

BEOS-1112/26

Warszawa, 23 czerwca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.148.8.2026
Data wpływu 23.06.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków obywatelskiego projektu ustawy o ochronie
bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii
Europejskiej
(druk sejmowy nr 2602)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b 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 można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu dotyczącego napływu migrantów na terytorium Polski w związku z wdrażaniem wspólnej polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej, w szczególności tzw. paktu migracyjnego. W ocenie Wnioskodawców wdrażanie tej polityki stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz stabilności Polski.

Wnioskodawcy podkreślają, że od lutego 2022 r., w związku z wybuchem wojny w Ukrainie, Rzeczpospolita Polska znajduje się pod poważną presją migracyjną. Wskazują jednocześnie, że migracja ludności z Ukrainy w dużym stopniu obciążała m.in. systemy opieki zdrowotnej, edukacji oraz pomocy społecznej, zaś dalszy napływ migrantów stanowi realne niebezpieczeństwo dla tych systemów. Może on bowiem skutkować poważnym osłabieniem państwa, zagrażać jego porządkowi publicznemu oraz bezpieczeństwu wewnętrznemu. Wnioskodawcy podnoszą także, że władze Białorusi aktywnie uczestniczą w organizacji przerzutu na teren UE obywateli państw trzecich, zaś Polska ponosi poważne koszty związane z zabezpieczeniem granicy z tym państwem. Wskazują jednocześnie, że terytorium Polski, stanowiące kluczowy obszar dla wspierania wysiłków militarnych Ukrainy, narażone jest w szczególności na infiltrację rosyjskich służb.

W związku z powyższym Wnioskodawcy uważają za celowe natychmiastowe odstąpienie przez Polskę od zasad wspólnej polityki azylowej i migracyjnej UE,

ponieważ, w ich ocenie, dalsze wdrażanie tej polityki stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i stabilności państwa.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Obywatelski projekt ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej składa się z czterech artykułów.

W art. 1 Wnioskodawcy wskazują, że „w celu zapewnienia utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów jest obowiązana do skorzystania z uprawnień z art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do wstrzymania obowiązków związanych ze stosowaniem przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki azylowej i migracyjnej”.

W art. 2 projektu przewidziano, że w związku z wystąpieniem nadzwyczajnych okoliczności zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu, w szczególności masowego napływu migrantów przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów ma obowiązek niezwłocznego przywrócenia tymczasowej kontroli granicznej. Podstawą jej działania powinny być art. 25-28 rozporządzenia (UE) 2016/399 (kodeksu granicznego Schengen)¹.

Art. 3 projektu przewiduje wprowadzenie do Kodeksu karnego² nowego przepisu, tj. art. 129¹, który określałby, że czyn funkcjonariusza publicznego polegający na działaniu „na rzecz sprowadzania lub przyjmowania, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób nie będących obywatelami Państw Członkowskich Unii Europejskiej, w ramach wspólnej polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej” podlegałby karze pozbawienia wolności od roku do lat 8.

Projektowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 4 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W uzasadnieniu projektu nie przedstawiono informacji na temat alternatywnych rozwiązań.

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

W państwach członkowskich UE regulacje dotyczące reagowania na nadzwyczajne sytuacje migracyjne oraz zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego opierają się na instrumentach przewidzianych

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); Dz. Urz. UE L 77 z 23.3.2016, s. 1, ze zm., <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/2025-10-12> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 23 VI 2026 r.].

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383, ze zm.).

w prawie unijnym, w szczególności w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz w Kodeksie granicznym Schengen.

Zasada odpowiedzialności państw członkowskich za utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego została wyrażona w art. 72 TFUE³. Przepis ten nie stanowi jednak podstawy do generalnego zawieszania stosowania prawa Unii, gdyż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wskazał, że nie istnieje ogólna klauzula wyłączająca stosowanie prawa UE z uwagi na względy bezpieczeństwa publicznego, a państwo członkowskie powołujące się na art. 72 TFUE zobowiązane jest wykazać konieczność zastosowanych środków⁴. TSUE podkreślił ponadto, że względy porządku publicznego i bezpieczeństwa mogą być uwzględniane wyłącznie w ramach mechanizmów przewidzianych w prawie Unii, a nie poprzez odmowę wykonania wiążących aktów prawa UE w sposób ogólny. W konsekwencji art. 72 TFUE nie może być traktowany jako podstawa odstępstwa o charakterze generalnym. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku z dnia 6 września 2017 r. w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15⁵, w którym TSUE uznał, że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na art. 72 TFUE, aby uchylić się od stosowania prawa Unii, ponieważ przepisy unijne w dziedzinie polityki azylowej już przewidują możliwość uwzględnienia względów bezpieczeństwa. Również w odniesieniu do sytuacji nadzwyczajnych TSUE wskazuje, że środki krajowe nie mogą prowadzić do wyłączenia podstawowych gwarancji prawa Unii. W wyroku z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie C-72/22 PPU⁶ uznano, że przepisy krajowe ograniczające dostęp do procedury udzielania ochrony międzynarodowej są niezgodne z prawem Unii, pomimo powoływania się na względy bezpieczeństwa wewnętrznego.

Z kolei zasada zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych znajduje podstawę w art. 67 ust. 2 TFUE, który przewiduje ustanowienie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez kontroli osób na granicach wewnętrznych. Kompetencje Unii w zakresie zarządzania granicami określa art. 77 TFUE. Szczegółowe zasady w tym zakresie zostały uregulowane w rozporządzeniu (UE) 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. ustanawiającym unijny kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen)⁷. Zgodnie z art. 25 ust. 1 Kodeksu granicznego Schengen państwo członkowskie może wyjątkowo przywrócić kontrolę na granicach wewnętrznych w przypadku poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Instrument ten ma charakter nadzwyczajny i powinien być

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 202 z 7.06.2016, art. 72, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12016E072>.

⁴ Wyrok TSUE z 2 IV 2020 r., Komisja przeciwko Polsce, Węgrom i Republice Czeskiej, sprawy połączone C 715/17, C 718/17 i C 719/17, ECLI:EU:C:2020:257, pkt 143-145, 147, 152, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0715>.

⁵ Wyrok TSUE z 6 IX 2017 r., Słowacja i Węgry przeciwko Radzie, sprawy połączone C 643/15 i C 647/15. ECLI:EU:C:2017:631, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0643>.

⁶ Wyrok TSUE z 30 VI 2022 r., M.A. przeciwko Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, w szczególności pkt 58-62 oraz pkt 1 sentencji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0072>.

