

**Krzysztof ŻĘGOTA**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-1925-197X

## **TRANSGRANICZNE WYZWANIA BEZPIECZEŃSTWA – DOŚWIADCZENIA POGRANICZA POLSKO-ROSYJSKIEGO I LITEWSKO-ROSYJSKIEGO<sup>1</sup>**

### **CROSS-BORDER SECURITY CHALLENGES - EXPERIENCES OF THE POLISH-RUSSIAN AND LITHUANIAN-RUSSIAN BORDERLANDS**

#### **Abstract:**

The Polish-Russian and Lithuanian-Russian borderland is an area with a significant history and experience in the development of cross-border relations. Until February 2022, the neighborhood with the Königsberg region of the Russian Federation represented an opportunity for the development of the border areas in question. After the beginning of Russian aggression against Ukraine, the neighborhood with the Königsberg region is considered more in terms of security threats. The purpose of this article is to clarify the conditions of Polish-Russian and Lithuanian-Russian cross-border relations. The author's attention was focused in particular on those factors of cross-border relations that resulted from the policies and interests of local authorities on the one hand, and on the other hand from Polish-Russian and Lithuanian-Russian relations implemented by the central authorities.

**Keywords:** cross-border relations, Königsberg region, Lithuanian-Russian borderland, Polish-Russian borderland.

#### **Wstęp**

Pogranicze polsko-rosyjskie i litewsko-rosyjskie stanowią przykład obszarów przygranicznych, na których rozwój relacji transgranicznych kształtowany był zarówno przez czynniki endogeniczne, charakterystyczne dla tych pograniczy, jak i egzogeniczne wynikające z uwarunkowań zewnętrznych, częstokroć związanych z

---

<sup>1</sup> Publikacja została napisana w wyniku odbywania przez autora stażu na Uniwersytecie Kłajpedzkim współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój), zrealizowanego w projekcie Program Rozwojowy Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (POWR.03.05.00-00-Z310/17).

polityką centralnych władz Litwy, Polski i Rosji. Rozwój relacji transgranicznych na omawianych obszarach był dodatkowo uwarunkowany czynnikami o charakterze ogólnoeuropejskim: rozpadem Związku Radzieckiego, akcesją Polski i Litwy do NATO i Unii Europejskiej oraz konfliktem na wschodzie Ukrainy obserwowanym od 2014 roku, następnie zaś rosyjską agresją militarną wobec Ukrainy realizowaną od lutego 2022 roku. Znaczącym czynnikiem tych relacji była również świadomość wspólnej historii omawianych obszarów, związanej z funkcjonowaniem przed II wojną światową Prus Wschodnich w ramach państwa niemieckiego. Wspólna świadomość historyczna, ożywiona szczególnie po rozpadzie Związku Radzieckiego, tworzyła nowe warunki współpracy ponad granicami, przełamując podziały polityczne i bariery mentalne. Elementy tożsamości historycznej generowały w szczególności podejmowanie wspólnych przedsięwzięć o charakterze kulturalnym.

Zarazem obwód królewiecki, będąc rosyjską eksklawą otoczoną terytoriami Polski i Litwy, stanowił i stanowi nadal istotne narzędzie rosyjskiego oddziaływania na region Morza Bałtyckiego. Na początku lat 90-tych region ten był miejscem zgrupowania rosyjskich wojsk wycofywanych w państw Europy Wschodniej. Powodowało to jego znaczne nasycenie żołnierzami i techniką wojskową. Choć jego militaryzacja uległa zmniejszeniu na początku XXI wieku, to jednak stanowi on nadal istotny punkt odniesienia jeśli chodzi o budowanie strategii bezpieczeństwa zarówno Polski, jak i Litwy. Istotną cezurą czasową jest tu rosyjska agresja wobec Ukrainy z 24 lutego 2022 roku. Od tego czasu sąsiedztwo z obwodem królewieckim traktowane jest zarówno przez stronę polską, jak i litewską bardziej w kategoriach wyzwań i zagrożeń, nie zaś szans rozwojowych.

Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie uwarunkowań polsko-rosyjskich i litewsko-rosyjskich relacji transgranicznych. Uwaga autora została skoncentrowana w szczególności na tych czynnikach relacji transgranicznych, które wynikały z polityki i interesów władz samorządowych z jednej strony, z drugiej zaś strony z relacji polsko-rosyjskich i litewsko-rosyjskich realizowanych przez władze centralne.

### **Polsko-rosyjskie relacje transgraniczne po 1991 roku**

Relacje transgraniczne polskich podmiotów z obwodem królewieckim były realizowane przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego województw: elbląskiego, olsztyńskiego i suwalskiego, a po reformie administracyjnej z województwa warmińsko-

mazurskiego. Warto podkreślić, że do początku lat 90-tych obwód królewiecki był obszarem z utrudnionym dostępem (Balogh, 2022, s. 69-71; Wojnowski, 1999). W konsekwencji kontakty transgraniczne miały ograniczony charakter i odnosiły się do wymiany młodzieży, sportowców oraz współpracy między zakładami pracy. Zmiana uwarunkowań była możliwa dzięki przemianom politycznym w Europie Wschodniej z lat 1989-1991. Polskie władze regionalne i lokalne oraz przedstawiciele władz centralnych w terenie zawierali wówczas porozumienia o współpracy ze swoimi odpowiednikami po rosyjskiej stronie granicy. Pierwszy protokół intencji współpracy pomiędzy wojewodą elbląskim a wicegubernatorem obwodu królewieckiego został podpisany w październiku 1990 roku. Z kolei w listopadzie 1991 roku zawarto porozumienie o współpracy między wojewodą olsztyńskim a przewodniczącym administracji obwodu królewieckiego. W kolejnych latach podobne porozumienia zawarły m.in. władze województwa elbląskiego, suwalskiego i gdańskiego (Modzelewski 2008, s. 165).

