



Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Michała Wójcika oraz pana posła Marcina Warchoła.

(-) Andrzej Adamczyk; (-) Waldemar Andzel; (-) Dorota Arciszewska-Mielewczyk; (-) Anna Baluch; (-) Barbara Bartuś; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Jacek Bogucki; (-) Zbigniew Bogucki; (-) Joanna Borowiak; (-) Kazimierz Bogusław Choma; (-) Anna Ewa Cicholska; (-) Michał Cieślak; (-) Krzysztof Czarnecki; (-) Witold Wojciech Czarnecki; (-) Przemysław Czarnek; (-) Zbigniew Dolata; (-) Przemysław Drabek; (-) Elżbieta Duda; (-) Anna Gembicka; (-) Szymon Giżyński; (-) Mariusz Gosek; (-) Czesław Hoc; (-) Mariusz Kałużny; (-) Fryderyk Sylwester Kapinos; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Wiesław Krajewski; (-) Leonard Krasulski; (-) Andrzej Kryj; (-) Mariusz Krystian; (-) Władysław Kurowski; (-) Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk; (-) Anna Kwiecień; (-) Ewa Leniart; (-) Joanna Lichocka; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Sebastian Łukaszewicz; (-) Dariusz Matecki; (-) Jerzy Materna; (-) Marek Matuszewski; (-) Anna Milczanowska; (-) Jan Mosiński; (-) Michał Moskal; (-) Anna Paluch; (-) Teresa Pamuła; (-) Marcin Porzucek; (-) Urszula Rusecka; (-) Paweł Sałek; (-) Sławomir Skwarek; (-) Kazimierz Smoliński; (-) Dariusz Stefaniuk; (-) Marek Suski; (-) Krzysztof Szczucki; (-) Robert Telus; (-) Ryszard Terlecki; (-) Włodzimierz Tomaszewski; (-) Sylwester Tułajew; (-) Marcin Warchoła; (-) Robert Warwas; (-) Jan Warzecha; (-) Rafał Weber; (-) Agata Wojtyszek; (-) Tadeusz Woźniak; (-) Michał Wójcik; (-) Tomasz Zieliński.

# U S T A W A

z dnia ...

## **o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

**Art. 1.** Ustawa określa zasady i tryb wprowadzenia czasowego zakazu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli państw trzecich, w przypadku gdy:

- 1) ich pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić zagrożenie:
  - a) dla bezpieczeństwa państwa,
  - b) dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego,
  - c) dla zdrowia publicznego,
- 2) realizacji zobowiązań międzynarodowych.

**Art. 2.** Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) państwo trzecie – państwo niebędące państwem członkowskim Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia Wolnego Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej,
- 2) obywatel państwa trzeciego – osobę nieposiadającą obywatelstwa żadnego z państw, o których mowa w pkt 1.

**Art. 3. 1.** W przypadku możliwości wystąpienia przyczyn, o których mowa art. 1 pkt 1 lub jeśli wynika to z realizacji zobowiązań międzynarodowych Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia:

- 1) wprowadza czasowy zakaz wjazdu na terytorium RP dla obywateli jednego lub kilku państw trzecich,
  - 2) określi kategorie osób objętych zakazem, o którym mowa w pkt 1.
- 2. Zakaz nie dotyczy:**
- 1) obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt stały lub czasowy w RP lub pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
  - 2) członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2024 r. poz. 633), którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają,

3) członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nie funkcji uprawniających do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium,

4) obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o Wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz. Urz. UE L 29 z 31.01.2020, str. 7), oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f tej Umowy.

3. Czasowy zakaz wjazdu, o którym mowa w ust. 1 może zostać wprowadzony na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

4. Jeżeli pomimo zbliżającego się upływu okresu obowiązywania czasowego zakaz wjazdu nie ustały przyczyny jego wprowadzenia, okres jego obowiązywania może zostać przedłużony, do czasu ustania tych przyczyn.

**Art. 4.** 1. Straż Graniczna dokonuje weryfikacji, czy osoba spełnia przesłanki objęcia zakazem wjazdu.

2. Odmowa wjazdu wymaga uzasadnienia i jest równoznaczna z wydaleniem osoby z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

**Art. 5.** 1. Na odmowę wjazdu o której mowa w art. 4 ust. 2, przysługuje odwołanie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 7 dni.

2. Odwołanie nie wstrzymuje wydalenia osoby z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

**Art 6.** 1. W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że obywatel państwa trzeciego nie spełnia warunków wjazdu określonych w niniejszej ustawie lub rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na jej podstawie, funkcjonariusz Straży Granicznej stosuje środek zabezpieczający w postaci natychmiastowego wydalenia tej osoby z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej następuje niezwłocznie po ustnym jego ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy.

3. Funkcjonariusz Straży Granicznej ma obowiązek:

1) poinformować osobę podlegającą wydaleniu o przyczynie zastosowania środka,

2) poinformować w języku zrozumiałym dla tej osoby o prawie wniesienia odwołania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 7 dni od dnia zastosowania środka zabezpieczającego, o którym mowa w ust. 1.

**Art. 7.1.** Funkcjonariusz Straży Granicznej jest zobowiązany do odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, który został przywieziony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pod granicę państwową przez służby graniczne innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jeżeli:

1) nie został uprzednio zidentyfikowany jako osoba objęta procedurą readmisyjną na podstawie umowy międzynarodowej lub prawa Unii Europejskiej,

2) nie posiada dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

3) istnieje uzasadnione podejrzenie, że jego wjazd nastąpił z naruszeniem przepisów prawa.

2. Odmowa przyjęcia lub przekazanie z powrotem następuje niezwłocznie, po ustnym jego ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy.

3. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio również do sytuacji, gdy przekazanie obywatela państwa trzeciego następuje bez uprzednich uzgodnień pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a państwem obcym.

4. Przepisy niniejszego artykułu stosuje się z uwzględnieniem obowiązujących umów międzynarodowych, w szczególności umów o readmisji oraz zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej.

**Art. 8.** Obywatel państwa trzeciego, który naruszy zakaz wjazdu, podlega:

1) karze grzywny do 100 000 zł,

2) wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu na okres do 5 lat.

**Art. 9.** Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Trwający od lat kryzys migracyjny kształtuje europejską politykę w sposób nieakceptowalny dla polskiej racji stanu. Otwarcie granic mające sprzyjać poszerzaniu szeroko rozumianych kontaktów międzynarodowych przyczynia się obecnie do problemów z bezpieczeństwem wewnętrznym poszczególnych państw Unii Europejskiej.

Od wielu miesięcy trwa proceder polegający na przerzucaniu z Niemiec przez granicę polsko - niemiecką pochodzących z krajów pozaeuropejskich migrantów ekonomicznych. Zjawisko to objawia się w ostatnich dniach i tygodniach w drastycznej formie.

Niejasna i niebezpieczna jest też sytuacja na wschodniej granicy naszego kraju. Od lat imigranci za zgodą białoruskiego reżimu wspieranego przez Federację Rosyjską próbują przejść nielegalnie naszą granicę. Postawiony za rządów Prawa i Sprawiedliwości mur przy codziennej trudnej pracy straży granicznej, żołnierzy spełnia swoje zadanie. Brakuje jednak solidnej podstawy prawnej do podejmowania działań polegających na nieprzyjmowaniu nielegalnych imigrantów.

Warto przytoczyć tu dane, które miały miejsce na granicy włosko-francuskiej. Do połowy października 2023 na granicy Francji z Włochami zostało aresztowanych za nielegalny wjazd do Francji około 35 000 osób, które zostały odesłane z powrotem do Włoch bez możliwości ubiegania się o azyl. Sprawą Francji i Włoch zajął się jesienią 2023 TSUE i orzekł jednoznacznie, iż odsyłanie obywateli państw trzecich na wewnętrznych granicach UE jest niezgodne z prawem. Wyrok zapadł w dniu 21 września 2023 roku (sygnatura akt C-143/22). Niemcy nie zwracają jednak uwagi na orzeczenie TSUE.

Jak donosi jeden z portali internetowych (Tysol.pl) sytuacja, która miała miejsce między Francją a Włochami, obecnie powtarza się teraz na granicy niemiecko-polskiej tylko o wzmożonej sile. Niemcy nie tyle aresztują, co wydalają tysiące osób z Niemiec do Polski. Niemiecka policja federalna deklaruje, że kraje, z których dokonano lub usiłowano dokonać wjazdu do Niemiec, są zasadniczo zobowiązane do przyjęcia z powrotem osób, którym odmówiono wjazdu do Niemiec w ramach tymczasowo przywróconych kontroli na granicach wewnętrznych, bez żadnych dalszych warunków lub formalności.

Odpowiedź niemieckiej policji jest bezprecedensowym lekceważeniem prawa europejskiego. Niemcy musiały wcześniej już przygotowywać się to tego, analizując sytuację Francji w sporze z Włochami. Dlatego też zmienili status granicy z Polską. Zamiast zachować charakter Schengen, wprowadzili w połowie października 2023 tzw. tymczasowe stacjonarne

kontrole granicy z Polską, ale też z Czechami. W głębi kraju przeprowadzane są wzmożone kontrole. Przyłapani na braku papierów uprawniających ich do pobytu w Niemczech ludzie z krajów poza Unią Europejską są wydalani do Polski. Strona polska nie walczy o swoje prawa, jak w 2023 roku zrobiły to Włochy, i dopuszcza do łamania prawa europejskiego<sup>1</sup>.

Dlatego wychodząc naprzeciw oczekiwaniom obywateli wnioskodawcy przedkładają projekt ustawy wprowadzający efektywne ramy prawne umożliwiające szybką reakcję państwa na zagrożenia wynikające z napływu nielegalnych migrantów.

Projekt ustawy umożliwia wprowadzenie czasowego zakazu wjazdu dla obywateli państw niebędących państwem członkowskim Unii Europejskiej, państwem członkowskich Europejskiego Porozumienia Wolnego Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w przypadku gdy ich pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, dla zdrowia publicznego lub w przypadku realizacji zobowiązań międzynarodowych. W rozporządzeniu będzie określona kategoria osób objętych w/w zakazem.

Podstawą do wprowadzenia ww. zakazu będzie rozporządzenie Rady Ministrów wydane na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Taka forma działania władz ma zapewnić szybkość reakcji w sytuacjach wymagających pilnej interwencji.

Zakaz, o którym mowa powyżej nie będzie dotyczyć:

1) obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt stały lub czasowy w RP lub pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,

2) członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2024 r. poz. 633), którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają,

3) członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów

---

<sup>1</sup> <https://www.tysol.pl/a124159-aleksandra-fedorska-wydalajac-imigrantow-do-polski-niemcy-lamia-prawo-europejskie-ale-strona-polska-na-to-pozwala>

potwierdzających pełnienie przez nie funkcji uprawniających do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium,

4) obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o Wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz. Urz. UE L 29 z 31.01.2020, str. 7), oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f tej Umowy.

Zakaz wjazdu będzie wprowadzany na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia, jeżeli zagrożenie nie ustało.

Projekt ustawy przyznaje kompetencje Straży Granicznej w zakresie weryfikacji uprawnień do wjazdu oraz wydawania odmowy wjazdu lub natychmiastowego wydalenia obywatela państwa trzeciego w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że nie spełnia on warunków wjazdu określonych w niniejszej ustawie lub rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na jej podstawie. Obowiązek natychmiastowego wydalenia w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w ustawie jest w ocenie wnioskodawców instrumentem niezbędnym dla skutecznej ochrony granic i szybkiego eliminowania potencjalnych zagrożeń. Przewidziano możliwość złożenia odwołania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, przez co osoby te będą miały zagwarantowane prawa dot. procedury, w przypadku sprzeciwu do działań w zakresie wydalenia.

Proponowane przepisy zakładają sankcje karne za naruszenie zakazu wjazdu, poprzez karę grzywny do 100 000 zł oraz wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu do 5 lat.

Celem art. 7 jest uregulowanie sytuacji, w której na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pod jej granicę państwową trafia obywatel państwa trzeciego przekazany przez służby graniczne innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej z naruszeniem procedur przewidzianych w obowiązującym prawie międzynarodowym i unijnym, w szczególności bez wcześniejszego uzgodnienia lub poza obowiązującym trybem readmisyjnym.

Zgodnie z nim funkcjonariusz Straży Granicznej będzie zobowiązany do odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, który został przywieziony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pod granicę państwową przez służby graniczne innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jeżeli:

1) nie został uprzednio zidentyfikowany jako osoba objęta procedurą readmisyjną na podstawie umowy międzynarodowej lub prawa Unii Europejskiej,

2) nie posiada dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

3) istnieje uzasadnione podejrzenie, że jego wjazd nastąpił z naruszeniem przepisów prawa.

Przepis ten wprowadza procedurę zapewniającą w kluczowy sposób zabezpieczenie interesów Rzeczypospolitej Polskiej przed nieuprawnionym i jednostronnym przekazywaniem cudzoziemców przez inne państwa.

Odmowa przyjęcia lub przekazanie z powrotem następuje niezwłocznie, po ustnym jego ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy.

Zaproponowana w art. 7 procedura stanowi istotny instrument ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej przed nadużyciami w procedurze przekazywania nielegalnych migrantów oraz wzmacnia pozycję Straży Granicznej wobec nieuprawnionych działań służb innych państw Unii Europejskiej.

Ustawa w znaczący sposób wpłynie na poczucie bezpieczeństwa obywateli RP, umożliwiając władzy państwowej, w szczególności Radzie Ministrów oraz Straży Granicznej szybkie reagowanie na zagrożenia o charakterze migracyjnym czy geopolitycznym.

Wprowadzenie jasnych i jednoznacznych przepisów zwiększy przejrzystość działania organów państwowych w sytuacjach nadzwyczajnych.

Projekt nie wywołuje skutków gospodarczych i nie ma wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP). Projektowana ustawa nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej

Projekt nie generuje dodatkowych kosztów dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie przedmiotowych regulacji jest konieczne dla zachowania suwerenności państwa, skutecznej ochrony granic oraz bezpieczeństwa obywateli.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej i prawem międzynarodowym, w szczególności z art. 72 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który zezwala państwom członkowskim na podejmowanie działań w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Możliwość ograniczenia wjazdu ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa, porządku publicznego czy zdrowia publicznego jest przewidziana w

przepisach międzynarodowych, w tym w Kodeksie Granicznym Schengen, który dopuszcza takie rozwiązania w uzasadnionych przypadkach (choćby art. 25 i 25a), czy też określa warunki wjazdu obywateli państw trzecich (art. 6).

Warto zauważyć, na praktykę innych krajów w zakresie ograniczenia wjazdu na ich terytorium, choćby wprowadzony przez władze Holandii w czasie epidemii COVID-19 zakaz wjazdu na terytorium tego państwa dla podróżnych z krajów spoza Unii Europejskiej lub strefy Schengen. Także przyjmowane w czasie trwania epidemii COVID-19, polskie przepisy umożliwiały Radzie Ministrów czy też poszczególnym ministrom wydawanie przepisów nakładających określone ograniczenia, nakazy i zakazy na zagrożonym obszarze.

Proponowany termin wejścia w życie ustawy jest w pełni uzasadniony i odpowiedni z uwagi na potrzebę przyjęcia proponowanych zmian, w szczególności wymaga tego ważny interes państwa wymaga, zaś zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

## DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projekt ustawy

### Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Marcin Warchoła, Michał Wójcik

### I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Trwający od lat kryzys migracyjny kształtuje europejską politykę w sposób nieakceptowalny dla polskiej racji stanu. Otwarcie granic mające sprzyjać poszerzaniu szeroko rozumianych kontaktów międzynarodowych przyczynia się obecnie do problemów z bezpieczeństwem wewnętrznym poszczególnych państw Unii Europejskiej. Od wielu miesięcy trwa proceder polegający na przerzucaniu z Niemiec przez granicę polsko-niemiecką pochodzących z krajów pozaeuropejskich migrantów ekonomicznych. Zjawisko to objawia się w ostatnich dniach i tygodniach w drastycznej formie.

Dlatego wychodząc naprzeciw oczekiwaniom obywateli wnioskodawcy przedkładają projekt ustawy wprowadzający efektywne ramy prawne umożliwiające szybką reakcję państwa na zagrożenia wynikające z napływu nielegalnych migrantów.

Projekt ustawy umożliwia wprowadzenie czasowego zakazu wjazdu dla obywateli państw niebędących państwem członkowskim Unii Europejskiej, państwem członkowskich Europejskiego Porozumienia Wolnego Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w przypadku gdy ich pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, dla zdrowia publicznego lub w przypadku realizacji zobowiązań międzynarodowych.

Podstawą do wprowadzenia ww. zakazu będzie rozporządzenie Rady Ministrów wydane na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Taka forma działania władz ma zapewnić szybkość reakcji w sytuacjach wymagających pilnej interwencji.

Zakaz nie będzie dotyczyć:

- 1) obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt stały lub czasowy w RP lub pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej,
- 2) członków rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin ((Dz. U. z 2024 r. poz. 633), którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają,
- 3) członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nie funkcji uprawniających do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium,

4) obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o Wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz. Urz. UE L 29 z 31.01.2020, str. 7), oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f tej Umowy.

Zakaz wjazdu będzie wprowadzany na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia, jeżeli zagrożenie nie ustało.

Projekt ustawy przyznaje kompetencje Straży Granicznej w zakresie weryfikacji uprawnień do wjazdu oraz wydawania odmowy wjazdu lub natychmiastowego wydalenia obywatela państwa trzeciego w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że nie spełnia on warunków wjazdu określonych w niniejszej ustawie lub rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na jej podstawie. Obowiązek natychmiastowego wydalenia w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w ustawie jest w ocenie wnioskodawców instrumentem niezbędnym dla skutecznej ochrony granic i szybkiego eliminowania potencjalnych zagrożeń. Przewidziano możliwość złożenia odwołania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, przez co osoby te będą miały zagwarantowane prawa dot. procedury, w przypadku sprzeciwu do działań w zakresie wydalenia.

Celem art. 7 jest uregulowanie sytuacji, w której na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pod jej granicę państwową trafia obywatel państwa trzeciego przekazany przez służby graniczne innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej z naruszeniem procedur przewidzianych w obowiązującym prawie międzynarodowym i unijnym, w szczególności bez wcześniejszego uzgodnienia lub poza obowiązującym trybem readmisyjnym.

Zgodnie z nim funkcjonariusz Straży Granicznej będzie zobowiązany do odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, który został przywieziony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pod granicę państwową przez służby graniczne innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jeżeli:

- 1) nie został uprzednio zidentyfikowany jako osoba objęta procedurą readmisyjną na podstawie umowy międzynarodowej lub prawa Unii Europejskiej,
- 2) nie posiada dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) istnieje uzasadnione podejrzenie, że jego wjazd nastąpił z naruszeniem przepisów prawa.

Odmowa przyjęcia lub przekazanie z powrotem będzie następowała niezwłocznie, po ustnym jego ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy.

Proponowane przepisy zakładają sankcje karne za naruszenie zakazu wjazdu poprzez karę grzywny do 100 000 zł oraz wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu do 5 lat.

## [2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Nie

Nie brano pod uwagę rozwiązań alternatywnych, gdyż cel który ma być osiągnięty jest możliwy jedynie poprzez zaproponowaną inicjatywę ustawodawczą.

## II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

### [3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy jest spójny terminologicznie i systemowo z dotychczasowym stanem prawnym.

Wprowadzenie jasnych i jednoznacznych przepisów zwiększy przejrzystość działania organów państwowych w sytuacjach nadzwyczajnych.

Projekt jest spójny z dotychczasowymi regulacjami.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej i prawem międzynarodowym, w szczególności z art. 72 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który zezwala państwom członkowskim na podejmowanie działań w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Możliwość ograniczenia wjazdu ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa, porządku publicznego czy zdrowia publicznego jest przewidziana w przepisach międzynarodowych, w tym w Kodeksie Granicznym Schengen, który dopuszcza takie rozwiązania w uzasadnionych przypadkach (choćby art. 25 i 25a), czy też określa warunki wjazdu obywateli państw trzecich (art. 6). Warto zauważyć, na praktykę innych krajów w zakresie ograniczenia wjazdu na ich terytorium, choćby wprowadzony przez władze Holandii w czasie epidemii COVID-19 zakaz wjazdu na terytorium tego państwa dla podróżnych z krajów spoza Unii Europejskiej lub strefy Schengen.

Także przyjmowane w czasie trwania epidemii COVID-19, polskie przepisy umożliwiały Radzie Ministrów czy też poszczególnym ministrom wydawanie przepisów nakładających określone ograniczenia, nakazy i zakazy na zagrożonym obszarze.

Proponowany termin wejścia w życie ustawy jest w pełni uzasadniony i odpowiedni z uwagi na potrzebę przyjęcia proponowanych zmian.

#### [4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Ustawa w znaczący sposób wpłynie na poczucie bezpieczeństwa obywateli RP, umożliwiając władzy państwowej, w szczególności Radzie Ministrów oraz Straży Granicznej szybkie reagowanie na zagrożenia o charakterze migracyjnym czy geopolitycznym. Wprowadzenie przedmiotowych regulacji jest konieczne dla zachowania suwerenności państwa, skutecznej ochrony granic oraz bezpieczeństwa obywateli.

Zaproponowana w art. 7 procedura stanowi istotny instrument ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej przed nadużyciami w procedurze przekazywania cudzoziemców oraz wzmacnia pozycję Straży Granicznej wobec nieuprawnionych działań służb innych państw Unii Europejskiej. Przepis ten wprowadza procedurę zapewniającą w kluczowy sposób zabezpieczenie interesów Rzeczypospolitej Polskiej przed nieuprawnionym i jednostronnym przekazywaniem cudzoziemców przez inne państwa.

#### [5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt nie wywołuje skutków gospodarczych i nie ma wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP). Projektowana ustawa nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

#### [6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projektowana ustawa nie pociąga za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

#### [7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowana ustawa nie pociąga za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie

### **III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu**

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

Warszawa, 18 lipca 2025 r.

BEOS-WPEiM-1339/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. SPS-III.020.176.8.2025  
Data wpływu 18.07.2025

Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marcin Warchoń, poseł Michał Wójcik)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

W projekcie przewidziana jest możliwość wprowadzenia czasowego zakazu wjazdu na terytorium RP osób niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej (obywatele państw trzecich), w przypadku gdy ich pobyt na terytorium RP może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zdrowia publicznego, lub w przypadku realizacji zobowiązań międzynarodowych (art. 1 projektu).

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia, będzie wprowadzać czasowy zakaz wjazdu na terytorium RP dla obywateli jednego lub kilku państw trzecich oraz określać kategorie osób objętych tym zakazem (art. 3 ust. 1 projektu).

Zakaz wjazdu nie będzie dotyczyć: 1) obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt stały lub czasowy w RP lub pobyt rezydenta długoterminowego UE; 2) członków rodzin obywateli RP w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw

członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>1</sup>, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają; 3) członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nie funkcji uprawniających do wjazdu na terytorium RP i pobytu na tym terytorium; 4) obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>2</sup> oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f tej umowy (art. 3 ust. 2 projektu).

