



ECLIR

EUROPEAN CENTRE FOR
LEGAL AND INSTITUTIONAL
RESEARCH

ECLIR AUDIT No. 03/2026 (SUB-001/2026)

Projekt RPW/29075/2026

Ograniczenie prawa do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową

Audyt zgodności legislacyjnej, konstytucyjnej, unijnej i praw człowieka
Analiza projektu, mechanizmu art. 33a–33b, historii stosowania i skutków normatywnych

AUTOR

Mirosław Żurek

WSPÓŁPRACA REDAKCYJNA I INSTYTUCJONALNA

Elżbieta Worytko

European Centre for Legal and Institutional Research
Centre Européen de Recherche Juridique et Institutionnelle

STAN DANYCH / 13 WRZEŚNIA 2026 R.

eclir.eu

Nota wydawnicza

Niezależny audyt prawny i legislacyjny przygotowany w związku z konsultacjami społecznymi poselskiego projektu RPW/29075/2026. Opracowanie obejmuje stan prawny, materiały projektu i źródła publiczne dostępne na dzień 13 września 2026 r. Niniejsze wydanie uwzględnia wyniki kontroli merytorycznej, źródłowej, kontryktoryjnej, redakcyjnej, dynamicznej i wydawniczej.

Seria	ECLIR Audit
Numer	No. 03/2026 (SUB-001/2026)
Wnioskodawca	grupa posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość (PiS)
Przedstawiciel wnioskodawcy	poseł Jarosław Zieliński
Autor	Mirosław Żurek
Współpraca redakcyjna i instytucjonalna	Elżbieta Worytko
Stan danych	13.09.2026
Wersja	1.1 — wydanie z 13.09.2026
Język oryginału	polski

Wydawca

European Centre for Legal and Institutional Research (ECLIR)
Centre Européen de Recherche Juridique et Institutionnelle
9 place Jacques Marette
75015 Paris, France
eclir.eu
contact@eclir.eu

Finansowanie i niezależność

Opracowanie przygotowano niezależnie, ze środków własnych ECLIR. Autor oraz osoba współpracująca redakcyjnie i instytucjonalnie nie działają na zlecenie wnioskodawców projektu, organów administracji publicznej ani podmiotów uczestniczących w sporze dotyczącym badanego mechanizmu.

Sugerowany sposób cytowania

Żurek, Mirosław, Projekt RPW/29075/2026. Ograniczenie prawa do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, ECLIR Audit No. 03/2026 (SUB-001/2026), European Centre for Legal and Institutional Research, 2026.

Zastrzeżenie

Audyt nie zastępuje kontroli konstytucyjności ani wykładni dokonywanej przez właściwe sądy. Kwalifikacje typu „niewykazane”, „poważna wątpliwość” i „ryzyko kolizji” opisują poziom ustalenia wynikający z dostępnego materiału. W przypadku praktyki stosowania art. 33b wnioski warunkowe są wyraźnie odróżniane od ustaleń wynikających z samego brzmienia przepisów.

Spis treści

Dokument obejmuje stan danych na 13 września 2026 r.

1. Streszczenie wykonawcze.....	3
2. Przedmiot, zakres i metodologia.....	4
3. Pytania audytowe i matryca zgodności.....	5
4. Stan prawny i konstrukcja mechanizmu art. 33a–33b.....	7
5. Rzeczywisty zakres projektowanej zmiany.....	8
6. Zgodność z prawem Unii Europejskiej.....	9
7. Non-refoulement i prawa podstawowe Unii Europejskiej.....	12
8. Skuteczna ochrona sądowa.....	13
9. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Konwencja genewska.....	14
10. Ocena konstytucyjna.....	15
11. Ocena uzasadnienia i DSR.....	16
12. Dane empiryczne i praktyka przedłużeń.....	17
13. Vacatio legis i technika legislacyjna.....	18
14. Procedura sejmowa i opinie instytucjonalne.....	19
15. Argumenty przemawiające za projektem i odpowiedź audytu.....	20
16. Matryca ustaleń i ryzyk.....	22
17. Rekomendacje legislacyjne.....	23
18. Stanowisko końcowe.....	24
19. Przypisy źródłowe.....	24
20. Źródła i materiały.....	26

