

Karol Kamiński

MAŁY RUCH GRANICZNY – ZARYS HISTORYCZNY NA PRZYKŁADZIE POLSKO-NIEMIECKIM

Wprowadzenie

Rzeczypospolita Polska po 2004 roku zawarła trzy umowy o małym ruchu granicznym (MRG): z Ukrainą, Białorusią i Rosją. Na podstawie analizy dokonanej w artykule *Mały ruch graniczny – wybrane akty prawne*¹ oraz po zapoznaniu się z innymi dokumentami możemy przypuszczać, że odniesienie do dorobku dwudziestolecia międzywojennego w procesie tworzenia umów o małym ruchu granicznym po wejściu Polski do Unii Europejskiej było znikome bądź w ogóle nie wystąpiło. Przyczyny takiego stanu należy upatrywać w obowiązującym Rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 20 grudnia 2006 roku, w którym ustanowiono przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i jednocześnie dokument ten zmienił postanowienia Konwencji z Schengen. Według tego aktu prawnego „państwa członkowskie powinny mieć możliwość utrzymania lub zawierania, w razie potrzeby, umów dwustronnych z sąsiadującymi państwami trzecimi, pod warunkiem że takie umowy są zgodne z przepisami ustanowionymi w niniejszym rozporządze-

¹ K. Kamiński, *Mały ruch graniczny – wybrane akty prawne*, w: *Zeszyty Koła Naukowego Prawa Krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, t. 2, red. A. Bosiacki, Warszawa 2013.

niu”². Dokument ten określa sfery, do których Polska, zawierając umowę o MRG z innym państwem, musiała się dostosować. Rozporządzenie określa: warunki wjazdu³; długość pobytu w strefie przygranicznej⁴; kontrolę wjazdową i wyjazdową⁵; zabezpieczenia i specyfikację technicznego zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG⁶, jak też potrzebne dokumenty⁷ oraz warunki wydania⁸ i ważność zezwolenia⁹; reguluje również inne kwestie. Niedogodny artykuł, do którego należało się zastosować, dotyczył wielkości strefy przygranicznej zdefiniowanej jako obszar sięgający do 30 km od granicy. Jeżeli miałyby to doprowadzić do podziału jednostek administracyjnych, które będą uznane za strefę przygraniczną przez oba państwa, możliwe jest jej rozszerzenie do 50 km¹⁰. Przepis ten w trakcie negocjacji polsko-ukraińskiej i polsko-rosyjskiej umowy o MRG blokował postulat rozszerzenia tych stref o obszar sięgający ponad 50 km od granicy państwowej. Z tym, że kasus polsko-rosyjski został uznany za szczególny i do ogólnej definicji „strefy przygranicznej” rozporządzenia 1931/2006 został dopisany obwód kaliningradzki i wymienione polskie powiaty. Proces negocjacyjny w przypadku „umowy rosyjskiej” wydłużył się, gdyż należało wprowadzić zmiany w rozporządzeniu, które musiały zostać zatwierdzone przez poszczególne państwa członkowskie Wspólno-

² Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 20 grudnia 2006 r., ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 405 z 30 grudnia 2006.

³ Minimalny okres zamieszkiwania przez osobę ubiegającą się o wydanie karty MRG w strefie przygranicznej został ustalony na co najmniej roczny. Ibidem, art. 3 ust. 6.

⁴ Czas trwania pobytu osoby przekraczającej granicę w strefie przygranicznej drugiego państwa nie może przekraczać trzech miesięcy. Ibidem, art. 5.

⁵ Przekraczając granicę należy posiadać odpowiednie dokumenty, nie można figurować w Systemie Informacji Schengen z wpisem zakazującym wjazd oraz nie można „stanowić zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z państw członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych państw członkowskich”. Ibidem, art. 14.

⁶ Ibidem, art. 8.

⁷ Ibidem, art. 7.

⁸ Ibidem, art. 9.

⁹ Termin ważności zezwolenia nie może być krótszy niż rok i nie dłuższy niż pięć lat. Ibidem, art. 10.

¹⁰ Ibidem, art. 3 ust. 2.

ty¹¹. W umowie polsko-ukraińskiej nie znalazł się punkt poszerzający terytorium strefy przygranicznej, tym samym Lwów nie mógł zostać włączony do niej. Część zapisów zawartych w rozporządzeniu 1931/2006 jest skopiowana do umów podpisanych z Ukrainą, Białorusią i Rosją, inaczej być nie mogło, gdyż Polska jako kraj członkowski UE jest zobowiązana do przestrzegania prawa unijnego, które zabezpiecza zewnętrzne granice Wspólnoty.

W opracowaniach na temat małego ruchu granicznego brakuje odniesienia do jego historii, chociaż Polska jako kraj ma długoletnią tradycję tego rodzaju ruchu granicznego sięgającą dwudziestolecia międzywojennego (np. umowa z Czechosłowacją [1925] czy Królestwem Rumunii [1929]). Pierwszą umową o małym ruchu granicznym II RP zawarła z Republiką Weimarską 30 grudnia 1924 roku, od tego czasu upłynęły 92 lata. W rocznicę tego wydarzenia warto podkreślić istotę zawartych postanowień, dzięki którym możemy dowiedzieć się, jak funkcjonował MRG na pograniczu polsko-niemieckim. Rozwiązania zawarte w prezentowanych poniżej umowach można również przełożyć na realne rozwiązania służące konstruowaniu nowych umów międzynarodowych bądź w wprowadzaniu poprawek do już obowiązujących.

Granica polsko-niemiecka

Polsko-niemiecka granica państwowa w literaturze przedmiotu została omówiona z wielu perspektyw. Najbardziej znaną i cenioną pracą historyczną dotyczącą zmian zachodzących na tym polu jest m.in. publikacja Gerarda Labudy *Polska granica zachodnia – Tysiąc lat dziejów politycznych* (Poznań 1971 i 1974). Samo zagadnienie granicy czy też małego ruchu granicznego można rozpatrywać z rozmaitych punktów widzenia¹², niniejsze opracowanie kładzie szczególny nacisk na elemen-

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1342/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną, Dz.U. L 347/41 z 13 grudnia 2011.

¹² „[...] gospodarczego, demograficznego, historyczno-osadniczego, prawnego, politycznego, historyczno-kulturowego, kościelnego, językowego, etnograficznego itp.”. Cytat za: G. Labuda, *Polsko-niemieckie rozmowy o przeszłości*, Instytut Zachodni, Poznań 1996, s. 503.

ty prawne – konwencje zawarte między II RP a Republiką Weimarską w 1924 roku i Rzeszą Niemiecką w 1931 roku, oraz umowę asygnowaną między III RP a RFN w 1992 roku.

