



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X kadencja

**Druk nr 2602**  
Warszawa, 27 maja 2026 r.

Panie i Panowie Posłowie  
na Sejm  
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję wniesiony, na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, a także na podstawie art. 32 ust. 1 regulaminu Sejmu, **obywatelski projekt ustawy**

**- o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego  
w związku z realizacją polityki migracyjnej  
Unii Europejskiej.**

Projekt ustawy został wniesiony zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 2, art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 2 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Do reprezentowania Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej – na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli – został wskazany Pan Robert Bąkiewicz.

MARSZAŁEK SEJMU  
(-) Włodzimierz Czarzasty

**USTAWA**

z dnia .....

**o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej  
Unii Europejskiej**

**Art. 1.** W celu zapewnienia utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów jest obowiązana do zastosowania uprawnień wynikających z art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do wstrzymania obowiązków związanych ze stosowaniem przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki azylowej i migracyjnej.

**Art. 2.** W związku z wystąpieniem nadzwyczajnych okoliczności zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu, w szczególności masowego napływu migrantów przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów niezwłocznie przywraca tymczasową kontrolę graniczną na podstawie art. 25–28 rozporządzenia (UE) 2016/399 (Kodeks Graniczny Schengen).

**Art. 3.** W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383) po art. 129 dodaje się art. 129<sup>1</sup> w brzmieniu:

„Art. 129<sup>1</sup>. Kto będąc funkcjonariuszem publicznym, działa 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, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 8.”

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

#### Uzasadnienie:

Celem ustawy jest zapewnienie, aby w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej w zakresie polityki migracyjnej, w szczególności tzw. paktu migracyjnego, Rzeczpospolita Polska korzystała z przysługującej jej na gruncie art. 72 TFUE kompetencji do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego.

Art. 72 TFUE stanowi, że polityki unijne w obszarze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie ich obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą powstrzymać lub ograniczyć realizację obowiązków unijnych, jeżeli wykonanie tych obowiązków stwarza istotne ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego. Dodatkowo należy mieć na uwadze treść art. 79 ust. 5 TFUE, który pozostawia państwu członkowskiemu prawo do ustalania wielkości napływu obywateli przybywających z państw trzecich. Uprawnienie to przysługuje państwom członkowskim w przypadkach, gdy do przyczyn migracji na ich terytorium zalicza się poszukiwanie pracy najemnej lub na własny rachunek.

Od lutego 2022 r. Rzeczpospolita Polska znajduje się pod poważną presją migracyjną związaną z wybuchem wojny na Ukrainie. Napływ ludności z terenów Ukrainy obejmuje zarówno osoby posiadające status uchodźców w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., jak również migrantów ekonomicznych. Polityka prowadzona przez Rzeczpospolitą Polską od momentu rosyjskiej agresji na Ukrainę zakładająca szereg ułatwień i udogodnień dla obywateli ukraińskich przybywających na terytorium Polski doprowadziła do napływu milionów osób, które w poważnym stopniu obciążają m.in. system opieki zdrowotnej, system edukacji oraz pomocy społecznej. W tym kontekście dalszy napływ migrantów stanowi poważne niebezpieczeństwo dla stabilności tych systemów, oraz może skutkować poważnym osłabieniem państwa polskiego, zagrażać porządkowi publicznemu oraz bezpieczeństwu wewnętrznemu.

Dodatkowo należy mieć na względzie wywieraną na polską granicę presję ze strony władz Białorusi, której władze aktywnie uczestniczą w organizacji przerzutu na teren Państw Członkowskich Unii Europejskiej obywateli państw trzecich, w tym z obszaru Afryki oraz Azji. Od wielu lat Rzeczpospolita Polska ponosi poważne wysiłki mające na celu powstrzymanie procederu masowego, nielegalnego przekraczania granicy polsko - białoruskiej. Działania te podejmowane w interesie całej Unii Europejskiej zasadniczo pochłaniają wyłącznie zasoby państwa polskiego i nie są objęte jakimkolwiek mechanizmem solidarności w ramach Unii.

Jednocześnie terytorium Rzeczypospolitej stanowiące kluczowy obszar dla wspierania wysiłków militarnych walczącej Ukrainy narażone jest w szczególny sposób na infiltrację rosyjskich służb, a także akty sabotażu i terroru. W tej sytuacji konieczne jest natychmiastowe odejście od zasad wspólnej polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej, której dalsze wdrażanie stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz stabilności Rzeczypospolitej.

Konstytucja RP (art. 5 i art. 26 ust. 1) nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz nienaruszalności granic państwa. W konsekwencji ustawodawca krajowy ma prawo i obowiązek wskazania ram, w których Rada Ministrów powinna realizować zobowiązania międzynarodowe, zwłaszcza gdy wykonanie tych zobowiązań wiąże się z zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Konieczne jest więc, aby Rada Ministrów miała jasny mandat i obowiązek korzystania z wszelkich dostępnych instrumentów prawnych, które chronią Polaków przed zagrożeniami związanymi z masową migracją.