Zakaz wjazdu będzie mógł zostać wprowadzony na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, z tym że jeżeli pomimo zbliżającego się upływu okresu obowiązywania zakazu wjazdu nie ustaną przyczyny jego wprowadzenia, okres jego obowiązywania będzie mógł zostać przedłużony do czasu ustania tych przyczyn (art. 3 ust. 3 i 4 projektu).

Weryfikacji, czy dana osoba spełnia przesłanki objęcia zakazem wjazdu, będzie dokonywać Straż Graniczna (art. 4 ust. 1 projektu). Odmowa wjazdu będzie wymagać uzasadnienia i będzie równoznaczna z wydaleniem osoby z terytorium RP (art. 4 ust. 2 projektu). Na odmowę wjazdu będzie przysługiwać odwołanie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 7 dni. Odwołanie nie będzie wstrzymywać wydalenia osoby z terytorium RP (art. 5 projektu).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że obywatel państwa trzeciego nie spełnia warunków wjazdu na terytorium RP określonych w ustawie lub rozporządzeniu Rady Ministrów, funkcjonariusz Straży Granicznej będzie stosował środek zabezpieczający w postaci natychmiastowego wydalenia tej osoby z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 1 projektu). Wydalenie z terytorium RP będzie następowało niezwłocznie po ustnym ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy (art. 6 ust. 2 projektu). Funkcjonariusz Straży Granicznej będzie miał obowiązek: 1) poinformować osobę podlegającą wydaleniu o przyczynie zastosowania tego środka; 2) poinformować w języku zrozumiałym dla tej osoby o prawie wniesienia odwołania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 7 dni od dnia zastosowania tego środka (art. 6 ust. 3 projektu).

Funkcjonariusz Straży Granicznej będzie zobowiązany do odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, który został przywieziony na terytorium RP lub pod granicę państwową

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 633.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 29 z 31.01.2020, s. 7.

przez służby graniczne innego państwa członkowskiego UE, jeżeli: 1) nie został uprzednio zidentyfikowany jako osoba objęta procedurą readmisyjną na podstawie umowy międzynarodowej lub prawa UE; 2) nie posiada dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium RP; 3) istnieje uzasadnione podejrzenie, że jego wjazd nastąpił z naruszeniem przepisów prawa; 4) przekazanie następuje bez uprzednich uzgodnień pomiędzy RP a państwem obcym (art. 7 ust. 1 i 3 projektu). Odmowa przyjęcia lub przekazanie z powrotem będą następowały niezwłocznie, po ustnym ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy (art. 7 ust. 2 projektu). Przepisy dotyczące odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego mają być stosowane z uwzględnieniem obowiązujących umów międzynarodowych, w szczególności umów o readmisji oraz zobowiązań wynikających z prawa UE (art. 7 ust. 4 projektu).

Obywatel państwa trzeciego, który naruszy zakaz wjazdu, będzie podlegał: 1) karze grzywny do 100 000 zł; 2) wydaleniu z terytorium RP z zakazem ponownego wjazdu na okres do 5 lat (art. 8 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

### **2.1. Uwagi ogólne**

Projekt ustawy przewiduje możliwość wprowadzenia czasowego zakazu wjazdu dla obywateli państw trzecich, innych niż wymienieni w art. 3 ust. 2 projektu, równoznaczną z wydaleniem takiej osoby (art. 4 ust. 2 projektu). Zakaz wjazdu ma obejmować nie tylko odmowę wejścia na terytorium RP (określaną także jako natychmiastowe wydalenie osoby), ale także – po spełnieniu ustawowo określonych warunków – natychmiastowe przekazanie z powrotem obywatela państwa trzeciego, który został przywieziony na terytorium RP lub pod granicę państwową przez służby graniczne innego państwa członkowskiego UE (art. 7 projektu).

Rozwiązania te korespondują z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) dotyczącymi przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 67 i n.), w szczególności postanowieniami dotyczącymi polityk odnoszących się do kontroli przekraczania granic, azylu i imigracji (art. 77-80) i przepisów prawa wtórnego UE wykonujących te postanowienia.

Ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest jednym z kluczowych celów Unii Europejskiej (art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej; TUE). Cel ten jest zrelatywizowany do zapewnienia przestrzeni obywatelom UE. Jednak jest on skorelowany z „właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”. Konkretyzując ten cel, art. 67 ust. 2

zdanie pierwsze TfUE stanowi, że „Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich”.

Zasadniczą koncepcją, na której oparte są rozwiązania dotyczące przepływu osób w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jest to, aby w przypadku obywateli państw trzecich (pojęcie to obejmuje również bezpaństwowców – art. 67 ust. 2 zdanie ostatnie TfUE) kontrola ich wejścia na terytorium państw członkowskich odbywała się na granicach zewnętrznych Unii. Jeśli obywatele państw trzecich spełnią wymagania unijne dotyczące wejścia, przemieszczania się i pobytu na terytoriach państw członkowskich UE, a zatem osoby te legalnie przekraczają granice i legalnie przebywają w UE (Unia – w ramach wspólnej polityki migracyjnej – zapobiega nielegalnej imigracji, art. 79 TfUE), to zasadniczo nie należy wobec nich dokonywać kolejnych kontroli wewnątrz UE (zob. art. 67 ust. 2 zdanie pierwsze, art. 77 ust. 1 TfUE).

Konkretyzację art. 67 TfUE zapewniają art. 77-80 TfUE. W kontekście rozpatrywanego projektu ustawy znaczenie mają w szczególności art. 77 TfUE dotyczący kontroli przekraczania granic oraz art. 79 TfUE odnoszący się do polityki migracyjnej. Obydwa przepisy precyzują cele wymienionych polityk i zawierają normy kompetencyjne. W przypadku kontroli granic zewnętrznych, art. 77 ust. 1 TfUE wskazuje, że celem polityki w tym zakresie jest „a) zapewnienie braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych; b) zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych; c) stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”. Wypełnienie tych celów wiąże się m.in. z wydaniem przez Parlament Europejski i Radę w trybie zwykłym środków dotyczących „kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne” oraz „braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych” (art. 77 ust. 2 lit. b i e TfUE).

Z kolei art. 79 TfUE stanowi podstawę dla wspólnej polityki migracyjnej. Jej celem jest „zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Państwach Członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie” (ust. 1). Wypełnienie tego celu jest związane z kompetencją Parlamentu Europejskiego i Rady do przyjmowania w trybie zwykłym środków odnoszących się m.in. do „nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalenia i odsyłania osób przebywających nielegalnie” (ust. 2 lit. c). Unia uzyskała też prawo zawierania umów readmisyjnych z państwami trzecimi, na mocy których obywatele tych państw, którzy nie spełniają warunków wjazdu,

obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, mogą zostać odesłani do państw pochodzenia lub państw, z których przybyli (art. 79 ust. 3).

Państwa członkowskie postanowiły także zintegrować strefę Schengen z prawem unijnym (obecnie Protokół nr 19 dołączony do traktatów; rozwiązania w tym zakresie są traktowane jako forma wzmocnionej współpracy w rozumieniu traktatów, art. 1 Protokołu). Strefa ta z jednej strony nie obejmuje wszystkich państw członkowskich (Irlandia, częściowo Dania), z drugiej obejmuje państwa nienależące do UE (Islandia, Norwegia, Lichtenstein, Szwajcaria). W każdym razie Polska jest objęta regulacjami Schengen.

## **2.2. Kompetencje UE w sferze polityki kontroli przekraczania granic i wspólnej polityki imigracyjnej**

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości została uznana za materię objętą kompetencją dzieloną UE (art. 4 ust. 2 lit. j TfUE). Oznacza to, że UE może wydawać w tej sferze akty prawnie wiążące. Co więcej, państwa członkowskie mogą wykonywać swoją kompetencję tylko w takim zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji bądź nie zaprzestała wykonywania swojej kompetencji (art. 2 ust. 2 TfUE). Oznacza to, że wydając akt prawny UE przejmuje kompetencje od państw członkowskich w sferze objętej kompetencjami dzielonymi, które odtąd mogą działać w sferze uregulowanej przez UE jedynie w zakresie, w jakim akt prawny tego nie wyłącza lub na to pozwala. Nie zmienia tego Protokół nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, zgodnie z którym „jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”.

W wykonaniu postanowień traktatowych dotyczących wjazdu obywateli państw trzecich i powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w Unii Europejskiej Parlament Europejski i Rada przyjęły w szczególności dwa akty prawne:

1) rozporządzenie (UE) 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)<sup>3</sup>, dalej jako: „Kodeks graniczny

---

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 77 z 23.3.2016, s. 1, ze zm. Ostatnia modyfikacja nastąpiła na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2024/1717 z dnia 13 czerwca 2024 r. dotyczącego zmiany rozporządzenia (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz. Urz. UE L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj>), który – co ważne – na nowo sformułował przepisy Kodeksu granicznego Schengen odnoszące się do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych, w szczególności art. 25-28. Dezaktualizuje to niektóre wypowiedzi Trybunału Sprawiedliwości odnoszące się do starszego stanu prawnego, w tym np. częściowo ustalenia

Schengen” albo „Kodeks”;

2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich<sup>4</sup>, dalej jako: dyrektywa 2008/115.

Kodeks graniczny Schengen został przyjęty na podstawie art. 77 ust. 2 lit. b i e TfUE. Zastąpił on dotychczasowy Kodeks graniczny Schengen, tj. rozporządzenie nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. Parlamentu Europejskiego i Rady. Ma on formę prawną rozbudowanego rozporządzenia. Reguluje m.in. problematykę tymczasowego przywracania kontroli na granicach wewnętrznych w art. 25-34 (rozdz. II tytułu III Kodeksu), a także w art. 5-21a (przekraczanie granic zewnętrznych UE), które na mocy art. 32 Kodeksu, stosuje się odpowiednio do przekraczania granic wewnętrznych. W świetle dotychczasowych ustaleń prowadzi to do wniosku, że kwestia przekraczania granic zewnętrznych oraz zapewniania braku kontroli na granicach wewnętrznych nie jest materią objętą kompetencjami narodowymi państw członkowskich. W zakresie regulacji Kodeksu granicznego Schengen państwa członkowskie nie mogą zatem swobodnie działać. Co więcej, z uwagi na użycie rozporządzenia państwa członkowskie nie mogą wkraczać regulacyjnie w materię nim objętą, chyba że ono na to pozwala (daje odpowiednią podstawę prawną).

Dyrektywa 2008/115 została uchwalona przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony na podstawie ówczesnego art. 63 ust. 3 lit. b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jego treść odpowiada obecnemu art. 79 ust. 2 lit. c TfUE. Nie była ona nowelizowana. Dyrektywa ta wprawdzie nie stosuje się do obywateli państw trzecich, którzy podlegają zakazowi wjazdu w rozumieniu art. 13 Kodeksu granicznego Schengen z 2006 r. (obecnie art. 14 Kodeksu z 2016 r.), lub którzy zostali zatrzymani lub ujęci przez właściwe organy w związku z nielegalnym przekraczaniem lądowej, morskiej lub powietrznej zewnętrznej granicy tego państwa członkowskiego oraz którzy nie otrzymali następnie zezwolenia na pobyt lub prawa do pobytu w tym państwie członkowskim (art. 2 ust. 2 lit. a), lecz zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *ADDE* z dnia 21 września 2023 r.<sup>5</sup> wyłączenie to dotyczy wyłącznie przekraczania granic zewnętrznych UE i nie dotyczy przekraczania granicy wewnętrznej państw należących do strefy Schengen, nawet jeśli na granicy takiej tymczasowo przywrócono kontrolę graniczną na podstawie art. 25 Kodeksu granicznego Schengen.

Oznacza to, że do obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego

---

wyroku w sprawie *NW* z dnia 26 kwietnia 2022 r., C-368/20 i C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298, dotyczące aspektów temporalnych przywracania kontroli granicznych.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, s. 98, ze zm.

<sup>5</sup> Sprawa C-143/22, pkt 36, ECLI:EU:C:2023:689.

na terytorium państwa członkowskiego stosuje się przepisy dyrektywy 2008/115. W rezultacie działa zasada *non-refoulement* (art. 5 dyrektywy 2008/115), a także m.in. zasady dotyczące zakończenia nielegalnego pobytu, w tym zasada, że przymusowe wydalenie powinno nastąpić w ostateczności, jeśli obywatel państwa trzeciego sam dobrowolnie nie opuści terytorium państwa (art. 6-9 dyrektywy 2008/115).

### **2.3. Zakres regulacji unijnej dotyczącej kontroli granic wewnętrznych**

Podstawowe znaczenie w sferze kontroli granic w UE ma Kodeks graniczny Schengen. Jego regulacja obejmuje przekraczanie granic zewnętrznych, zwłaszcza przez obywateli państw trzecich, a także zagadnienie przekraczania granic wewnętrznych przez wszystkie osoby, które legalnie znajdują się na terytorium Schengen. Kodeks realizuje koncepcję, na której oparto regulację traktatową (art. 67, art. 77 i art. 79 TfUE). Wymaga przy tym poszanowania przez państwa członkowskie prawa UE, w tym Karty praw podstawowych UE, prawa międzynarodowego, łącznie z Konwencją o uchodźcach z 1951 r., zobowiązań związanych z dostępem do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasady *non-refoulement*, oraz praw podstawowych (art. 4 Kodeksu).

W przypadku granic wewnętrznych Kodeks stanowi w art. 22, że mogą być one „przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa”. Zasada ta dotyczy także obywateli państw trzecich, którzy legalnie przekroczyli granicę zewnętrzną Unii Europejskiej. Przy tym, zgodnie z art. 23 lit. a Kodeksu brak kontroli granicznej na tych granicach nie wpływa na „wykonywanie przez właściwe organy państw członkowskich na ich terytorium, w tym w ich wewnętrznych strefach przygranicznych, uprawnień policyjnych lub innych uprawnień publicznych, powierzonych im na podstawie prawa krajowego, o ile wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną”. Za równoważne dokonywaniu odprawy granicznej nie uważa się środków krajowych, które łącznie spełniają następujące warunki: 1) „nie mają na celu kontroli granicznej”; 2) „opierają się na ogólnych informacjach policji lub, w przypadku gdy celem jest ograniczenie rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej, na informacjach dotyczących zdrowia publicznego i doświadczeniach właściwych organów dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego oraz mają na celu w szczególności: walkę z przestępczością transgraniczną, ograniczenie nielegalnej imigracji, lub powstrzymanie rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej mogącej przerodzić się w epidemię zgodnie z ustaleniami Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób”; 3) „są opracowywane i wykonywane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych, w tym w przypadku gdy prowadzi się je w węzłach transportowych lub bezpośrednio na pokładzie pojazdów służących do świadczenia usług

transportu pasażerskiego oraz gdy opierają się na ocenie ryzyka”.

Kodeks graniczny Schengen pozwala państwom członkowskim na stosowanie środków policyjnych (art. 23 lit. a), które mogą mieć na celu m.in. ograniczenie nielegalnej imigracji. Nie może to mieć jednak charakteru równoważnego odprawom granicznym. W nawiązaniu do tego rozwiązania (znajdującego się także w starszej wersji Kodeksu z 2006 r., art. 21) Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w wyroku w sprawie *A* z dnia 21 czerwca 2017 r.<sup>6</sup>, że „cel polegający na uniemożliwianiu lub udaremnianiu nielegalnego wjazdu na niemieckie terytorium federalne bądź przeciwdziałaniu popełnianiu niektórych przestępstw sam w sobie nie oznacza, że kontrole przeprowadzane na podstawie tego przepisu mają skutek równoważny z odprawą graniczną”. Niemniej muszą być spełnione wymogi rozporządzenia Kodeksu. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, powoduje to, że należy zagwarantować, aby praktyczne wykonywanie uprawnień do przeprowadzania kontroli tożsamości nie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną. W szczególności trzeba ustanowić szczegółowe zasady i ograniczenia, które „w taki sposób uregulują praktyczne wykonywanie uprawnień policyjnych przysługujących państwom członkowskim, że taki skutek równoważny nie wystąpi”. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że „przepisy prawa krajowego przyznające organom policji uprawnienie do przeprowadzania kontroli tożsamości – które to uprawnienie jest z jednej strony ograniczone do strefy położonej przy granicy państwa członkowskiego z innymi państwami członkowskimi, a z drugiej strony jest niezależne od zachowania zainteresowanej osoby i istnienia okoliczności wskazujących na ryzyko wystąpienia zagrożenia porządku publicznego – powinny w szczególności ukierunkować uznanie, jakim dysponują te organy przy praktycznym wykonywaniu tego uprawnienia”. Trybunał zwrócił też uwagę, że „im więcej oznak wskazuje na możliwość występowania skutku równoważnego w rozumieniu art. 21 lit. a) rozporządzenia nr 526/2006 [Kodeksu z 2006 r. – C.M.], mając na uwadze cel, jakiemu mają służyć kontrole przeprowadzane w strefie przygranicznej, obszar terytorialny, w obrębie którego owe kontrole można przeprowadzać, oraz różnice w podstawach tych kontroli oraz podstawach kontroli przeprowadzanych na pozostałej części terytorium danego państwa członkowskiego, tym ściślejsze i ściślej przestrzegane powinny być szczegółowe zasady i ograniczenia określające warunki wykonywania przez państwa członkowskie ich uprawnień policyjnych na obszarach przygranicznych – po to, by realizacja celu polegającego na zniesieniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, wskazanego w art. 3 ust. 2 TUE, art. 26 ust. 2 TfUE i art. 67 ust. 1 TfUE oraz przewidzianego w art. 20 rozporządzenia nr 562/2006 nie była zagrożona”. W konsekwencji „wymagane w tym zakresie unormowania muszą być na tyle precyzyjne i szczegółowe, aby potrzeba kontroli, jak i konkretne

---

<sup>6</sup> Sprawa C-9/16, pkt 38-41, 50, ECLI:EU:C:2017:483.

środki kontrolne, które można stosować, same mogły zostać poddane kontroli”.

Kodeks graniczny Schengen przewiduje też możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (rozwiązania te znane były także Kodeksowi z 2006 r.). Rozróżnia on przy tym przywrócenie takiej kontroli samodzielnie (jednostronnie) przez państwa członkowskie (art. 25-27a), specjalny mechanizm, w przypadku gdy stan zagrożenia zdrowia publicznego na dużą skalę stwarza zagrożenie dla ogólnego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych (art. 28) oraz, działanie państw członkowskich na zalecenie Rady UE na wypadek pojawienia się wyjątkowych okoliczności zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej (art. 29 i art. 30).

W pierwszym przypadku, który można odnieść do treści projektu ustawy, Kodeks określa ogólne ramy tymczasowego przywracania lub przedłużania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (art. 25), procedurę w przypadkach wymagających działania ze względu na niemożliwe do przewidzenia lub możliwe do przewidzenia zdarzenia (art. 25a), kryteria dotyczące tymczasowego przywracania i przedłużania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (art. 26), powiadamianie o tymczasowym przywróceniu lub przedłużeniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych oraz ocena ryzyka (art. 27), konsultacje z państwami członkowskimi i opinię Komisji (art. 27a).

W art. 25 Kodeksu przewiduje się, że przywrócenie kontroli granicznej może nastąpić tylko „w drodze wyjątku”, „jako środek ostateczny” i gdy „zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego”. Przy tym, źródłem zagrożenia mogą być „w szczególności”: 1) akty terrorystyczne lub zagrożenia terrorystyczne, a także zagrożenia wynikające z poważnej przestępczości zorganizowanej; 2) stany zagrożenia zdrowia publicznego na dużą skalę (stosuje się zasadniczo art. 28 Kodeksu, a zatem procedurę szczególną, do której co do istoty nie odnosi się opiniowany projekt ustawy); 3) wyjątkowe sytuacje charakteryzujące się „nagłym niedozwolonym przemieszczaniem się na dużą skalę obywateli państw trzecich między państwami członkowskimi, co stanowi znaczne obciążenie dla ogólnych zasobów i zdolności dobrze przygotowanych właściwych organów i która może zagrozić ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, o czym świadczy analiza informacji i wszystkie dostępne dane, w tym pochodzące z odpowiednich agencji Unii”; 4) wydarzenia międzynarodowe „na dużą skalę lub o dużym znaczeniu” (ust. 1). Nie jest to zatem wyliczenie wyczerpujące. Państwa członkowskie same ustalają, czy zaistniało poważne zagrożenie i potrzeba przywrócenia kontroli, lecz czynią to pod kontrolą UE, zwłaszcza Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości.

Ważne jest to, że przywrócenie kontroli może mieć jedynie charakter ograniczony i tymczasowy, co oznacza, że nie można jej przywrócić w sposób

trwały. Zasadą jest, że zakres i czas trwania przywróconej kontroli nie mogą przekraczać tego, co jest „absolutnie niezbędne do reakcji na stwierdzone poważne zagrożenie”. Środek krajowy musi być konieczny i proporcjonalny, uwzględniający kryteria ustalone w art. 26 ust. 2 (art. 25 ust. 2 Kodeksu). Zgodnie z przepisami Kodeksu istnieje przy tym możliwość przedłużenia kontroli na tych samych podstawach w przypadku, gdy poważne zagrożenie utrzymuje się (art. 25 ust. 3).

Z rozważanej perspektywy doniosłe znaczenie ma także art. 25a Kodeksu, który ustala procedurę przywracania kontroli. Rozróżnia on dwie sytuacje: gdy przyczyny przywrócenia kontroli są możliwe bądź niemożliwe do przewidzenia.

W pierwszym przypadku chodzi o zagrożenie niemożliwe do przewidzenia, które wymaga podjęcia natychmiastowego działania. Państwo członkowskie może wówczas „wyjątkowo i w trybie natychmiastowym przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych”. Ma wówczas obowiązek powiadomienia Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji i pozostałych państw członkowskich w trybie określonym w art. 27 ust. 1 Kodeksu<sup>7</sup>. Okres, na jaki można przywrócić kontrolę, wynosi 1 miesiąc, a gdy zagrożenie utrzymuje się, może je przywrócić na kolejne okresy, jednak łącznie nie dłużej niż 3 miesiące (art. 25a ust. 1-3 Kodeksu).

W razie gdy zagrożenie jest możliwe do przewidzenia, istnieje najpierw obowiązek powiadomienia podmiotów wcześniej wymienionych w trybie art. 27 ust. 1 Kodeksu najpóźniej 4 tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli lub jak najszybciej, gdy źródła zagrożeń staną się znane państwu członkowskiemu. Wówczas kontrola może być przywrócona na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Jeśli zagrożenie się utrzymuje, możliwe jest przedłużenie kontroli na odnawialne okresy nie dłuższe niż 6 miesięcy. Każde przedłużenie wymaga ponownego powiadomienia wymienionych podmiotów. Maksymalny czas przywrócenia kontroli w tym wypadku wynosi 2 lata (art. 25a ust. 4 i 5 Kodeksu).