Po zakończeniu I wojny światowej na mapie politycznej Europy odrodziły się i powstały nowe państwa. Polska odzyskała niepodległość 11 listopada 1918 roku, lecz kształt granic polskiej państwowości nie był rozstrzygnięty. Decyzje w tej kwestii zostały unormowane z państwami niegdyś zaborczymi, z Austrią w Saint Germain en Laye (2 czerwca 1919), z Węgrami w Trianon (4 czerwca 1920), z Rosją i Ukrainą w Rydze (18 marca 1921) oraz z Niemcami w Wersalu (26 czerwca 1919). Przy zawieraniu umów z Austrią, Węgrami i Niemcami „kierowano się dwoma kryteriami: (a) mocarstwowymi na granicy zachodniej (Alzacja i Lotaryngia wróciły do Francji, Eupen-Malmedy do Belgii), albo (b) historycznymi i językowo-narodowymi (w Europie środkowej i południowej)”¹³.

W wyniku traktatu wersalskiego Niemcy utraciły wszystkie kolonie zagraniczne oraz 13% terytorium europejskiego¹⁴. Polsce przypadł spory region wschodnich Niemiec. W historiografii niemieckiej tamtego okresu Polska była uważana za państwo sezonowe, a granica była nazywana „krwawą” lub „płonącą”¹⁵. W wytyczaniu granic sugerowano się plebiscytami organizowanymi na terenach pogranicznych, jak również postanowieniami ogólnymi. Powstało Wolne Miasto Gdańsk pod zwierzchnictwem Ligi Narodów. Prusy Wschodnie pozostały częścią Rzeszy, będąc tym samym jej eksklawą. Ziemie te było oddzielone tzw. korytarzem pomorskim, który umożliwiał dostęp II RP do Morza Bałtyckiego¹⁶. W wyniku wytyczenia nowych granic Polskę zamieszkiwała mniejszość niemiecka (według polskich danych: 0,8 mln, według niemieckich danych: 1,15 mln), a Niemcy mniejszość polską (według polskich danych: 0,9 mln, według niemieckich danych: 0,2 mln)¹⁷. Od-

¹³ G. Labuda, *Polsko-niemieckie rozmowy...*, s. 510.

¹⁴ J. Krasuski, *Stosunki polsko-niemieckie w latach 1919–1932*, w: J. Krasuski, G. Labuda, A.W. Walczak (red.), *Stosunki polsko-niemieckie w historiografii*, Instytut Zachodni, Poznań 1991, s. 7.

¹⁵ *Ibidem*, s. 11.

¹⁶ *Ibidem*, s. 11–12.

¹⁷ G. Labuda, *Polsko-niemieckie rozmowy...*, s. 510.

rodzenie Rzeczypospolitej oraz nowy kształt granic z Niemcami (oraz innymi sąsiadami) spowodował wprowadzenie przepisów ułatwiających przekraczanie granicy na terenach przygranicznych tak, aby danej ludności żyło się funkcjonalniej i żeby granica nie stała się barierą dzielącą ludność. Rezultatem tego były zawarte umowy opisywane poniżej, służące za przykład konwencji o małym ruchu granicznym zawieranych w tamtym czasie.

Umowa o małym ruchu granicznym zawarta w 1924 roku

Powodem asygnowania konwencji między Polską a Niemcami o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, z 30 grudnia 1924 roku¹⁸, było pragnienie zapewnienia mieszkańcom pogranicza ułatwienia w ruchu granicznym¹⁹. Umowa jest podzielona na trzy rozdziały: I. Ułatwienia osobiste; II. Ułatwienia rzeczowe; III. Postanowienia ogólne i końcowe; łącznie 31 artykułów.

Strefa małego ruchu granicznego obejmowała obszar w odległości 10 km od granicy polsko-niemieckiej w obrębie powiatów granicznych (czyli tych, które bezpośrednio przylegały do polsko-niemieckiej granicy bądź sąsiadujących z innym powiatem, lecz nie dalej niż 10 km od granicy)²⁰. Z małego ruchu granicznego mogły zostać wyłączone poszczególne miejscowości czasowo bądź na stałe²¹. Umowa ta dotyczyła całej granicy polsko-niemieckiej wynoszącej 1912 km²². W rzeczy-

¹⁸ Konwencja między Polską a Niemcami o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w Gdańsku dnia 30 grudnia 1924 r., Dz. U. R. P. nr 65, poz. 383.

¹⁹ 31 grudnia 1924 roku miały wygasnąć dwie konwencje o ułatwieniu w ruchu granicznym z 23 kwietnia 1922 roku podpisana w Poznaniu i o górnośląskim pasie granicznym z 23 lutego 1924 roku zawarta w Warszawie. Zob. w: ibidem, tekst wprowadzający do umowy. „Ponieważ jednak te dwie umowy były po raz ostatni przedłużone do 1.XI.1925, a Konwencja gdańska weszła w życie dopiero 7.VII.1926, przez ten okres przeszło ośmiu miesięcy Układ poznański był stosowany na mocy zgody obu Rządów, wyrażonej w formie wymiany Not, dokonanej przez Pełnomocników we wrześniu 1925” – czytamy w komentarzu prawniczym. Zob. J. Makowski, *Umowy międzynarodowe Polski 1919–1934*, Warszawa 1935, nr 81, s. 139.

²⁰ Konwencja między Polską a Niemcami..., art. 1.

²¹ Ibidem, art. 26 ust. 1.

²² „Z zastrzeżeniem następujących postanowień: I. Postanowienia artykułu 1 Układ o górnośląskim pasie pogranicznym z 23 lutego 1924 pozostają w mocy. Zamiast granicznych obwodów celnych w myśl Rozdziału II niniejszej Konwencji ustanawia się specjal-

wistości jednak mieszkańcy pasa przygranicznego mogli przekraczać granicę na podstawie przepustki w obrębie sąsiadujących powiatów granicznych.