Znaczącym krokiem w rozwoju relacji transgranicznych było zawarcie 22 maja 1992 roku Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Królewieckiego FR. W 1993 roku oraz w 1994 roku powołano pełnomocników do spraw wzajemnych kontaktów (Modzelewski 2008, s. 166). Rozpoczęto także działalność szereg polsko-rosyjskich gremiów doradczych. Jednym z nich była Polsko-Rosyjska Rada ds. Współpracy Obwodu Królewieckiego Federacji Rosyjskiej z regionami RP. Jej pierwsze posiedzenie odbyło się w Swietłogorsku w październiku 1994 roku (Wojnowski 2001). Z kolei jednym z ostatnich przejawów działalności Rady było jej szesnaste posiedzenie, które odbyło się w Olsztynie 5 października 2016 roku. Ważnym czynnikiem wspierającym rozwój relacji transgranicznych było otwarcie 1992 roku Konsulatu Generalnego RP w Królewcu (Żęgota, Mironyuk 2022, s. 90-91).

Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna była kontynuowana po wdrożeniu reformy administracyjnej w Polsce w 1999 roku. Głównym partnerem obwodu królewieckiego stało się nowo utworzone województwo warmińsko-mazurskie. Główne obszary współpracy obejmowały m.in. realizację wspólnych projektów transgranicznych, współpracę społeczną, kulturalną, jak również handlową i naukową. Współpraca była prowadzona również przez wojewodów będących przedstawicielami rządu w terenie. Prawne podstawy współpracy wojewodów warmińsko-mazurskich z podmiotami z obwodu

królewieckiego po reformie administracyjnej zostały ustanowione w oparciu o Porozumienie o współpracy między Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Przewodniczącym Administracji Obwodu Królewieckiego Federacji Rosyjskiej zawarte 19 września 2001 roku w Królewcu. Uwzględniono w nim regulacje odnoszące się m.in. do kwestii przejść granicznych, współpracy w zakresie zwalczania przestępczości oraz walki ze skutkami klęsk żywiołowych (Modzelewski 2008, s. 170).

Realizowano również współpracę na poziomie lokalnym. Na terenie województw warmińsko-mazurskiego i pomorskiego zawarto łącznie kilkadziesiąt porozumień i umów o współpracy z jednostkami samorządu lokalnego z obwodu królewieckiego. Najbardziej intensywne kontakty i współpraca były realizowane przez samorządy na poziomie powiatowym i gminnym m.in. z Olsztyna, Elbląga, Bartoszcyc, Gołdapi, Węgorzewa, Bań Mazurskich, Braniewa, Fromborka, Górowa Iławeckiego, Lidzbarka Warmińskiego czy Olsztynka. Główne sfery współpracy to m.in. kultura, oświata, transport, zwiększenie przepustowości granic, sport i ekologia (Modzelewski 2008, 2016).

Intensyfikacja polsko-rosyjskich kontaktów transgranicznych w latach 90-tych położyła podwaliny pod współpracę programową.<sup>2</sup> Niekiedy proces ten wpisywał się w interakcje wyższego rzędu między regionami Morza Bałtyckiego. Jednym z pierwszych mechanizmów międzyregionalnych była instytucja euroregionów (Lepik 2009). Euroregiony mogą być definiowane jako obszary przygraniczne dwóch lub więcej państw europejskich. Współpracę euroregionalną można interpretować jako szczególny rodzaj współpracy transgranicznej, charakteryzujący się wysokim stopniem instytucjonalizacji (Gwizdała 2015, s. 450). Termin ten wywodzi się z najstarszej inicjatywy europejskiej – programu współpracy transgranicznej Euroregionu, który powstał w 1958 roku w celu pogłębienia współpracy na pograniczu niemiecko-holenderskim (Szymański 2011, s. 96). Znacznie później, bo w lutym 1998 roku, powstał Euroregion Bałtyk. Obejmował obszary przygraniczne Danii, Łotwy, Litwy, Polski, Szwecji oraz obwód królewiecki Federacji Rosyjskiej (Modzelewski 2015, s. 175-178). Jednym z istotnych obszarów polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w ramach Euroregionu Bałtyk było rozwijanie strategicznych inicjatyw ukierunkowanych na zrównoważony rozwój

---

<sup>2</sup> Wyliczając liczne formy współpracy i porozumienia Autor pomija utrudnienia w rozwoju współpracy polsko-rosyjskiej, jakie powstały w związku z przystąpieniem Polski i Litwy do Unii Europejskiej, jak i niechętny stosunek rządu polskiego do Federacji Rosyjskiej, np. w latach 2005-2007 (Balogh, 2022, s. 72-74) przyp.red.

