



# Jak przywrócić efektywność państwa na granicy polsko-ukraińskiej?

**Marta Jaroszewicz**

Strajki przewoźników i rolników oraz blokady jak w soczewce skupiły na granicy polsko-ukraińskiej kluczowe problemy strukturalne wzajemnych relacji, bolączki obydwu państw i społeczeństw. Doprowadziły do głębokiego kryzysu w relacjach polsko-ukraińskich oraz pokazały osłabioną efektywność państwa polskiego. Jest to w dużym stopniu wynik wieloletnich zaniedbań obydwu państw i braku zainteresowania decydentów sytuacją na granicy, o czym Fundacja im. Stefana Batorego pisała już wielokrotnie. Obecny kryzys powinien skłonić władze polskie i ukraińskie do podjęcia całościowej próby naprawy sytuacji na granicy, zarówno dla ruchu osobowego, jak i towarowego. Będzie ona zapewne trudniejsza teraz, w warunkach pełnoskalowej agresji Rosji, jednak należy ją podjąć.

## Historia kołem się toczy

W 2020 roku pisaliśmy razem z Krzysztofem Mrozkiem: „sytuacja na granicy [polsko-ukraińskiej] coraz bardziej się komplikuje (...) to jak granica jest «urządzana», jaką rolę odgrywa w regionach przygranicznych – ma ogromne znaczenie dla wzajemnych relacji. Granica ta stanowi też swoistą wizytówkę sprawczości państwa polskiego”<sup>1</sup>.

Cytat ten pochodzi z raportu z badań jakościowych nad sytuacją na granicy polsko-ukraińskiej, napisanego na podstawie m.in. prawie sześćdziesięciu wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z przedstawicielami władz centralnych, regionalnych czy lokalnych, ale także z aktywnymi użytkownikami granicy, a zatem osobami, których styl życia predestynuje do częstych podróży przez nią. Raport ten

<sup>1</sup> M. Jaroszewicz, K. Mrozek, *Granica nowoczesnego sąsiedztwa. Jak ją zbudować?*, Warszawa 2020, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/02/Nowoczesna-granica\\_interaktywna1.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/02/Nowoczesna-granica_interaktywna1.pdf) (dostęp tu i dalej: 28 lutego 2024).

wskazywał na brak spójnej polityki granicznej państwa (nastawionej jednocześnie na funkcje kontrolne i liberalizacyjne, przy braku strategicznej wizji zarządzania), a także na słabo rozwiniętą infrastrukturę, małe zainteresowanie władz centralnych problemami granicy i miejscowości przygranicznych, długie kolejki, nieprzejrzyste procedury oraz niski komfort przekraczania granicy.

Jednak problem ten ma znacznie dłuższą historię. W analogicznym raporcie z 2012 roku pod znamienym tytułem *Granica do naprawy. Problemy pogranicza Polski i Ukrainy* Elżbieta Świdrowska, Joanna Konieczna-Sałamatin oraz Paweł Wołoski pisali, że na granicy polsko-ukraińskiej ciągle obserwujemy „stare” problemy: „długie kolejki powodujące wielogodzinne niekiedy oczekiwanie na przekroczenie granicy, przemyt towarów akcyzowych (...) zdarzające się nierzadko przykłady nieuprzejmej obsługi podróżnych”<sup>2</sup>. Autorzy raportu zwracali uwagę przede wszystkim na konieczność rozbudowy niewystarczającej infrastruktury granicznej (nowych przejść granicznych oraz pasów i stanowisk odprawy), a także na wielogodzinne kolejki do odprawy, od lat towarzyszące krajobrazowi przekraczania granicy polsko-ukraińskiej.

Wprawdzie raporty z monitoringu granicy skupiały się głównie na ruchu osobowym, jednak wiele z tych obserwacji ma bezpośredni wpływ na dzisiejszą sytuację związaną z blokadą granicy i strajkami dotyczącymi głównie przewozu towarów.

## Infrastruktura

Jakie są strukturalne uwarunkowania braku nowoczesnej infrastruktury na granicy polsko-ukraińskiej? Obiektywnie rzecz ujmując, po 1991 roku Polska i Ukraina odziedziczyły bardzo skromną infrastrukturę graniczną, która szybko przestała wystarczać w związku z rosnącą dynamiką ruchu na przejściach. Na całej niegdyś granicy polsko-radzieckiej funkcjonowało tylko dziesięć przejść, w tym drogowo-kolejowe w Medyce na kierunku ukraińskim<sup>3</sup>. A przecież wraz z upływem czasu, z jednej strony, Polska stała się dla modernizującej się Ukrainy oknem na Europę, z drugiej jednak – przez lata ruch na tej granicy w dużym stopniu był generowany przez przekroczenia związane z drobnym handlem czy przemysłem.