Rzeczpospolita Polska pełni szczególną rolę – chroni zewnętrzną granicę Unii Europejskiej. Skala zagrożeń hybrydowych, prowokacji i prób destabilizacji, których doświadcza, jest nieporównywalna z sytuacją innych państw europejskich. W związku z powyższym konieczne jest wstrzymanie rozwiązań nakładających dodatkowe obciążenia.

Art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jednoznacznie stanowi, że państwa członkowskie zachowują swoje kompetencje w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Rzeczpospolita Polska posiada uprawnienie do stosowania powyższej klauzuli, jako gwarancji traktatowej.

Polska udowodniła w ostatnich latach, że jest solidarna z innymi narodami, czego przykładem jest przyjęcie milionów uchodźców wojennych z Ukrainy czy organizowanie pomocy humanitarnej i finansowej w wielu miejscach na świecie. Jednak solidarność nie może oznaczać bezrefleksyjnego przyjmowania obowiązków, które zagrażają wewnętrznemu bezpieczeństwu państwa. W związku z powyższym konieczne wydaje się być zastosowanie wskazanych wyżej uprawnień.

Skuteczność realizacji celów projektowanej regulacji powinna być wzmocniana sankcją karą przewidzianą przez proponowaną nowelizację Kodeksu karnego. Nowy przepis art. 129<sup>1</sup> Kodeksu karnego koresponduje z dwoma innymi przepisami z zakresu prawa karnego. Po pierwsze umiejscowienie tego przepisu ma na celu podkreślenie, że chodzi tu o usankcjonowanie zachowania podobnego do tzw. zdrady dyplomatycznej, o której mowa

w art. 129 kodeksu karnego. Znamiona czynu opisanego w art. 129 Kodeksu karnego pozostają dosyć nieprecyzyjne, głównie poprzez odwołanie się do pojęcia „działania na szkodę”, które wydaje się bardzo nieostre. Dlatego mając na uwadze, że zagrożenie migracyjne stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań dla władz publicznych i bezpośrednio dotyczy bezpieczeństwa państwa oraz praw i wolności Polaków, jest w pełni uzasadnione, aby usankcjonować szczególną postać działania przeciwko interesom Rzeczypospolitej poprzez sprowadzanie lub przyjmowanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób nie będących obywatelami Państw Członkowskich Unii Europejskiej, w ramach wspólnej polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej. Przepis ten, adresowany do funkcjonariuszy publicznych, ma stanowić dodatkową gwarancję niepodejmowania w przyszłości szkodliwych praktyk m.in. przez funkcjonariuszy Policji oraz Straży Granicznej, polegających na współdziałaniu w procederze przekazywania na terytorium Rzeczypospolitej obywateli państw trzecich przez służby niemieckie. Jednocześnie przepis ten będzie korespondował z treścią art. 264 Kodeksu karnego, który sankcjonuje, choć niestety w ograniczonym stopniu, nielegalne przekraczanie granicy.

Mając na uwadze, iż działania funkcjonariuszy publicznych wbrew opisanemu tu interesowi państwa stanowią niewątpliwie poważniejsze zagrożenie o charakterze systemowym, proponuje się, aby dolne zagrożenie karą było wyższe niż przewidziane w art. 264 § 3 Kodeksu karnego i wynosiło jeden rok.

Projekt ustawy nie powoduje trwałego ani nadmiernego obciążenia dla finansów publicznych. Zakłada on przede wszystkim uporządkowanie zasad korzystania z uprawnień, które Rzeczypospolitej Polskiej przysługują na mocy art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz wzmocnienie kontroli parlamentarnej nad działaniami rządu w zakresie polityki migracyjnej.

Przyjęcie ustawy może wiązać się z koniecznością czasowego wzmocnienia działań Straży Granicznej i Policji w sytuacjach, w których Rada Ministrów zdecyduje o zastosowaniu art. 72 TFUE, w szczególności poprzez: zwiększenie liczby patroli i kontroli na przejściach granicznych lub ich okolicach, uruchomienie mobilnych punktów kontrolnych, przeprowadzenie dodatkowych analiz i raportów dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego. Szacunkowy koszt takich działań, zależny od skali i czasu ich trwania, może wynieść łącznie ok. 200–350 mln zł rocznie, przy czym koszty te występują wyłącznie w okresach faktycznego stosowania środków przewidzianych w art. 72 TFUE.

Dodatkowe obciążenia dla administracji rządowej (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Straż Graniczna, służby analityczne) mają

charakter ograniczony i wynikają głównie z konieczności sporządzania cyklicznych raportów dla Sejmu. Ich skala nie powinna przekroczyć 1-2 milionów złotych rocznie. Projekt nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego nowych obowiązków finansowych.

