



Minister  
Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

SABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 26.08.2016r.

4032 podpisany M

BMP-0724-1-10/2016/PS

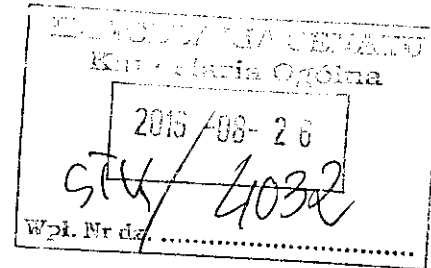
Warszawa, dnia 24 sierpnia 2016 roku

SABINET MARSZAŁKA SENATU  
Biuro Senackie  
wpłynęło dn. 29.08.2016r.  
nr 5075 podpisany M

Pan

Stanisław Karczewski

Marszałek Senatu RP



Stanisław Karczewski

w nawiązaniu do pisma z dnia 10 sierpnia 2016 roku (sygn. BPS/043-24-494/16) dotyczącego oświadczenia złożonego przez Senatora RP Pana Leszka Czarnobaja podczas 24. posiedzenia Senatu RP w dniu 4 sierpnia 2016 roku w sprawie *zawieszenia małego ruchu granicznego* uprzejmię przedstawiam, co następuje.

Decyzja Polskiego Rządu o zawieszeniu stosowania art. 5 ust. 1 polsko-rosyjskiej umowy o zasadach małego ruchu granicznego oraz art. 3 ust. 1 polsko-ukraińskiej umowy o zasadach małego ruchu granicznego została podjęta w okresie przygotowań do dwóch kluczowych wydarzeń o charakterze międzynarodowym – Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Światowych Dni Młodzieży oraz stanowiła wyraz starań o zapewnienie najwyższego poziomu bezpieczeństwa w trakcie ww. wydarzeń. Podjęte działania ograniczyły zagrożenia związane z ewentualnym przybyciem do Polski osób z kategorii objętych ryzykiem. Nastąpiło skuteczniejsze monitorowanie przepływu osób, co uniemożliwiło napływ osób niepożądanych, nie utrudniając jednocześnie przemieszczania się osobom podróżującym w dobrych intencjach na podstawie ruchu wizowego.

Źródłem podjętych decyzji o zawieszeniu umów dotyczących zasad małego ruchu granicznego były przede wszystkim względy bezpieczeństwa i obowiązek jaki spoczywa na organach polskiej administracji w tym zakresie. Bezpieczeństwo obywateli stanowi bowiem dla Rządu Rzeczypospolitej Polskiej (RP) najwyższy priorytet.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż informacje zgromadzone przez polskie służby wskazują na zagrożenia bezpieczeństwa oraz działania, których skutkiem może być destabilizacja w Polsce, podobnie jak miało to miejsce w innych krajach regionu. Przykładem powyższego mogą być działania podejmowane przez Rosję na Ukrainie przed aneksją Krymu oraz próba destabilizacji sytuacji w państwach bałtyckich. Należy również zauważyć, że dostępne informacje wskazują na intensyfikowanie

się takiego zagrożenia. Zjawiska te nie mogą zostać zbagatelizowane, w związku z czym jedyną decyzją, jaka mogła zostać podjęta, było podtrzymanie czasowego zawieszenia stosowania umowy o małym ruchu granicznym z Federacją Rosyjską.

Należy także zauważyć, że mając na uwadze stopień zmilitaryzowania Obwodu Kaliningradzkiego, Rząd RP będzie podejmował wszystkie niezbędne działania w obszarze zabezpieczenia granic państwowych uwzględniając wszelkie uwarunkowania w zakresie bezpieczeństwa. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że Prawo i Sprawiedliwość już w momencie ustanowienia małego ruchu granicznego z Federacją Rosyjską wyrażało obawy dotyczące aspektów szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, co obecnie się zmaterializowało.

Decyzje o zawieszeniu stosowania umów o zasadach małego ruchu granicznego mają charakter czasowy. Mały ruch graniczny na granicy z Ukrainą został już przywrócony. W odniesieniu do granicy z Rosją, mały ruch graniczny zostanie przywrócony wówczas gdy ustaną przesłanki, które stały u podstaw decyzji o jego zawieszeniu.

Omawiając kwestię dotyczącą nieprzywrócenia małego ruchu granicznego z Federacją Rosyjską należy jednocześnie odnotować sposób i formę reakcji Rosji na zawieszenie stosowania umowy o zasadach małego ruchu granicznego. O ile administracja ukraińska, przyjęła z pełnym zrozumieniem działania podjęte przez polski rząd, administracja rosyjska w trybie natychmiastowym podjęła działania odwetowe. Zawiesiła stosowanie umowy o zasadach małego ruchu granicznego również w odniesieniu do polskich obywateli oraz komunikowała w mediach negatywne oceny podejmowanych przez Polskę działań. Taka aktywność Federacji Rosyjskiej wpisuje się w wielomiesięczny, a nawet wieloletni trend działań w odniesieniu do Polski nie tylko wymiarze politycznym, ale także dotyczy całokształtu relacji z naszym krajem.