Dokumentem umożliwiającym przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego była specjalna przepustka trzech rodzajów: (1) jednorazowa; (2) stała; (3) gospodarcza. O wydanie takiego zezwolenia mogły się ubiegać osoby zamieszkujące strefę przygraniczną od przynajmniej trzech miesięcy, z wyłączeniem urzędników, którzy nabywali to prawo w dniu rozpoczęcia służby. Przepustka uprawniała „do przekraczania granicy w określonych punktach przejściowych piechotą, konno, na rowerze, wozem, saniami, samochodem lub koleją”²³. Przepustka jednorazowa była ważna 14 dni od momentu jej wystawienia, uprawniała do przebywania w strefie granicznej do trzech dni z tym, że dzień pierwszy przekroczenia granicy nie był liczony²⁴, koszt wyrobienia wynosił 0,50 złotych polskich²⁵. Ważność przepustki stałej była określona na trzy miesiące, okres przebywania w strefie granicznej był taki sam jak w przypadku przepustki jednorazowej²⁶, jednak koszt wyrobienia nieco wyższy i wynosił 3 złote polskie²⁷. Do celowo przepustki wydawano osobom, które „dla celów zawodowych, gospodarczych, kościelnych lub innych szczególnych powodów, muszą częściej przekraczać granicę”²⁸. Przepustka gospodarcza²⁹ była ważna na dany rok kalendarzowy³⁰, mogli ją uzyskać „właściciele gruntów, członkowie ich rodzin, jak również osoby, najęte w ich gospodarstwie, [...] o ile ich grunt albo grunty stanowiące całość gospodarczą, prze-

ny pas pograniczny dla tej części granicy, na którą rozciąga się Konwencja Górnośląska z 15 maja 1922. [...] II. Postanowienia Konwencji Górnośląskiej z 15 maja 1923, dotyczące kart cyrkularnych, pozostają w mocy” – art. 24.

²³ Konwencja między Polską a Niemcami..., art. 2.

²⁴ Ibidem, art. 6.

²⁵ Ibidem, art. 12 ust. 1.

²⁶ Ibidem, art. 7.

²⁷ Ibidem, art. 12 ust. 1.

²⁸ Ibidem, art. 7.

²⁹ Stosowane są „tylko do takich gruntów, co do których w dniu 15 września 1922 istniały warunki, wymagane do wystawienia przepustek gospodarczych. W odniesieniu do tej części granicy, na której rozciąga się polsko-niemiecka Konwencja Górnośląska z 15 maja 1922, obowiązuje termin 1 stycznia 1922” – art. 8 ust. 2.

³⁰ Konwencja między Polską a Niemcami..., art. 8 ust. 3.

cięte są przez granice”³¹, koszt wyrobienia przepustki wynosi 4 złote polskie³².

„Przepustki muszą zawierać: a) imię i nazwisko, stanowisko lub zawód, miejsce i datę urodzenia oraz miejsce zamieszkania okaziciela; b) cel (powód) podróży; c) miejsce przekroczenia granicy; d) oznaczenie powiatów, w których obrębie przepustka jest ważna; e) ograniczenia prawa przebywania po drugiej stronie granicy zarówno co do miejsca, jak i co do czasu, wynikające bądź z celu podróży, bądź z innych powodów; f) wzmianki o osobach młodocianych, mających ewentualnie towarzyszyć”³³; do przepustki należało dołączyć zdjęcie wnioskodawcy, chyba że ten posiadał inny dokument urzędowy ze zdjęciem³⁴. Osobom do 12 roku życia nie były wydawane przepustki (z wyjątkiem szczególnych sytuacji), dopisywano je do przepustki osoby dorosłej³⁵. Przepustki wydawały władze administracyjne pierwszej instancji³⁶ terytorium zamieszkiwania wnioskodawcy³⁷, w szczególnych zaś wypadkach inny organ³⁸.

„Przepustki graniczne, z wyjątkiem przepustek gospodarczych, uprawniają do przekraczania granicy w punktach, w nich podanych i uznanych za punkty przejściowe przez obie Strony kontraktujące. Bez powodu nie wolno w przepustce podawać innego punktu przejściowego, jak tylko punkt, najbliżej położony od miejsca zamieszkania starającego się o przepustkę”³⁹. Osoby posiadające przepustki gospodarcze mogą przekraczać granicę w innych miejscach po ich ówczesnym uzgodnieniu przez władze celne obu Stron umowy⁴⁰. Granicę na podstawie przepustek można było przekraczać od 1 kwietnia do 30 września w godzinach 6.00–20.00 i od 1 października do 31 marca między

³¹ Ibidem, art. 8 ust. 1.

³² Ibidem, art. 12 ust. 1. Inne opłaty za wydanie przepustki niż wyżej wymienione nie mogą być pobierane – art. 12 ust. 2.

³³ Ibidem, art. 3 ust. 3.

³⁴ Ibidem, art. 3 ust. 4.

³⁵ Ibidem, art. 5.

³⁶ Ibidem, art. 4 ust. 1.

³⁷ Ibidem, art. 4 ust. 2.

³⁸ Szczegóły określa art. 4 ust. 2.

³⁹ Ibidem, art. 10 ust. 1.

⁴⁰ Ibidem, art. 10 ust. 2.

7.00–18.00. Przepustki gospodarcze w okresie od 1 maja do 30 września uprawniały do przekraczania granicy już od 4.00 rano. Obostrzenie godzinowe nie dotyczyło kolei⁴¹. Określone grupy społeczne mogły przekraczać granicę w nocy ze względu na wykonywany zawód, np. „duchowni i ich pomocnicy, lekarze, weterynarze i akuszerki”⁴², a straż ogniowa, straż kopalniana oraz załogi ratownicze mogły przekraczać granicę nawet bez posiadania stosownej przepustki, jeśli przekraczali granicę w celu niesienia pomocy⁴³.

W umowie odnajdziemy poszczególne grupy społeczne, które dzięki małemu ruchowi granicznemu mogły przewozić narzędzia pracy do pasa granicznego drugiego państwa w celu wykonywania swojego zawodu. Są to odpowiednio: „właściciele i użytkownicy gruntów bądź rolnych, bądź leśnych, leżących w granicznym obwodzie celnym”⁴⁴, „rękodzielnicy i rzemieślnicy”⁴⁵, „duchowni, lekarze, weterynarze i akuszerki”⁴⁶, „straż ogniowa i straże kopalniane oraz załogi ratownicze”⁴⁷.

Istotną funkcję małego ruchu granicznego odnajdziemy w art. 19, który należy zacytować w całości dla lepszego zrozumienia fenomenu ruchu granicznego:

„Przedmioty, służące do własnej potrzeby mieszkańców granicznego obwodu celnego, które mają być obrobione, przerobione lub ulepszone w sposób rękodzielniczy w przeciwnym obwodzie celnym, mogą być w tym celu wywożone bez cła i innych opłat, a po dokonaniu przerobienia przewożone z powrotem. Również wolno mieszkańcom granicznego obwodu celnego, zmuszonym do korzystania z młynów i innych zakładów, położonych w leżącym bezpośrednio po drugiej stronie obwodzie celnym, dla zmielenia, utłuczenia, krajania, przecierania i t. p. przedmiotów użytku rolniczego, jak: zboże, nasiona oleiste, konopie, len, drzewo i kora, przewozić w tym celu takie przedmioty przez granicę bez cła, następnie zaś po ich przerobieniu wprowadzić z powrotem w ilości lub wadze, odpowiadającej ich poprzedniemu stanowi surowemu. Korzystać z powyższych udogodnień wolno tylko pod warunkiem, że przedmioty te służą do własnych potrzeb gospodarczych”.

