

**Marcin Kazimierczuk**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-0295-5113

marcin.kazimierczuk@uwm.edu.pl

## **Współczesne znaczenie oraz implementacja polsko-rosyjskiego traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy – aspekty praktyczne i prawne**

### **Wstęp**

Współczesne państwa zawierają wiele porozumień, wykorzystując do tego celu w dość znacznym zakresie instrumenty traktatowe. Czynią to ze względu na prostotę procedur, które oferuje im prawo międzynarodowe. Jak dotąd nie istnieje bardziej bezpieczna i prostsza forma odzwierciedlania uzgodnionych celów państw, do której powinna mieć zastosowanie zasada *pacta sunt servanda*<sup>1</sup>. Polityka traktatowa każdego państwa stanowi istotny element jego polityki zagranicznej. Spełnia ona trzy zasadnicze funkcje, mianowicie: rejestruje osiągnięcia i porażki dyplomatyczne państw; dokonuje instytucjonalizacji, utrwalania i stabilizacji stosunków między państwami oraz wpływa na ewolucję ładu międzynarodowego w różnych kręgach (m.in. sąsiedzkich, regionalnych)<sup>2</sup>. Należy też mieć na względzie, że jest ona uwarunkowana sytuacją geopolityczną danego państwa i ma na celu tworzenie trwałych gwarancji osiągnięcia celów polityki zagranicznej państwa w danym środowisku międzynarodowym<sup>3</sup>.

Niewątpliwie jednym z najważniejszych wydarzeń geopolitycznych ostatniej dekady XX w. był rozpad Związku Radzieckiego<sup>4</sup>. Erozja hegemonizmu radzieckiego na początku lat 90. ubiegłego wieku stworzyła przesłanki narodzin

<sup>1</sup> M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 478.

<sup>2</sup> J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski Odrodzonej*, Wrocław 1998, s. 5.

<sup>3</sup> A. Banaszkiwicz, *Umowy międzynarodowe Polski jako środek realizacji polityki zagranicznej RP 1989–2000*, Łódź 2007, s. 7–8.

<sup>4</sup> Zob. K. Karski, *Rozpad Związku Radzieckiego a prawo międzynarodowe*, Warszawa 2015, s. 122–157.

nowych stosunków Polski z jej wschodnim sąsiadem. Powstała potrzeba oraz możliwości równoprawnego ułożenia stosunków z dotychczasowym hegemonem bloku wschodniego i jego sukcesorem, którym stała się Federacja Rosyjska. Zamiast dotychczasowego sterowania stosunkami między państwami tego regionu na plan pierwszy wysunął się bilateralizm tych stosunków, opierający się na podstawach racji stanu partnerów. Wyrazem tych zmian był traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską i Rosją<sup>5</sup>. Należy podkreślić, że szczególne miejsce w stosunkach traktatowych każdego państwa zajmują dwustronne umowy o przyjaźni i współpracy (zwane też traktatami politycznymi), gdyż to one odzwierciedlają priorytety polityki zagranicznej, wskazując pod względem terytorialnym obszary zainteresowania państw, oraz określają kształt kontaktów z partnerami, wskazując na cechy charakterystyczne ich wzajemnych relacji.

Przemiany w Polsce, a także w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej<sup>6</sup>, zapoczątkowane wydarzeniami określanymi jako Jesień Ludów 1989 r.<sup>7</sup>, istotnie wpłynęły na zmiany ustrojowe wielu państw oraz środowisko międzynarodowe, w tym Polski, a tym samym na zmianę jej polityki traktatowej<sup>8</sup>. Niniejszy artykuł, poprzez pryzmat zmian zachodzących w polityce traktatowej Polski po rozpoczęciu przemian ustrojowych, dokonuje analizy postanowień przedmiotowego traktatu reglamentujących sfery współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską. Aktualnie polsko-rosyjskie relacje traktatowe są silnie determinowane wojną toczącą się w Ukrainie<sup>9</sup>. Celem publikacji jest z jednej strony przeanalizowanie miejsca traktatu w odniesieniu do zmieniających się uwarunkowań relacji polsko-rosyjskich, jak również zbadanie szerszego polityczno-prawnego wpływu regulacji traktatowych na zawarcie bardziej szczegółowych porozumień o charakterze wykonawczym, takich jak umowy: o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen

<sup>5</sup> Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 291).

<sup>6</sup> B. Józwiak, *Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, z. 5: *Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. B. Józwicka i T. Stępniewskiego, s. 50.

<sup>7</sup> Na temat przesłanek i przemian zachodzących w Polsce oraz w państwach regionu Europy Środkowej i Wschodniej zob. J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–2000 z kalendarium 2001–2006*, Warszawa 2007, s. 374 i nast. Zob. także: K. Trembicka, *Zmiana systemu władzy w Europie Środkowo-Wschodniej (1989–1990): uwarunkowania i prawidłowości*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K – Politologia” 2005, t. 12, s. 41 i nast.; R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012, s. 37 i nast.; T. Maresz, „Jesień Narodów” – rozpad bloku komunistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej w szkolnej edukacji historycznej we współczesnej Polsce, „Res Gestae. Czasopismo Historyczne” 2016, z. 3, s. 252 i nast.

<sup>8</sup> R. Szafarz, *Stosunki traktatowe Rzeczypospolitej Polskiej. Nowa jakość w latach 1989–2000*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 2, s. 5.

<sup>9</sup> Zob. V. Czepek, E. Karska, *The scope and importance of cooperation between UNESCO and the ICC for the protection of cultural property*, „Studia Iuridica” 2023, t. 95, s. 74–94.

i represji oraz małym ruchem granicznym między Polską a Federacją Rosyjską. W pracy zastosowano dogmatyczną metodę analizy aktów prawnych. Ponadto wykorzystano literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo. Na podstawie wskazanego materiału badawczego przedstawione zostaną wnioski końcowe.

## **Miejsce umów międzynarodowych w polskim i rosyjskim systemie konstytucyjnym**

Każde państwo, jako podmiot stosunków na płaszczyźnie międzynarodowej, zobowiązane jest do przestrzegania umów międzynarodowych, których jest stroną, o charakterze bilateralnym oraz multilateralnym. Powszechnie uznawaną zasadą jest brak możliwości powoływania się przez państwo na swój wewnętrzny porządek prawny, w tym również na zasady i normy rangi konstytucyjnej, w celu uchylenia się od zobowiązań wobec innych państw, jakie nakłada na nie prawo międzynarodowe, lub przyjęte przez to państwo za obowiązujące umowy międzynarodowe. Zasada ta znalazła swój wyraz w art. 27 Konwencji o prawie traktatów przyjętej w Wiedniu 23 maja 1969 r.<sup>10</sup>, której stronami są Polska i Rosja. Formalne przyjęcie konwencji przez państwo rodzi skutki wykraczające poza włączenie tego państwa do kręgu stron konwencji i stosowanie jej postanowień wyłącznie w odniesieniu do innych państw będących jej stronami. Charakterystyczne jest to, że po formalnym przyjęciu konwencji państwa dostosowują swoją praktykę do jej postanowień, często przyjmując odpowiedniej treści regulacje wewnętrzne (zarówno konstytucyjne, jak i ustawowe)<sup>11</sup>.

Zasada głosząca, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, odnosi się do wszystkich źródeł prawa międzynarodowego. Konstytucja nie podaje katalogu tych źródeł, ani ich nie definiuje. Definicję umowy międzynarodowej w prawie polskim formułuje art. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>12</sup>. Pojęcie umowy międzynarodowej w prawie polskim i rosyjskim odpowiada pojęciu prawa międzynarodowego

<sup>10</sup> Dz.U. z 1999 r., Nr 74, poz. 439. Zob. M. Frankowska, *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z perspektywy 40-lecia*, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszora-Kostrzewa (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, Warszawa 2009, s. 38.