⁷ Rozporządzenie (UE) 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. ustanawiające unijny kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen), Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016.

stosowany jako środek ostateczny, w sytuacjach wyjątkowych, z zachowaniem zasad konieczności i proporcjonalności oraz ograniczenia do minimalnego zakresu i czasu niezbędnego dla przeciwdziałania zagrożeniu. Kodeks graniczny Schengen przewiduje zróżnicowane tryby stosowania tego mechanizmu. W przypadku zagrożeń przewidywalnych (art. 25 i 27) państwo członkowskie zobowiązane jest do uprzedniej notyfikacji Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i pozostałych państw członkowskich, wraz ze szczegółowym uzasadnieniem oraz określeniem zakresu i czasu trwania środka. W sytuacjach nagłych (art. 28) dopuszczalne jest natychmiastowe wprowadzenie kontroli granicznych, przy obowiązku niezwłocznego przekazania notyfikacji. Stosowanie tych środków zostało dodatkowo ujednolicone poprzez przyjęcie wzoru notyfikacji w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2025/315⁸. Mechanizm przywracania kontroli granicznych podlega nadzorowi Komisji Europejskiej, która analizuje przekazywane notyfikacje, a w przypadku ich długotrwałego stosowania może wydawać opinie dotyczące konieczności i proporcjonalności przyjętych środków. Komisja podkreśla przy tym, że przywracanie kontroli powinno mieć charakter tymczasowy, a państwa członkowskie powinny dążyć do jego możliwie szybkiego zakończenia oraz stosować środki alternatywne w celu ograniczenia negatywnego wpływu na swobodę przepływu osób.

Z oficjalnych danych Komisji Europejskiej⁹ wynika, że mechanizm ten jest obecnie szeroko stosowany przez państwa członkowskie. Według stanu na czerwiec 2026 r. kontrole graniczne utrzymują m.in.: Austria, Dania, Francja, Holandia, Szwecja i Włochy. Poszczególne państwa powołują się przy tym na zbieżne przesłanki, obejmujące w szczególności presję migracyjną, zagrożenia terrorystyczne, działalność przestępczości zorganizowanej oraz ogólną sytuację bezpieczeństwa w otoczeniu międzynarodowym.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

W projekcie nakłada się najpierw obowiązek na Radę Ministrów w zakresie przywrócenia tymczasowej kontroli granicznej z uwagi na wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu, w szczególności ze względu na masowy napływ migrantów przez granicę państwową. Tymczasem, zgodnie z ustawą z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej¹⁰, a konkretnie z jej art. 17a, kompetencja do tymczasowego przywracania kontroli granicznych należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Oznaczałoby to kolizję kompetencyjną. W każdym razie z perspektywy spójności porządku prawnego trudno byłoby utrzymać w mocy dwa

⁸ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/315 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca wzór tymczasowy o tymczasowym przywróceniu lub przedłużeniu kontroli kontrolnej na tymczasowym, Dz.U. UE L 2025/315 z 17.02.2025.

⁹ Komisja Europejska, DG HOME, *Temporary reintroduction of border control at internal borders*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 184, ze zm.

rozwiązania z sobą sprzeczne. Powstałaby zatem konieczność nowelizacji ustawy z 1990 r. albo zmiany projektu (zobowiązanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a nie Rady Ministrów).

Projekt przewiduje również wprowadzenie do Kodeksu karnego jednego przepisu, którego bardzo szeroko określona strona przedmiotowa budzi wątpliwości co do zgodności z prawem UE, w szczególności z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją¹¹. Jego włączenie do polskiego porządku prawnego narażałoby funkcjonariuszy publicznych na odpowiedzialność karną nawet wówczas, gdyby wykonywali obowiązki w ramach wspólnej polityki migracyjnej i azylowej. Bardziej szczegółowa analiza tego problemu znajduje się w opinii BEOS dotyczącej zgodności z prawem Unii Europejskiej¹² (projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹³). Z tego powodu nie powinien być on w tym kształcie normatywnym włączany do Kodeksu karnego.

2.

Projekt przewiduje regulację dwóch powiązanych zagadnień. Po pierwsze, w związku z zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu RP, w szczególności masowego napływu migrantów, zmierza do wprowadzenia tymczasowej kontroli granicznej na podstawie prawa UE. Po drugie, zmierza do kryminalizacji czynów funkcjonariuszy publicznych polegających na działaniach sprowadzania lub przyjmowania na terytorium RP osób niebędących obywatelami państw członkowskich UE.

Proponowane rozwiązania dotyczące ograniczeń w swobodzie poruszania się dotyczą tymczasowych ograniczeń w formie kontroli granicznych w sytuacji, gdy obywatel państwa trzeciego zamierza wejść na terytorium RP. W Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) generalnie uznaje się prawo państwa-strony do regulowania ruchu osobowego. Państwo-strona może wręcz wprowadzać, w granicach konwencyjnych, ograniczenia w ruchu osobowym (obywateli i nie-obywateli), którzy legalnie przebywają na terytorium państwa m.in. z uwagi na ochronę bezpieczeństwa państwowego i bezpieczeństwa publicznego, jeśli tylko ograniczenia takie są wprowadzone ustawą i gdy jest to konieczne w społeczeństwie demokratycznym (art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4 do EKPC, którego Polska jest stroną¹⁴). Ponadto art. 2 ust. 2 Protokołu nr 4 gwarantuje każdej osobie prawo do swobodnego opuszczenia jakiegokolwiek kraju, w tym własnego, które podlega takim samym ograniczeniom, jak prawo do swobodnego przemieszczania się po terytorium państwa-strony. System konwencyjny nie gwarantuje przy tym

¹¹ Dz. Urz. UE L, 2024/1351, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>.

¹² *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: pan Robert Bąkiewicz)*, opinia BEOS z 20 V 2026 r., BEOS-WPEiM-1129/26.

¹³ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy obywatelski projekt ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej (pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej: pan Robert Bąkiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 20 V 2026 r., BEOS-WPEiM-1130/26.

¹⁴ Z dniem 10 października 1994 r.

cudzoziemcowi prawa do uzyskania wizy oraz wejścia i pobytu na terytorium państwa-strony¹⁵. Więcej, nie zapewnia się prawa cudzoziemcowi (inaczej jest w przypadku własnych obywateli; zakaz banicji) do wejścia, zamieszkania lub pozostawania w konkretnym państwie jako takiego¹⁶.