⁴¹ Ibidem, art.1 1 ust. 4.

⁴² Ibidem, art. 11 ust. 4.

⁴³ Ibidem, art. 13.

⁴⁴ Ibidem, art. 17.

⁴⁵ Ibidem, art. 20.

⁴⁶ Ibidem, art. 21 ust. 1.

⁴⁷ Ibidem, art. 21 ust. 3.

Mieszkańcy granicznego obwodu celnego mogli przewozić bez opłat celnych przedmioty, które będą poddane obróbce, przerobione lub ulepszone⁴⁸. Mały ruch graniczny był faktycznie lokalnym ruchem – można było pojechać do sąsiadów z workiem pszenicy, zapłacić młynarzowi za jej zmielenie i wrócić z mąką nie płacąc cła. Bez cła można było również przewozić zwierzęta, jeśli były oznaczone, w niektórych przypadkach wystarczył spis przewożonego inwentarzu⁴⁹. Lista ta dotyczyła również maszyn i wszelkiego dobra przewożonego przez granicę. Opłat celnych praktycznie unikało się, jeśli to, co zostało wwieszone, zostało wywiezione z powrotem, przy czym można było dorobić na oferowanych usługach⁵⁰. Osoba przewożąca rzeczy powinna była sporządzić deklarację, iż zobowiązuje się do przewiezienia z powrotem dobra wwieszonego⁵¹. „Deputaty, wydawane przez pracodawców robotnikom i urzędnikom, zamieszkałym w obrębie pasa pogranicznego, których mieszkania oddzielone są od warsztatów pracy granicą, mogą być zabierane do domu bez cła”⁵². Konwencja określała, jakie produkty spożywcze można przewozić przez granicę, alkohol był zabroniony nawet na użytek własny, środki spożywcze przewożone przez granicę powinny być przyrządzone, nie mogły to być produkty surowe⁵³. Mały ruch graniczny (powiatowy ruch graniczny) *de iure* wykluczał możliwość „drobnego handlu”, nie było to jego celem, można było handlować, ale utarg podlegał opłatom celnym. Umowa zawierała interesujący zapis, który brzmi: „[...] wydojone mleko i jego przetwory muszą być przeniesione z powrotem na tę stronę, po której znajduje się gospodarstwo”⁵⁴. Sytuacja dotyczyła przepustek gospodarczych, gdy mamy do czynienia z wypasaniem krów, owiec, kóz itp. po drugiej stronie granicy, gdzie można byłoby odsprzedać wydojone mleko bądź wytworzone z niego sery, umowa nakazywała przewóz takich produktów

⁴⁸ Ibidem, art. 19.

⁴⁹ Ibidem, art. 22 lit. b.

⁵⁰ Ciekawym odstępstwem od tej reguły jest możliwość przewożenia bez opłat celnych na drugą stronę granicy przedmiotów służących upiększeniu grobów.

⁵¹ Ibidem, art. 22.

⁵² Ibidem, art. 24 ust. 6.

⁵³ Ibidem, art. 18; Możliwe było ustępstwo od tej zasady, o czym stanowi art. 24 ust. 4.

⁵⁴ Ibidem, art. 17 lit. c.

przez granicę, choć dopuszczała wyjątki po uprzednim zawarciu porozumienia z władzami celnymi.

W umowie o małym ruchu granicznym odnajdziemy element powiązany z prawem wydania decyzji odmownej o wystawienie przepustki, co może uczynić Strona umowy, ze względu na przepisy paszportowe państwa bądź „bezpieczeństwo publiczne i porządek tego kraju”⁵⁵. Co ciekawe, władza wystawiająca przepustkę mogła uznać sprzeciw za nieumotywowany i poprosić o ponowne rozpatrzenie wniosku⁵⁶. Za uzyskanie przepustki w sposób niezgodny z prawem bądź naruszenie strefy granicznej określonej w przepustce groziły sankcje, co do których państwa Strony porozumieją się⁵⁷. Przepustki nie mogły być wydane „osobom które zostały wydalone z terytorium jednej ze Stron kontraktujących”⁵⁸. W razie nadużyć przepustka mogła być odebrana przed terminem upływu jej ważności⁵⁹. Umowa mogła zostać zawieszona z powodów zdrowotnych, weterynaryjnych⁶⁰ bądź innych.

Umowę sporządzono w wersji polskiej i niemieckiej w jednym dokumencie. W imieniu prezydenta Stanisława Wojciechowskiego umowę asygnował kierownik Komitetu Tranzytowego w Ministerium Spraw Zagranicznych, Jerzy Bogoria-Kurzeniecki, po stronie niemieckiej poseł dr Paul Eckardt. Konwencja o małym ruchu granicznym została podpisana 30 grudnia 1924 roku, mogła być wypowiedziana z upływem kwartalnym⁶¹. Ustawa w sprawie ratyfikacji konwencji została uchwalona 15 lipca 1925 roku⁶², i na tej podstawie Prezydent Rzeczypospolitej 12 listopada 1925 roku ratyfikował konwencję⁶³. Dokumenty ratyfikacyjne zostały wymienione w Warszawie 22 czerwca 1926 roku, a konwencja we-

⁵⁵ Ibidem, art. 9 ust. 2.

⁵⁶ Ibidem, art. 9 ust. 3.

⁵⁷ Ibidem, art. 15 ust. 1.

⁵⁸ Ibidem, art. 25 ust. 1.

⁵⁹ Ibidem, art. 15 ust. 2.

⁶⁰ Ibidem, art. 27 ust. 2.

⁶¹ Dz. U. R. P., nr 65, poz. 383. art. 31, ust. 2.

⁶² Ustawa z dnia 15 lipca 1925 r. w sprawie ratyfikacji konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Rzeszą Niemiecką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisanej w Gdańsku dnia 30 grudnia 1924 r. Dz.U. 1925, nr 78, poz. 544.

