



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 2602

Warszawa, dnia

8/07/ 2026 r.

1001-1.0280.125.2026

dot. SPS-III.020.148.3.2026

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.148.3.2026

Data wpływu 15.07.26v.

RPW/23805/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – ZS)
Data rejestracji: 2026 – 07 – 10
Data wpływu: 2026 – 07 – 10

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 maja 2026 r., nr SPS-III.020.148.3.2026, odnoszące się do obywatelskiego projektu ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2024 r., poz. 390), uprzejmie przedstawiam co następuje.

Projekt ten budzi bardzo poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP, prawem Unii Europejskiej, Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz zasadami poprawnej legislacji. W obecnym kształcie może prowadzić do istotnego konfliktu pomiędzy prawem krajowym a zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej wynikającymi z członkostwa w Unii Europejskiej, a także generować poważne ryzyka dla stabilności systemu prawnego oraz funkcjonowania organów państwa.

Założenie, że art. 72 TFUE pozwala państwu członkowskiemu na jednostronne wstrzymanie wykonywania obowiązków wynikających z prawa Unii w obszarze wspólnej polityki azyłowej i migracyjnej, jest nieprawidłowe. Przepis ten nie stanowi klauzuli derogacyjnej, lecz jedynie potwierdza, że odpowiedzialność za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego spoczywa na państwach członkowskich. Nie uprawnia on jednak do zawieszania stosowania prawa UE ani do uchylania się od obowiązków wynikających z aktów prawa wtórnego.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że środki podejmowane z powołaniem na bezpieczeństwo publiczne muszą być proporcjonalne, konieczne, ograniczone w czasie oraz podlegać kontroli sądowej i unijnej. Projekt przewiduje natomiast mechanizm prowadzący w istocie do wyłączenia stosowania części *acquis* UE w obszarze migracji i azylu, co pozostaje w sprzeczności z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, zasadą lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE oraz zasadą jednolitego stosowania prawa UE.

Proponowane rozwiązania zakładają możliwość niewykonywania obowiązków wynikających ze wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, co mogłoby skutkować wszczęciem wobec Polski postępowania naruszeniowego na podstawie art. 258 TFUE, postępowaniami przed TSUE, nałożeniem kar finansowych oraz dalszym pogłębieniem sporów dotyczących przestrzegania zasady państwa prawa. Polityka azylowa i migracyjna należy do kompetencji dzielonych, a państwa członkowskie nie mogą jednostronnie uchylać się od stosowania obowiązujących aktów prawa unijnego.

Art. 2 projektu budzi poważne zastrzeżenia legislacyjne i merytoryczne. Przepis jest nieprecyzyjny, niezgodny z zasadami techniki prawodawczej oraz pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 25–29 rozporządzenia (UE) 2016/399 (Kodeks Graniczny Schengen). Projekt przewiduje automatyczne i natychmiastowe przywrócenie kontroli granicznej, podczas gdy Kodeks wymaga każdorazowej oceny konieczności i proporcjonalności, analizy dostępnych danych, rozważenia środków alternatywnych, określenia zakresu i czasu trwania kontroli, zastosowania środków łagodzących oraz obowiązkowej notyfikacji Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji i państw członkowskich. Projektowany przepis pomija wszystkie te elementy, wprowadzając mechanizm sprzeczny z prawem Unii oraz naruszający art. 2 i art. 7 Konstytucji RP z uwagi na brak określoności i brak procedury działania organów państwa.

Najbardziej problematycznym elementem projektu jest proponowany art. 129¹ kodeksu karnego, przewidujący odpowiedzialność karną funkcjonariuszy publicznych za działania podejmowane „na rzecz sprowadzania lub przyjmowania” obywateli państw trzecich w ramach wspólnej polityki azylowej i migracyjnej UE. Przepis ten jest sprzeczny z Konstytucją RP, w szczególności z art. 42 ust. 1 (zasada *nullum crimen sine*

lege), art. 2 (zasada zaufania do państwa i prawa), art. 7 (zasada legalizmu) oraz art. 56 (prawo do azylu). Jego sformułowanie nie pozwala na jednoznaczne ustalenie treści normy prawnej. Użyte w nim pojęcia są nieprecyzyjne, ocenne i nieposiadające definicji legalnych. Sformułowanie „działa na rzecz sprowadzania lub przyjmowania” obejmuje potencjalnie każdą formę aktywności, w tym wypowiadanie poglądów popierających przyjmowanie migrantów, co prowadziłoby do niedopuszczalnego ograniczenia wolności słowa. Nie jest również jasne, czego dotyczy fragment „w ramach wspólnej polityki azylowej i migracyjnej UE”, co dodatkowo potęguje nieokreśloność przepisu. W konsekwencji projektowany przepis nie spełnia konstytucyjnych standardów określoności prawa karnego i może prowadzić do arbitralności w jego stosowaniu.