Niezależnie od tego, należy podkreślić, że projekt ma zobowiązać Radę Ministrów do wprowadzenia tymczasowej kontroli granicznej. Ocena naruszenia praw chronionych w systemie EKPC zasadniczo wymaga oceny dokonywanej w konkretnych okolicznościach wobec konkretnych ofiar naruszeń i z uwzględnieniem środków, które je dotyczą. Projektowana ustawa nie jest takim środkiem. Gdyby ktokolwiek powoływał się na naruszenie jego swobody poruszania się, to zarzuty mogłyby dotyczyć tylko środków wykonujących proponowaną ustawę.

Drugie z zagadnień ujętych w projekcie nie jest regulowane w EKPC i w protokołach do niej dołączonych.

W tym kontekście nie pojawiają się wątpliwości co do zgodności projektu ustawy z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt:

1. migranci spoza UE przekraczający polską granicę, w tym osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową oraz biorące udział w innych procedurach migracyjnych¹⁷ – grupa ta zostałaby dotknięta ograniczeniem dostępu do procedur, wydłużeniem postępowań lub zwiększoną uznaniowością działań organów, zwłaszcza w sytuacji stosowania art. 72 TFUE i przywrócenia kontroli granicznych;
2. cudzoziemcy objęci już ochroną międzynarodową, posiadający zezwolenia na pobyt stały lub czasowy, ewentualnie posiadający inne dokumenty uprawniające do pobytu na terytorium RP¹⁸ – choć projekt nie odbiera im wprost praw pobytowych, może zwiększać poczucie niepewności prawnej i społecznej, co ma znaczenie dla decyzji o pracy, inwestowaniu w naukę języka, edukację dzieci i długofalową integrację;
3. Straż Graniczna – ok. 17 tys. funkcjonariuszy¹⁹;
4. służby i administracja państwowa odpowiedzialna za bezpieczeństwo granic i porządek publiczny, w tym funkcjonariusze Policji;

¹⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawie *Demir v. Francja* z 4.04.2006 r.

¹⁶ Zob. decyzje ETPC o dopuszczalności skargi w sprawach: *Makuc v. Słowenia* z 31.05.2007 r. oraz *Yildirim v. Rumunia* z 20.09.2007 r.

¹⁷ Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców w 2025 r. złożono 13 232 wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP (53% wnioskujących to obywatele Ukrainy), 95 wniosków o udzielenie azylu, 20 412 wniosków o pobyt stały (54,8% wnioskujących to obywatele Ukrainy) i 509 237 wniosków o pobyt czasowy (56,7% wnioskujących to obywatele Ukrainy) – *Zestawienie roczne 2025*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne>.

¹⁸ Cudzoziemców posiadających ważny dokument uprawniający do pobytu na terytorium RP wg stanu na dzień 01.01.2026 r. było 2 016 870 (obywatele UE oraz spoza UE). 77,4% tej liczby stanowili obywatele Ukrainy (1 560 849 osób), w większości objęci ochroną czasową (965 657 osób) – *Ibidem*. Zob. również załącznik nr 1 do niniejszej opinii.

¹⁹ https://x.com/MSWiA_GOV_PL/status/2055212772313457068.

5. urzędnicy administracji publicznej zajmujący się procedurami migracyjnymi, w tym: pracownicy Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz urzędnicy administracji centralnej i lokalnej wykonujący zadania w zakresie procedur migracyjnych;
6. instytucje UE i podmioty realizujące procedury w ramach wspólnej polityki migracyjnej;
7. przedsiębiorcy korzystający z pracy cudzoziemców²⁰, w tym: firmy transportowe, logistyczne, budowlane, działające w obszarze rolnictwa, gastronomii, przemysłu przetwórczego, sektora opieki – w Polsce pracę wykonuje ponad 1,1 mln cudzoziemców, wzrost niepewności proceduralnej lub ograniczenie napływu pracowników może oddziaływać na rynek pracy i dostępność usług;
8. mieszkańcy terenów przygranicznych, pracownicy transgraniczni, lokalne społeczności zależne od handlu i usług transgranicznych – przywrócenie tymczasowych kontroli granicznych może oznaczać utrudnienia w przemieszczaniu się, spadek płynności usług i handlu przygranicznego oraz większą obecność służb w codziennym życiu;
9. organizacje pozarządowe wspierające migrantów, podmioty świadczące pomoc prawną i humanitarną – projekt może pośrednio utrudniać ich współpracę z administracją i zwiększać społeczną stygmatyzację działań pomocowych;
10. społeczeństwo ogółem – projekt dotyczy zagadnień bezpieczeństwa, suwerenności i kontroli migracji, a więc kwestii szczególnie wrażliwych społecznie i silnie obecnych w debacie publicznej. W konsekwencji jego oddziaływanie będzie wykraczać poza bezpośrednich adresatów norm prawnych, wpływając również na nastroje społeczne oraz poziom polaryzacji.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy wskazują, że Polska jako państwo przyfrontowe jest szczególnie narażona na zagrożenia hybrydowe, infiltrację obcych służb i próby destabilizacji, a te mogą się wzmacniać przy zwiększonej migracji. Zauważają również, że dalszy napływ migrantów naruszy stabilność systemów opieki zdrowotnej, edukacji, pomocy społecznej oraz może negatywnie wpływać na porządek publiczny. Zdaniem Wnioskodawców, aktualna polityka migracyjna UE może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego naszego państwa i należy podjąć działania zmierzające do odzyskania kontroli nad procesami migracyjnymi. Nie przedstawiają oni jednak danych potwierdzających skalę zagrożeń społecznych wynikających z migracji, ani nie określają przewidywanej skuteczności proponowanych rozwiązań.

²⁰ Pod koniec 2025 r. pracę w Polsce wykonywało 1,1 mln cudzoziemców. Stanowili oni tym samym 6,9% ogółu wykonujących pracę w Polsce. Zdecydowaną większość populacji cudzoziemców wykonujących pracę w Polsce stanowili obywatele Ukrainy (67,6%) – *Cudzoziemcy wykonujący pracę w Polsce w grudniu 2025 r.*, GUS, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/cudzoziemcy-wykonujacy-prace-w-polsce-w-grudniu-2025-r-,15.38.html>.

Projekt zobowiązuje Radę Ministrów do wstrzymania wykonywania obowiązków wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki azylowej i migracyjnej oraz do przywrócenia tymczasowej kontroli granicznej. Nie określa jednak instrumentów prawnych ani środków organizacyjnych, za pomocą których cele te miałyby zostać zrealizowane. W konsekwencji potencjalne skutki społeczne projektowanych rozwiązań mają charakter warunkowy i pośredni, a ich zakres będzie uzależniony od działań faktycznie podjętych przez Radę Ministrów.