⁶³ J. Makowski, *Umowy międzynarodowe...*, nr 81, s. 139.

szła w życie 7 lipca 1926 roku⁶⁴. Powodów przeciągającego się procesu zatwierdzenia umowy można upatrywać w ogólnie nie najlepszych stosunkach polsko-niemieckich, jakie panowały w dwudziestoleciu międzywojennym. Za szczególnie sporne punkty Labuda uznaje: „granice, mniejszość niemiecka, rozliczenia powojenne i ochrona niemieckiego stanu posiadania gospodarczego w Polsce. Na czoło wysuwała się sprawa granic; wraz z ich zmianą tamte pozostałe uległyby automatycznemu rozwiązaniu”⁶⁵. Dwa akapity dalej autor dodaje: „W dobie republiki weimarskiej celem konkretnym stała się tylko rewizja istniejącej granicy z Polską”⁶⁶. Kurs ten nasilił się za rządów „kanclerza (1923) i ministra spraw zagranicznych Rzeszy Stresemanna (1923–1929)”⁶⁷. Prócz tego od 15 czerwca 1925 roku rozpoczęła się wojna gospodarcza między Polską a Niemcami⁶⁸. Jak pisze Jerzy Krasuski, „stosunki polsko-niemieckie w latach 1925–1934 stały pod znakiem wojny gospodarczej”⁶⁹.

Umowa o małym ruchu granicznym zawarta w 1931 roku

„Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Rzeszą Niemiecką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisana w Warszawie dnia 22 grudnia 1931 roku”⁷⁰, zastąpiła umowę o małym ruchu granicznym podpisaną między państwami 30 grudnia 1924 roku. Została ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 15 grudnia 1932 roku⁷¹. Prezydenci Pol-

⁶⁴ „Oświadczenie rządowe z dnia 25 czerwca 1926 roku w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Konwencji między Rzeczypospolitą Polską a Rzeszą Niemiecką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisanej w Gdańsku dnia 30 grudnia 1924 roku”, Dz.U. 1926, nr 65, poz. 384. Początkowo konwencja według art. 31 ust. 2 była zawarta do 31 grudnia 1926 r., jednak zważając na fakt, iż umowa zaczęła obowiązywać od 7 lipca 1926 r. należało ją przedłużyć, co miało miejsce 8 razy na mocy wymiany Not. Patrz w: J. Makowski, *Umowy międzynarodowe...*, nr 81, s. 139–140.

⁶⁵ G. Labuda *Polska granica zachodnia – Tysiąc lat dziejów politycznych*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1971, s. 238.

⁶⁶ Ibidem, s. 239.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem. Zob. również: J. Krasuski, *Stosunki polsko-niemiecki 1919–1932*, wyd. 2. zmienione, Instytut Zachodni, Poznań 1975.

⁶⁹ Ibidem, s. 368.

⁷⁰ Dz. U. R. P. z 1933 r. nr 2, poz. 11.

⁷¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 1932 r. w sprawie ratyfikacji umowy między Rzeczpospolitą Polską a Rzeszą Niemiecką o ułatwieniach w małym ruchu granicznym, podpisa-

ski i Niemiec udzielili pełnomocnictwa do podpisania umowy, po polskiej stronie: Władysławowi Rasińskiemu, Bernardowi Zakrzewskiemu; po niemieckiej stronie – Paulowi Eckardowi.

Umowa o małym ruchu granicznym wyznaczała obszar graniczny na 10-kilometrowy pas ziemi, rozpościerający się wzdłuż granicy obu państw na ich terytorium. W przypadku, w którym wyznaczona linia graniczna przecinała obszar gminy bądź miejscowości, włączono go do obszaru granicznego⁷². W razie zaistnienia potrzeby jedna ze Stron mogła obszar graniczny rozszerzyć do 15 km, jednak o tym fakcie musiała zawiadomić Rząd drugiej Strony⁷³. *De facto* oznaczało to wydłużenie i uelastycznienie wytyczania strefy przygranicznej, po której mogli poruszać się posiadacze przepustek. Poszczególne miejscowości czy gminy mogły zostać wyłączone ze strefy granicznej na czas przejściowy.

Przepustka graniczna nie uprawniała użytkownika do poruszania się po całym obszarze granicznym, jako „obszar ważności wyznacza się powiaty leżące na obszarze granicznym sąsiedniego Państwa, graniczące z powiatem, w którym wystawiono przepustkę. Obszar ważności może być w obrębie obszaru rozszerzony również poza powiaty bezpośrednio graniczące, na najbliższe powiaty sąsiednie”⁷⁴. Obszar ważności przepustek ustalała w danym przypadku władza, która była również uprawniona do zawężenia obszaru ważności przepustki granicznej do jednej bądź kilku miejscowości, zazwyczaj w przypadku przepustek jednorazowych⁷⁵. Przekraczanie granicy było możliwe w zasadzie w ciągu dnia, od tej reguły istniało odstępstwo, otóż „duchowni i ich pełnomocnicy, lekarze, lekarze weterynaryjni i położne mogą przy wykonywaniu swego zawodu przekraczać granicę również poza godzinami dopuszczonymi według ustępu 1. To samo dotyczy dozorców służ”⁷⁶. Zapis umowy

nej wraz z protokołem końcowym oraz załącznikami I i II w Warszawie dnia 22 grudnia 1931 r., Dz.U. 1933, nr 2, poz. 11.

⁷² Ibidem, art. 2; Wyjątkiem jest obszar graniczny odnoszący się do konwencji Górnośląskiej z dnia 15 maja 1922 roku. Zob. szczerzej w: Protokół Końcowy do umowy „Do artykułu 2”.

⁷³ Protokół Końcowy do umowy, do artykułu 2 litera II-III.

⁷⁴ Ibidem, art. 10 ust. 2.

⁷⁵ Ibidem, art. 10 ust. 1, 3.

⁷⁶ Art. 9 ust. 3 (umowy z 1931 roku).

z 1924 roku do tej kategorii osób dodawał strażaków⁷⁷. Przepustki graniczne umożliwiały przekroczenie granicy we wskazanych punktach przejściowych⁷⁸. W obu przypadkach od tej zasady istniał wyjątek, jeśli powstała potrzeba przekraczania granicy w innym miejscu „dla wykonywania prac gospodarczych” (oraz w innych miejscach „z uwzględnieniem istotnych potrzeb gospodarczych”)⁷⁹. Widocznie zapis tego artykułu potrzebował uściślenia i już w umowie późniejszej dodano do niego gospodarstwa leśne, „wykonywanie polowania i rybołówstwa, dla gospodarstwa pastwiskowego, cięcia wikliny i wydobywania torfu”⁸⁰ oraz inne miejsca po odpowiednim uzasadnieniu. Straż pożarna, kopalniana bądź inne, o ile niosą pomoc, mogą przekraczać granicę bez przepustki granicznej i paszportów, w każdej porze i w każdym miejscu⁸¹.

