pieszego działała nawet wypożyczalnia rowerów, która cieszyła się sporą popularnością.

Jak powinna wyglądać nowoczesna granica PL–UA? Wnioski z badania i rekomendacje

Badanie wykazało, że granica polsko-ukraińska, rozumiana jako nowoczesna linia graniczna wzmacniająca bezpieczeństwo obydwu państw oraz sprzyjająca kontaktom społecznym, gospodarczym i turystycznym, nie spełnia swoich funkcji. Pogłębia się brak równowagi pomiędzy integracyjnymi a dezintegracyjnymi funkcjami tej granicy (wspieranie mobilności i rozwoju współpracy transgranicznej kontra odgradzanie się od świata zewnętrznego), co niesie zagrożenie dla stabilności granicy i pogranicza. Z jednej strony, należy ona do najbardziej obleganych granic zewnętrznych z UE, z drugiej zaś w systemie zarządzania tą granicą kładzie się nacisk na funkcje polegające na zaostrzeniu standardów kontroli. Te cele, zwłaszcza przy tak wysokiej dynamice ruchu osobowego, są wzajemnie sprzeczne i *per se* obniżają możliwości efektywnego zarządzania granicą. Rozwiązanie tego problemu z pewnością wymaga zmiany konceptualnego podejścia do granicy, co jest procesem czasochłonnym i wymagającym zaangażowania licznych aktorów oraz przedefiniowania wielu pojęć i praktyk biurokratycznych.

Problemy niższej rangi wynikające z tego metaproblemu, a zdiagnozowane w badaniu, to: brak systemowej współpracy polsko-ukraińskiej,

zbyt mała uwaga, jaką poświęca się kwestii granicy z poziomu centralnego, nierozwinięta infrastruktura i trudności w systematycznym planowaniu, niewystarczające wykorzystanie potencjału granicy przez społeczności lokalne oraz utrwalające się stereotypy, mała drożność tej granicy i niski komfort jej przekraczania, utrzymujący się problem przemytu.

Przeszkodami w próbie osiągnięcia spójności i efektywności przez szeroko rozumianą politykę graniczną są skomplikowany proces decyzyjny i rozmyta odpowiedzialność za sprawy polityki granicznej ze strony organów państwa. Utrudnienia na granicy polsko-ukraińskiej są obecnie traktowane jako problem techniczny, bez konsekwencji politycznych i gospodarczych. Taka percepcja skutkuje zbyt powolnym rozwojem infrastruktury granicznej. Z końcem 2018 roku przestał działać międzyresortowy Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej.

Poszukiwaniom nowych rozwiązań nie sprzyjają także brak strategicznej współpracy polsko-ukraińskiej oraz niewystarczające zainteresowanie tymi działaniami ze strony władz ukraińskich (najnowsze przejścia były wybudowane jedynie z polskich środków, istnieją problemy z wykorzystaniem tzw. polskiego kredytu na budowę infrastruktury granicznej i drogowej).

Zaangażowanie lokalnych aktorów należy oceniać pozytywnie, jako wyraz troski o daną gminę albo powiat, ale nie jest ono równoważone spójną strategią rozwoju granicy, przyjętą na poziomie ogólnokrajowym i w porozumieniu ze stroną ukraińską, co może prowadzić do powrotu chaotycznej polityki granicznej, znanej z lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Zmienia się wpływ granicy na mieszkańców pogranicza. Jej znaczenie ekonomiczne jest dziś inne niż w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, gdy handel transgraniczny był ważnym źródłem dochodu, często nieoficjalnego. Obecnie rośnie znaczenie zatrudnienia w usługach

dotyczących podróżnych, jednak przemyt ciągle stanowi jedną z głównych bolączek tego obszaru.

Niedostateczny stopień rozwoju infrastruktury granicznej oraz stereotypy na tle etnicznym wpływają na niewykorzystanie w pełni potencjału granicy. W związku z tym część naszych rozmówców ma wrażenie, że zamieszkują raczej obok „ściany" niż „bramy" do sąsiedniego kraju, co zwiększa ich frustrację wynikającą z poczucia peryferyjności. Problemy na granicy rodzą u mieszkańców pogranicza rozgoryczenie i wzmacniają stereotypy o Ukraińcach. Mieszkańcy skarżą się na korki, zastawianie ulic samochodami, co jest efektem niedostatecznej liczby wydzielonych miejsc postojowych dla podróżnych, czy zanieczyszczenia wynikające z braku śmietników i toalet.

Liczba przejść granicznych jest niewystarczająca, by zapewnić płynność ruchu. Około 22 mln osób przekraczających każdego roku granicę Polski z Ukrainą ma do dyspozycji jedynie osiem drogowych i sześć kolejowych przejść granicznych (z czego wyłącznie dwa obecnie obsługują ruch osobowy). Tylko na jednym z przejść drogowych działa przejście piesze. Z najbardziej obleganego przejścia w Medyce korzysta ponad 5 mln osób rocznie. Istniejąca infrastruktura jest niewydolna i wymaga modernizacji. W ciągu ostatnich lat otwarto jedynie dwa nowe przejścia, zbudowane według nowych standardów i zapewniające wysoki komfort przekraczania granicy (w Dołhobyczowie i Budomierzu). Do przejść prowadzą drogi o złej jakości nawierzchni (po stronie ukraińskiej) i/lub niedostosowane do tworzących się wielokilometrowych kolejek (po obu stronach).

Zdecydowana większość naszych rozmówców stwierdziła, że problem kolejek stanowi główne wyzwanie. Trzeba zauważyć, że kolejki te są dłuższe niż w 2012 roku (gdy Fundacja Batorego przeprowadzała podobne badanie), co wynika przede wszystkim ze zwiększenia dynamiki przekroczeń granicy po 2014 roku, przy niewielkim rozszerzeniu liczby miejsc kontroli granicznej oraz utrzymującym się problemie

przemytu. Poważnymi wyzwaniami są wskazywane przez naszych rozmówców przykłady niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy granicznych po polskiej stronie granicy oraz zróżnicowana jakość odprawy w zależności od kategorii podróżnych. Służby graniczne w ostatnich latach rzadziej organizują szkolenia antydyskryminacyjne dla funkcjonariuszy. System skargowy jest zaś dla podróżnych niejasny i nie daje im poczucia bezpieczeństwa.