Szczególne odstępstwo od wymienionych zasad przewiduje art. 25a ust. 6 Kodeksu. Zgodnie z nim „W przypadku gdy państwo członkowskie uzna, że występuje poważna wyjątkowa sytuacja w odniesieniu do utrzymującego się poważnego zagrożenia uzasadniająca dalszą potrzebę przeprowadzania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych przez okres dłuższy niż okres

---

<sup>7</sup> Jak stanowi się w akapicie 2 tego artykułu, „Celem konsultacji jest zbadanie w szczególności zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, konieczności i proporcjonalności planowanego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, z uwzględnieniem stosowności środków alternatywnych, oraz – w przypadku gdy kontrola graniczna została już przywrócona – jej skutków, a także sposobów zapewnienia wdrożenia wzajemnej współpracy między państwami członkowskimi w odniesieniu do przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych”. Wyniki konsultacji muszą być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji o przywróceniu lub przedłużaniu okresu kontroli (akapit 3).

maksymalny, o którym mowa w ust. 5 niniejszego artykułu, powiadamia ono Parlament Europejski, Radę, Komisję i pozostałe państwa członkowskie o zamiarze przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych na dodatkowy okres nieprzekraczający 6 miesięcy”. Przeprowadzana jest jednak wówczas ocena ryzyka, a Komisja formułuje w sprawie opinię. Konieczność i proporcjonalność przedłużenia kontroli wymaga nowej opinii Komisji. Nawet jednak w razie dalszego utrzymywania się zagrożenia, które ocenia Komisja w zaleceniu, określając odpowiednie środki kompensujące, możliwe jest przedłużenie maksymalnie o kolejny okres 6 miesięcy. Termin ten jest nieprzekraczalny.

#### **2.4. Art. 72 TfUE jako podstawa ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich**

Traktaty zapewniają, że państwa członkowskie zachowują wyłączną odpowiedzialność w sprawach związanych z utrzymaniem porządku publicznego i ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 4 ust. 2 *in fine* TUE). W odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości art. 72 TfUE stanowi dodatkowo, że postanowienia dotyczące tej przestrzeni nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie „obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”. Chociaż postanowienie to zostało ujęte wśród ogólnych postanowień dotyczących przestrzeni i ma formalnie status autonomiczny, Trybunał Sprawiedliwości nie uważa go za podstawę do ogólnego uwalniania się od obowiązków wynikających z postanowień traktatowych odnoszących się do przestrzeni ani z przepisów prawa wtórnego przyjętych na ich podstawie.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił w szczególności, że względy ochrony porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego są odpowiednio zagwarantowane m.in. w Kodeksie granicznym Schengen. Kodeks ustanawia ramy prawne, które „mają na celu zapewnienie odpowiedniej równowagi między swobodnym przepływem osób z jednej strony, a koniecznością zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium, na którym osoby te się przemieszczają, z drugiej strony”. Trybunał zwrócił uwagę, że „w motywie 22 Kodeksu granicznego Schengen podkreślono, że utworzenie obszaru, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób bez wewnętrznej kontroli granicznej jest jednym z głównych osiągnięć Unii i że w obszarze tym konieczne jest wspólne reagowanie na sytuacje, które w znacznym stopniu wpływają na porządek publiczny lub bezpieczeństwo wewnętrzne, poprzez stworzenie możliwości tymczasowego przywracania wewnętrznej kontroli granicznej w wyjątkowych okolicznościach, lecz bez uszczerbku dla zasady swobodnego przepływu osób”. Dodał też, że w tym samym motywie preambuły „uściślono również, że określenie warunków i procedur dotyczących tymczasowego przywracania wewnętrznej kontroli granicznej ma na celu zagwarantowanie, że kontrola ta

będzie miała charakter wyjątkowy i że będzie przestrzegana zasada proporcjonalności, zapewniając w ten sposób, że czas trwania przywrócenia takiej kontroli będzie ograniczony do absolutnego minimum niezbędnego do zareagowania na poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego”<sup>8</sup>.

W odniesieniu do art. 72 TfUE w szeregu orzeczeń Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że: 1) art. 72 TfUE, podobnie, jak art. 36, art. 45, art. 52, art. 65, art. 346 i art. 347 TfUE, ustanawia wyjątek, mający zastosowanie do ograniczonych przypadków; jako taki musi być interpretowany w sposób ścisły i nie może być uważany za przyznający państwom członkowskim uprawnienia do odstąpienia od prawa UE wyłącznie na zasadzie odwołania się na obowiązki w zakresie ochrony porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego; 2) państwa członkowskie, odwołując się do tych obowiązków, nie mogą działać jednostronnie, z wyłączeniem kontroli ze strony instytucji UE; 3) na państwach członkowskich spoczywa ciężar udowodnienia konieczności zastosowania odstępstwa od wymogów przewidzianych w przepisach unijnych; 4) swobodne powoływanie się przez państwa członkowskie na art. 72 TfUE mogłoby zagrozić wiążącemu charakterowi prawa Unii i jego jednolitemu stosowaniu<sup>9</sup>.

### **3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

#### **3.1. Uwagi wstępne**

Projekt ustawy, aczkolwiek dotyczy czasowego zakazu wjazdu określonych kategorii obywateli jednego lub kilku państw trzecich na terytorium RP (art. 3 ust. 1 projektu), w istocie opiera się na założeniu czasowego przywrócenia kontroli granicznych, bez których zapewnienie czasowego zakazu nie byłoby możliwe. Uznają to sami projektodawcy, odwołując się w uzasadnieniu projektu ustawy do odpowiednich przepisów Kodeksu granicznego Schengen.

Biorąc pod uwagę fakt, że – wydając Kodeks graniczny Schengen – UE wkroczyła regulacyjnie w sferę decydowania o tym, w jakich okolicznościach, na jakich warunkach, w jakim trybie i na jaki okres państwo członkowskie może przywrócić kontrole na granicach wewnętrznych (z innymi państwami należącymi do strefy Schengen), Polska jako państwo należące do strefy

---

<sup>8</sup> Wyrok w sprawie *NW* z dnia 26 kwietnia 2022 r., C-368/20 i C-369/20, pkt 66, 73 i 74, ECLI:EU:C:2022:298.

<sup>9</sup> Zob. wyroki w sprawach: *Polska v. Komisja Europejska* z dnia 2 kwietnia 2020 r., C-715/17, pkt 143, 145-147, 152, ECLI:EU:C:2020:257; *Komisja v. Węgry* z dnia 17 grudnia 2020 r., C-808/18, pkt 214-216, ECLI:EU:C:2020:1029; *NW* z dnia 26 kwietnia 2022 r., C-368/20 i C-369/20, pkt 86, ECLI:EU:C:2022:298.

Schengen nie może swobodnie regulować tej materii. Nie oznacza to, że nie może wydać aktów prawnych, gdyż Kodeks nie tylko na to pozwala, ale także tego wymaga. Jednocześnie takie regulacje muszą pozostawać w ramach upoważnień kodeksowych i muszą być z nimi zgodne.

Prowadzi to do wniosku, że co do zasady Polska ma prawo przyjąć ustawę dotyczącą czasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, jak również wydawać rozporządzenia na jej podstawie, o ile będą one zgodne z prawem UE, zwłaszcza z art. 25 i n. Kodeksu granicznego Schengen. Nie oznacza to jednak ich automatycznej zgodności z prawem UE.

### **3.2. Podstawy wprowadzenia zakazu wjazdu**

Art. 1 projektu ustawy przewiduje, że czasowy zakaz wjazdu na terytorium RP dla obywateli państw trzecich może być wprowadzony w przypadku, gdy: „1) ich pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić zagrożenie: a) dla bezpieczeństwa państwa, b) dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, c) dla zdrowia publicznego, 2) realizacji zobowiązań międzynarodowych”.

Kodeks graniczny Schengen inaczej ujmuje zagrożenia, które stanowią podstawę przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Kieruje się on traktatową nomenklaturą, zgodnie z którą istnieją dwie zasadnicze podstawy materialne działania restrykcyjnego, tj. porządek publiczny i bezpieczeństwo wewnętrzne. W ich ramach ulokowane są racje szczegółowe. Jednocześnie nie definiuje on tych podstaw w sposób wyczerpujący, wymieniając przypadki stanowiące źródło zagrożeń jedynie „w szczególności”. Uznaje też, że zagrożenie musi być poważne, a nie jakiegokolwiek.

W tym kontekście można uznać, że w zakresie, w jakim unormowane są podstawy wprowadzenia zakazu wjazdu, projekt ustawy jest zgodny z prawem UE, gdyż podstawy te mieszczą się w katalogu zagrożeń mogących uzasadniać tymczasowe przywrócenie kontroli granicznych. Niemniej, ocena podstaw konkretnych ograniczeń, a także ich powagi, będzie mogła nastąpić dopiero na podstawie analizy rozporządzenia Rady Ministrów.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że projekt ustawy niedostatecznie precyzuje treść rozporządzenia Rady Ministrów mającego wprowadzać czasowy zakaz wjazdu. W proponowanym kształcie wymaga się jedynie, aby określało ono państwa, których obywatele mają być objęci zakazem oraz kategorie osób nim objętych (art. 3 ust. 1). Tymczasem rozporządzenie takie powinno konkretyzować zagrożenie leżące u podstaw przywrócenia kontroli, a także precyzować terytorium objęte kontrolą (cała granica, fragmenty) i okres, na jaki kontrola została przywrócona. Bez tych elementów, opierając się tylko na projekcie ustawy można mieć uzasadnione wątpliwości co do ryzyka niezgodności projektu ustawy z Kodeksem granicznym Schengen.

### **3.3. Charakter prawny zakazu wjazdu**

Projekt ustawy sam przez się nie ustanawia zakazu wjazdu. Tworzy natomiast podstawę do jego wprowadzania w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Zakaz wjazdu ma mieć w zasadzie charakter ograniczony podmiotowo. Nie jest też bezwzględny (możliwość zaskarżenia ograniczona jednak tylko do odmowy wjazdu – art. 4 ust. 2 projektu), chociaż ma skutek bezzwłoczny (nie wstrzymuje wydalenia).

### **3.4. Zakres zakazu wjazdu**

#### **3.4.1. Zakres podmiotowy**

Zakres podmiotowy zakazu wjazdu można rozpatrywać na dwóch poziomach: 1) w odniesieniu do określenia państw trzecich, których obywatele będą objęci zakazem; 2) w odniesieniu do kategorii osób, które są objęte zakazem lub są z niego wyłączone. W związku z tym art. 3 projektu ustawy stanowi, że rozporządzenie wprowadzające zakaz wjazdu określa, których państw trzecich on dotyczy oraz jakie kategorie osób są nim objęte (ust. 1). Jednocześnie ustawowo wyłączone są spod zakazu następujące kategorie osób: 1) obywatele państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt stały lub czasowy w RP lub pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, 2) członkowie rodzin obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobyście oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają, 3) członkowie misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nie funkcji uprawniających do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium, 4) obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o Wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f tej umowy.

Tak ustalony zakres podmiotowy projektu ustawy nie budzi zasadniczych zastrzeżeń co do jego zgodności z Kodeksem granicznym Schengen. Poszczególne wyłączenia podmiotowe podają jednocześnie podstawy prawne, na mocy których dochodzi do niestosowania ewentualnego zakazu wjazdu. Część z nich wynika z innych rozwiązań prawnych niż Kodeks graniczny Schengen<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Zob. też pkt 27 preambuły rozporządzenia zmieniającego Kodeks graniczny Schengen z 13 czerwca 2024 r.

### **3.4.2. Zakres przedmiotowy**

Według projektu ustawy czasowy zakaz wjazdu wyraża się w jego odmowie wjazdu, odmowie przyjęcia lub w natychmiastowym przekazaniu z powrotem obywatela państwa trzeciego.

#### *Odmowa wjazdu*

W projekcie ustawy odmowa wjazdu wymaga uzasadnienia i jest traktowana jako równoznaczna z wydaleniem obywatela państwa trzeciego z terytorium RP (art. 4 ust. 2). Na odmowę wjazdu przysługuje odwołanie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 7 dni, które jednak nie wstrzymuje wydalenia osoby (art. 5 projektu).

Projekt ustawy przewiduje również w art. 6, że jeśli funkcjonariusz Straży Granicznej poweźmie uzasadnione podejrzenie, że obywatel państwa trzeciego nie spełnia warunków określonych w ustawie lub w rozporządzeniu wprowadzającym zakaz, ma obowiązek zastosowania środka zabezpieczającego w postaci natychmiastowego wydalenia tej osoby z terytorium RP (ust. 1). Wydalenie następuje niezwłocznie po jego ogłoszeniu obywatelowi państwa trzeciego (ust. 2), z zachowaniem zasad ustalonych w ust. 3 (obowiązek poinformowania o przyczynie zastosowania środka i o prawie odwołania się).

Rozwiązania te można uważać za zgodne z art. 14 ust. 3 w związku z art. 32 Kodeksu granicznego Schengen.

#### *Odmowa przyjęcia lub natychmiastowe przekazanie z powrotem obywatela państwa trzeciego*

Zgodnie z art. 7 projektu ustawy funkcjonariusz Straży Granicznej jest zobowiązany do odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, który został przywieziony na terytorium RP lub pod jej granicę przez służby graniczne innego państwa członkowskiego UE. Jest to zatem regulacja dotycząca przyjmowania przez Polskę wewnątrzunijnych „środków odpychających” wobec prób zorganizowanego (a nie spontanicznego) przewiezienia na terytorium RP obywateli państw trzecich przez służby graniczne innego państwa członkowskiego. Środki te mają być stosowane, jeżeli: „1) nie został uprzednio zidentyfikowany jako osoba objęta procedurą readmisyjną na podstawie umowy międzynarodowej lub prawa Unii Europejskiej, 2) nie posiada dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 3) istnieje uzasadnione podejrzenie, że jego wjazd nastąpił z naruszeniem przepisów prawa” (art. 7 ust. 1 projektu).

Zasady te „stosuje się odpowiednio również do sytuacji, gdy przekazanie obywatela państwa trzeciego następuje bez uprzednich uzgodnień pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a państwem obcym” (ust. 3). Podobnie, jak w przypadku odmowy wjazdu, odmowa przyjęcia lub przekazanie następuje niezwłocznie po ustnym jego ogłoszeniu obywatelowi państwa trzeciego (ust. 2). W projekcie

ustawy zastrzega się, że „Przepisy niniejszego artykułu stosuje się z uwzględnieniem obowiązujących umów międzynarodowych, w szczególności umów o readmisji oraz zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej” (ust. 4). Odmowa przyjęcia lub przekazanie z powrotem obywatela państwa trzeciego następuje niezwłocznie po ustnym jego ogłoszeniu temu obywatelowi (ust. 2).

W tym zakresie projekt ustawy zawiera rozwiązania nieznanne Kodeksowi granicznemu Schengen. Nie koresponduje z nim, przynajmniej w pełnym zakresie, procedura przekazania osób zatrzymanych w wewnętrznych strefach przygranicznych (projekt ustawy nie ogranicza działania art. 7 do takich stref), o których mowa w art. 23a Kodeksu. Przepis ten nie dotyczy także jednoznacznie sytuacji, gdy obywatel państwa trzeciego zostaje przywieziony na terytorium RP lub pod jej granicę przez służby graniczne innego państwa członkowskiego UE.

Art. 23a ust. 1 akapit 1 Kodeksu odnosi się do dwóch przypadków: 1) „obywatel państwa trzeciego zostaje zatrzymany podczas kontroli z udziałem właściwych organów obu państw członkowskich w ramach współpracy dwustronnej, która może obejmować w szczególności wspólne patrole policyjne, pod warunkiem że państwa członkowskie zgodziły się na zastosowanie takiej procedury w ramach współpracy dwustronnej”; i (ang. „and”; fr. „et”) 2) „istnieją wyraźne przesłanki, że obywatel państwa trzeciego przybył bezpośrednio z innego państwa członkowskiego, oraz ustalono, że obywatel państwa trzeciego nie ma prawa przebywać na terytorium państwa członkowskiego, do którego przybył, wynikające z informacji natychmiast dostępnych organom dokonującym zatrzymania, w tym oświadczeń danej osoby, dokumentów tożsamości, dokumentów podróży lub innych dokumentów przy niej znalezionych lub wyników wyszukiwań przeprowadzonych w odpowiednich krajowych i unijnych bazach danych”. Obydwie przesłanki muszą być zatem spełnione łącznie. W art. 23a zapewnia się ponadto wyłączenie spod jego działania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w rozumieniu rozporządzenia 2024/1348 (akapit 2), a także szczególną ochronę małoletnich (akapit 3).

Art. 23a ust. 2 Kodeksu postanawia ponadto, że „Na zasadzie odstępstwa od art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE <sup>11</sup> właściwe organy państwa członkowskiego mogą, jeżeli spełnione są warunki określone w ust. 1 niniejszego artykułu, podjąć decyzję o natychmiastowym przekazaniu danego obywatela państwa trzeciego do państwa członkowskiego, z którego osoba ta przybyła, zgodnie z procedurą określoną w załączniku XII”. Obywatelom państwa trzeciego poddanym procedurze przekazania przysługuje prawo odwołania się, chociaż nie ma ono skutku zawieszającego (art. 23a ust. 3 Kodeksu w związku z art. 47 Karty praw podstawowych).

---

<sup>11</sup> Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium.

W konsekwencji z perspektywy Kodeksu problematyczne jest odróżnienie w ramach tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej odmowy wjazdu od odmowy przyjęcia i natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, których nie daje się zakwalifikować jako rozwiązania korespondujące z art. 23a Kodeksu. Wprowadzenie tych kategorii bez jednoznacznego zachowania wymogów przewidzianych dla odmowy wjazdu ani dla procedury przekazania (np. obowiązek wydania decyzji, obowiązek jej uzasadnienia wraz z podaniem konkretnych przyczyn odmowy, prawo odwołania się; art. 23a ust. 3) można uznać za wątpliwe z punktu widzenia zgodności z prawem UE. Nie zmienia tego ogólny nakaz z art. 7 ust. 4 projektu ustawy stosowania się do m.in. zobowiązań wynikających z prawa UE.

Środki odpychające miałyby być stosowane bez względu na uprzednie uzgodnienia między RP a „państwem obcym”. Nie jest jasne, o jakie państwo obce tutaj chodzi (państwa członkowskie Schengen czy państwo trzecie, a może jedno i drugie).

Jeśli zastosowane środki dotyczyłyby obywateli państw trzecich, którzy znaleźli się nielegalnie na terytorium RP (taką hipotezę zakłada art. 7 projektu określający przypadek, w którym obywatel państwa trzeciego znalazł się przywieziony przez obce służby na terytorium RP), to wówczas stosowałyby się przepisy dyrektywy 2008/115. A to oznacza, że natychmiastowe przekazanie z powrotem rodzi poważne wątpliwości co do zgodności z tą dyrektywą. Przewiduje ona bowiem wydanie decyzji zobowiązującej do powrotu (nakazującej powrót), umożliwia dobrowolne opuszczenie terytorium, a w ostateczności pozwala na przymusowe wydalenie (art. 6-8). Konieczne jest przy tym poszanowanie zasady *non-refoulement* (art. 9), a także zapewnienie odpowiednich gwarancji proceduralnych (art. 12-14). Art. 7 projektu ustawy nie zapewnia realizacji tych warunków.

### **3.4.3. Zakres czasowy**

W myśl art. 3 ust. 3 projektu ustawy „Czasowy zakaz wjazdu, o którym mowa w ust. 1 może zostać wprowadzony na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy”. Jednocześnie, jak stanowi się w ust. 4, „Jeżeli pomimo zbliżającego się upływu okresu obowiązywania czasowego zakaz wjazdu nie ustały przyczyny jego wprowadzenia, okres jego obowiązywania może zostać przedłużony, do czasu ustania tych przyczyn”.

Kodeks graniczny Schengen ustanawia reguły i procedury nakazujące odróżnić zagrożenia dające się przewidzieć i niedające się przewidzieć. W każdym z tych przypadków inaczej określone są dopuszczalne okresy przywrócenia kontroli granicznych (odpowiednio jednorazowo 1 miesiąc, nie dłużej niż 3 miesiące, jednorazowo 6 miesięcy, nie dłużej niż 2 lata). W szczególnych okolicznościach opisanych w art. 25a ust. 6 Kodeksu i z zachowaniem szczególnego trybu okres przywrócenia kontroli nie może

przekraczać dodatkowo 1 roku (dwa razy po 6 miesięcy).

W tych warunkach, w zakresie, w jakim projekt ustawy dopuszcza, bez rozróżnienia przyczyn zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, jednorazowe przywrócenie kontroli na okres do 12 miesięcy, rodzi on poważne ryzyko naruszenia art. 25a ust. 3 i 5 Kodeksu granicznego Schengen. Wprawdzie projekt ustawy sam w sobie nie wprowadza zakazu wjazdu, lecz pozwala na jego wprowadzenie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na okres do 12 miesięcy, nie wyznaczając krótszych okresów, zgodnych z Kodeksem.

Z kolei w zakresie, w jakim projekt ustawy w art. 3 ust. 4 umożliwia przedłużenie tego okresu „do czasu ustania przyczyn”, można go uznać za niezgodny z art. 25a ust. 6 Kodeksu.

### **3.5. Kary za naruszenie zakazu wjazdu**

Stosownie do art. 8 projektu ustawy „Obywatel państwa trzeciego, który naruszy zakaz wjazdu, podlega: 1) karze grzywny do 100 000 zł, 2) wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu na okres do 5 lat”. Zastosowanie tych sankcji wymaga uprzedniego nielegalnego wejścia obywatela państwa trzeciego na terytorium RP.

W sytuacji gdy obywatel państwa trzeciego znajdzie się nielegalnie na terytorium RP, zastosowanie ma dyrektywa 2008/115. Nie przewiduje ona jednak, poza wydaleniem (art. 8) i ewentualnie związanym z nim zakazem wjazdu (art. 11), sankcji pieniężnych wobec obywatela państwa trzeciego. Art. 11 ust. 2 dyrektywy 2008/115 koresponduje z art. 8 projektu ustawy w zakresie zakazu wjazdu. Nie daje natomiast upoważnienia państwu członkowskiemu do szczególnego uregulowania sankcji pieniężnych.

Niemniej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości<sup>12</sup>, w rozpatrywanym przypadku zakazane jest jedynie stosowanie nieuzasadnionego pozbawienia wolności. Natomiast, generalnie, gdyby dopuścić nakładanie grzywien, sankcje tego typu, w zakresie, w jakim zapewniają efektywne działanie regulacji unijnej (rozporządzenia, dyrektywy lub innej wiążącej), muszą spełniać wymogi skuteczności, proporcjonalności i odstraszania. Takie sankcje nie są ustalone w Kodeksie granicznym Schengen w przypadku naruszenia zakazu wjazdu ani w dyrektywie 2008/115. Można jednak zastanawiać się, czy istotnie – w podanej maksymalnie dopuszczalnej wysokości – spełniają one wymogi proporcjonalności.

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości zauważył<sup>13</sup>, że „w szczególności jej art.

---

<sup>12</sup> Zob. wyroki wydane na tle dyrektywy 2008/115 w sprawach: *Achughbabian* z 6 grudnia 2011 r., C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807; *El Dridi* z 28 kwietnia 2011 r., C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:268.

<sup>13</sup> Wyrok w sprawie *Zaizoune* z 23 kwietnia 2015 r., C-38/14, ECLI:EU:C:2015:260.