współpracujących regionów. Wymiernym rezultatem współpracy w ramach Euroregionu Bałtyk były również inicjatywy na rzecz wspólnych problemów regionu bałtyckiego (Żęgota, Mironyuk 2022, s. 92-93). Od 2 marca 2022 roku obwód królewiecki nie wchodzi w skład Euroregionu Bałtyk, którego obecność w strukturach Euroregionu została zawieszona po agresji Rosji na Ukrainę. Warto przy tym dodać, że – poza Euroregionem Bałtyk – obwód królewiecki był zaangażowany w działania Euroregionu Niemen, Euroregionu Łyna-Ława, Euroregionu Szeszupa oraz Euroregionu Szawle (Żęgota 2021, s. 354).

Istotnym impulsem rozwoju polsko-rosyjskich relacji transgranicznych była również implementacja mechanizmu małego ruchu granicznego. Podpisanie polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym stanowiło swoiste zwieńczenie intensywnych starań zarówno strony unijnej, jak i rosyjskiej, mających na celu liberalizację reżimu wizowego na granicy unijno-rosyjskiej. Zawarcie porozumienia stanowiło również jedno z istotnych wydarzeń polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 roku. Od dnia wejścia w życie porozumienia (27 lipca 2012 r.) mieszkańcy stref przygranicznych obu państw mogli wielokrotnie przekraczać granicę polsko-rosyjską na podstawie dokumentu podróży, który zastąpił obowiązujące wcześniej jedno- lub wielokrotne wizy wjazdowe. Ruch bezwizowy objął po stronie rosyjskiej cały obwód królewiecki, zaś po stronie polskiej w woj. pomorskim: Gdynię, Gdańsk, Sopot oraz powiaty pucki, gdański, nowodworski i malborski, a w woj. warmińsko-mazurskim: Elbląg i Olsztyn oraz powiaty elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski i olecki (Żęgota 2014, s. 221-222). Wdrożenie mechanizmu małego ruchu granicznego znacząco poprawiło uwarunkowania polsko-rosyjskich relacji transgranicznych. Wyraźnie zwiększyła się liczba przekroczeń granicy: w 2010 roku ogólna liczba przekraczających polsko-rosyjską granicę wyniosła ponad 1,45 mln osób, zaś w 2014 roku – 6,56 mln osób (Gumenyuk, Kuznetsova, Osmolovskaya 2016, s. 77).

Mały ruch graniczny na granicy polsko-rosyjskiej został zawieszony decyzją polskiego rządu z początkiem lipca 2016 roku, co uzasadniono kwestiami bezpieczeństwa, wynikającymi głównie z planowanymi na lipiec 2016 roku imprezami o charakterze międzynarodowym: Światowymi Dniami Młodzieży w Krakowie oraz Szczytem NATO w Warszawie. Mimo upływu terminu czasowego zawieszenia MRG mechanizm nie został przywrócony, gdyż – jak

tłumaczyli przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – nie ustała główna przyczyna zawieszenia mechanizmu na granicy z Rosją, to jest potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa.

### **Litewsko-rosyjskie relacje transgraniczne po 1991 roku**

Początki relacji transgranicznych pomiędzy obwodem królewieckim a przygranicznymi obszarami niepodległej Republiki Litewskiej przypadają na pierwszą połowę lat 90. Rozpad Związku Radzieckiego i wyodrębnienie się niepodległych państw bałtyckich spowodował istotną zmianę położenia geopolitycznego królewieckiej eksklawy. Nie posiada ona lądowego połączenia z resztą Federacji Rosyjskiej, co rodziło istotne problemy i wyzwania, związane ze sferą transportu, transferu ludności i towarów oraz kwestiami bezpieczeństwa i ochrony granic. Ważnym zagadnieniem był również proces wycofywania oddziałów rosyjskiej armii z Europy Wschodniej – część tych oddziałów trafiała do okręgu królewieckiego, co w istotnym stopniu zwiększało poziom jego militaryzacji (Jakniūnaitė 2015, s. 71). Rodziło to, szczególnie w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, znaczące obawy polityków i społeczeństwa litewskiego i zmniejszało potencjał litewsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej (Żęgota 2021, s. 138-140).

W pierwszej połowie lat 90. do najważniejszych czynników kształtujących litewsko-rosyjskie relacje transgraniczne należały następujące kwestie: 1) obecność wojsk rosyjskich w okręgu królewieckim oraz jego potencjał militarny; 2) potwierdzenie przebiegu granicy między Litwą a obwodem królewieckim, jak również ustalenie kwestii jej przepustowości, gęstości przejść granicznych oraz procedur jej przekraczania i transferu towarów; 3) rozwój stosunków gospodarczych, w tym tych o transgranicznym charakterze. Szczególnie ważne było drugie zagadnienie, gdyż związane było zarówno z możliwością wwozu towarów jak i transferu wojsk i techniki wojskowej do obwodu. Ważna była też swoboda przejazdu mieszkańców Królewca do Rosji właściwej. Przyjęto rozwiązania, zgodnie z którymi mieszkańcy obwodu królewieckiego mogli tranzytem przekraczać granicę z Litwą bez konieczności posiadania wizy, zaś tranzyt wojskowy został objęty odrębnymi porozumieniami (Wojnowski 2001).