<sup>11</sup> Zob. W.E. Butler, *The law of treaties in Russia and the Commonwealth of Independent States: text and commentary*, Cambridge 2002.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy „umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa” (Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.).

i w dużej mierze jest wzorowane na definicji traktatu przyjętej w Konwencji wiedeńskiej, aczkolwiek nie jest z nią całkowicie tożsame<sup>13</sup>. Powszechnie w nauce prawa państw demokratycznych przyjmuje się na podstawie art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości sporządzonego 26 czerwca 1945 r. w San Francisco<sup>14</sup>, że do źródeł prawa międzynarodowego zalicza się:

- umowy międzynarodowe – tzn. zawarte między przynajmniej dwoma podmiotami prawa międzynarodowego zgodne oświadczenie ich woli;
- zwyczaj międzynarodowy – tzn. reguły postępowania stosowane w dłuższym czasie przez ogół podmiotów prawa międzynarodowego i uznawane przez nie za wiążące;
- zasady ogólne prawa międzynarodowego – w nauce państw demokratycznych przeważa pogląd, że są to zasady występujące powszechnie w porządku prawnym wielu państw (np. zasada działania w dobrej wierze)<sup>15</sup>.

Rzeczpospolita Polska jako podmiot prawa międzynarodowego jest sygnatariuszem wielu umów międzynarodowych. Tego rodzaju akty prawne rodzą określone zobowiązania nie tylko w sferze stosunków zewnętrznych, ale także wywołują skutki prawne obowiązujące w stosunkach wewnętrznych<sup>16</sup>. Konstytucyjne regulacje dotyczące miejsca umów międzynarodowych w krajowym systemie prawnym zobrazować można w kilku najważniejszych kwestiach. Po pierwsze, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., wskazała w art. 9, jako jedną z zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązek przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego. Należy zauważyć, że jest to jedyny przepis o tak uniwersalnym charakterze, ponieważ pozostałe uregulowania konstytucyjne odnoszą się przede wszystkim do umów międzynarodowych<sup>17</sup>.

Po drugie, Konstytucja RP ustanowiła zasadę zróżnicowanego oddziaływania umów międzynarodowych na system prawa wewnętrznego. Kryterium podstawowe stanowi ratyfikacja umowy, powiązana z jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, ponieważ tylko ta grupa umów może zawierać postanowienia przynależne systemowi prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1)<sup>18</sup>.

Po trzecie, wśród umów ratyfikowanych szczególną pozycję zajmują te, których ratyfikacja została dokonana na podstawie uprzedniej zgody wyrażo-

<sup>13</sup> J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9, s. 48.

<sup>14</sup> Dz.U. z 1947 r., Nr 23, poz. 90 ze zm.

<sup>15</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 76–77.

<sup>16</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 22.

<sup>17</sup> Zob. A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 9–30.

<sup>18</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 577–607.

nej w ustawie<sup>19</sup>. Art. 89 ust. 1 wskazuje kategorie umów wymagających szczególnej formy ratyfikacji, a art. 91 określa, że postanowienia tych umów (o ile ich stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy) nie tylko podlegają bezpośredniemu stosowaniu, ale mają pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi. Z normy zawartej w art. 91 ust. 1 wynika, że metodą obowiązywania ratyfikowanych umów międzynarodowych, przyjętą przez ustrojodawcę, jest tzw. transformacja szczegółowa<sup>20</sup>. Polega ona na dwuetapowym włączeniu normy prawa międzynarodowego. Pierwszym krokiem jest zgoda państwa na włączenie norm prawnomiędzynarodowych, umiejscowionych w konkretnej umowie, do prawa krajowego (ratyfikacja, przystąpienie), drugim – ich urzędowe ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Zostało to precyzyjnie podkreślone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał, że „obowiązywanie traktatu na gruncie prawa międzynarodowego nie wystarcza do stosowania go przez sąd krajowy. Traktat powinien być nie tylko ratyfikowany, ale i ogłoszony w Dzienniku Ustaw”. Dalej w uzasadnieniu sąd ten uznał, że „obowiązek ogłoszenia ratyfikowanej umowy międzynarodowej w dzienniku promulgacyjnym jest niezbędnym i konstytucyjnym warunkiem włączenia jej do krajowego porządku prawnego. (...) Momentem zasadniczym dla każdej umowy międzynarodowej jest jej wejście w życie. Dopiero od tej chwili umowa staje się aktem pełnoprawnym i z tą chwilą państwo, które wyraziło zgodę na związanie się umową, może powoływać się na prawa wynikające dla niego z umowy międzynarodowej oraz zobowiązane jest do wykonania ciążących na nim zgodnie z umową obowiązków”<sup>21</sup>. Poza powyższym należy zaznaczyć, że wszystkie umowy muszą być zgodne z Konstytucją RP, a ochrona tej zgodności należy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt 1).

Warto w tym miejscu zasygnalizować, że Konstytucja RP z 1997 r. rozstrzygnęła problem obowiązywania umów międzynarodowych, ratyfikowanych pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej. Przykładem takiego aktu prawnego jest traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy. Na podstawie art. 241 ust. 1 Konstytucji RP umowy ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską – na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw – stanowią część prawa krajowego i uznaje się je za umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Dotyczy to wszystkich wcześniej ratyfikowanych umów, w tym także tych

<sup>19</sup> W uzasadnieniu orzeczenia TK z 7 stycznia 1992, sygn. akt K8/91, OTK 1992, Nr 1, poz. 5 stwierdzono, że Polska przez ratyfikowanie umów międzynarodowych jest nimi związana, wobec czego powinny one być stosowane, w tym także przez sądy i to na zasadzie *prius ius*, chyba że z treści i sposobu sformułowania umowy międzynarodowej wynika, iż nie jest to akt samowykonywalny.

<sup>20</sup> Zob. R. Kwiecień, *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 4, s. 3.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 29 grudnia 1999 r., sygn. akt I SA/Po 3057/98, ONSA 2001, Nr 1, poz. 34.

z okresu międzywojennego. Umowa objęta zakresem art. 241 ust. 1 ma taką samą rangę w krajowym porządku prawnym, jak umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie<sup>22</sup>.

Jeśli chodzi o miejsce umów międzynarodowych w rosyjskim systemie konstytucyjnym, to Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. w art. 15 ust. 4 stanowi, że ogólne zasady i normy prawa międzynarodowego oraz umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej stanowią część jej systemu prawnego. Jeśli umowa międzynarodowa Federacji Rosyjskiej ustanawia inne normy niż określone w ustawach, normy zawarte w umowie międzynarodowej mają pierwszeństwo<sup>23</sup>. Charakterystyczne jest to, że ten sposób konstytucyjnej regulacji pozycji umowy w rosyjskim porządku prawnym może być uznawany za przykład transformacji generalnej, jak i również za ilustrację generalnej metody pozarecyencyjnej, np. adopcji czy inkorporacji. W doktrynie rosyjskiej przeważa pogląd<sup>24</sup>, że za drugą wykładnią przemawia dość wyraźnie ta przesłanka, iż art. 15 ust. 4 Konstytucji Federacji Rosyjskiej obejmuje swym zakresem regulacji nie tylko umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji, lecz wszystkie umowy zawarte przez Federację Rosyjską. W konsekwencji akt ratyfikacji umowy nie ma tu jakiegoś szczególnego znaczenia prawotwórczego (w świetle rosyjskiej ustawy zasadniczej), mimo że ratyfikacji umów międzynarodowych w Rosji dokonuje parlament (art. 106). Tym samym można uznać, że umowy międzynarodowe są inkorporowane przez prawo rosyjskie, przy czym normy umowne mają wyższą pozycję niż ustawa<sup>25</sup>.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r. w art. 86 wskazuje, że prezydent prowadzi rokowania i podpisuje umowy międzynarodowe oraz podpisuje dokumenty ratyfikacyjne. Natomiast art. 106 ustala w sposób wyraźny, że „obowiązkowemu rozpatrzeniu przez Radę Federacji podlegają przyjęte przez Dumę Państwową ustawy w kwestii: (...) ratyfikacji i wypowiedzenia umów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej”. Oznacza to, że kompetencja odnośnie do ratyfikacji umów międzynarodowych należy do parlamentu, a nie głowy państwa. Również Rada Ministrów Federacji Rosyjskiej i poszczególne ministerstwa oraz urzędy centralne posiadają kompetencje do zawierania umów w zakresie uprawnień przyznanych im przez prawo wewnętrzne<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Zob. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 119.

<sup>23</sup> J. Szymański, op. cit., s. 49.

<sup>24</sup> G.M. Danilenko, *The New Russian constitution and international law*, „American Journal of International Law” 1994, vol. 88, s. 451.

