



Warszawa, dnia 15 maja 2015 r.

## PREZES RADY MINISTRÓW

RM-10-39-15

Pan Radosław SIKORSKI

Marszałek Sejmu

*Szanowny Panie Marszałku*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy o ratyfikacji Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych zostali upoważnieni Minister Spraw Wewnętrznych i Minister Spraw Zagranicznych.

*Z poważaniem*

**U S T A W A**

z dnia

**o ratyfikacji Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej  
a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem  
Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu  
granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego  
w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku**

**Art. 1.** Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji Drugiego Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy zmieniającego Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, podpisanego w Warszawie dnia 17 grudnia 2014 roku.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### I. Potrzeba i cel ratyfikacji Drugiego Protokołu zmieniającego

Celem zmiany Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku (zwanej dalej „Umową”) jest wprowadzenie do niej niektórych nowych rozwiązań, uwzględniających w pewnym zakresie propozycje zgłoszone we wrześniu 2012 r. przez Stronę ukraińską, a także dostosowanie postanowień Umowy do prawa unijnego.

Obowiązująca Umowa jest pierwszym porozumieniem regulującym problematykę małego ruchu granicznego (MRG) zawartą przez Rzeczpospolitą Polską po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Umowa ta stanowić miała wzorzec legislacyjny dla kolejnych porozumień tego rodzaju – czym stała się w istocie, służąc za punkt wyjścia do negocjacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Warszawie dnia 12 lutego 2010 r. oraz Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r. (weszła w życie dnia 27 lipca 2012 r.). Co jednocześnie zrozumiałe, przedmiotowa Umowa musiała przyjąć *a priori* pewne rozwiązania, których celowość mogła zostać zweryfikowana dopiero po określonym czasie ich stosowania.

Przedmiotowa Umowa wymagała renegocjacji w związku z koniecznością jej dostosowania do przepisów rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen (Dz. Urz. UE L 405 z 30.12.2006, str. 1). Przedmiotowe rozporządzenie nie nakłada na ubiegających się o wydanie zezwolenia MRG dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia zdrowotnego, o którym mowa w art. 13 obowiązującej Umowy. Wskazane postanowienie umowne jest zatem niezgodne z prawem Unii Europejskiej, na co zwróciła uwagę Komisja Europejska, kierując do Strony polskiej w 2012 r. wniosek o wyjaśnienia w tej sprawie, sformułowany w ramach mechanizmu EU Pilot. W

związku z powyższym usunięto ww. normy z Umowy, mając na celu uzgodnienie jej z prawem Unii Europejskiej.

Konieczność dostosowania treści Umowy do wymogów prawa Unii Europejskiej wynikała też z wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w dniu 21 marca 2013 r. w sprawie C-254/11 (tzw. sprawa Shomodi) i w konsekwencji skierowania przez Komisję Europejską w dniu 24 lipca 2013 r. wniosku wystosowanego w ramach procedury EU Pilot o udzielenie przez Stronę polską stosownych wyjaśnień w kontekście dostrzeżonej niezgodności z prawem Unii Europejskiej. Przedmiotowe orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wydane w trybie prejudycjalnym, rozstrzygnęło wątpliwość dotyczącą stosowania do osób przekraczających granicę państwa należącego do obszaru Schengen na podstawie zezwolenia MRG ograniczenia w łącznej długości dopuszczalnego pobytu, jakie obowiązuje cudzoziemców niepodlegających obowiązkowi wizowemu, przebywających w obszarze Schengen. Zgodnie z art. 20 ust. 1 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. zawartego między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. UE L 239 z 22.09.2000, str. 19, z późn. zm.) przedmiotowe osoby mogą przebywać w obszarze Schengen przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy od daty pierwszego wjazdu<sup>1)</sup>. Pytanie prejudycjalne zadane przez sąd węgierski dotyczyło słuszności stosowania zasad dorobku Schengen do instytucji małego ruchu granicznego, regulowanej rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen (Dz. Urz. UE L 405 z 30.12.2006, str. 1, z późn. zm.) i dwustronnymi umowami o zasadach małego ruchu granicznego, zawieranymi na podstawie ww. rozporządzenia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej z państwami trzecimi. Przywołane rozporządzenie nie wprowadza bowiem ww.