Można prognozować, że w perspektywie krótkoterminowej uchwalenie projektu może przyczynić się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa części obywateli. W dłuższej perspektywie istotniejsze znaczenie mogą mieć jednak skutki związane z wpływem na rynek pracy, procesy integracyjne, spójność społeczną oraz zdolność państwa do reagowania na wyzwania demograficzne. Ostateczny bilans społeczny projektowanych rozwiązań będzie uzależniony od skali rzeczywistego wdrożenia rozwiązań proponowanych przez Wnioskodawców, sposobu ich interpretacji i stosowania przez organy administracji publicznej oraz służby odpowiedzialne za ochronę granic, a także od dalszego rozwoju sytuacji migracyjnej w Europie.

Poczucie bezpieczeństwa

Bezpośrednimi beneficjentami regulacji mogą być osoby, które postrzegają migrację jako istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, stabilności społecznej lub tożsamości kulturowej. Jak pokazują najnowsze badania Eurobarometru, Polacy wskazują imigrację jako największy problem, przed którym stoi obecnie Unia Europejska (24% wskazań). Co ciekawe, w zestawieniu aktualnych problemów naszego kraju imigracja uzyskała tylko 11% wskazań (najwyższy odsetek uzyskał wzrost cen i kosztów utrzymania – 28%)²¹. W polskich badaniach opinii respondenci wskazują na potrzebę bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej – w badaniu przeprowadzonym w grudniu 2025 r. aż 66,3% badanych uznało, że należy zmniejszyć liczbę przyjmowanych imigrantów spoza UE²². Należy jednak zauważyć, że stosunek społeczeństwa do migracji jest silnie zróżnicowany ze względu na preferencje polityczne oraz pozostaje podatny na zmiany wynikające z sytuacji na granicach państwa i nagłośnionych medialnie incydentów z udziałem migrantów.

Obawy części społeczeństwa związane z migracją mają zróżnicowane źródła. Mogą one wynikać zarówno z doświadczeń związanych z przyjęciem znacznej liczby osób uciekających przed wojną w Ukrainie, jak i z presji migracyjnej na granicy polsko-białoruskiej oraz perspektywy relokacji migrantów z innych państw europejskich. Opiniowany projekt odwołuje się do tych obaw i oczekiwań społecznych, a poprzez postulowanie bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej

²¹ *Opinia publiczna w Unii Europejskiej, Raport krajowy: Polska*, Standardowy Eurobarometr 104, realizacja badania: październik – listopad 2025 r., https://poland.representation.ec.europa.eu/document/download/c653e5ba-d5ad-4f40-90c3-a82c198a0026_pl?filename=PL%20-%20STANDARDOWY%20EUROBAROMETR%20104%20-%20Opinia%20publiczna%20w%20Unii%20Europejskiej%20-%20Polska.pdf.

²² P. Malinowski, *Co z polityką migracyjną? Polacy odpowiedzieli, czy chcą zaostreżenia*, 12 I 2026, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art43621791-co-z-polityka-migracyjna-polacy-odpowiedzieli-czy-chca-zaostrezenia?>.

może wpływać na wzrost poczucia bezpieczeństwa części obywateli oraz wzmacniać przekonanie o znaczeniu suwerenności państwa w obszarze polityki migracyjnej.

Jednocześnie, nie ma wystarczających danych, które wskazywałyby, że wdrożenie proponowanych zmian wpłynęłoby na zwiększenie ogólnego bezpieczeństwa w kraju²³. Jednym z potencjalnych skutków ubocznych może być natomiast wzrost znaczenia nieformalnych kanałów migracyjnych. Jak wskazuje Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji zaostrezenie kontroli nie zawsze prowadzi do zmniejszenia migracji, lecz czasem zmienia jej charakter, zwiększając udział migracji nielegalnej²⁴.

Sekurytyzacja migracji

Wdrożenie regulacji będzie prowadziło do dalszej sekurytyzacji migracji, czyli utrwalania postrzegania tej kwestii przede wszystkim przez pryzmat zagrożeń bezpieczeństwa. W ujęciu szkoły kopenhaskiej sekurytyzacja polega na tym, że aktorzy polityczni (rządy, partie, media, służby) poprzez język i narrację konstruują migrację jako egzystencjalne zagrożenie, wymagające zastosowania nadzwyczajnych środków wykraczających poza standardową politykę publiczną²⁵. W efekcie debata na ten temat może przesuwac się coraz bardziej z zagadnień integracji, rynku pracy czy demografii w stronę kontroli, ochrony granic i przeciwdziałania zagrożeniom. Co ważne, radykalizacja debaty i utożsamianie migrantów ze spadkiem bezpieczeństwa może pośrednio prowadzić do zwiększenia dystansu społecznego wobec cudzoziemców, spadku zaufania międzygrupowego, pogorszenia warunków integracji. W skrajnych przypadkach procesy te mogą sprzyjać wzrostowi napięć społecznych oraz utrwalaniu negatywnych stereotypów, upowszechnieniu języka wykluczającego oraz większej akceptacji dla zachowań o charakterze dyskryminacyjnym²⁶.

Niepewność prawna migrantów

Główne negatywne skutki społeczne projektu poniosą przede wszystkim migranci i osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową. Jeżeli proponowane przez Wnioskodawców rozwiązania wejdą w życie wydłużeniu ulegną procedury migracyjne (lub będą wręcz niedostępne dla części migrantów), a co za tym idzie wnioskujący będą narażeni na dłuższe trwanie w nieuregulowanym statusie prawnym. Mechanizm kary dla funkcjonariuszy publicznych może powodować tzw. efekt mrozący, polegający na unikaniu decyzji obarczonych ryzykiem

²³ Dostępne przeglądy badań pokazują, że najczęściej odnotowywanym wynikiem w badaniach jest zerowy lub nieistotny statystycznie związek między imigracją a przestępczością – G. C. Ousey, C. E. Kubrin, *Immigration and Crime: Assessing a Contentious Issue*, *Annual Review Criminology*, vol. 1, 2018, <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-032317-092026>.

²⁴ *World Migration Report 2026*, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), 2026, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2026>.

²⁵ Zob. J. Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, Routledge, Londyn, Nowy Jork, 2006, <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203008690/politics-insecurity-jef-huysmans>.

²⁶ Zob. *Annual report on ECRI's activities covering the period from 1 January to 31 December 2025*, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Rada Europy, Strasburg, maj 2026, <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-covering-the-period-from-1-january-/48802bf0ee>.

odpowiedzialności i w efekcie opóźniać procedowanie wniosków i prowadzić do spadku efektywności działania administracji. Może się na to dodatkowo nałożyć ograniczenie pomocy świadczonej migrantom przez organizacje pozarządowe. Prowadzone przez te podmioty działania mogą być znacznie utrudnione m.in. przez ograniczenie finansowania i współpracy instytucjonalnej. Zmiany mogą również powodować wzrost stygmatyzacji środowisk pomocowych.