Zastosowanie art. 72 TFUE w sposób pozwalający na zawieszenie elementów paktu migracyjnego może przynieść istotne oszczędności wynikające z: braku obowiązku przyjmowania osób relokowanych, braku konieczności finansowania ich zakwaterowania, świadczeń socjalnych, edukacji i integracji, braku ponoszenia kosztów tzw. opłaty kompensacyjnej przewidzianej w pakiecie migracyjnym.

W zależności od skali proponowanych przez instytucje unijne działań, oszczędności te mogą wynieść ok. 1,5 mld złotych rocznie.

Bilans finansowy projektu należy ocenić jako co najmniej neutralny, a w wariancie wysoce prawdopodobnym - korzystny dla budżetu państwa. Potencjalne koszty operacyjne związane z wzmocnieniem ochrony granic mają charakter okresowy i są znacząco niższe niż wydatki, których uniknięcie może umożliwić zastosowanie art. 72 TFUE.



EZD RP KS  
(BPW-III)  
Data rejestracji: 2025-12-15  
Data wpływu: 2025-12-15

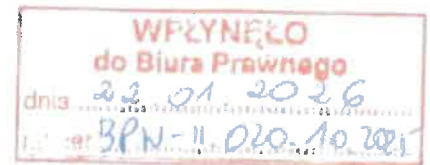
Pruszków, dn. 11.12.2025 r.

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej

„Ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego

w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej”

ul. [REDACTED]



Sz. P.

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

*Szanowny Panie Marszałku,*

W odpowiedzi na wezwanie z dn. 13.11.2025 r. (BPW-II.020.10.2025) w załączeniu przedkładam projekt „Ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej”, wraz z uzasadnieniem zawierającym skutki finansowe wykonania niniejszego projektu ustawy.

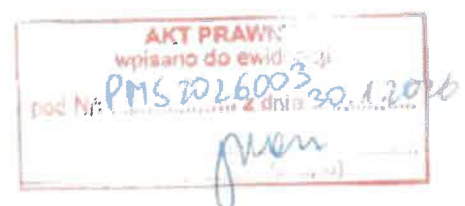
Z wyrazami szacunku

Robert Bąkiewicz

Pełnomocnik Komitetu

Załączniki:

1. Projekt ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej



USTAWA

z dnia .....

**o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej  
Unii Europejskiej**

**Art. 1.** W celu zapewnienia utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów jest obowiązana do zastosowania uprawnień wynikających z art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do wstrzymania obowiązków związanych ze stosowaniem przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki azylowej i migracyjnej.

**Art. 2.** W związku z wystąpieniem nadzwyczajnych okoliczności zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu, w szczególności masowego napływu migrantów przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów niezwłocznie przywraca tymczasową kontrolę graniczną na podstawie art. 25–28 rozporządzenia (UE) 2016/399 (Kodeks Graniczny Schengen).

**Art. 3.** W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383) po art. 129 dodaje się art. 129<sup>1</sup> w brzmieniu:

„Art. 129<sup>1</sup>. Kto będąc funkcjonariuszem publicznym, działa 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, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 8.”

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

#### Uzasadnienie:

Celem ustawy jest zapewnienie, aby w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej w zakresie polityki migracyjnej, w szczególności tzw. paktu migracyjnego, Rzeczpospolita Polska korzystała z przysługującej jej na gruncie art. 72 TFUE kompetencji do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego.

Art. 72 TFUE stanowi, że polityki unijne w obszarze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie ich obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą powstrzymać lub ograniczyć realizację obowiązków unijnych, jeżeli wykonanie tych obowiązków stwarza istotne ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego. Dodatkowo należy mieć na uwadze treść art. 79 ust. 5 TFUE, który pozostawia państwom członkowskim prawo do ustalania wielkości napływu obywateli przybywających z państw trzecich. Uprawnienie to przysługuje państwom członkowskim w przypadkach, gdy do przyczyn migracji na ich terytorium zalicza się poszukiwanie pracy najemnej lub na własny rachunek.

Od lutego 2022 r. Rzeczpospolita Polska znajduje się pod poważną presją migracyjną związaną z wybuchem wojny na Ukrainie. Napływ ludności z terenów Ukrainy obejmuje zarówno osoby posiadające status uchodźców w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., jak również migrantów ekonomicznych. Polityka prowadzona przez Rzeczpospolitą Polską od momentu rosyjskiej agresji na Ukrainę zakładająca szereg ułatwień i udogodnień dla obywateli ukraińskich przybywających na terytorium Polski doprowadziła do napływu milionów osób, które w poważnym stopniu obciążają m.in. system opieki zdrowotnej, system edukacji oraz pomocy społecznej. W tym kontekście dalszy napływ migrantów stanowi poważne niebezpieczeństwo dla stabilności tych systemów, oraz może skutkować poważnym osłabieniem państwa polskiego, zagrażać porządkowi publicznemu oraz bezpieczeństwu wewnętrznemu.