Wydawano głównie przepustki stałe ważne na jeden rok, choć ze względu na specjalny powód można było wyrobić również przepustkę jednorazową, ważną na okres dwóch tygodni⁸², obie przepustki uprawniały do przebywania w strefie granicznej państwa Strony „każdorazowo najdłużej 6 dni”⁸³. Tym samym termin ważności przepustki stałej wydłużył się z trzech miesięcy do jednego roku⁸⁴, a czas przebywania z 3–4 dni do 6 w porównaniu ze wcześniejszą umową. Przepustki wydawane były przez powiatowe władze administracji ogólnej, w miejscu przebywania wnioskodawcy⁸⁵. Nowa umowa nie przewidziała dodatkowego pilnego trybu wydania przepustek granicznych⁸⁶. Zmniejszeniu uległa opłata za wystawienie przepustki granicznej, która nie mogła przekroczyć 2 zł bądź 1 marki niemieckiej, a w przypadku przepustek jednorazowych ceny były niższe o połowę⁸⁷. Przekraczać granicę na ich podstawie można było w określonych godzinach i porach roku⁸⁸.

⁷⁷ Art. 11 ust. 4 (umowy z 1924 roku).

⁷⁸ Por. art. 10 ust. 1 (umowy z 1924 roku) z art. 8 ust. 1 (umowy z 1931 roku).

⁷⁹ Art. 10 ust. 2 (umowy z 1924 roku).

⁸⁰ Art. 8 ust. 2 (umowy z 1931 roku).

⁸¹ Art. 29 (umowy z 1931).

⁸² Ibidem, art. 6.

⁸³ Ibidem, art. 11.

⁸⁴ Por. art. 7 (umowy z 1924 roku) z art. 6 (umowy z 1931 roku).

⁸⁵ Ibidem, art. 4 (umowy z 1931 roku).

⁸⁶ Por. art. 4 umów.

⁸⁷ Por. art. 7 (umowy z 1931 roku) z art. 12 (umowy z 1924 roku).

⁸⁸ Art. 9 ust. 1 (umowy z 1931 roku).

Obostrzenia te nie dotyczyły duchownych i ich pomocników, lekarzy, lekarzy weterynaryjnych, dozorców służ⁸⁹ oraz osób poruszających się komunikacją publiczną (koleją, tramwajem, kolejką)⁹⁰.

O przepustki graniczne mogły starać się osoby stale zamieszkujące obszar graniczny bądź przebywające w nim przynajmniej od trzech miesięcy⁹¹. Z wyłączeniem urzędników (rozumianych jako: osoby będące w służbie Państwa i władz samorządu terytorialnego), właścicieli gruntów (przedzielonych granicą) i innych osób uprawnionych do użytkowania ich bądź pracujących w gospodarstwach⁹², którym prawo to przysługiwało niezwłocznie. Przepustki graniczne mogły być wydawane osobom powyżej 15 roku życia (w umowie z 1924 roku próg wieku był ustalony od 12 roku życia⁹³), w wyjątkowych sytuacjach (jak uczęszczenie do szkoły, kościoła, wyjazd na ferie, mające miejsce w obszarze granicznym państwa Strony itp.) mogły posiadać własną przepustkę, w przeciwnym wypadku mogły przekraczać granicę w towarzystwie osoby dorosłej po uprzednim wpisaniu jej do tegoż dokumentu⁹⁴.

Kwestie bezpieczeństwa praktycznie nie uległy zmianom. W konwencji z 1924 roku nie było możliwości „unieważnienia tymczasowego” przepustki granicznej, zapis ten pojawił się w późniejszej umowie⁹⁵. Jeżeli przepustka została unieważniona czasowo bądź odebrana, to ponowna mogła zostać wydana tylko za zgodą Strony, która unieważniła lub odebrała przepustkę⁹⁶. Od decyzji osobie, której odebrano bądź unieważniono przepustkę, przysługiwało odwołanie⁹⁷. Przepustki graniczne nie mogły zostać wydane osobom, które „zostały wydalone z obszaru drugiej Strony”⁹⁸. Osobom, których pobyt był „określany jako niepożądany ze względów bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego” drugiej ze Stron mogła zostać wydana przepustka pod

⁸⁹ Ibidem, art. 9 ust. 3.

⁹⁰ Ibidem, art. 9 ust. 4.

⁹¹ Ibidem, art. 1 ust. 1.

⁹² Ibidem, art. 2 ust. 2.

⁹³ Por. art. 5 umów.

⁹⁴ Art. 5 (umowy z 1931 roku).

⁹⁵ Ibidem, art. 14.

⁹⁶ Ibidem, art. 16.

⁹⁷ Ibidem, art. 15.

⁹⁸ Ibidem, art. 12 ust. 1.

warunkiem wyrażenia takiej zgody przez to państwo. Jeżeli dana osoba nie mieszkała w strefie granicznej lub w przypadku, gdy „posiadacz przepustki stał się winnym ciężkiego lub powtórnego jej nadużycia”, to władza, która wystawiła przepustkę, powinna ją odebrać⁹⁹. Traktat z 1931 roku nie nakazywał posiadaczowi przepustki granicznej jej zwrotu (wystawcy dokumentu) po upływie terminu jej ważności¹⁰⁰. Natomiast dawał prawo jej odebrania, jeżeli przestało się spełniać warunki uprawniające do wydania przepustki¹⁰¹, np. urzędnik pracujący w obszarze granicznym zamieszkujący poza tym obszarem traci pracę; albo osoba posiadająca przepustkę graniczną zmieniła miejsce zamieszkania na znajdujące się poza strefą graniczną. Wcześniejsza umowa nie przewidywała takich sytuacji.

W umowie o małym ruchu granicznym odnajdziemy cały rozdział poświęcony ułatwieniom rzeczowym. Podobnie jak w poprzedniej umowie od opłat celnych był zwolniony wszelki inwentarz przewożony przez granicę, służący do wykonywania obowiązków wynikających z pracy, przy jednoczesnym jego wwiezieniu do strefy granicznej, z której został wywieziony. Obostrzenie to nie dotyczyło mleka i innych „wytworów gleby” i deputatów wypłaconych przez pracodawcę¹⁰². Dodatkowo mieszkańcy obszaru granicznego mogli przewozić produkty w celu ich „uszlachetnienia”¹⁰³, np. pszenicę, aby przemleć ją na mąkę itp. Jednak nie wolno było przewozić alkoholu, nawet na własny użytek¹⁰⁴. Żywność mogła zostać przewieziona w objętości 2 kg (we wcześniejszej umowie do 1 kg), jednak nie surowa, robotnikom przysługiwało prawo zabrania ilości, odpowiadającej okresowi wykonywania prac¹⁰⁵. Jeżeli chodzi o wyroby tytoniowe, to na własny użytek osoby palącej można było przewieźć dzienne zapotrzebowanie na: cygara – 10 sztuk, papierosy – 25 sztuk, tytoń – <50g, tytoń do żucia – 3 sztuki (zwoje)¹⁰⁶ (w umowie z 1924 roku brakuje przepisów mówiących o jakichkol-

⁹⁹ Ibidem, art. 13.