Pierwszym aktem prawnym regulującym dwustronne relacje był podpisany 29 lipca 1991 roku (tj. jeszcze przed rozpadem Związku Radzieckiego) litewsko-rosyjski traktat o stosunkach międzypaństwowych, który od tamtej pory jest dokumentem

przewodnim stosunków obu krajów (Žalimas 2018, s. 25-26). Kolejnym dokumentem bazowym dwustronnych relacji, w tym również tych o charakterze transgranicznym, był litewsko-rosyjski traktat graniczny regulujący kwestię wzajemnej uznawalności granicy oraz jej statusu w prawodawstwie obu państw. Traktat został podpisany w październiku 1997 roku, lecz jego ratyfikacja przez parlamenty obu państw była procesem długotrwałym – rosyjska Duma państwowa ratyfikowała traktat dopiero w 2004 roku (Vitkus 2006, s. 145-148; Wojnowski 2001). W traktacie uregulowano kwestię wzajemnej uznawalności granicy. Usankcjonowało to kwestię statusu granicy, dzięki czemu Litwa stała się państwem, które w pełni uregulowało swoje kwestie graniczne z Federacją Rosyjską (Tiiman 2003, s. 240).

Ważnym krokiem na drodze do normalizacji rozwoju relacji transgranicznych było otwarcie w 1994 roku litewskiego konsulatu w Królewcu. Jego działania nakierowane były przede wszystkim na rozwój relacji handlowych oraz uzyskanie ułatwień handlowych i inwestycyjnych dla litewskich przedsiębiorstw chcących rozwijać swoją działalność w obwodzie królewieckim (Ivanauskas, Keršanskas, Kasčiūnas 2017, s. 134). Rozwijano również wsparcie dla kilkunasototysięcznej społeczności Litwinów zamieszkujących obwód. Ważnym obszarem współpracy była również sfera kultury. W listopadzie 1996 roku utworzono Rosyjsko-Litewski Ośrodek Kultury w Królewcu, którego zadaniem było rozwijanie współpracy społecznej i kulturalnej między podmiotami z Litwy i Federacji Rosyjskiej (Wojnowski 2001).

Relacje transgraniczne między przygranicznymi terytoriami Litwy a obwodem królewieckim były kontynuowane w latach późniejszych. Jednym z ich przejawów było powołanie tzw. Inicjatywy Nidzkiej (od nazwy litewskiego kurortu położonego na Mierzei Kurońskiej), której celem było pogłębienie litewsko-rosyjskich relacji transgranicznych w sferze gospodarki i współpracy społecznej. Kolejnym przejawem tej współpracy było posiedzenie Rosyjsko-Litewskiej Rady do spraw długoterminowej współpracy między regionami i władzami lokalnymi obwodu królewieckiego i Republiki Litwy, które miało miejsce w marcu 2001 roku. Przedmiotem rozmów były zagadnienia współpracy w sferze kultury i oświaty oraz zagadnienia związane z tranzytem. Dodać należy, że po stronie litewskiej w rozwój relacji transgranicznych najbardziej zaangażowane były jednostki samorządowe i podmioty z przygranicznych litewskich okręgów: kłajpedzkiego, tauroskiego oraz mariampolskiego.

Istotnym zagadnieniem w dwustronnych relacjach było wprowadzenie ułatwień w reżimie wizowym na granicy litewsko-rosyjskiej. Warto podkreślić, że Litwa, podobnie jak Polska, została zobowiązana w trakcie procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej do wprowadzenia obowiązku wizowego w odniesieniu do Rosjan chcących podróżować na Litwę (Jakniūnaitė 2015, s. 73). Po litewskiej akcesji rozpoczęto rozmowy o wprowadzeniu mechanizmu małego ruchu granicznego podobnie, jak to miało miejsce w odniesieniu do granicy polsko-rosyjskiej. W czasie, gdy strona polska i rosyjska zgadzały się na poszerzenie obszaru przygranicznego i objęcie nim całego obwodu królewieckiego, Litwini nie wyrazili zgody na proponowane rozwiązanie (Ivanauskas, Keršanskas, Kasčiūnas 2017, s. 136-137). Władze litewskie obawiały się, że poszerzenie obszaru przygranicznego zarówno po stronie litewskiej, jak i rosyjskiej zmniejszy bezpieczeństwo granicy, szczególnie w kontekście przemytu i innych zagrożeń transgranicznych. Strona litewska wskazywała też na zagrożenia społeczne wynikające m.in. z wysokiego wskaźnika osób zakażonych wirusem HIV w obwodzie królewieckim. Obawiano się też, że po wprowadzeniu małego ruchu granicznego w całym obwodzie, coraz trudniejsze będzie monitorowanie obywateli rosyjskich przebywających w strefie Schengen (Dudzińska 2010).

