

OTWARTA EUROPA

Warszawa, luty 2013

DEBATA
SEMINARIUM
ANALIZA

DR MAREK **PORZYCKI**

NIE TYLKO SAMOCHODEM

Autor jest pracownikiem naukowym Katedry Polityki Gospodarczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, koordynatorem programów współpracy z ukraińskimi uniwersytetami. Od 1999 r. regularnie kilka razy w roku przekracza granicę polsko-ukraińską pociągiem, samolotem, autobusem, a także pieszo.

Publikacja sfinansowana z dotacji Fundacji Społeczeństwa Otwartego.

Co jeszcze trzeba naprawić na polsko-ukraińskiej granicy?

Celem niniejszego tekstu jest uzupełnienie opublikowanego w maju 2012 r. raportu Fundacji Batorego *Granica do naprawy. Problemy pogranicza Polski i Ukrainy*¹. Raport ten trafnie wskazuje na nieodróżnienie granicy polsko-ukraińskiej i niemożność jej szybkiego przekroczenia jako na jedną z podstawowych przeszkód we współpracy Polski i Ukrainy, jak również jako przyczynę cywilizacyjnego i gospodarczego zapóźnienia rejonów przygranicznych. Trafne są też podsumowujące raport rekomendacje – sytuację można w znacznym stopniu poprawić usprawniając pracę służb granicznych, przy czym istotna poprawa mogłaby nastąpić nawet w razie zmian ograniczonych tylko do strony polskiej. Raport skupił się jednak prawie wyłącznie na przejściach drogowych i kolejkach oczekujących na nich samochodów, pomijając ważną część ruchu osobowego między Polską a Ukrainą, jaką są osoby korzystające z transportu publicznego oraz z pieszego przejścia granicznego Medyka–Szeginie.

Tymczasem dla przeciętnego Polaka wyjazd na Ukrainę samochodem już jest swojego rodzaju aktem odwagi (pozostawiam tu kwestię, czy i na ile to przekonanie jest uzasadnione). Wiele osób jeżdżących na Ukrainę, nawet regularnie, nigdy nie przekracza samochodem wschodniej granicy, nawet jeżeli jest to ich podstawowy sposób poruszania się po Polsce. Można zaryzykować stwierdzenie, że większość osób nie mieszkających w strefie przygranicznej, przekracza granicę z Ukrainą transportem publicznym albo pieszo. Należy też zwrócić uwagę na to, że z transportu publicznego korzystają prawie wszyscy odwiedzający Polskę turyści z Zachodu, którzy pobyt

1 http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Granica_do_naprawy.pdf, przeglądana 12.12.2012.

w Polsce łączą z wypadem na Ukrainę. Podkreślana w raporcie potrzeba udrożnienia granicy polsko-ukraińskiej i stworzenia możliwości jej przekroczenia w szybki i przewidywalny sposób powinna zatem również, a może i przede wszystkim, dotyczyć sprawnego przedostania się do sąsiedniego kraju za pomocą połączeń kolejowych czy autobusowych, a także pieszo lub rowerem. Niestety w obecnej sytuacji takich możliwości drastycznie brakuje.