Jeżeli polscy aktorzy we współpracy z ukraińskimi nie podejmą choć cząstkowych działań mających na celu rozładowanie kolejek i wprowadzenie komfortowych możliwości przekraczania granicy polsko-ukraińskiej, to dezintegracja funkcji granicy będzie się pogłębiać, co może prowadzić do wzrostu tam napięć, w tym na tle etnicznym, oraz skutkować dalszą stagnacją ekonomiczno-społeczną i wyludnieniem terenów przygranicznych po polskiej stronie.

Rekomendacje – między bezpieczeństwem a integracją

Polsko-ukraińska granica znalazła się w rozkroku pomiędzy dwoma wektorami polityki państwa polskiego. Z jednej strony, mamy do czynienia z działaniami nastawionymi przede wszystkim na bezpieczeństwo rozumiane jako konieczność budowania „zapory" przed ewentualnymi zagrożeniami ze wschodu. Z drugiej – realizowana jest polityka stanowiąca część większego projektu integracji Ukrainy z Unią Europejską, nastawiona na współpracę oraz społeczno-ekonomiczne otwarcie.

Autorzy tego raportu są przekonani, że dylemat między bezpieczeństwem a integracją w znacznym stopniu ma charakter pozorny. Przeprowadzone przez nas badania pokazują, że zagrożenia związane z granicą polsko-ukraińską wynikają nie tyle z jej „nieszczelności", tzn. przenikania z Ukrainy osób i zjawisk niepożądanych, ile z narastających podziałów między społecznościami przygranicznymi. Podziały te

częściowo są pochodną procesów w sferze świadomościowej, częściowo zaś stanowią konsekwencję niewydolności zarządczo-infrastrukturalnej na samej granicy. Jeśli zjawiska te będą się pogłębiały i utrudniały obustronnie korzystną współpracę, a także generowały konflikty, to ich konsekwencje mogą wykroczyć poza obszar pogranicza.

Dlatego kluczowe obecnie wydaje się podjęcie strategicznej decyzji o kierunku polskiej polityki wobec granicy. Przy zachowaniu niezbędnych zasad kontroli ruchu (wynikających także z prawa unijnego) polityka ta powinna zmierzać przede wszystkim ku otwartości, integracji i wzajemnie korzystnej współpracy ekonomicznej pomiędzy społecznościami przygranicznymi, ale także szerzej: Polską i Ukrainą. Badania pokazują, że realizacja takiej strategii jest możliwa, wymaga jednak dużo większego niż obecnie zaangażowania władz centralnych oraz lokalnych, a także systemowej współpracy polsko-ukraińskiej. Władze polskie oraz inni aktorzy muszą znaleźć wspólną odpowiedź, jak przywrócić spójność polityce granicznej oraz zwiększyć znaczenie rozwiązań promujących bezpieczeństwo i komfortową mobilność. W wymiarze praktycznym, aby przekształcić granicę polsko-ukraińską w nowoczesną granicę sąsiedztwa, konieczne jest zastosowanie trzech zasad:

- wprowadzenie praktyki systemowego planowania i modernizacja istniejących przejść oraz dróg dojazdowych, budowa nowych przejść, a także poszerzenie możliwości przekraczania granicy inaczej niż w ruchu drogowym (pociągiem, pieszo);
- wykorzystanie istniejącego potencjału lokalnego na rzecz aktywizacji legalnej, korzystnej gospodarczo współpracy transgranicznej;
- doprowadzenie do systemowej zmiany podejścia do podróżnych, wyeliminowanie zachowań dyskryminujących ze strony służb kontrolujących, w tym przede wszystkim zwracania się na „ty" do podróżnych, oraz zagwarantowanie osobom przekraczającym granicę

pełnej informacji na temat zasad i procedur kontroli granicznej, praw i obowiązków podróżnych.

Aby stworzyć nową politykę graniczną, należy zwiększyć rolę społeczności lokalnych i władz samorządowych. Studium wykonalności nowych przejść granicznych, strategia i plan działań dotyczących granicy polsko-ukraińskiej powinny być przedmiotem konsultacji społecznych w regionach przygranicznych. W opracowywaniu strategii rozwoju infrastruktury na granicy polsko-ukraińskiej należy przyjąć zasadę dążenia do rozdzielenia ruchu towarowego i osobowego oraz lokalnego i dalekobieżnego. Powinno się to odbywać poprzez tworzenie lokalnych przejść granicznych. Ruch pieszy w pierwszej kolejności warto wprowadzać na przejściach lokalnych. Studium wykonalności powinno wykazać, na których przejściach wprowadzenie ruchu pieszego należy uznać za priorytetowe.

Szczegółowe rekomendacje

W krótkiej perspektywie czasowej istotne są:

- Uczynienie z kwestii zarządzania granicą polsko-ukraińską priorytetu w relacjach międzyrządowych między Polską a Ukrainą, w tym wprowadzenie kwestii granicy do agendy Komitetu Gospodarczego Premierów Polski i Ukrainy oraz postawienie tej kwestii jako priorytetowej w relacjach Polska–Ukraina–instytucje unijne (np. w ramach synchronizacji Funduszu Granic Zewnętrznych, programów transgranicznych oraz tzw. jednolitych ram wsparcia Ukrainy).
- Przywrócenie Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej pod auspicjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- Ujednolicenie standardów obsługi podróżnych, w tym ujednolicenie standardów dotyczących jakości obsługi (QoS) na wszystkich przejściach granicznych (obecnie im nowsze przejście, tym lepiej traktowani są tam podróżni).
- Zapewnienie zrozumiałej i łatwo dostępnej informacji dla podróżnych o zasadach i procedurach obowiązujących na przejściu

granicznym. Ujednolicenie tych procedur na wszystkich przejściach granicznych.

- Informacja o kategoriach osób, które mogą zostać odprawione poza kolejnością, opublikowana w sposób dostępny dla podróżnych.
- Przywrócenie regularnych szkoleń z obsługi klienta i antydyskryminacji dla służb operujących na granicy, które będą realizowane z udziałem partnerów społecznych.
- Wprowadzenie nowego, przejrzystego systemu skargowego, umożliwiającego zgłaszanie nieprawidłowości, w tym niewłaściwego zachowania przedstawicieli służb granicznych wobec podróżnych.
- W porozumieniu z kolejami ukraińskimi zwiększenie częstotliwości kursowania pociągów po szerokim torze do Przemyśla.
- Przywrócenie połączeń kolejowych Kowel–Chełm.
- Niezwłoczna zmiana interpretacji albo nowelizacja rozporządzenia uniemożliwiającego odstąpienie od nakładania cła na paliwo znajdujące się w baku trakcyjnych ukraińskich szynobusów lub lokomotyw (powód zawieszenia połączeń na trasie Kowel–granica państwa–Chełm).