---

<sup>1)</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), konwencję wykonawczą do Układu z Schengen, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95 i (WE) nr 539/2001 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 i (WE) nr 810/2009 (Dz. Urz. UE L 182 z 29.06.2013, str. 1), które weszło w życie w dniu 18 października 2013 r., a zatem już po opublikowaniu orzeczenia w sprawie Shomodi, ww. okres nie powinien przekraczać 90 dni w ciągu każdego stuosiemdziesięciodniowego okresu.

ograniczenia przyjętego w Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen (i ogólnie: dorobku Schengen), a jedynie przewiduje (w art. 5), że dwustronne umowy o zasadach małego ruchu granicznego „określają maksymalny dozwolony czas trwania każdego nieprzerwanego pobytu w ramach zasad małego ruchu granicznego, który nie może przekroczyć trzech miesięcy”. Wykonująca cytowany przepis Umowa ogranicza (art. 4 ust. 1) przedmiotowy czas trwania pobytu do „60 dni, licząc od dnia wjazdu”, stanowi jednak przy tym – podobnie jak inne umowy o zasadach małego ruchu granicznego, zawierane przez państwa członkowskie UE, w tym kwestionowana w omawianym orzeczeniu umowa węgiersko-ukraińska – że „łączny okres pobytu nie może przekraczać 90 dni w okresie każdych sześciu miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu”.

Zgodnie z tezą przywołanego orzeczenia do zasad małego ruchu granicznego nie należy stosować cytowanych postanowień Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen (oraz szerzej: dorobku Schengen), a zatem należy przyjąć, że łączny pobyt osób wjeżdżających na terytorium państwa obszaru Schengen nie jest ograniczony do 90 dni w okresie sześciu miesięcy od dnia pierwszego wjazdu (w obecnym stanie prawnym, po wejściu w życie rozporządzenia nr 610/2013: w okresie każdych 180 dni). Jedynym dopuszczalnym w umowach o zasadach małego ruchu granicznego ograniczeniem pobytu posiadaczy zezwolenia MRG w strefie przygranicznej Państwa drugiej Strony pozostaje zatem wyznaczenie maksymalnej długości każdorazowego pobytu, które nie może przekroczyć trzech miesięcy. Tym samym powstała konieczność zmiany Umowy stosownie do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu zapewnienia zgodności przedmiotowej Umowy z dorobkiem orzecznictwem Trybunału, a szerzej – z prawem Unii Europejskiej. Równocześnie – mając na względzie duże zainteresowanie obywateli Ukrainy przekraczaniem granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz korzyści gospodarcze i społeczne odnoszone dzięki temu przez mieszkańców strefy przygranicznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – postanowiono wydłużyć dopuszczalny jednorazowy pobyt w strefie przygranicznej do 90 dni, czyli do maksymalnej długości określonej w rozporządzeniu 1931/2006.

Celem renegotjacji Umowy było również wyjście naprzeciw zgłoszonym przez Stronę ukraińską propozycjom dotyczącym zniesienia opłat za wydawanie zezwoleń MRG oraz skrócenia czasu oczekiwania na wydanie tych dokumentów. Uwzględnienie ich było możliwe jedynie w pewnym zakresie, jakim jest zwolnienie z opłaty

konsularnej za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku osób ubiegających się o wydanie drugiego i kolejnego zezwolenia MRG. Celem zmiany zasad pobierania opłat jest ułatwienie dostępu do zezwoleń MRG poprzez zmniejszenie kosztów ponoszonych w związku z otrzymaniem powyższych dokumentów. Rezultat w postaci skrócenia czasu oczekiwania na wydanie karty spodziewany jest w wyniku wprowadzenia możliwości korzystania w procesie obsługi wnioskodawców z usług usługodawcy zewnętrznego.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającym jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 157 z 15.06.2002, str. 1) dokumenty takie (a zalicza się do nich również zezwolenie MRG) powinny posiadać zabezpieczenia z wykorzystaniem elementów biometrycznych. Obowiązek taki wynika również z art. 46 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650, z późn. zm.), która weszła w życie w dniu 1 maja 2014 r. W związku z powyższym, przy przyjmowaniu wniosków o wydanie zezwoleń MRG zachodzi konieczność pobierania cech biometrycznych, co wymaga więcej czasu na obsługę pojedynczego klienta. W konsekwencji, aby uniknąć zmniejszenia możliwości przepustowych konsulatów w zakresie obsługi MRG, przy braku możliwości zwiększenia liczby etatów, wprowadza się możliwość powierzenia części procesu dotyczącego wydawania przedmiotowych zezwoleń, w tym pobierania cech biometrycznych, usługodawcy zewnętrznemu (tzw. outsourcing), analogicznie do praktyki stosowanej w procesie wydawania wiz. Ponieważ pośrednictwo podmiotu zewnętrznego podnosi koszty pozyskania zezwolenia o opłatę własną pośrednika, aby sumarycznie koszty te nie były zbyt wysokie, Protokół ogranicza opłatę outsourcingową do wysokości nie większej niż 25% opłaty konsularnej za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia MRG.

W połączeniu ze zniesieniem opłaty konsularnej za drugie i każde kolejne zezwolenie MRG, zakładane rozwiązanie w sumie obniży koszty pozyskiwania dokumentów uprawniających do małego ruchu granicznego dla mieszkańców strefy przygranicznej.