<sup>25</sup> M. Shaw, op. cit., s. 126.

<sup>26</sup> J. Szymański, op. cit., s. 50.



## **Znaczenie traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 1992 r.**

W chwili gdy na przełomie lat 80. i 90. upadł dwubiegunowy model stosunków międzynarodowych, Polska znalazła się w nowej sytuacji geopolitycznej. Przeszedł istnieć Układ Warszawski, swą moc straciły dotychczasowe pakt i porozumienia. Wzajemne oczekiwania, zwrócone ku przełamaniu zimnowojennych podziałów, przyniosły w kolejnych latach historyczną zmianę, kształtującą na nowo polityczną mapę Europy. Podstawą tego procesu nie były jednak rozwiązania narzucone komukolwiek przemocą, lecz suwerenny wybór państw i społeczeństw. Istniejąca potrzeba zbudowania od nowa stosunków traktatowych z Rosją na początku lat 90. oraz rozstrzygnięcie wszystkich kwestii spornych pozostałych po ZSRR to priorytety działania polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych od czasu reform transformacyjnych. Początek lat 90. to także kontrowersje wokół wycofania Armii Czerwonej. W tej kwestii kością niezgody pozostawały roszczenia finansowe i sprawy własnościowe. Proces wycofania wojsk, rozpoczęty w 1991 r., zakończył się w uzgodnionych terminach. Było to doniosłe dla Polski wydarzenie, symbolicznie kończące trwający od końca II wojny światowej okres zależności od Moskwy w sferze bezpieczeństwa i otwierające Polsce szerokie pole manewru w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Niezależnie jednak od nieporozumień, napięć i drobnych konfliktów regularny dialog polsko-rosyjski na najwyższych szczeblach trwał do jesieni 1993 roku. Kluczowy dla tego okresu pozostaje fakt podpisania przez Borysa Jelcy na w sierpniu 1993 r. Deklaracji warszawskiej, która uznała publicznie prawo Rzeczypospolitej do suwerennego wyboru opcji w polityce zagranicznej oraz zawierania sojuszy zgodnych z jej strategicznym interesem.

Polityka Polski wobec Rosji po 1991 r. (podobnie jak polityka USA i większości państw europejskich) opierała się na założeniu, że upadek komunizmu nieuchronnie doprowadzi do jednoznacznego wyboru demokracji i gospodarki rynkowej, jako ostatecznego celu rozwoju państwa rosyjskiego. Jednym z podstawowych założeń polityki polskiej było przy tym silne przekonanie, że najszybszą drogą budowania partnerstwa i współpracy jest jak najszybsze rozpoczęcie procesu pojednania obu narodów<sup>27</sup>. Lata 1991–1993 w stosunkach polsko-rosyjskich zdominowały trzy zasadnicze problemy: konieczność stworzenia (właściwie od zera) najpierw bazy, a później także infrastruktury prawno-traktatowej, negocjacje dotyczące wyprowadzenia wojsk radzieckich z Polski oraz ostateczne wyjaśnienie zbrodni katyńskiej.

---

<sup>27</sup> A. Magdziak-Miszewska, *Stosunki polsko-rosyjskie: próba bilansu*, <https://www.omp.org.pl> (data dostępu: 15.05.2024).

Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską i Rosją<sup>28</sup> został podpisany w Moskwie 22 maja 1992 r. przez prezydentów Lecha Wałęsę i Borysa Jelcyna. Wszedł w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która miała uroczysty charakter i nastąpiła w Warszawie 8 maja 1993 r. Traktat został zawarty na okres 15 lat z możliwością prolongaty na kolejne okresy 5-letnie, jeżeli żadna ze stron nie wypowie go na 6 miesięcy przed upływem danego okresu obowiązywania. Stworzył on zasadniczy fundament pod nowe stosunki, oparte na poszanowaniu suwerenności, partnerstwie i dobrym sąsiedztwie. Traktat jest typową umową ramową o bardzo ogólnym charakterze. Jego postanowienia zawierają charakterystyczne klauzule dotyczące bezpieczeństwa i koncepcji dobrego sąsiedztwa. Nie odbiegają one od międzynarodowych standardów mających zastosowanie w przypadku tego typu regulacji, chociaż postanowienia tego traktatu zawierają mniejszy standard zobowiązaniowy.

Polsko-rosyjski traktat z 1992 r., zwany politycznym, otwierał drogę do szerokiej współpracy Polski z największym sąsiadem wschodnim. Stanowił też istotny wkład do procesu stabilizowania ładu pokojowego w naszej części Europy po rozpadzie bloku wschodniego. W preambule do tego traktatu Polska i Rosja wyraziły pragnienie wnoszenia wkładu w budowę pokojowego ładu europejskiego, opartego na samostanowieniu narodów, demokracji i sprawiedliwości, zapewnieniu praw i podstawowych swobód człowieka. Zobowiązały się więc do kształtowania swoich stosunków „w duchu przyjaźni, dobrosąsiedzkiego partnerstwa, równouprawnienia i wzajemnego szacunku” oraz „poszanowania suwerenności, nienaruszalności granic, integralności terytorialnej, nieingerencji w sprawy wewnętrzne” (art. 1). W traktacie z Rosją znalazło się postanowienie dotyczące nienaruszalności istniejącej granicy i potwierdzające, że strony nie mają wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych oraz nie będą takich roszczeń wysuwać w przyszłości (art. 2)<sup>29</sup>. Wykluczały zarazem możliwość użycia siły lub groźby jej użycia w stosunkach wzajemnych, a politykę bezpieczeństwa i działalność swoich sił zbrojnych postanowiły opierać na zasadach przyjętych w procesie KBWE (art. 3 i 4). Podkreślenia wymaga przyjęte w porozumieniu zobowiązanie, z którego wynika, że żadna ze stron nie dopuści, aby z jej terytorium państwa trzecie lub państwo trzecie dokonały aktu agresji zbrojnej przeciwko jednemu z kontrahentów (art. 3 ust. 2)<sup>30</sup>. Strony zapowiedziały również, że będą wspierać proces redukcji i ograniczenia

<sup>28</sup> Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 291).

<sup>29</sup> W.S. Staszewski, *Polityka traktatowa Polski w zakresie umów o przyjaźni i współpracy po „Jesieni ludów” 1989 r.*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, z. 1, s. 290.

<sup>30</sup> Zob. M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w okresie pozimnowojennym: aspekty polityczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 11, s. 28–29; O. Wasiuta, *Stosunki polsko-rosyjskie*, [w:] W.T. Modzelewski (red.), *Polska wobec sąsiadów. Współczesne*



broni masowego rażenia (art. 5). Zobowiązały się także konsultować wzajemnie w przypadkach groźnych sporów i konfliktów (art. 6).

Zobowiązania traktatu uwiarygodniły jego nazwę poprzez założenie rozwoju wszechstronnych kontaktów i współpracy organów państwowych, podmiotów gospodarczych, instytucji transportowych i komunikacyjnych, regionów i obywateli, tudzież związków i stowarzyszeń (art. 7–12). Strony traktatu zapowiedziały sprzyjanie wszechstronnej współpracy w dziedzinie kultury, oświaty, nauki, instytucji masowej informacji, w tym także ochrony prawnej i materialnej dóbr kultury, jak również wzajemnego ujawniania i zwrotu dóbr kulturalnych (art. 13). Zgodziły się na współpracę w ochronie zdrowia i w polityce socjalnej (art. 14–15)<sup>31</sup>.

W kwestii mniejszości narodowych przepisy traktatu zawierają oświadczenia stron o przestrzeganiu praw człowieka i praw mniejszości zgodnie z postanowieniami układów międzynarodowych, a w szczególności deklaracji praw człowieka, międzynarodowych paktów praw człowieka i dokumentów OBWE. Podkreśla się, że strony uznają wolność wyznania za jedno z podstawowych praw człowieka i będą kierować się zasadą, gwarantując zgodnie ze swoim ustawodawstwem, obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej pochodzącym z Rosji i obywatelom Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia, niezależnie od ich narodowości i wyznania, prawo posiadania i swobodnego dostępu do obiektów i miejsc kultu religijnego, a także prawo do wychowania i edukacji religijnej<sup>32</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 17 traktatu pomniki i inne miejsca pamięci, będące przedmiotem czci i pamięci obywateli jednej ze stron, zarówno wojskowe, jak i cywilne, znajdujące się obecnie lub urządzone, na podstawie wzajemnych porozumień, w przyszłości na terytorium drugiej strony będą zachowane, utrzymywane i otoczone ochroną prawną, zgodnie z normami i standardami międzynarodowymi oraz zwyczajami narodowymi i religijnymi<sup>33</sup>. Jeśli chodzi o standardy międzynarodowe, do których odnosi się art. 17 traktatu, to wspomnieć w tym miejscu należy, że Polska przystąpiła do szeregu konwencji regulujących prawo konfliktów zbrojnych<sup>34</sup>. Rzeczpospolita Polska jest bowiem stroną Konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny z dnia 12 sierpnia 1949 r.