Przed wybuchem pełnoskalowej wojny na liczącym 535 kilometrów odcinku granicy Polski z Ukrainą było czternaście przejść, w tym osiem drogowych. Już podczas trwania pełnoskalowej agresji w styczniu 2023 roku udało się otworzyć tymczasowo (dla pojazdów ciężarowych) najnowsze przejście drogowe Malhowice-Niżankowice. Zostało ono oddane do użytku w trybie nadzwyczajnym, jego budowa trwa<sup>4</sup>. Wprowadzono też inne nadzwyczajne zmiany: m.in. zwiększono limit ładunków, które mogą być przewożone przez samochody ciężarowe, zadbano o usprawnienie obsługi przejść granicznych. Dotychczas osobowe przejście Dorohusk-Jagodzin zamieniono w przejście dla ruchu towarowego oraz autokarowego<sup>5</sup>. Na przejściu Korczowa-Krakowiec po stronie ukraińskiej utworzono pas do odpraw autokarowych oraz wybudowano nowy terminal<sup>6</sup>. Wreszcie należy podkreślić, że na poziomie

2 J. Konieczna-Sałamatin, E. Świdrowska, P. Wołoski, *Granica do naprawy. Problemy pogranicza Polski i Ukrainy*, red. J. Fomina, J. Konieczna-Sałamatin, Warszawa 2012, [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Granica\\_do\\_naprawy.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Granica_do_naprawy.pdf).

3 Ibidem.

4 Rynek Infrastruktury, *Ciężarówki korzystają już z nowego przejścia Polska – Ukraina*, 13 lutego 2023, <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi-i-autostrady/ciezarowki-korzystaja-juz-z-nowego-przejscia-polska-ukraina---84843.html>.

5 П. Кравчук, *Українсько-польський кордон як ключ до співпраці і виклик (Ukraińsko-polska granica jako klucz do współpracy i wyzwanie)*, listopad 2023, <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2023/11/AZ-ukr-pol-kordon.pdf>.

6 Rynek Infrastruktury, *Ważne przejście drogowe do Ukrainy zwiększa przepustowość*, 16 sierpnia 2022, <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi-i-autostrady/wazne-przejscie-drogowe-do-ukrainy-zwieksza-przepustowosc-82565.html>.

strategicznym Polska szybko zareagowała na unijną inicjatywę dróg solidarności łączących Ukrainę z Europą i rozpoczęła realizowanie wspólnych inicjatyw w ramach unijnego programu „Connecting Europe Facility”, w tym modernizację dróg, uruchomienie aplikacji mobilnej dla kierowców, rozpoczęcie budowy terminala drogowego w Okopach (obok przejścia w Dorohusku)<sup>7</sup>.

## Jaka przepustowość granicy?

Trudno ocenić, ile powinno być przejść na granicy polsko-ukraińskiej, jeśli się chce zapewnić płynność ruchu oraz w miarę uniezależnić handel transgraniczny od takich sytuacji nadzwyczajnych jak strajki. Nasze badanie z 2020 roku jasno wskazywało na potrzebę wykonania studium wykonalności przejść wraz z określeniem pożądanego stanu ich przepustowości. Problem kilkugodzinnych, a w przypadku ruchu towarowego kilkudniowych (lub dłuższych podczas blokady granicy w listopadzie 2023–styczniu 2024 roku) kolejek istnieje już od wielu lat. Od dawna podaje się też argument, że przed wejściem Polski do strefy Schengen na granicy polsko-niemieckiej o podobnej długości było trzy razy więcej przejść granicznych<sup>8</sup>.

Budowa nowych przejść jest to zatem pewna droga do przezwyciężenia obecnego impasu, jednak dotychczasowe trudności pozwalają wątpić, aby mogło to nastąpić w perspektywie następnych 10–15 lat. Wszystkie dotychczas wybudowane przejścia miały bardzo duże opóźnienia w realizacji, a proces decyzyjny w sprawie ich powstania okazał się długi, mało przejrzysty i zależał przede wszystkim od siły przebiecia zainteresowanych władz lokalnych<sup>9</sup>.