Zapaść transportu publicznego

Transport publiczny między Polską a Ukrainą znajduje się w głębokiej zapaści. Połączenia kolejowe są rzadkie, drogie i przeważnie w godzinach niepraktycznych dla pasażerów podróżujących bliżej niż np. do Kijowa. Na 5 istniejących kolejowych osobowych przejść granicznych, pasażerskie połączenia na Ukrainę istnieją tylko na 2 przejściach: Dorohusk–Jagodzin (1 połączenie) i Przemyśl–Mościska (od niedawna też tylko 1 połączenie)². W tym drugim przypadku z rozkładu jazdy na 2012/2013 r. zniknęło istniejące od dawna połączenie Kraków–Kijów. W ostatnich latach stopniowo zniknęły lokalne pociągi kursujące na pozostałych przejściach granicznych. Utrzymały się tylko połączenia długodystansowe oferujące wyłącznie drogie wagony sypialne³, do miast położonych bliżej granicy docierające z reguły o niepraktycznej porze. Sytuacja ta jest szczególnie rażąca w przypadku Przemyśla i Lwowa – dwóch dużych miast odległych od siebie o niecałe 100 km, połączonych szerokotorową linią kolejową (szerokie tory dochodzą do stacji Przemyśl Główny). Tendencja do spadku liczby połączeń oznacza, że pasażerski ruch kolejowy między Polską a Ukrainą wpadł już dawno w samonapędzające się błędne koło – ograniczanie połączeń powoduje spadek liczby korzystających z nich pasażerów, co prowadzi do dalszego spadku opłacalności i likwidowania kolejnych połączeń. Nadzieję na przełamanie tej tendencji wiązano z uruchomionym w 2009 r. pociągiem Wrocław–Lwów, z zastosowaniem techniki zmiany rozstawu kół w ruchu. Wkrótce okazało się jednak, że wobec problemów natury technicznej⁴ i organizacyjnej połączenie to wykonywano z reguły składem zawierającym jeden wagon. Na wiosnę 2012 r. na pewien czas ograniczono częstotliwość jego kursowania do co drugiego dnia. Do chwili obecnej nie rozwiązano także w sposób zadowalający problemów z zakupem biletów na powrót z Ukrainy w kasach kolejowych w Polsce (nie wspominając już nawet o sprzedaży internetowej). Niemożliwy jest zakup w Polsce miejscówki na powrót z Ukrainy, co oznacza, że pasażer kupujący bilet na Ukrainę nigdy nie może być pewny możliwości powrotu koleją.

Tylko nieco lepiej wygląda sytuacja z połączeniami autobusowymi⁵. Jest ich co prawda znacznie więcej i są nieco tańsze. Przykładowo, między Przemyślem a Lwowem istnieje 6 połączeń dziennie, a między Lwowem a Krakowem jedno połączenie⁶. Cena biletu autobusowego z Przemyśla do Lwowa wynosi 25 zł, a z Krakowa do Lwowa 110 zł. Większość połączeń jest jednak wykonywanych przez przewoźników ukraińskich i bilety na nie są niedostępne w przedsprzedaży na polskich dworcach autobusowych. Chlubnym, ale wyjątkowym przypadkiem jest sprzedaż biletów przez Internet na połączenie Kraków–Lwów. Rejsowe autobusy są przy tym często przetrzymywane godzinami na granicy, co czyni tę podróż wyjątkowo nieprzewidywalną.

2 Według internetowego rozkładu jazdy <http://rozklad-pkp.pl/>, stan na połowę grudnia 2012 r.

3 Przykładowo, cena biletu II kl. z miejscówką na trasie Kraków–Lwów wynosi ok. 140 zł, na trasie Przemyśl–Lwów – 105 zł.

4 Według informacji uzyskanej w czerwcu 2011 r. od konduktora w pociągu Wrocław–Lwów, PKP Intercity dysponowało wówczas 4 wagonami z odpowiednim systemem zmiany rozstawu kół, z których 1–2 wagony przez większość czasu były w naprawie.

5 Jak funkcjonują w praktyce, można się przekonać czytając tekst A. Szeptyckiego, *Jadąc na pogrzeb*, Nowa Europa Wschodnia, 15.04.2012, http://www.new.org.pl/2012-04-15,jadac_na_pogrzeb.html.

6 Informacja wg strony http://www.pks-przemysl.pl/index.php?url=strony/rozklad_jazdy_miedzynarodowy, oraz z wyszukiwarki na stronie <http://www.rda.krakow.pl/>, przeglądane 12.12.2012.