W średniej perspektywie czasowej warto zadbać o:

- Włączenie do planu współpracy polsko-ukraińskiej jako obszaru priorytetowego działań na rzecz zarządzania wspólną granicą.
- Przyjęcie krajowej strategii zarządzania granicą państwową wraz z planem działań na rzecz jej wdrożenia, z określonym horyzontem czasowym (np. 2021–2025), kiedy działania są rozpisane w czasie, osiągalne i mierzalne. Plan powinien zawierać transparentny mechanizm ewaluacji.
- Wprowadzenie zasady, że budowa każdego nowego przejścia granicznego musi zostać poprzedzona przygotowaniem studium wykonalności. Decyzja o budowie przejścia powinna wynikać z planu działań i być poparta szczegółowymi analizami. Apele władz lokalnych, by na ich terenie utworzyć przejście graniczne, powinny być

brane pod uwagę jako głosy lokalnych aktorów znających problematykę pogranicza i występujących na rzecz rozwoju lokalnego, ale nie mogą być jedynym czynnikiem decydującym o utworzeniu przejścia.

- Stosowanie wytycznych zawartych w dokumencie *Modelowe przejście graniczne* zawsze wtedy, kiedy jest to możliwe, przy budowie nowych i modernizacji istniejących przejść granicznych.
- Zwiększenie kontroli służb nad handlem towarami akcyzowymi odbywającym się w pobliżu przejścia granicznego.
- Rozwój połączeń kolejowych poprzez zastosowanie systemów automatycznej zmiany rozstawu kół SUV2000 (albo TALGO, co wymagałoby jednak zakupu taboru i infrastruktury) na przejściach granicznych w Medyce i Dorohusku.
- Wprowadzenie w porozumieniu z kolejami ukraińskimi nowego połączenia po szerokim torze na trasie Lwów–Chełm, umożliwiającego podróżnym przesiadkę do pociągów dalekobieżnych na trasie Chełm–Lublin–Warszawa.
- Jak najszybsze przystąpienie do budowy przejścia w Malhowicach–Niżankowicach w związku z koniecznością odciążenia przejścia Medyka–Szeginie.
- Otwarcie sezonowych turystycznych przejść granicznych dla ruchu pieszo-rowerowego, w pierwszej kolejności Wołosate–Łubnia i Zbereże–Adamczuki (po analizie możliwości instalowania mostu pontonowego na Bugu w sezonie letnim).

W długiej perspektywie czasowej ważne kwestie to:

- Podjęcie działań na rzecz stopniowego wyrównywania poziomu cen pomiędzy oboma państwami w celu ograniczenia przemytu.
- Modernizacja i poprawa przepustowości istniejących przejść granicznych jako priorytet przed tworzeniem nowych, dużych drogowych przejść granicznych, które wymagają kosztownej rozbudowy infrastruktury drogowej.

- Wprowadzenie ciągów pieszo-rowerowych na wszystkich przejściach granicznych.
- Utworzenie normalnotorowej linii kolei dużych prędkości na trasie Lublin–Lwów.

Aneksy

Aneks 1. Dynamika ruchu osobowego na granicy polsko-ukraińskiej

Tabela 2. Liczba przekroczeń w ruchu osobowym przez granicę polsko-ukraińską

Rok	Ogółem	Z Polski	Do Polski	Obywatele RP	Cudzoziemcy
2019 (I półrocze)	10 018 614	4 815 797	5 202 817	827 531	9 191 083
2018	21 586 753	10 729 175	10 857 578	1 990 691	19 596 062
2017	22 853 688	11 351 112	11 502 576	2 142 677	20 711 011
2016	22 634 438	11 190 280	11 444 158	2 307 065	20 327 373
2015	21114730	10429622	10685108	2138202	18976528
2014	17 704 835	8 743 735	8 961 100	2 007 703	15 697 132
2013	16 765 792	8 309 690	8 456 102	2 329 317	14 436 475
2012	15 039 698	7 430 835	7 608 863	2 607 604	12 432 094

Źródło: Straż Graniczna.

Tabela 3. Dynamika przekroczeń granicy z podziałem na środki transportu, lata 2016–2018

	2016			2017			2018		
	Obywateli/ firm polskich	Zagraniczne	Razem	Obywateli/ firm polskich	Zagraniczne	Razem	Obywateli/ firm polskich	Zagraniczne	Razem
Samochody osobowe	Wjazd: 1807617 Wyjazd: 1837872	Wjazd: 1366971 Wyjazd: 1377641	6389921	Wjazd: 1698451 Wyjazd: 1774815	Wjazd: 1244618 Wyjazd: 1290224	6008108	Wjazd: 1324549 Wyjazd: 1392873	Wjazd: 1117402 Wyjazd: 1202648	5037472
Pociągi osobowe	Wjazd: 162 Wyjazd: 147	Wjazd: 567 Wyjazd: 584	1460	Wjazd: 11 Wyjazd: 8	Wjazd: 1438 Wyjazd: 1435	2892	Wjazd: 280 Wyjazd: 316	Wjazd: 2045 Wyjazd: 1989	4630
Autobusy	Wjazd: 11737 Wyjazd: 11702	Wjazd: 50739 Wyjazd: 49412	123590	Wjazd: 19910 Wyjazd: 19738	Wjazd: 53920 Wyjazd: 52665	146233	Wjazd: 26448 Wyjazd: 26318	Wjazd: 52693 Wyjazd: 51355	156814
Ciężarówki	Wjazd: 43405 Wyjazd: 46594	Wjazd: 246687 Wyjazd: 297471	634157	Wjazd: 53666 Wyjazd: 60707	Wjazd: 269168 Wyjazd: 352770	736311	Wjazd: 57350 Wyjazd: 63673	Wjazd: 274689 Wyjazd: 348921	744633

Źródło: Dane otrzymane od Krajowej Administracji Skarbowej, na podstawie danych GUS.
Uwaga: wskazana jest liczba pojazdów, a nie osób.

Aneks 2. Dobre praktyki w zarządzaniu granicą

Modelowe przejście graniczne

Ze względów geograficznych (położenie, ukształtowanie terenu, przeszkody naturalne – głównie rzeka Bug), a także w zależności od momentu budowy danego przejścia granicznego, punkty odprawy granicznej znacząco się od siebie różnią – pod względem układu drogowego, rozmiaru terminala odpraw, infrastruktury sanitarnej itp.