Warto również podkreślić, że napotykać na znaczne trudności współpraca z partnerem rosyjskim znajduje odzwierciedlenie nie tylko w działaniach podejmowanych przez Polskę. Litwa, sąsiadująca podobnie jak Polska z Obwodem Kaliningradzkim, do dziś nie zdecydowała się na podpisanie umowy z Rosją o małym ruchu granicznym. O braku stabilizacji w zakresie bezpieczeństwa w regionie świadczą również decyzje podjęte na niedawno zakończonym szczycie NATO dotyczące zwiększenia obecności sił sojuszu w Polsce oraz innych państwach regionu, a także utrzymania sankcji wobec Rosji, spowodowane m.in. postępującym dozbrajaniem w Obwodzie Kaliningradzkim.

Odnosząc się z kolei do zastrzeżeń o charakterze ekonomicznym związanych z zawieszeniem umowy o małym ruchu granicznym pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską należy skonfrontować dane z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Służby Celnej oraz Straży Granicznej z 2015 roku i z I kwartału 2016 roku z danymi dotyczącymi lipca 2016 roku, kiedy mały ruch graniczny z Federacją Rosyjską został zawieszony.

W 2015 roku ogółem granicę polsko-rosyjską przekroczyło 2,8 mln cudzoziemców, z czego 1,3 mln na zasadach małego ruchu granicznego, jednocześnie przekroczyło tę granicę 3,3 mln Polaków, w tym 3,1 mln w ramach małego ruchu granicznego.

Wydatki cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę polsko-rosyjską w 2015 roku, wyniosły 582,3 mln zł, z czego 285,9 mln zł (tj. 49,1%) to była kwota wydana w Polsce przez obywateli Federacji Rosyjskiej w ramach małego ruchu granicznego. Polacy w analogicznym okresie wydali w obwodzie kaliningradzkim 443,1 mln zł, z tego zdecydowana większość tej kwoty (399,7 mln zł, tj. 90,2%) wydana została przez obywateli RP poruszających się w ramach małego ruchu granicznego. Oznacza to, że Polacy wydali w Obwodzie Kaliningradzkim w ramach małego ruchu granicznego w 2015 roku o 114 mln zł więcej niż Rosjanie w Polsce.

W 2015 roku kwota podatku VAT podlegająca zwrotowi z tytułu wywozu towarów przez obywateli Rosjan (zarówno w ramach ruchu wizowego, jak i małego ruchu granicznego) w ramach Tax Free wyniosła około 28 mln zł.

W I kwartale 2016 roku granicę polsko-rosyjską przekroczyło 533 tys. cudzoziemców, z czego 251,1 tys. na zasadach małego ruchu granicznego (tj. 47,1% ogółu przekraczających tę granicę cudzoziemców), jednocześnie przekroczyło granicę 728 tys. Polaków, w tym 651 tys. w ramach małego ruchu granicznego (tj. 89,4% ogółu przekraczających tę granicę Polaków).

Wydatki cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę polsko-rosyjską w I kwartale 2016 roku, wyniosły 105,6 mln zł, z czego jedynie 47,7 mln zł to była kwota wydana w Polsce przez obywateli Federacji Rosyjskiej w ramach małego ruchu granicznego. To oznacza, że ponad połowa (54,8%) wydatków była w tym okresie poniesiona przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko-rosyjską na podstawie wiz krajowych lub Schengen. Według danych GUS Rosjanie kupowali w Polsce przede wszystkim żywność i napoje bezalkoholowe, odzież i obuwie, sprzęt oraz pozostałe towary nieżywnościowe, co łącznie stanowi 81% wydatków Rosjan w Polsce.

Polacy w analogicznym okresie wydali w Obwodzie Kaliningradzkim 93,9 mln zł, z tego zdecydowana większość tej kwoty (82,1 mln zł, tj. 87%) wydana została przez obywateli RP poruszających się w ramach małego ruchu granicznego. Dane wskazują, że 91% kwoty 93,9 mln zł (tj. 85,4 mln zł), jaką wydali Polacy w Obwodzie Kaliningradzkim, to wyroby akcyzowe (paliwo, alkohol i tytoń). Charakter zakupów towarów i usług przez Rosjan na terenie Polski oraz Polaków w Obwodzie Kaliningradzkim jest zatem strukturalnie różny.