---

*stosunki polityczne*, Olsztyn 2009, s. 14–15. Zob. też M. Stolarczyk, *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992–2015*, Katowice 2016, s. 152 i nast.

<sup>31</sup> J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998, s. 83–84.

<sup>32</sup> A. Malicka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 127.

<sup>33</sup> Traktat gwarantuje w ust. 2 art. 17, że obywatele jednej strony będą mieli zapewniony dostęp do miejsc pochówku i pamięci rodaków, znajdujących się na terytorium drugiej strony, a także zapewni się im możliwość opieki nad grobami i miejscami pamięci.

<sup>34</sup> M. Czyżak, *Prawna ochrona grobów i cmentarzy wojennych w polskim systemie prawnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2011, nr 2, s. 55.

i protokołów dodatkowych do tych konwencji<sup>35</sup>. W myśl postanowień przepisu art. 18 Konwencji genewskiej o polepszeniu losu rannych i chorych strony konfliktu zbrojnego zobowiązane są czuwać nad tym, aby zmarli byli grzebani z czcią i w miarę możliwości zgodnie z obrządkami religii, którą wyznawali, aby ich groby były szanowane, zgrupowane, o ile możliwości, podług narodowości zmarłych, należycie utrzymane i tak oznaczone, aby mogły być zawsze odszukane<sup>36</sup>.

## Umowa o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji

Przepisy umowy zawartej 22 lutego 1994 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji<sup>37</sup> przyjęto jako realizację i doprecyzowanie traktatu. Niniejsza umowa reguluje współpracę stron w zakresie rozwiązywania wszelkich spraw związanych z ustalaniem, rejestracją, urządzeniem, zachowaniem i należytym utrzymaniem miejsc pamięci i spoczynku m. in. poległych żołnierzy – polskich w Federacji Rosyjskiej i rosyjskich w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>38</sup>.

W każdym czasie, niezależnie od panującego ustroju, pomnik odgrywa znaczną rolę propagandową, utrwalając i promując określony model świadomości społecznej, historycznej i patriotycznej. Pomniki mają możliwość kształtowania ideowej strony społeczeństwa i poszczególnych ludzi<sup>39</sup>. Losy rozmaitych pomników oddających hołd armii sowieckiej po roku 1989 bywały różne. Nie było kłopotów z pomnikami na cmentarzach wojennych lub na wydzielonych kwaterach poległych żołnierzy, ponieważ i tak znajdowały się one pod ochroną, skąd nie mogły być usuwane i przerabiane<sup>40</sup>. Cmentarze sowieckie są zazwyczaj zadbane, pomniki również, choć spotkać można wyjątki od tej reguły. Nie wprowadza się tu na ogół zmian, choć zdarza się, że sprowadza się na nie pomniki usuwane z miejsc publicznych, szczególnie w dużych polskich miastach.

<sup>35</sup> Dz.U. z 1956 r., Nr 38, poz. 171.

<sup>36</sup> Art. 49 tej konwencji nakłada na strony zobowiązanie do podejmowania niezbędnych środków, jak się wydaje przede wszystkim prawnych, służących zaprzestaniu popełniania czynów naruszających postanowienia konwencji, dotyczące zasad grzebania zmarłych podczas konfliktów zbrojnych i opieki nad miejscami ich spoczynku.

<sup>37</sup> Dz.U. z 1994 r., Nr 112, poz. 543.

<sup>38</sup> M. Kazimierzczuk, *Prawne aspekty polityki pomnikowej w odniesieniu do miejsc pamięci związanych z obecnością Armii Radzieckiej w Polsce*, [w:] A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota (red.), *Polityka pomnikowa w Polsce wobec poradzieckich miejsc pamięci*, Olsztyn 2016, s. 16–17.

<sup>39</sup> K. Ożóg, *Rzeczpospolita Pomnikowa w poszukiwaniu utraconej tożsamości*, [w:] I. Borowik, K. Leszczyńska (red.), *Wokół tożsamości: teorie, wymiary, ekspresje*, Kraków 2007, s. 179.

<sup>40</sup> Na temat prawnej ochrony grobów i cmentarzy wojennych zob. M. Czyżak, op. cit., s. 50–58.

Jeśli chodzi o pomniki usytuowane w miejscach publicznych, to najogólniej wyróżnić można kilka typowych rozwiązań. Pierwsze z nich to pozostawienie pomnika w dotychczasowym miejscu, nienaruszonego, bez żadnych, najdrobniejszych zmian. Zazwyczaj rozwiązanie to należy do rzadkości i odbywa się kosztem zaniedbania, porysowania, zaśmiecenia. Czasami robi to fatalne wrażenie, jak chociażby otoczenie i wygląd olsztyńskiego pomnika Xawerego Dukowskiego „Wdzięczności Armii Czerwonej”. Drugie rozwiązanie to demontaż i ewentualne przeniesienie na najbliższy cmentarz żołnierzy sowieckich, z tym że dotyczy to pomników albo stawianych przez armię sowiecką albo zaliczanych jednoznacznie do kategorii wdzięczności. Trzecie rozwiązanie to ratowanie istniejącej substancji pomnikowej przez zmianę jej przesłania, a więc usunięcie dawnej i dodanie nowej symboliki, zmodyfikowanie treści istniejących tablic i umieszczenie całkiem nowych tablic<sup>41</sup>.

Obrońcy koncepcji pozostawienia w niezmienionej formie miejsc pamięci związanych z obecnością armii radzieckiej w Polsce w szczególności sposób eksponują wagę przepisu art. 3 umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji, który stanowi, że strony utrzymują miejsca pamięci i spoczynku, zapewniając ochronę grobów, nagrobków, pomników i innych obiektów upamiętniających oraz zazielenienie i zachowanie ich w należyтым porządku. Ust. 3 art. 3 nakłada obowiązek natychmiastowego wzajemnego informowania się o wszystkich przypadkach wandalizmu wobec miejsc pamięci i spoczynku oraz do podejmowania niezwłocznych działań w celu przywrócenia tym miejscom należytego porządku, ukarania sprawców zgodnie z ustawodawstwem swojego państwa i zapobiegania podobnym aktom w przyszłości.

Z drugiej strony osoby postulujące przeniesienie pomników związanych z armią radziecką na mniej eksponowane miejsca przestrzeni publicznej polskich miast wskazują na przepis art. 5 wspomnianej umowy, który w ustępie trzecim stanowi, że jeśli teren będący miejscem pamięci i spoczynku lub jego część, ze względu na wyższą konieczność państwową, jest niezbędny dla innych celów, to strona, na której terytorium państwowym ten teren się znajduje, zmieni jego granice lub wydzieli inny odpowiedni teren i poniesie wszystkie koszty powtórnego pochówku i urządzenia cmentarza. Strony będą przeprowadzać konsultacje w celu wypracowania uzgodnionych decyzji w sprawach dotyczących wytyczenia nowych granic terenu lub wyboru nowego terenu oraz sposobu jego urządzenia, włącznie z przeniesieniem pomników, uwzględniając przy tym postanowienia ust. 2 art. 1 niniejszej umowy<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Z. Mazur, *Ku czci armii sowieckiej*, „Siedlisko” 2007, nr 6, s. 19.

<sup>42</sup> Strony, realizując współpracę, kierują się postanowieniami niniejszej umowy, celami i zasadami Konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny z 12 sierpnia 1949 r. i protokołów dodatkowych do tych konwencji, a także państwowymi, narodowymi i religijnymi zwyczajami i tradycjami narodów Polski i Rosji.

