

Anna Doliwa-Klepacka

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: doliwa.klepacka@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-1452-3668

Agnieszka Piekutowska

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: piekutowska@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-7923-9484

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.01.28

**REGULACJE W RUCHU: ANALIZA REAKCJI RUCHU OSOBOWEGO
NA ZMIANY REŻIMU PRAWNEGO NA LĄDOWEJ GRANICY
POLSKI Z BIAŁORUSIĄ****Abstrakt**

Celem artykułu było przedstawienie wyników analizy zmian reżimu prawnego stosowanego na granicy Polski z Białorusią i zasad jej przekraczania na przestrzeni 22 lat: od wprowadzenia rozwiązań prawnych stanowiących zobowiązania związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej do końca 2024 roku. W tym czasie szereg okoliczności, jak na przykład akcesja Polski do UE i strefy Schengen, kryzys migracyjny czy udział Białorusi w inwazji Rosji na Ukrainę, implikował podejmowanie licznych, regulacji. Miały one zróżnicowany charakter, zarówno zaostrzający, jak i liberalizujący zasady przekraczania granicy Polski z Białorusią. Wynikały one z regulacji polskich/unijnych i leżących po stronie władz Białorusi. Bezsprzecznie wywarły one wpływ na osobowy ruch graniczny.

Przeprowadzono analizę zarówno jakościową, jak i ilościową: dokonano przeglądu literatury przedmiotu, analizy regulacji prawnych i danych statystycznych, co pozwoliło na wyodrębnienie trzech okresów: lata 2003–2007, 2007–2020 i 2020–2024. Badanie pozwoliło zauważyć, że część zmian wpłynęła na istotny spadek tego ruchu, część

na wzrost, przy czym siła tego wpływu była zróżnicowana. Wynikało to między innymi z faktu wprowadzania po stronie polskiej i białoruskiej regulacji o przeciwstawnym charakterze – liberalizującym z jednej strony i zaostrzającym z drugiej i jednocześnie występowaniu innych czynników (na przykład psychologicznych). Analiza danych statystycznych na przestrzeni dwudziestodwuletniego okresu wykazała ogromną dynamikę zmian ruchu granicznego osób na granicy Polski z Białorusią. W zróżnicowanym stopniu wpłynęły one na ruch graniczny obywateli Polski i cudzoziemców, co sugeruje pewną asymetrię znaczenia granicy dla obu stron, skłaniając do dalszych badań w tym zakresie.

Słowa kluczowe: przekroczenie granicy, Białoruś, Polska, kryzys, ruch graniczny

REGULATION IN MOTION: AN ANALYSIS OF THE PASSENGER TRAFFIC RESPONSE TO THE CHANGES IN THE LEGAL REGIME AT THE LAND BORDER OF POLAND WITH BELARUS

Abstract

The aim of the paper is to present the findings of an analysis of changes in the legal regime governing the border of Poland with Belarus and the rules regulating its crossing over a period of 22 years – from the introduction of legal frameworks associated with Poland’s accession to the European Union, up to the end of 2024. During this time, several developments – including Poland’s accession to the EU and the Schengen Area, the migration crisis, and Belarus’s involvement in Russia’s invasion of Ukraine – prompted the implementation of numerous regulatory measures. These measures varied in nature, with some tightening and others liberalising the rules for crossing the border of Poland with Belarus. They stemmed both from Polish and EU regulations, as well as from decisions made by the Belarusian authorities. Undoubtedly, they had a significant impact on the cross-border passenger traffic.

A qualitative and quantitative analysis – including a review of the relevant literature, legal frameworks, and statistical data – enabled the identification of three distinct periods: 2003–2007, 2007–2020, and 2020–2024. The study revealed that certain regulatory changes led to a significant decline in the cross-border traffic, while others contributed to its increase, with the strength of these effects varying over time. This was partly due to the implementation of the opposing policies by the two countries – liberalising on one side and tightening on the other – as well as the simultaneous influence of other factors (e.g. psychological). The analysis of statistical data over the 22-year period demonstrated a high degree of dynamism in the volume of cross-border movements between Poland and Belarus. These changes affected Polish citizens and foreign nationals to differing extents, suggesting a certain asymmetry in the perceived significance of the border for each side and prompting further research in this area.

Key words: border crossing, Belarus, Poland, crisis, border traffic

1. Wstęp

Granica Polski z Białorusią ma długość około 420 kilometrów i jest drugim co do długości odcinkiem wschodniej granicy Polski, będącym jednocześnie zewnętrzną granicą UE (Unii Europejskiej)¹. Znajduje się pod ochroną dwóch oddziałów polskiej straży granicznej: Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej (odcinek o długości blisko 250 kilometrów) oraz Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej (odcinek o długości nieco ponad 170 kilometrów).

Osobowy ruch graniczny na lądowej granicy Polski z Białorusią podlegał wielu zmianom, które miały różne uwarunkowania. Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie zmian reżimu prawnego stosowanego na tym odcinku granicy, zasad przekraczania granicy oraz analizę statystyczną danych ruchu granicznego w przyjętym okresie, aby możliwe stało się ukazanie reakcji ruchu granicznego na skutek zmian granicznego reżimu prawnego. Zasadnicze pytanie badawcze koncentruje się wokół pytania – na ile zmiany reżimu prawnego miały wpływ na osobowy ruch graniczny. Aby zrealizować określony cel badawczy, w badaniu zastosowano metodę analizy aktów prawnych (zarówno krajowych, jak i unijnych), przegląd dotychczasowych badań w literaturze oraz analizę statystyczną. Analiza obejmuje okres od wprowadzenia na granicy Polski z Białorusią rozwiązań prawnych stanowiących zobowiązania związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej do końca 2024 roku.

2. Zasady przekraczania granicy Polski z Białorusią w latach 2003–2007

W ramach harmonizacji regulacji prawnych dotyczących cudzoziemców z rozwiązaniami przyjętymi w prawie wspólnotowym Polska zobowiązała się do zakończenia działań dostosowujących politykę wizową do *acquis communautaire* przed datą wejścia do Unii Europejskiej (UE). W praktyce oznaczało to wprowadzenie obowiązku wizowego dla obywateli wszystkich państw, które zostały ujęte w wykazie załączonym do obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 539/2001 z 15 marca 2001 roku².

¹ Po odcinku granicy Polski z Ukrainą liczącym 535 kilometrów.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych,

W odniesieniu między innymi do obywateli Białorusi Rada Ministrów RP przyjęła 12 lutego 2002 roku Założenia nowej polityki wizowej na Wschodzie (dotyczyły one Białorusi, Rosji i Ukrainy). Zatwierdzono w ten sposób harmonogram wprowadzenia pełnego obowiązku wizowego wobec obywateli Białorusi (a także Rosji i Ukrainy) z dniem 1 lipca 2003 roku. Ostatecznie obowiązek wizowy dla obywateli Białorusi oraz wdrożenie zasad kontroli ruchu osobowego według standardów unijnych wprowadzono 1 października 2003 roku (zalecany sześciomiesięczny okres funkcjonowania reżimu wizowego przed akcesją Polski do Unii Europejskiej). Białoruś wprowadziła obowiązek wizowy na zasadzie wzajemności.

Zakładano, że pełny obowiązek wizowy wobec obywateli państw zza wschodniej granicy Polski zostanie wprowadzony w poszanowaniem szerokiej dostępności wiz i ułatwień w przekraczaniu granicy. Zasady te zostały sprecyzowane w Umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym z dnia 26 sierpnia 2003 roku³. Umowa stosowana była od 1 października 2003 roku i zastąpiła w relacjach dwustronnych obowiązującą wcześniej Umowę między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) a rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu stron z dnia 13 grudnia 1979 roku⁴.

Przewidywała ona zwolnienie z obowiązku wizowego między innymi posiadaczy paszportów dyplomatycznych (z ograniczeniem czasowym do 30 dni). W umowie tej określono również możliwości stosowania zwolnień z opłat za wydanie wizy (częściowych i całkowitych). Umowa przewidywała także, iż decyzje wizowe będą podejmowane przez konsulów z reguły w terminie nieprzekraczającym 5 dni roboczych,

oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U.LOJL 81, 21.03.2001, s. 1–7. To rozporządzenie zostało uchylone (17 grudnia 2018) przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (tekst jednolity), Dz.U.L 303 z 28/11/2018, s. 39–58.

³ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym z dnia 26 sierpnia 2003 roku (M.P. 2003 nr 49, poz. 754).

⁴ Umowa ta przewidywała, że obywatele obu stron mogą odbywać podróże turystyczne na terytorium drugiego państwa na podstawie paszportów i dokumentów turystycznych (voucherów) lub zaproszeń. W przypadku braku vouchera lub zaproszenia przy przekraczaniu granicy musieli posiadać wizę.

a w sytuacjach szczególnych (na przykład, gdy dotyczy ona członków oficjalnych delegacji, uczestników konferencji, osób potrzebujących pomocy medycznej) – w ciągu 2 dni roboczych od otrzymania wniosku.

Kolejnym elementem dostosowania polskich regulacji do wymogów unijnych była ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach,⁵ która w dniu wejścia w życie, czyli 1 września 2003 roku zastąpiła dotychczas obowiązującą ustawę z 25 czerwca 1997 roku. Do tekstu nowej ustawy zostały włączone przewidziane dotychczas w aktach wykonawczych przepisy regulujące zasady i tryb postępowania w sprawach wiz, zaproszeń i pobytu bezwizowego, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwoleń na osiedlanie się oraz przepisy w sprawach polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca. Ustawa z 2003 roku o cudzoziemcach została uchylona 1 maja 2014 roku wraz z wejściem w życie nowego aktu regulującego tę materię – ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach⁶.

1 maja 2004 roku weszło też w życie nowe rozporządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) z 29 września 2003 roku w sprawie wysokości środków finansowych, które powinien posiadać cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dokumentów, które mogą potwierdzić posiadanie tych środków oraz cel przekroczenia granicy⁷. W myśl tych przepisów cudzoziemiec powinien posiadać odpowiednie środki między innymi na pokrycie kosztów ewentualnego leczenia (warunkiem wjazdu jest na przykład posiadanie oryginału zaproszenia oraz stosownego ubezpieczenia).

W konsekwencji przyjętych regulacji po akcesji Polski do Unii Europejskiej po raz pierwszy wprowadzono wobec Białorusinów odpłatne wize i zaostreżenie warunków przekraczania granicy między innymi poprzez obowiązek posiadania ubezpieczenia

⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz.U. 2003 nr 128, poz. 1175). Ustawa ta obowiązywała do 1 maja 2014 roku.

⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650, t.j. Dz.U. 2024 poz. 769, 1222, 1688).

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2003 roku w sprawie wysokości środków finansowych, które powinien posiadać cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, i dokumentów, które mogą potwierdzić posiadanie tych środków oraz cel przekroczenia granicy (Dz.U. 2004 nr 178, poz. 1748, z późn. zm).

medycznego, niezbędnych środków na utrzymanie (około 300 złotych na każdy dzień pobytu), jak też konieczne ubezpieczenie samochodu (w wysokości 65 euro)⁸.

3. Zasady przekraczania granicy Polski z Białorusią w latach 2007–2020

Kolejna zmiana reżimu prawnego, wpływającego na ruch graniczny na granicy Polski z Białorusią, nastąpiła 21 grudnia 2007 roku, kiedy to Polska przystąpiła do strefy Schengen (odnośnie do lądowych przejść granicznych; zmiana reżimu na granicach w portach lotniczych nastąpiła zaś 30 marca 2008 roku). W związku ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen wzmocnieniu uległa ochrona granicy zewnętrznej UE, której częścią jest granica Polski z Białorusią, co za tym idzie – zasady ruchu osobowego na tym odcinku granicy⁹.

Stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku¹⁰ wjazd obywateli państw trzecich, w tym bezpośrednich sąsiadów Polski, jak Białoruś, na terytorium Schengen uzależniony jest od spełnienia następujących warunków:

- posiadania ważnego dokumentu podróży,
- wizy, jeśli jest wymagana¹¹,

⁸ Uładzimir Ułachowicz, *Polska i „wymiar wschodni” polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, [w:] *Беларусь і Польшча – Polska i Białoruś*, red. A. Eberhardt, U. Ułachowicz, Warszawa, PISM 2003, s. 87.

⁹ M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do strefy Schengen*, [w:] *Polska w Schengen*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2009, s. 11–20.

¹⁰ Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. L 239 z 22 września 2000, s. 19–62, Polskie wydanie specjalne: rozdział 19, t. 002, p. 9–52).

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 roku wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 81 z 21 marca 2001, s. 1–7, Polskie wydanie specjalne: rozdział 19, t. 004, p. 65–71, zaś od 17 grudnia 2018 – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 roku wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (tekst jednolity), Dz.U. L 303 z 28 listopada 2018, s. 39–58.

- uzasadnienia celu podróży i warunków planowanego pobytu,
- posiadania środków wystarczających na utrzymanie (zarówno w trakcie planowanego pobytu, jak i podczas powrotu do kraju zamieszkania lub tranzytu do państwa trzeciego, do którego osoba ta ma zagwarantowany wjazd).

Wjazd na terytorium Schengen jest ponadto możliwy tylko, jeśli cudzoziemiec nie został wpisany do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) (wpis do celów odmowy wjazdu)¹³ i nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego lub stosunków międzynarodowych państw strefy Schengen. W tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 roku ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011¹².

Ważną zmianą od chwili włączenia Polski do strefy Schengen była również możliwość wydawania krótkoterminowych wiz jednolitych typu C¹³, ważnych na terytorium całej strefy, które w ramach swojej ważności uprawniają cudzoziemca do pobytu w strefie Schengen przez okres łącznie nieprzekraczający 90 dni w 180 dniowym okresie. Taka wiza być również wizą tranzytową uprawniającą jej posiadacza do przejazdu przez terytoria państw-stron Konwencji w drodze na terytorium państwa trzeciego, pod warunkiem, że tranzyt taki nie przekracza pięciu dni.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 roku ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, Dz.U.L 327, 9 grudnia 2017, s. 20–82.

¹³ A. Modrzejewski, *Charakter prawny wiz jednolitych krótkoterminowych w Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2007, t. 2, s. 89.

W wyjątkowych przypadkach wiza Schengen może być również wydawana z ograniczoną ważnością terytorialną (tak zwana wiza Schengen LTV) – na terytorium tylko jednego lub kilku państw członkowskich. W przypadku zakładanego pobytu w Polsce przez czas dłuższy niż 90 dni cudzoziemiec powinien uzyskać wizę krajową (typu D). Ten rodzaj wizy jest właściwy w przypadku, gdy cudzoziemiec chciałby następnie ubiegać się o udzielenie azylu, repatriację lub korzystać z uprawnień, jakie daje mu Karta Polaka. Ponadto należy pamiętać o krajowych zezwoleniach na pobyt, które pozwalają posiadaczom na bezwizowe podróżowanie po strefie Schengen przez okres nieprzekraczający 90 dni. Szczegółowe warunki wydawania wiz cudzoziemcom określa stosowne Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydane na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach¹⁴.

Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen (art. 13–14) określa też minimalne wymogi odnośnie do dokumentów podróży (okres ważności dokumentu podróży powinien przekraczać okres ważności wizy wraz z czasem koniecznym na powrót do państwa pochodzenia, a wiza jednolita nie może być umieszczona w dokumencie, jeśli nie jest on ważny we wszystkich państwach-stronach).

Wejście Polski do strefy Schengen spowodowało stworzenie barier i ograniczeń dla ruchu osobowego z państwami trzecimi. Obrazują to między innymi dane statystyczne. Ruch na polskich granicach w pierwszym kwartale 2008 roku w porównaniu z pierwszym kwartałem 2007 roku znacząco zmalał – w przypadku Białorusi o ponad 40 procent. W pierwszych czterech miesiącach 2008 roku w konsulatach na Białorusi wydano około 26,5 tysiąca wiz, co w porównaniu z prawie 93 tysiącami wiz wydanych w tym samym okresie w roku wcześniejszym oznacza spadek o ponad 70 procent.

Spadek dotyczący obywateli Białorusi był najbardziej widoczny (w porównaniu na przykład do obywateli Rosji czy Ukrainy), gdyż początkowo pomiędzy Unią Europejską i Białorusią nie zawarto umowy o ułatwieniach wizowych, a w konsekwencji opłata za wydanie wizy jednolitej Schengen dla obywatela Białorusi wynosiła 35 euro w przypadku wizy jednorazowej oraz 60 euro w przypadku wizy wielokrotnej

¹⁴ Obecnie obowiązującym aktem jest rozporządzenie MSWiA z dnia 22 marca 2022 roku w sprawie wiz dla cudzoziemców (Dz.U. 2023, poz. 2449).

(dla porównania – przed wejściem Polski do strefy Schengen było to około 5 euro)¹⁵.

Na zasadzie wzajemności analogiczne opłaty za wydanie wizy wprowadzone zostały po stronie białoruskiej: 25 euro za wizę jednorazową, 35 euro – za dwukrotną i 60 euro – za wizę wielokrotną¹⁶.

Drugim problemem w kontekście ruchu osobowego przez granicę Polski z Białorusią niewątpliwie było niewykorzystanie instrumentów przewidywanych regulacjami unijnymi – na przykład mały ruch graniczny, który w znaczący sposób mógł ułatwić przekraczanie granicy mieszkańcom strefy przygranicznej. Nie został on uruchomiony z Białorusią¹⁷. Wśród informacji ze strony cudzoziemców podnoszono, że wejście Polski do strefy Schengen w zakresie praktyki realizacji polityki wizowej oznaczało poza wzrostem cen wiz, także inne utrudnienia, jak większa liczba niezbędnych dokumentów czy częstsze przeprowadzanie w konsulatach indywidualnych rozmów z osobami ubiegającymi się o wizy.

Od 21 grudnia 2007 roku wprowadzono bardziej rygorystyczne kryteria przyznawania wiz, a w konsekwencji bardziej skomplikowaną procedurę, co przełożyło się na dłuższy czas oczekiwania na wizę i większy odsetek wniosków rozpatrzonych odmownie¹⁸. Jest to spowodowane stosowaniem jednolitych procedur Schengen, z drugiej zaś strony wydaje się, że strona polska nie wykorzystuje w pełni instrumentów dozwolonych prawem wspólnotowym, jak na przykład wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu, wydawanie wiz długoterminowych czy też zwolnienie z opłat niektórych kategorii osób.

¹⁵ Umowa o ułatwieniach wizowych została zawarta pomiędzy Unią Europejską i Białorusią dopiero 8 stycznia 2020.

¹⁶ K. Kakareko, *Białoruś wobec wstąpienia Polski do strefy Schengen*, „The Central European Journal of Social Sciences and Humanities” 2021, nr 5, s. 80.

¹⁷ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego została podpisana 12 lutego 2010 roku, ale nigdy nie weszła w życie. Zob. A. Doliwa-Klepcka, *Local border traffic in European Union legislation*, [w:] *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2013, s. 44–64.

¹⁸ L. Sidorowicz, *Nowa jakość polskich granic państwowych w kontekście integrowania się Polski z UE a problemy przepływu ludzi przez granice Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej. Wybrane aspekty prawno-ekonomiczne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, t. 9, s. 209. Zob. też Non-paper, Expanding on the proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on “Strengthening the ENP” – COM (2006) 726 final of December 2006.

W związku z przystąpieniem Polski do strefy Schengen Polska i Białoruś 20 grudnia 2007 roku zawarły nową umowę o ruchu osobowym,¹⁹ która 21 grudnia 2007 roku zastąpiła dotychczasową umowę z 2003 roku. Postanowienia umowy z 2007 roku były w znacznej mierze zbieżne w poprzednimi. Zmodyfikowano jednak nieco terminy wydania decyzji w sprawach wizowych: z reguły konsul powinien rozpatrzyć wnioski w ciągu 5 dni, ale nie dłużej niż 10 dni, a w sytuacjach nagłych – 3 dni. Z kolei w przypadkach wymagających dokładniejszej analizy przewidziano możliwość wydłużenia terminu rozpatrzenia wniosku do 30 dni. W umowie określono też okres ważności wizy narodowej (do roku) oraz maksymalny okres pobytu na terytorium państwa wydającego wizę (nie dłużej niż 90 dni liczonych w okresie 6 miesięcy).

Istnieje również możliwość wyjątkowego przedłużenia tego czasu w sytuacji wystąpienia siły wyższej. W związku z koniecznością wprowadzenia rozwiązań *acquis* Schengen²⁰ znowelizowano także Ustawę o cudzoziemcach (od wejścia w życie ustawa ta była nowelizowana kilkakrotnie). W praktyce oznaczało to pełne dostosowanie Polski do wymogów Unii Europejskiej w zakresie zasad wydawania wiz krótkoterminowych (wiz jednolitych Schengen) oraz wiz długoterminowych krajowych (jeżeli okoliczności wymagają, aby pobyt na terytorium RP trwał dłużej niż 3 miesiące).