## II. Różnice między dotychczasowym a przyszłym stanem prawnym

Zmiany dotyczą sześciu zagadnień.

Pierwsza z przyjętych zmian odnosi się do art. 4 Umowy. W dotychczasowym stanie prawnym przewidywano, że zezwolenie MRG uprawnia mieszkańca strefy

przygranicznej Państwa jednej strony do wjazdu i pobytu na terytorium strefy przygranicznej Państwa drugiej Strony każdorazowo do 60, dni licząc od dnia wjazdu, jednakże łączny pobyt nie może przekraczać 90 dni w okresie każdych sześciu miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu. Zgodnie z wprowadzoną zmianą wspomniany przepis otrzymał następujące brzmienie:

„Zezwolenie, wydane przez właściwe organy Państwa jednej Umawiającej się Strony, uprawnia jego posiadacza do przekraczania wspólnej granicy Państw Umawiających się Stron oraz nieprzerwanego pobytu w strefie przygranicznej tego Państwa do 90 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy.”.

Druga zmiana dotyczy zwolnienia z opłaty konsularnej wnioskodawców ubiegających się o wydanie drugiego i kolejnego zezwolenia MRG. Zmiana ta polega na modyfikacji brzmienia art. 9 Umowy, który obecnie ustalał wysokość tej opłaty na 20 euro oraz wskazywał katalog kategorii osób zwolnionych z opłaty. Wzmiankowany przepis został rozszerzony o ust. 3, a całość otrzymała następujące brzmienie:

- „1. Opłata za przyjęcie i rozpatrzenie pierwszego wniosku o wydanie zezwolenia wynosi 20 euro.
2. Zwolnione z opłaty, o której mowa w ust. 1, są następujące kategorie osób:
  - 1) osoby niepełnosprawne;
  - 2) emeryci i renciści;
  - 3) dzieci w wieku do lat 18.
3. Nie pobiera się opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie drugiego i kolejnego wniosku o wydanie zezwolenia.”.

Trzecia zmiana wprowadzona do Umowy dotyczy możliwości udziału usługodawcy zewnętrznego w czynnościach związanych z obsługą procesu wydawania przez konsulów zezwoleń MRG. Zmiana w tym zakresie ma na celu usprawnienie obsługi wydawania zezwoleń MRG. Instytucja usługodawcy zewnętrznego, zaczerpnięta ze Wspólnotowego Kodeksu Wizowego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r.) dowiodła w polskiej praktyce konsularnej swojej daleko idącej skuteczności. Sprawnie i nowocześnie działający outsourcing stosowany w procedurze wydawania zezwoleń MRG – podobnie jak w postępowaniu wizowym – odciąża urzędy konsularne od konieczności wykonywania części czasochłonnych czynności związanych z obsługą wnioskodawców, a z drugiej strony skróci czas oczekiwania interesantów na złożenie

i rozpatrzenie wniosków. Pozwoli to wnioskodawcom unikać konieczności udawania się do urzędów konsularnych i oczekiwania w kolejkach do składania i odbierania dokumentów, a ponadto umożliwi załatwianie sprawy uzyskania zezwolenia bliżej miejsca zamieszkania (np. outsourcing wizowy obsługujący Konsulaty Generalne w Łucku i we Lwowie działa, poza tymi miastami, także w Równem, Tarnopolu i Iwano-Frankowsku).

Rola usługodawców zewnętrznych będzie polegała wyłącznie na przyjmowaniu wniosków o wydanie zezwolenia, przyjmowaniu opłat za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku (opłata konsularna), pobieraniu cech biometrycznych wnioskodawców, jak również zwracaniu dokumentów podróży wraz z wydanym zezwoleniem MRG lub powiadomieniem o odmowie wydania zezwolenia. Usługowca zewnętrzny nie będzie rozpatrywał wniosków ani wydawał zezwoleń MRG. Ta funkcja pozostanie zastrzeżona dla konsulów. Za wykonywane przez siebie czynności związane z obsługą interesantów wnioskujących o wydanie zezwoleń usługodawca zewnętrzny będzie mógł pobierać opłatę w wysokości nieprzekraczającej jednej czwartej wysokości opłaty konsularnej. Opłata za usługę outsourcingową będzie pobierana od wnioskodawcy niezależnie od opłaty konsularnej. Osoby korzystające ze zwolnienia z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie przez konsula wniosku o wydanie zezwolenia nie będą w sposób automatyczny zwolnione z opłaty za usługę outsourcingową.