Wprowadzenie art. 129¹ k.k. mogłoby prowadzić do penalizacji wykonywania obowiązków wynikających z prawa UE, w tym rozporządzeń unijnych, decyzji organów UE oraz obowiązków administracyjnych wynikających z *acquis* Schengen i wspólnego systemu azylowego. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą skuteczności prawa UE oraz obowiązkiem lojalnej współpracy państw członkowskich z instytucjami Unii. Może również prowadzić do sytuacji, w której funkcjonariusze publiczni wykonujący obowiązki ustawowe lub unijne, realizujący decyzje administracyjne lub działający na podstawie poleceń służbowych, będą narażeni na odpowiedzialność karną, co stwarza permanentny konflikt pomiędzy obowiązkiem stosowania prawa a ryzykiem represji karnej. Dodatkowo przewidziana sankcja od roku do 8 lat pozbawienia wolności jest nieproporcjonalna w zestawieniu z nieprecyzyjnym opisem czynu zabronionego.

Projekt może również naruszać Kartę Praw Podstawowych UE oraz Europejską Konwencję Praw Człowieka, w szczególności art. 18 Karty (prawo do azylu), zasadę non-refoulement, zakaz zbiorowego wydalania oraz standardy wynikające z orzecznictwa ETPCz i TSUE. Uzasadnienie projektu w sposób generalny utożsamia migrację z zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, podczas gdy prawo unijne i międzynarodowe wymagają indywidualnej oceny zagrożeń oraz zachowania zasady proporcjonalności.

Przedłożona regulacja narusza również zasady poprawnej legislacji. Posługuje się pojęciami ocennymi, politycznymi i niedookreślonymi, pozbawionymi definicji legalnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że

przepisy represyjne wymagają szczególnej precyzji i nie mogą pozostawiać nadmiernego luzu interpretacyjnego organom ścigania. W tym kontekście należy zauważyć, że projektodawcy nie zachowali podstawowych standardów techniki prawodawczej, co dodatkowo podważa jakość legislacyjną projektu.

Uzasadnienie projektu odwołuje się do ogólnych twierdzeń dotyczących zagrożeń związanych z migracją, jednak nie przedstawia żadnych danych empirycznych ani analiz potwierdzających skalę zjawiska, jego dynamikę czy rzeczywisty wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne. Brak jest również jakichkolwiek źródeł, metodologii lub odwołań do oficjalnych statystyk krajowych bądź unijnych. Podobnie wskazywane w uzasadnieniu szacunki finansowe nie są poparte żadnymi wyliczeniami, analizami kosztów ani danymi budżetowymi, co uniemożliwia ocenę ich wiarygodności. Tego rodzaju argumentacja nie spełnia minimalnych standardów oceny skutków regulacji i nie może stanowić podstawy do wprowadzania rozwiązań o tak daleko idących konsekwencjach prawnych i ustrojowych.

Uzasadnienie projektu nie zawiera nadto wymaganego art. 34 ust. 2 pkt 7 Regulaminu Sejmu oświadczenia o zgodności projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej ani jakiegokolwiek analizy tej zgodności, co stanowi istotny brak formalny i narusza standardy sporządzania uzasadnienia oraz oceny skutków regulacji.

Proponowane rozwiązania opierają się na rozszerzającej i nieuzasadnionej interpretacji art. 72 TFUE, pozostają w kolizji z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, mogą naruszać Kartę praw podstawowych UE oraz EKPC, a także prowadzić do penalizacji działań związanych z wykonywaniem prawa UE. Projekt stwarza również ryzyko naruszenia konstytucyjnych standardów określoności prawa karnego, poważnego konfliktu kompetencyjnego pomiędzy organami krajowymi a instytucjami UE oraz generowania chaosu prawnego w działalności administracji i organów ścigania.

W konsekwencji projekt należy ocenić negatywnie, a kontynuowanie prac legislacyjnych nie znajduje żadnego uzasadnienia.

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY
Waldemar Żurek