Sprzeciw Litwy wobec wprowadzenia małego ruchu granicznego podyktowany był również ogólnym stanem stosunków z Rosją. Podkreślano zbyt daleką zależność Litwy od źródeł energii pochodzących z Rosji, co zostałoby pogłębione w wyniku realizacji planowanej wówczas budowy elektrowni jądrowej w obwodzie królewieckim. Poza tym, kwestią sporną w dwustronnych relacjach litewsko-rosyjskich były stawki tranzytu rosyjskich towarów przez terytorium Litwy proponowane stronie rosyjskiej przez koleje litewskie. Istotnym wyzwaniem była również konkurencja między portami w Królewcu i Kłajpedzie w kontekście transferu towarów z Białorusi. Poza tym, Litwa od lat zabiegała o otwarcie Zalewu Kurońskiego dla żeglugi śródlądowej, ale Rosja, mimo zawartej z Litwą w 2007 roku umowy o swobodnej żegludze na Zalewie, nie ustanowiła procedur kontroli statków, co spowodowało zamrożenie projektu (Dudzińska 2010). W rezultacie również rozmowy na temat małego ruchu granicznego nie doprowadziły do podpisania umowy litewsko-rosyjskiej.



## **Zmiana w relacjach transgranicznych z obwodem królewieckim po 24 lutego 2022 roku**

Wydarzenia obserwowane od początku 2014 roku na Ukrainie nie wpłynęły w istotnym stopniu na polsko-rosyjskie i litewsko-rosyjskie relacje transgraniczne. Kontynuowano szereg projektów związanych z rozwojem współpracy transgranicznej, w tym tych odnoszących się do zagadnień transportu i ułatwień wizowych. Polska strona nie podjęła w 2014 roku działań mających na celu zawieszenie mechanizmu małego ruchu granicznego na granicy polsko-rosyjskiej – mechanizm zawieszono w lipcu 2016 roku. Kontynuowano również instytucjonalne formy współpracy. Jednym z przykładów była kontynuacja prac wspomnianej wcześniej Polsko-Rosyjskiej Rady do spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Królewieckim Federacji Rosyjskiej. Jej piętnaste posiedzenie miało miejsce w Swietłogorsku w maju 2015 roku, kiedy to omówiono funkcjonowanie małego ruchu granicznego oraz wdrażanie Programu Współpracy Transgranicznej Litwa-Polska-Rosja 2007-2013. Zarazem powołano Wspólną Grupę Roboczą do spraw Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Rosja 2014-2020 (Bojarowicz 2018, s. 165). Kontynuowano też wdrażanie Polsko-Rosyjskiego oraz Litewsko-Rosyjskiego Programu Współpracy Transgranicznej przewidzianego na lata 2014-2020.

Ważnym sygnałem pogorszenia się uwarunkowań polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej było wspomniane już zawieszenie w lipcu 2016 roku małego ruchu granicznego na granicy polsko-rosyjskiej. Wywołało to krytyczne komentarze, zwłaszcza ze strony samorządowców i przedstawicieli instytucji zaangażowanych w rozwijaną dotychczas polsko-rosyjską współpracę transgraniczną. W ich opinii zawieszenie małego ruchu granicznego miało charakter przede wszystkim polityczny. Z drugiej strony wielu ekspertów zauważało już wówczas (połowa 2016 roku) różnorakie zagrożenia związane z sąsiedztwem z Federacją Rosyjską (Żęgota 2018, s. 52).

Stałym czynnikiem kształtującym sąsiedztwo z obwodem królewieckim jeszcze przed 24 lutego 2022 roku była znacząca militaryzacja regionu i wynikające z tego zagrożenia bezpieczeństwa Polski i Litwy. Warto podkreślić, że obwód królewiecki, stanowiąc część Zachodniego Okręgu Wojskowego Rosji i będąc obszarem otoczonym terytoriami państw NATO i Unii Europejskiej, jest znaczącym komponentem bałtyckiej strefy morskiej operowania rosyjskich sił zbrojnych, których celem jest obrona rosyjskiej obecności militarnej w basenie Morza Bałtyckiego. Obwód charakteryzuje się rozwiniętą

infrastrukturą wojskową, której kręgosłupem jest system lądowych, lotniczych i morskich baz wojskowych. Zasadniczym elementem tej infrastruktury jest rosyjska Flota Bałtycka z bazami morskimi z Bałtijuksu i Królewcu (Żęgota 2021, s. 272-273). Zmiany rosyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obserwowane od połowy drugiej dekady XXI wieku, których przejawem była nie tylko aktywna polityka władz rosyjskich w trakcie konfliktu na Ukrainie, ale i jeszcze wcześniejsza aktywność rosyjskich sił zbrojnych w ramach manewrów przeprowadzanych w Zachodnim Okręgu Wojskowym, skutkowałą również przeobrażeniami w strukturze uzbrojenia i wyposażenia jednostek stacjonujących na terenie eksklawy. W tym kontekście w dyskusjach na temat potencjału militarnego Królewca pojawiał się wątek obecności broni nuklearnej w obwodzie, który budził w ościennych państwach duże emocje i zainteresowanie mediów. Kolejnym symptomem wzmacniania potencjału militarnego obwodu jest kwestia stałej dyslokacji rakiet Iskander, które w 2018 roku znalazły się na wyposażeniu czerniachowskiej brygady raketowej (Zielonka 2019).