W związku z powyższym dodano przepis umiejscowiony po art. 9 Umowy, regulujący obie te kwestie, o następującym brzmieniu:

- „1. Usługodawcy zewnętrznemu może zostać powierzone przyjmowanie wniosków o wydanie zezwolenia, informacji biometrycznych, opłat za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia oraz dokumentów podróży, jak również zwracanie dokumentów podróży wraz z wydanym zezwoleniem lub z powiadomieniem o odmowie wydania zezwolenia.
2. Rozpatrywanie wniosków oraz wydawanie zezwoleń wykonywane jest wyłącznie przez organy wymienione w Załączniku nr 3 do Umowy.
3. Usługodawca zewnętrzny, o którym mowa w ustępie 1, może pobierać opłatę za usługę w wysokości nie większej niż jedna czwarta opłaty określonej w artykule 9 ustęp 1. Taka opłata pobierana jest bez względu na zwolnienia wynikające z artykułu 9 ustęp 2 i 3.”.



Celem czwartej zmiany jest zniesienie obowiązku posiadania ubezpieczenia zdrowotnego. Zgodnie z art. 13 Umowy mieszkańcy strefy przygranicznej przekraczający granicę Państw Umawiających się Stron w ramach małego ruchu granicznego zobowiązani byli do posiadania dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia zdrowotnego, gwarantującego placówce opieki medycznej pokrycie poniesionych kosztów leczenia w stanach nagłych i następstw nieszczęśliwych wypadków oraz kosztów transportu sanitarnego do państwa stałego zamieszkania. Dokument ten musiał być ważny przez cały okres pobytu na terytorium Państwa drugiej Umawiającej się Strony, nie krócej jednak niż 14 dni, a także potwierdzać wysokość sumy gwarancyjnej ubezpieczenia w kwocie co najmniej 20 tys. euro. W Protokole usunięto art. 13 Umowy i uchylono omówiony powyżej przepis. Tym samym osoby przekraczające granicę w ramach małego ruchu granicznego nie będą, na mocy postanowień umownych, zobowiązane do posiadania ww. ubezpieczeń zdrowotnych. Opłaty za usługi medyczne osoby te ponosić będą na własny koszt lub w ramach dobrowolnie zakupywanych usług ubezpieczenia zdrowotnego. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2015 r. poz. 581) nie podlegają one obowiązkowi ubezpieczeniowemu w Rzeczypospolitej Polskiej i jako takie nie korzystają z bezpłatnych świadczeń zdrowotnych w Rzeczypospolitej Polskiej. Na utrzymanie obowiązku posiadania ubezpieczenia zdrowotnego podczas aplikowania o wydanie zezwolenia nie pozwalają przepisy rozporządzenia 1931/2006.

Ponadto uzupełniono załącznik nr 1 do Umowy – Wykaz jednostek podziału administracyjnego znajdujących się w strefie przygranicznej o cztery miejscowości położone na terytorium Ukrainy i nieuwzględnione w dotychczasowym wykazie: trzy w obwodzie wołyńskim (Volynska Oblast): Hevyn, Orani i Rusniv oraz jedną w obwodzie lwowskim (Lvivska oblast): Tysovets.

Wprowadzono również zmianę w załączniku nr 4 do Umowy, który otrzymał brzmienie:

„Sankcje stosowane w przypadku naruszenia zasad małego ruchu granicznego:

- na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
  - a) decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;
  - b) umieszczenie danych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany;

- c) unieważnienie zezwolenia;
- d) grzywna;
- na terytorium Ukrainy:
  - a) wydalenie;
  - b) skrócenie okresu pobytu tymczasowego na terytorium Ukrainy, jeżeli naruszenie nie podlega odpowiedzialności administracyjnej lub karnej (artykuł 24 Ustawy Ukrainy o statusie prawnym cudzoziemców i bezpaństwowców);
  - c) zakaz wjazdu;
  - d) grzywna (artykuł 202 Kodeksu Ukrainy o wykroczeniach administracyjnych);
  - e) ostrzeżenie lub grzywna (artykuł 203 Kodeksu Ukrainy o wykroczeniach administracyjnych);
  - f) grzywna lub areszt administracyjny w wymiarze do 15 dni (artykuł 204<sup>1</sup> Kodeksu Ukrainy o odpowiedzialności administracyjnej);
  - g) unieważnienie zezwolenia.”.

Zmiany są podyktowane potrzebą dostosowania Umowy do postanowień odnośnych regulacji w prawie krajowym Umawiających się Stron. Po stronie polskiej zmiana jest podyktowana potrzebą dostosowania brzmienia Umowy do nowych regulacji prawnych wprowadzonych na podstawie ustawy o cudzoziemcach.