Dodatkowo należy mieć na względzie wywieraną na polską granicę presję ze strony władz Białorusi, której władze aktywnie uczestniczą w organizacji przerzutu na teren Państw Członkowskich Unii Europejskiej obywateli państw trzecich, w tym z obszaru Afryki oraz Azji. Od wielu lat Rzeczpospolita Polska ponosi poważne wysiłki mające na celu powstrzymanie procederu masowego, nielegalnego przekraczania granicy polsko – białoruskiej. Działania te podejmowane w interesie całej Unii Europejskiej zasadniczo

pochłaniają wyłącznie zasoby państwa polskiego i nie są objęte jakimkolwiek mechanizmem solidarności w ramach Unii.

Jednocześnie terytorium Rzeczypospolitej stanowiące kluczowy obszar dla wspierania wysiłków militarnych walczącej Ukrainy narażone jest w szczególny sposób na infiltrację rosyjskich służb, a także akty sabotażu i terroru. W tej sytuacji konieczne jest natychmiastowe odejście od zasad wspólnej polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej, której dalsze wdrażanie stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz stabilności Rzeczypospolitej.

Konstytucja RP (art. 5 i art. 26 ust. 1) nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz nienaruszalności granic państwa.

W konsekwencji ustawodawca krajowy ma prawo i obowiązek wskazania ram, w których Rada Ministrów powinna realizować zobowiązania międzynarodowe, zwłaszcza gdy wykonanie tych zobowiązań wiąże się z zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Konieczne jest więc, aby Rada Ministrów miała jasny mandat i obowiązek korzystania z wszelkich dostępnych instrumentów prawnych, które chronią Polaków przed zagrożeniami związanymi z masową migracją.

Rzeczpospolita Polska pełni szczególną rolę – chroni zewnętrzną granicę Unii Europejskiej. Skala zagrożeń hybrydowych, prowokacji i prób destabilizacji, których doświadczają, jest nieporównywalna z sytuacją innych państw europejskich. W związku z powyższym konieczne jest wstrzymanie rozwiązań nakładających dodatkowe obciążenia.

Art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jednoznacznie stanowi, że państwa członkowskie zachowują swoje kompetencje w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Rzeczpospolita Polska posiada uprawnienie do stosowania powyższej klauzuli, jako gwarancji traktatowej.

Polska udowodniła w ostatnich latach, że jest solidarna z innymi narodami, czego przykładem jest przyjęcie milionów uchodźców wojennych z Ukrainy czy organizowanie pomocy humanitarnej i finansowej w wielu miejscach na świecie. Jednak solidarność nie może oznaczać bezrefleksyjnego przyjmowania obowiązków, które zagrażają wewnętrznemu bezpieczeństwu państwa. W związku z powyższym konieczne wydaje się być zastosowanie wskazanych wyżej uprawnień.

Skuteczność realizacji celów projektowanej regulacji powinna być wzmocniana sankcją karną przewidzianą przez proponowaną nowelizację Kodeksu karnego. Nowy przepis

art. 129<sup>1</sup> Kodeksu karnego koresponduje z dwoma innymi przepisami z zakresu prawa karnego. Po pierwsze umiejscowienie tego przepisu ma na celu podkreślenie, że chodzi tu o usankcjonowanie zachowania podobnego do tzw. zdrady dyplomatycznej, o której mowa w art. 129 kodeksu karnego. Znamiona czynu opisanego w art. 129 Kodeksu karnego pozostają dosyć nieprecyzyjne, głównie poprzez odwołanie się do pojęcia „działania na szkodę”, które wydaje się bardzo nieostre. Dlatego mając na uwadze, że zagrożenie migracyjne stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań dla władz publicznych i bezpośrednio dotyczy bezpieczeństwa państwa oraz praw i wolności Polaków, jest w pełni uzasadnione, aby usankcjonować szczególną postać działania przeciwko interesom Rzeczypospolitej poprzez sprowadzanie lub przyjmowanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób nie będących obywatelami Państw Członkowskich Unii Europejskiej, w ramach wspólnej polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej. Przepis ten, adresowany do funkcjonariuszy publicznych, ma stanowić dodatkową gwarancję niepodejmowania w przyszłości szkodliwych praktyk m.in. przez funkcjonariuszy Policji oraz Straży Granicznej, polegających na współdziałaniu w procedurze przekazywania na terytorium Rzeczypospolitej obywateli państw trzecich przez służby niemieckie. Jednocześnie przepis ten będzie korespondował z treścią art. 264 Kodeksu karnego, który sankcjonuje, choć niestety w ograniczonym stopniu, nielegalne przekraczanie granicy.

Mając na uwadze, iż działania funkcjonariuszy publicznych wbrew opisanemu tu interesowi państwa stanowią niewątpliwie poważniejsze zagrożenie o charakterze systemowym, proponuje się, aby dolne zagrożenie karą było wyższe niż przewidziane w art. 264 § 3 Kodeksu karnego i wynosiło jeden rok.