Obawy dotyczące zagrożeń militarnych pochodzących z obwodu królewieckiego wzmożyły się po rozpoczęciu w dniu 24 lutego 2022 roku rosyjskiej agresji militarnej na Ukrainie. W naturalny sposób potencjalne rosyjskie zagrożenia dotyczyły przygranicznych regionów Polski i Litwy, co w znaczącym stopniu determinowało warunki polsko-rosyjskiego i litewsko rosyjskiego sąsiedztwa. Owo sąsiedztwo zaczęło być rozpatrywane nie w kategoriach szans rozwojowych, ale głównie w kontekście zagrożeń i niebezpieczeństw.

Podmioty zaangażowane dotychczas w relacje transgraniczne zaczęły odstępować od różnorodnych form współpracy ze stroną rosyjską. Jednym z przejawów opisywanych zjawisk było zrywanie porozumień o współpracy między polskimi i rosyjskimi samorządami, organizacjami społecznymi i podmiotami kultury. Współpraca została zerwana m.in. przez władze miejskie Olsztyna, Elbląga, Gdańska i Gdyni, jak również przez zarząd województwa warmińsko-mazurskiego <sup>3</sup>(Zerwanie..., 2022). Podobne deklaracje zostały wypowiedziane przez przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych w województwie warmińsko-

---

<sup>3</sup> Zerwanie współpracy w sprzeciwie wobec Rosji, 2022, Regionalny Portal Informacyjny Wrota Warmii i Mazur, 3.03.2022, <https://warmia.mazury.pl/rozwój-regionu/aktualnosci/7376-zerwanie-wspolpracy-w-sprzeciwie-wobec-rosji>, dostęp: 10.12.2022.

mazurskim i pomorskim<sup>4</sup> oraz samorządowców z innych regionów Polski. Współpracę transgraniczną wypowiedziały również samorządy litewskie. Na początku marca 2022 roku deklaracje o zakończeniu współpracy z samorządami rosyjskimi zostały opublikowane przez przedstawicieli samorządów m.in. z Kłajpedy, Szawli, Wyłkowysz, Kiejdan i Pojeg<sup>5</sup> ( Jakubauskas 2022; Rauduvienė 2022).

O zerwaniu współpracy z rosyjskimi ośrodkami naukowymi zdecydowały również polskie i litewskie uniwersytety i uczelnie wyższe. Przedstawiciele polskiej nauki wyrazili pełną solidarność z narodem ukraińskim i poparcie dla Ukrainy jako suwerennego państwa w niesprawiedliwej rosyjskiej napaści. Zadeklarowano również pomoc oferowaną zarówno społeczeństwu ukraińskiemu, jak i środowisku naukowemu Ukrainy. Na zawieszenie lub zerwanie współpracy z uczelniami rosyjskimi (w tym z uniwersytetami w Królewcu) zdecydowały się m.in. władze Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz Uniwersytetu Gdańskiego. Decyzję o zerwaniu współpracy z rosyjskimi naukowcami podjęło również litewskie środowisko naukowe. Taką gotowość wyraziła we wspólnym oświadczeniu Konferencja Rektorów Litewskich Uniwersytetów oraz Litewska Rada Naukowa<sup>6</sup>. Swoją współpracę zawiesiły m.in. Uniwersytet Kłajpedzki, Kowieński Uniwersytet Techniczny oraz Uniwersytet Wileński.<sup>7</sup>

Podjęto również działania na poziomie krajowym i międzynarodowym ograniczające relacje transgraniczne na pograniczu polsko-rosyjskim i litewsko-rosyjskim. Władze polskie nie zdecydowały się powtórnie otworzyć dwóch z czterech istniejących drogowych przejść granicznych na granicy z obwodem królewieckim po wprowadzonych na początku 2020 roku ograniczeniach

---

<sup>4</sup> Serwis samorządowy PAP, 2.03.2022, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/samorzady-wypowiadaja-umowy-partnerstwa-z-miastami-w-rosji-i-na-bialorusi>, dostęp: 10.12.2022.

<sup>5</sup> Vakarų Ekspresas, 28.02.2022, <https://ve.lt/aktualijos/lietuvos-savivaldybes-imasi-nutraukti-sutartis-su-rusijos-ir-baltarusijos-miestais>, dostęp: 10.12.2022. *Nutrauktas bendradarbiavimas su Rusijos ir Baltarusijos miestais*, 1.03.2022, <https://www.klaipeda.lt/lt/naujienos/naujienos/7655/nutrauktas-bendradarbiavimas-su-rusijos-ir-baltarusijos-miestais:2577>, dostęp: 10.12.2022.

<sup>6</sup> 3.03.2022, <https://smsm.lrv.lt/lt/naujienos/lietuvos-aukstosios-mokyklos-nutrauke-rysius-su-rusija-ir-baltarusija>, dostęp: 16.12.2022.