### III. Przewidywane skutki polityczne, społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne związane z wejściem w życie Protokołu zmieniającego

Podstawową konsekwencją wejścia w życie Drugiego Protokołu będzie znaczne ułatwienie dostępu mieszkańców strefy przygranicznej obu Państw do uzyskania zezwolenia MRG, a co za tym idzie, prawdopodobne zwiększenie liczby osób zainteresowanych uzyskaniem przedmiotowych zezwoleń.

Zmiana Umowy przyniesie niewątpliwie korzyści polityczne w stosunkach polsko-ukraińskich i przyczyni się do dalszego polepszenia wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej wśród mieszkańców Ukrainy. Zarazem – poprzez ułatwienie możliwości otrzymania zezwolenia MRG – sprzyjać będzie budowaniu lokalnych kontaktów transgranicznych, stanowiąc cenny wkład w kształtowanie idei Partnerstwa Wschodniego.

Zmiana Umowy przyczyni się do zmniejszenia dochodów budżetu państwa w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W 2014 r. dwa urzędy konsularne na Ukrainie: Konsulat Generalny (KG) Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie i Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Łucku, będące organami właściwymi do wydawania zezwoleń MRG, wskazanymi w załączniku nr 3 do Umowy, przyjęły łącznie 46 807 wniosków o wydanie zezwoleń. Z tej liczby 12 156 wnioskodawców skorzystało ze zwolnień z opłaty konsularnej (liczba ta obejmuje zwolnienia z opłaty z mocy prawa, jak i na podstawie decyzji konsula). Z powyższego wynika, że w 2014 r. z tytułu opłaty konsularnej za wydanie zezwolenia MRG dochody budżetu państwa zwiększyły się o sumę łączną 693 020 euro.

Dla porównania, w 2013 r. dwa ww. urzędy konsularne przyjęły łącznie 51 692 wnioski o wydanie zezwoleń. Z tej liczby 12 184 wnioskodawców skorzystało ze zwolnień z opłaty konsularnej (liczba ta obejmuje zwolnienia z opłaty z mocy prawa i na podstawie decyzji konsula). Z powyższego wynika, że w 2013 r. z tytułu opłaty konsularnej za wydanie zezwolenia MRG dochody budżetu państwa zwiększyły się o sumę łączną 790 160 euro. Według obliczeń KG we Lwowie i w Łucku ok. 50% wniosków złożonych w 2013 r. i 2014 r. pochodziło od osób, które występowały o drugie zezwolenie (tj. od osób, których pierwsze zezwolenie wydane w 2011 r. wygasło po upływie dwóch lat), przy czym w KG w Łucku odsetek osób ubiegających się o pierwsze zezwolenie wynosił ok. 70%. Podobnie kształtowała się proporcja osób ponownie aplikujących o wydanie drugiego zezwolenia w 2011 r., kiedy KG we Lwowie i w Łucku przyjęły łącznie 48 513 wniosków, z których dochód dla budżetu państwa wyniósł 748 580 EUR, oraz w 2012 r., kiedy KG we Lwowie i w Łucku przyjęły łącznie 57 393 wnioski, w tym 11 406 bez opłat konsularnych, co przyniosło zwiększenie dochodu budżetu państwa o 918 940 euro. Ponieważ zgodnie z postanowieniami Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego drugie i kolejne zezwolenia wydawane są na okres ważności 5 lat, osoby, które otrzymały drugie zezwolenie w latach 2011–2013 będą ponownie aplikowały o nowy dokument odpowiednio w latach 2016–2017. Z powyższego wynika, że w roku bieżącym, tak jak w latach kolejnych, większość wniosków o wydanie zezwoleń będzie pochodziła od osób po raz pierwszy wnioskujących o jego wydanie i wnoszących z tego tytułu opłatę konsularną (od stycznia do grudnia 2014 r. urzędy konsularne w Łucku i we Lwowie wydały

łącznie 38 596 zezwoleń MRG). Można oczekiwać, że to zainteresowanie, przynajmniej w okresie najbliższych kilku lat, utrzyma się nadal, pozwalając na osiągnięcie zmniejszonego, jednak względnie wysokiego przychodu z tytułu wnioskowania o pierwsze zezwolenie.

Jakkolwiek nie jest możliwe precyzyjne określenie o jaką kwotę mogą zostać w dalszej perspektywie czasowej uszczuplone dochody budżetu państwa w związku z zaprzestaniem pobierania opłat konsularnych za wydanie drugiego i kolejnego zezwolenia MRG, można spodziewać się, iż docelowo dochody budżetu państwa w tym zakresie będą kształtować się na poziomie ok. 20–30% wpływów z 2014 r.