W kontekście powyższej sytuacji atrakcyjną alternatywę stanowią połączenia lotnicze. Dla wielu lepiej sytuowanych pasażerów stałym sposobem przemieszczania się np. między Krakowem a Lwowem był już od dłuższego czasu przelot liniami PLL LOT z przesiadką w Warszawie. Dla pozostałych pozytywną zmianę przyniosły uruchomione w maju 2012 r. połączenia linii Eurolot na trasie Kraków–Lwów i Wrocław–Lwów, z cenami biletów zaczynającymi się już od 99 zł. Niestety zostają one jednak zawieszane od połowy stycznia 2013 r., z zapowiadaniem powrotu do siatki połączeń od marca 2013 r.⁷ W tej sytuacji jedynym niezagrażonym połączeniem lotniczym między Polską a Ukrainą w cenie przystępnej dla przeciętnego podróżnego jest lot Katowice–Kijów liniami Wizzair, dostępny 4 razy w tygodniu.

Znaczenie piesze go przejścia granicznego w Medyce

Wobec dalece niewystarczających połączeń komunikacyjnych przez granicę wyjątkowo duże znaczenie zyskuje przejście graniczne w Medyce. Jest to jedyne na polsko-ukraińskiej granicy przejście otwarte dla ruchu piesze go⁸. Wbrew pozorom nie pełni ono funkcji wyłącznie lokalnej. Dla wielu niezmotoryzowanych podróżnych z rejonów bardziej odległych od granicy przekroczenie jej pieszo i skorzystanie z często kursujących po obu stronach autobusów jest najszybszą, najtańszą i najbardziej elastyczną możliwością przedostania się między Polską a Ukrainą. Z przejścia tego regularnie korzystają chociażby polscy i ukraińscy studenci oraz wykładowcy biorący udział w programach wymiany i współpracy międzyuczelnianej. Autor tych słów wielokrotnie widział w Medyce także turystów spoza Polski i Ukrainy. Jest to zresztą droga znana od lat na anglojęzycznych forach turystycznych.

Stan przejścia w Medyce

Mimo dokonanych w ostatnich latach inwestycji w budynek odpraw, brak jest jakiegokolwiek postępu organizacyjnego. Piesze przejście w Medyce przekracza się dalej w warunkach urągających wszelkim standardom. Przejście na stronę polską jest przez większość czasu zablokowane przez tłum drobnych przemytników (tzw. „mrówek”), często nietrzeźwych i niekiedy agresywnych. Dla osób o mniejszej sprawności ruchowej albo bardziej wrażliwych, chociażby ze względów zdrowotnych, jest ono w praktyce niedostępne. Dla pozostałych podróżnych przekraczanie granicy w Medyce oznacza szok cywilizacyjny, znaczną stratę czasu i niemożność rozsądnego zaplanowania czasu podróży. W teorii istnieje „zielony pas” dla osób nie mających nic do oclenia, ale dostępny jest on dopiero w samym budynku odpraw. Przed wejściem do Polski, już po polskiej stronie (a zatem na terenie, za który odpowiadają polskie służby) wszyscy tłoczą się w przejściu zwanym w miejscowym żargonie „lejem”, które dosłownie przypomina zagrodę dla zwierząt. Większa jego część nie ma nawet zadaszenia. Funkcjonariusze Straży Granicznej nie utrzymują porządku w kolejce, poza blokowaniem wejścia do samego budynku odpraw i niekiedy tworzeniem „śluz” rozbijających tłum oczekujących na mniejsze części. Drobni przemytnicy tłoczą się w sposób wręcz

7 Informacja ze strony <http://eurolot.com/news/newslis t,587.html>, 27.11.2012.

8 Na konieczność udostępnienia dla ruchu piesze go także pozostałych przejść granicznych wskazywał wielokrotnie Jakub Łoginow w swoich tekstach zamieszczanych głównie na portalu <http://porteuropa.eu/>.

niebezpieczny dla zdrowia. Wejście do samego budynku odpraw odbywa się przez masywne metalowe wejście obrotowe, którego wystające elementy grożą poranieniem osób wepchniętych na nie przez tłum.