<sup>7</sup> 25.02.2022, <https://www.ku.lt/en/news/ku-suspends-partnership-with-russian-and-belarusian-education-institutions-and-opens-an-account-to-support-students-from-ukraine>, dostęp: 16.12.2022.

pandemicznych<sup>8</sup>. Z kolei władze litewskie zdecydowały w kwietniu 2022 roku o zamknięciu przejścia granicznego Tylża-Panemune, pozostawiając otwarte jedynie przejście Czernyszewskoje-Kybartai.

Z kolei władze Unii Europejskiej zdecydowały się zawiesić wszystkie programy współpracy transgranicznej, w które zaangażowane były jednostki Federacji Rosyjskiej. Tym samym zawieszono wdrażanie Programów Współpracy Transgranicznej Polska-Rosja oraz Programu Współpracy Transgranicznej Litwa-Rosja przewidzianych do realizacji w latach 2021-2027<sup>9</sup>. Została również zawieszona działalność Rosji w innych gremiach międzynarodowych: m.in. w Euroregionie Bałtyk i Radzie Państw Morza Bałtyckiego.

### **Zakończenie**

Polsko-rosyjskie i litewsko-rosyjskie relacje transgraniczne po 1991 roku zostały w znacznej mierze zdeterminowane przez stosunki polityczne z Federacją Rosyjską kształtowane na poziomie władz centralnych, jak również przez rozwój procesów integracji europejskiej i euroatlantyckiej. Lata 90-te to nawiązywanie i rozwój relacji transgranicznych oraz budowanie formalnych i instytucjonalnych podstaw współpracy. Początek XXI wieku to z kolei okres intensywnych dyskusji politycznych dotyczących statusu obwodu królewieckiego po rozszerzeniu Unii Europejskiej na wschód.

Czynnikiem wpływającym w znaczącym stopniu na rozwój relacji transgranicznych na pograniczu polsko-rosyjskim i litewsko-rosyjskim była rosyjska agresja militarna na Ukrainę z 24 lutego 2022 roku. Wówczas większość narzędzi, instytucji i platform rozwoju relacji transgranicznych z Królewcem została zawieszona. Od tego czasu sąsiedztwo z tym podmiotem Federacji Rosyjskiej staje się dla przygranicznych regionów Polski i Litwy raczej źródłem obaw o bezpieczeństwo w znaczeniu militarnym, nie zaś czynnikiem rozwoju regionalnego. Co godne podkreślenia, do 24 lutego 2022 roku stosunki między władzami centralnymi Polski, Litwy i Rosji nie przekładały się bezpośrednio na kształtowanie relacji transgranicznych, natomiast po 24

---

<sup>8</sup> Zamknięte pozostały przejścia Gronowo-Mamonowo i Gołdap-Gusiew. Otwarte pozostały przejścia: Grzechotki-Mamonowo 2 oraz Bezledy-Bagratiowski.

<sup>9</sup> *Commission suspends cross-border cooperation and transnational cooperation with Russia and Belarus*, 2022, European Commission, 4.03.2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1526](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1526), dostęp: 17.12.2022.

lutego relacje transgraniczne zostały zamrożone, co wynikało z uwarunkowań występujących na poziomie relacji międzypaństwowych.

Analizując wskazaną powyżej periodyzację oraz przemiany polsko-rosyjskich i litewsko-rosyjskich relacji transgranicznych warto zwrócić również uwagę na to, że owe relacje były znacznie bardziej intensywne na pograniczu polsko-rosyjskim, co wynikało zarówno z większej liczby podmiotów zaangażowanych w relacje transgraniczne, jak i większej intensywności interakcji transgranicznych (m.in. większej liczby przejść granicznych i przekroczeń granicy oraz większej gęstości zaludnienia obszarów przygranicznych). Zatem zamrożenie relacji transgranicznych może w bardziej negatywny sposób oddziaływać na rozwój pogranicza polsko-rosyjskiego, aniżeli litewsko-rosyjskiego.

Warte podkreślenia jest zarazem, że wszelkie działania i wysiłki zmierzające do odmrożenia relacji transgranicznych zarówno na pograniczu polsko-litewskim, jak i litewsko-rosyjskim są uzależnione od decyzji władz centralnych wszystkich zainteresowanych państw. Kluczowe będzie również zakończenie rosyjskiej agresji militarnej wobec Ukrainy oraz jakaś forma normalizacji relacji politycznych w Europie Wschodniej.

## **Literatura**

- Balogh, P., 2022. *Fizyczne i mentalne bariery polsko-rosyjskiego pogranicza*, Przegląd Geopolityczny, 42, s. 67-88.
- Bojarowicz, T., 2018. *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 w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn, s. 157-171.
- Dudzińska, K., 2010. *Small Border Traffic with the Kaliningrad District*, Biuletyn PISM, 122(198), s. 1-3.
- Gumenyuk, I., Kuznetsova, T., Osmolovskaya, L., 2016. *Local border traffic as an efficient tool for developing cross-border cooperation*, Baltic Region, 1(8), s. 67-82.
- Gwizdała, J.P., 2015. *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 855, s. 449-458.