6 ust. 1 i art. 8 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 i 3 [dyrektywy 2008/115 – C.M.], należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie istnieniu uregulowania krajowego takiego jak będące przedmiotem postępowania głównego, które w przypadku nielegalnego pobytu obywatela państwa trzeciego na terytorium tego państwa przewiduje, w zależności od okoliczności, albo nałożenie kary grzywny, albo orzeczenie wydalenia, których to środków nie można ze sobą łączyć”.

W tych okolicznościach należy uznać, że w zakresie, w jakim projekt ustawy przewiduje nakładanie na obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przekroczyli granicę RP, kary grzywny, w konkretnych przypadkach, kary takie mogą być uznane za nieproporcjonalne, a przez to sprzeczne z ogólną zasadą dotyczącą sankcjonowania naruszeń prawa UE. Ponadto niezgodne z dyrektywą 2008/115 byłoby łączenie kary grzywny z orzeczeniem wydalenia, czego art. 8 projektu ustawy nie wyklucza.

#### **4. Konkluzje**

1. Poselski projekt ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dotyczy zagadnień objętych zakresem prawa Unii Europejskiej.

2. Projekt ustawy wprowadzając nieznana Kodeksowi granicznemu Schengen regulację dotyczącą odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, bez jednoznacznego zachowania wymogów przewidzianych dla odmowy wjazdu, nasuwa wątpliwość co do zgodności z Kodeksem.

3. Art. 7 projektu ustawy w zakresie, w jakim zakłada natychmiastowe przekazanie z powrotem obywatela państwa trzeciego, który znajdzie się na terytorium RP przywieziony tam przez służby innego państwa członkowskiego, może być uznany za niezgodny z art. 6-8, art. 9 i art. 12-14 dyrektywy 2008/115.

4. Art. 3 ust. 3 projektu ustawy, który dopuszcza, bez rozróżnienia przyczyn zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, jednorazowe przywrócenie kontroli na okres do 12 miesięcy, nasuwa wątpliwość co do zgodności z art. 25a ust. 3 i 5 Kodeksu granicznego Schengen.

5. Art. 3 ust. 4 projektu ustawy w zakresie, w jakim umożliwia przedłużenie powyższego okresu „do czasu ustania przyczyn”, jest niezgodny z art. 25a ust. 6 Kodeksu granicznego Schengen.

6. W zakresie, w jakim art. 7 projektu ustawy wprowadza procedurę odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego bez powiązania ze strefą przygraniczną i nie zapewnia temu obywatelowi odpowiednich gwarancji, o których mowa w art. 23a ust. 3 Kodeksu granicznego Schengen, jest on sprzeczny z prawem UE. Art. 7 projektu ustawy nie spełnia też wymogów przewidzianych w dyrektywie 2008/115.

7. W zakresie, w jakim art. 8 projektu ustawy przewiduje nakładanie na

obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przekroczyli granicę RP, kary grzywny, w konkretnych przypadkach kary takie mogą być uznane za nieproporcjonalne, a przez to sprzeczne z ogólną zasadą dotyczącą sankcjonowania naruszeń prawa UE.

8. W zakresie, w jakim projekt ustawy dopuszcza łączenie kary grzywny z orzeczeniem wydalenia, jest on niezgodny z dyrektywą 2008/115.

9. W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

**prof. dr hab. Cezary Mik**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik  
*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, 18 lipca 2025 r.

BEOS-WPEiM-1340/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.176.9.2025

Data wpływu 18.07.2025

Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marcin Warchoń, poseł Michał Wójcik) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

W projekcie przewidziana jest możliwość wprowadzenia czasowego zakazu wjazdu na terytorium RP osób niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej (obywatele państw trzecich), w przypadku gdy ich pobyt na terytorium RP może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zdrowia publicznego, lub w przypadku realizacji zobowiązań międzynarodowych (art. 1 projektu).

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia, będzie wprowadzać czasowy zakaz wjazdu na terytorium RP dla obywateli jednego lub kilku państw trzecich oraz określać kategorie osób objętych tym zakazem (art. 3 ust. 1 projektu).

Zakaz wjazdu nie będzie dotyczyć: 1) obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt stały lub czasowy w RP lub pobyt rezydenta długoterminowego UE; 2) członków rodzin obywateli RP w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>1</sup>, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają; 3) członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych

<sup>1</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 633.

pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nie funkcji uprawniających do wjazdu na terytorium RP i pobytu na tym terytorium; 4) obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>2</sup> oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f tej umowy (art. 3 ust. 2 projektu).

Zakaz wjazdu będzie mógł zostać wprowadzony na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, z tym że jeżeli pomimo zbliżającego się upływu okresu obowiązywania zakazu wjazdu nie ustaną przyczyny jego wprowadzenia, okres jego obowiązywania będzie mógł zostać przedłużony do czasu ustania tych przyczyn (art. 3 ust. 3 i 4 projektu).

Weryfikacji, czy dana osoba spełnia przesłanki objęcia zakazem wjazdu, będzie dokonywać Straż Graniczna (art. 4 ust. 1 projektu). Odmowa wjazdu będzie wymagać uzasadnienia i będzie równoznaczna z wydaleniem osoby z terytorium RP (art. 4 ust. 2 projektu). Na odmowę wjazdu będzie przysługiwać odwołanie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 7 dni. Odwołanie nie będzie wstrzymywać wydalenia osoby z terytorium RP (art. 5 projektu).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że obywatel państwa trzeciego nie spełnia warunków wjazdu na terytorium RP określonych w ustawie lub rozporządzeniu Rady Ministrów, funkcjonariusz Straży Granicznej będzie stosował środek zabezpieczający w postaci natychmiastowego wydalenia tej osoby z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 1 projektu). Wydalenie z terytorium RP będzie następowało niezwłocznie po ustnym ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy (art. 6 ust. 2 projektu). Funkcjonariusz Straży Granicznej będzie miał obowiązek: 1) poinformować osobę podlegającą wydaleniu o przyczynie zastosowania tego środka; 2) poinformować w języku zrozumiałym dla tej osoby o prawie wniesienia odwołania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 7 dni od dnia zastosowania tego środka (art. 6 ust. 3 projektu).

Funkcjonariusz Straży Granicznej będzie zobowiązany do odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, który został przywieziony na terytorium RP lub pod granicę państwową przez służby graniczne innego państwa członkowskiego UE, jeżeli: 1) nie został uprzednio zidentyfikowany jako osoba objęta procedurą readmisyjną na podstawie umowy międzynarodowej lub prawa UE; 2) nie posiada dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium RP; 3) istnieje uzasadnione podejrzenie, że jego wjazd nastąpił z naruszeniem przepisów prawa; 4) przekazanie następuje bez uprzednich uzgodnień pomiędzy RP a państwem

---

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 29 z 31.01.2020, s. 7.

obcym (art. 7 ust. 1 i 3 projektu). Odmowa przyjęcia lub przekazanie z powrotem będą następowały niezwłocznie, po ustnym ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy (art. 7 ust. 2 projektu). Przepisy dotyczące odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego mają być stosowane z uwzględnieniem obowiązujących umów międzynarodowych, w szczególności umów o readmisji oraz zobowiązań wynikających z prawa UE (art. 7 ust. 4 projektu).

Obywatel państwa trzeciego, który naruszy zakaz wjazdu, będzie podlegał: 1) karze grzywny do 100 000 zł; 2) wydaleniu z terytorium RP z zakazem ponownego wjazdu na okres do 5 lat (art. 8 projektu).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

**prof. dr hab. Cezary Mik**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik  
*/podpisano elektronicznie/*

BEOS-1338/25

Warszawa, 13 sierpnia 2025 r.

Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SP5-III.020.196.15.2025

Data wpływu 11.08.25v.

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy  
o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium  
Rzeczypospolitej Polskiej  
(przed nadaniem numeru druku)<sup>1</sup>**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.  
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)  
sporządza się następującą opinię:

**I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy**

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, dotyczy tzw. kryzysu migracyjnego, którego skutkiem są problemy z bezpieczeństwem wewnętrznym państw Unii Europejskiej. Wnioskodawcy wskazują, że od wielu miesięcy ma miejsce napływ do Polski przez granicę z Niemcami migrantów ekonomicznych pochodzących z państw pozaeuropejskich. Ponadto Wnioskodawcy wskazują, że od wielu lat za zgodą władz białoruskich wspieranych przez Federację Rosyjską imigranci próbują nielegalnie przekraczać granicę polsko-białoruską. W ocenie Wnioskodawców brak jest odpowiedniej podstawy prawnej do podejmowania skutecznych działań polegających na nieprzyjmowaniu nielegalnych imigrantów.

**II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców**

W projekcie przewidziana jest możliwość wprowadzenia czasowego zakazu wjazdu na terytorium RP osób niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej (obywatele państw trzecich), w przypadku gdy ich pobyt na terytorium

<sup>1</sup> Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: RPW/22187/2025. Przedstawiciel Wnioskodawców: przedstawiciel wnioskodawców: pos. Marcin Warchoń, pos. Michał Wójcik.

RP może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub zdrowia publicznego, lub w przypadku realizacji zobowiązań międzynarodowych (art. 1).

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia, będzie wprowadzać czasowy zakaz wjazdu na terytorium RP dla obywateli jednego lub kilku państw trzecich oraz określać kategorie osób objętych tym zakazem (art. 3 ust. 1).

Zakaz wjazdu nie będzie dotyczył: 1) obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt stały lub czasowy w RP lub pobyt rezydenta długoterminowego UE; 2) członków rodzin obywateli RP w rozumieniu art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>2</sup>, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają; 3) członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nie funkcji uprawniających do wjazdu na terytorium RP i pobytu na tym terytorium; 4) obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. b i d Umowy o Wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>3</sup> oraz członków ich rodzin, o których mowa w art. 10 ust. 1 lit. e i f tej umowy (art. 3 ust. 2).

Zakaz wjazdu będzie mógł zostać wprowadzony na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, z tym że jeżeli pomimo zbliżającego się upływu okresu obowiązywania zakazu wjazdu nie ustaną przyczyny jego wprowadzenia, okres jego obowiązywania będzie mógł zostać przedłużony do czasu ustania tych przyczyn (art. 3 ust. 3 i 4).

Weryfikacji, czy dana osoba spełnia przesłanki objęcia zakazem wjazdu, będzie dokonywać Straż Graniczna (art. 4 ust. 1). Odmowa wjazdu będzie wymagać uzasadnienia i będzie równoznaczna z wydaleniem osoby z terytorium RP (art. 4 ust. 2). Na odmowę wjazdu będzie przysługiwać odwołanie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 7 dni. Odwołanie nie będzie wstrzymywać wydalenia osoby z terytorium RP (art. 5).

W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że obywatel państwa trzeciego nie spełnia warunków wjazdu na terytorium RP określonych w ustawie lub rozporządzeniu Rady Ministrów, funkcjonariusz Straży Granicznej będzie stosował środek zabezpieczający w postaci natychmiastowego wydalenia tej osoby z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 1). Wydalenie z terytorium RP będzie następowało niezwłocznie po ustnym ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy (art. 6 ust. 2). Funkcjonariusz Straży Granicznej będzie miał obowiązek: 1) poinformować osobę podlegającą wydaleniu o przyczynie zastosowania tego środka; 2) poinformować w języku zrozumiałym dla tej osoby o prawie wniesienia odwołania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie 7 dni od dnia zastosowania tego środka (art. 6 ust. 3).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 633.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 29 z 31.01.2020, s. 7.

Funkcjonariusz Straży Granicznej będzie zobowiązany do odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, który został przywieziony na terytorium RP lub pod granicę państwową przez służby graniczne innego państwa członkowskiego UE, jeżeli: 1) nie został uprzednio zidentyfikowany jako osoba objęta procedurą readmisyjną na podstawie umowy międzynarodowej lub prawa UE; 2) nie posiada dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium RP; 3) istnieje uzasadnione podejrzenie, że jego wjazd nastąpił z naruszeniem przepisów prawa; 4) przekazanie następuje bez uprzednich uzgodnień pomiędzy RP a państwem obcym (art. 7 ust. 1 i 3). Odmowa przyjęcia lub przekazanie z powrotem będą następowały niezwłocznie, po ustnym ogłoszeniu osobie, której ono dotyczy (art. 7 ust. 2). Przepisy dotyczące odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego mają być stosowane z uwzględnieniem obowiązujących umów międzynarodowych, w szczególności umów o readmisji oraz zobowiązań wynikających z prawa UE (art. 7 ust. 4).

Obywatel państwa trzeciego, który naruszy zakaz wjazdu, będzie podlegał: 1) karze grzywny do 100 000 zł; 2) wydaleniu z terytorium RP z zakazem ponownego wjazdu na okres do 5 lat (art. 8). Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

### III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że nie rozważali rozwiązań alternatywnych, gdyż zamierzony cel można osiągnąć jedynie w drodze projektowanej ustawy.

### IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W Stanach Zjednoczonych prezydent, na podstawie art. 212(f) ustawy o imigracji i obywatelstwie (INA), może wprowadzać zakazy wjazdu cudzoziemców, jeśli uzna to za konieczne z punktu widzenia interesów narodowych lub bezpieczeństwa. Zakazy te mają formę proklamacji prezydenckich i są wdrażane przez federalne agencje wykonawcze. W 2017 r.<sup>4</sup> oraz ponownie, po objęciu urzędu w 2025 r., prezydent Donald Trump wydał szereg proklamacji<sup>5</sup> zawieszających lub ograniczających wjazd obywateli 19 państw (obecnie). Zakazy te obejmują pełne lub częściowe ograniczenia dla określonych kategorii wizowych i przewidują wyjątki m.in. dla rezydentów, członków rodzin obywateli USA, dyplomatów oraz studentów. Istnieje również procedura indywidualnego zwolnienia (*waiver*), oparta na

<sup>4</sup> *First Trump Administration Travel Bans*, <https://www.nafsa.org/professional-resources/browse-by-interest/executive-order-travel-ban-nafsa-resources> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 12 VIII 2025 r.].

<sup>5</sup> Proklamacje z 4 czerwca 2025 r. ws. ograniczenia wjazdu obywateli zagranicznych w celu ochrony Stanów Zjednoczonych przed zagranicznymi terrorystami i innymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/06/restricting-the-entry-of-foreign-nationals-to-protect-the-united-states-from-foreign-terrorists-and-other-national-security-and-public-safety-threats/>.

przesłankach humanitarnych lub interesu publicznego. Mechanizm ograniczający wjazd został uznany za konstytucyjny przez Sąd Najwyższy USA w sprawie *Trump v. Hawaii* (2018)<sup>6</sup>, jednak podlega kontroli sądów federalnych, zwłaszcza pod kątem zgodności z prawem do azylu (art. 208 INA) i zasadą proporcjonalności<sup>7</sup>.

W Norwegii, zgodnie z Instrukcją GI-06/2024<sup>8</sup>, od 29 maja 2024 r. obowiązuje zakaz wjazdu dla obywateli Federacji Rosyjskiej posiadających wizy Schengen, jeśli cel podróży ma charakter turystyczny lub inny uznany za niekonieczny. Zakaz dotyczy osób przekraczających zewnętrzną granicę Norwegii, niezależnie od państwa wydania wizy. Dokument opiera się na art. 126 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach i zawiera katalog wyjątków (np. wizyty u najbliższej rodziny, studia, praca, dyplomaci). Decyzje podejmowane są przez policję i mają charakter natychmiast wykonalny, przy zachowaniu możliwości indywidualnej oceny i zastosowania przepisów ochronnych. Wnioski o ochronę międzynarodową (azyl) od osób objętych instrukcją rozpatrywane są zgodnie z przepisami ogólnymi. Przepisy rozdziałów 4 i 9 ustawy imigracyjnej (dot. ochrony przed wydaleniem) mają pierwszeństwo przed art. 126 ust. 1.

W dniu 19 września 2022 r. Polska, Litwa, Łotwa i Estonia wprowadziły skoordynowany politycznie zakaz wjazdu dla obywateli Rosji posiadających krótkoterminowe wizy Schengen<sup>9</sup>. Ograniczenia dotyczyły głównie podróży turystycznych, biznesowych, kulturalnych oraz sportowych i były uzasadnione względami bezpieczeństwa oraz reakcją na agresję Rosji wobec Ukrainy. Zakazy wdrożono w formie przepisów krajowych, z katalogami wyjątków i obowiązkiem indywidualnej oceny w każdej sprawie. Przepisy nie zakładają automatycznej odmowy wyłącznie ze względu na obywatelstwo rosyjskie, lecz ustanawiają podstawę odmowy, która jest stosowana, o ile cudzoziemiec nie spełnia warunków szczególnych. Zakaz dotyczy przede wszystkim zewnętrznym granic lądowych z Rosją i Białorusią oraz połączeń lotniczych z terytorium Rosji. Wjazd z innych państw strefy Schengen formalnie nie został objęty całkowitym zakazem, jednak podlega zaostrzonemu reżimowi kontroli indywidualnej<sup>10</sup>.

Z kolei w Niemczech, Francji, Hiszpanii i Włoszech – państwach UE z najwyższą liczbą imigrantów spoza UE<sup>11</sup> – nie znaleziono regulacji pozwalających na wprowadzenie generalnego, czasowego zakazu wjazdu dla całych kategorii cudzoziemców. W tych państwach członkowskich UE przekazywanie cudzoziemców do innego państwa UE odbywa się na podstawie umów o readmisji lub w ramach procedury Dublin, a ewentualne uproszczone formy współpracy – jak tzw. *Seehofer*

<sup>6</sup> *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. (2018), [https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965\\_h315.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965_h315.pdf).

<sup>7</sup> <https://www.aila.org/policy-brief-presidential-authority-to-block-or-expel-migrants>.

<sup>8</sup> *Instruction GI-06/2024 – Rejection of Russian citizens with Schengen visas for tourist purposes and other non-essential travel*, Ministry of Justice and Public Security, 23 V 2024, [https://www.regjeringen.no/contentassets/c4586a7c93904ec9a79e70d38e23b79a/qi\\_062024.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c4586a7c93904ec9a79e70d38e23b79a/qi_062024.pdf).

<sup>9</sup> *Joint Statement by the Prime Ministers of Poland, Estonia, Lithuania and Latvia on Restricting Entry for Russian Citizens*, 8 IX 2022, <https://www.gov.pl/web/primeminister/poland-estonia-lithuania-and-latvia-want-to-limit-the-possibility-of-travel-in-europe-for-russian-citizens---a-joint-statement-by-the-prime-ministers>.

<sup>10</sup> Visas for Russian citizens, <https://kriis.ee/en/travelling-crossing-state-border/travelling-estonia/visas-russian-citizens>.

<sup>11</sup> Migration and asylum in Europe – 2023 edition, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023>.

*Deal*<sup>12</sup> z 2018 r. – wymagają uprzedniego uzgodnienia z państwem przyjmującym i nie przewidują automatyzmu. W praktyce niemiecki sąd administracyjny w Monachium<sup>13</sup> w roku 2019 i 2021 wstrzymywał przekazania cudzoziemców w tym trybie, stwierdzając m.in. brak zapewnienia prawa do zaskarżenia lub brak decyzji administracyjnej w świetle przepisów krajowych i unijnych. Od sierpnia 2018 r. do maja 2021 r. na podstawie umowy z tymi krajami zawrócono tylko 50 osób (46 do Grecji i 4 do Hiszpanii), a w latach 2022 i 2023 co roku zawracano dwie osoby do Hiszpanii i żadnej do Grecji<sup>14</sup>.

## V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1. Skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanych rozwiązań będzie przyznanie Radzie Ministrów upoważnienia do wprowadzenia czasowego (na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia) zakazu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli lub określonych kategorii obywateli wskazanych państw trzecich.

Analiza projektu wskazuje, że zawarte w nim rozwiązanie prawne (czasowy zakaz wjazdu obywateli państw trzecich) dotyczyć ma zarówno granic zewnętrznych, jak i wewnętrznych (z innymi państwami w strefie Schengen).

Na wstępie należy wskazać, że projekt był przedmiotem analizy Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczącej zgodności z prawem Unii Europejskiej<sup>15</sup> (dalej: opinia BEOS w sprawie zgodności z prawem UE). W konkluzjach opinii wskazano, że:

„1. Poselski projekt ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dotyczy zagadnień objętych zakresem prawa Unii Europejskiej.

2. Projekt ustawy wprowadzając nieznana Kodeksowi granicznemu Schengen regulację dotyczącą odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego, bez jednoznacznego zachowania wymogów przewidzianych dla odmowy wjazdu, nasuwa wątpliwość co do zgodności z Kodeksem.

<sup>12</sup> Porozumienie administracyjne między Niemcami a Grecją (oraz Hiszpanią), przewidujące możliwość automatycznego przekazywania ubiegających się o azyl osób, zarejestrowanych wcześniej w Grecji, zatrzymanych na granicy niemiecko-austriackiej, bez konieczności pełnego postępowania dublińskiego. Zgodnie z warunkami porozumienia, osoby takie mają być skierowane do Grecji w ciągu 48 godzin od zatrzymania.

<sup>13</sup> [https://www.proasyl.de/news/klatsche-fuer-seehofer-deal-zwischen-griechenland-deutschland-eindeutig-rechtswidrig/?utm\\_source=ActiveCampaign&utm\\_medium=email&utm\\_content=Europ%C3%A4ischer%20Gerichtshof%20f%C3%BCr%20Menschenrechte%20best%C3%A4tigt%20Unrechtm%C3%A4%C3%9Figkeit%20von%20Zur%C3%BCkweisungen%20an%20den%20Binnengrenzen&utm\\_campaign=PE%20EGMR%20zu%20Zur%C3%BCkweisung%20an%20Grenzen](https://www.proasyl.de/news/klatsche-fuer-seehofer-deal-zwischen-griechenland-deutschland-eindeutig-rechtswidrig/?utm_source=ActiveCampaign&utm_medium=email&utm_content=Europ%C3%A4ischer%20Gerichtshof%20f%C3%BCr%20Menschenrechte%20best%C3%A4tigt%20Unrechtm%C3%A4%C3%9Figkeit%20von%20Zur%C3%BCkweisungen%20an%20den%20Binnengrenzen&utm_campaign=PE%20EGMR%20zu%20Zur%C3%BCkweisung%20an%20Grenzen).

<sup>14</sup> <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/>.

<sup>15</sup> *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marcin Warchoń, poseł Michał Wójcik)*, opinia BEOS z 18 VII 2025 r., BEOS-WPEiM-1339/25.

3. Art. 7 projektu ustawy w zakresie, w jakim zakłada natychmiastowe przekazanie z powrotem obywatela państwa trzeciego, który znajdzie się na terytorium RP przywieziony tam przez służby innego państwa członkowskiego, może być uznany za niezgodny z art. 6-8, art. 9 i art. 12-14 dyrektywy 2008/115.

4. Art. 3 ust. 3 projektu ustawy, który dopuszcza, bez rozróżnienia przyczyn zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, jednorazowe przywrócenie kontroli na okres do 12 miesięcy, nasuwa wątpliwość co do zgodności z art. 25a ust. 3 i 5 Kodeksu granicznego Schengen.