Skutki regulacji odczują również cudzoziemcy już przebywający w Polsce. Nawet jeśli projekt nie ogranicza wprost praw legalnie pracujących cudzoziemców, może przyczyniać się do wzrostu poczucia niepewności prawnej i społecznej. Należy przy tym zauważyć, że bezpieczeństwo prawne i przewidywalność statusu pobytowego są jednymi z najważniejszych czynników skutecznej integracji. Migranci posiadający niepewny lub czasowy status rzadziej inwestują w naukę języka, podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz budowanie relacji społecznych, ponieważ nie wiedzą, czy będą mogli pozostać w kraju przyjmującym wystarczająco długo, aby odnieść korzyści z tych inwestycji²⁷.

Projekt może również oddziaływać na rodziny migrantów mieszkających w Polsce. Dotyczy to zwłaszcza rodzin, których sytuacja zależy od stabilności pobytu, możliwości łączenia rodzin oraz przewidywalności procedur administracyjnych. W takich przypadkach wzrost niepewności instytucjonalnej może przekładać się na pogorszenie dobrostanu psychicznego i poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego.

Międzynarodowe skutki społeczne

Nie bez znaczenia pozostaje również kontekst międzynarodowy projektowanych rozwiązań. Wdrożenie regulacji może wpływać na poziom zaufania do wspólnotowych mechanizmów UE oraz intensywność debaty dotyczącej relacji Polski z UE. Może to także oddziaływać na charakter relacji z instytucjami unijnymi, co pośrednio może mieć przełożenie na sytuację społeczną i gospodarczą obywateli.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu wzbudziły umiarkowane zainteresowanie, biorąc pod uwagę, że jest to projekt obywatelski, który zdobył powyżej 166 tys. podpisów. W trakcie konsultacji złożono 778 ankiet, w których zawarto 671 komentarzy. Projekt wzbudził bardzo emocjonalną reakcję, w związku z czym stosunkowo duża liczba komentarzy (83) została odrzucona na etapie moderacji z powodu mowy nienawiści. Zdecydowana większość konsultujących poparła proponowane zmiany (87,8%) i uznała za potrzebne ich uchwalenie (90,7%).

Najczęściej powtarzające się argumenty zwolenników regulacji koncentrowały się wokół kwestii bezpieczeństwa publicznego. Komentujący wielokrotnie podkreślali potrzebę ochrony obywateli przed zagrożeniami, które wiążą z niekontrolowaną lub nielegalną migracją. W wypowiedziach pojawiały się obawy

²⁷ Zob. *Labour market integration of beneficiaries of temporary protection from Ukraine*, European Migration Network – OECD Joint Inform., maj 2024, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/FlashInformSyntheseberichte/Inform/emn-inform-arbeitsmarktintegration-ukr-gefluechtete.html>.

dotyczące wzrostu przestępczości, zagrożenia terrorystycznego oraz bezpieczeństwa kobiet i dzieci²⁸. Wielu uczestników konsultacji wskazywało, że podstawowym obowiązkiem państwa jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, a proponowane rozwiązania postrzegane są jako narzędzie służące realizacji tego celu²⁹.

Drugą najczęściej występującą grupą argumentów była kwestia ochrony granic oraz suwerenności państwa. W licznych komentarzach podkreślano prawo Polski do samodzielnego kształtowania polityki migracyjnej i decydowania o zasadach przyjmowania cudzoziemców³⁰. Wypowiedzi często zawierały sprzeciw wobec mechanizmów relokacji migrantów oraz obawy przed ograniczaniem kompetencji państwa przez instytucje międzynarodowe i unijne.

Istotnym elementem uzasadnienia poparcia dla projektu były także odwołania do doświadczeń państw Europy Zachodniej. Wielu uczestników konsultacji przywoływało sytuację w Niemczech, Francji, Szwecji czy Wielkiej Brytanii jako przykład negatywnych skutków masowej migracji. Komentujący wskazywali na problemy związane z integracją migrantów, bezpieczeństwem publicznym oraz napięciami społecznymi, argumentując, że Polska powinna wyciągnąć wnioski z doświadczeń innych państw i unikać podobnych błędów³¹.

Część wypowiedzi podnosiła także kwestie związane z ochroną tożsamości kulturowej, wskazując na obawy dotyczące integracji osób pochodzących z odmiennych kręgów kulturowych i religijnych³². Chociaż argument ten występował rzadziej niż kwestie bezpieczeństwa, był często formułowany w sposób silnie emocjonalny i odwoływał się do potrzeby zachowania spójności społecznej oraz ciągłości kulturowej.

W mniejszym stopniu, lecz regularnie, pojawiały się argumenty ekonomiczne. Komentujący zwracali uwagę na koszty związane z utrzymaniem migrantów, funkcjonowaniem systemów wsparcia społecznego oraz potencjalnym obciążeniem budżetu państwa. Wskazywali również na konieczność ochrony interesów podatników oraz racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi³³.

Komentarze krytyczne wobec projektu były jednostkowe, z czego warto przytoczyć argumentację przedstawioną przez osobę reprezentującą Fundację Widzialne. W wypowiedzi tej wskazywano na potencjalną niezgodność proponowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej (błędna interpretacja art. 72 TFUE, ryzyko naruszenia zasady lojalnej współpracy oraz możliwość sprzeczności z orzecznictwem TSUE)³⁴. W ankiecie argumentowano, że proponowane rozwiązania mogą ograniczać dostęp do procedury azylowej, utrudniać indywidualną ocenę sytuacji osób ubiegających się o ochronę oraz prowadzić do naruszenia zasady *non-refoulement*, zakazującej odsyłania osób do krajów, w których grozi im prześladowanie. Wskazywano również na potencjalną niezgodność projektu

²⁸ Zob. ID ankiety: 175283, 175282, 174612.

²⁹ Zob. ID ankiety: 174181.

³⁰ Zob. ID ankiety: 175261, 175024, 174675.

³¹ Zob. ID ankiety: 174322, 175160.

³² Zob. ID ankiety: 174974, 174569, 175156.

³³ Zob. ID ankiety: 174895, 174308, 173887.

³⁴ Zob. ID ankiety: 175021.

z Konstytucją i poruszono wątek adekwatności proponowanych środków do rzeczywistej skali zagrożenia.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana regulacja może wywołać wielowymiarowe konsekwencje gospodarcze, oddziałujące zarówno na podaż czynników produkcji, jak i warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz atrakcyjność inwestycyjną Polski. Skutki te mają w przeważającej mierze charakter pośredni, jednak mogą być ważne z punktu widzenia stabilności procesów gospodarczych.