¹⁰⁰ Art. 14 (umowy z 1924 roku).

¹⁰¹ Art. 13 lit. a (umowy z 1931 roku).

¹⁰² Ibidem, art. 21.

¹⁰³ Ibidem, art. 19.

¹⁰⁴ Ibidem, art. 18 ust. 1.

¹⁰⁵ Ibidem, art. 18 ust. 2.

¹⁰⁶ Ibidem, art. 18 ust. 3.

wiek ograniczeniach wwozu tych produktów). Paliwo było zwolnione od cła, „jeśli obejmują tę ilość środków napędnych, które znajdują się w zbiorniku połączonym bezpośrednio z motorem”¹⁰⁷. Specjalnym zwolnieniom celnym podlegały przedmioty związane z ceremonią pogrzebu odbywającą się po drugiej stronie granicy¹⁰⁸. Umowa z 1931 roku zawierała dokładniejsze i precyzyjniejsze przepisy, które były dodatkowo uszczegółowione w protokole końcowym oraz załączniku II konwencji (postanowienia weterynaryjno-policyjne).

Umowa została podpisana w dwóch egzemplarzach w wersji polskiej i niemieckiej, obie miały taką samą moc prawną. Umowa mogła zostać wypowiedziana w „terminie sześciomiesięcznym przed końcem roku kalendarzowego”¹⁰⁹, jej integralną częścią był protokół końcowy, wzory dokumentów granicznych, postanowienia weterynaryjno-policyjne. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła w Berlinie 1 grudnia 1933 roku, umowa zaczęła obowiązywać miesiąc po tym terminie¹¹⁰.

Umowa o małym ruchu granicznym zawarta w 1992 roku

Po roku 1989 i 1991 mapa polityczna Europy uległa zmianom, a odradzająca się Rzeczypospolita zaczynała budować dobrosąsiedzkie relacje ze zintegrowanym państwem niemieckim. Owocem obustronnych rozmów było podpisanie 6 listopada 1992 roku w Bonn umowy „między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o małym ruchu granicznym”¹¹¹. We wprowadzeniu podkreśla się pragnienie: „ułatwienia wzajemnych kontaktów między mieszkańcami gmin granicznych”; „dalszego rozwijania pogłębiania przyjaźni

¹⁰⁷ Protokół końcowy, do art. 17 lit. c. Obecnie do tego zapisu należałoby dodać „oryginalnie zamontowanym zbiorniku...”, aby uniknąć sytuacji montowania dodatkowych zbiorników paliwa bądź ich zastępowanie większymi.

¹⁰⁸ Zob. szerzej art. 25.

¹⁰⁹ Ibidem, art. 35.

¹¹⁰ Ibidem, art. 35 ust. 1; „Oświadczenie Rządowe z dnia 9 grudnia 1933 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych między Polską a Niemcami o małym ruchu granicznym”, Dz. U. 1933. poz. 772.

¹¹¹ MP 2003, nr 37, poz. 524.

między obu Państwami”; oraz „rozwijanie współpracy na terenach przygranicznych”.

Ułatwienia w małym ruchu granicznym polegają na możliwości przekraczania granicy przez mieszkańców gmin granicznych na okres do 7 dni przez przejścia ogólnie dostępne bądź wyznaczone wyłącznie dla MRG¹¹². „Gminami granicznymi są polskie i niemieckie miasta i gminy wymienione w załączniku do niniejszej umowy”¹¹³. Mieszkańcy owych gmin granicznych mogli przebywać w gminach granicznych drugiego państwa, jeżeli są obywatelami jednego z państw asygnujących umowę¹¹⁴, przy czym za mieszkańców „uważa się osoby, które są zameldowane w gminach granicznych na pobyt stały lub czasowy”¹¹⁵. Osoby przekraczające granice, chcące skorzystać z przysługujących im uprawnień MRG, podlegały kontroli granicznej i celnej¹¹⁶. Dokumentem służącym do przekroczenia granicy był „dowód osobisty lub inny dokument uprawniający do przekroczenia granicy, z którego wynika zamieszkanie w gminie granicznej”¹¹⁷. „W ramach małego ruchu granicznego nie dopuszcza się ruchu towarowego i przejazdu samochodów ciężarowych”¹¹⁸. Osoba przekraczająca granice była zobowiązana do przestrzegania wewnętrznych przepisów państwa, w którym się znajduje¹¹⁹.

„Umowa niniejsza zawarta jest na okres trzech lat. Ulega ona automatycznemu przedłużeniu każdorazowo na dalsze trzy lata, jeżeli żadna z Umawiających się Stron nie wypowie jej w drodze notyfikacji na sześć miesięcy przed upływem danego okresu”¹²⁰. Traktat mógł zostać zawieszony tymczasowo, w całości lub częściowo „ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, z powodów katastrof lub ważnych względów zdrowotnych”¹²¹. Możliwość taka ist-

¹¹² Ibidem, art. 1.

¹¹³ Ibidem, art. 2 ust. 1.

¹¹⁴ Ibidem, art. 3 ust. 1.

¹¹⁵ Ibidem, art. 3 ust. 2.

¹¹⁶ Ibidem, art. 4 ust. 1.

¹¹⁷ Ibidem, art. 4 ust. 1.

¹¹⁸ Ibidem, art. 5 ust. 2.

¹¹⁹ Ibidem, art. 5.

¹²⁰ Ibidem, art. 10 ust. 2.

¹²¹ Ibidem, art. 8 ust. 1.

niała również bez powyższych zagrożeń, z tym że należy o tym powiadomić stronę umowy drogą dyplomatyczną co najmniej 24 godziny wcześniej¹²². Jednocześnie postanowienia umowy „nie naruszają przepisów prawnych obowiązujących w obu Państwach”¹²³. Umowa weszła w życie 1 stycznia 1993 roku, zaś wygasła 5 sierpnia 2009 roku¹²⁴.