Pomniki odnoszące się do armii radzieckiej, nawiązujące do chwały oręża Armii Czerwonej, braterstwa broni, zwycięstwa nad faszyzmem itp., niezwiązane integralnie z miejscem spoczynku poległych żołnierzy sowieckich, zdaniem zwolenników usuwania ich z przestrzeni publicznej nie tylko nie mają charakteru sepulkralnego, ale w ogóle nie podlegają uregulowaniom umowy, bo nie są miejscem pamięci poległych żołnierzy. Uważa się, że takie obiekty można usuwać bez żadnych odniesień do tej umowy zgodnie z przepisami prawa polskiego i każdy właściciel terenu może to zrobić zupełnie legalnie. Nie ma też żadnego prawnego obowiązku informowania władz rosyjskich o zamiarze usuwania lub przenoszenia pomników. Uznaje się zatem, że takie obiekty nie mają również ochrony, jaka przysługuje pomnikom, ponieważ nie są pomnikami w rozumieniu art. 261 Kodeksu karnego<sup>43</sup>. Przedmiotem ochrony z przepisu przewidującego karę za znieważenie pomnika jest bowiem cześć oddawana zasłużonym osobom i zdarzeniom historycznym. Dla osoby posiadającej elementarną wiedzę historyczną ani Armia Czerwona, ani fakt, że przeszła przez ziemie polskie w drodze do Niemiec, a potem pozostała u nas do lat 90. XX w., nie zasługuje na oddawanie jej czci.

Inne argumenty prawne przemawiające za usuwaniem lub przenoszeniem pomników obecności armii radzieckiej w Polsce koncentrują się wokół przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>44</sup> Podnoszone są zarzuty, że pomniki te epatują i propagują symbolikę jednoznacznie związaną z komunistycznym ustrojem totalitarnym. Art. 13 ustawy zasadniczej stanowi, że „zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. Z konstytucyjnego zakazu istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania, m.in. komunizmu, oraz tych, których program zakłada lub dopuszcza inne wymienione w art. 13 Konstytucji RP elementy, wyprowadzić można zakaz propagowania programów odwołujących się do tych zakazanych metod i praktyk, nawet jeśli nie czynią tego partie polityczne i inne organizacje<sup>45</sup>. Propagowanie tych programów, choćby poprzez eksponowanie na pomnikach symboli ustroju komunistycznego, może stwarzać płaszczyznę integracyjną dla osób, które zainteresowane będą istnieniem partii lub organizacji je realizujących. Konstytucja RP wprowadza przepis art. 13

<sup>43</sup> Art. 261 Kodeksu karnego (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.) stanowi, że „kto znieważa pomnik lub inne miejsce publiczne urządzone w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności”.

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>45</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 125.

oparty na doświadczeniach historii i związanych z możliwością zagrożeń dla ustroju demokratycznego wypływających z posiadania monopolu przez jedną partię polityczną na sprawowanie władzy, przy tym partię, jak miało to miejsce przed rokiem 1989, przyjmującą niedemokratyczne struktury organizacyjne, metody działania i ideologie komunistyczną<sup>46</sup>. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 24 listopada 2010 r.<sup>47</sup> zauważył, że interpretacja art. 13 Konstytucji RP wymaga zharmonizowania z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi leżącymi u podstaw ustroju Rzeczypospolitej, w szczególności takimi jak: demokracja i państwo prawne<sup>48</sup>, suwerenności narodu<sup>49</sup> oraz zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela<sup>50</sup>.

Dopełnieniem wskazanego artykułu Konstytucji RP jest przepis art. 256 Kodeksu karnego<sup>51</sup>, który stanowi w § 1, że „kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Natomiast § 2 art. 256 Kodeksu karnego wskazuje, że „tej samej karze podlega, kto w celu rozpowszechniania produkuje, utrwala lub sprowadza, nabywa, przechowuje, posiada, prezentuje, przewozi lub przesyła druk, nagranie lub inny przedmiot, zawierające treść określoną w § 1 albo będące nośnikiem symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej”. Na powyższe przepisy powołuje się w swoim regulaminie<sup>52</sup> Parlamentarny Zespół ds. usunięcia z przestrzeni publicznej symboli nazizmu i komunizmu<sup>53</sup>. Zrzesza on posłów i senatorów Rzeczypospolitej Polskiej zainteresowanych problematyką istniejących w przestrzeni publicznej symboli ustrojów totalitarnych, które funkcjonują np. w nazwach ulic, placów i pomników. Jednym z zadań zespołu, które wielokrotnie było realizowane w praktyce, jest wspieranie działań na rzecz usunięcia z przestrzeni publicznej symboliki totalitarnej nazistowskiej i komunistycznej. Dodać należy w tym miejscu, że Konstytucja RP nie definiuje nazizmu, faszyzmu i komunizmu ani totali-

<sup>46</sup> W. Skrzydło, op. cit., s. 27.

<sup>47</sup> Postanowienie TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 115.

<sup>48</sup> Art. 2 Konstytucji RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

<sup>49</sup> Art. 4 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”.

<sup>50</sup> Art. 5 Konstytucji RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

<sup>51</sup> Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>52</sup> Zob. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=173> (data dostępu: 22.11.2023).

<sup>53</sup> Parlamentarny Zespół ds. usunięcia z przestrzeni publicznej symboli nazizmu i komunizmu powstał 17 maja 2012 r.

tarnych metod i praktyk działania. Pojęcia te mają jednak swoje utrwalone znaczenie i – jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 1 września 2011 r. – „można tu mówić o *notorium* sądowym”<sup>54</sup>. Ustroje te „znamionują nie tyle (lub nie tylko) szowinizm, ale głównie stosowanie terroru policyjnego wobec przeciwników politycznych, istnienie jednej partii o charakterze wodzowskim, likwidacja wolności i praw obywatelskich”<sup>55</sup>.

W każdym czasie, niezależnie od panującego ustroju, pomnik odgrywa znaczną rolę propagandową, utrwalając i promując określony model świadomości społecznej, historycznej i patriotycznej. Pomniki mają możliwość kształtowania ideowej strony społeczeństwa i poszczególnych ludzi.

### **Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego**

Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym<sup>56</sup> oparta została na istniejącej infrastrukturze instytucjonalnej, a mianowicie na traktacie o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską i Rosją. W założeniu umowa ta miała ułatwić rozwój kontaktów międzyludzkich oraz wzmocnić współpracę gospodarczą po obu stronach granicy. Powszechnie uważano, że zapoczątkuje ona znaczną intensyfikację powiązań w sferze politycznej, ekonomicznej i społecznej. Dla przykładu, z punktu widzenia społeczności akademickiej umożliwi liczne wspólne przedsięwzięcia naukowe i edukacyjne nieskrępowane reżimem wizowym oraz związanymi z tym wysokimi opłatami. Dlatego też w dużej mierze umowa była bardzo oczekiwana przez władze i społeczność pogranicza polsko-rosyjskiego<sup>57</sup>. Widziano w niej nadzieję na przełamanie marazmu gospodarczego i zahamowanie odpływu ludności, zwłaszcza młodzieży z terenu powiatów nadgranicznych, z drugiej jednak strony dostrzegano negatywne skutki gospodarcze małego ruchu granicznego, związane choćby ze zwiększonym przemytem i wynikającym z tego spadkiem wpływów do budżetu państwa<sup>58</sup>. Zdaniem rosyjskich badaczy mały ruch graniczny miał być drogą do pełnego zniesienia ograniczeń w podróżowaniu z Rosji do Polski<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> Postanowienie SN z 1 września 2011 r., sygn. akt V KK 98/11, Legalis.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 814.

<sup>57</sup> A. Żukowski, *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją – wstępne konkluzje*, [w:] W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, Olsztyn 2013, s. 57.

<sup>58</sup> P. Gursztyn, *Rosjanie kupują i dają nadzieję na lepsze czasy*, „Rzeczpospolita” z 8–9 września 2012 r.