Dodatkowym obciążeniem dla budżetu państwa mogą być również koszty udzielania świadczeń medycznych w stanach nagłych osobom przekraczającym granicę w ramach małego ruchu granicznego, które nie będą mogły pokryć kosztów takich świadczeń i nie zawarły dobrowolnych umów ubezpieczenia zdrowotnego. Oszacowanie kosztów udzielenia pomocy medycznej, odnoszących się wyłącznie do obywateli Ukrainy posiadających karty MRG, pozostaje trudne do realizacji. Ostatnie zweryfikowane dane Ministerstwa Zdrowia, którymi dysponuje MSZ, pochodzą z 2012 r., w którym podmioty lecznicze (bez uwzględnienia kontraktowanych „za gotowość” kosztów zespołów ratownictwa medycznego) z obszarów graniczących z Ukrainą udzieliły Ukraińcom świadczeń w stanie nagłym 66 razy na łączną kwotę 209 996,56 zł, z czego nie uzyskały zapłaty 24 razy, w łącznej wysokości 23 138,25 zł. Powyższe wartości zarówno w odniesieniu do zidentyfikowanej liczby udzielonych świadczeń, jak i ich kosztów, biorąc pod uwagę bardzo dużą skalę obecności obywateli Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej, należy uznać za nieznaczące. Dodatkowo wypada uwzględnić, że powyższe dane nie odnoszą się wyłącznie do osób korzystających z zezwoleń MRG i mogą obejmować także obywateli Ukrainy przebywających w Polsce na podstawie innych tytułów pobytowych.

Nowy stan prawny może spowodować zwiększone obciążenie dla budżetu podmiotów leczniczych z tytułu kosztów niezrefundowanych świadczeń. Można jednak oczekiwać, że to obciążenie finansowe nie będzie bardzo istotne, bowiem ogólna liczba świadczeń udzielanych dotychczas obywatelom Ukrainy w obszarach przygranicznych nie jest znacząca. Ponadto trzeba brać pod uwagę, że wprowadzenie przedmiotowej zmiany jest wymagane w celu konieczności dostosowania obowiązującej Umowy do prawa unijnego.

Równocześnie należy jednak spodziewać się znacznego poziomu wpływów do budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich. Na granicy polsko-ukraińskiej w ramach małego ruchu granicznego w III kwartale 2014 r. odnotowano 2,2 mln odpraw, co stanowiło 51,8% przekroczeń tego odcinka granicy przez cudzoziemców. W porównaniu z poprzednim kwartałem liczba przekroczeń granicy w ramach MRG była o 14,5% większa, a w stosunku do analogicznego okresu 2013 r. – o 13,0% większa. Szacunkowa wartość wydatków poniesionych w Polsce przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską w ramach MRG w III kwartale 2014 r. wyniosła 680,1 mln zł, co stanowiło 41,9% wydatków cudzoziemców przekraczających granicę polsko-ukraińską. Wydatki te były o 38,8% wyższe niż w poprzednim kwartale i o 4,8% wyższe niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. Średnie wydatki poniesione w Polsce przez cudzoziemca przekraczającego granicę polsko-ukraińską w ramach MRG w III kwartale 2014 r. wyniosły 615 zł (w poprzednim – 508 zł), podczas gdy w III kwartale 2013 r. – 664 zł. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego obywatele Ukrainy przekraczający w 2012 r. granicę Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwoleń MRG zakupili w Polsce towary i usługi o łącznej wartości 1,49 mld zł, co stanowi 41% wszystkich wydatków dokonanych przez obywateli Ukrainy w naszym kraju w ubiegłym roku. Zgodnie z danymi za 2013 r. wartość wydatków dokonanych przez obywateli Ukrainy przekraczających granicę na podstawie MRG rosła: w wymienionym okresie zakupili towary i usługi o łącznej wartości ok. 2,3 mld zł.

W pierwszych trzech kwartałach 2014 r. wydatki osób korzystających z kart MRG na podstawie Umowy nieco zmalały (I kwartał – 454,1 mln zł, II kwartał - 489,9 mln zł, III kwartał - 680,1 mln zł). Dokonywanie zakupów jest najczęściej deklарowanym celem podróży do Rzeczypospolitej Polskiej wśród tej kategorii osób. Średnia wartość jednorazowych zakupów dokonywanych w Polsce przez posiadaczy zezwoleń MRG ze strefy przygranicznej Ukrainy wyniosła w kwartałach I–IV 2013 r. odpowiednio 489 zł, 632 zł, 664 zł i 661 zł. W I, II oraz III kwartale 2014 r. wartość ta wyniosła odpowiednio 503 zł, 508 zł oraz 664 zł.