Ponadto do czasu wybuchu pełnoskalowej wojny Ukraina nie wyrażała aktywnej postawy w sprawie budowy nowych przejść. Dotychczas wszystkie nowe przejścia powstawały przy wykorzystywaniu środków polskich. Kolejną kwestią pozostaje synchronizacja modernizacji przejść granicznych, tak aby analogiczne zmiany zachodziły po obydwu stronach granicy, co w przeszłości nie zawsze miało miejsce. Problemem jest też kwestia dojazdu: w zdecydowanej większości do przejść prowadzą wąskie drogi, często o złej nawierzchni (zwłaszcza po stronie ukraińskiej).

Wraz z rosyjską pełnoskalową agresją przeciw Ukrainie i niemożnością przewożenia towarów przez Morze Czarne (korytarz ten został częściowo przywrócony na początku tego roku) znacząco zmienił się charakter ruchu przez przejścia na granicy polsko-ukraińskiej. O ile na tym odcinku wcześniej dominował ruch osobowy (aż 22 mln przejść w 2018 roku), a ruch towarowy nie miał strategicznego charakteru<sup>10</sup>, o tyle po 24 lutego 2022 roku Polska stała się dla Ukrainy głównym partnerem handlowym, jeśli chodzi o eksport, oraz drugim z kolei, jeśli chodzi o import<sup>11</sup>. Według najnowszych danych łącznie przez pierwsze sześć miesięcy 2023 roku na granicy z Ukrainą, a zatem przed blokadą granicy, odnotowano ponad pół miliona przekroczeń przez samochody ciężarowe: 221,2 tys. przyjazdów do Polski (wzrost o 22% w porównaniu do 2022 roku) i 280,3 tys. wyjazdów z Polski (wzrost o 36,1%)<sup>12</sup>. Wprowadzony w kwietniu 2023 roku zakaz sprzedaży do Polski niektórych gatunków zbóż i roślin oleistych oraz protest przewoźników znacząco wpłynęły zatem na handel zagraniczny Ukrainy i dochody

7 Rynek Infrastruktury, *GDDKiA – jakie inwestycje na granicy ukraińskiej?*, 10 czerwca 2023, <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi-i-autostrady/gddkia--jakie-inwestycje-na-granicy-ukrainskiej-86288.html>.

8 M. Jaroszewicz, K. Mrozek, *Granica nowoczesnego sąsiedztwa...*, op. cit.

9 Ibidem.

10 Ł. Kuś, *Przepustowość przejść na granicy polsko-ukraińskiej wymaga lepszej koordynacji działań*, <https://intermodalnews.pl/2023/10/20/przepustowosc-przejsc-na-granicy-polsko-ukrainskiej-wymaga-lepszej-koordynacji-dzialan>.

11 П. Кравчук, *Українсько-польський кордон...*, op. cit., s. 5.

12 Za: Bunasta, *Ruch towarowy na granicy z Ukrainą wyraźnie przekroczył poziomy sprzed wojny*, 1 sierpnia 2023, <https://www.bunasta.eu/blog-pl/ruch-towarowy-na-granicy-z-ukraina-wyraznie-przekroczyl-poziomy-sprzed-wojny>.

budżetu<sup>13</sup>. Z drugiej strony, choć Ukraina jako partner ma mniejsze znaczenie w polskim handlu ogólnym, to Polska odnotowuje bardzo korzystne dodatnie saldo w obrocie handlowym z tym krajem<sup>14</sup>.

## Peryferyjność granicy i współpraca polsko-ukraińska

Gdy patrzy się na historię funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej, wydaje się, że poza kwestiami infrastrukturalnymi (łatwiej zablokować granicę z małą liczbą przejść, do których prowadzą wąskie drogi niższej rangi) fakt, że blokady i strajki przyczyniły się do tak dużych strat politycznych i społecznych (poza czysto handlowymi), wynika z charakteru tej granicy i pogranicza. Przede wszystkim należy wspomnieć o dotychczasowej peryferyjności tego obszaru. Eksperti, z którymi rozmawialiśmy w 2020 roku, uważali, że poza okresem mistrzostw Euro 2012 problemy wokół granicy nie stanowiły ważnej politycznie kwestii ani na poziomie centralnym, ani nawet wojewódzkim. Dlatego zarówno mieszkańcy, jak i władze lokalne czuły się pozostawione same sobie, co także wiąże się z niewystarczającymi środkami na utrzymanie terenów wokół przejść czy kompletowanie personelu służb kontrolnych<sup>15</sup>.