<sup>59</sup> G. Kretinin, D. Mironyuk, *Local border traffic as a form of visa liberalisation and territorial development*, „The Baltic Region” 2014, nr 4, s. 36. Warto zaznaczyć, że rosyjskie władze



Mechanizm ten przyniósł szereg wymiernych korzyści dla mieszkańców strefy przygranicznej, związanych z intensyfikacją kontaktów społecznych, kulturalnych, turystycznych i gospodarczych, a funkcjonowanie tego rozwiązania poszerzyło również możliwości w zakresie wsparcia funkcji turystycznych północnych obszarów Polski<sup>60</sup>.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego została podpisana przez Siergieja Ławrowa i Radosława Sikorskiego w Moskwie 14 grudnia 2011 r. Prezydent RP ratyfikował ją w czerwcu 2012 r.<sup>61</sup> Natomiast mały ruch graniczny z Federacją Rosyjską wszedł w życie 27 lipca 2012 r.<sup>62</sup> W preambule do umowy stwierdzono, że mały ruch graniczny uwzględnia specyfikę położenia obwodu kaliningradzkiego i ma „wspierać i umacniać dobrosąsiedzkie relacje między obu państwami, a także współpracę gospodarczą, handlową, techniczną, kulturalną (...)”<sup>63</sup>.

Obszarem małego ruchu granicznego po stronie rosyjskiej zostało objęte terytorium całego ówczesnego obwodu kaliningradzkiego (dziś zwanego obwodem królewieckim), a po stronie polskiej województwo pomorskie w tym: powiat pucki, miasto Gdynia, miasto Sopot, miasto Gdańsk, powiat gdański, powiat nowodworski, powiat malborski i województwo warmińsko-mazurskie, m.in.: miasto Elbląg, powiat elbląski, powiat braniewski, powiat lidzbarski, powiat bartoszycki, miasto Olsztyn, powiat olsztyński, powiat kętrzyński, powiat mrągowski, powiat węgorzewski, powiat giżycki, powiat gołdapski, powiat olecki<sup>64</sup>.

Mały ruch graniczny jest w sensie prawnym stosunkowo nowym instrumentem Unii Europejskiej. Został on włączony do prawa europejskiego w grudniu 2006 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

---

federalne od początku nie były jednoznacznie pozytywnie nastawione do wprowadzenia mechanizmu małego ruchu granicznego, obawiając się, iż efekt wzajemnego poznania i pogłębionej współpracy społeczności lokalnych na pograniczu polsko-rosyjskim przełoży się na preferencje polityczne mieszkańców obwodu kaliningradzkiego.

<sup>60</sup> M. Kazimierzczuk, W. Kotowicz, *Prawne oraz polityczne aspekty umowy o małym ruchu granicznym między Polską a Rosją*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2022, nr XVIII, s. 114.

<sup>61</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 498.

<sup>62</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 815.

<sup>63</sup> Polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym wynika bezpośrednio z szeregu rozwiązań legislacyjnych, uchwalanych zarówno na poziomie instytucji unijnych, jak i prawodawstwa krajowego, będących prawną podstawą szczegółowych i często unikalnych rozwiązań małego ruchu granicznego między Polską a Rosją. Zob. W. Kotowicz, *Mały ruch graniczny pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] B. Gaziński (red.), *Szkice europejskie. Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, Olsztyn 2015, s. 163–174.

<sup>64</sup> Załącznik nr 1 do umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego; W. Kotowicz, *Local border traffic as a tool for integration of the Baltic Region States: the example of Poland and Russia*, [w:] A. Żukowski, W.T. Modzelewski (red.), *Kaliningrad: its internal and external issues*, Olsztyn 2016, s. 93–104.

Unii Europejskiej nr 1931/2006<sup>65</sup>. Dokument ten został przyjęty, by ujednoczyć politykę UE dotyczącą wszystkich granic zewnętrznych<sup>66</sup>. Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu mały ruch graniczny odnosi się do regularnego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej (Unii Europejskiej i państwa trzeciego) przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej, np. ze względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych<sup>67</sup>. Umowa o małym ruchu granicznym między Polską a Rosją jest umową nietypową, ponieważ w swoich założeniach wychodzi poza standardowe ramy zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE<sup>68</sup>. Przyjęto rozwiązania bardziej korzystne niż w dotychczasowych umowach tego typu, co pozwoliło na objęcie tą regulacją znacznie większego terytorium. We wspomnianym dokumencie unijnym za strefę przygraniczną uważa się bowiem teren sięgający nie dalej niż 30 km od granicy lub, w określonych przypadkach, nie dalej niż 50 km. Tymczasem tereny objęte małym ruchem granicznym, zarówno po polskiej, jak i rosyjskiej stronie, zdecydowanie wykraczają poza ten obszar. Jako przykład może służyć odległość między Gdańskiem a Kaliningradem, dwoma miastami objętymi małym ruchem granicznym, które dzieli dystans 127 km. Poza tym wielkość samego obwodu kaliningradzkiego to 205 km długości i 108 km szerokości, zatem wyraźnie więcej niż wynika z rozporządzenia 1931/2006<sup>69</sup>. Na taki zakres obowiązywania umowy zgodziły się zarówno oba podpisujące ją państwa – Polska i Rosja, jak i państwa Unii Europejskiej. W przypadku obwodu kaliningradzkiego od początku pojawiał się argument, że ściśle stosowanie rozporządzenia 1931/2006 sprawiłoby, że mały ruch graniczny nie obejmowałby nie tylko części obwodu, ale także samego miasta Kaliningrad, co wprowadziłoby sztuczne podziały. W konsekwencji odbiłoby się to niekorzystnie na rozwoju współpracy regionalnej oraz mogłoby prowokować do nadużyć i przestępstw<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady 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. Urz. UE L 405 z 30.12.2006).

<sup>66</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej nr 539/2001 z 15 marca 2001 r. obywatele wszystkich wschodnich sąsiadów Wspólnoty byli objęci obowiązkiem posiadania wizy. Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. Urz. UE L 105/1 z 21.3.2001).

<sup>67</sup> Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, *Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim*, Warszawa 2013, s. 5.

<sup>68</sup> K. Dudzińska, A. M. Dwyer, *Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską – wyzwania, szanse i zagrożenia*, „PISM Policy Paper” 2013, nr 29, s. 1.

<sup>69</sup> Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, op. cit., s. 6–7.

<sup>70</sup> M. Kazimierczuk, *Wolność przemieszczania się w kontekście prawnych uregulowań małego ruchu granicznego między Polską i Rosją*, [w:] A. Żukowski, M. Chełmniak, W. Kotowicz, K. Żegota (red.), *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, Olsztyn 2018, s. 32.

Umowa definiuje mały ruch graniczny jako „wielokrotne przekraczanie polsko-rosyjskiej granicy państwowej przez mieszkańców strefy przygranicznej Państwa jednej Strony w celu przebywania w strefie przygranicznej Państwa drugiej Strony”; dalej art. 2 ust. 1 lit. a wskazuje cel wizyt i przyczynę wprowadzenia małego ruchu granicznego: „dla podtrzymywania więzi rodzinnych, społecznych, kulturalnych, a także uzasadnionych kontaktów ekonomicznych i innych, które według przepisów Państwa drugiej Strony nie są uznawane za zatrudnienie lub działalność zarobkową, przez okres nie przekraczający limitów ustanowionych w niniejszej Umowie”. W praktyce przepisy wspomnianych artykułów dawały nieograniczoną możliwość uzasadnienia chęci wizyty na terytorium drugiego państwa i ograniczały do minimum odsetek odmów o wydanie pozwolenia na mały ruch graniczny<sup>71</sup>. Odmowa wydania takiego dokumentu mogła być uzasadniona faktem wpisania danej osoby do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) i posiadaniem zakazu wjazdu do państw objętych strefą Schengen<sup>72</sup>. Drugim powodem było podejrzenie, że dana osoba może stanowić „zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych RP, względnie innych państw członkowskich UE, lub osób wpisanych do bazy państw członkowskich UE – posiadających status odmowny” (art. 3 ust. 2). Federacja Rosyjska, podobnie jak strona polska, może nie wydać takiego zezwolenia, jeśli nie będzie to zgodne z ustawodawstwem rosyjskim, np. gdy dana osoba ma zakaz wjazdu na terytorium Rosji (art. 3 ust. 3).

O zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego<sup>73</sup> mogą ubiegać się w myśl umowy: obywatele polscy, rosyjscy jak również państw trzecich i bezpaństwowcy posiadający zameldowanie nie krótsze niż przez okres 3 lat (art. 1 ust. 1 lit. e). Jest to bardzo istotne stwierdzenie, gdyż elementem decydującym o wydaniu takiego pozwolenia do podróżowania w strefie przygranicznej nie jest obywatelstwo lecz zamieszkiwanie przez daną osobę terenów objętych małym ruchem granicznym. Żeby złożyć wniosek o dokument umożliwiający przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego, należało: posiadać ważny dokument podróży (uznawany przez drugą

<sup>71</sup> Mieszkańcy stref przygranicznych posiadający zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego nie byli zobowiązani do spełnienia szeregu wymogów związanych z przebywaniem w strefie przygranicznej, w tym tych odnoszących się do wykazania wystarczających środków utrzymania na czas przebywania za granicą, czy też posiadania dokumentów potwierdzających cel przekraczania granicy – M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9, s. 158.

<sup>72</sup> Zob. E. Socha, *Rights of Polish citizens on the basis of Schengen Convention*, „Jurisprudence” 2005, t. 72, s. 66–71.

<sup>73</sup> „Zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego – dokument wydawany mieszkańcom strefy przygranicznej państwa jednej Strony, uprawniający ich do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu i pobytu w strefie przygranicznej Państwa drugiej Strony, na warunkach ustalonych w niniejszej Umowie”.

strone)<sup>74</sup>; potwierdzenie o zameldowaniu i uzasadnić istnienie powodów do wielokrotnego przekraczania granicy (art. 3 ust.1)<sup>75</sup>. Osoby korzystające z zaświadczenia o małym ruchu granicznym mogły przebywać 30 dni w strefie przygranicznej drugiego państwa i łącznie okres ten nie mógł przekraczać 90 dni w ciągu 6 miesięcy (art. 4 ust. 1). Dokument umożliwiający przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego pierwotnie wydawany był na okres 2 lat, kolejny już na 5 lat (art. 4 ust. 2–3). Mieszkańcy strefy przygranicznej podróżujący w ramach małego ruchu granicznego mogli przekraczać polsko-rosyjską granicę państwową przez przejścia graniczne, ustalone zgodnie z umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie przejść granicznych, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.<sup>76</sup>

Obydwie strony umowy zostawiły sobie pewne warianty awaryjne w kwestii wydawania pozwoleń o MRG, gdyż – jak stanowi art. 13 – „żadne z postanowień niniejszej Umowy nie ogranicza prawa każdej ze Stron do odmowy wydania, unieważnienia lub cofnięcia zezwolenia, odmowy wjazdu lub pobytu na terytorium własnego Państwa, mieszkańca strefy przygranicznej Państwa drugiej Strony, jeżeli wynika to z przepisów prawa wewnętrznego tego Państwa”. Dodatkowo umowa została skonstruowana w taki sposób, że daje możliwość zawieszenia jej w sposób częściowy lub całkowity (art. 12 ust. 1), a nawet umożliwia wypowiedzenie jej w drodze notyfikacji (art. 16 ust. 2).

Mechanizm małego ruchu granicznego na granicy polsko-rosyjskiej został zawieszony decyzją polskiego rządu. 1 lipca 2016 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych poinformowało, że w związku z organizacją w Warszawie w dniach 8–9 lipca 2016 r. szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Światowych Dni Młodzieży w dniach 20–31 lipca, podczas których wizytę w Polsce miał złożyć Jego Świątobliwość Papież Franciszek, strona polska zdecydowała o zawieszeniu stosowania od 4 lipca przepisów art. 5 ust. 1 umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, w części dotyczącej wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mieszkańców strefy przygranicznej Federacji Rosyjskiej, posiadających zezwolenie wydane przez właściwe organy Rzeczypospolitej Polskiej<sup>77</sup>. Dzień później, 2 lipca 2016 r. o czasowym zawieszeniu małego ruchu

<sup>74</sup> „Ważny dokument podróży – ważne dokumenty potwierdzające tożsamość, uprawniające do przekraczania granicy państwowej i uznawane przez Strony w tym charakterze, z wyjątkiem paszportu dyplomatycznego, paszportu służbowego i książeczki żeglarskiej”.

<sup>75</sup> K. Kamiński, *Mały ruch graniczny – pół roku od wejścia w życie umowy*, <http://www.new.org.pl/1222,post.html> (data dostępu: 22.11.2023).

<sup>76</sup> M.P. Nr 37, poz. 528.

<sup>77</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Czasowe zawieszenie stosowania umów o małym ruchu granicznym*, [https://www.ms.gov.pl/pl/p/kijow\\_ua\\_a\\_pl/czasowe\\_zawieszenia\\_stosowania\\_umow\\_o\\_malym\\_ruchu\\_granicznym](https://www.ms.gov.pl/pl/p/kijow_ua_a_pl/czasowe_zawieszenia_stosowania_umow_o_malym_ruchu_granicznym) (data dostępu: 23.11.2023).

granicznego poinformowała strona rosyjska<sup>78</sup>. Mimo upływu terminu czasowego zawieszenia małego ruchu granicznego mechanizm nie został przywrócony, gdyż – jak tłumaczyli przedstawiciele polskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – nie ustała główna przyczyna zawieszenia małego ruchu granicznego na granicy z Rosją, tj. potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa. Zgodnie z opinią Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęta decyzja podyktowana była koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa dla całej Europy wynikającą z faktu, że granica Polski z obwodem kaliningradzkim jest zarówno zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, jak i strefy Schengen. Wśród zagrożeń stanowiących powód do niepokoju wymieniono zajęcie Krymu przez Rosję oraz przedłużający się konflikt w Donbasie, a także pojawiające się prowokacje w krajach bałtyckich oraz w Polsce, które obniżały standardy bezpieczeństwa Polski<sup>79</sup>. Biorąc pod uwagę obecne działania wojenne na terytorium Ukrainy, trudno mówić o realnych szansach na przywrócenie małego ruchu granicznego z Federacją Rosyjską.

## Podsumowanie

Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską i Rosją, podpisany w Moskwie 22 maja 1992 r. w trakcie wizyty prezydenta Lecha Wałęsy, miał stworzyć podwaliny pod nowe stosunki oparte na poszanowaniu suwerenności, partnerstwie i dobrosąsiedztwie. Tekst traktatu ostatecznie nie zawierał kontrowersyjnych klauzul dotyczących bezpieczeństwa i nie odbiegał od międzynarodowych standardów. Strony uznawały nienaruszalność swoich granic i wyrzekały się roszczeń terytorialnych, deklarowały pokojowe rozstrzyganie sporów i nieagresję, zobowiązywały się do konsultacji w razie zagrożenia bezpieczeństwa, deklarowały życzliwą neutralność w przypadku konfliktu z państwami trzecimi, zobowiązywały się rozwijać stosunki gospodarcze i kulturalne (włącznie ze zwrotem dóbr kultury), współpracę regionalną, ekologiczną, naukową, w walce z przestępczością itd. Traktat, choć ważny z punktu widzenia politycznego, dziś wydaje się przede wszystkim dokumentem kurtuazyjnym, w pewnej mierze pozbawionym stopnia realizacji jego postanowień. Aktualnie polsko-rosyjskie relacje traktatowe są silnie determinowane co najmniej pięcioma, jak wydaje się, istotnymi czynnikami: konsekwencjami wynikającymi z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i NATO; wojną toczą-

<sup>78</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Czasowe zawieszenie stosowania umów o małym ruchu granicznym przez stronę rosyjską*, [https://kaliningrad.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/czasowe\\_zawieszenie\\_stosowania\\_umowy\\_o\\_malym\\_ruchu\\_granicznym\\_przez\\_strone\\_rosyjska](https://kaliningrad.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/czasowe_zawieszenie_stosowania_umowy_o_malym_ruchu_granicznym_przez_strone_rosyjska) (data dostępu: 23.11.2023).

<sup>79</sup> Zob. T. Bojarowicz, *Wpływ konfliktu ukraińsko-rosyjskiego na relacje Polski z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota (red.), *Mały ruch graniczny...*, s. 157–169.

cą się w Ukrainie; rozwojem wielostronnej współpracy na forum innych organizacji i organów międzynarodowych i przyjmowaną w ich ramach legislacją; rozszerzającą się współpracą polityczno-wojskową i gospodarczą Polski ze Stanami Zjednoczonymi; rozwojem sytuacji wewnętrznej w państwach Europy Wschodniej, co w sposób szczególny przekłada się na ogólny stan stosunków polsko-rosyjskich.