Polityka władz Białorusi w kwestiach regulacji granicznych była dość niejednolita. Z jednej strony strona białoruska zablokowała wejście w życie małego ruchu granicznego z Polską. Z drugiej jednak już w 2015 roku władze Białorusi wprowadziły jednostronną, ograniczoną czasowo i terytorialnie liberalizację zasad przekraczania granicy przez obywateli Polski i innych państw UE. Początkowo zasady ruchu bezwizowego wprowadzono na obszarach turystycznych (Puszcza Białowieska, Kanał Augustowski, Grodno). Do wjazdu na wymienione terytorium Białorusi i pobytu tam przez okres maksymalnie 5 dni uprawniała specjalna przepustka (którą można było zakupić przez Internet za około 10 euro). Później do strefy bezwizowej włączono Brześć i okolice, wydłużono także czas pobytu do 10, a następnie do 15 dni²¹.

¹⁹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym z dnia 20 grudnia 2007 roku (M.P. 2008 nr 83, poz. 733).

²⁰ W szczególności Dotyczy przepisów podrozdziałów 1 i 2 Konwencji wykonawczej z dnia 19 czerwca 1990 roku do układu zawartego w Schengen z 14 czerwca 1985 roku.

²¹ Portal Grodno Visa Free, <https://grodnovisafree.by/pl/jak-przyjechac.html> (dostęp: 17.10.2025). Warto też wspomnieć, że w 2017 r. Białoruś wprowadziła ruch bezwizowy na 30 dni dla obywateli UE i ponad 80 innych państw, pod warunkiem

4. Zasady przekraczania granicy Polski z Białorusią w latach 2020–2024

W latach 2020–2024 zasady przekraczania granicy Polski z Białorusią podlegały bardzo istotnym zmianom. Z jednej strony pojawił się czynnik sprzyjający intensyfikacji ruchu osobowego – umowa o ułatwieniach wizowych, która została zawarta pomiędzy Unią Europejską i Białorusią 8 stycznia 2020 roku²². Na podstawie tej umowy obniżona została opłata za wydanie wizy Schengen do wysokości 35 euro (70 euro w przypadku wydania wizy w trybie przyspieszonym w ciągu 2 dni od złożenia wniosku). Kilka kategorii podróżnych z Białorusi (w szczególności dziennikarze, studenci i członkowie oficjalnych delegacji) może otrzymywać wizy wielokrotnego wjazdu o dłuższym okresie ważności przy jednoczesnym uproszczeniu procedury (i mniejszej liczby niezbędnych dokumentów).

Z drugiej jednak strony pojawiło się szereg nadzwyczajnych okoliczności o zróżnicowanym charakterze. W pierwszym roku omawianego okresu wydarzeniem, które wstrząsnęło całą społecznością międzynarodową i miało niezwykle istotny wpływ na mobilności w ramach poszczególnych regionów i państw, była pandemia zakaźnej choroby COVID-19 wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2.

W Polsce w pierwszych miesiącach 2020 roku podjęto szereg działań legislacyjnych także w zakresie zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego²³.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 roku zawieszono od 15 marca 2020 roku od godziny 0.00 do odwołania ruch graniczny na drogowych przejściach granicznych z Białorusią: Białowieża–Piererow, Sławatycze–Domaczewo, Połowce–Pieszczatka (także na kolejowym przejściu Czeremcha–Wysokolitowsk i rzecznym: Rudawka–Lesnaja). Dodatkowo zgodnie z par. 2 rozporządzenia od 15 marca 2020 roku od godziny 0.00 ograniczono do odwołania ruch graniczny na przejściach granicznych: Kuźnica Białostocka–Bruzgi, Bobrowniki–Bierestowica, Terespol–Brześć (przy czym odpowiednim kategoriom osób dozwolony

przekroczenia granicy na lotnisku w Mińsku – na mocy dekretu Prezydenta Republiki Białoruś Nr 8 z dnia 9 stycznia 2017 roku "O wprowadzeniu bezwizowego trybu wjazdu i wyjazdu cudzoziemców".

²² Umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach w wydawaniu wiz, ST/12363/2019/INIT (Dz.U. L 180, 09/06/2020).

²³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 roku w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2020, poz. 435).

został ruch osobowy samochodami osobowymi na tych odcinkach). Miało to niezwykle istotny wpływ na mobilność międzynarodową, ograniczając ją także na odcinku granicy Polski z Białorusią (mierzoną na przykład liczbą odpraw granicznych – wykres 6). W miarę rozwoju pandemii, legislacja podlegała zmianom, lecz jednocześnie pojawiły się kolejne uwarunkowania, które implikowały podjęcie zdecydowanej reakcji ze strony władz Polski.

W odpowiedzi na unijne sankcje wobec Białorusi, rozpoczęta w maju 2021 roku²⁴ presja migracyjna określana jako inżynieria przymusowej migracji, czy politycznie motywowana sztuczna presja migracyjna celowo stworzona przez władze białoruskie, miała istotny wpływ na funkcjonowanie granicy zewnętrznej UE z Białorusią²⁵.

W związku ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z sytuacją na tym odcinku granicy, prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 2 września 2021 roku zarządził wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego²⁶. Stan ten wprowadzono w stu osiemdziesięciu trzech miejscowościach położonych w strefie przygranicznej województw lubelskiego i podlaskiego.

Decyzja ta pociągnęła za sobą szereg restrykcji, w tym zakaz przebywania na wyznaczonym obszarze osób niebędących jego mieszkańcami ani przedstawicielami Straży Granicznej, Policji czy Sił Zbrojnych. Ograniczono również możliwość rejestrowania obrazu terenów oraz obiektów infrastruktury granicznej i osób tam przebywających, a także dostęp do informacji publicznej dotyczącej działań podejmowanych w ramach ochrony granicy państwowej²⁷.

²⁴ Uznaje się, że data 23 maja 2021 roku, kiedy to samolot linii Ryanair lecący do Wilna był zmuszony do lądowania w Mińsku, po którym najpierw Litwa, a następnie Łotwa i Polska doświadczyły istotnego wzrostu napływu imigrantów na odcinkach granicy z Białorusią, wyznacza datę graniczną kryzysu.

²⁵ E. Kuźlewska, A. Piekutowska. *Belarus' violation of international obligations in connection with artificial migration pressure on the Belarus–European Union border*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, t. 28(1), s. 44; M. Zdanowicz, *The Migration Crisis on the Polish–Belarusian Border*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, t. 28(1), s. 103–115.

²⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 roku w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

²⁷ A. Moraczewska, *Dychotomia działań Polski wobec imigrantów na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej od 2021 roku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2023, nr 21(4), s. 305.

2 listopada 2021 roku Prezydent podpisał Ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej²⁸. Zakończenie prac przy budowie bariery fizycznej na granicy Polski z Białorusią nastąpiło 30 czerwca 2022 roku. W międzyczasie, 9 listopada 2021 roku, zmienione zostało rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych²⁹, na mocy którego zawieszono do odwołania ruch graniczny na kolejnym drogowym przejściu granicznym z Białorusią: Kuźnica Białostocka–Bruzgi.

Nim zagrożenia związane z presją migracyjną zostały – przynajmniej częściowo – ograniczone, 24 lutego 2022 roku nastąpiła bezprecedensowa w XXI wieku w Europie (w swej skali i przebiegu) inwazja Rosji na Ukrainę. Miała ona także wpływ na sytuację na granicy Polski z Białorusią. Białoruś bowiem była dogodnym terytorium do rozwijania w lutym 2022 roku wojny w Ukrainie, poprzedzonej prowadzonymi od sierpnia 2021 roku ćwiczeniami sił rosyjskich i białoruskich. Rosja, narzucając Białorusi rolę posłusznego wykonawcy woli politycznej, zmusiła ją do wspólnego uczestnictwa wojskowego w wojnie³⁰.

W związku z inwazją na mocy Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 września 2022 roku³¹ ograniczono do odwołania ruch graniczny na drogowych, kolejowych, rzecznych oraz lotniczych i morskich przejściach granicznych na granicy Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiącej granicę zewnętrzną na kierunku wjazdowym do Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do obywateli Federacji Rosyjskiej. Nieco później, mianowicie 10 lutego 2023 roku, weszło w życie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³², na mocy którego zawieszono do odwołania ruch na kolejnym drogowym przejściu granicznym na granicy

²⁸ Ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).

²⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2021 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2021, poz. 2028).

³⁰ B. Jagusiak, *Wpływ wojny Rosji z Ukrainą na ład międzynarodowy na obszarze postradzieckim*. „Studia Wschodnioeuropejskie” 2023, nr 19, s. 8–9.

³¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 września 2022 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2022, poz. 1963).

³² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 2023 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2023, poz. 275).

Polski z Białorusią: Bobrowniki–Bierestowica. Wspomnieć w tym miejscu należy, że w grudniu 2023 roku minister Spraw Wewnętrznych i Administracji znowelizował rozporządzenie w sprawie wiz dla cudzoziemców, między innymi w celu ograniczenia możliwości identyfikacji oraz represjonowania posiadaczy Karty Polaka przez władze białoruskie³³. Obecnie dla ruchu osobowego z Polską otwarte jest jedynie przejście graniczne Terespol–Brześć. Według najnowszych danych (opublikowanych 22 stycznia 2025 roku)³⁴ wszystkie powyższe zmiany spowodowały spadek liczby odpraw granicznych na drogowych odcinkach granicy Polski z Białorusią (wykres nr 6).

W wyniku brutalnego stłumienia masowych protestów po sfalszowanych wyborach prezydenckich w 2020 roku i po udostępnieniu swojego terytorium Rosji w celu dokonania agresji na Ukrainę Białoruś znalazła się w postępującej izolacji na arenie międzynarodowej. Aby przełamać tę sytuację i zmienić niekorzystny wizerunek, w 2022 roku białoruskie władze podjęły decyzję o wprowadzeniu ruchu bezwizowego dla obywateli Litwy i Łotwy (od 15 kwietnia 2022 roku) oraz Polski (od 1 lipca 2022 roku). Decyzja ta została już dwukrotnie przedłużona na kolejny rok i obecnie obowiązuje do 31 grudnia 2025 roku. Dodatkowo, 19 lipca 2024 roku, Białoruś wprowadziła tymczasowy ruch bezwizowy (obowiązujący do 31 grudnia 2025 roku) dla obywateli 35 dodatkowych krajów europejskich. Obywatele tych państw, których lista jest publikowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Białorusi, mogą przekraczać granicę drogą lądową i kolejową, wjeżdżając, wyjeżdżając oraz przebywając na terytorium Białorusi bez potrzeby posiadania wizy. Osoby korzystające z ruchu bezwizowego mogą przebywać na Białorusi maksymalnie przez 30 dni³⁵.