Prowadzone po stronie polskiej badania od lat potwierdzają, że mieszkańcy pogranicza mają dominujące poczucie peryferyjności i niezrealizowanych możliwości. Elżbieta Świdrowska w swojej analizie z 2012 roku pokazywała, że mieszkańcy lokalnych miejscowości przygranicznych postrzegają granicę raczej jako coś negatywnego, zaś władze lokalne – jako obciążenie. Przez lata granica ta była uważana za szlak przemytu towarów akcyzowych, w dużym stopniu uprawianego przez tzw. mrówki, a zatem osoby regularnie przekraczające granicę i przenoszące dozwoloną ilość papierosów czy alkoholu. Mimo wielu zmian, w tym likwidacji przemytu jako zjawiska masowego, wśród mieszkańców narosło przekonanie, że granica jest czymś osobnym – czymś, czym oni niekoniecznie się interesują.

Ponadto osoby przekraczające granicę, z którymi rozmawiałam przed 24 lutego 2022 roku, ale też teraz, często podkreślają niejasność procedur granicznych i nieprzewidywalność sytuacji na granicy. Ta nieprzewidywalność w przeszłości powodowała tworzenie się różnego rodzaju systemów kolejkowych, co prawda penalizowanych przez służby graniczne, ale jednak uciążliwych dla miejscowej społeczności. Wydaje się, że ten klimat peryferyjności w połączeniu z istnieniem zjawisk kolejek jako czegoś normalnego mógł mieć wpływ na to, że praktyki blokowania czy tzw. społecznej kontroli na granicy znalazły tam podatny grunt. To obywatelki/obywatele Ukrainy dominują wśród osób przekraczających tę granicę, dlatego poczucie nieprzejrzystości i niesprawiedliwości często nabiera wymiaru narodowego czy wręcz odbierane jest jako przejaw dyskryminacji na tle etnicznym.

Jeśli chodzi o historię współpracy pomiędzy władzami ukraińskimi a polskimi, to zdecydowanie lepiej wygląda współpraca operacyjna. Polska jest w Unii Europejskiej prekursorką, jeśli chodzi o procedurę tzw. odprawy w jednym miejscu, a zatem odprawy, gdy służby graniczne i celne obydwu państw dokonują kontroli na stanowiskach ulokowanych obok siebie po tej samej stronie granicy. Jednak papierkiem lakmusowym pokazującym, czy władzom obydwu państw uda się nawiązać bardziej długotrwałą i kompleksową współpracę, jest to, jak ostatecznie zostanie rozwiązana tzw. kwestia polskiego kredytu na rozbudowę infrastruktury granicznej, którego Polska udzieliła Ukrainie jeszcze w 2015 roku, lecz który dotychczas nie został wykorzystany przez stronę ukraińską<sup>16</sup>. Jak na razie informacje nie są

13 S. Matuszak, *Słabnący eksport: handel zagraniczny Ukrainy w drugim roku wojny*, Analizy OSW, 22 stycznia 2024, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2024-01-22/slabnacy-eksport-handel-zagraniczny-ukrainy-w-drugim-roku-wojny>.

14 M. Marszałkowski, *Czym handluje Polska z Ukrainą? Bilans jest rekordowo korzystny dla Polski*, 22 lutego 2024, <https://www.polon.pl/gospodarka/czym-handluje-polska-z-ukraina-bilans-jest-rekordowo-korzystny-dla-polski>.

15 M. Jaroszewicz, K. Mrozek, *Granica nowoczesnego sąsiedztwa...*, op. cit., s. 20–21.

16 П. Кравчук, *Українсько-польський кордон...*, op. cit.

optymistyczne: po ośmiu latach od rozstrzygnięcia przetargu strona ukraińska zerwała umowę na rozbudowę przejść w Szeginie, podpisaną z jedną z polskich firm<sup>17</sup>.

## Co można zrobić?

Polska powinna utrzymać kanały solidności pozwalające na transport ukraińskich towarów za granicę, w szczególności sprawny transport pomocy wojskowej i humanitarnej. Dalsza przyszłość i bezpieczeństwo Ukrainy w obecnej sytuacji w dużym stopniu zależą od doraźnych kanałów transportu przez Polskę. Tak jak pisała Fundacja Batorego w komunikacie przewodniczącego Rady Fundacji i prezesa Zarządu: „Dlatego też w interesie Polski i państw europejskich jest wsparcie militarne i gospodarcze dla Ukrainy. Wsparcie to musi być oparte na racjonalnych zasadach. Ramy racjonalności powinna wyznaczać analiza oparta na faktach oraz interes państwa, a nie fałszywe informacje i interesy konkretnych grup zawodowych lub społecznych. Grupy te mogą zabiegać o swój interes, korzystając z praw i wolności przysługujących w demokratycznym państwie prawnym, jednak środki użyte w tym celu nie mogą zagrażać interesowi ogólnemu i bezpieczeństwu państwa”<sup>18</sup>.