Projekt ustawy nie powoduje trwałego ani nadmiernego obciążenia dla finansów publicznych. Zakłada on przede wszystkim uporządkowanie zasad korzystania z uprawnień, które Rzeczypospolitej Polskiej przysługują na mocy art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz wzmocnienie kontroli parlamentarnej nad działaniami rządu w zakresie polityki migracyjnej.

Przyjęcie ustawy może wiązać się z koniecznością czasowego wzmocnienia działań Straży Granicznej i Policji w sytuacjach, w których Rada Ministrów zdecyduje o zastosowaniu art. 72 TFUE, w szczególności poprzez: zwiększenie liczby patroli i kontroli na przejściach granicznych lub ich okolicach, uruchomienie mobilnych punktów kontrolnych, przeprowadzenie dodatkowych analiz i raportów dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego. Szacunkowy koszt takich działań, zależny od skali i czasu ich trwania, może wynieść łącznie

ok. 200-350 mln zł rocznie, przy czym koszty te występują wyłącznie w okresach faktycznego stosowania środków przewidzianych w art. 72 TFUE

Dodatkowe obciążenia dla administracji rządowej (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Straż Graniczna, służby analityczne) mają charakter ograniczony i wynikają głównie z konieczności sporządzania cyklicznych raportów dla Sejmu. Ich skala nie powinna przekroczyć 1-2 milionów złotych rocznie.

Projekt nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego nowych obowiązków finansowych.

Zastosowanie art. 72 TFUE w sposób pozwalający na zawieszenie elementów paktu migracyjnego może przynieść istotne oszczędności wynikające z: braku obowiązku przyjmowania osób relokowanych, braku konieczności finansowania ich zakwaterowania, świadczeń socjalnych, edukacji i integracji, braku ponoszenia kosztów tzw. opłaty kompensacyjnej przewidzianej w pakiecie migracyjnym.

W zależności od skali proponowanych przez instytucje unijne działań, oszczędności te mogą wynieść ok. 1,5 mld złotych rocznie.

Bilans finansowy projektu należy ocenić jako co najmniej neutralny, a w wariancie wysoce prawdopodobnym - korzystny dla budżetu państwa. Potencjalne koszty operacyjne związane z wzmocnieniem ochrony granic mają charakter okresowy i są znacząco niższe niż wydatki, których uniknięcie może umożliwić zastosowanie art. 72 TFUE.

**POSTANOWIENIE NR 3**  
**MARSZAŁKA SEJMU**  
**RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 30 stycznia 2026 r.

**o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej "Ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej"**

Na podstawie art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 2018 r. poz. 2120) postanawiam o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej "Ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej".

MARSZAŁEK SEJMU

Włodzimierz Czarzasty



Warszawa, dn. 29.04.2026r.

Komitet Inicjatywy Ustawodawczej  
projektu ustawy:  
„ **Ustawy o ochronie bezpieczeństwa  
wewnętrznego w związku z realizacją  
polityki migracyjnej Unii Europejskiej**”  
ul. [REDAKTOWANE]

RPW/15021/2026 - 1N



EZD RP KS  
(BPK - III)  
Data rejestracji: 2026-04-29  
Data wpływu: 2026-04-29

Pełnomocnik Komitetu:  
**Robert Bąkiewicz**  
adres do korespondencji:

ul. [REDAKTOWANE]  
tel. [REDAKTOWANE]  
e-mail [REDAKTOWANE]

Sz. P.  
**Włodzimierz Czarzasty**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**  
Kancelaria Sejmu  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

## PROTOKÓŁ PRZEKAZANIA WYKAZU PODPISÓW

Obywateli popierających projekt ustawy:

**„ Ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki  
migracyjnej Unii Europejskiej”**

Działając jako pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej projektu ustawy pod nazwą: **Ustawa o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej**”, niniejszym przekazuję Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wykaz obywateli popierających wskazany projekt ustawy.

Wykaz podpisów został sporządzony na kartach zawierających oznaczenie Komitetu oraz tytuł projektu ustawy. Każdy wpis zawiera dane wymagane dla udzielenia poparcia, w szczególności: imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL oraz własnoręczny podpis obywatela.

Oświadczam, że przekazywany wykaz dotyczy projektu ustawy w brzmieniu przedłożonym Marszałkowi Sejmu oraz udostępnionego obywatelom w czasie zbierania podpisów.

Łączna liczba przekazywanych podpisów według wyliczenia Komitetu wynosi: **166 764 podpisów**.

Komitet wnosi o uwzględnienie wszystkich przekazanych podpisów spełniających wymogi ustawowe, niezależnie od wewnętrznej klasyfikacji technicznej zawartej w poniższym zestawieniu.