5. Osobowy ruch graniczny na lądowej granicy Polski z Białorusią – analiza statystyczna

Szereg okoliczności implikujących podejmowanie licznych, zróżnicowanych (zarówno zaostrzających, jak i liberalizujących zasady przekraczania granicy Polski z Białorusią),

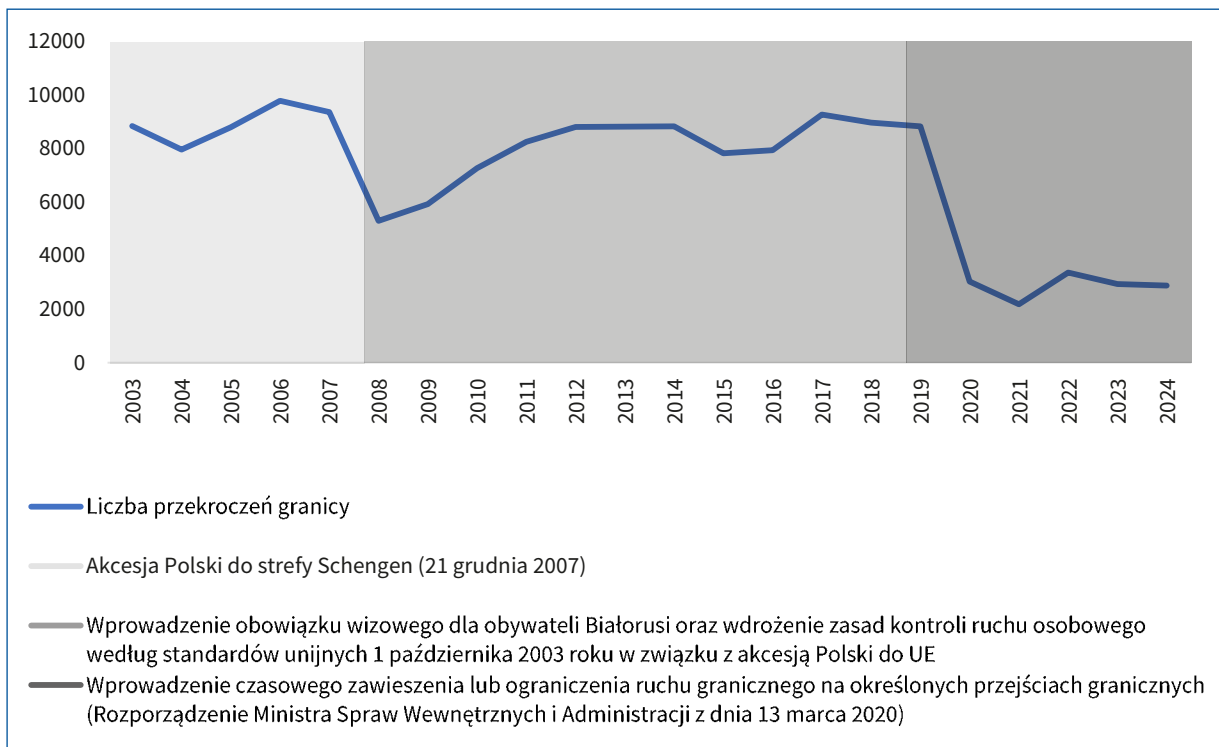
³³ OECD, *International Migration Outlook 2024*, OECD Publishing, Paris, 2025, s. 242.

³⁴ Baza ruchu granicznego 2024, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/3595,bazy-ruchu-granicznego-straz-graniczna/resource/63849/table> (dostęp: 22.01.2025).

³⁵ Ambasada Republiki Białoruś w RP, Informacje konsularne, https://poland.mfa.gov.by/pl/consular_issues/visas/bezwiz (dostęp: 17.10.2025).

wynikających z regulacji polskich/unijnych jak również leżących po stronie władz Białorusi wywarło wpływ na osobowy ruch graniczny. Część zmian istotnie wpłynęła na spadek tego ruchu, część na wzrost, przy czym – jak zostanie wykazane w tej części artykułu – siła tej reakcji była zróżnicowana. Nadto, wykazać można, że część regulacji wywierała wpływ tymczasowy, w tym znaczeniu, że ruch graniczny dostosowywał się do nich, wykazując swoistą trwałość pewnych relacji będących podstawą migracji na omawianym odcinku. Co więcej, zmiany wpływały w zróżnicowanym stopniu na ruch graniczny obywateli Polski i cudzoziemców.

Wykres 1. Osobowy ruch graniczny – liczba przekroczeń granicy Polski z Białorusią w latach 2003–2024 (w tysiącach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej (2025) i bazy: dane.gov.pl (2025).

Analiza danych zaprezentowanych na wykresie numer 1 prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, niewątpliwie do czynników, które miały istotny wpływ na poziom i dynamikę liczby przekroczeń granicy Polski z Białorusią, należały: 1) zmiany wynikające z przygotowań Polski do akcesji do UE (wprowadzenie obowiązku wizowego dla obywateli Białorusi oraz wdrożenie zasad kontroli ruchu osobowego według standardów unijnych 1 października 2003 roku), 2) akcesja do Polski do strefy Schengen 21 grudnia 2007 roku (niemniej jednak, po spadku przekroczeń granicy następował

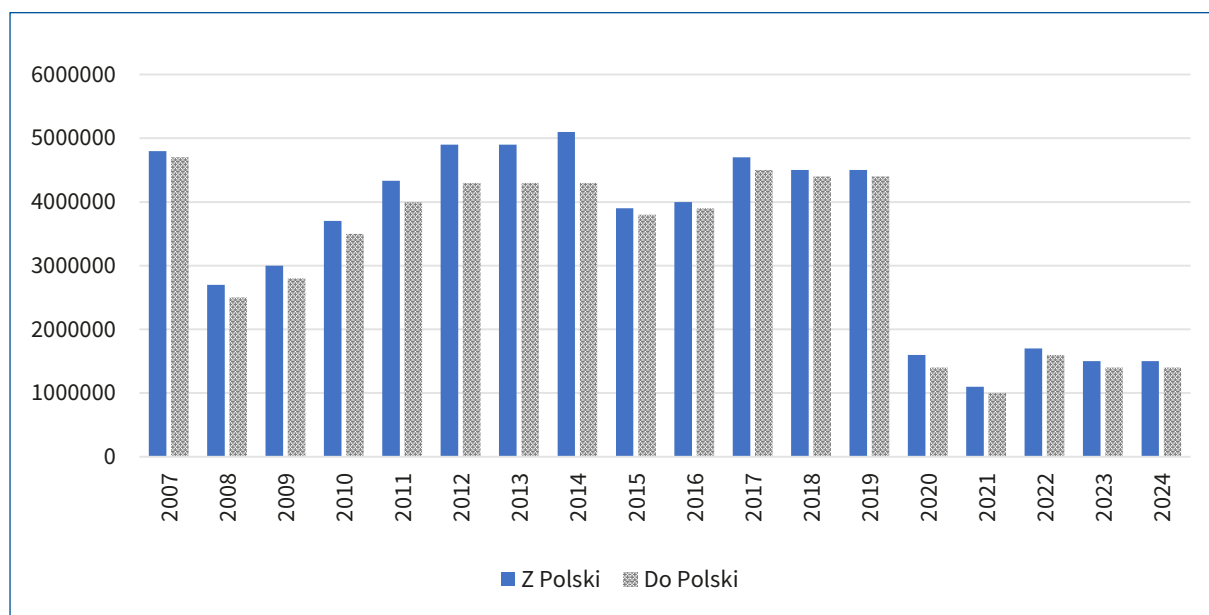
ich wzrost, co świadczy o trwałości pewnych relacji będących podstawą ruchliwości na omawianym odcinku granicy do 2020 roku), 3) pandemia i okres czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu wizowego. Możliwe staje się więc wyróżnienie trzech okresów (oznaczonych odpowiednim odcięciem na wykres 1): lata 2003–2007, 2007–2020 i 2020–2024.

Na przestrzeni wszystkich analizowanych lat ruch graniczny osób na granicy Polski z Białorusią zmieniał się w sposób istotny. W 2006 roku odnotowano największą liczbę przekroczeń granicy bliską dziesięciu milionów (prawie 10 milionów przekroczeń.) Z kolei najmniejsza liczba przekroczeń miała miejsce w 2021 roku, kiedy wyniosła zaledwie 2 miliony. Różnica pomiędzy ekstremum a minimum była w analizowanych latach czteroipółkrotna.

Graficzna ilustracja liczby przekroczeń granicy Polski z Białorusią wskazuje na znaczną dynamikę ruchu. Do największej zmiany doszło na przestrzeni 2019 i 2020 roku, kiedy liczba przekroczeń spadła o 66 procent. Wpływ na ten spadek miała bezsprzecznie pandemia SARS-CoV-2. Istotny spadek miał też miejsce na przełomie 2007 i 2008 roku – wówczas liczba przekroczeń granicy zmniejszyła się o 43 procent, co z pewnością wiązać należy z omówioną w poprzedniej części artykułu akcesją Polski do strefy Schengen.

Z drugiej strony, wyróżnić można także okresy ekspansji, jak lata 2004–2006 (kiedy liczba przekroczeń zwiększała się stabilnie w tempie 10–11 procent rocznie, co wiązać należy ze stosowaniem od 1 października 2003 roku Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym, która zakładała szeroką dostępność wiz i ułatwień w przekraczaniu granicy) czy lata 2008–2012 (w których średnie tempo wzrostu liczby przekroczeń wynosiło prawie 14 procent), po których nastąpił okres stabilizacji (lata 2013–2014) na wysokim poziomie, biorąc pod uwagę cały analizowany okres.

Dalsza analiza przekroczeń granicy Polski z Białorusią (wykres 2) wskazuje, że przekroczenia granicy z Polski na Białoruś lekko – w każdym analizowanym roku – sytuowały się ponad przekroczeniami w odwrotnym kierunku, mianowicie z Białorusi do Polski. Różnice nie są bardzo istotne (średnia różnica w analizowanym okresie wynosi 6 procent), lecz mogą budzić wątpliwości warte uwagi.

Wykres 2. Liczba przekroczeń granicy Polski z Białorusią w latach 2007–2024 z Polski i do Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej (2025) i bazy: dane.gov.pl (2025).