Wypada przy tym zauważyć, że zgodnie z danymi GUS ruch osobowy posiadaczy zezwoleń MRG wykazuje wciąż zwiększającą się tendencję. Tytułem przykładu, liczba każdorazowych przekroczeń granicy przez obywateli Ukrainy na podstawie zezwoleń MRG w 2012 r. wzrosła w stosunku do 2011 r. o 18,4%

(z 5,04 mln do 5,97 mln). Podobnie, w 2013 r. posiadacze zezwoleń MRG przekroczyli granicę polsko-ukraińską 7,5 mln razy (w I kwartale – 1,7 mln razy, w II kwartale – 1,8 mln razy, w III kwartale – 2 mln razy i w IV kwartale – 2,2 mln razy). W I, II oraz III kwartale 2014 r. wartość liczby przekroczeń była zbliżona do tej z analogicznego okresu roku poprzedniego. Wartości te są wyższe odpowiednio o 18,1%, 19,1%, 32,5% i 29,2% w stosunku do poszczególnych kwartałów 2012 r.

Korzyści płynące ze zwiększenia się małego ruchu granicznego odnoszą w szczególności handlowcy i przedsiębiorcy z regionów przygranicznych, a także – w sposób pośredni – jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się w strefie przygranicznej. Należy prognozować, że wskazana tendencja zwykła będzie się utrzymywać, a także może znacznie wzrosnąć po wprowadzeniu zmian, mając na uwadze w szczególności udział posiadaczy zezwoleń MRG w łącznej sumie wydatków ponoszonych przez obywateli Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wydaje się zatem, że w tej perspektywie powyższe korzyści przeważać będą nad zakładanymi obciążeniami dla budżetu państwa.

Jak zauważono powyżej, wejście w życie Protokołu będzie miało dodatni wpływ na rozwój regionalny i ożywienie gospodarcze rejonu przygranicznego, a także – jak należy się spodziewać – na lokalny rynek pracy. Nie będzie miało ujemnego wpływu na konkurencyjność wewnętrzną. Wejście w życie Protokołu nie spowoduje potrzeby zwiększenia zatrudnienia w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej (m.in. dzięki wprowadzeniu postanowienia dotyczącego outsourcingu).

Stosowanie Protokołu nie będzie ponadto powodowało zagrożenia dla porządku publicznego ani bezpieczeństwa państwa. Planowane zmiany nie prowadzą do uchylecia postanowień obowiązującej Umowy dotyczących tych zagadnień.

Zawarcie Protokołu nie spowoduje konieczności dokonywania zmian w prawie polskim. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej i w istotnym zakresie dostosowuje on obecnie obowiązującą Umowę do prawa Unii Europejskiej.

Zawarcie Drugiego Protokołu będzie mieć wpływ na funkcjonowanie Konsulatów Generalnych Rzeczypospolitej Polskiej we Lwowie i w Łucku oraz Konsulatu Generalnego Ukrainy w Lublinie, jak również na cudzoziemców (głównie obywateli Ukrainy) i formalnie – choć w zdecydowanie mniejszym stopniu – obywateli polskich zamieszkujących określone w Umowie i Protokole strefy przygraniczne obu państw, którzy ubiegają się w ww. urzędach konsularnych o wydanie zezwolenia MRG.

Należy jednak zauważyć, że ze względu na obowiązujące zniesienie wiz krótkoterminowych dla obywateli polskich udających się na Ukrainę wejście w życie Protokołu *de facto* nie będzie dotyczyć obywateli polskich ani polskich osób prawnych.

#### IV. Tryb zmiany Umowy i związania Drugim Protokołem zmieniającym

Zgodnie z art. 18 Umowy jej zmiana jest dokonana w drodze zawarcia Drugiego Protokołu zmieniającego.

Mając na uwadze, iż Umowa została zawarta jako międzyrządowa w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, gdyż dotyczy ona materii ustawowej, tj. zasad i warunków wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, trybu postępowania oraz organów właściwych w sprawach dotyczących małego ruchu granicznego – określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650, z późn. zm.) – jej zmiana podlega również ratyfikacji za zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.). Zmiana Umowy dotyczy bezpośrednio spraw objętych materią ustawową, dlatego nie ma do niej zastosowania prosty tryb związania, o którym mowa w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o umowach międzynarodowych.

## **DRUGI PROTOKÓŁ**

**między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy  
zmieniający Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej  
a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego,  
podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku**

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i Gabinet Ministrów Ukrainy, zwane dalej „Umawiającymi się Stronami”, pragnąc zmienić Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, podpisaną w Kijowie dnia 28 marca 2008 roku, zwaną dalej „Umową”,

uzgodniły, co następuje:

### **Artykuł 1**

Artykuł 4 Umowy otrzymuje następujące brzmienie:

„Zezwolenie, wydane przez właściwe organy Państwa jednej Umawiającej się Strony, uprawnia jego posiadacza do przekraczania wspólnej granicy Państw Umawiających się Stron oraz nieprzerwanego pobytu w strefie przygranicznej tego Państwa do 90 dni każdorazowo od dnia przekroczenia granicy.”