Aby poprawić warunki odprawy podróżnych i towarów, służby graniczne – tj. Krajowa Administracja Skarbowa i Straż Graniczna – w ramach wspólnej inicjatywy opracowały dokument *Modelowe przejście graniczne*[49]. Opisane w dokumencie standardy, uwzględniające potrzeby służb granicznych w zakresie infrastruktury i wyposażenia przejść granicznych w sprzęt do kontroli, stanowią zbiór uporządkowanych zasad, które należy uwzględniać przy planowaniu modernizacji istniejących przejść granicznych i budowy nowych.

Wiele rozwiązań w nim zawartych zostało już wcześniej zastosowanych na dwóch najnowszych przejściach granicznych z Ukrainą: Dołhobyczów–Uhrynów i Budomierz–Hruszew.

Autorzy dokumentu wskazują, że w związku ze wzrostem ruchu przez granicę, przekraczającego możliwości istniejących przejść granicznych, konieczne są działania w następujących obszarach:

- modernizacja istniejących przejść granicznych,
- budowa nowych przejść granicznych,
- rozdzielenie ruchu osobowego i towarowego (odprawa ruchu towarowego w oddzielnych terminalach na głównych przejściach granicznych), rozwój infrastruktury drogowej prowadzącej do przejść.

49 Krajowa Administracja Skarbowa, *Modelowe przejście graniczne*, sierpień 2018.

Wśród rozwiązań zwiększających komfort podróżnych w *Modelowym przejściu granicznym* ujęto m.in. halę odpraw autokarowych umożliwiającą oczekiwanie w hali podróżnym z kilku autobusów, toalety dostępne także poza strefą odpraw czy stosowanie wspólnej technologii odpraw SG i SCS, co pozwalałoby na odprawianie samochodów osobowych przy jednym zatrzymaniu. W przypadku projektowania na nowym przejściu granicznym również ruchu pieszego określono standardy takiego przejścia, gdzie wskazano pawilon odpraw pieszych. Jego rekomendowanym usytuowaniem jest linia granicy.

Są to kierunki działań od wielu lat wskazywane jako priorytetowe przez środowiska eksperckie zajmujące się funkcjonowaniem granicy. Brakuje natomiast wskazania *explicite* pewnych rozwiązań, których brak w istniejących przejściach podnosili nasi rozmówcy, takich jak ustawienie ławek w ciągu prowadzącym do przejścia pieszego. Dokument w znacznie większym stopniu niż na komforcie podróżnego skupia się na komforcie i efektywności pracy służb granicznych.

Stworzenie standardu modelowego przejścia granicznego pomoże w przyszłości przynajmniej częściowo wyeliminować problemy związane z chaotycznym rozwojem infrastruktury granicznej i jej niedopasowaniem do potrzeb podróżnych oraz służb działających na przejściach.

Odprawa w jednym miejscu

Pozytywną obserwacją jest pogłębiająca się współpraca polskich i ukraińskich służb odpowiedzialnych za zarządzanie granicą, w tym praktyka tzw. odprawy w jednym miejscu (o której pisaliśmy już w rozdziale centralnym). Przejście graniczne w Dołhobyczowie zostało zaprojektowane z myślą o wspólnych odprawach. Funkcjonariusze obu państw formalnie dokonują oddzielnych kontroli w swoich stanowiskach odpraw, usytuowanych kilka metrów od siebie. Pracują jednak w jednym terminalu, położonym po polskiej stronie granicy.

Opis przypadku 6. Odprawa w jednym miejscu: ocena funkcjonowania

Wprowadzenie odprawy w jednym miejscu jako substytutu wspólnej odprawy jest chwalone przez naszych rozmówców wywodzących się z kręgów eksperckich i z instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie granicą. Przedstawiciele społeczności lokalnych i podróżni, z którymi rozmawialiśmy, pozytywnie odnosili się do pomysłu wspólnych odpraw, jednak zazwyczaj nie wiedzieli o rozwiązaniu działającym w Dołhobyczowie (nawet jeżeli korzystali z tego przejścia).

Przedstawiciele służb operujących na granicy zauważali, że odprawa w jednym miejscu ma pozytywny wpływ na współpracę służb polskich i ukraińskich, ułatwia komunikację pomiędzy kierownikami zmian z obu stron, co pozwala rozwiązywać ewentualne nieporozumienia na najniższym możliwym poziomie służbowym oraz płynnie zarządzać kolejką. Wpływa także motywująco na funkcjonariuszy, pozwalając na synchronizację tempa odpraw:

> bardzo pozytywnie wpływa, że są te wszystkie służby w jednym miejscu. Na pewno współpraca jest o wiele... (...) Lepsza, tak. Komunikacja sprawniejsza. Bezpośredni kontakt mają już przy funkcjonowaniu wszystkie służby dyżurne, mogą się spotkać i omówić od razu, i załatwić kwestie, które mogą się tam piętrzyć (W10).

> Odprawa w jednym miejscu nie powoduje odstępowania od pewnych czynności przez służby graniczne i polskie i ukraińskie. Jedynie tutaj jest taki komfort, że jest szybsza jakby wymiana informacji w zakresie natężenia ruchu, podejmowania jakichś czynności usprawniających ten ruch (W11).

> Strona ukraińska bardzo chwali. Warunki są naprawdę bardzo dobre (W10).

Zwracano także uwagę na wygodę dla podróżnych:

> Jest bardzo komunikatywne dla podróżnego, jak wjeżdża prawda, nie ma zakrętów, tylko wjeżdża na przejście i widzi tablice LED, gdzie ma się skierować. I takie wrzecionko, od razu wyjeżdżają, też w linii prostej, wyjeżdżają na Ukrainę (W10).

> Jedyne, gdzie jest po prostu tak, że jest dwa okienka ukraińskie, dwa okienka polskie i wtedy wiadomo, że się idzie po kolei (E05).

> Były kiedyś prowadzone takie testy przed Euro [2012], łączenie odprawy naszej i służby celnej i strony ukraińskiej, gdzie finalnie czas oczekiwania podróżnego łącząc, przyrównując do tego czasu, który mamy obecnie do tego, który był wówczas badany, to on uległ skróceniu. Więc jednak ten czas oczekiwania gdzieś tam w tych kolejkach był bezzasadnie wydłużony, niepotrzebny. Skoro można to było skrócić (W08).