Jednocześnie wnoszę o przyjęcie przekazanego wykazu podpisów oraz nadanie dalszego biegu obywatelskiemu projektowi ustawy.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

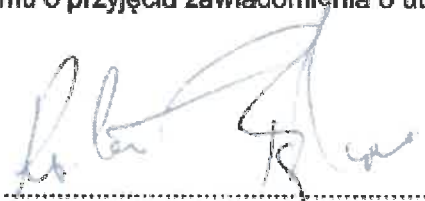
L.dz. SPS-III.000.148.2026

Data wpływu 14.03.2026

**Zestawienie przekazywanych pakietów podpisów:**

Lp.	Zakres / opis pakietu	Liczba pudeł	Liczba kart wykazu	Liczba podpisów według Komitetu	Uwagi
1	Pakiet nr I - karty pełne 10 podpisów na każdej karcie	12 pudeł	12 000 kart	120 000 podpisów	
2	Pakiet nr II - karty niepełne 9 podpisów na każdej karcie	2 pudła	W 1 i 2 pudle w sumie 1 700 kart	15.300 podpisów	
3	Pakiet nr III - karty niepełne 8 podpisów na każdej karcie	1 pudło	(6x100) 600 kart	6000 podpisów	
4	Pakiet nr IV - karty niepełne 7 podpisów na każdej karcie	1 pudło	500 kart	3 500 podpisów	
5	Pakiet nr V - karty niepełne 6 podpisów na każdej karcie	1 pudło	400 kart	2400 podpisów	
6	Pakiet nr VI - karty niepełne 5 podpisów na każdej karcie	1 pudło	500 kart	2500 podpisów	
7	Pakiet nr VII - karty niepełne 4 podpisy na każdej karcie	1 pudło	500 kart	2000 podpisów	
8	Pakiet nr VIII - karty niepełne 3 podpisy na każdej karcie	1 pudło	500 kart	1500 podpisów	
9	Pakiet nr IX karty niepełne 2 podpisy na każdej karcie	1 pudło	600 kart	1200 podpisów	
10	Pakiet nr X - karty niepełne 1 podpis na każdej karcie	1 pudło	200 kart	200 podpisów	
11.	Pakiet nr XI - karty inne zawierające wykazy podpisów	1 pudło	niepoliczone	12 164 podpisów	
12.	Pakiet nr XIII - karty dostarczone w dniu złożenia podpisów	1 pudło			
	<b>RAZEM</b>	<b>24 pudła</b>	<b>powyżej 5500 kart</b>	<b>powyżej 166 764 podpisów</b>	

- Projekt ustawy
- Uzasadnienie projektu ustawy
- Kopia postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu Komitetu



podpis pełnomocnika Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej  
Robert Bąkiewicz

Warszawa, 20 maja 2026 r.

BEOS-WPEiM-1129/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.148.5.2026

Data wpływu 25.05.26v

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**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)**

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**

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

W art. 1 projektodawcy 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 stanowi się, 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)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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>.

Art. 3 projektu przewiduje wprowadzenia do Kodeksu karnego<sup>2</sup> nowego przepisu, tj. art. 129<sup>1</sup>, który przewidywałby, 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).

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

**2.1.** W kontekście opiniowanego projektu ustawy należy wskazać, że art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) zawiera klauzulę, zgodnie z którą tytuł V części trzeciej TfUE „nie narusza wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”. Jest to zatem zastrzeżenie na rzecz kompetencji państw członkowskich prawa podejmowania działań w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w sferze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która obejmuje również politykę azylową i migracyjną UE.

Jednocześnie korzystanie z tego postanowienia zostało doprecyzowane w kodeksie granicznym Schengen. Kodeks ten znosi generalnie kontrole graniczne między państwami członkowskimi należącymi do strefy Schengen. Jednocześnie w ramach przepisów dotyczących granic wewnętrznych (art. 22 i n.) przewiduje, że państwa członkowskie mogą tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, gdy zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie członkowskim (art. 25-35). Przepisy kodeksu granicznego Schengen nie precyzują, które organy krajowe są uprawnione do podejmowania decyzji dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych. Można zatem założyć, że należy to do kompetencji państw członkowskich. Natomiast formułują one zasady, ogólne i szczególne procedury oraz kryteria przywracania kontroli, a także obowiązki informacyjne i sprawozdawcze w tej materii. Wprowadzenie ograniczeń przez państwo członkowskie zostało uregulowane w sposób restrykcyjny (art. 25). Wprowadzenie środków tymczasowych jest też ograniczone m.in. kryteriami przywrócenia kontroli, obowiązkami informacyjnymi oraz odbyciem uprzednich konsultacji z innymi państwami członkowskimi i uzyskaniem opinii Komisji (art. 26-27a).