### **Artykuł 2**

Artykuł 9 Umowy otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Opłata za przyjęcie i rozpatrzenie pierwszego wniosku o wydanie zezwolenia wynosi 20 euro.

2. Zwolnione z opłaty, o której mowa w ustępie 1, są następujące kategorie osób:

- 1) osoby niepełnosprawne;
- 2) emeryci i renciści;
- 3) dzieci w wieku do lat 18.

3. Nie pobiera się opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie drugiego i kolejnego wniosku o wydanie zezwolenia.”



### Artykuł 3

Do Umowy dodaje się nowy artykuł 9a, który otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Usługodawcy zewnętrznemu może zostać powierzone przyjmowanie wniosków o wydanie zezwolenia, informacji biometrycznych, opłat za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia oraz dokumentów podróży, jak również zwracanie dokumentów podróży wraz z wydanym zezwoleniem lub z powiadomieniem o odmowie wydania zezwolenia.

2. Rozpatrywanie wniosków oraz wydawanie zezwoleń wykonywane jest wyłącznie przez organy wymienione w Załączniku nr 3 do Umowy.

3. Usługodawca zewnętrzny, o którym mowa w ustępie 1, może pobierać opłatę za usługę w wysokości nie większej niż jedna czwarta opłaty określonej w artykule 9 ustęp 1. Taka opłata pobierana jest bez względu na zwolnienia wynikające z artykułu 9 ustęp 2 i 3.”

### Artykuł 4

Uchyla się artykuł 13 Umowy.

### Artykuł 5

Następujące jednostki podziału administracyjnego znajdujące się w strefie przygranicznej na terytorium Ukrainy dodaje się do wykazu Załącznika nr 1 do Umowy:

Волинська область Volynska Oblast:

„408<sup>1</sup>. Гевин Hevyn

408<sup>2</sup>. Орانی Orani

408<sup>3</sup>. Руснів Rusniv”

Львівська область Lvivska Oblast:

„1546. Тисовець Tysovets”

### Artykuł 6

Załącznik nr 4 do Umowy przyjmuje następujące brzmienie:

- „Sankcje stosowane w przypadku naruszenia zasad małego ruchu granicznego:
- na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
    - a) decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu;
    - b) umieszczenie danych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany;
    - c) unieważnienie zezwolenia;
    - d) grzywna;

- na terytorium Ukrainy:
  - a) wydalenie;
  - b) skrócenie okresu pobytu tymczasowego na terytorium Ukrainy, jeżeli naruszenie nie podlega odpowiedzialności administracyjnej lub karnej (artykuł 24 Ustawy Ukrainy o statusie prawnym cudzoziemców i bezpaństwowców);
  - c) zakaz wjazdu;
  - d) grzywna (artykuł 202 Kodeksu Ukrainy o wykroczeniach administracyjnych);
  - e) ostrzeżenie lub grzywna (artykuł 203 Kodeksu Ukrainy o wykroczeniach administracyjnych);
  - f) grzywna lub areszt administracyjny w wymiarze do 15 dni (artykuł 204<sup>1</sup> Kodeksu Ukrainy o odpowiedzialności administracyjnej);
  - g) unieważnienie zezwolenia.”

#### Artykuł 7

Każda z Umawiających się Stron poinformuje drugą Stronę drogą dyplomatyczną o wypełnieniu procedur wymaganych przez jej prawo do wejścia w życie niniejszego Protokołu. Protokół wejdzie w życie zgodnie z procedurą określoną w artykule 19 Umowy.

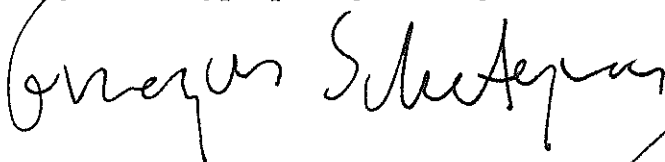
#### Artykuł 8

Niniejszy Protokół, który stanowi integralną część Umowy, pozostanie w mocy tak długo, jak długo będzie obowiązywała Umowa.

NA DOWÓD CZEGO, niżej podpisani, właściwie upoważnieni przez ich odpowiednie Rządy, podpisali niniejszy Protokół.

Sporządzono w *Warszawie*... dnia *14. grudnia*...*2014* roku, w dwóch egzemplarzach, każdy w językach polskim, ukraińskim i angielskim, przy czym wszystkie teksty są jednakowo autentyczne. W razie rozbieżności przy ich interpretacji tekst angielski będzie uważany za rozstrzygający.

Z upoważnienia  
Rządu Rzeczypospolitej Polskiej



Z upoważnienia  
Gabinetu Ministrów Ukrainy