Projekt w znaczącym stopniu może oddziaływać na rynek pracy, ograniczając dostępność pracowników cudzoziemskich spoza Unii Europejskiej. Skutki te mogą być szczególnie widoczne w branżach, które w relatywnie dużym stopniu korzystają z pracy cudzoziemców, takich jak budownictwo, transport, przetwórstwo przemysłowe, gastronomia, usługi komunalne oraz sektor rolnictwa. Z perspektywy przedsiębiorców może to oznaczać wzrost kosztów pracy, trudności rekrutacyjne oraz ograniczenie elastyczności zatrudnienia. Jednocześnie w krótkim okresie zjawisko to może oddziaływać korzystnie na sytuację części krajowych pracowników, zwiększając ich pozycję negocjacyjną na rynku pracy.

Istotne konsekwencje gospodarcze mogą wystąpić również w obszarze transportu, logistyki, handlu międzynarodowego oraz produkcji opartej na łańcuchach dostaw. Potencjalne przywrócenie tymczasowej kontroli granicznej może prowadzić do wzrostu kosztów transakcyjnych po stronie przedsiębiorców, w tym kosztów paliwa, pracy kierowców, obsługi logistycznej oraz kosztów związanych z magazynowaniem i utrzymywaniem wyższych zapasów. Nawet jeżeli kontrole miałyby charakter czasowy, mogą powodować opóźnienia w przewozie towarów, ryzyko niedotrzymania terminów dostaw oraz obniżenie płynności łańcuchów dostaw.

Projekt może ponadto negatywnie oddziaływać na handel przygraniczny. Przywrócenie kontroli granicznej może ograniczyć płynność codziennego ruchu transgranicznego, który w wielu regionach stanowi istotny element lokalnej aktywności gospodarczej. Dotyczy to zwłaszcza handlu detalicznego, stacji paliw, gastronomii, usług naprawczych, hotelarstwa, drobnych usług konsumenckich oraz innych podmiotów, których przychody zależą od regularnego napływu klientów z państw sąsiednich. Wydłużenie czasu przekraczania granicy, zwiększenie niepewności przejazdu lub spadek częstotliwości podróży zakupowych mogą prowadzić do zmniejszenia obrotów przedsiębiorstw funkcjonujących w gminach i powiatach przygranicznych.

Negatywne skutki dla handlu przygranicznego mogą być szczególnie odczuwalne w przypadku podmiotów, których model biznesu opiera się na krótkich, częstych i niskokosztowych przejazdach konsumentów przez granicę. W takich przypadkach nawet relatywnie niewielkie wydłużenie czasu kontroli może obniżyć atrakcyjność zakupów lub korzystania z usług po drugiej stronie granicy. Może to prowadzić do spadku popytu lokalnego, ograniczenia rentowności mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw oraz pogorszenia sytuacji gospodarczej miejscowości

przygranicznych, w których handel i usługi transgraniczne pełnią istotną funkcję dochodową.

Oddziaływanie projektu na handel przygraniczny może obejmować również lokalne i regionalne łańcuchy dostaw. Przedsiębiorcy zaopatrujący się po obu stronach granicy mogą doświadczać opóźnień w dostawach, wzrostu kosztów transportu oraz konieczności utrzymywania większych zapasów. Szczególnie wrażliwe są w tym zakresie towary szybko rotujące, produkty rolno-spożywcze, komponenty produkcyjne oraz towary przeznaczone do bieżącej sprzedaży detalicznej. Zakłócenia w tym obszarze mogą skutkować wzrostem kosztów jednostkowych, obniżeniem marż i pogorszeniem przewidywalności prowadzenia działalności gospodarczej.

Projekt może również wpłynąć na mobilność pracowników transgranicznych, co pośrednio oddziałuje na lokalną gospodarkę przygraniczną. Utrudnienia w przekraczaniu granicy mogą ograniczyć dostępność pracowników dojeżdżających do pracy z państw sąsiednich albo podejmujących zatrudnienie po drugiej stronie granicy. Może to zwiększać koszty organizacyjne przedsiębiorstw oraz obniżać elastyczność lokalnych rynków pracy. Skutek ten może mieć znaczenie zwłaszcza w regionach, w których codzienny ruch pracowniczy i usługowy stanowi utrwalaony element funkcjonowania gospodarki lokalnej.

Z punktu widzenia przedsiębiorców istotne znaczenie ma także wzrost niepewności regulacyjnej. Sama możliwość szybkiego przywrócenia kontroli granicznej może skłaniać podmioty gospodarcze działające w strefach przygranicznych do ostrożniejszego planowania inwestycji, ograniczania ekspansji, zmniejszania zatrudnienia lub dywersyfikowania kanałów sprzedaży i dostaw. Projekt może tym samym pogarszać warunki prowadzenia działalności w regionach, których rozwój gospodarczy jest silnie powiązany z otwartością granic i swobodą przepływu osób oraz towarów. Ryzyko to wpisuje się w szerszy problem możliwego pogorszenia postrzegania stabilności prawnej Polski przez inwestorów i przedsiębiorców.

Podsumowując, projekt może prowadzić do wzrostu kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, zaburzeń w transporcie i logistyce, ograniczenia dostępności pracy cudzoziemskiej oraz pogorszenia warunków prowadzenia działalności w regionach przygranicznych. W odniesieniu do handlu przygranicznego skutki te mogą przejawiać się w spadku liczby klientów zagranicznych, zmniejszeniu obrotów lokalnych przedsiębiorców, wzroście kosztów dostaw oraz zwiększeniu niepewności gospodarczej. Skala tych skutków zależy będzie od zakresu, czasu trwania i intensywności ewentualnych kontroli granicznych, jednak ogólnie regulację należy ocenić jako potencjalnie niekorzystną dla aktywności gospodarczej.