Ponadto kodeks graniczny Schengen przewiduje szczególne reguły dotyczące uprawnień Komisji do wnioskowania o to, aby Rada podjęła decyzję wykonawczą upoważniającą państwa członkowskie do przywrócenia kontroli granicznych w razie, gdy Komisja stwierdzi, że występuje „stan zagrożenia

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383, ze zm.).

zdrowia publicznego na dużą skalę, który ma wpływ na wiele państw członkowskich, stwarzając zagrożenie dla ogólnego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych” (art. 28). Państwa członkowskie nie mogą więc samodzielnie działać w tym zakresie.

2.2. W ramach polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej, w kontekście kryzysu migracyjnego, przyjęto szereg aktów prawnych związanych z relokacją osób niebędących obywatelami państw członkowskich. W szczególności Parlament Europejski i Rada przyjęły tzw. Pakt o migracji i azylu, który obejmuje:

1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>3</sup>; termin transpozycji: 12 czerwca 2026 r.;

2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE<sup>4</sup>; stosuje się je od 1 lipca 2026 r.;

3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE<sup>5</sup>; stosuje się je od 12 czerwca 2026 r.;

4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1349 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia powrotowej procedury granicznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1148<sup>6</sup>; stosuje się je od 12 czerwca 2026 r.;

5) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1350 z dnia 14 maja 2024 r. ustanawiające unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1147<sup>7</sup>; stosuje się je od 11 czerwca 2024 r.;

6) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013<sup>8</sup>, dalej: „rozporządzenie 2024/1351”; stosuje się je od 1 lipca 2026 r.;

7) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1352 z 14 maja 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2019/816 i (UE) 2019/818 do

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L, 2024:1346, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj>.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L, 2024:1347, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1347/oj>.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L, 2024:1348, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>.

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE L, 2024:1349, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>.

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE L, 2024:1350, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1350/oj>.

<sup>8</sup> Dz. Urz. UE L, 2024:1351, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>.

celów wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych<sup>9</sup>; stosuje się je od 12 czerwca 2026 r.;

8) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817<sup>10</sup>; stosuje się je od 12 czerwca 2026 r.;

9) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1358 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1350 i dyrektywy Rady 2001/55/WE oraz w celu identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców, w sprawie występowania z wnioskami o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, w sprawie zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818 oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013<sup>11</sup>; stosuje się je od 12 czerwca 2026 r.;

10) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1147<sup>12</sup>, dalej: „rozporządzenie 2024/1359”; stosuje się je od 1 lipca 2026 r.

Wymienione wyżej akty przewidują różne obowiązki państw członkowskich związane z azylem i migracją osób niebędących obywatelami państw członkowskich. Obowiązki te muszą być wykonywane przez funkcjonariuszy publicznych.

Podstawowe znaczenie w ramach Paktu o migracji i azylu ma rozporządzenie 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją w oparciu o zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności. Ustanawia ono mechanizm solidarności i powiązane z nimi procedury relokacyjne (art. 56-71). W związku z tym państwa członkowskie mają obowiązek przyjmowania migrantów zgodnie z aktem wykonawczym Rady, o którym mowa w art. 57 rozporządzenia 2024/1351. Zwolnienie z przyjmowania konkretnych migrantów może być uzasadnione względami zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednak całkowite albo częściowe zwolnienie państwa członkowskiego znajdującego się pod presją migracyjną wymaga decyzji Komisji (art. 58 i art. 59), ewentualnie Rady (art. 61 i art. 62). Nawet w razie zaistnienia siły wyższej związanej z migracją i azylem (co przewiduje rozporządzenie 2024/1359)

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE L, 2024.1352, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1352/oj>.

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L, 2024.1356, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>.

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE L, 2024.1358, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj>.

<sup>12</sup> Dz. Urz. UE L, 2024.1359, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj>.

odstępstwa od stosowania regulacji unijnej w postaci środków tymczasowych wymagają decyzji Komisji i Rady (art. 3, art. 4, art. 8 i art. 9 rozporządzenia 2024/1359).

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

**3.1.** Artykuł 2 projektu ustawy zmierza do nałożenia obowiązku na Radę Ministrów w zakresie niezwłocznego przywrócenia tymczasowej kontroli granicznej na podstawie art. 25-28 kodeksu granicznego Schengen. Przywrócenie kontroli granicznych musi spełniać kryteria, o których mowa w art. 26 kodeksu. Dopełnione musiałyby być także wymogi proceduralne określone w kodeksie.

W polskim porządku prawnym zagadnienie tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych jest uregulowane w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 17a tej ustawy kompetencja do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Relacja między projektowaną ustawą a ustawą o ochronie granicy państwowej jest zagadnieniem spoza obszaru regulacji prawa Unii Europejskiej i nie podlega ocenie z perspektywy zgodności z prawem UE. Jest to problem wewnętrzny, który powinien być rozwiązany w ramach polskiego porządku prawnego (np. w świetle oceny zgodności projektu ustawy z Konstytucją RP).