5. Art. 3 ust. 4 projektu ustawy w zakresie, w jakim umożliwia przedłużenie powyższego okresu „do czasu ustania przyczyn”, jest niezgodny z art. 25a ust. 6 Kodeksu granicznego Schengen.

6. W zakresie, w jakim art. 7 projektu ustawy wprowadza procedurę odmowy przyjęcia lub natychmiastowego przekazania z powrotem obywatela państwa trzeciego bez powiązania ze strefą przygraniczną i nie zapewnia temu obywatelowi odpowiednich gwarancji, o których mowa w art. 23a ust. 3 Kodeksu granicznego Schengen, jest on sprzeczny z prawem UE. Art. 7 projektu ustawy nie spełnia też wymogów przewidzianych w dyrektywie 2008/115.

7. W zakresie, w jakim art. 8 projektu ustawy przewiduje nakładanie na obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przekroczyli granicę RP, kary grzywny, w konkretnych przypadkach kary takie mogą być uznane za nieproporcjonalne, a przez to sprzeczne z ogólną zasadą dotyczącą sankcjonowania naruszeń prawa UE.

8. W zakresie, w jakim projekt ustawy dopuszcza łączenie kary grzywny z orzeczeniem wydalenia, jest on niezgodny z dyrektywą 2008/115.

9. W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej”.

Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu<sup>16</sup>. W opinii wskazano, że przedłożony projekt ustawy nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu<sup>17</sup>.

Przechodząc na grunt analizy legislacyjnej projektu, należy wskazać, że budzi on szereg wątpliwości. Dotyczą one przede wszystkim wzajemnej relacji projektowanego aktu do innych obowiązujących aktów prawnych (i niejednokrotnie wzajemnej sprzeczności ze wskazanymi aktami prawnymi), dużej ogólności projektu czy braku przepisów przejściowych.

Na wstępie należy wskazać, że w projekcie, określając zakres podmiotowy, Wnioskodawcy posługują się pojęciem „obywateli państw trzecich”, nie posługują się natomiast pojęciem cudzoziemców i nie odwołują się w żadnym miejscu do ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>18</sup>. Stawia to pytanie o wzajemną relację wskazanych aktów, czego projekt nie rozstrzyga, i wzajemne nakładanie się

<sup>16</sup> *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marcin Warchoń, poseł Michał Wójcik) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 18 VII 2025 r., BEOS-WPEIM-1340/25.

<sup>17</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r., poz. 990, ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. 2013 poz. 1650, ze zm.

zakresów wskazanych aktów. Należy bowiem pamiętać, że ustawa o cudzoziemcach jest ustawą kluczową, jeśli chodzi o regulację zasad dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

W projekcie nie określono, wobec jakich państw trzecich może zostać wprowadzony czasowy zakaz wjazdu, pozostawiając swobodę regulacyjną w tym zakresie Radzie Ministrów (art. 3 ust. 1 pkt 1 projektu). Nie określono również, wobec jakich kategorii obywateli państw trzecich może zostać wprowadzony czasowy zakaz wjazdu (art. 3 ust. 1 pkt 2 projektu). Z tych względów zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu został określony bardzo ogólnie. Brak jest również szczegółowych wytycznych (kryteriów, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie), co w powiązaniu ze wskazaną ogólną regulacją zakresu przedmiotowego przepisu może budzić zastrzeżenia co do zgodności z art. 92 Konstytucji<sup>19</sup>. Tak duża ogólność zakresu podmiotowego projektu powoduje również trudność w ustaleniu podmiotów, na które oddziaływać będzie projekt i skali tego oddziaływania (z punktu widzenia finansowego, gospodarczego i innych).

Szczegółowe uwagi należy poczynić również wobec wskazanych w art. 3 ust. 2 projektu kategorii osób, których nie obejmuje czasowy zakaz wjazdu. Wskazać bowiem można szereg kategorii podmiotów, które nie zostały objęte wyłączeniem spod zakazu, a którym w świetle aktualnie obowiązujących przepisów przysługują prawo do bezwizowego przekraczania granic strefy Schengen, możliwość ubiegania się o pobyt na terytorium RP (na podstawie wizy czy innych dokumentów pobytowych), prawo ubiegania się o ochronę międzynarodową czy też prawo pobytu na obszarze RP na podstawie innych przepisów.

Projektowana ustawa, regulując zakres podmiotowy, nie odnosi się do obywateli państw trzecich ubiegających się o udzielenie międzynarodowej ochrony (w tym azylu). Co za tym idzie, nie obejmuje wskazanej kategorii osób włączeniami zakazu wjazdu. Rodzi to pytanie o wzajemną relację projektowanej ustawy z ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>20</sup>. Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określa zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Brak odniesienia się w projekcie do wskazanej kategorii (pominięcie tej grupy podmiotów) skutkować będzie albo niespójnością systemową przepisów. Na marginesie, a zarazem w kontekście przedłożonego projektu, należy wskazać, że przywołana ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej została w marcu 2025 r. znowelizowana w związku z dostrzeżonymi zjawiskami instrumentalizacji migracji na granicy polsko-białoruskiej. Nowelizacja m.in. rozszerzyła katalog przesłanek pozbawiających cudzoziemca statusu uchodźcy o przesłankę w postaci „stanowienia zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, w którym przebywa” oraz „skazania prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, inne niż przestępstwo, o którym mowa w pkt 7, i stanowienia zagrożenia dla społeczeństwa państwa, w którym

<sup>19</sup> Zastrzeżenia dotyczące zbytniej ogólności rozporządzenia z punktu widzenia wymogów prawa europejskiego zostały zawarte na s. 13 opinii BEOS w sprawie zgodności z prawem UE.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 223, ze zm.

przebywa”, a także dodała przepis określający materialnoprawne podstawy ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Należy również wskazać, że generalne pozbawienie cudzoziemców z określonych państw czy określonych kategorii cudzoziemców prawa wjazdu na teren RP należałoby ocenić również z punktu widzenia prawa do azylu oraz przyznania statusu uchodźcy, o którym mowa w art. 56 Konstytucji.

Projektowana ustawa, określając katalog podmiotów, których nie dotyczy zakaz wjazdu, nie odnosi się również do rodzin cudzoziemców przebywających legalnie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem art. 159 ustawy o cudzoziemcach określa warunki udzielania zezwolenia w celu połączenia się z rodziną. Brak odniesienia w tym zakresie w projekcie prowadzi do konkluzji analogicznych, jak zawarte w powyższym akapicie.

Artykuł 3 ust. 2 pkt 1 projektu, określając wyjątki podmiotowe od zakazu wjazdu wskazuje, że nie dotyczy on „obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt stały lub czasowy w RP lub pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej”. Tak sformułowane brzmienie przepisu wskazuje, że wyjątek od zakazu wjazdu obejmuje jedynie osoby, które posiadają zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt czasowy lub status rezydenta długoterminowego UE. Należy natomiast pamiętać, że dokumentem uprawniającym do przekroczenia granicy zewnętrznej Unii jest również wiza (wiza krajowa lub wiza Schengen), o czym mowa również w art. 23 ustawy o cudzoziemcach.

Projekt nie obejmuje również wyjątkiem od zakazu wjazdu obywateli państw trzecich, którzy nie są objęci obowiązkiem wizowym podczas przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich na pobyt nie dłuższy niż 90 dni w okresie 180 dni (na ten temat stanowi również art. 24 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach).

Projekt nie odnosi się także do ruchu tranzytowego. Nie wskazano w nim, czy zakaz wyjazdu dotyczy również obywateli państw trzecich w trakcie ruchu tranzytowego.

Analogiczne pytanie można postawić również wobec uczestników wycieczek szkolnych z państw trzecich przebywających legalnie w innym państwie członkowskim, które chcą wjechać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu krótkiego pobytu lub tranzytu. W aktualnym stanie prawnym problematyka ta uregulowana jest w art. 27 ustawy o cudzoziemcach.

Projekt nie odnosi się również *explicite* do kwestii posiadania podwójnego obywatelstwa (obywatelstwa państwa członkowskiego oraz państwa trzeciego wobec, którego wprowadzono czasowy zakaz wjazdu). Analiza art. 2 projektu wskazuje, że osoba taka nie mieściłaby się w pojęciu „obywatela państwa trzeciego”, o którym mowa w projekcie, stąd nie byłaby objęta zakazem wjazdu. Należałoby jednak precyzyjnie uregulować również i to zagadnienie.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest brak przepisów przejściowych w projekcie. Brak ten powoduje, że nieuregulowane pozostają skutki wpływu projektowanej ustawy na toczące się już postępowania dotyczące uzyskania wizy czy innego dokumentu pobytowego.

Artykuł 6 projektu przewiduje „środek zabezpieczający” w postaci „natychmiastowego wydalenia osoby z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, jeśli

nie spełnia ona warunków wjazdu określonych w procedowanej ustawie lub rozporządzeniu Rady Ministrów. Projekt wprowadza zatem przepis regulujący zasady wydalenia cudzoziemców z terytorium RP. Na gruncie prawa polskiego przepisy określające szczegółowe zasady dotyczące zobowiązania cudzoziemca do powrotu umieszczone są w ustawie o cudzoziemcach (art. 299-393e). Określają one m.in. przesłanki wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, organy wydające decyzję, zasady tranzytu cudzoziemca drogą powietrzną czy przekazania do innego państwa członkowskiego. Przechodząc na grunt analizowanego projektu należy wskazać, że jego art. 6 przewiduje autonomiczną i bardzo ogólną regulację dotyczącą wydalenia obywatela państwa trzeciego, która nie jest spójna z regulacjami zawartymi w ustawie o cudzoziemcach. Stawia to również (po raz kolejny) pytanie o wzajemną relację wskazanych aktów, tj. projektowanej ustawy i ustawy o cudzoziemcach, czego projekt nie określa. Ponadto, projekt w art. 6 posługuje się pojęciem „środka zabezpieczającego” zaczerpniętym z kodeksu karnego, odnosząc się do czynności faktycznej w postaci wydalenia z terytorium kraju. Obowiązki w zakresie wydalenia nałożone są bezpośrednio na funkcjonariusza Straży Granicznej, nie zaś na komendanta placówki Straży Granicznej, jak ma to miejsce w ustawie o cudzoziemcach (wówczas komendant placówki Straży Granicznej, właściwy ze względu na miejsce przekroczenia granicy, sporządza protokół przekroczenia granicy oraz wydaje postanowienie o opuszczaniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; art. 303b ust. 1 ustawy o cudzoziemcach).

Dookreślony winien być art. 8 projektu, zawierający przepisy karne. Przepis nie określa precyzyjnie, czy wskazane tam środki w postaci kary grzywny oraz wydalenia z terytorium RP mają charakter łączny czy są alternatywne. Uzasadnienie projektu wskazuje na ich łączny charakter (s. 3 uzasadnienia). Uwagi do wskazanego przepisu w zakresie dotyczącym sankcji pieniężnych wobec obywatela państwa trzeciego zawarte zostały w opinii BEOS w sprawie zgodności z prawem UE<sup>21</sup>.

Rozwiązania polegające na ograniczeniu możliwości przekraczania granic zewnętrznych UE były i są wprowadzane w reakcji na pojawienie się określonych zagrożeń związanych z bezpieczeństwem zdrowia publicznego (w trakcie pandemii COVID-19) czy w związku z reakcją na określone wydarzenia geopolityczne. W 2020 r. w związku z dynamiczną sytuacją epidemiologiczną UE rekomendowała państwom członkowskim wprowadzenie tymczasowych rozwiązań ograniczających inne niż niezbędne podróże do UE. Wystosowano w tym zakresie szereg komunikatów Komisji Europejskiej<sup>22</sup> oraz zaleceń Rady Unii Europejskiej<sup>23</sup>, których

<sup>21</sup> Op. cit., s. 18-19.

<sup>22</sup> M.in. COM(2020) 115 final z 13.3.2020; COM(2020) 148 z 8.4.2020 r.; COM(2020) 222 final z 8.05.2020; COM(2020) 399 z 11.6. 2020 r.

<sup>23</sup> M.in. zalecenie Rady (UE) 2020/912 z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, Dz. Urz. UE L 208 z 30.6.2020, s. 1; zalecenie Rady (UE) 2021/132 z dnia 2 lutego 2021 r. zmieniające zalecenie Rady (UE) 2020/912 w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, Dz. Urz. UE L 41 z 4.2.2021, s. 1; zalecenie Rady (UE) 2021/816 z dnia 20 maja 2021 r. zmieniające zalecenie (UE) 2020/912 w sprawie

celem była koordynacja polityki zdrowotnej Unii w tamtym czasie. Dnia 13 marca 2020 r. wydane zostało, na podstawie art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych<sup>24</sup>. Pierwotnie, w związku z tym, że rozporządzenie to było wprowadzane po ogłoszeniu na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego, dotyczyło ono zarówno granic zewnętrznych jak i wewnętrznych. W stosunku do granic zewnętrznych w rozporządzeniu wskazane zostały przejścia graniczne, na których zawieszony został do odwołania ruch graniczny (§ 1 rozporządzenia oraz załącznik nr 1 do rozporządzenia) oraz przejścia, na których ograniczony został ruch graniczny do określonych kategorii podmiotów (§ 2 oraz załącznik nr 2 do rozporządzenia). W stosunku do granic wewnętrznych (przejścia graniczne z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Litewską, Republiką Słowacką oraz na lotniczych i morskich przejściach granicznych) ruch graniczny również został ograniczony do kategorii osób wskazanych w § 3 ust. 2 rozporządzenia. Ograniczenia dotyczące granic wewnętrznych zostały zniesione z dniem 13 czerwca 2020 r.<sup>25</sup>. Pierwotnie katalog osób uprawnionych do przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno granicy wewnętrznej jak i granicy zewnętrznej, był mocno ograniczony, co wynikało z uwarunkowań związanych z rozwojem epidemii COVID-19. Z czasem, wraz z uchyceniem ograniczeń dotyczących granic wewnętrznych, katalog osób uprawnionych do przekraczania granicy ulegał rozszerzeniu. Aktualnie obejmuje on 27 pozycji. Podsumowując ten wątek, w aktualnym stanie prawnym obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (wydane na podstawie ustawy o ochronie granicy państwowej), na skutek którego ruch graniczny na przejściach granicznych z Federacją Rosyjską i Republiką Białorusi podlega określonym ograniczeniom i wyłączeniom. Uchwalenie projektu w przedłożonym kształcie będzie pozostawało w kolizji z treścią wyżej wymienionego rozporządzenia. Należy zatem udzielić odpowiedzi o wzajemną relację aktów, tak aby nie pozostawały one w sprzeczności. Rodzi to również pytanie o zasadność uchwalania nowego aktu prawnego regulującego materię, która jest już w określonym zakresie uregulowana w innym akcie.

Dnia 22 lipca 2025 r. projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu.

---

tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, Dz. Urz. UE L 182 z 21.5.2021, s. 1.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych z 13 marca 2020 r.; Dz. U. 2020, poz. 435.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych z dnia 11 czerwca 2020 r., Dz. U. z 2020 r., poz. 1030.

2. Wniesiony projekt budzi wątpliwości z punktu widzenia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

Odmowa wjazdu na terytorium państwa może narażać obywatela państwa trzeciego na tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie w państwie trzecim, co stanowi naruszenie art. 3 EKPC. Warto zacytować tu fragment wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *M.K. i in. p. Polsce*, 40503/17, 42902/17 oraz 43643/17 z 23 VII 2020 r.: „185. Fakt, iż przy co najmniej trzydziestu pięciu, ośmiu i dziewiętnastu okazjach, gdy odpowiedni skarżący stawiali się na polskich przejściach granicznych, nie wszczęto żadnego postępowania, w toku którego możliwe byłoby rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej skarżących, stanowił naruszenie art. 3 Konwencji. Ponadto biorąc pod uwagę sytuację w państwie sąsiadującym, którą opisano powyżej, nie umożliwiając skarżącym pozostania na terytorium Polski do czasu rozpatrzenia ich wniosków, władze polskie świadomie narażyły ich na poważne ryzyko łańcuchowego refoulement i traktowania niezgodnego z art. 3 Konwencji”.

Ponadto w wyjątkowych okolicznościach, szczególne względy dotyczące ochrony życia rodzinnego (art. 8 EKPC) mogą wymagać umożliwienia pobytu cudzoziemca na terytorium państwowym.

Projekt budzi również wątpliwości z punktu widzenia Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515). Art. 7 ust. 4 projektu stanowi: „Przepisy niniejszego artykułu stosuje się z uwzględnieniem obowiązujących umów międzynarodowych, w szczególności umów o readmisji oraz zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej.” W odniesieniu do innych postanowień projektu nie zawarto podobnego wymogu poszanowania umów międzynarodowych. Zachodzi zatem obawa, że projektowana ustawa mogłaby być wykonywana bez uwzględnienia nakazów wynikających z obowiązujących umów międzynarodowych i bez zapewnienia należytego rozpatrzenia wniosków cudzoziemców poszukującym w Polsce ochrony międzynarodowej.

## VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

### A) Podmioty, na które wpływa projekt

1. Rada Ministrów, minister właściwy do spraw wewnętrznych,
2. Straż Graniczna oraz jej funkcjonariusze i pracownicy, odpowiednio: 14 800 oraz 3400 osób<sup>26</sup>,
3. cudzoziemcy przebywający w Polsce i posiadający zezwolenie na pobyt stały (poza obywatelami krajów UE, EFTA i EOG oraz Wielkiej Brytanii): 125 187<sup>27</sup>,
4. cudzoziemcy przebywający w Polsce i posiadający zezwolenie na pobyt czasowy: 755 068 osób<sup>28</sup>,

<sup>26</sup> SG w liczbach, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/6511,SG-w-liczbach.html>.

<sup>27</sup> Opracowanie własne na podstawie <https://migracje.gov.pl/>.

<sup>28</sup> Ibidem.

5. cudzoziemcy przebywający w Polsce i posiadający status uchodźcy: 3180<sup>29</sup>,
6. cudzoziemcy przebywający w Polsce na podstawie ochrony uzupełniającej: 17 421<sup>30</sup>,
7. cudzoziemcy przebywający w Polsce i posiadający zezwolenie na pobyt tolerowany: 182<sup>31</sup>,
8. cudzoziemcy przebywający w Polsce ze względów humanitarnych: 1882<sup>32</sup>,
9. cudzoziemcy wykonujący pracę<sup>33</sup> w Polsce: 1064,1 tys. osób<sup>34</sup>,
10. obywatele Polski przebywający za granicą na pobyt czasowy powyżej 12 miesięcy (poza krajami UE, EFTA, EOG oraz Wielkiej Brytanii): ok 8 tys.<sup>35</sup>,
11. cudzoziemcy posiadający Kartę Polaka (poza obywatelami krajów UE, EFTA i EOG oraz Wielkiej Brytanii): ok. 182 690 osób<sup>36</sup>,
12. turyści zagraniczni (poza obywatelami krajów UE, EFTA i EOG oraz Wielkiej Brytanii): ponad 2 mln. osób rocznie<sup>37</sup>.

Przedstawione wyżej liczby zawierają skalę potencjalnego oddziaływania ustawy. Projektowana regulacja wprowadza kompetencję, której przyszłe wykorzystanie nie jest zdeterminowane (w szczególności wobec opisanych w pkt V opinii wątpliwości dotyczących kolizji z obowiązującymi już przepisami prawa). Użycie ustawowych kompetencji może oddziaływać na osoby z wyżej wymienionych kręgów w sposób pośredni, to jest nie na jednostki, a na grupy społeczne definiowane według narodowości lub kategorii<sup>38</sup>.

Wyróżnienie cudzoziemców będących turystami, osobami zatrudnionymi w Polsce lub przebywającymi w Polsce na innej podstawie jest zasadne w celu nakreślenia jasnego pejzażu migracji w Polsce, która jest zjawiskiem złożonym, oddziałującym na różne sfery życia społecznego. Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce będą jednocześnie w którejś ze wskazanych wyżej grup, podobnie jak

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> W pracach eksperymentalnych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących pracy cudzoziemców ujmuje się łącznie osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, jak również wykonujące pracę lub czynności zawodowe na podstawie innych umów (cywilnoprawnych). Jest to kategoria badawcza, a nie status prawny. Osoby wykonujące pracę w Polsce będą posiadały zezwolenie na pobyt stały lub czasowy lub inną podstawę przebywania w Polsce.

<sup>34</sup> *Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w grudniu 2024 r.*, „Prace eksperymentalne”, Główny Urząd Statystyczny, 09 VI 2025 r., [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6329/15/25/1/cudzoziemcy\\_wykonujacy\\_prace\\_w\\_polsce\\_w\\_grudniu\\_w\\_2024\\_r..pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6329/15/25/1/cudzoziemcy_wykonujacy_prace_w_polsce_w_grudniu_w_2024_r..pdf), s. 1.

<sup>35</sup> *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2018-2023*, stan na dzień 19 XII 2024 r., Główny Urząd Statystyczny, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5471/18/2/1/informacja\\_o\\_rozmiarach\\_i\\_kierunkach\\_czasowej\\_emigracji\\_z\\_polski\\_w\\_latach\\_2018-2023\\_v2\\_3.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5471/18/2/1/informacja_o_rozmiarach_i_kierunkach_czasowej_emigracji_z_polski_w_latach_2018-2023_v2_3.pdf), s. 1

<sup>36</sup> Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi na zapytanie udzielonej przez Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, sygn. DWPPG.6445.31.2025/2.

<sup>37</sup> Opracowanie własne na podstawie: *Analizy i raporty statystyczne. Turystyka w 2024 r.*, Główny Urząd Statystyczny, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5494/1/22/1/turystyka\\_2024.p](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5494/1/22/1/turystyka_2024.pdf)df, s. 34.

<sup>38</sup> Projekt ustawy posługuje się nieostrym pojęciem „kategorie osób objętych zakazem”, które nie zostało zdefiniowane w projekcie ustawy.

osoby posiadające Kartę Polaka (najczęściej osoby posiadające zezwolenie na pobyt stały lub czasowy). Należy zauważyć, że rosnąca od lat liczebność migrantów mieszkających w Polsce nie oznacza wyłącznie napływu nowych osób, ale także kompensację odpływu (dodatnie saldo migracji).

Większość cudzoziemców aktualnie przebywających w Polsce będzie objęta przewidzianymi w projektowanej regulacji wyjątkami, w szczególności migranci posiadający zezwolenie na pobyt stały lub czasowy nie będą objęci zakazem.

Posiadacze Karty Polaka zostali wyróżnieni z uwagi na ich szczególny status – są to cudzoziemcy (w przeważającej części obywatele krajów niebędących państwami członkowskim UE, EFTA lub EOG), którzy są osobami pochodzenia polskiego. Projektowana ustawa nie różnicuje ich sytuacji i w przypadku wprowadzenia zakazu byłiby oni traktowani jak obywatele państwa trzeciego.

Obywatele Polski przebywający w państwach, które może objąć ewentualny czasowy zakaz wjazdu na terytorium RP dla obywateli państw trzecich, zostali wyróżnieni z uwagi na możliwe reperkusje, które mogłyby ich spotkać ze strony władz państw trzecich, jako retorsje, których można by się spodziewać w przypadku ustanowienia zakazu wjazdu.