Jeszcze kilka lat temu funkcjonariusze SG, na zupełnie uznaniowych zasadach, z reguły przepuszczali turystów spoza strefy przygranicznej obok kolejki drobnych przemytników, co wymagało wspięcia się na niski płótek (było zatem dostępne tylko dla osób w pełni sprawnych ruchowo). Praktyka ta była przeważnie akceptowana przez „mrówki”. Od pewnego czasu funkcjonariusze SG zaczęli stosować tę praktykę mniej chętnie, żądać okazania biletu na pociąg wyjeżdżający z Przemyśla albo w ogóle odmawiać komukolwiek przepuszczenia obok kolejki. Z doświadczeń autora oraz jego znajomych wynika jednoznacznie, że szanse na przepuszczenie bez kolejki zależą głównie od wyglądu odróżniającego się od miejscowej przeciętnej. Szanse na skorzystanie z tego nieoficjalnego ułatwienia są też zdecydowanie większe dla posiadaczy polskiego paszportu, a prawie zerowe dla obywateli Ukrainy. Trzeba tu podkreślić, że praktyka taka spowodowana była jedynie uprzejmością funkcjonariuszy SG dla „wyróżniających się z tłumu” podróżnych. Autor niniejszego opracowania nigdy nie zetknął się – ani osobiście, ani ze słyszenia – z jakimkolwiek praktykami korupcyjnymi na tym tle. Tym niemniej taka dość przypadkowa i arbitralna praktyka powinna zostać zastąpiona przez sprawnie działające rozwiązanie systemowe.

Powyższy stan rzeczy tłumaczony jest przez wiele osób niechętną tolerancją polskich władz dla drobnego przemytu. Z jednej strony należy, według tego tłumaczenia, tolerować drobny przemyt, gdyż jest to podstawowe źródło utrzymania miejscowej ludności, z drugiej jednak kontrole graniczne muszą być na tyle długotrwałe i uciążliwe, aby przemyt ten nie był zbyt łatwy⁹. W imię wąsko pojmowanego interesu mieszkańców przygranicznych miejscowości pomija się jednak przy tym negatywny wpływ niedrożnej granicy na praktycznie wszystkie formy współpracy polsko-ukraińskiej. Co więcej, takie przedstawienie sprawy jest z gruntu fałszywe. W istocie tolerancja dla drobnego przemytu bynajmniej nie pomaga przygranicznym społecznościom, a wręcz im szkodzi. Kto obserwował zachowanie „mrówek” na przejściu w Medyce, ten zda sobie łatwo sprawę, że skutkiem niechętnego przyzwolenia polskich władz na drobny przemyt, oprócz niedrożności przejścia granicznego, jest też demoralizacja mieszkańców przygranicznych miejscowości i ich uzależnienie od drobnego przemytu jako podstawowego źródła dochodu. Brak jest motywacji do poszukiwania alternatywnych źródeł dochodu, gdyż wymagałoby to znacznie więcej wysiłku (w wielu przypadkach zapewne łącznie ze zmianą miejsca zamieszkania). Przemyt koncentruje się na papierosach i alkoholu, więc siłą rzeczy rośnie ich konsumpcja. W miejscowych społecznościach powstaje zniekształcony schemat społecznie akceptowalnych wzorców. Sytuacja ta trwa już na tyle długo, że te schematy są dziedziczone przez kolejne pokolenie.