Należy zauważyć, że w I kwartale 2016 roku kwota podatku VAT podlegająca zwrotowi z tytułu wywozu towarów przez obywateli Rosjan (zarówno w ramach ruchu wizowego, jak i małego ruchu granicznego) w ramach Tax Free wynosi 5,3 mln zł.

Dla dokonania oceny finansowych skutków dla budżetu państwa ruchu osobowego między Polską a Obwodem Kaliningradzkim należy ponadto wskazać na kwotę podatku i akcyzy,

które nie wpłynęły do budżetu państwa ze względu na zakup tych towarów w Federacji Rosyjskiej. Dokonane obliczenia wskazują, że zakup tych towarów w podobnej ilości w Polsce, a nie w Federacji Rosyjskiej, przyniósłby w I kwartale 2016 roku dla budżetu kwotę w wysokości około 74 mln zł.

Dane dotyczące ruchu granicznego między Polską a Obwodem Kaliningradzkim za lipiec 2016 roku wskazują, że spadek liczby Rosjan przekraczających granicę z RP wyniósł ponad 20%, z kolei liczba Polaków przekraczających granicę z Federacją Rosyjską spadła o ponad 80%. Wynika z tego, że przekraczanie granicy przez Rosjan na podstawie karty małego ruchu granicznego zostało w znacznej mierze zastąpione przez przekraczanie granicy na podstawie wizy Schengen i krajowej.

Liczba rachunków zarejestrowanych na przejściach granicznych z Obwodem Kaliningradzkim w ramach tzw. Systemu Tax Free w lipcu 2016 roku utrzymała się na poziomie z czerwca 2016 roku, czyli miesiąca, w którym obowiązywał jeszcze mały ruch graniczny (porównując lipiec do stycznia i lutego 2016 roku liczba dokumentów Tax Free wzrosła). Wartość tych rachunków kształtowała się na podobnym poziomie w maju, czerwcu i lipcu 2016 roku (ponad 12 mln zł). Powyższe wskazuje, że tymczasowe zawieszenie umowy o małym ruchu granicznym nie przełożyło się w ogóle na spadek wartości towarów zakupionych przez Rosjan, o czym świadczy poziom zwrotu VAT z tytułu zakupu towarów przez Rosjan w Polsce pozostający na zbliżonym poziomie do poprzednich miesięcy. Możliwy był jedynie ograniczony spadek wydatków Rosjan w sektorze usługowym, który stanowi około 18% w strukturze wydatków Rosjan w Polsce. Z kolei udział wydatków w sektorze usług Polaków w Obwodzie Kaliningradzkim był dwukrotnie mniejszy i wyniósł około 9%.

Niemożliwe jest mówienie o negatywnych skutkach zawieszenia małego ruchu granicznego na przychody przedsiębiorstw i punktów handlu detalicznego i hurtowego. Relatywne zmniejszenie przychodu z tytułu usług zostało bowiem całkowicie zrekompensowane popytem ze strony turystów krajowych oraz z innych państw przybywających do województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego w obecnym, rekordowym pod tym względem sezonie turystycznym.

Przedmiotowe dane wskazują, że utrzymanie tymczasowego zawieszenia umowy o małym ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim nie stanowi poważniejszego utrudnienia dla obywateli Rosji chcących przyjechać do RP, ponieważ zaczęli oni częściej przekraczać granicę na podstawie wiz.

Dane wskazują, że przedsiębiorcy z rejonu objętego małym ruchem granicznym w większości nie odnotowują negatywnych skutków tymczasowego zawieszenia małego ruchu granicznego. Negatywne skutki mogą dotyczyć jedynie osób wykorzystujących mały ruch graniczny do zakupu w Rosji paliwa i używek po niskich cenach. Obniżenie ruchu zmniejszyło nabywanie towarów akcyzowych w Federacji Rosyjskiej, a w konsekwencji wzrosło nabywanie tych towarów w Polsce, co niewątpliwie spowodowało wzrost wpływów z tytułu VAT i akcyzy, który będzie zauważalny w danych opublikowanych w bliskiej przyszłości.

Analizując dane dotyczące liczby wszczętych spraw karnych skarbowych i mandatów z okresu poprzedzającego zawieszenie umowy o małym ruchu granicznym, wynika jednocześnie, że ich liczba spadła blisko trzykrotnie (np. w maju 2016 roku było takich spraw 2190, w lipcu 2016 roku 885). Oznacza to, że po zawieszeniu umowy o małym ruchu granicznym nastąpił znaczny spadek zabronionej prawem działalności związanej z przemytem paliwa, papierosów oraz alkoholu.

2 powołanem

  
MINISTER SPRAW WEWNĘTRZNYCH  
I ADMINISTRACJI  
z up. Jakub SKIBA  
Sekretarz Stanu

Otrzymuje:

Sekretariat Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.