Rada Ministrów, minister właściwy do spraw wewnętrznych, Straż Graniczna, oraz jej funkcjonariusze i pracownicy to podmioty, które będą odpowiedzialne za stosowanie przepisów projektowanej ustawy.

#### B) Wpływ na społeczeństwo

Wpływ zakazu wjazdu na teren RP z punktu widzenia społeczeństwa należy rozpatrywać przede wszystkim z perspektywy zależności pośrednich. Ze względu na opisane w projekcie ustawy wyłączenia, potencjalny zakaz nie obejmie osób już przebywających w Polsce, a będzie oddziaływał na ewentualnych przyszłych migrantów z danego kraju. Jednocześnie ustawa może mieć pośredni, niemożliwy do precyzyjnego oszacowania, wpływ poprzez zmianę postrzegania Polski przez obecnych i potencjalnych migrantów, turystów oraz władze innych państw. Z tego powodu ważne jest nakreślenie obrazu tego wycinka rzeczywistości społecznej, który ma największy związek z projektowaną regulacją.

XXI wiek jest czasem dynamicznych procesów demograficznych zachodzących w Polsce. Malejący przyrost naturalny, duża migracja wewnętrzna (głównie do największych miast), depopulacja peryferyjnych regionów kraju to zjawiska stanowiące tło dla masowej migracji, która jest jednym z najważniejszych procesów społecznych obecnego stulecia. Zjawisko migracji jest zjawiskiem wielowymiarowym i złożonym.

Istotnym kontekstem dla napływu dużej liczby migrantów do Polski jest trwający odpływ Polaków wyjeżdżających za granicę i ujemny przyrost naturalny. Sprawia to, że mimo rosnącej liczby migrantów ludność Polski od lat maleje. Jest to trend trwający od kilkunastu lat, dotyczący prawie wszystkich regionów Polski. „W 2024 r. we wszystkich województwach odnotowano zmniejszenie się liczby

mieszkańców”<sup>39</sup>. Zróżnicowanie można dostrzec na poziomie lokalnym, obserwując rosnącą liczbę mieszkańców np. w największych miastach.

Wspomniana wyżej spadająca liczba ludności w Polsce jest tylko jednym z aspektów kryzysu demograficznego. Polskie społeczeństwo nie tylko staje się coraz mniej liczne, ale przede wszystkim starzeje się. W konsekwencji bardzo szybko rośnie także obciążenie demograficzne. Struktura wieku Polaków sprawia, że procesy te w najbliższych latach jedynie przyspieszą. Od atrakcyjności Polski jako celu migracji zagranicznych obywateli innych państw zależy równoważenie, a przynajmniej ograniczanie tych negatywnych zjawisk. Jest to szczególnie istotne, ze względu na to, że to obywatele państw trzecich, o których mowa w projekcie, stanowią znaczącą część migrantów do Polski.

Struktura migracji do Polski od lat ma stały element w postaci bardzo wysokiego udziału obywateli Ukrainy wśród osób przyjeżdżających do Polski. Wśród ponad miliona pracujących w Polsce cudzoziemców odsetek obywateli Ukrainy wyniósł w grudniu 2024 r. prawie 70%, kolejną najliczniejszą grupę stanowili obywatele Białorusi (11%)<sup>40</sup>. Jednocześnie proporcje narodowości wśród migrantów z pozostałych krajów ulegają dynamicznym zmianom. Według stanu na 31 grudnia 2024 r. liczba obywateli Kolumbii wykonujących pracę w Polsce wzrosła w porównaniu ze styczniem 2024 r. o 200,0% (czyli o 10,6 tys. osób). W przypadku obywateli Filipin odnotowano wzrost o 52,0% (5,0 tys. osób), natomiast wśród obywateli Indii – o 12,1% (2,3 tys. osób)<sup>41</sup>. Dynamikę tych przemian dodatkowo podkreśla fakt, że w raportach z 2022 r. obywatele Kolumbii i Filipin nie byli wymieniani wśród najliczniejszych grup zagranicznych pracowników zatrudnionych w Polsce<sup>42</sup>. We wcześniejszych raportach znajdziemy za to przedstawicieli takich narodowości jak Nepal, Mołdawia czy Rosja<sup>43</sup>. Oznacza to, że utrzymująca się od wielu lat (i stale rosnąca) liczba cudzoziemców jest efektem napływu nowych migrantów, często pochodzących z innych państw niż ci, którzy opuszczają Polskę. Wprowadzenie zakazu wjazdu może zablokować możliwość „zastępowania” migrantów z danego państwa nowymi osobami. Podobnie w przypadku turystów – ewentualny zakaz wjazdu nie będzie skutkował deportacjami osób znajdujących się na terenie RP, a obejmie osoby, które dopiero planują przyjazd do Polski (niezależnie od posiadanej wizy) oraz może wpłynąć na decyzję osób w przyszłości planujących przyjazd do Polski. Zaostrzenie polityki migracyjnej i wprowadzanie zakazu przyjazdów spowodowałoby nie tyle zahamowanie wzrostu liczby migrantów mieszkających w Polsce, co powolny ich spadek, wskutek zatrzymania opisanego wyżej procesu wymiany.

<sup>39</sup> *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2024 r. Stan w dniu 31 grudnia*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025 r., s. 15.

<sup>40</sup> *Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce...*, op. cit., s. 3.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>42</sup> *Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w 2022 r.*, „Prace eksperymentalne”, Główny Urząd Statystyczny, 17 VIII 2023 r.,

[https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6329/15/1/1/cudzoziemcy\\_wykonyujacy\\_prace\\_w\\_polsce\\_w\\_2022\\_roku.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6329/15/1/1/cudzoziemcy_wykonyujacy_prace_w_polsce_w_2022_roku.pdf).

<sup>43</sup> *Zezwolenia na pracę cudzoziemców w Polsce w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, 12 IX 2018 r., [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5821/18/1/1/zezwolenia\\_na\\_prace\\_cudzoziemcow\\_w\\_polsce\\_2017.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5821/18/1/1/zezwolenia_na_prace_cudzoziemcow_w_polsce_2017.pdf).

Szybko rosnąca liczba cudzoziemców mieszkających w Polsce powoduje liczne napięcia społeczne. Badania prowadzone przez More in Common Polska pokazały, że aż 41% Polaków odczuwa niepokój w związku z tym, że w naszym kraju osiedla się coraz więcej migrantów<sup>44</sup>. Wyniki te warto jednak odczytywać w perspektywie zjawiska zawyżania odsetka imigrantów mieszkających w Polsce. Przywołane wyżej badania wykazały, że Polacy znacząco zawyżają odsetek migrantów mieszkających w Polsce. Średni wynik odpowiedzi udzielonych na pytanie „Jak się Panu/Pani wydaje, na każde 100 osób mieszkających w Polsce, ile z nich to obcokrajowcy?” wyniósł aż 16, podczas gdy rzeczywista ilość migrantów jest około czterokrotnie niższa<sup>45</sup>. Jest to zjawisko dobrze znane socjologii migracji<sup>46</sup> i częściowo wyjaśnia ono liczne napięcia powstające w związku z migracją.

Napięcie społeczne, które towarzyszy problemowi percepcji migracji, ogniskuje się wokół tematu bezpieczeństwa. Zagadnienie to niewątpliwie jest silnie obecne w świadomości społecznej. W badaniu przeprowadzonym przez Pollster (na zlecenie Super Expressu) na pytanie „Czy obawiasz się agresji ze strony osób ze statusem nielegalnych migrantów?” aż 64% Polaków udzieliło odpowiedzi twierdzącej<sup>47</sup>. Trudno szukać oparcia takiej obawy w identyfikacji realnego zagrożenia ze strony migrantów (a tym bardziej „nielegalnych migrantów”, których jest zbyt mało, by fizycznie zagrozić istotnej części populacji Polski). Jest to zatem zjawisko z obszaru psychologii społecznej, a nie istotne zagadnienie z dziedziny bezpieczeństwa publicznego.

Mieszkający w Polsce (i przebywający tu legalnie) cudzoziemcy popełniają stosunkowo niewiele przestępstw: „Jeżeli chodzi o liczbę stwierdzonych przestępstw popełnionych przez cudzoziemców, to Policja w roku 2023 stwierdziła ich 24 240, natomiast w roku 2024 liczba tych przestępstw wzrosła i wynosiła 26 266”<sup>48</sup>, co stanowi nieduży odsetek ogólnej liczby przestępstw. Co warto odnotowania, struktura czynów zabronionych popełnianych przez obcokrajowców jest odmienna od tych popełnianych przez Polaków. O ile najczęstszymi przestępstwami popełnianymi przez obcokrajowców jest prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu, to wśród Polaków znacznie częstsze są czyny zabronione z użyciem przemocy, przede wszystkim bójki i pobicia<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> U. Kraś, A. Traczyk, *Między niepokojem a życzliwością. Polki i Polacy wobec migracji*, More in Common Polska 2024, <https://a.storyblok.com/f/283339/x/5021f469f4/miedzy-niepokojem-a-zyczliwoscia-final.pdf>, s. 10.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>46</sup> W literaturze formułuje się różne wyjaśnienia tego zjawiska. Jednym z nich jest praca przez migrantów w specyficznych branżach, często związanych z osobistym kontaktem z innymi osobami (przykładowo: w Polsce odsetek migrantów pracujących w gastronomii jest znacznie większy niż w innych branżach).

<sup>47</sup> A. Brzozowski, *Politycy traktują obcych jak straszaka. Sprawdziliśmy, czy Polacy boją się agresji ze strony migrantów*, <https://polityka.se.pl/wiadomosci/politycy-traktuja-obcych-jak-straszaka-sprawdzilismy-czy-polacy-boja-sie-agresji-ze-strony-migrantow-aa-5ACm-8bFW-TCJz.html>.

<sup>48</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 31. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 marca 2025 r. (drugi dzień obrad), wypowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Czesława Mroczyka, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Kadencja X, [https://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter10.nsf/0/F28AFDD24508C054C1258C5300774DF8/\\$File/31\\_b\\_ksi\\_azka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter10.nsf/0/F28AFDD24508C054C1258C5300774DF8/$File/31_b_ksi_azka_bis.pdf), s. 34.

<sup>49</sup> Na podstawie: *Przestępstwa kryminalne w Polsce. Policja podsumowała rok 2024*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/przestepstwa-kryminalne-w-polsce-policja-podsumowala-rok-2024> oraz A. Ambroziak, *Demagogia czy realne zagrożenie? Jak wygląda przestępczość cudzoziemców w Polsce*,

Paradoksalnie, według badania dotyczącego poczucia bezpieczeństwa wśród Polaków<sup>50</sup> przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), w ciągu ostatniej dekady widać tendencję wzrostu poczucia bezpieczeństwa (przypadającą na te same lata, kiedy rósł odsetek obcokrajowców mieszkających w Polsce). Pokazuje to wyraźny rozdźwięk między tym, jak Polacy oceniają bezpieczeństwo swoje i swoich bliskich, a jak pod kątem zagrożenia oceniają swoje miejsce zamieszkania i kraj.

Jedynie 4% Polaków uważa swoje miejsce zamieszkania za niebezpieczne, takie samo stanowisko na temat Polski wyraziło 10% ankietowanych. Jednocześnie aż 35% uznało, że obawia się, że może stać się ofiarą przestępstwa, tę samą obawę w odniesieniu do swoich bliskich wyraziło aż 44% badanych. Wyniki te pokazują niespójności, które są rzeczą naturalną nie tylko w badaniach, ale przede wszystkim w życiu społecznym. Jednoczesna pozytywna ocena bezpieczeństwa w kraju nie musi oznaczać braku strachu przed przestępczością i obawy o bezpieczeństwo bliskich. Odczuwany przez część Polaków strach przed przestępczością (w tym przestępczością ze strony cudzoziemców) może nie być powiązany z realną skalą tego zjawiska<sup>51</sup>.

Ze względu na niski poziom przestępczości wśród migrantów w Polsce wprowadzanie i stosowanie nowych narzędzi, które miałyby zmniejszyć napływ migrantów do Polski, trudno uznać za potencjalnie skuteczny sposób podniesienia bezpieczeństwa w Polsce. Tym bardziej nie ma także podstaw, by uznać, że regulacja taka podniosłaby odczuwane przez Polaków poczucie bezpieczeństwa.

Osoby posiadające Kartę Polaka mogłyby zostać objęte oddziaływaniem regulacji w przypadku, jeżeli nie posiadają zezwolenia na pobyt stały lub czasowy. Jednie 1627 osób posiadających Kartę Polaka jest obywatelami państw UE, EFTA i EOG oraz Wielkiej Brytanii<sup>52</sup>. W przypadku wprowadzenia zakazu wjazdu dla obywateli państwa trzeciego, projektowana regulacja nie przewiduje wyjątku dla osób posiadających Kartę Polaka (objęcie wyjątkami przysługiwałoby takim osobom jedynie na podstawie posiadania zezwolenia na pobyt stały lub czasowy). Stawiałoby to pod znakiem zapytania realizację obowiązków państwa wobec posiadaczy Karty Polaka i wypełnianie funkcji przez te instytucje.

Obywatele Polski przebywający za granicą powyżej 12 miesięcy (poza państwami UE, EFTA, EOG oraz Wielką Brytanią) to około 8 tysięcy osób. W państwach tych przebywa także trudna do ustalenia liczba turystów<sup>53</sup>. Prawie 7,9 mln Polaków opuściło Polskę w 2024 r. (w charakterze turystów, wyjeżdżając na krótkie pobyty), w tym 350 tysięcy poza zewnętrzne granice UE w ruchu lądowym<sup>54</sup>.

<https://oko.press/demagogia-czy-realne-zagrozenie-jak-wyglada-przestepczosc-cudzoziemcow-w-polsce>.

<sup>50</sup> *Bezpieczeństwo publiczne w doświadczeniach i ocenie Polaków*, CBOS, Komunikat z badań nr 49/2023, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K\\_049\\_24.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_049_24.PDF).

<sup>51</sup> Por. M. Szafrńska, *Polityczna instrumentalizacja strachu przed przestępczością*, Toruń 2010.

<sup>52</sup> Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi na zapytanie udzielonej przez Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, op. cit.

<sup>53</sup> Powody tych trudności są liczne, przede wszystkim wyjazdy poza UE często odbywają się drogą lotniczą, z przesiadkami w innych krajach. Polacy często korzystają także z lotnisk położonych w innych państwach Unii Europejskiej.

<sup>54</sup> *Analizy i raporty statystyczne. Turystyka w 2024 r.*, op. cit., s. 103.

W przypadku wprowadzenia zakazu wjazdu dla obywateli państwa trzeciego można spodziewać się negatywnych konsekwencji dla Polaków przebywających w tym kraju lub planujących podróż do niego.

Już samo wejście w życie projektowanej regulacji (bez określania, obywatele których państw mieliby zakaz wjazdu do Polski) mogłoby spowodować zmianę postrzegania Polski w świecie. Dowodem na realność takiego scenariusza, jest niedawne zaostrenie polityki migracyjnej przez USA, które wywołało zmianę wizerunku tego państwa i idący za tym spadek przyjazdów turystów zagranicznych do USA szacowany jest na około 10%<sup>55</sup>. Spadek ten w dużej części nie jest skutkiem bezpośredniego działania wobec poszczególnych państw.

Projektowana regulacja ustanawia nową kompetencję dla organów administracji rządowej. Z tego powodu jej wpływ na społeczeństwo będzie pośredni. Po pierwsze, wpływ ustawy będzie zależny od wykorzystania wspomnianej kompetencji. Po drugie, ustawa może mieć pośredni, niemożliwy do precyzyjnego oszacowania, wpływ poprzez zmianę wizerunku Polski. Nakreślone powyżej zjawiska społeczne to kontekst, w którym funkcjonowałaby projektowana regulacja. Tworzą one obraz rzeczywistości społecznej, w ramach której ewentualne zastosowanie kompetencji do ustanawiania zakazu wjazdu oddziaływałoby na opisane powyżej obszary życia społecznego. W związku z tym należy zaznaczyć, że projektowana regulacja wiąże się z istotnym ryzykiem wywołania negatywnego wpływu w obszarach życia społecznego stanowiących społeczny kontekst dla projektowanych regulacji. Jednocześnie nie ma podstaw, by poprzeć pogląd, że projektowana regulacja w istotny sposób poprawi bezpieczeństwo (wewnętrzne lub zewnętrzne) Polski.

### C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu cieszyły się ponadprzeciętnym zainteresowaniem. Złożono 248 ankiet i zamieszczono 583 komentarzy.

Większość komentarzy pochodzących od osób wypowiadających się we własnym imieniu w negatywny sposób odnosiła się do projektu, podkreślając zagadnienia takie jak ryzyko retorsji czy negatywny wpływ regulacji na gospodarkę:

- „Inne kraje mogą zacząć wprowadzać ograniczenia dla mnie”<sup>56</sup>,
- „według ostatnich badań jednoznacznie wykazany został pozytywny wpływ pracy cudzoziemców na PKB Polski. Nie możemy sobie pozwolić na zaprzepaszczenie tego”<sup>57</sup>.

Mniej liczne były komentarze pozytywnie odnoszące się do regulacji, które i tak nierzadko wzmiankowały konieczność zagwarantowania odpowiedniej ochrony praw osób objętych oddziaływaniem regulacji: „Ustawa stanowi instrument szybkiego reagowania na kryzysy migracyjne lub zagrożenia bezpieczeństwa.

<sup>55</sup> A. Ryan, *March Arrivals Drop on Sentiment Impacts*, "Tourism Economics. An Oxford Economics Company, Research Briefing – US", <https://s3.amazonaws.com/tourism-economics/craft/TourismEconomics-OutlookUpdate-April2025.pdf>.

<sup>56</sup> ID ankiety: 39843 (pisownia oryginalna).

<sup>57</sup> ID ankiety: 41807.

Wymaga szczegółowego monitorowania skutków jej stosowania oraz precyzyjnego określenia gwarancji proceduralnych dla osób objętych restrykcjami”<sup>58</sup>.

14 komentarzy zostało złożonych przez organizacje trzeciego sektora. Przedstawiciel Stowarzyszenia na Rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego NOMADA zwrócił uwagę na liczne zagrożenia dla systemu prawnego, praw i wolności cudzoziemców oraz dla gospodarki, a przede wszystkim kwestionował cel wprowadzenia regulacji: „Obecnie wzmożona migracja nie przekłada się na zagrożenie porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Z dostępnych danych Policji i MS nie wynika, aby migranci odpowiadali za rażąco większą liczbę przestępstw, zwłaszcza Ci migranci przeciwko którym skierowany jest projekt ustawy. (...) Projekt doprowadzi do masowego i bezpodstawnego wszczynania kosztownych procedur administracyjnych w stosunku do osób, które w żaden sposób indywidualnie nie powodują zagrożenia dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego”<sup>59</sup>. Pozostałe organizacje społeczne także zwracały uwagę na brak uzasadnienia dla wprowadzenia takiej regulacji oraz potencjalne problemy związane z jej stosowaniem, takie jak kwestie kolizji z prawami człowieka czy koszty wdrażania ewentualnych zakazów.

Konsultacje społeczne tworzą obraz napięcia społecznego związanego z omawianym projektem (jak i samym przedmiotem ewentualnej regulacji). Choć wśród komentujących przeważają przeciwnicy projektu, to stanowiska obywateli są podzielone, a wyrażane w komentarzach stanowiska – często nacechowane emocjonalnie, włączając w to określenia obraźliwe, co może być wyrazem wspomnianego wyżej napięcia społecznego wokół zagadnienia migracji do Polski.

## VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Oceniając skutki ekonomiczne, należy wskazać trzy obszary, na które projekt może mieć wpływ. Są nimi rynek pracy, turystyka oraz współpraca gospodarcza. Rodzaj i skala skutków gospodarczych projektu uzależniona jest w dużej mierze od przyszłych rozporządzeń do przedmiotowej ustawy. Akty wykonawcze wskazywać mają bowiem państwa, których obywatele zostaną objęci czasowym zakazem wjazdu na terytorium RP. W zależności od wskazanych w rozporządzeniach państw, skutki te będą znacząco odmienne.

Pierwszym obszarem skutków gospodarczych projektu jest rynek pracy. Bezrobocie w Polsce od dwóch lat utrzymuje się na poziomie zbliżonym do 5% (5,2% w czerwcu 2025 r.)<sup>60</sup> i zgodnie z prognozami NBP w kolejnych dwóch latach powinno utrzymać się na zbliżonym poziomie<sup>61</sup>. Stosunkowo niskie bezrobocie oraz dodatkowo starzejące się społeczeństwo (czego skutkiem jest zmniejszająca się liczba osób w wieku produkcyjnym) mogą powodować w najbliższych latach trudności dla przedsiębiorców i rolników w pozyskaniu osób do pracy. Ograniczenie

<sup>58</sup> ID ankiety: 42560.

<sup>59</sup> ID ankiety: 42842.

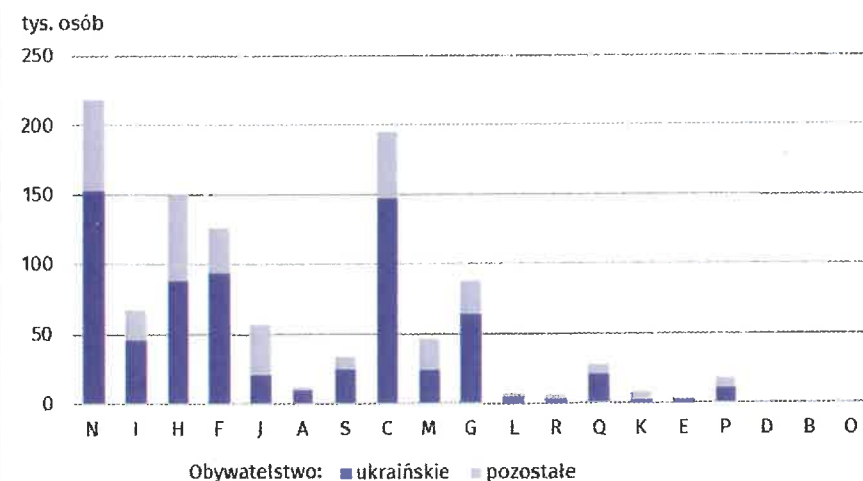
<sup>60</sup> GUS, [https://ssgk.stat.gov.pl/Rynek\\_pracy.html](https://ssgk.stat.gov.pl/Rynek_pracy.html).

<sup>61</sup> Wyniki Ankiety Makroekonomicznej NBP Runda: czerwiec 2025 r., [https://nbp.pl/wp-content/uploads/2025/06/2025Q2\\_SPFs.pdf](https://nbp.pl/wp-content/uploads/2025/06/2025Q2_SPFs.pdf).

wjazdu na teren RP dla cudzoziemców może ten problem pogłębić, zwłaszcza w branżach, w których cudzoziemcy są często angażowani do pracy.