W migracjach międzynarodowych istnieje pewna asymetria, wynikająca z faktu, że prawo do opuszczenia kraju zamieszkania jest obecnie ustanowione, chociaż nie jest ono powszechnie gwarantowane, a z drugiej strony prawo do wjazdu do innego kraju jest nadal ograniczone przez uznanie suwerenności państw narodowych i ich prawo do kontrolowania wjazdu cudzoziemców na ich terytorium. Z tego powodu najlepszym sposobem badania migracji jest zebranie danych na temat wjazdu (i pobytu emigrantów) w krajach docelowych, tworząc w ten sposób tak zwane „statystyki lustrzane” (*mirror statistics*): emigranci z danego kraju są badani jako imigranci w krajach docelowych. Takie podejście przyjmują organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (w szczególności w odniesieniu do krajów sąsiadujących i posiadających wspólne umowy)³⁶, Bank Światowy i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)³⁷.

³⁶ UN Expert Group on Migration Statistics, *Task Force 3: Data Integration for Disaggregated Statistics on International Migration*, 2023, <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/sconcerns/migration> (dostęp: 17.10.2025).

³⁷ I. Ferreira, J. Azevedo, C.M. Veiga, C. Pereira, *The use of mirror statistics in the study of emigration. Methodological issues*. 21st IMISCOE Annual Conference. Migration as a Social Construction: A Reflexive Turn, 2024, <https://ciencia.iscte-iul.pt/publications/the-use-of-mirror-statistics-in-the-study-of-emigration-methodological-issues/104569> (dostęp: 17.10.2025).

Warto wyjaśnić, między innymi w kontekście podróży w celach zakupów czy turystyki przygranicznej, szczególnie z terenów przygranicznych, że wyjazd na Białoruś w celach zakupowych (przykładowo ze względu na niższe ceny paliwa, alkoholu i papierosów) mógł wiązać się z sytuacją, że nie zawsze te same osoby wracały natychmiast, co mogło powodować krótkoterminowe dysproporcje w liczbach przekroczeń. Nie stanowi to jednak argumentu wyjaśniającego opisywaną sytuację, bowiem przekroczenia tych osób zostałyby uwzględnione w kolejnych okresach sprawozdawczych. Jak wynika z danych zaprezentowanych na wykresie numer 2, przewaga przekroczeń granicy z Polski jest stale większa niż z Białorusi.

Poszukując powodów przewagi przekroczeń granicy z Polski na Białoruś nad przekroczeniami granicy z Białorusi do Polski, wskazać można między innymi na fakt, że statystyki ruchu granicznego mogą uwzględniać osoby podróżujące w obie strony, lecz mogą występować tu drobne różnice w ewidencji, w związku z tym, że niektóre osoby wyjeżdżające z Polski mogą nie być ponownie rejestrowane.

Ważny argument wyjaśniający różnice w przekroczeniach granicy Polski z Białorusią z przewagą tych z Polski może być związany z faktem, że osoby przyjeżdżające na Białoruś mogą korzystać z innych tras powrotu. Dzieje się tak z kilku powodów. Jednym z nich jest ruch tranzytowy i transport. Jednym z rozwiązań, które implikowało powrót do Polski przez granicę nie Polski z Białorusią a Polski z Litwą, było przez wiele lat ograniczenie wwozu paliwa z Białorusi do Polski, co związane było z koniecznością pomiaru paliwa, dodatkowej dokumentacji i dodatkowego nakładu czasu³⁸. Analiza Haliny Powęskiej³⁹ potwierdza, że w 2001 roku w ramach handlu przygranicznego przywożono do Polski przez granicy Polski z Białorusią głównie papierosy i napoje alkoholowe, zaś w 2010 roku przywożono najczęściej paliwo.

W ramach transportu międzynarodowego, ze względu na fakt, że Polska jest ważnym węzłem logistycznym dla UE i Rosji, przepływ towarów mógł generować większy ruch wyjazdowy niż powrotny. Kierowcy często przekraczali granicę z Polski

³⁸ A. Abramowicz, Wypowiedź podczas posiedzenia Komisji Gospodarki (nr 75), Kancelaria Sejmu, „Biuro Komisji Sejmowych. Biuletyn” 2009, nr 1728/VI kad., s. 13–14.

³⁹ H. Powęska, *Struktura towarowa handlu przygranicznego na pograniczu polsko-białoruskim*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, nr 14(4), s. 79.

na Białoruś (także dalej, do Rosji), ale wracali inną trasą, na przykład przez Litwę lub – do czasu wybuchu wojny – przez Ukrainę. Analogicznie, biorąc pod uwagę współpracę między Białorusią i Rosją, warto wskazać, że najkrótsza trasa z Mińska do Obwodu Kaliningradzkiego prowadzi przez Litwę z możliwością powrotu przez Polskę.

Kolejnym powodem jest ruch turystyczny. W tym zakresie liczne szlaki prowadzą z Polski przez Białoruś i z powrotem do Polski przez Litwę, jak na przykład w przypadku trasy międzynarodowego Rajdu Katyńskiego⁴⁰ czy trasy z Polski do Góry Dzierżyńskiej położonej w obwodzie mińskim do Wysokiej Góry w rejonie wileńskim i powrót do Polski przez Litwę. Dodatkowe, istotne znaczenie ma tu fakt członkostwa ostatnich dwóch krajów w strefie Schengen, w związku z czym przekroczenie granicy obywateli UE na tym ostatnim odcinku odbywa się bez kontroli granicznych.

Argumentem związanym z poprzednim jest także wpływ polityki wizowej i kontroli granicznych – jak już podnoszono, wpływają one na ruch graniczny i na decyzje o podróżach. Regulacje przyjmowane na poziomie Polski i/lub UE mogły wpływać na ruch graniczny w różnym stopniu dla obu kierunków. Przykładowo, powołując się na ryzyko rozprzestrzeniania się wojny w Ukrainie, Ambasada USA, wzywając w drugiej połowie sierpnia 2023 roku obywateli USA do pilnego opuszczenia Białorusi, zalecała im powrót przez Litwę, Łotwę lub samolotem⁴¹. Zapewne miało to bezpośredni związek z faktem, że w tym okresie przejście w Terespolu w województwie lubelskim było jedynym otwartym polsko-białoruskim przejściem granicznym, na którym odbywał się ruch osobowy, a obywatele USA mogli wjeżdżać na terytorium RP, lecz za zgodą komendanta placówki Straży Granicznej (wydaną w szczególnie uzasadnionych w przypadkach za zgodą Komendanta Głównego SG).

Wyjaśniając przewagę przekroczeń granicy z Polski nad tymi do Polski, można wskazać na kolejną ważną okoliczność. Chociaż analiza podjęta w niniejszym artykule i przywołane dane statystyczne koncentrują się na legalnych przekroczeniach granicy, to nielegalne przekroczenia (mające charakter ze swej natury charakter ukryty), także mogą zostać ujęte w bazach danych. Dzieje się tak na przykład w przypadku migrantów

⁴⁰ Stowarzyszenie Międzynarodowego Motocyklowego Rajdu Katyńskiego, <http://rajdkatynski.com/rajd-katynski/informacje-o-rajdach> (dostęp: 17.10.2025).

⁴¹ U.S. Embassy in Belarus (2023). *Alert – U.S. Embassy Minsk, Belarus*, <https://by.usembassy.gov/alert-u-s-embassy-minsk-belarus-august-21-2023> (dostęp: 17.10.2025).

czy osób, które w celach przemytu w sposób nieuregulowany dostały się na terytorium Polski, ale zostały zawrócone przez Straż Graniczną czy deportowane z Polski.

Przykładowo, w 2024 roku nieco ponad 2500 cudzoziemców zostało zatrzymanych przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom (pgpwp) lub usiłowanie pgpwp na granicy Polski z Białorusią⁴².

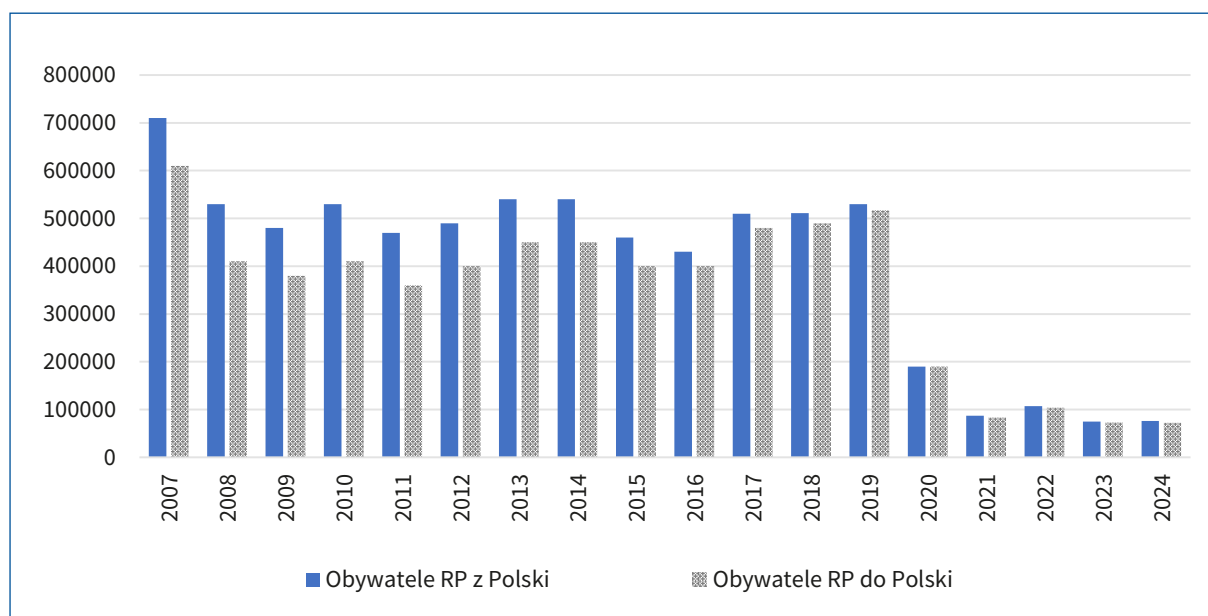
Stanowi to blisko 63 procent całkowitej liczby cudzoziemców zatrzymanych przez Straż Graniczną z tego tytułu na polskich odcinkach granicy zewnętrznej UE i około 34 procent na wszystkich granicach Polski. Największa liczba cudzoziemców zatrzymanych przez Straż Graniczną za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom lub usiłowanie pgpwp na granicy Polski z Białorusią wskazuje na występującą presję migracyjną na tym odcinku granicy, która może wynikać zarówno z czynników geopolitycznych, jak i zorganizowanych działań mających na celu nielegalne przekroczenie granicy. Ponadto fakt, że duża część zatrzymanych cudzoziemców jest następnie zwracana lub deportowana, może skutkować ponownymi próbami przekroczenia granicy, co w konsekwencji zwiększa liczbę odnotowanych przekroczeń z Polski. Tym samym uwzględnienie nielegalnych migracji oraz mechanizmów ich rejestracji pozwala lepiej zrozumieć przewagę statystyczną wyjazdów z Polski nad wjazdami do kraju.