Potwierdzają to głosy osób z doświadczeniem przekraczania granicy w Dołhobyczowie, z którymi rozmawialiśmy:

> Jeśli chodzi o czas oczekiwania, to mam (...) pozytywne bynajmniej opinie od tych osób, które przekraczały. (...) Przy takim staniu nie wiadomo ile godzin w Zosinie, to to najbliższe przejście, które jest takim kołem ratunkowym, że jakby coś, to trzeba jechać tam, bo tam na pewno będzie szybsza odprawa (L19).

Nasi rozmówcy reprezentujący społeczność lokalną zauważają, że wspólne odprawy są bardzo pożądane, i dobrze wspominają ich funkcjonowanie w przeszłości:

> Tak to powinno być, proszę Pana, tutaj w Medyce też. Tu próbowano to robić, w Medyce, tu były wspólne odprawy, (...) To gdzieś w latach 80.–90., wie Pan, były wspólne odprawy, próbowano to scalić, ale nic z tego nie wyszło (L08).

> No to u nas właśnie ono funkcjonowało tak. Najlepiej funkcjonowały jak była wspólna... wspólna kontrola. Wspólna odprawa była. Najlepiej funkcjonowało (L13).

Buforowanie oraz e-Booking Bus

Mimo że buforowanie pojazdów ciężarowych nie dotyczy analizowanych przez nas przejść, zdecydowaliśmy się na krótką analizę tego rozwiązania, ponieważ może ono usprawnić zarządzanie granicą. Pilotaż tej metody odbywa się na razie na przejściu drogowym Korczowa–Krakowiec: stosuje się tam tzw. buforowanie pojazdów ciężarowych, mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa (na autostradzie A4) i eliminację korków (na DK 94). Wdrożeniem buforowania zajmuje się Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. O ile generalnie zarówno GDDKiA, jak i KAS są zadowolone z systemu buforowania (zaś Straż

Graniczna nie zgłasza zastrzeżeń), o tyle obie te instytucje dostrzegają potrzebę jego optymalizacji, zanim możliwe będzie zastosowanie go na innych przejściach granicznych. Jednak nie ma technicznej możliwości wprowadzenia buforowania na wszystkich przejściach granicznych ze względu na uwarunkowania infrastrukturalne.

Opis przypadku 7. Buforowanie pojazdów ciężarowych na przejściu Korczowa–Krakowiec (2019)

Buforowanie opiera się na systemie numerkowym (przypominającym pobieranie numerków na poczcie czy w banku, co pozwala dobrze zorganizować kolejkę). Kierowcy samochodów ciężarowych zmierzający w stronę granicy są znakami drogowymi obowiązkowo kierowani na parkingi postojowe (na autostradzie A4 – MOP Hruszowice, 176 miejsc, na DK94 – parking „Młyny", 70 miejsc), gdzie pobierają numerek i ustawiają auto na parkingu. Stojące tam ekrany informują ich, kiedy powinni opuścić parking i udać się na przejście graniczne oddalone o kilka minut jazdy. W tym czasie mogą korzystać z zaplecza socjalnego, toalet, pryszniców, punktu gastronomicznego. Po wyświetleniu ich numerka opuszczają parking i udają się na przejście graniczne. Ciężarówki przewożące towary szybko psujące się mogą zostać odprawione poza kolejnością. Ten system, choć dotyczy ruchu towarowego, a nie osobowego, poprzez usunięcie kolejki ciężarówek z drogi dojazdowej do przejścia pozytywnie wpływa na komfort podróżnych.

Na przejściu granicznym w Dołhobyczowie planowane jest utworzenie płyty postojowej dla samochodów ciężarowych w bezpośrednim sąsiedztwie przejścia, o ile jego parametry zostaną zmienione w taki sposób, by dopuścić ruch towarowy. To pozwoli uniknąć kolejek ciężarówek na drodze dojazdowej do przejścia albo przynajmniej zminimalizować ryzyko ich powstawania.

Innym rozwiązaniem usprawniającym zarządzanie granicą jest możliwość wcześniejszego zgłoszenia przyjazdu autobusu na przejście graniczne przy pomocy systemu e-Booking Bus.

Opis przypadku 8. e-Booking Truck i e-Booking Bus

Od 2012 roku Krajowa Administracja Skarbowa (przed rokiem 2017 jako Służba Celna) udostępnia kierowcom system e-Booking, początkowo w wersji dla autokarów (e-Booking Bus), a później także dla ciężarówek (e-Booking Truck).

Na stronie internetowej granica.gov.pl kierowca autobusu może sprawdzić aktualną długość kolejki (czas oczekiwania) na przejściach granicznych, wybrać przejście, z którego chce skorzystać, i z odpowiednim wyprzedzeniem zgłosić przybycie do odprawy o określonej godzinie. Choć nie pozwala mu to ominąć ewentualnej kolejki autobusów, które przybyły na przejście wcześniej, to takie działanie zdaniem służb celnych znacząco usprawnia proces odprawy, gdyż KAS wie, ilu podróżnych może się spodziewać, i zawczasu przydziela odpowiednią liczbę funkcjonariuszy do odprawy autokarów.

System e-Booking Bus dotyczy tylko autobusów, które nie wykonują regularnych przejazdów, czyli jest stworzony np. dla autokarów wycieczkowych. Autobusy kursowe, których na granicy polsko-ukraińskiej przybywa z roku na rok najwięcej w porównaniu z innymi rodzajami pojazdów, nie korzystają z tego systemu. Mają one wskazane przejścia, przez które w konkretnym przedziale czasowym powinny przekroczyć granicę, zgodnie ze swoim rozkładem jazdy. Z systemu e-Booking korzystają w wyjątkowych sytuacjach – kiedy ich podstawowe, wskazane w zezwoleniu przejście jest niedrożne – i kierują się na przejście „zapasowe".

Krajowa Administracja Skarbowa wiąże też duże nadzieje z systemami Cyfrowa Granica i SATOS, który jest obecnie opracowywany. System obsługi na granicy (Cyfrowa Granica) ma zastąpić dotychczasowy Zintegrowany System Obsługi Granicy CAIFS II. Natomiast funkcje dotychczasowego systemu e-Booking Truck/Bus przejmie System Awizacji Towarów i Osób (SATOS). Celem wdrożenia nowego systemu Cyfrowa Granica jest zapewnienie sprawnej i w dużym stopniu zautomatyzowanej obsługi klienta na przejściach granicznych. Natomiast system SATOS zapewni możliwość elektronicznego zgłaszania zamiaru pojawienia się na granicy wraz z przekazaniem zawczasu danych o osobach i towarach w celu wstępnego przygotowania odprawy i skrócenia czasu oczekiwania na przejściu granicznym, jak również ponownego wykorzystania przekazanych danych przy kolejnym przekraczaniu granicy.