Jak podaje GUS, na koniec 2024 r. liczba cudzoziemców wykonujących w Polsce pracę wyniosła 1064,1 tys. (obejmując zarówno umowy o pracę, jak i umowy zlecenia). Stanowiło to 6,8% w ogólnej liczbie wykonujących pracę<sup>62</sup>. Jest to niewątpliwie znaczący odsetek osób, które kształtują rynek pracy w Polsce. Projekt wprowadza potencjalne ograniczenia w zatrudnieniu cudzoziemców. Stanowi to kolejne utrudnienie m.in. dla przedsiębiorców w pozyskaniu pracowników, mając na uwadze uchwaloną niedawno ustawę o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>63</sup>. Wprowadzony czasowy zakaz wjazdu obywateli państw trzecich może spowodować dla przedsiębiorców oraz rolników trudności w pozyskaniu osób do pracy. Dotyczyć to może przede wszystkim takich branż jak przetwórstwo, budownictwo, transport oraz cały sektor rolnictwa. W tych obszarach gospodarki zatrudnienie cudzoziemców jest obecnie największe, co częściowo ilustruje wykres 1.

**Wykres 1. Cudzoziemcy wykonujący pracę według sekcji PKD 2007.**



C – Przetwórstwo przemysłowe;

F – Budownictwo;

G – Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle;

H – Transport i gospodarka magazynowa;

I – Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi;

J – Informacja i komunikacja;

N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca.

Źródło: GUS, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-w-grudniu-w-2024-r-,15,25.html>.

Najwięcej cudzoziemców wykonuje pracę w zakresie usług administrowania i działalności wspierającej, przetwórstwa przemysłowego oraz transportu i gospodarki magazynowej (zgodnie z klasyfikacją symboli sekcji PKD 2007). W przedstawionym zestawieniu nie ujęto właścicieli, współwłaścicieli i dzierżawców gospodarstw indywidualnych w rolnictwie (łącznie z pomagającymi członkami ich rodzin), a także osób wykonujących umowy o dzieło i pomocników rolnika. Wynika to ze sposobu pozyskiwania danych statystycznych przez GUS.

<sup>62</sup> Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce..., op. cit.

<sup>63</sup> Dz.U. 2025 poz. 621.

Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2024 r. obcokrajowcy wykonujący pracę w Polsce pochodzili z ponad 150 państw. Największą grupę stanowili Ukraińcy (67,1%) i obywatele Białorusi (11%). Mimo że obywatele pozostałych państw stanowili zdecydowanie mniejszy udział (po mniej, niż 3%) w tym zestawieniu, to w 2024 r. zaobserwowano dużą dynamikę liczby cudzoziemców wykonujących pracę w tej grupie. Dotyczy to przede wszystkim obywateli Kolumbii (zwiększenie liczby o 10,6 tys. osób, czyli o 200%), Filipin (zwiększenie o 5 tys. osób, czyli o 52%) oraz Indii (zwiększenie o 2,3 tys. osób, czyli o 12,1%)<sup>64</sup>.

Należy wskazać, że proponowany czasowy zakaz wjazdu dla cudzoziemców może niekorzystnie wpłynąć na możliwości pozyskania osób do pracy przez przedsiębiorców oraz rolników. Bardzo duże znaczenie będzie miało zatem to, wobec obywateli którego państwa zostanie zastosowany zakaz wjazdu.

Istotne jest również, że wskazane skutki gospodarcze na rynku pracy nie dotyczą tylko pracowników, czy zleceniobiorców, ale odnoszą się również do osób, które wykonują pracę osobiście na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (umowy B2B). W tym kontekście skutkiem ekonomicznym projektu jest również ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców.

Obawy związane z ograniczeniem możliwości pozyskania przez przedsiębiorców i rolników osób do pracy jako skutek wprowadzenia czasowego zakazu wjazdu na terytorium RP zostały licznie wyrażone w konsultacjach społecznych projektu<sup>65</sup>.

Drugim obszarem, na który projekt może mieć wpływ, jest turystyka, której udział w PKB jest obecnie na poziomie 5% i podejmowanych jest wiele działań mających na celu jego zwiększenie, aby przybliżyć się do średniej unijnej która wynosi 9%<sup>66</sup>. Turystyka stanowi zauważalny element polskiej gospodarki, przynosząc coraz większe korzyści ekonomiczne i przyczyniając się do rozwoju regionów i miast. Zakaz wjazdu na terytorium RP oznacza brak turystów z państwa objętego taką restrykcją. Jak podaje GUS, analizując bazę noclegową<sup>67</sup>, w 2024 r. liczba turystów ogółem wyniosła w Polsce 38,8 mln (więcej o 7,9% w stosunku do poprzedniego roku), z czego ponad 20% stanowili turyści z zagranicy (7,9 mln). Najlichnieszą grupę stanowili turyści z Niemiec (1,8 mln), następnie z Ukrainy (887,6 tys.) i Wielkiej Brytanii (692,4 tys.). Spośród pozostałych krajów najwięcej turystów przyjechało ze Stanów Zjednoczonych (557,2 tys.). Dużą grupę turystów zagranicznych w 2024 r. stanowili także turyści z Czech (410,2 tys.), Włoch (266,3 tys.) i Litwy (250,7 tys.)<sup>68</sup>. W odmiennym ujęciu dane dotyczące turystyki podaje

<sup>64</sup> *Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce...*, op. cit.

<sup>65</sup> ID ankiety: 214603, 215812, 219227, 221495, 221131, 223047, 225197, 220949, 218012, 218570 i 214360.

<sup>66</sup> Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoeczna/strategia-dla-polskiej-turystyki-trwaja-prace-nad-kluczowym-dokumentem,610512.html?mp=promo>.

<sup>67</sup> W statystykach uwzględniono dane z turystycznych obiektów noclegowych posiadających 10 lub więcej miejsc noclegowych.

<sup>68</sup> *Wykorzystanie turystycznych obiektów noclegowych w 2024 r.*, Główny Urząd Statystyczny, [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5494/18/3/1/wykorzystanie\\_turystycznych\\_obiektow\\_noclegowych\\_w\\_2024\\_r.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5494/18/3/1/wykorzystanie_turystycznych_obiektow_noclegowych_w_2024_r.pdf).

Ministerstwo Sportu i Turystyki<sup>69</sup>. Liczbę turystów zagranicznych w 2024 r. oszacowano na poziomie 19,7 mln. Większość turystów zagranicznych pochodziła z krajów niebędących państwami trzecimi w rozumieniu projektu. Jednocześnie największą dynamikę wzrostu zanotowano wśród przyjazdów turystów z Chin (o 51,3%), Indii (o 51%) oraz Zjednoczonych Emiratów Arabskich (o 39,6%)<sup>70</sup>, czyli właśnie z państw trzecich.

Podobnie jak w przypadku rynku pracy, skala ograniczenia wpływów z turystyki zależy przede wszystkim od państwa, którego obywatele zostaną objęci zakazem wjazdu. Zmniejszenie wpływów z turystyki przez uszczuplenie wpływów w sektorze HoReCa (obejmującego hotele, restauracje, catering, kawiarnie i inne lokale gastronomiczne) może wynikać bezpośrednio z wprowadzenia przedmiotowej restrykcji, ale również być efektem przekonania potencjalnych turystów z zagranicy o niechęci naszego państwa do cudzoziemców. Spostrzeżenia takie wyrażone zostały również w konsultacjach społecznych projektu<sup>71</sup>.

Trzecim obszarem skutków ekonomicznych jest współpraca gospodarcza z obywatelami państw trzecich. Dotyczyć to może zarówno partnerów biznesowych, jak i klientów. Czasowy zakaz wjazdu na teren RP dla kontrahenta oznaczać będzie dla obu stron pogorszenie stosunków, a niekiedy nawet zerwanie współpracy i utratę rynku zbytu lub zaopatrzenia. Również inwestycje realizowane przez takich obywateli państw trzecich byłyby zagrożone. Tego typu ryzyko dostrzeżone zostało również w konsultacjach społecznych projektu<sup>72</sup>. Analogicznie, jak we wcześniejszych przypadkach, skala tego zjawiska uzależniona jest jednak od tego, obywatele których z państw trzecich zostaną objęci zakazem wjazdu.

## VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W uzasadnieniu projektu oraz załączonym do niego DSR, w odniesieniu do skutków finansowych wskazano, że projektowana ustawa nie pociąga za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Należy rozważyć skutki finansowe proponowanej zmiany w kontekście wpływu na sektor finansów publicznych, w szczególności na budżet państwa z kilku powodów. Po pierwsze, Wnioskodawcy proponują nałożyć nowe zadania na Straż Graniczną, tj. formację przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji, której finansowanie odbywa się z budżetu państwa w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne. Po drugie, Wnioskodawcy proponują nałożyć zadanie na Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, tj. centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

<sup>69</sup> Opracowanie Departamentu Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki na podstawie badań statystycznych prowadzonych przez GUS-MSiT-NBP.

<sup>70</sup> Ministerstwo Sportu i Turystyki, [https://turystyka.gov.pl/badania-i-komunikaty/pdf-viewer?address=https%3A%2F%2Fapi.turystyka.gov.pl%2Fadministration%2Fassets%2Fmedia-files%2F1742971752707%2FCharakterystyka\\_przyjazdow\\_do\\_Polski\\_w\\_2024-25.03.2024.pdf](https://turystyka.gov.pl/badania-i-komunikaty/pdf-viewer?address=https%3A%2F%2Fapi.turystyka.gov.pl%2Fadministration%2Fassets%2Fmedia-files%2F1742971752707%2FCharakterystyka_przyjazdow_do_Polski_w_2024-25.03.2024.pdf).

<sup>71</sup> ID ankiety: 217179, 215673 i 219110.

<sup>72</sup> ID ankiety: 222351.

przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu będącego urzędem administracji rządowej, którego działalność jest finansowana ze środków budżetu państwa w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Wnioskodawcy proponują także nałożyć na Straż Graniczną nowe zadanie polegające na weryfikacji w zakresie uprawnień do wjazdu oraz wydawania odmowy wjazdu lub natychmiastowego wydalenia obywatela państwa trzeciego w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że nie spełnia on warunków wjazdu określonych w proponowanych rozwiązaniach prawnych. Można ocenić, że wspomniane zadanie mieści się w profilu i specyfice działania tej służby. Z kolei Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców Wnioskodawcy proponują uczynić organem odwoławczym na odmowę wjazdu, co także mieści się w kompetencjach tego organu.

Należy zauważyć, że Wnioskodawcy nie rozważają, czy realizacja proponowanych regulacji prawnych może być przeprowadzona w oparciu o istniejące rozwiązania techniczne oraz czy wymagałaby zwiększenia zasobów kadrowych. Można zatem przypuszczać, w oparciu o przyjęte przez Wnioskodawców założenie o braku wpływu projektu na budżet państwa, że w ich ocenie realizacja projektowanych zmian zostanie sfinansowana w ramach limitów wydatków będących w dyspozycji poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych.

Wydaje się, że oceniając skutki finansowe projektu dla sektora finansów publicznych nie można wykluczyć ryzyka wzrostu kosztów działalności formacji Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców w związku z projektowanymi zmianami na takim poziomie, który mógłby oznaczać konieczność poniesienia dodatkowych wydatków z części 42 budżetu państwa – Sprawy wewnętrzne, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, zarówno w zakresie środków będących w dyspozycji Komendanta Głównego Straży Granicznej, jak i w zakresie środków będących w dyspozycji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

W kontekście powyższych uwag należy jednak stwierdzić, że generalnie nie można wskazać skali wpływu proponowanej regulacji na budżet państwa. Niemniej jednak należy oczekiwać, że wynikające z projektu zmiany zostaną w pierwszej kolejności poniesione w ramach obowiązujących limitów budżetowych. Jakkolwiek nie można wykluczyć ryzyka, że skala kosztów ponoszonych na realizację projektowanych zmian będzie wymagała zwiększenia limitów wydatków budżetowych będących w dyspozycji poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych w oparciu o obowiązujące rozwiązania prawne.

W toku konsultacji społecznych uczestnicy zwracali uwagę na nieadekwatne przedstawienie przez Wnioskodawców skutków finansowych projektu, m.in. wskazując, że zakres obowiązków Służby Granicznej zdecydowanie wzrasta – co musi wygenerować dodatkowe koszty budżetowe, zaś Urząd do Spraw Cudzoziemców musi ponieść koszty proceduralne, czego projekt nie ujmuje. Stąd nawet jeśli bezpośrednie skutki są trudne do oszacowania, to pominięcie tego ryzyka w ocenie finansowej jest błędem<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Zob. ID ankiety: 214880, a także 218013, 222506, 218571, 214339, 215813, 221496.

## IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

## X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt, określając znacznie węższy (w stosunku do aktualnego stanu prawnego) katalog osób uprawnionych do wjazdu na terytorium RP, przyczyni się do zwiększenia obciążeń administracyjnych Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej (w zakresie dokonywanych kontroli i czynności związanych z odmową wjazdu). Realizacja założeń projektu wiąże się z wprowadzeniem kontroli na (wszystkich lub wybranych granicach wewnętrznych), co również zwiększa nakład pracy funkcjonariuszy Służby Granicznej i generować będzie większe zaangażowanie kadrowe. Ten element projektu został szerzej omówiony w pkt VIII opinii, przy czym precyzyjne określenie skali obciążeń administracyjnych jest trudne do oszacowania bez sprecyzowania w formie rozporządzenia Rady Ministrów.

W zakresie skutków społecznych nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych. Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje też zmiany obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców.

## XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanych rozwiązań będzie przyznanie Radzie Ministrów upoważnienia do wprowadzenia czasowego (na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia) zakazu wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli lub określonych kategorii obywateli wskazanych państw trzecich. W opinii BEOS niektóre przepisy projektu nasuwają wątpliwość co do zgodności z prawem Unii Europejskiej, a część jest niezgodna z obowiązującymi unijnymi aktami prawnymi. Projekt budzi również liczne zastrzeżenia legislacyjne dotyczące przede wszystkim wzajemnej relacji projektowanego aktu do innych, obowiązujących aktów prawnych (i niejednokrotnie wzajemnej sprzeczności ze wskazanymi aktami prawnymi), dużej ogólności projektu czy braku przepisów przejściowych. Projektowana ustawa budzi również wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 3 EKPC oraz z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r.

2. Skutki społeczne: Migracja jest jednym ze zjawisk, które są kluczowe dla przemian demograficznych Polski, a jej skala sprawia, że oddziałuje ona na większość istotnych obszarów życia społecznego. Projektowana regulacja może w sposób pośredni oddziaływać na liczne grupy i obszary życia społecznego, lecz jej oddziaływanie będzie zależało od sposobu i skali stosowania projektowanej ustawy. Intensywne zaostrzanie polityki migracyjnej mogłoby pogłębić kryzys demograficzny, a pośrednim wpływem takich działań mógłby być także kryzys branży turystycznej,

utrudnienia dla Polaków przebywających za granicą i ograniczenie możliwości korzystania z Karty Polaka, jak również wzrost niechęci społeczeństwa ukierunkowany na grupy osób zdefiniowane w ustawie.

3. Skutki gospodarcze: Projekt może mieć wpływ na rynek pracy, turystykę oraz współpracę gospodarczą. Ograniczenie wjazdu na teren RP dla cudzoziemców może powodować trudności dla przedsiębiorców i rolników w pozyskiwaniu osób do pracy, zwłaszcza w branżach, w których cudzoziemcy są licznie angażowani. Ograniczenie wjazdu cudzoziemców na terytorium RP oznacza również brak turystów z państwa, którego dotyczy zakaz i tym samym uszczuplenie wpływów w sektorze HoReCa. Ponadto projekt może utrudnić lub uniemożliwić międzynarodową współpracę gospodarczą powodując dla przedsiębiorców utratę rynku zbytu lub zaopatrzenia. Rodzaj i skala skutków gospodarczych uzależniona jest w dużej mierze od aktów wykonawczych do projektu. Rozporządzenia bowiem mają określać państwa, których obywatele zostaną objęci czasowym zakazem wjazdu na terytorium RP. W zależności od wskazanych w rozporządzeniach państw, skutki te mogą być znacząco odmienne.

4. Skutki finansowe: Projektowane przepisy mogą oddziaływać na sektor finansów publicznych, w szczególności na budżet państwa. Jeśli proponowane regulacje w praktyce przyczynią się do wzrostu obowiązków realizowanych przez Straż Graniczną, jako formacji chroniącej granicy państwowej, kontrolującej ruch graniczny oraz zapobiegającej i przeciwdziałającej nielegalnej migracji, i Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jako jednostki obsługującej centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, to konieczne może być poniesienie dodatkowych wydatków w ramach wydatków budżetowych części 42 budżetu państwa – Sprawy wewnętrzne będących w dyspozycji poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza rozwiązań przyjmowanych w wybranych państwach OECD i UE wskazuje, że możliwość wprowadzenia czasowego, generalnego zakazu wjazdu dla określonych kategorii cudzoziemców występuje głównie w systemach prawnych spoza Unii Europejskiej. Zarówno Stany Zjednoczone, jak i Norwegia dysponują instrumentami prawnymi pozwalającymi na odmowę wjazdu z przyczyn politycznych lub bezpieczeństwa w przypadku określonych grup, bez konieczności uprzedniej indywidualnej oceny każdej sprawy, choć z zachowaniem wyjątków i mechanizmów kontroli.

Niektóre państwa graniczne UE (Polska, Litwa, Łotwa, Estonia) zastosowały restrykcje wobec obywateli Federacji Rosyjskiej, wprowadzając je w formie krajowych środków wykonawczych i z zachowaniem katalogów wyjątków, przy czym odmowa wjazdu nie wynika wyłącznie z obywatelstwa.

W państwach członkowskich UE, jak Niemcy, Francja, Hiszpania czy Włochy, brak jest analogicznych podstaw do wprowadzenia generalnego zakazu wjazdu z uwagi na wymogi wynikające z prawa unijnego, w tym obowiązek indywidualnej oceny

sytuacji każdego cudzoziemca. Z kolei przekazywanie cudzoziemców do innego państwa UE odbywa się na podstawie umów o readmisji lub w ramach procedury Dublin. Uproszczone mechanizmy współpracy w zakresie przekazywania cudzoziemców, takie jak tzw. Seehofer Deal w Niemczech, były stosowane w ograniczonym zakresie i kwestionowane przez sądy administracyjne w Niemczech.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Ilona Szczepańska-Kulik, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

*/podpisano elektronicznie/*



# SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 30 lipca 2025 r.

BSA II.021.50.2025

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. SPS-III.020.176.13.2025  
Data wpływu 30.07.2025r.

Pan  
Dariusz Salamończyk  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 lipca 2025 r., znak: SPS-III.020.176.6.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**.

*Z poważaniem,*

dr hab. Małgorzata Manowska  
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



**Uwagi Sądu Najwyższego  
do poselskiego projektu ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw  
trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

**I. Uwagi ogólne:**

1. Niniejsza opinia dotyczy poselskiego projektu ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który został przesłany Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 8 lipca 2025 r., nr SPS-III.020.176.6.2025 (doreczonym w dniu 8 lipca 2025 r.).
2. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy przewiduje wprowadzenie czasowego zakazu wjazdu dla obywateli państw niebędących państwem członkowskim Unii Europejskiej, państwem członkowskim Europejskiego Porozumienia Wolnego Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w przypadku realizacji zobowiązań międzynarodowych lub w przypadku gdy pobyt tych osób na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, dla zdrowia publicznego.
3. Przedstawiona do opiniowania ustawa ma na celu wprowadzenie „efektywnych ram prawnych” umożliwiających szybką reakcję państwa na zagrożenia wynikające z napływu nielegalnych imigrantów (s. 2 uzasadnienia projektu). W ocenie projektodawców „obowiązek natychmiastowego wydalenia w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w ustawie jest (...) instrumentem niezbędnym dla skutecznej ochrony granic i szybkiego eliminowania potencjalnych zagrożeń” (s. 3 uzasadnienia projektu).
4. Zgodnie z zamierzeniem projektodawcy podstawę do wprowadzenia wskazanego w projekcie zakazu ma stanowić rozporządzenie Rady Ministrów wydane na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.
5. Odnosząc się do treści opiniowanego projektu, już na wstępie należy zaznaczyć, że z uwagi na treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2024 r., poz. 622 t.j.) zakres uwag stanowiących treść opinii ogranicza się do materii prawa sądowego oraz aspektów legislacyjnotechnicznych. W powołanym wyżej przepisie ustawodawca ograniczył bowiem powierzoną Sądowi Najwyższemu kompetencję do opiniowania aktów prawnych wskazując, że przedmiot opiniowania przez Sąd Najwyższy mogą stanowić projekty ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także inne projekty ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego (*por. K. Szczucki, Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, WKP 2021, komentarz do art. 1, teza 17*). Należy wskazać, że w odniesieniu do analizowanego projektu ustawy znacząca część proponowanej regulacji wykracza poza wskazane wyżej przesłanki stosowania przepisu art. 1 pkt 4 ustawy o Sądzie Najwyższym. Projekt ten w zakresie, w jakim dotyczy wprowadzanej procedury postępowania z osobami objętymi zakazem wjazdu stanowi inicjatywę legislacyjną, która odnosi się do kwestii nie przekładających się na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. W przedłożonej do opiniowania ustawie pośród rozwiązań o charakterze proceduralnym wskazano bowiem na funkcjonariuszy Straży Granicznej jako podmioty uprawnione do podejmowania decyzji o odmowie wjazdu oraz

o wydaleniu osoby objętej zakazem oraz na Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organ właściwy do rozpoznania odwołania od tych decyzji (projektowany art. 4, art. 5 i art. 6).

6. Zawęży to zakres opinii do kilku zasygnalizowanych poniżej kwestii, odnoszących się do proponowanego brzmienia art. 8 – przewidującego orzeczenie kary grzywny do 100 000 zł oraz wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu na okres 5 lat wobec obywatela państwa trzeciego, który naruszy zakaz wjazdu wskazany w projekcie ustawy – oraz art. 9 określającego termin wejścia w życie projektowanej ustawy.
7. Przedłożony do zaopiniowania **projekt w zakresie, o którym mowa w pkt 6 wymaga dalszych prac legislacyjnych.**

## II. Uwagi szczegółowe:

### a. Przesłanki podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego.

Wyjściowe znaczenie dla oceny projektowanej regulacji powinna mieć ocena przesłanek podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy. Metodologię podejmowania decyzji o przygotowaniu projektu aktu normatywnego reguluje § 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016, poz. 238 t.j., cyt. dalej jako z.t.p.). Przepis ten zawiera usystematyzowany zbiór zasad dotyczących sposobów prowadzenia prac legislacyjnych.

Jedną z nich jest przeprowadzenie analizy aktualnego stanu prawnego. Jak podkreśla się w literaturze, należy wówczas zapoznać się ze wszystkimi obowiązującymi w danej dziedzinie regulacjami prawnymi i opisać je. Przedmiotem analizy regulacji zawartych w obowiązujących aktach normatywnych powinny być takie zagadnienia, jak: techniczna poprawność, skuteczność, kosztowność, stopień społecznej akceptacji dotychczasowej regulacji. Dzięki takiej analizie można ustalić wady dotychczasowych rozwiązań i ich przyczyny, a to może stać się punktem wyjścia dla dalszych prac legislacyjnych (G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, WK 2016, komentarz do § 1, teza 6).