Kontynuując analizę liczby przekroczeń granicy Polski z Białorusią, warto zwrócić uwagę na przekroczenia wyłącznie obywateli Polski (wykres 3). Po pierwsze zauważyć można istotną dynamikę przekroczeń w analizowanym okresie: od 716 tysięcy przekroczeń z Polski w 2007 roku do 75 tysięcy w 2023 roku, a więc prawie dziesięciokrotnie mniej. Co interesujące, jak wskazano, akcesja Polski do strefy Schengen wiązała się ze spadkiem liczby przekroczeń, lecz po pewnym czasie nastąpił wzrost w tym zakresie. Wniosek ten nie dotyczy jednak obywateli Polski. Po 2007 roku liczba przekroczeń granicy przez obywateli RP nie powróciła do stanu sprzed akcesji. Porównanie danych na wykresach numer 3 i 4 wskazuje natomiast, że liczba przekroczeń granicy Polski z Białorusią przez cudzoziemców powracała do wysokiego poziomu, przykładowo w roku 2017 czy 2018.

⁴² Komenda Główna Straży Granicznej (2025), *Statystyki SG*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (dostęp: 17.10.2025).

Może to wskazywać na zróżnicowane znaczenie granicy przez Polaków i cudzoziemców, o czym świadczą wskazane w pierwszej części artykułu zmiany w polityce wizowej oraz ułatwienia w podróżowaniu. Największy spadek liczby przekroczeń odnotowano odpowiednio w 2020 roku (w stosunku do 2019) – spadek aż o 64 procent, a następnie w 2021 roku (spadek o 55 procent w stosunku do 2020 roku). Po drugie, występuje tu także przewaga przekroczeń z Polski nad przekroczeniami do Polski, co może wynikać z omówionych wcześniej przyczyn, jak przekroczenie granicy (w celach turystycznych, transportowych) Polski z Białorusią, a powrót przez na przykład granicę Polski z Litwą.

Wykres 3. Liczba przekroczeń granicy Polski z Białorusią w latach 2007–2024 obywateli RP z Polski i do Polski



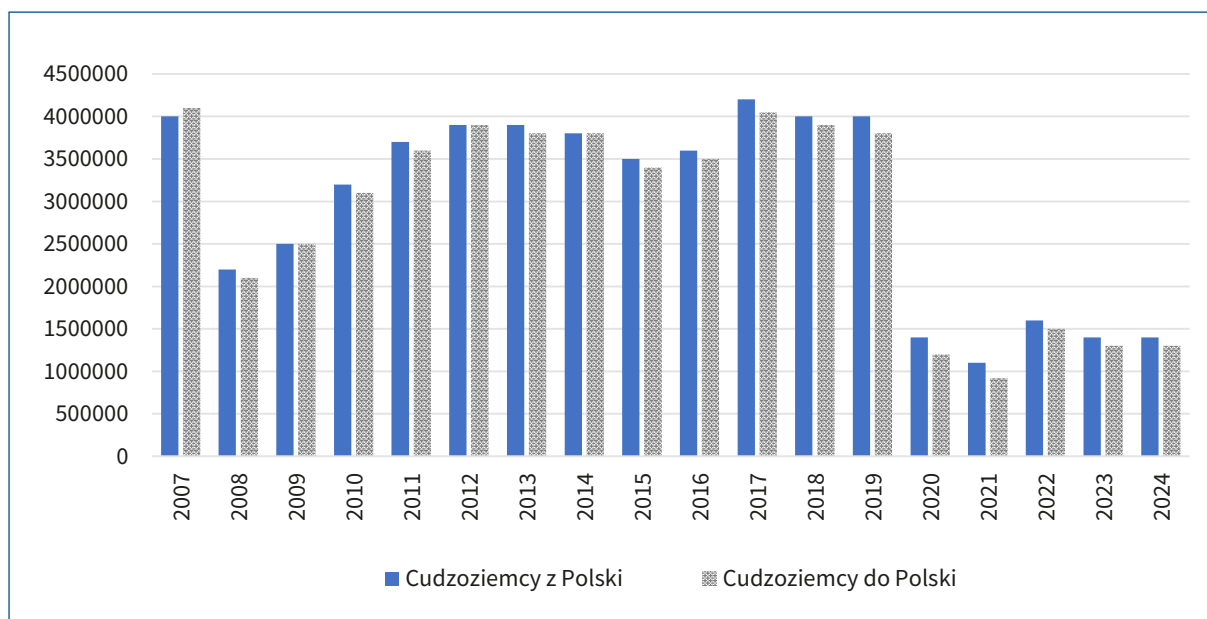
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Straży Granicznej (2025) i bazy: dane.gov.pl (2025).

Warto dodać, że dominującym celem Polaków przekraczających granicę w 2022 roku było dokonanie zakupów. Taki cel podróży zadeklarowało nieco ponad 40 procent spośród nich. Znaczący udział miały też wyjazdy w celu odwiedzin krewnych lub znajomych (36 procent przekraczających granicę) – jest to istotne uwarunkowanie historyczne kształtujące przekraczanie granicy przez obywateli Polski. Na cel zawodowy wskazało 17 procent Polaków⁴³.

⁴³ Urząd Statystyczny w Białymstoku, *Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na granicy polsko-białoruskiej w 2022 r.*, Białystok 2023, s. 2.

Analiza liczby przekroczeń granicy Polski z Białorusią w latach 2007–2024 przez cudzoziemców wskazuje na podobne trendy w zakresie dynamiki zmian: największy spadek liczby przekroczeń odnotowano także w 2020 roku (w stosunku do 2019) – spadek aż o 64 procent, lecz do istotnego spadku doszło też w 2008 roku, kiedy liczba przekroczeń spadła o 45,5 procent w stosunku do 2007 roku (wykres 4).

Wykres 4. Liczba przekroczeń granicy Polski z Białorusią w latach 2007–2024 cudzoziemców z Polski i do Polski



Źródło: opracowanie własne na podstawie: danych Komendy Głównej Straży Granicznej (2025) i bazy: dane.gov.pl (2025).

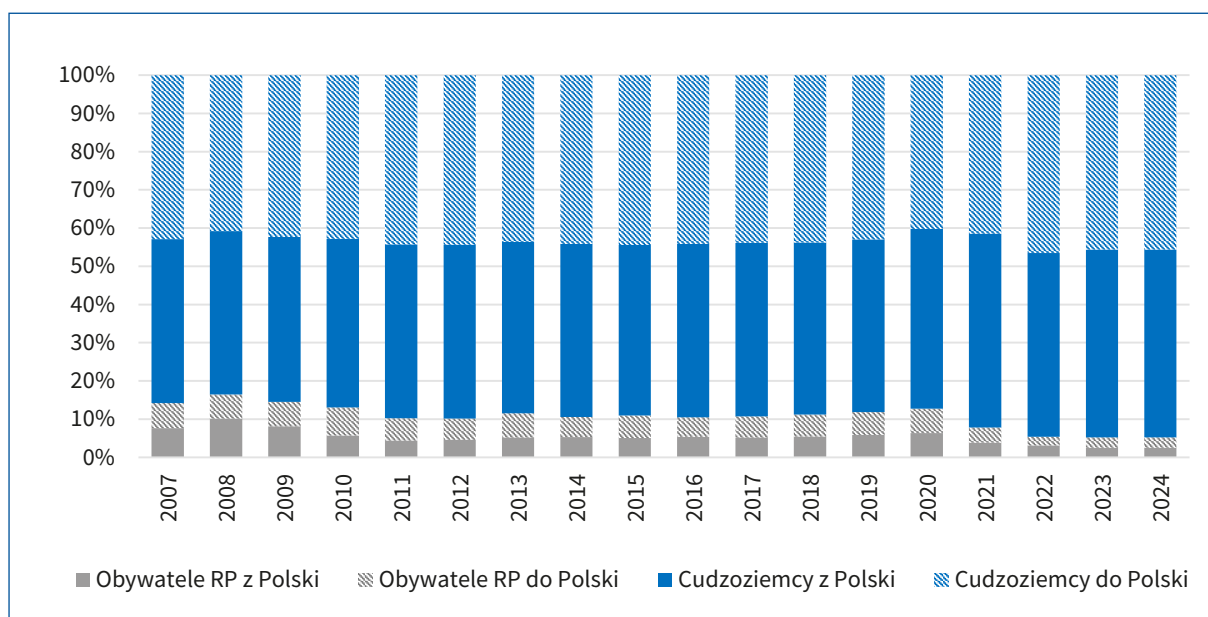
Nieco inaczej niż w przypadku obywateli Polski przekraczających granicę Polski z Białorusią kształtowały się też cele wizyt. O ile w 2022 roku najwięcej cudzoziemców przyjeżdżających do Polski (blisko 37 procent) jako główny cel wizyty także deklarowało zakupy, o tyle drugim najważniejszym powodem były sprawy zawodowe (około 27 procent obcokrajowców wskazało na ten cel)⁴⁴. Niemniej jednak, co najbardziej widoczne, to istotna różnica między liczbą przekroczeń granicy Polski z Białorusią przez obywateli Polski i cudzoziemców. Ilustruje to wykres 5.

W strukturze przekroczeń granicy Polski z Białorusią w całym analizowanym okresie istotną przewagę miały przekroczenia granicy przez cudzoziemców – stanowiły one przeciętnie blisko 90 procent wszystkich przekroczeń przy przeciętnym średniorocznym

⁴⁴ Ibidem.

udziale przekroczeń przez obywateli Polski na poziomie 11 procent (jedynie w 2008 roku udział ten wyniósł 18 procent). Biorąc pod uwagę także fakt, że większość podróżujących cudzoziemców zamieszkuje w odległości do 50 kilometrów od granicy (w 2022 roku było to blisko 55 procent cudzoziemców przekraczających granicę⁴⁵), z analizy wynika wniosek o pewnej asymetrii znaczenia granicy Polski z Białorusią dla obywateli obu krajów. Oczywiście poza osobowym ruchem granicznym należy uwzględnić także ruch towarowy i stale mieć na względzie, że w interesie Unii Europejskiej, a także Polski, której część granicy stanowi zewnętrzną granicę UE, leży zagwarantowanie, aby granice z państwami sąsiadującymi nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej czy współpracy regionalnej⁴⁶. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera sytuacja na granicy Polski z Białorusią w okresie od 2020 do 2024 roku.