Wcześniejsze zaniedbania, a przede wszystkim nieprzywiązywanie przez decydentów wagi do kwestii granicy, niewystarczająca koordynacja na poziomie krajowym, ale także brak długotrwałej i efektywnej współpracy polsko-ukraińskiej – to wszystko z pewnością przyczyniło się do obecnej sytuacji, gdy strajki przewoźników, a potem rolników dość szybko zdestabilizowały możliwość sprawnego i szybkiego przewożenia towarów z/do Ukrainy. Większość przejść nie rozdziela ruchu osobowego i towarowego, dlatego sytuacja ta negatywnie wpłynęła też na postrzeganie granicy przez osoby podróżujące w ruchu osobowym.

Decyzja władz polskich o wpisaniu przejść granicznych oraz dróg do nich prowadzących na listę infrastruktury krytycznej, a zatem infrastruktury szczególnie chronionej jako niezbędnej do funkcjonowania państwa, jest krokiem we właściwym kierunku. Kolejnym powinno być postawienie kwestii granicy jako kluczowego problemu relacji Komitetu Gospodarczego Polski i Ukrainy oraz zespołu ds. zagospodarowania granicy państwowej. Kwestie granicy powinny być rozpatrywane w kontekście rezyliencji (odporności), a zatem zwiększonej analizy ryzyka, umiejętności przeciwdziałania zagrożeniom i szybkiej likwidacji ich skutków.

Dalsze kroki powinny dotyczyć zmniejszenia napięć społecznych związanych z granicą poprzez jasne oddzielenie kwestii przekraczania granicy i jej przepustowości od problemu tranzytu czy handlu z Ukrainą. W tym celu najbardziej wskazane byłyby dalsze działania na rzecz przeniesienia strajków poza granicę, zwiększenie personelu i szybkości procedury kontroli, a tam, gdzie to możliwe, przeniesienie procedur celnych poza obszar przejścia. Należy też przede wszystkim zadbać o potrzeby kierowców, a w tym celu zainwestować w parkingi, toalety i inne niezbędne miejsca. To samo dotyczy ruchu osobowego, w tym polepszenia jakości obsługi podróżnych oraz zadbania o ich potrzeby w trakcie przebywania na granicy. Rząd oraz władze regionalne i lokalne muszą też zadbać o lepszą komunikację zarówno z lokalnymi społecznościami, jak i osobami podróżującymi.

17 *Ukraina zrywa umowę z polską firmą. Szuka nowego chętnego na rozbudowę przejścia granicznego*, Money.pl, 19 czerwca 2023, <https://www.money.pl/gospodarka/ukraina-zrywa-umowe-z-polska-firma-szuka-nowego-chetnego-na-rozbudowe-przejscia-granicznego-6910660502596256a.html>.

18 A. Rychard, E. Bendyk, *Wojna – nasza sprawa*, 21 lutego 2024, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/wojna-nasza-sprawa>.

Jeśli chodzi o dalszą perspektywę, to należy wrócić do strategicznej oceny pożądanej przepustowości granicy, tak by wreszcie zlikwidować kolejki i zapewnić sprawne przekraczanie granicy. Niezależnie od tego, jak zostaną rozwiązane problemy sprzedaży ukraińskich produktów rolnych do Unii Europejskiej, na pewno po zakończeniu działań wojennych pozostanie wzmożony ruch osobowy, a także część ruchu towarowego<sup>19</sup>.

**Marta Jaroszewicz** – adiunktka w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, kierowniczka Zespołu Polityki Migracyjnej. Członkini Rady Naukowej dyscyplin nauki o polityce i administracji oraz nauki o bezpieczeństwie kadencji 2021-2024. Wcześniej wieloletnia badaczka w Ośrodku Studiów Wschodnich, kierowniczka projektów w Międzynarodowej Organizacji Migracji, Komisji Europejskiej i Fundacji im. Stefana Batorego.

---

19 Autorka chce podziękować Katerynie Pryszczepie za cenne dyskusje towarzyszące pisaniu tego tekstu.

**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

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



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Joanna Liczner  
Warszawa 2024  
ISBN 978-83-67750-70-7