Wymóg ten nie został w pełni zrealizowany w przedstawionym do zaopiniowania projekcie. Jak wynika z treści uzasadnienia projektu, nie zostały poddane kompleksowej analizie w szczególności regulacje prawne zawarte w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2024, poz. 769 t.j.). Tymczasem, odnosząc się do kwestii objętych zakresem projektowanego art. 8, nie sposób zbagatelizować unormowań zawartych w art. 465 tej ustawy (tj. ustawy o cudzoziemcach) wskazującym konsekwencje prawne związane z pozostawianiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez cudzoziemca i niewykonywaniem przez niego obowiązków ustawowych (tj. przykładowo, gdy: przebywa on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie posiadając do tego tytułu prawnego, (pkt 1); nie wykonuje obowiązku opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie wyznaczonym w decyzji o zobowiązaniu go do powrotu lub w decyzji o przedłużeniu terminu dobrowolnego wyjazdu, (pkt 6); wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego i nie opuszcza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po upływie okresu pobytu określonego w tym zezwoleniu (pkt 9)). W tym kontekście nie można również pominąć, że poza wskazanym wyżej unormowaniem ustawa o cudzoziemcach poświęca szereg przepisów regulacjom odnoszącym się do odmowy wjazdu, zakazu wjazdu i wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. I tak odmowę wjazdu reguluje art. 28 i art. 41 ustawy o cudzoziemcach, a w dziale VIII tej ustawy szczegółowo unormowano zagadnienie kontroli

legalności pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zobowiązanie cudzoziemca do powrotu.

#### **b. Uzasadnienie projektu.**

W doktrynie powszechnie podkreśla się istotną rolę, jaką pełni uzasadnienie. Przede wszystkim służy ujawnieniu intencji prawodawcy i jest jednym z mechanizmów kontroli społecznej, umożliwiając pośrednie uczestnictwo ogółu obywateli danego państwa w procesie rządania państwem (zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, WK 2016). Rzetelne sporządzanie uzasadnień do projektów ustaw nie tylko podnosi jakość uchwalanych ustaw, ale również umożliwia weryfikację założonych celów projektu i projektowanych rozwiązań legislacyjnych.

Wymóg ten nie został w pełni zrealizowany w przedstawionym do zaopiniowania projekcie w zakresie odnoszącym się do wprowadzenia art. 8 do porządku prawnego.

Zgłoszona propozycja brzmienia tego przepisu w sposób istotny ingeruje w sferę praw i wolności jednostki, a zatem powinna być wnikliwie i przekonująco umotywowana. Tymczasem w uzasadnieniu projektu ustawy odnosząc się do treści tego przepisu projektodawca ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że „proponowane przepisy zakładają sankcje karne za naruszenie zakazu wjazdu, poprzez karę grzywny do 100 000 zł oraz wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu do 5 lat” (s. 3 uzasadnienia projektu). Uniemożliwia to poznanie argumentów przemawiających za implementowaniem tego przepisu do porządku prawnego.

W dalszej kolejności wskazać należy, że zarówno przed podjęciem decyzji o dekryminalizacji bądź modyfikacji penalizacji, jak i decydując się na poszerzenie zakresu penalizacji, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych. Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu ustawy, na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani opisany powyżej bilans przesłanek mających uzasadniać poszerzenie katalogu zachowań karalnych o czyny opisane w projektowanym art. 8.

Wskazane braki stanowią przykład naruszenia zasad racjonalnej legislacji. W poważnym stopniu utrudniają dokonanie oceny projektu, podając w wątpliwość zasadność wprowadzenia projektowanego art. 8 do porządku prawnego w proponowanym przez projektodawcę kształcie.

Z kolei odnosząc się do projektowanego brzmienia art. 9 opiniowanej ustawy – przewidującego wejście w życie wskazanych w niej regulacji z dniem następującym po dniu ogłoszenia – należy zwrócić uwagę na wymóg zawarty w § 12 pkt 2 z.t.p. Przepis ten stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy musi spełniać wymagania określone w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów, a w szczególności (jak wskazuje się w pkt 2 tego paragrafu uzasadnienia projektu ustawy) powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia. Tymczasem w uzasadnieniu projektu odnosząc się do tej kwestii wskazuje się jedynie, że „proponowany termin wejścia w życie ustawy jest w pełni uzasadniony i odpowiedni z uwagi na potrzebę przyjęcia proponowanych zmian, w szczególności wymaga tego ważny interes państwa wymaga, zaś zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” (s. 5 uzasadnienia projektu).

#### **c. Zasada jasności - wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu na okres do 5 lat - projektowany art. 8.**

Stosownie do treści § 6 z.t.p. przepisy ustawy redaguje się tak, aby jednoznacznie (precyzyjnie) i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje

prawodawcy. Skuteczność prawa, zakładana w modelu racjonalnego tworzenia prawa, zależy m.in. od jego odbioru przez adresatów, a to stawia przed ustawodawcą obowiązek takiego formułowania treści przepisu, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z niego tę treść, którą zawarł w nim prawodawca (G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, WK 2016, komentarz do § 6, t. 5 i t. 5.1.; zob. H. Duszka-Jakimko, B. Kozicka, *Jasność prawa a (nie)przejrzystość języka prawnego*, PPP 2018, nr 1, s. 9-20). Co więcej, zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że powinny być one tak zredagowane, by nie tylko ich adresaci nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis i by wiedzieli, jak ustawodawca nakazuje im się zachować, ale również by organy, które będą je stosowały, nie miały wątpliwości co do ich interpretacji (G. Wierczyński [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, ABC 2003, komentarz do § 6, t. 2 i 3). Na istotną rangę tej reguły wskazuje również fakt, że stanowiła ona przedmiot wielokrotnych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, w których podkreślał on, że niepewność co do treści nakładanych przez prawo obowiązków, spowodowana niestaranną stanowi sytuację niedopuszczalną (por. wyrok TK z 14.09.2001 r., sygn. SK 11/00, OTK 2001/6/166, LEX nr 49155; wyrok TK z 30.10.2001 r., sygn. K 33/00, OTK 2001/7/217, LEX nr 49538; wyrok TK z 30.04.2004 r., sygn. K 32/03, OTK-A 2004/3/22, LEX nr 107956).

W tym kontekście rodzi obawy proponowany sposób sformułowania art. 8 w zakresie, w jakim projektodawca przewiduje możliwość orzeczenia przez sąd sankcji karnej w postaci „wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu do 5 lat”.

Zwrócić trzeba bowiem uwagę, że zgodnie z proponowanym przez projektodawcę brzmieniem art. 8: „Obywatel państwa trzeciego, który naruszy zakaz wjazdu, podlega: 1) karze grzywny do 100 000 zł, 2) wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu na okres do 5 lat”. Natomiast w uzasadnieniu projektu, odnosząc się do treści tego przepisu jedynie ogólnie wskazano, że „proponowane przepisy zakładają sankcje karne za naruszenie zakazu wjazdu, poprzez karę grzywny do 100 000 zł oraz wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu do 5 lat”, sugerując tym samym, że taki status (tj. sankcji karnych) posiadają obie wskazane w projektowanym pkt 1 i pkt 2 tego przepisu konsekwencje związane z naruszeniem przez obywatela państwa trzeciego zakazu wjazdu. Nadto jednocześnie nie sprecyzowano jaką postać, tj. kary czy środka karnego, ma wskazane w punkcie art. 8 pkt 2 „wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu do 5 lat”.

Tymczasem posłużenie się pojęciem „sankcja karna” może oznaczać nie tylko samo zagrożenie karą przewidziane przez ustawodawcę w przypadku realizacji znamion określonego typu czynu zabronionego, ale „sankcję karną” postrzegać można również jako sumę ujemnych konsekwencji naruszenia normy. Wówczas kara stanowić będzie zasadniczy, ale nie jedyny element sankcji karnej. Tym samym w zakres pojęcia „sankcja karna” wchodzić będą „wszelkie instrumenty reakcji prawnej, które jako suma stanowią dopiero tę szczególną formę reakcji państwa na fakt przełamania normy sankcjonującej” (P. Burzyński, *Ustawowe określenie sankcji karnej*, *Oficyna* 2008, s. 158 i n.), a zatem także środki karne.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie sposobu sformułowania art. 8 nie sposób rozstrzygnąć, jaki charakter tj. kary czy środka karnego w zamierzeniu projektodawcy, miałyby mieć wskazane w punkcie 2 „wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu do 5 lat”. Nie można wywnioskować tego również z treści uzasadnienia projektu, skoro projektodawca w jego ramach ogranicza się jedynie do ogólnego stwierdzenia, że „proponowane przepisy zakładają sankcje karne za naruszenie zakazu wjazdu, poprzez karę grzywny do 100 000 zł oraz wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu do 5 lat”.

Wątpliwości pogłębia fakt, że na gruncie obowiązujących przepisów zawartych w ustawie o cudzoziemcach – tj. akcie prawnym regulującym również kwestie dotyczące wydalenia

cudzoziemca z terytorium RP i zakazu jego wjazdu – nie nadaje się statusu kary bądź środka karnego ani wydaleniu z terytorium RP ani zakazowi ponownego wjazdu na teren RP.

#### **d. Zasada proporcjonalności jako granica karania.**

Zasadność opiniowanych zmian należy również szczegółowo ocenić przez pryzmat zasady proporcjonalności jako granicy karania. Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, to składają się nań trzy elementy: zasada przydatności, zasada konieczności oraz zasada proporcjonalności w ścisłym słowa znaczeniu. Zarówno dla kryminalizacji, jak i ustanowienia wymiaru kary i środków karnych istotne jest, aby spełnione zostały wszystkie wymienione wyżej przesłanki (zob. wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 188; orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995 r. cz. I, poz. 12 oraz orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK 1993 r., cz. I, poz. 2).

Zasada proporcjonalności wymaga, aby ustawodawca ustalał represję karną w sposób racjonalny i odniesiony do konkretnych celów kary lub środka karnego oraz by efekty regulacji pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej należy nadto udowodnić, że istniejące już środki nie są wystarczające dla realizacji dyrektyw wymiaru kary i środków karnych. Jeśli zatem chodzi o ustanowienie właściwego poziomu reakcji karnej oraz wzmocnienie ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, to należy rozważyć, czy założeń tych nie można osiągnąć już w obecnym stanie prawnym, ewentualnie poprzez użycie innych, względniejszych metod.

Z treści § 28 z.t.p. wynika, że powody kryminalizacji muszą być poważnie uzasadnione, a ocenę celowości kryminalizacji musi poprzedzać rozważenie wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym (np. w postaci kar pieniężnych bądź porządkowych), a nawet cywilnoprawnym (zob. J. K. Warylewski [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wydawnictwo ABC 2003). A zatem trzeba rozważyć czy sięgnięcie po sankcje karne jest zasadne patrząc z perspektywy zasady *ultima ratio* prawa karnego. Jednocześnie należy brać pod uwagę skuteczność przepisów, która jest determinowana m.in. przez realne możliwości ich egzekucji oraz społeczne koszty wymiaru sprawiedliwości karnej (zob. J. K. Warylewski [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Wydawnictwo ABC 2003, komentarz do § 28, teza 14). Tym samym decydując się na poszerzenie zakresu penalizacji, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych.

Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani opisany powyżej bilans przesłanek mających uzasadniać poszerzenie katalogu zachowań karalnych o treść art. 8. Co więcej, uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nie przedstawia żadnych argumentów, ani danych statystycznych, które miałyby wskazywać wyraźnie na konieczność takiej zmiany legislacyjnej.

Odnosząc powyższe uwagi do opiniowanego rozwiązania (projektowany art. 8) w dalszej kolejności należy podnieść, że projektodawca nie tylko nie wykazał racjonalnej potrzeby („konieczności”) ukształtowania nowego typu czynu zabronionego, ale również nie wskazał w uzasadnieniu projektu konkretnych argumentów przemawiających za potrzebą unormowania tej kwestii w takiej formie.

Zastrzeżenia budzi również szeroki zakres kary grzywny wskazany w opiniowanym przepisie. Wprowadzenie rozwiązania kształtującego wymiar kary grzywny w wysokości do 100 000 zł budzi wątpliwość co do ukształtowania jej zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz stwarza może poważne trudności praktyczne, z którymi będą musiały się zmierzyć organy stosujące prawo. Co prawda, ustawodawca ma pełną legitymację demokratyczną do kształtowania sankcji karnych, jednak powinien on uprawdopodobnić, że zabieg taki nie

narusza standardów konstytucyjnych. Tymczasem projektodawca nie przytacza żadnych danych empirycznych, które wskazywałyby potrzebę wprowadzenia tak represyjnej regulacji. Dla oceny projektowanego rozwiązania nie bez znaczenia jest również okoliczność, że na gruncie art. 465 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach osoba, która przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie posiadając do tego tytułu prawnego (pkt 1) albo która nie wykonuje obowiązku opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie wyznaczonym w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu lub w decyzji o przedłużeniu terminu dobrowolnego wyjazdu (pkt 6) podlega odpowiedzialności za wykroczenie zagrożone karą grzywny w wysokości do 5 000 zł (art. 24 § 1 k.w.).

Z przedstawionych powyżej względów proponowane rozwiązania nie wydają się spełniać wymogu proporcjonalności, co jest podstawowym wymogiem zgodności z Konstytucją. W tym kontekście ponownego rozważenia wymaga projektowany kształt art. 8.

**e. Brzmienie przepisu karnego dopuszczającego alternatywnie (lub kumulatywnie) kilka rodzajów kar oraz sposób określenia środków karnych w przepisie karnym.**

Ze względów natury legislacyjno-technicznej projektowany art. 8 powinien zostać zmodyfikowany stosownie do treści § 79 z.t.p. wskazującego zasady, według których tworzy się przepis karny dopuszczający alternatywnie (lub kumulatywnie) kilka rodzajów kar oraz określa się środki karne. Projektowane rozwiązanie nie spełnia bowiem wymogów dla sformułowania sankcji przewidzianych w § 79 z.t.p.

Zgodnie z proponowanym przez projektodawcę brzmieniem art. 8: „Obywatel państwa trzeciego, który naruszy zakaz wjazdu, podlega: 1) karze grzywny do 100 000 zł, 2) wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu na okres do 5 lat”. Natomiast w uzasadnieniu projektu, odnosząc się do treści tego przepisu projektodawca wskazuje jedynie, że „proponowane przepisy zakładają sankcje karne za naruszenie zakazu wjazdu, poprzez karę grzywny do 100 000 zł oraz wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zakazem ponownego wjazdu do 5 lat”.

Tymczasem w myśl § 79 ust. 1 z.t.p. „przepisowi wyznaczającemu sankcję karną, dopuszczającemu alternatywnie kilka rodzajów kar, nadaje się brzmienie: 1) „... podlega karze ... albo karze ...” (jeśli dopuszcza się tylko jedną z wymienionych kar); 2) „... podlega karze ... albo karze ... albo obu tym karom łącznie” (jeśli dopuszcza się nawet obie z wymienionych kar). Z kolei zgodnie z ust. 2 § 79 z.t.p.: „Przepisowi wyznaczającemu sankcję karną, dopuszczającemu kumulatywnie kilka rodzajów kar, nadaje się brzmienie: 1) „... podlega karze ... i karze ...” (jeśli kumulatywność jest obligatoryjna); 2) „... podlega karze ..., obok kary ... można wymierzyć karę ...” (jeśli kumulatywność jest fakultatywna)”. Co się tyczy środków karnych, to treść ust. 3 § 79 z.t.p. jednoznacznie wskazuje, że: „W przepisie karnym określa się środki karne, które mają być orzeczone w razie popełnienia czynu zabronionego: 1) jeżeli czyn ten jest przestępstwem – tylko w przypadku, gdy obligatoryjne albo fakultatywne orzeczenie danego środka karnego nie wynika z przepisów części ogólnej Kodeksu karnego albo gdy zamiarem prawodawcy jest wyłączenie jego stosowania i odmienne uregulowanie określonego przypadku; 2) jeżeli czyn ten jest wykroczeniem – zawsze w przypadku, gdy zamiarem prawodawcy jest, by określony środek karny był orzekany, przy czym w przepisie karnym należy wskazać, czy orzeczenie to jest obligatoryjne, czy fakultatywne; w przypadku obowiązku naprawienia szkody określa się nadto sposób jej naprawienia”.

Należałoby zatem zasugerować by projektodawca, o ile zdecyduje się na pozostawienie art. 8 w ramach projektowanej regulacji, rozważył dokonanie jego modyfikacji zgodnie z zasadami wynikającymi z treści § 79 z.t.p.

### III. Podsumowanie

Podsumowując należy wskazać, że przedłożony do zaopiniowania **projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych we wskazanym w opinii zakresie.**



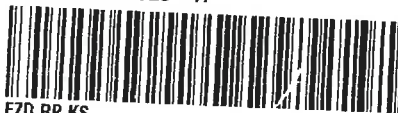
RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 07.08. 2025 r.

1001-1.0280.220.2025

dot. SPS-III.020.176.6.2025

RPW/27186/2025-1P



EZD RP KS  
(BPW-III)  
Data rejestracji: 2025-08-13  
Data wpływu: 2025-08-13

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.176.14.2025

Data wpływu 13. 08. 2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępcą Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 lipca 2025 r., dotyczące poselskiego projektu ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (brak numeru druku sejmowego), przekazanego na podstawie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedstawiony projekt, mimo że składa się jedynie z dziewięciu artykułów, obarczony jest licznymi wadami. Jego autorzy w punkcie II deklarowanych skutków regulacji (DSR) podnoszą, że „Projekt ustawy jest spójny terminologicznie i systemowo z dotychczasowym stanem prawnym”. W rzeczywistości przedmiotem proponowanej regulacji są kwestie kompleksowo ujęte już w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 769 z późn. zm., dalej: *ustawa o cudzoziemcach*). Stosownie do art. 1 tego aktu normatywnego ustawa określa zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach. Projektowana ustawa wkracza więc w materię uregulowaną już ustawowo, nie wskazując, jaki jest stosunek jej zapisów do kwestii objętych

regulacjami ustawy o cudzoziemcach, która w szczególności określa przesłanki odmowy wjazdu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art.28), w tym również ze względu na zagrożenie dla zdrowia publicznego (*vide* również art. 36), decyzję o odmowie wjazdu na terytorium RP (art. 33) i postępowanie poprzedzające jej wydanie (art. 34), a także normuje kwestie zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen (art. 318-320).

Gdyby opiniowany projekt stał się obowiązującym prawem, istniałyby poważne wątpliwości co do stosunku zawartych w nim regulacji do tych, które znajdują się w ustawie o cudzoziemcach. Tego rodzaju chaos pogłębiłaby odmiennosc terminologiczna. Projekt posługuje się bowiem pojęciem wydalenia osoby z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem w obecnie obowiązującym stanie prawnym pojęcie wydalenia odnosi się do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (*vide*: Rozdział 5 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 633 z późn. zm.). W odniesieniu do innych osób ustawa o cudzoziemcach posługuje się pojęciem zobowiązania cudzoziemca do powrotu, nawet wówczas, gdy decyzja ta podlega przymusowemu wykonaniu (art. 329 ustawy o cudzoziemcach). Pojęciem wydalenia posługiwała się poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 z późn. zm.), derogowana na podstawie art. 521 ustawy o cudzoziemcach. Z dniem wejścia jej w życie wydane na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i decyzje o wydaleniu stały się decyzjami o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (art. 508 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach), co nie dotyczyło jedynie decyzji wydanych wobec obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin.

Brak spójności terminologicznej dostrzec można również wewnątrz samej projektowanej ustawy. W jej art. 4 ust. 1 zapisano, że „Odmowa wjazdu wymaga uzasadnienia i jest równoznaczna z wydaleniem osoby z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”. Jednak odmowa wjazdu i wydalenie to pojęcia, które wzajemnie się

wykluczają. Jeżeli bowiem cudzoziemcowi odmówiono wjazdu na terytorium Polski, to pojęciowo niemożliwe jest jego równoczesne wydalenie z terytorium RP.

Zapisy projektu wzbudzają uzasadnioną wątpliwość co do ich zgodności z zapisami umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską. Stosownie do art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Powołana sprzeczność dotyczy w szczególności zbiorowego i automatycznego charakteru wprowadzania zakazu wjazdu, a więc braku indywidualizowanej oceny przypadku konkretnej osoby. Przyjęcie takiej reguły pozostawałoby w sprzeczności z przewidzianym w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.) prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem oraz do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Z kolei brak dostępu do procedury azylowej stoi w sprzeczności z art. 18 powołanej Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a nadto z zapisami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515), jak też Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 180, str. 60).

Nie bez znaczenia jest to, że projekt nie spełnia wymogu posługiwania się poprawnymi wyrażeniami językowymi. Przykładowo w art. 5 ust. 1 zapisano, że „Na odmowę wjazdu o której mowa w art. 4 ust. 2, przysługuje odwołanie (...)”. W zamiarze projektodawców odwołanie przysługiwałoby od decyzji o odmowie wjazdu. W art. 7 ust. 1 projektu jest mowa o przywiezieniu obywatela państwa trzeciego „pod granicę państwową”. To samo sformułowanie użyte jest w uzasadnieniu ustawy, choć prawidłowym określeniem byłoby „na granicę państwową”.

Reasumując, stwierdzić należy, że projekt obarczony jest wadami bardzo licznymi, poważnymi i trudnymi do wyeliminowania bez naruszenia istoty zaproponowanych rozwiązań. Najpoważniejsze z nich to brak spójności proponowanych regulacji z obowiązującymi aktami normatywnymi oraz sprzeczność

jej zapisów z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Z tych względów projekt nie zasługuje na akceptację.

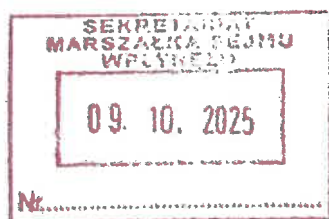
**MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI  
PROKURATOR GENERALNY**  
  
Waldemar Żurek



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komisja Ustawodawcza  
UST.020.20.2025

Warszawa, 8 października 2025 r.



Pan  
Szymon HOŁOWNIA  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję – przyjęte na posiedzeniu w dniu 8 października 2025 r. – opinie Komisji Ustawodawczej:

- o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o czasie urzędowym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców poseł Michał Pyrzyk);
- o poselskim projekcie ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marcin Warchol i poseł Michał Wójcik).

Z poważaniem

SPS-III.020.196.19.2025  
WYDZIAŁ GOSPODARSTWA PRZEDSIĘWZIĘC  
L. (cz. SPS-III.020.70.14.2025  
Data wpływu 09.10.25r.

Przewodniczący Komisji

Marek Ast

**OPINIA nr 225**  
**Komisji Ustawodawczej**

**w sprawie poselskiego projektu ustawy o czasowym zakazie wjazdu  
obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

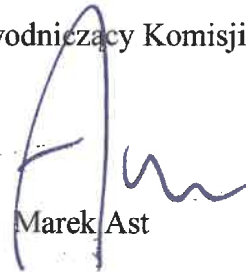
przyjęta na posiedzeniu  
w dniu 8 października 2025 r.

**dla Marszałka Sejmu**

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 8 października 2024 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – poselski projekt ustawy o czasowym zakazie wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

**- uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji



Marek Ast