Wykres 5. Struktura przekroczeń granicy Polski z Białorusią w latach 2007–2024 obywateli Polski i cudzoziemców z Polski i do Polski



Źródło: opracowanie własne na podstawie: danych Komendy Głównej Straży Granicznej (2025) i bazy: dane.gov.pl (2025).

Analiza danych zaprezentowanych na wykresie numer 6 wskazuje na ogromną dynamikę zmian w tym okresie. Liczne też były okoliczności wpływające

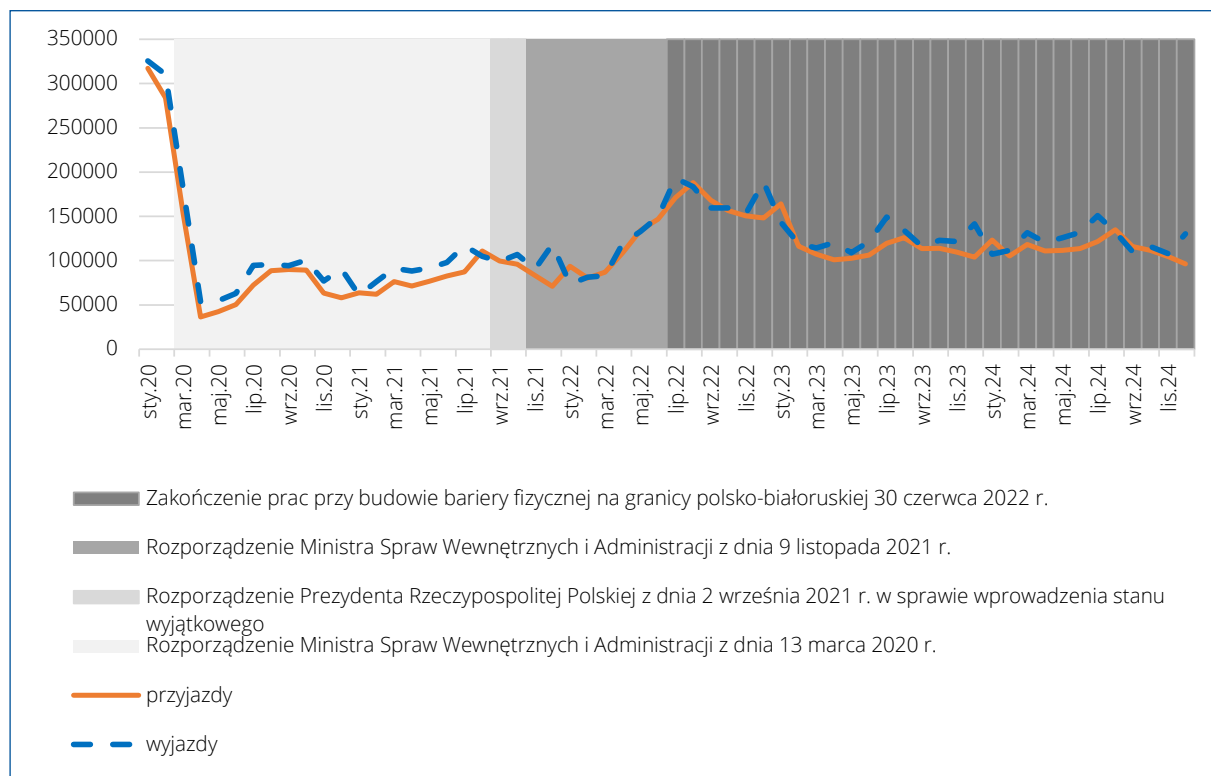
⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ A. Piekutowska, *Mały ruch graniczny – konsekwencje dla regionów przygranicznych*, „Politeja – Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2016, nr 2(41), s. 99–114.

na przekroczenia granicy Polski z Białorusią omówione wcześniej, lecz to pandemia SARS-CoV-2 spowodowała największe zmiany (ilustrowane na wykresie numer 6 liczbą odpraw granicznych). Pomimo umowy o ułatwieniach wizowych ze stycznia 2020 roku, którą – jak już podnoszono – traktować należy jako czynnik sprzyjający intensyfikacji ruchu osobowego – liczba odpraw granicznych do połowy 2021 roku była niezwykle niska (przeciętnie na poziomie około 100 tysięcy).

W dalszych miesiącach liczba odpraw lekko się zwiększyła, lecz już wiosną 2022 roku spadła. W tym czasie po stronie polskiej i białoruskiej zmiany miały charakter przeciwstawny: z jednej strony podjęcie decyzji przez Białoruś o wprowadzeniu ruchu bezwizowego (w stosunku do obywateli Polski od 1 lipca 2022 roku) i od 19 lipca 2024 roku tymczasowego ruchu bezwizowego dla obywateli 35 dodatkowych krajów europejskich, z drugiej strony – z końcem czerwca 2022 roku zakończyła się po stronie polskiej budowa bariery fizycznej na granicy z Białorusią. Analiza danych statystycznych wskazuje, że pomimo podejmowania prób przez stronę białoruską na rzecz liberalizacji przekraczania granic wprowadzone przez Polskę rozwiązania zaostrzające te możliwości miały dalece istotniejsze znaczenie.

Wykres 6. Liczba odpraw granicznych na drogowych odcinkach granicy Polski z Białorusią od stycznia 2020 do grudnia 2024 roku



Źródło: Baza ruchu granicznego 2024, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/3595,bazy-ruchu-granicznego-straz-graniczna/resource/63849/table> (dostęp: 24.01.2025).

6. Zakończenie

Jak wskazano w niniejszym artykule, osobowy ruch graniczny na lądowym odcinku granicy Polski z Białorusią (stanowiącej fragment zewnętrznej granicy Unii Europejskiej) podlegał w analizowanym okresie, czyli od akcesji Polski do Unii Europejskiej do końca 2024 roku, istotnym zmianom – zarówno w zakresie regulacji prawnych, jak i dynamiki ruchu granicznego w praktyce. Podejmowane w analizowanym okresie zmiany (po unijnej i po białoruskiej stronie) były zróżnicowane i prowadziły zarówno do zaostrzenia (wprowadzenie obowiązku wizowego, wzrost kosztów uzyskania wiz Schengen, rozszerzenie katalogu wymaganych dokumentów), jak i do liberalizacji zasad przekraczania granicy (ułatwienia wizowe).

Analiza zmian reżimu prawnego i danych statystycznych pozwoliła na wyróżnienie trzech okresów: lata 2003–2007, 2007–2020 i 2020–2024. W przypadku tych pierwszych dwóch analiza wykazała, że zmiany wynikające z przygotowań Polski do akcesji do UE (wprowadzenie obowiązku wizowego dla obywateli Białorusi oraz wdrożenie zasad kontroli ruchu osobowego według standardów unijnych 1 października 2003 roku, a także zmiany wynikające z akcesji Polski do strefy Schengen 21 grudnia 2007 roku) miały istotny wpływ na poziom i dynamikę liczby przekroczeń granicy Polski z Białorusią, lecz – co ważne – po spadku przekroczeń granicy następował ich wzrost. Wskazuje to na swego rodzaju odporność ruchu granicznego na omawianym odcinku granicy pomimo przyjmowania restrykcji prawnych, co świadczyć może o wadze przesłanek skłaniających do przekraczania granicy. Ruch graniczny dostosowywał się do zmian, wskazując na trwałość relacji będących uzasadnieniem migracji na omawianym odcinku. Jednakże analiza wykazała, że swoista wytrzymałość mobilności granicznej na omawianym odcinku miała miejsce do 2020 roku.

Szczególna sytuacja uwidoczniła się po roku 2020, kiedy to przyjęto rozwiązania drastycznie ograniczające ruch osobowy. W pierwszym okresie były one częścią ograniczeń sanitarnych, związanych z pandemią COVID-19, a następnie – sankcji wobec reżimu białoruskiego za naruszenia zasad demokratycznych wyborów, wspieranie agresji Rosji wobec Ukrainy, współudział w eskalacji presji migracyjnej na granicy, noszącej znamiona „wojny hybrydowej”.

Dodatkowo, analiza pozwala na stwierdzenie istotnej asymetrii znaczenia granicy Polski z Białorusią dla obywateli obu krajów. Może mieć to istotne implikacje dla sposobu

zarządzania tą granicą. Taka asymetria może wpływać między innymi na priorytetyzację celów polityki granicznej (ujawnić się tu może między innymi dla strony polskiej, a szerzej – unijnej pierwszeństwo funkcji ochronnej i kontrolnej granicy).

W świetle opisanych wydarzeń, szczególnie po 2020 roku, które w istotny sposób ukształtowały ruch osoby na granicy Polski z Białorusią, tym bardziej trzeba mieć na uwadze, że efektywne zarządzanie granicą państwową opiera się na modelu współpracy, która powinna przyjmować charakter gry o sumie niezerowej, w której każda ze stron osiąga określone korzyści⁴⁷.

W świetle powyższego tym bardziej konieczne stają się działania, które – przy zachowaniu wymogów bezpieczeństwa – będą sprzyjać utrzymywaniu więzi społecznych, kulturowych i ekonomicznych po obu stronach granicy, tak aby granica Polski z Białorusią nie była linią podziału, lecz przestrzenią odpowiedzialnej współpracy i dialogu.

Bibliografia

Akty prawne

Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. L 239 z 22.09.2000, str. 19–62, Polskie wydanie specjalne: rozdział 19, t. 002, p. 9–52).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym z dnia 26 sierpnia 2003 r. (M.P. 2003 nr 49, poz. 754).

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym z dnia 20 grudnia 2007 r. (M.P. 2008 nr 83, poz. 733).

Umowa między Unią Europejską a Republiką Białorusi o ułatwieniach w wydawaniu wiz (Dz.U.L 180, 9 czerwca 2020, s. 3–18).

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.U.LOJL 81, 21 czerwca 2001, s. 1–7).

⁴⁷ A. Moraczewska, *Funkcjonowanie polskiej granicy wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 6(4), s. 78.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011 (Dz.U.L 327, 9 grudzień 2017, s. 20–82).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (tekst jednolity) (Dz.U.L 303 z 28 listopada 2018, s. 39–58).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2003 nr 128, poz. 1175).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650, tj. Dz.U. 2024, poz. 769, 1222, 1688).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 września 2003 r. w sprawie wysokości środków finansowych, które powinien posiadać cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dokumentów, które mogą potwierdzić posiadanie tych środków oraz cel przekroczenia granicy (Dz.U. 2003 nr 178, poz. 1748, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2020, poz. 435).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2021, poz. 2028).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców (Dz.U. 2023, poz. 2449).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 września 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2022, poz. 1963).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2023, poz. 275).