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy dziś jest przede wszystkim dokumentem o charakterze deklaracji, w dość znacznym zakresie pozbawionym możliwości oceny stopnia realizacji jego postanowień. Wydaje się jednak, że jego istotny walor polega na tym, iż specyfikuje niemal wszystkie możliwe dziedziny stosunków i tworzy podstawę do zawierania bardziej szczegółowych porozumień o charakterze wykonawczym. Znajduje to wyraźne potwierdzenie w szeregu zawartych umowach w późniejszym czasie, stanowiących konkretyzację reglamentowanej sfery współpracy poprzez wskazanie i sprecyzowanie jej reguł. Postrzeganie minionych dekad przez Rosję i Polskę odbywa się na zupełnie innych płaszczyznach i oparte jest przede wszystkim na subiektywnym postrzeganiu rzeczywistości minionych lat, co sprawia, że budowanie wzajemnych relacji polsko-rosyjskich oraz realizacja zobowiązań bilateralnych wciąż natrafia na istotne trudności. Przykładem tego są zawarte na podstawie przepi- sów traktatu umowy: o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji oraz o małym ruchu granicznym.

## Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Banaszkiewicz A., *Umowy międzynarodowe Polski jako środek realizacji polityki zagranicznej RP 1989–2000*, Wyd. WSZSM, Łódź 2007.
- Bojarowicz T., *Wpływ konfliktu ukraińsko-rosyjskiego na relacje Polski z obwodem ka- liningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żegota (red.), *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, Instytut Nauk Politycznych UWM, Olsztyn 2018.
- Butler W.E., *The law of treaties in Russia and the Commonwealth of Independent States: text and commentary*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- Czepek V., Karska E., *The scope and importance of cooperation between UNESCO and the ICC for the protection of cultural property*, „*Studia Iuridica*” 2023, t. 95.
- Czyżak M., *Prawna ochrona grobów i cmentarzy wojennych w polskim systemie prawnym*, „*Wojskowy Przegląd Prawniczy*” 2011, nr 2.
- Danilenko G.M., *The New Russian constitution and international law*, „*American Journal of International Law*” 1994, vol. 88.



- Dudzińska K., Dyner A.M., *Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską – wyzwania, szanse i zagrożenia*, „PISM Policy Paper” 2013, nr 29.
- Frankowska M., *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z perspektywy 40-lecia*, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszora-Kostrzewa (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, Stowarzyszenie Absolwentów WPiA UW, Warszawa 2009.
- Gursztyn P., *Rosjanie kupują i dają nadzieję na lepsze czasy*, „Rzeczpospolita” z 8–9 września 2012 r.
- Jóźwik B., *Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, z. 5: *Transformacja i rozwój gospodarczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. B. Jóźwika i T. Stępniewskiego.
- Kamiński K., *Mały ruch graniczny – pół roku od wejścia w życie umowy*, <http://www.new.org.pl/1222.post.html>.
- Karski K., *Rozpad Związku Radzieckiego a prawo międzynarodowe*, Bellona, Warszawa 2015.
- Kazimierzczuk M., *Prawne aspekty polityki pomnikowej w odniesieniu do miejsc pamięci związanych z obecnością Armii Radzieckiej w Polsce*, [w:] A. Żukowski, M. Chelminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota (red.), *Polityka pomnikowa w Polsce wobec porażek miejsc pamięci*, Instytut Nauk Politycznych UWM, Olsztyn 2016.
- Kazimierzczuk M., *Wolność przemieszczania się w kontekście prawnych uregulowań małego ruchu granicznego między Polską a Rosją*, [w:] A. Żukowski, M. Chelminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota (red.), *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, Instytut Nauk Politycznych UWM, Olsztyn 2018.
- Kazimierzczuk M., Kotowicz W., *Prawne oraz polityczne aspekty umowy o małym ruchu granicznym między Polską a Rosją*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2022, nr XVIII.
- Kotowicz W., *Local border traffic as a tool for integration of the Baltic Region States: the example of Poland and Russia*, [w:] A. Żukowski, W.T. Modzelewski (red.), *Kaliningrad: its internal and external issues*, Instytut Nauk Politycznych UWM, Olsztyn 2016.
- Kotowicz W., *Mały ruch graniczny pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, [w:] B. Gaziński (red.), *Szkice europejskie. Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, Instytut Nauk Politycznych UWM, Olsztyn 2015.
- Kretinin G., Mironyuk D., *Local border traffic as a form of visa liberalisation and territorial development*, „The Baltic Region” 2014, nr 4.
- Kukułka J., *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–2000 z kalendarium 2001–2006*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2007.
- Kukułka J., *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998.
- Kuźniar R., *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2012.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.
- Kwiecień R., *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 4.
- Magdziak-Miszewska A., *Stosunki polsko-rosyjskie: próba bilansu*, <https://www.omp.org.pl>.
- Malicka A., *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wyd. UW, Wrocław 2004.

- Maresz T., „*Jesień Narodów*” – rozpad bloku komunistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej w szkolnej edukacji historycznej we współczesnej Polsce, „Res Gestae. Czasopismo Historyczne” 2016, z. 3.
- Mazur Z., *Ku czci armii sowieckiej*, „Siedlisko” 2007, nr 6.
- Ożóg K., *Rzeczpospolita Pomnikowa w poszukiwaniu utraconej tożsamości*, [w:] I. Borowik, K. Leszczyńska (red.), *Wokół tożsamości: teorie, wymiary, ekspresje*, Nomos, Kraków 2007.
- Shaw M., *Prawo międzynarodowe*, Książka i Wiedza, Warszawa 2000.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Socha E., *Rights of Polish citizens on the basis of Schengen Convention*, „Jurisprudence” 2005, t. 72.
- Staszewski W.S., *Polityka traktatowa Polski w zakresie umów o przyjaźni i współpracy po „Jesieni ludów” 1989 r.*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, z. 1.
- Stolarczyk M., *Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992–2015*, Wyd. UŚ, Katowice 2016.
- Stolarczyk M., *Rosja w polityce zagranicznej Polski w okresie pozimnowojennym: aspekty polityczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 11.
- Szafarz R., *Stosunki traktatowe Rzeczypospolitej Polskiej. Nowa jakość w latach 1989–2000*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 2.
- Szymański J., *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9.
- Trembicka K., *Zmiana systemu władzy w Europie Środkowo-Wschodniej (1989–1990): uwarunkowania i prawidłowości*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K – Politologia” 2005, t. 12.
- Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] K. Wojtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
- Wasiuta O., *Stosunki polsko-rosyjskie*, [w:] W.T. Modzelewski (red.), *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne*, Instytut Nauk Politycznych UWM, Olsztyn 2009.
- Wenerski Ł., Kaźmierkiewicz P., *Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Zdanowicz M., Doliwa-Klepcka A., *Możliwości odstąpienia od reżimu wizowego przy przekraczaniu zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9.
- Żukowski A., *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją – wstępne konkluzje*, [w:] W. Kotowicz, W. T. Modzelewski, A. Żukowski (red.), *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, Instytut Nauk Politycznych UWM, Olsztyn 2013.

## Summary

### **Contemporary significance and implementation of the Polish-Russian treaty on friendly and good-neighborly cooperation – practical and legal aspects**

**Keywords:** treaty law, international agreement, Poland, Russia, good neighborly relations.

The purpose of the publication is, on the one hand, to analyze the place of the Treaty on friendly and good-neighborly cooperation between Poland and Russia concerning the changing conditions of Polish-Russian relations, as well as to examine the broader political and legal impact of treaty regulations on the conclusion of more detailed implementing agreements, such as agreements: on graves and memorial sites of victims of wars and repressions and local border traffic between Poland and the Russian Federation. The work uses a dogmatic method of analyzing legal acts. Additionally, subject literature and case law were used. The Treaty between the Republic of Poland and the Russian Federation on friendly and good-neighborly cooperation, although important from a political point of view, today seems to be primarily a declaration document, to a considerable extent devoid of the possibility of assessing the degree of implementation of its provisions. However, it seems that its significant value lies in the fact that it specifies almost all possible areas of relations and creates the basis for concluding more detailed executive agreements.