Rekomendacje

Poniżej wskazanych zostanie kilka rekomendacji, których realizacja znacznie poprawiłaby przepustowość granicy polsko-ukraińskiej

⁹ Tłumaczenie to omawiane jest także w raporcie *Granica do naprawy*, w opracowaniu J. Koniecznej-Sałamatin, *Ruch osobowy przez granicę polsko-ukraińską*, s. 39. Por. też: J. Łoginow, *Granica wstydu*, „Polityka”, 16.11.2011.

dla podróżnych nie korzystających z własnego środka transportu. Podniosłoby to atrakcyjność turystyczną regionu przygranicznego przyczyniając się do jego rozwoju gospodarczego. Jego mieszkańcom pomogłoby to w uzyskaniu źródeł utrzymania niezależnych od drobnego przemytu. Przekraczanie granicy polsko-ukraińskiej powinno docelowo wyglądać tak, aby czymś naturalnym była wycieczka na drugą stronę granicy nawet na kilka godzin, a dla zagranicznych turystów licznie odwiedzających Kraków naturalnym wyborem stało się urozmaicenie pobytu krótkim wypadem do Lwowa¹⁰.

a) Uruchomienie połączenia szynobusowego Lwów–Przemyśl.

Linia kolejowa pomiędzy Przemyślem a Lwowem znakomicie nadaje się do uruchomienia połączenia, które byłoby istotnym praktycznym ułatwieniem w przekraczaniu granicy z Ukrainą, także dla podróżnych spoza strefy przygranicznej. Takie połączenie mogłoby wykorzystać już istniejącą infrastrukturę – szerokie tory prowadzące aż do stacji Przemyśl Główny oraz istniejące na tej stacji kolejowe przejście graniczne. Najlepszym miejscem do zorganizowania odprawy ukraińskiej byłby wydzielony peron na dworcu we Lwowie (szynobus nie zatrzymywałby się wtedy na stacjach pośrednich), ewentualnie istniejące przejście graniczne na stacji Mościska¹¹. Połączenie takie miałoby szansę utrzymać się na rynku pod warunkiem odpowiedniej częstotliwości kursowania (w przybliżeniu co dwie godziny) i skomunikowania z połączeniami z Przemyśla i Lwowa do dalszych części Polski i Ukrainy. Cenę biletu należałoby ustalić na odpowiednio wysokim poziomie, aby nie opłacał się przejazd w celu przemytu dozwolonych dwóch paczek papierosów i litra mocnego alkoholu. Wydaje się, że odpowiednią ceną byłoby 20–25 zł za przejazd w jedną stronę. Należałoby zbadać możliwości sfinansowania takiej inwestycji z unijnych funduszy przeznaczonych na politykę spójności oraz na rozwój współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE.

b) Priorytetowe traktowanie kursowych autobusów.

Kursowe autobusy powinny być traktowane priorytetowo na drogowych przejściach granicznych. Powinno się to wyrażać w możliwości podjechania przez nie bezpośrednio do kontroli i niezwłocznym jej przeprowadzeniu.

c) Otwarcie pozostałych drogowych przejść granicznych dla ruchu pieszego i rowerowego.

d) Otwarcie w określonych atrakcyjnych turystycznie miejscach przejść wyłącznie dla ruchu pieszego i rowerowego.

W niektórych miejscach ze względów ekologicznych nie jest wskazane otwieranie drogowych przejść granicznych, ale do pobudzenia ruchu turystycznego może przyczynić się otwarcie przejść przeznaczonych wyłącznie dla ruchu pieszego i rowerowego, czynnych przez cały rok albo jedynie w sezonie turystycznym. Przykładem takiego miejsca jest przełęcz Beskid położona między Wołosatem w Bieszczadach a Łubnią w zakarpackiej obłasti.

10 Część rekomendacji opiera się na postulatach wysuwanych przez J. Łoginowa w tekstach z portalu <http://porteuropa.eu/ukraina/granica>.

11 Przy planowaniu odprawy granicznej w ruchu kolejowym warto wziąć pod uwagę doświadczenia z uruchomionego w 2010 r. szybkiego połączenia Helsinki–Sankt Petersburg. Na linii przekraczającej zewnętrzną granicę UE i strefy Schengen udało się zorganizować odprawę graniczną i celną w pociągu w czasie jazdy, bez przedłużonych postojów na stacjach granicznych. Informacje o połączeniu zob. na <http://www.vr.fi/en/index/ulkomaat/venaja/allegro.html>.

e) Usprawnienie funkcjonowania pieszego przejścia granicznego w Medyce.