Literatura

- Abramowicz Adam, Wypowiedź podczas posiedzenia Komisji Gospodarki (nr 75), Kancelaria Sejmu. „Biuro Komisji Sejmowych. Biuletyn” 2009, nr 1728/VI kad.
- Doliwa-Klepacka Anna, *Local border traffic in European Union legislation*, [w:] *Local border traffic on the Polish section of the European Union external border*, red. Mieczysława Zdanowicz, Białystok 2013, s. 45–64.
- Ferreira Inês, Azevedo Joana, Moura-Veiga Carlota, Pereira Cláudia, *The use of mirror statistics in the study of emigration. Methodological issues*, 21st IMISCOE Annual Conference. Migration as a Social Construction: A Reflexive Turn, 2024, <https://ciencia.iscte-iul.pt/publications/the-use-of-mirror-statistics-in-the-study-of-emigration-methodological-issues/104569> (dostęp: 17.10.2025).
- Jagusiak Bogusław, *Wpływ wojny Rosji z Ukrainą na ład międzynarodowy na obszarze postradzieckim*, „Studia Wschodnioeuropejskie” 2023, nr 19, s. 6–26.
- Kakareko Ksenia, *Białoruś wobec wstąpienia Polski do strefy Schengen*, „The Central European Journal of Social Sciences and Humanities” 2021, nr 5, s. 75–93.
- Kuźlewska Elżbieta, Piekutowska Agnieszka, *Belarus’ violation of international obligations in connection with artificial migration pressure on the Belarus–European Union border*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, t. 28(1), s. 39–55.
- Modrzejewski Artur, *Charakter prawny wiz jednolitych krótkoterminowych w Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2007, t. 2, s. 89–102.
- Moraczewska Anna, *Funkcjonowanie polskiej granicy wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 6(4), s. 77–85.
- Moraczewska Anna, *Dychotomia działań Polski wobec imigrantów na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej od 2021 roku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2023, nr 21(4), s. 297–314.
- Non-paper. Expanding on the proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on Strengthening the ENP. COM (2006) 726 final of December 2006.
- Piekutowska Agnieszka, *Mały ruch graniczny – konsekwencje dla regionów przygranicznych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2016, nr 2(41), s. 99–114.
- Powęska Halina, *Struktura towarowa handlu przygranicznego na pograniczu polsko-białoruskim*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, nr 14(4), s. 79–84.
- Sidorowicz Leszek, *Nowa jakość polskich granic państwowych w kontekście integrowania się Polski z UE a problemy przepływu ludzi przez granice Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej. Wybrane aspekty prawno-ekonomiczne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, t. 9, s. 202–225.

- Ułachowicz Uładzimir, *Polska i „wymiar wschodni” polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, [w:] *Беларусь і Польшча – Polska i Białoruś*, red. Adam Eberhardt, Uładzimir Ułachowicz, Warszawa, PISM 2003, s. 85–94.
- Urząd Statystyczny w Białymstoku, *Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na granicy polsko-białoruskiej w 2022 r.*, Białystok 2023. Zdanowicz Mieczysława, *The Migration Crisis on the Polish-Belarusian Border*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, t. 28(1), s. 103–115.
- Zdanowicz Mieczysława, Doliwa-Klepacka Anna, *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do strefy Schengen*, [w:] *Polska w Schengen*, red. Mieczysława Zdanowicz, Białystok 2009, s. 11–20.

Netografia

- Ambasada Republiki Białoruś w RP – informacje konsularne, https://poland.mfa.gov.by/pl/consular_issues/visas/bezwiz (dostęp: 17.10.2025).
- Baza dane.gov.pl, 2025, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/556,dane-statystyczne-dotyczace-osobowego-ruchu-granicznego> (dostęp: 17.10.2025).
- Baza ruchu granicznego 2024, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/3595,bazy-ruchu-granicznego-straz-graniczna/resource/63849/table> (dostęp: 17.10.2025).
- Komenda Główna Straży Granicznej, Statystyki SG, 2025, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (dostęp: 17.10.2025).
- OECD, *International Migration Outlook 2024*, OECD Publishing, Paris, 2025, https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2024_50b0353e-en.html (dostęp: 17.10.2025). Portal Grodno Visa Free, <https://grodnovisafree.by/pl/jak-przyjechac.html> (dostęp: 17.10.2025).
- Stowarzyszenie Międzynarodowego Motocyklowego Rajdu Katyńskiego, 2025, <http://rajd-katynski.com/rajd-katynski/informacje-o-rajdach> (dostęp: 17.10.2025).
- UN Expert Group on Migration Statistics, Task Force 3: Data Integration for Disaggregated Statistics on International Migration, 2023, <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/sconcerns/migration> (dostęp: 17.10.2025).
- U.S. Embassy in Belarus, 2023, Alert – U.S. Embassy Minsk, Belarus, <https://by.usembassy.gov/alert-u-s-embassy-minsk-belarus-august-21-2023> (dostęp: 17.10.2025).

► STRESZCZENIE

Regulacje w ruchu: analiza reakcji ruchu osobowego na zmiany reżimu prawnego na lądowej granicy Polski z Białorusią

Granica Polski z Białorusią o długości 418 kilometrów jest istotnym odcinkiem zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Artykuł analizuje zmiany prawne i statystyki ruchu osobowego

na tej granicy od momentu dostosowania polskiego prawa do standardów Unii Europejskiej po akcesję do Unii w 2004 roku, akcesję do strefy Schengen, aż do końca 2024 roku.

W latach 2003–2007 Polska wprowadziła obowiązek wizowy dla obywateli Białorusi, dostosowując się do wymogów Unii Europejskiej. Z kolei zasady zawarte w umowie z 2003 roku przewidywały ułatwienia wizowe dla określonych grup obywateli oraz skrócone terminy wydawania wiz. Po przystąpieniu Polski do UE w 2004 roku wprowadzone zostały dodatkowe wymogi, między innymi posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego i określonych środków finansowych na pobyt, co wpłynęło na ograniczenie ruchu granicznego.

Kolejne istotne zmiany nastąpiły w 2007 roku, gdy Polska dołączyła do strefy Schengen. Wzmocniono wówczas ochronę granicy zewnętrznej UE, co skutkowało surowszymi wymaganiami wobec obywateli państw trzecich, w tym Białorusi. Nowe przepisy obejmowały konieczność posiadania ważnych dokumentów podróży, wiz oraz udokumentowania celu podróży i środków na utrzymanie. W konsekwencji znacznie zmniejszył się ruch osobowy – w pierwszym kwartale 2008 roku liczba przekroczeń granicy spadła o 40 procent, a liczba wydanych wiz o 70 procent w porównaniu do poprzedniego roku.

Pomimo istnienia mechanizmu małego ruchu granicznego nie został on wdrożony pomiędzy Polską a Białorusią. Władze białoruskie stosowały niejednorodną politykę wobec regulacji granicznych – z jednej strony blokowały mały ruch graniczny, z drugiej zaś wprowadzały czasowe ułatwienia wizowe dla turystów.

Ruch osobowy na granicy Polski z Białorusią ulegał znacznym zmianom także pod wpływem wyzwań globalnych, jak pandemia COVID-19. Szczególną uwagę poświęcono okresowi 2020–2024, kiedy nastąpiły też bezprecedensowe zmiany w polityce granicznej w związku z kryzysem migracyjnym i zaangażowaniem Białorusi w inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 roku

Wszystkie te wyzwania miały istotny wpływ na dynamikę przekroczeń. Największy ruch na przestrzeni lat 2007–2024 odnotowano w 2006 roku (około 10 milionów mln przekroczeń), a najniższy w 2021 roku (nieco ponad 2 miliony). Przez cały analizowany okres obcokrajowcy stanowili 89procent osób przekraczających granicę, co świadczy o różnym znaczeniu tego odcinka granicy dla obu stron.

Podsumowując, zmiany prawne wprowadzone na przestrzeni lat znacząco wpłynęły na ruch osobowy na granicy Polski z Białorusią, skutkując zmniejszeniem liczby przekroczeń granicy. Skutki tych zmian – społeczne czy gospodarcze – powinny być przedmiotem kolejnych badań.

► SUMMARY

**Regulation in Motion: An Analysis of the Passenger Traffic
Response to the Changes in the Legal Regime at the Land Border of Poland with Belarus**

The border of Poland with Belarus, spanning 418 km, constitutes a crucial section of the European Union's external border. This paper examines the legal changes and the passenger traffic statistics on this border from Poland's alignment with the EU standards following its accession in 2004, through its entry into the Schengen Area, up until the end of 2024.

Between 2003 and 2007, Poland introduced a visa requirement for Belarusian citizens to comply with EU regulations. However, the provisions of the 2003 agreement facilitated visa procedures for specific groups of citizens and shortened visa issuance times. After Poland's accession to the EU in 2004, additional requirements were implemented, such as mandatory health insurance and proof of the sufficient financial means for the stay, which led to a decline in the cross-border movement.

Significant changes followed in 2007 when Poland joined the Schengen Area. The external EU border was strengthened, resulting in stricter entry requirements for third-country nationals, including Belarusian citizens. The new regulations mandated valid travel documents, visas, and proof of travel purpose and financial means. Consequently, the passenger traffic declined sharply: in the first quarter of 2008, the border crossings dropped by 40%, and the number of issued visas decreased by 70% compared to the previous year.

Despite the existence of a local border traffic mechanism, it was not implemented between Poland and Belarus. The Belarusian authorities maintained an inconsistent approach to the border regulations – on the one hand, they blocked local border traffic, while on the other, they introduced temporary visa facilitations for tourists.

Passenger traffic on the border of Poland with Belarus was also significantly affected by global challenges such as the COVID-19 pandemic. Particular attention is given to the period between 2020 and 2024, with unprecedented changes in the border policy due to the migration crisis and Belarus's involvement in the Russia's invasion of Ukraine in 2022.

All these challenges had a substantial impact on the border-crossing dynamics. Between 2007 and 2024, the highest traffic was recorded in 2006 (9.77 million crossings), while the lowest was in 2021 (just over two million crossings). Throughout the analysed period, foreigners accounted for 89% of the border crossings, highlighting the differing significance of this border section for both sides.

In conclusion, the legal changes introduced over the years have significantly affected the passenger traffic at the border of Poland with Belarus, leading to a decrease in crossings. The social and economic consequences of these changes should be the fields of further research.