- Ivanauskas, V., Keršanskas, V., Kasčiūnas, L., 2017. *Kaliningrad Factor in Lithuanian-Russian Relations: Implications to the Security Issues of Lithuania*, Lithuanian Annual Strategic Review, 15, s. 119-149.
- Jakniūnaitė, D., 2015. *A small state in the asymmetrical bilateral relations: Lithuania in Lithuanian-Russian relations since 2004*, Baltic Journal of Political Science, 4, s. 70-93.
- Jakubauskas, R., 2022. *Lietuvos savivaldybės atsisako bičiulystės su Rusijos, Baltarusijos miestais*, Delfi, 1.03.2022, <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lietuvos-savivaldybes-atsisako-biciulystes-su-rusijos-baltarusijos-miestais.d?id=89591039>, dostęp: 10.12.2022.
- Lepik, K.-L., 2009. *Euroregions as mechanisms for strengthening crossborder cooperation in the Baltic Sea region*, Trames, 13, s. 265-284.
- Modzelewski, W.T., 2008. *Współpraca na pograniczu polsko-rosyjskim*, [w:] A. Żukowski (red.), *Polska a Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej: terażniejszość i wyzwania przyszłości*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 159-181.
- Modzelewski, W.T., 2015. *Polskie euroregiony formą integracji europejskiej*, [w:] B. Gaziński (red.), *Szkice europejskie: Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn, s. 175-188.
- Modzelewski, W.T., 2016. *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski wschodniej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Rauduvienė, J., 2022. *Šiauliai nutraukė ryšius su Rusijos ir Baltarusijos miestais*, Skrastas, 5.03.2022, <https://www.skrastas.lt/aktualijos/siauliai-nutrauke-rysius-su-rusijos-ir-baltarusijos-miestais>, dostęp: 10.12.2022.
- Szymański, J., 2011. *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, Białostockie Studia Prawnicze, 9, s. 90-109.
- Tiiman, A., 2003. *Border Treaties Between Russia and the Baltic States*, [w:] I. Kempe (red.), *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy*, Springer, Wiesbaden.
- Vitkus, G., 2006. *High time for reflection: 15 years of Lithuanian-Russian relations*, Lithuanian Foreign Policy Review, 18, s. 140-151.

**Żęgota, K., 2023. *Transgraniczne wyzwania bezpieczeństwa – doświadczenia pogranicza polsko-rosyjskiego i litewsko-rosyjskiego*, Przegląd Geopolityczny, 45, s. 88-103.**

- Wojnowski, E., 1999. *Granica polsko-kaliningradzka 1944-1997*, [w:] Z. Kurcz (red.) *Pogranicze z Niemcami a inne pogranicza Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego
- Wojnowski, E., 2001. *Die Zusammenarbeiten der Grenze zwischen Polen und dem Kaliningrader Gebiet*, [w:] H. Schultz (red.), *Grenzen im Ostblock und ihre Überwindung*, Berliner Wissenschafts Verlag, Berlin, s. 201-215.
- Žalimas, D., 2018. *Significance of the 1991 Treaty on Fundamentals of Interstate Relations Between Lithuania and Russia*, *Parliamentary Studies*, 24, s. 23-53.
- Zielonka, M., 2019. *Iskandery ćwiczą w Obwodzie Kaliningradzkim*, *Defence24*, 15.07.2019, <https://www.defence24.pl/iskandery-cwicza-w-obwodzie-kaliningradzkim>, dostęp: 8.12.2022.
- Żęgota, K., 2014. *Polityczne i prawnomiędzynarodowe uwarunkowania polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym*, *Przegląd Geopolityczny*, 8, s. 213-227.
- Żęgota, K., 2018. *Mały ruch graniczny w kontekście zmieniających się uwarunkowań relacji polsko-rosyjskich*, [w:] A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota (red.), *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn, s. 41-55.
- Żęgota, K., 2021. *Obwód kaliningradzki Federacji Rosyjskiej a bezpieczeństwo międzynarodowe Europy Środkowo-Wschodniej. Między geopolityką a konstruktywizmem*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań.
- Żęgota, K., Mironyuk, D., 2022. *Cross-border cooperation (CBC) between the Kaliningrad region of the Russian Federation and Polish neighboring regions in the years 1991–2020: a program approach*, *Athenaeum. Polskie Studia Polityczne*, 76, s. 84-106.

**Streszczenie:**

Pogranicze polsko-rosyjskie i litewsko-rosyjskie jest obszarem o znaczącej historii i doświadczeniach w zakresie rozwoju relacji transgranicznych. Do lutego 2022 roku sąsiedztwo z obwodem królewieckim Federacji Rosyjskiej stanowiło szansę rozwoju omawianych obszarów przygranicznych. Po rozpoczęciu rosyjskiej agresji wobec Ukrainy sąsiedztwo z obwodem królewieckim jest rozpatrywane bardziej w kategoriach zagrożeń bezpieczeństwa. Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie uwarunkowań polsko-rosyjskich i litewsko-rosyjskich relacji transgranicznych. Uwaga autora została skoncentrowana w szczególności na tych czynnikach relacji transgranicznych, które wynikały z polityki i interesów władz samorządowych z jednej strony, z drugiej zaś strony z relacji polsko-rosyjskich i litewsko-rosyjskich realizowanych przez władze centralne.

**Słowa kluczowe:** obwód królewiecki, pogranicze litewsko-rosyjskie, pogranicze polsko-rosyjskie, relacje transgraniczne.