Procedury szybkiego reagowania w sytuacjach spiętrzenia ruchu

Od 2013 roku obowiązuje umowa pomiędzy czterema służbami działającymi na granicy: Służbą Celno-Skarbową, Strażą Graniczną, Państwową Służbą Graniczną Ukrainy i Państwową Służbą Fiskalną Ukrainy (od 2010 do 2013 roku była to dwustronna umowa tylko między służbami celnymi). Wyznacza ona procedury, które należy wdrożyć w przypadku zakłóceń w płynności odpraw. Nasi rozmówcy w służbach granicznych wskazywali, że za takie zakłócenie uznaje się oczekiwanie powyżej dwóch godzin dla samochodów osobowych i sześciu godzin dla ciężarówek. Takie narzędzie współpracy jest szczególnie cenne na przejściach, gdzie nie ma odprawy w jednym miejscu, zatem służby obu krajów nie mają ze sobą bieżącego kontaktu wzrokowego i wyjaśnianie zaistniałych sytuacji wymaga podjęcia konkretnych działań.

Narzędzia walki z drobnym przemytem

W opinii służb operujących na granicy oraz ekspertów stosowane dotąd metody walki z drobnym przemytem – rekwirowanie przemycanego towaru i mandaty – okazywały się nieskuteczne, gdyż osoby zajmujące się tym procederem, nierzadko w imieniu organizacji przestępczych przekazujących im towar i odbierających go po drugiej stronie granicy, wliczały takie ryzyko w koszty działalności.

Wprowadzona w 2013 roku nowelizacja przepisów umożliwiła służbom celnym występowanie do Straży Granicznej o wystawienie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, co w praktyce może oznaczać zakaz wjazdu na terytorium Unii Europejskiej nawet na trzy do pięciu lat (jednak, jak podkreślają nasi rozmówcy w KAS, każda sprawa jest rozpatrywana indywidualnie przez Straż Graniczną). Zagrożenie objęciem wieloletnim zakazem wjazdu do UE skuteczniej odstrasza potencjalnych przemytników niż ryzyko kar finansowych. Jest to skuteczne

przez swoją dotkliwość, jednak nie dotyczy wszystkich podróżnych, a tylko obywateli państw trzecich. Obywatele UE trudniący się drobnym przemytem zagrożeni są nadal wyłącznie mandatami i sprawami karno-skarbowymi. Przedstawiciele służb działających na granicy, z którymi rozmawialiśmy, uważają jednak to rozwiązanie za efektywne i skuteczne narzędzie walki z przemytem.

Aneks 3. Pogranicze polsko-ukraińskie w oczach mieszkańców Przemyśla

Przemyśl okazał się miastem odmiennym od innych miejscowości, gdzie przeprowadzaliśmy wywiady, dlatego też postanowiliśmy ten szczególny przypadek przeanalizować osobno. Ta odmienność dotyczy głównie emocji wokół spornych kwestii związanych z granicą i pograniczem, a także szerzej – z relacjami z Ukrainą. O ile w innych miejscowościach większość ankietowanych osób prezentowała raczej pragmatyczny stosunek do granicy, o tyle w Przemyślu zauważyliśmy większą popularność postaw skrajnych. Nie jest to nowością na tle wcześniejszych badań, które jasno pokazują, że miasto to nigdy nie stanowiło klasycznego przykładu pogranicza. Wynika to z faktu, że obydwa etnosy – polski i ukraiński – traktują Przemyśl jako miasto szczególne dla rozwoju tożsamości narodowej, miasto kresowe, gdzie granice podziału są bardzo ostre. Mimo napięć na tle etnicznym społeczność polska, mniejszość ukraińska oraz społeczność ukraińska po drugiej stronie granicy były w stanie wytworzyć pragmatyczną kolektywną tożsamość, potrzebną im do funkcjonowania w tym wielokulturowym środowisku. Jednak, jak wynika z rozmów przeprowadzonych przez nas w Przemyślu, po 2014 roku zaszły zmiany w postawach i kwestia stosunku do Ukraińców znowu zaczęła być renegocjowana, często w bardzo gwałtowny sposób.

Oto jak nasi rozmówcy z Przemyśla, reprezentujący różne grupy respondentów, tłumaczą przyczyny i dynamikę stosunku do pogranicza i Ukrainy:

> Myślę, że jest gorzej, niż było (...) 10 lat temu. A Przemyśl jest, niestety, tak trudnym miastem, że jeżeli by chcieć te stosunki zepsuć czy podpalić, to tutaj jest idealne miejsce do tego, żeby to zrobić.
>
> Sytuacja polega na tym, że stosunki, zawsze tak było, na samej granicy są najbardziej antagonistyczne, bo w Przemyślu do... dobrego tonu należy mówić, że to jest prawdziwy Polak, to jest... To znaczy ten prawdziwy Polak to jest Polakiem, a ten, który jest tylko Polakiem, to on nie jest Polakiem. Natomiast już dalej od granicy, np. w Rzeszowie czy Kraków, Dębica itd. już tego myślenia takiego nie ma tak ostrego. Tutaj niejako jest, że ja muszę udowodnić swoją polskość, więc muszę udowodnić swoją polskość przez co? Przez wykazanie negatywnego stosunku do Ukraińca. To jest moja legitymacja do polskości. Są takie paradoksy.
>
> Niestety w dalszym ciągu jest bardzo złe przekonanie co do Ukraińców, mimo tego, że żyjemy praktycznie wspólnie razem. Jednak ten element pseudopatriotyzmu nacjonalnego.
>
> Ale takie stereotypy tutaj krążą, wszyscy się tutaj doszukują, czy ktoś jest tym Ukraińcem, czy nie jest, czy ma ukraińskie nazwisko i to tak krąży, niestety, w Przemyślu. Jest widoczne. Jest widoczne, bo są grupy, które nie tolerują totalnie jakiegokolwiek przejawu kultury ukraińskiej, a już nie mówiąc o samych Ukraińcach.