W ramach konsultacji społecznych do projektu nie wyrażono opinii dotyczących skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W kontekście skutków finansowych projektu dla sektora finansów publicznych istotne jest, że z celem projektu polegającym na odstąpieniu przez Polskę od zasad

wspólnej polityki azylowej i migracyjnej UE wiąże się konieczność wzmocnienia działań Straży Granicznej i Policji poprzez m.in. zwiększenie liczby patroli i kontroli na przejściach granicznych lub w ich okolicach, uruchomienie mobilnych punktów kontrolnych, przeprowadzenie dodatkowych analiz i raportów dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego. Z uzasadnienia projektu wynika, że szacunkowy koszt takich działań może wynieść łącznie ok. 200-350 mln zł rocznie, natomiast koszt dodatkowych obciążeń dla administracji rządowej nie powinien przekroczyć 1-2 mln zł rocznie. Jednocześnie Wnioskodawcy deklarują, że oszczędności wynikające z braku obowiązku przyjmowania osób relokowanych oraz finansowania ich zakwaterowania, wypłaty świadczeń socjalnych, edukacji i integracji oraz braku ponoszenia tzw. opłaty kompensacyjnej mogą wynieść ok. 1,5 mld zł rocznie. Powyższe wartości należy odnieść do założonych w budżecie państwa na rok 2026 wydatków Straży Granicznej w wysokości 2,986 mld zł³⁵.

Wnioskodawcy nie przedstawiają żadnych źródeł danych ani metodologii obliczeń uzasadniających podane powyżej kwoty. Brak jest podstaw wyliczenia kosztów dodatkowych działań lub oszczędności, rozbicia kosztów na poszczególne składowe, informacji dotyczących zakładanej liczby dodatkowych patroli, stawek godzinowych, danych z Policji lub Straży Granicznej, brak również odniesień do budżetu państwa. Pozyskanie tak szczegółowych danych jest zajęciem czasochłonnym i wymaga dostępu do niedostępnych publicznie informacji. Z tego względu przyjęto wartości podane w uzasadnieniu i na ich podstawie przedstawiono wieloletnią analizę bilansu netto proponowanych rozwiązań. Przyjęto horyzont 10-letni wychodząc z założenia, iż proponowane regulacje będą obowiązywać w dłuższym okresie. Roczną stopę dyskonta do obliczeń przyjęto na podstawie wytycznych Ministerstwa Finansów zapewniających stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które będą stanowić podstawę do oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw³⁶. Stanowi ona średnią arytmetyczną ze średniorocznych dynamik cen towarów i usług konsumpcyjnych i wynosi 2,45% (Tabela 1).

Tabela 1. Roczna stopa dyskonta (%)

Rok	Średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych (%)
2026	102,5
2027	102,5
2028	102,4
2029	102,4
2030	102,2
2031	102,5
2032	102,5
2033	102,5

³⁵ <https://www.gov.pl/web/finanse/ustawa-2026>, Załącznik nr 2, str. 2/24.

³⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna>.

2034	102,5
2035	102,5
Średnia	102,45

Źródło: obliczenia własne, <https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna> (aktualizacja: maj 2026) i „Tabela 2. Scenariusz podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2031-2060”.

Szacunki przeprowadzono w dwóch wariantach z założonym najniższym oraz najwyższym poziomem kosztów.

Wariant I – dolny poziom kosztów:

koszty operacyjne: 200 mln zł;
koszty administracyjne: 1 mln zł;
łączne koszty: 200 mln zł + 1 mln zł = 201 mln zł;
oszczędności: 1 500 mln zł;
roczny bilans netto: 1 500 mln zł – 201 mln zł = 1 299 mln zł, tj. 1,299 mld zł.

Wariant II – górny poziom kosztów:

koszty operacyjne: 350 mln zł;
koszty administracyjne: 2 mln zł;
łączne koszty: 350 mln zł + 2 mln zł = 352 mln zł;
oszczędności: 1 500 mln zł;
roczny bilans netto: 1 500 mln zł – 352 mln zł = 1 148 mln zł, tj. 1,148 mld zł.

Współczynnik dyskontowy dla 10 lat przy stopie dyskontowej 2,45% liczony jako suma zdyskontowanych przepływów rocznych (Discount Factor):

$$DF_{10} = \sum_{t=1}^{10} \frac{1}{(1+0,0245)^t} = 8,77.$$

Przy stopie dyskontowej 2,45%, współczynnik dla 10-letniego strumienia stałych przepływów wynosi ok. 8,77.

Wartość bieżąca netto (NPV) dla 10 lat:

Wariant I NPV I = 1,299 mld zł × 8,77 = 11,40 mld zł;
Wariant II NPV II = 1,148 mld zł × 8,77 = 10,07 mld zł.

Powyższe obliczenia są czysto scenariuszowe, oparte wyłącznie na deklaracjach z uzasadnienia bez metodologii wyliczenia oszczędności (1,5 mld zł) i bez analizy struktury kosztów. Oznacza to, że istnieje wysoce prawdopodobne ryzyko, iż jeżeli oszczędności okażą się niższe, to cały bilans może ulec pogorszeniu – podobnie w przypadku wyższych kosztów.

Na dzień sporządzenia niniejszej oceny w trakcie konsultacji społecznych zwrócono uwagę na brak uwzględnienia w sposób wystarczający wszystkich

kosztów proponowanych rozwiązań, w szczególności związanych z procedurami administracyjnymi oraz infrastrukturą. Wskazano również na brak długoterminowych skutków dla finansów publicznych oraz konieczność przedstawiania bardziej szczegółowych wyliczeń finansowych ³⁷.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Opiniowany projekt nie niesie bezpośrednich obciążeń administracyjnych dla społeczeństwa. Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje zmiany obciążeń administracyjnych wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej.

Zidentyfikowano natomiast dodatkowe obciążenia administracyjne na poziomie administracji rządowej. Obciążenia te wynikają głównie z konieczności sporządzania cyklicznych raportów dla Sejmu, a ich roczny koszt szacowany jest na poziomie 1-2 mln zł.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Uchwalenie projektu spowoduje sprzeczność z obowiązującą ustawą o ochronie granicy państwowej. Powinna ona zostać rozwiązana przez nowelizację tej ustawy albo zmianę projektu. W części, w jakiej dotyczy włączenia przepisu do Kodeksu karnego, projekt jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Projekt ustawy nie narusza postanowień EKPC ani protokołów do niej dołączonych.

2. Skutki społeczne: Najbardziej prawdopodobnym krótkoterminowym skutkiem społecznym uchwalenia projektowanych regulacji może być wzrost subiektywnego poczucia bezpieczeństwa części społeczeństwa. Ze względu na warunkowy charakter proponowanych zmian i brak jednoznacznych dowodów empirycznych potwierdzających bezpośrednią poprawę poziomu bezpieczeństwa w wyniku ograniczenia migracji, efekt ten może mieć przede wszystkim charakter percepcyjny. W średniej i dłuższej perspektywie większe znaczenie mogą mieć natomiast skutki o charakterze negatywnym, w tym pogłębienie sekurytyzacji migracji oraz wzrost dystansu społecznego wobec cudzoziemców, co może oddziaływać niekorzystnie na procesy integracyjne i spójność społeczną. Dodatkowo potencjalne spowolnienie procedur administracyjnych i zwiększona niepewność prawna migrantów mogą negatywnie wpływać na stabilność ekonomiczną tej grupy społecznej, a w konsekwencji ograniczać skłonność do wiązania planów życiowych z państwem pobytu.