Warto natomiast zwrócić uwagę, że wskazanie w projekcie jako jednej z podstaw przywrócenia kontroli art. 28 kodeksu granicznego Schengen znajduje istotne ograniczenie, gdyż to Rada UE, a nie państwo członkowskie, decyduje o przywróceniu kontroli na granicach. Państwa członkowskie działają jako wykonawcy decyzji Rady. A zatem Rada Ministrów nie mogłaby wprowadzić środków tymczasowych bez naruszenia art. 28 kodeksu granicznego Schengen. Mogłaby to zrobić jedynie po wcześniejszym podjęciu właściwej decyzji przez Radę. Niemniej, biorąc pod uwagę art. 2 projektu ustawy, zwłaszcza podkreślenie zagrożeń związanych z masowym napływem migrantów, można uznać, że w takiej sytuacji art. 28 kodeksu granicznego Schengen nie ma w zasadzie zastosowania praktycznego.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że art. 1 i art. 2 projektu ustawy nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

**3.2.** Artykuł 3 projektu ustawy zmierza do kryminalizacji czynów funkcjonariuszy publicznych polegających 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”. Wprowadzenie kryminalizacji zachowań funkcjonariuszy publicznych o tak ogólnym zakresie czynu (działania na rzecz sprowadzenia, a zwłaszcza przyjmowania, migrantów lub azylantów) może budzić poważne wątpliwości co do jego zgodności

<sup>13</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 184, ze zm.

z regulacjami Unii Europejskiej wprowadzającymi Pakt o migracji i azylu, w szczególności z przepisami rozporządzenia 2024/1351. Proponowany art. 129<sup>1</sup> Kodeksu karnego groziłby bowiem odpowiedzialnością karną każdemu funkcjonariuszowi, który – zgodnie z prawem UE – przyjmuje migrantów lub azylantów w ramach polityki unijnej. Proponowany przepis karny w żaden sposób nie sublimuje tej odpowiedzialności. Nie dotyczy też jedynie sytuacji, gdy przywraca się tymczasową kontrolę graniczną, zgodnie z art. 2 projektu ustawy. Ponadto nie odwołuje się do przypadku odstępstw od obowiązków relokacyjnych, które mogłyby być przyznane Polsce. Jego niezgodność z regulacjami Paktu o migracji i azylu podkreśla dodatkowo fakt, że strona przedmiotowa czynu karalnego polega na tym, że przestępstwem byłyby działania na rzecz sprowadzenia i przyjmowania migrantów lub azylantów, podjęte w ramach wspólnej polityki azylowej i migracyjnej. Działania wykonujące prawo UE stanowiłyby zatem przestępstwo w rozumieniu Kodeksu karnego.

W świetle powyższego należy uznać, że proponowany art. 129<sup>1</sup> Kodeksu karnego jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

#### **4. Konkluzja**

Obywatelski projekt ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Proponowany art. 129<sup>1</sup> Kodeksu karnego (art. 3 projektu) jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE.

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, 20 maja 2026 r.

BEOS-WPEiM-1130/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. ... SPS-III.020.148.6.2026  
Data wpływu ... 25.05.26v. .....

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**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**

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

W art. 1 projektodawcy 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 stanowi się, 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)<sup>1</sup>.

Art. 3 projektu przewiduje wprowadzenia do Kodeksu karnego<sup>2</sup> nowego przepisu, tj. art. 129<sup>1</sup>, który przewidywałby, że czyn funkcjonariusza publicznego

<sup>1</sup> 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>.

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

polegający na działaniu „na rzecz sprowadzania lub przyjmowania, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osób nie będących obywatelami Państw Członkowskich Unii Europejskiej, w ramach wspólnej polityki azyłowej i migracyjnej Unii Europejskiej” podlegały karze pozbawienia wolności od roku do lat 8.

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

Obywatelski projekt ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej **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/*

Warszawa, 25 maja 2026 r.

**Robert Bąkiewicz**

Pełnomocnik

Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej

„Ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego

w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej”

RPW/18115/2026-1P



EZD RP KS  
(BPK-III)  
Data rejestracji: 2026-05-25  
Data wpływu: 2026-05-25

SMS

**Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Pan Włodzimierz Czarzasty**

Kancelaria Sejmu

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

**Dotyczy:** pisma z dnia 12 maja 2026 r., znak: BPK-II.020.3.2026

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 12 maja 2026 r., znak: BPK-II.020.3.2026, niniejszym informuję, że przedstawicielem Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej w pracach nad projektem ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej jest Robert Bąkiewicz.

Jednocześnie proszę o niezwłoczne, dokonane z odpowiednim wyprzedzeniem, poinformowanie Komitetu o terminie pierwszego czytania przedmiotowego projektu ustawy w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej.

Z wyrazami szacunku,

**Robert Bąkiewicz**

Pełnomocnik

Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej

„Ustawy o ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego

w związku z realizacją polityki migracyjnej Unii Europejskiej”