Stereotypy wobec mniejszości ukraińskiej w Przemyślu mają bezpośredni wpływ na poczucie u tej społeczności wykluczenia z przestrzeni publicznej:

> Bo jeżeli byśmy nic nie robili jako społeczność, nie chcieli wykazać czy nie pokazywać swojej kultury czy swojej działalności, wtedy wszystko jest ok, tak. Wszystkie te konflikty tzw. w Przemyślu na tle narodowościowym wynikają wtedy, kiedy zaczynamy czy chcemy normalności.
>
> Wyczuwa się takie napięcie, nawet ta młodzież, która po prostu idzie przez miasto w wyszywankach (ludowych koszulach ukraińskich), to po prostu czasami zakrywa te wyszywanki, żeby nie prowokować, po prostu.

Jednak wielu lokalnych mieszkańców podziela pogląd, że gdyby w mieście doszło do pogłębionego dialogu na tematy historyczne, kampanii społecznych pozwalających na wzajemne poznanie się i przełamanie stereotypów, potencjał konfliktogenny mógłby się zmniejszyć. Przemyśl zaś, tak jak wskazywany przez rozmówców Lublin, mógłby zacząć bardziej korzystać z szans gospodarczych, jakie daje rozwój relacji z Ukrainą.

Aneks 4. Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina: podstawowe informacje

Instytucją zarządzającą programem jest Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, zaś instytucjami krajowymi są: Ministerstwo Spraw Zagranicznych (Białoruś) oraz Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu (Ukraina). Program jest zarządzany przez Wspólny Sekretariat Techniczny, mieszczący się w Centrum Projektów Europejskich w Warszawie, i dzieli się na edycje odpowiadające europejskim perspektywom budżetowym. W 2019 roku końca dobiega trzecia edycja programu, realizowana w latach 2014–2020.

W perspektywie budżetowej 2007–2013 ponad 174 mln euro zostały wydane na 117 projektów. Spośród nich 40 dotyczyło „wzrostu konkurencyjności obszaru przygranicznego" (przedsiębiorczość, turystyka, dostępność: 55,1 mln euro), 26 – poprawy jakości życia (ochrona środowiska i sprawne, bezpieczne granice: 76,5 mln euro), zaś 51 – współpracy sieciowej i inicjatyw społeczności lokalnych (42,5 mln euro). Spośród 117 projektów 74 były dwustronne, polsko-ukraińskie. Jedynie siedem dotyczyło inwestycji w granicę *sensu stricto*, podczas gdy 15 projektów ukierunkowanych było na rozwój turystyki na pograniczu, natomiast aż 26 – na rozwój regionalnych i lokalnych możliwości współpracy transgranicznej.

Ze środków programu (w poprzednich edycjach) dofinansowano m.in. budowę dwóch najnowocześniejszych przejść granicznych na wschodniej granicy Polski, w Dołhobyczowie i Budomierzu. Prace w Dołhobyczowie zostały z PWT PL–BY–UA wsparte kwotą niemal 5 mln euro (przy całkowitym koszcie projektu 5,55 mln euro, dofinansowanie wyniosło 90%). Z tych środków powstały m.in.:

- budynek odpraw pasażerów autobusów,
- budynek kontroli szczegółowej pojazdów,
- pawilony kontroli paszportowo-celnej,
- budynek dla psów służbowych,
- toalety dla podróżnych,
- zadaszenie nad pasami odpraw,
- wiata nad budynkiem kontroli szczegółowej,
- drogi wewnętrzne i place,
- ponadto do budynków zostały doprowadzone instalacje sanitarne, ciepłownicze i wodociągowe, linie elektryczne i telefoniczne, wykonane zostało też odwodnienie dróg i parkingów.

Budowa przejścia granicznego Budomierz–Hruszew została dofinansowana kwotą 5,19 mln euro (cały projekt opiewał na 5,77 mln euro, dofinansowanie wyniosło 90%), z czego sfinansowano:

- roboty instalacyjne i wykończeniowe w budynku administracyjnym o powierzchni 1245 m kw., w pawilonie odpraw oraz w dwóch budynkach kontroli szczegółowej (każdy o pow. 984,7 m kw.),
- budowę drogi wewnętrznej z sześcioma zadaszonymi pasami odpraw samochodów osobowych na wyjeździe z Polski.

Oprócz dużych projektów infrastrukturalnych w badanych przez nas gminach i powiatach dofinansowano m.in.: budowę sieci wodociągowej (Hrubieszów i Włodzimierz Wołyński), modernizację nadgranicznej drogi powiatowej z Hrubieszowa do Dołhobyczowa (Hrubieszów, Dołhobyczów, Mircze, Chorobrów, Sokal) czy usprawnienie gospodarki odpadami (Dołhobyczów i Chorobrów); a także projekty kulturalne:

np. promocję dziedzictwa Twierdzy Przemyśl. W obecnej perspektywie budżetowej gmina Dołhobyczów wspólnie z ukraińskim Chorobrowem ubiega się o dofinansowanie budowy domów kultury w obu miejscowościach (projekt jest na liście rezerwowej).

Autorzy

Marta Jaroszewicz – dr, politolożka, adiunkt badawczy w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego i kierownik projektu „Przyjazna i bezpieczna granica PL–UA" forumIdei Fundacji Batorego. Ekspertka zajmująca się polityką migracyjną, polityką wschodnią Polski i UE. Wieloletnia analityczka Ośrodka Studiów Wschodnich. Pracowała także w Międzynarodowej Organizacji Migracji ONZ oraz w Komisji Europejskiej.

Krzysztof Mrozek – politolog. Specjalizuje się w systemach politycznych i polityce wschodniej. W latach 2012–2019 pracownik Fundacji Batorego, w forumIdei koordynował projekty związane z Europą Wschodnią. Współpracował także z think tankiem VISIO Partii Zielonych Finlandii. Studiował w Warszawie, Tampere i Vaasa. W 2016 roku ukazał się pod jego redakcją raport *Environment in the shadow of politics. 100 years of environmental movements in Russia*.

Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.:

Pamięć i pytania o tożsamość. Polska. Ukraina (2013); publikacja dotycząca polskich i ukraińskich doświadczeń z polityką historyczną w ostatnich dwóch dekadach, roli, jaką ona odgrywa w polityce wewnętrznej i zagranicznej, ukraińskich sporów o przeszłość oraz wpływu pamięci na relacje Ukrainy z sąsiadami. W tomie znalazły się materiały z trzech spotkań zorganizowanych przez Fundację im. Stefana Batorego w 2013 roku: *Forum Polska–Ukraina: Polityka pamięci*, konferencji *Pamięć o XX wieku a współczesność. Ukraińskie spory o przeszłość* oraz debaty *Wołyń i pojednanie*. Opublikowano m.in. wypowiedzi Bogumiły Berdychowskiej, Kostii Bondarenki, Wiaczesława Briuchowieckiego, Mirosława Czecha, Andrzeja Friszkego, Oli Hnatiuk, Jarosława Hrycaka, Łukasza Kamińskiego, Heorhija Kasjanowa, Mykoły Kniażyckiego, Wołodymyra Kułyka, Myrosława Marynowycza, Andrzeja Mencwela, Grzegorza Motyki, Andrzeja Nowaka, Andrija Portnowa, Mykoły Riabczuka, Adama Daniela Rotfelda, Aleksandra Smolara, Maksyma Strichy, Roberta Traby i Tarasa Wozniaka.

Jakub Benedyczak, ***Polska granica w czasie rewolucji ukraińskiej*** (2014); raport przedstawia funkcjonowanie granicy polsko-ukraińskiej podczas dramatycznych wydarzeń rewolucji na kijowskim Majdanie Niepodległości w styczniu i lutym 2014 roku, z uwzględnieniem takich działań, jak: przekazywanie pomocy humanitarnej, transport do Polski rannych podczas protestu, przygotowania do przyjęcia ewentualnych uchodźców. Pokazuje też wpływ, jaki miały te wydarzenia na przepływ ludzi i towarów przez granicę Polski i Ukrainy. Raport sporządzony został przez zespół programu Otwarta Europa w oparciu o wywiady z przedstawicielami polskiej administracji oraz działaczami organizacji pozarządowych zaangażowanych w niesienie pomocy protestującym na Ukrainie.

Polityka bezpieczeństwa. Polska. Ukraina (2015); publikacja poświęcona polityce obronnej oraz zagranicznej Polski i Ukrainy, a także bezpieczeństwu gospodarczemu, energetycznemu i informacyjnemu. W książce znalazły się wybrane

materiały ze zorganizowanego przez Fundację im. Stefana Batorego spotkania *Forum Polska–Ukraina: polityka bezpieczeństwa* oraz z konferencji *Polityka bezpieczeństwa Ukrainy*.

Adam Balcer, Piotr Buras, Grzegorz Gromadzki, Eugeniusz Smolar, ***Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*** (2016); raport poświęcony monitoringowi polskiej polityki zagranicznej. Przestawia założenia ideowe polityki zagranicznej, zwłaszcza europejskiej, prowadzonej przez Prawo i Sprawiedliwość oraz pokazuje zmianę, jaka zaszła w niej pod nowymi rządami.

Marta Jaroszewicz, Ołena Małynowska, ***Najnowsza migracja z Ukrainy do Polski: (nie)stały fenomen?*** (2018); opracowanie opisujące przyczyny, skalę i skutki wynikające z migracji zarówno dla Polski, jak i dla Ukrainy.

Piotr Buras, Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, ***Przemyśleć sojusze*** (2018); analiza ukazująca, że największe niepewności i ryzyka dla Polski związane są dzisiaj nie z polityką naszego wschodniego sąsiada, lecz ze zmianami tektonicznymi, które dokonują się w ramach świata zachodniego. Autorzy zachęcają, by jak najprędzej zastanowić się nad konsekwencjami tej sytuacji dla miejsca naszego kraju w Europie i świecie, a także na nowo przemyśleć naszą politykę zagraniczną oraz jej niektóre dotychczasowe aksjomaty.

Krzysztof Mrozek, ***Reset i kontynuacja. Polityka rządu PiS wobec Białorusi*** (2018); komentarz dotyczący prowadzonej przez rząd PiS polityki normalizacji w relacjach z Białorusią. Autor analizuje sukcesy, np. rosnącą wymianę handlową oraz postęp w kwestii polityki pamięci i nauczania języka polskiego, a także błędy – w tym brak koordynacji w polityce zagranicznej, objawiający się m.in. istnieniem dwóch zespołów parlamentarnych zajmujących się Białorusią.

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, ***Polska wobec Rosji. Radykalizm bez polityki*** (2019); analiza polskiej polityki wobec Rosji. Zdaniem autorki, zamiast hałaśliwych deklaracji moralnego oburzenia, potrzeba więcej konstruktywnej i realistycznej strategii w sferze bezpieczeństwa, a także wobec Ukrainy, sytuacji na rynku dostaw gazu i w innych kwestiach dwustronnych.

Paweł Cywiński, Filip Katner, Jarosław Ziółkowski, ***Zarządzanie strachem. Jak prawica wygrywa debatę publiczną w Polsce*** (2019); analiza zarządzania strachem jako strategii politycznej na przykładzie kampanii antyuchodźczej prowadzonej przez polskich prawicowych polityków w latach 2015–2017.

Fundacja im. Stefana Batorego
Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Granica między Polską a Ukrainą niemal zupełnie zniknęła z debaty publicznej w obu krajach. Tymczasem sytuacja na granicy coraz bardziej się komplikuje. W czasach bezprecedensowej migracji, rosnącej współpracy gospodarczej, ale także wyzwań w wymiarze bezpieczeństwa granica polsko-ukraińska – to, jak jest „urządzana", jaką rolę odgrywa w regionach przygranicznych – ma ogromne znaczenie dla naszych relacji. Granica ta stanowi też swoistą wizytówkę sprawczości polskiego państwa zarówno w Kijowie, jak i w Brukseli. W 2019 roku przeprowadziliśmy na tej granicy szeroko zakrojone badania jakościowe. Na ich podstawie, a także w oparciu o analizę danych urzędowych, podjęliśmy próbę odpowiedzi na pytania: Jak sytuacja na granicy wpływa i może wpływać w przyszłości na stosunki dwustronne? Jak oddziałuje na pogranicze? Jak wygląda i jak powinna wyglądać polityka państwa polskiego w tej sferze, także na poziomie samorządowym? Uzyskana diagnoza posłużyła nam do zaproponowania rozwiązań, które pozwoliłby przekształcić granicę polsko-ukraińską w granicę nowoczesnego sąsiedztwa, rozumianą jako wielowymiarowa, lecz spójna polityka nakierowana na równoważenie wyzwań bezpieczeństwa z wyzwaniami współczesnej mobilności i potrzebami społeczności lokalnych.

ISBN 978-83-66543-02-7