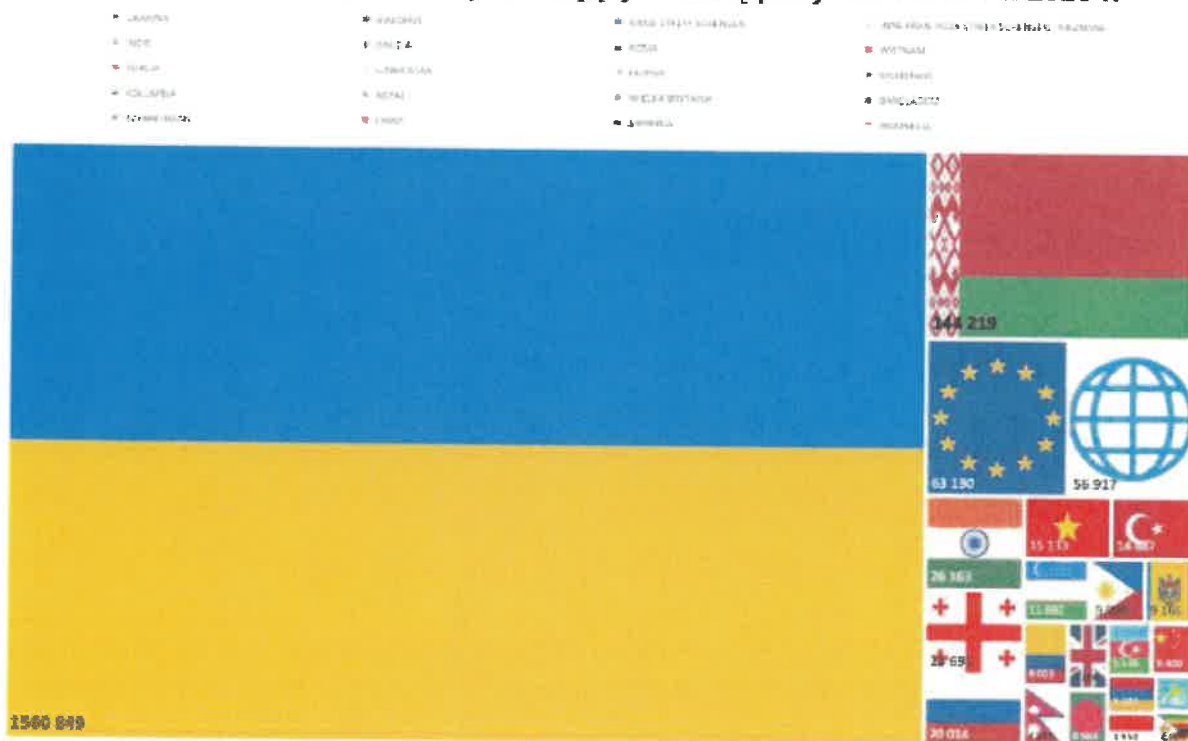
³⁷ Zob. ID ankiety: 174738.

3. Skutki gospodarcze: Projekt może wywołać istotne, choć głównie pośrednie, skutki gospodarcze, wpływając na rynek pracy, działalność przedsiębiorstw oraz atrakcyjność inwestycyjną Polski. Szczególnie odczuwalne może być ograniczenie dostępności pracowników cudzoziemskich spoza UE, co w rolnictwie oraz takich branżach jak budownictwo, transport, gastronomia czy przetwórstwo może prowadzić do wzrostu kosztów pracy i trudności rekrutacyjnych. Potencjalne przywrócenie kontroli granicznych może zakłócić transport, logistykę i łańcuchy dostaw, powodując opóźnienia, wzrost kosztów przewozu, magazynowania oraz utrzymywania większych zapasów. Regulacja może również negatywnie wpłynąć na handel przygraniczny, zwłaszcza na małe i średnie przedsiębiorstwa zależne od regularnego ruchu klientów z państw sąsiednich. Utrudnienia w przekraczaniu granicy mogą zmniejszyć częstotliwość podróży zakupowych, obniżyć obroty lokalnych przedsiębiorstw oraz pogorszyć sytuację gospodarczą miejscowości przygranicznych. Dodatkowo projekt może ograniczyć mobilność pracowników transgranicznych i zwiększyć niepewność regulacyjną, skłaniając przedsiębiorców do ostrożniejszego planowania inwestycji oraz działalności. Ostateczna skala skutków zależęć będzie od zakresu i czasu trwania ewentualnych kontroli, jednak ogólnie regulację należy ocenić jako potencjalnie niekorzystną dla aktywności gospodarczej.

4. Skutki finansowe: Przedstawiona analiza finansowa opiera się wyłącznie na danych deklarowanych w uzasadnieniu projektu. Brak rozbicia kosztów na elementy składowe, brak danych operacyjnych Straży Granicznej i Policji oraz brak odniesień do budżetu państwa uniemożliwiają przeprowadzenie pełnej i rzetelnej oceny skutków finansowych. W konsekwencji obliczenia, wskazujące na dodatni bilans 10-11 mld zł w perspektywie 10 lat, mają charakter scenariuszowy i obarczone są istotnym ryzykiem błędu.

5. Rozwiązania zagraniczne: Państwa członkowskie UE reagują na sytuacje migracyjne i zagrożenia bezpieczeństwa przede wszystkim w ramach instrumentów przewidzianych w prawie Unii, które dopuszczają działania nadzwyczajne, ale podlegają ścisłym ograniczeniom materialnym i proceduralnym. W szczególności art. 72 TFUE nie stanowi podstawy do generalnego zawieszania stosowania prawa UE, a zgodnie z orzecznictwem TSUE środki podejmowane przez państwa muszą być konieczne, proporcjonalne i nie mogą prowadzić do uchylecia się od zobowiązań wynikających z prawa Unii. W odniesieniu do granic wewnętrznych mechanizm przywracania kontroli na podstawie Kodeksu granicznego Schengen ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, jednak w praktyce jest szeroko wykorzystywany przez państwa członkowskie, które powołują się głównie na presję migracyjną oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa.

Załącznik nr 1. Liczba migrantów posiadających kartę pobytu w Polsce w 2025 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Kaja Krawczyk, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

dr Izabela Bień, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

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

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieřlik

/podpisano elektronicznie/