Na pieszym przejściu w Medyce istnieje możliwość znacznej poprawy sytuacji przez usprawnienie działalności polskich służb, nawet bez potrzeby współdziałania strony ukraińskiej. W tym celu należałoby:

– wyznaczyć „zielony korytarz” omijający kolejkę. Nie wystarczy tu jednak standardowe przejście dla osób niemających niczego do oclenia, która to kategoria obejmuje osoby przenoszące towary akcyzowe w ramach bezcłowego limitu¹². Wskazane byłoby raczej powstanie osobnego „zielonego korytarza” dla osób nieprzenoszących żadnych wyrobów akcyzowych, nawet w ramach dozwolonej ilości. Wejście na taki pas osoby przenoszącej jakiegokolwiek towary akcyzowe powinno skutkować cofnięciem do kolejki i karą porządkową.

– konsekwentnie egzekwować zasadę „zero tolerancji dla przemytu”. W przypadku osób regularnie przekraczających granicę w celu przeniesienia dozwolonych ilości towarów akcyzowych należy przeprowadzać kontrole skarbowe na okoliczność prowadzenia przez nich nieopodatkowanego i niezarejestrowanego handlu tymi towarami. Wskazane byłoby także egzekwowanie zasady, że przeniesienie dozwolonej ilości towarów akcyzowych dopuszczalne jest tylko co jakiś czas, aby w ten sposób wykluczyć praktykę regularnego przekraczania granicy z dwiema paczkami papierosów¹³.

– usprawnić kontrolę bagażową. Bagaże podróżnych powinny być prześwietlane przez skanery, a ręcznie przeszukiwane co do zasady tylko w razie wskazania skanera. Byłoby to znacznie szybsze i bardziej efektywne, gdyż skanery są stosunkowo skuteczne w wykrywaniu paczek papierosów i alkoholu.

– aktywnie utrzymywać porządek w kolejce przed budynkiem odpraw. Do tej funkcji należałoby przydzielić większą liczbę funkcjonariuszy SG. Mieliby oni za zadanie m.in. zapewnienie dostępności „zielonego korytarza” oraz przejścia dla osób niepełnosprawnych, egzekwowanie zakazu palenia, usuwanie z kolejki osób agresywnych i nietrzeźwych.

12 Autor usłyszał kiedyś w kolejce: „tu nikt nie ma towarów do oclenia”.

13 Przed przystąpieniem Polski do UE w polskich przepisach istniało ograniczenie pozwalające na bezcłowy przywóz towarów akcyzowych nie częściej niż jeden raz na miesiąc (§ 5 rozporządzenia z 7 grudnia 2001 r. w sprawie zwolnienia od cła towarów przywożonych w bagażu osobistym podróżnego, uchylonego w maju 2004). W obecnych przepisach brak jest wprost takiego ograniczenia. Zarówno w art. 4 i 6 dyrektywy 2007/74/WE z 20 grudnia 2007 r. w sprawie zwolnienia towarów przywożonych przez osoby podróżujące z państw trzecich z podatku od wartości dodanej i akcyzy, jak i w implementującym te przepisy art. 56 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług znajduje się jednak ogólne zastrzeżenie, że zwolnienia stosuje się tylko do przewozu okazjonalnego, niemającego charakteru handlowego. Na gruncie obowiązujących przepisów istnieje zatem oczywista podstawa do zakwestionowania bezcłowego przywozu nawet drobnej ilości towarów akcyzowych przez osoby korzystające z tej możliwości regularnie w krótkich odstępach czasu. Przewóz taki nie jest bowiem zwolnionym od cła i podatku od towarów i usług przewozem okazjonalnym.