Zakończenie

Postanowienia umów o małym ruchu granicznym w okresie dwudziestolecia międzywojennego emanują duchem tamtej epoki – granice przekraczało się jeszcze konno, wozem bądź saniami, co obecnie jest raczej niepraktykowane. Wykonywany zawód akuszerki został zastąpiony przez położną i w formie, w jakiej istniał 90 lat temu, obecnie nie występuje. Przejścia graniczne nie były czynne, jak obecnie, całą dobę, tylko w wyznaczonym czasie. Obszar małego ruchu granicznego obejmował 10–15 km w głąb danego państwa, licząc od granicy państwowej, a jednostką graniczną był powiat, na którego obszarze odbywał się mały ruch graniczny (lokalny ruch graniczny). W celu otrzymania przepustki granicznej należało zamieszkiwać dany obszar przez co najmniej trzy miesiące – nie trzeba było posiadać meldunku – a urzędnicy mogli korzystać z niego wraz z rozpoczęciem służby. Rodzaj przepustki, jej wystawca, czas obowiązywania oraz obszar, na którym można było się poruszać był różny od współcześnie obowiązującego. Na szczególne podkreślenie zasługuje możliwość przekraczania granicy przez „straż ogniową” bądź inne służby ratownicze w razie zaistnienia takiej potrzeby w celu niesienia pomocy. Jak również zapisy dotyczące ulg celnych przysługujących osobom przewożącym na własny użytek określone produkty, choć nie można było wwieźć alkoholu, a wyroby tytoniowe już tak¹²⁵. Mały ruch graniczny nie służył handlowi, a ułatwieniu codziennych kontaktów „dla celów zawodowych, go-

¹²² Ibidem, art. 8 ust. 2.

¹²³ Ibidem, art. 9.

¹²⁴ Źródło: Internetowy System Aktów Prawnych, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20030370524> (dostęp: 17 stycznia 2014).

¹²⁵ W umowie z 1992 kwestie te podlegały odrębnym przepisom celnym, art. 5 ust. 1.

spodarczych, kościelnych lub innych szczególnych powodów”¹²⁶. Jeśli dana osoba chciała wyjechać na ferie, pójść do kościoła bądź uzasadniła w inny sposób powód swojej wizyty, mogła skorzystać z małego ruchu granicznego. Wydaje się jednak, że nie możemy mówić o turystycznym celu podróży zagranicznej jako tym głównym, lecz raczej pobocznym bądź w ogóle niewystępującym¹²⁷.

Zasadniczą zmianę w podejściu do małego ruchu granicznego wprowadziła umowa zawarta w 1992 roku, dając możliwości przekraczania granicy osobom zamieszkującym w wymienionych gminach granicznych za okazaniem podstawowego dokumentu identyfikującego osobę (w polskim przypadku dowodu osobistego). Rezultatem tego było objęcie prawem do przekraczania granicy wszystkich zameldowanych osób będących obywatelami Polski lub Niemiec na terenie gmin granicznych. Zapis taki pomijał procedurę wydawania przepustek granicznych, tym samym nie następowała dodatkowa weryfikacja osób przekraczających granicę w ramach MRG. Kontrola miała miejsce dopiero w trakcie przekraczania granicy.

Na przykładzie polsko-niemieckich umów zawartych w dwudziestym wieku międzywojennym możemy stwierdzić, że były pod wieloma względami bardziej restrykcyjne od tych obowiązujących współcześnie, np. wielkość strefy granicznej była znacznie mniejsza, czas przebywania osoby na terytorium drugiego państwa był krótszy, można było poruszać się nie po całej strefie granicznej tylko po terytorium wskazanego powiatu granicznego itd. Konstruując umowy o małym ruchu granicznym należy zastanowić się nad wielkością strefy granicznej i obszarem, po którym można poruszać się korzystając z „karty małego ruchu granicznego”; jakim służbom mundurowym bądź grupom zawodowym nadać specjalne uprawnienia; czy tylko obywatele

¹²⁶ Dz. U. R. P. nr 65, poz. 383, art. 7.

¹²⁷ Wytyczenie nowych granicy *de facto* spowodowało, że po obu przeciwnych stronach granicy zamieszkiwały osoby tej samej narodowości, była to rodzina, znajomi; były to cmentarze bądź inne ważne miejsca dla społeczności lokalnej; podział granicy spowodował również podział majątków, gdzie przykładowo na terytorium Polski znajdowała się ziemia należąca do Niemców, a proces likwidacji tej własności ustalały odrębne przepisy. Zob. szerzej w: J. Krasuski, *Stosunki polsko-niemieckie...*, s. 134–135. Jeśli dodatkowo uwzględnimy nie najlepsze stosunki polsko-niemieckie w tamtym czasie to można przypuszczać, że w celach turystycznych jeździło się gdzie indziej.

sygnatariuszy umowy mogą korzystać z uprawnień tam zawartych, czy również obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy zamieszkujący strefę graniczną?; na jakich przejściach można przekraczać granicę w ramach MRG (w przypadku polsko-rosyjskim nie ma możliwości przekraczania granicy na portach powietrznych) itp. Współczesne małe ruchy graniczne polsko-rosyjski i polsko-ukraiński w pewien sposób są podobne do tych z okresu dwudziestolecia międzywojennego, lecz czy rzeczywiście służą jako „mały ruch graniczny”, a nie tylko korzystają z określenia „mały ruch”? Dziewięćdziesiąt lat temu mały ruch graniczny był ruchem lokalnym, czy obecnie też nim jest? Można głęboko wątpić w jego lokalność zwłaszcza po przeanalizowaniu przypadku ukraińskiego i rosyjskiego¹²⁸ – z pewnością ruch graniczny ewoluuje i wymaga dalszych badań.

Abstract

Local Border Traffic: an Historical Outline on the Polish-German Example

This article commemorates the signing of the agreement on local border traffic between the Second Polish Republic and the Weimar Republic on 30 December 1924. This year, 92 years have passed since that event. It should be emphasized that this was not the only such international agreement, as Poland entered into similar ones with Czechoslovakia (1925) and the Kingdom of Romania (1929).

According to the author, solutions specified in the Polish-German treaties are sometimes better than those currently defined in agreements with Ukraine, Belarus and Russia, as indicated by the analysis of the documents. The achievements of the historical-legal acts can and should be used in the creation of the Polish concept of boundaries and rights.

¹²⁸ Liczba osób przekraczających granicę w ramach MRG w ciągu ostatnich lat rośnie. Głównym celem ich podróży są szeroko rozumiane zakupy, a część produktów jest odsprzedawana wbrew prawu. Zob. szerzej: M. Cierpień-Wolan, E. Giełbaga, E. Wojnar (red.), *Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, na terenie Polski w 2013 r.*, GUS, Warszawa–Rzeszów 2014. Por. *Mały ruch w dobrym kierunku. Raport z badania opinii publicznej wśród mieszkańców powiatów objętych Małym Ruchem Granicznym*, Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, Warszawa 2013, lub w: Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, *Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania Małego Ruchu Granicznego z Obwodem Kaliningradzkim*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013. Jednak pomimo istnienia pojedynczych opracowań na temat małych ruchów granicznych należy zebrać istniejący materiał i opisać dorobek polsko-ukraińskiego i polsko-rosyjskiego małego ruchu granicznego w oddzielnych publikacjach.