1. Streszczenie wykonawcze

Ustalenie główne

Projekt odpowiada na rzeczywisty problem operacyjny związany z koniecznością wielokrotnego ponawiania procedury przedłużania czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zaproponowane rozwiązanie idzie jednak dalej niż wykazano jako konieczne: usuwa ustawowo oznaczony maksymalny horyzont kolejnych przedłużeń oraz obowiązek każdorazowej zgody Sejmu, zastępując kontrolę warunkującą dalsze stosowanie środka przede wszystkim sprawozdaniem następczym. Jednocześnie projekt został wniesiony już po rozpoczęciu stosowania zasadniczych rozporządzeń nowych unijnych ram prawnych w dziedzinie migracji i azylu, podczas gdy materiały projektowe nie przedstawiają pogłębionej analizy relacji art. 33a–33b do tego reżimu.

Najważniejsze ustalenia

- Opis projektu jako zmiany dotyczącej „wyłącznie terminu” jest istotnie niepełny: projekt zmienia również model okresowej kontroli oraz zakres decyzji co do czasu obowiązywania pozostawionej Radzie Ministrów.
- Nie wykazano, dlaczego osiągnięcie deklarowanego celu wymaga rezygnacji z ustawowo określonego maksymalnego okresu kolejnego przedłużenia i każdorazowej zgody Sejmu, skoro projektodawca sam wskazuje alternatywę w postaci wydłużenia okresów jako rozwiązanie możliwe, choć jego zdaniem niewystarczające.
- Deklaracja zgodności projektu z prawem UE nie została poparta analizą rozporządzeń (UE) 2024/1348, 2024/1356 i 2024/1359, stosowanych już w chwili wniesienia projektu.
- Jeżeli „nieprzyjęcie wniosku” z art. 33b prowadziło w praktyce do zanegowania prawnego skutku wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej albo do odcięcia osoby od wymaganej

dalszej ścieżki po zakończeniu kontroli przesiewowej, taki skutek pozostawałby w kolizji z bezpośrednio stosowanym prawem UE.

- Nie zidentyfikowano podstaw do kategorycznego stwierdzenia niekonstytucyjności samego modelu przedłużenia. Istnieją natomiast poważne wątpliwości dotyczące proporcjonalności, przewidywalności oraz kumulatywnego zwiększenia swobody organu wykonawczego w zakresie czasu obowiązywania środka przy jednoczesnym usunięciu okresowej kontroli w dotychczasowym kształcie.
- Rekomendowane jest nieuchwalenie projektu w obecnym brzmieniu bez korekty art. 33a oraz pełnej ponownej oceny art. 33b w świetle obowiązującego prawa UE i standardów non-refoulement.

2. Przedmiot, zakres i metodologia

Przedmiotem audytu jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sygn. RPW/29075/2026, wniesiony 31 sierpnia 2026 r. przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Przedstawicielem wnioskodawców jest poseł Jarosław Zieliński. Analiza obejmuje zarówno bezpośrednio projektowane zmiany art. 33a, jak i skutki ich przyjęcia dla mechanizmu art. 33b, ponieważ art. 33a określa warunki uruchomienia i czas stosowania szczególnego reżimu nieprzyjmowania wniosków. Zakres badania obejmuje prawo krajowe, Konstytucję RP, bezpośrednio stosowane prawo UE, EKPC, Konwencję genewską, materiały legislacyjne, historię kolejnych przedłużeń oraz dane publiczne o sytuacji na granicy.¹

Standard ostrożności

Audyt oddziela: (1) ustalenia wynikające wprost z tekstu projektu i aktów prawnych, (2) wykładnię i wnioski systemowe, (3) ocenę jakości uzasadnienia oraz (4) skutki zależne od praktyki stosowania art. 33b. W odniesieniu do twierdzeń warunkowych raport nie utożsamia samego brzmienia „nieprzyjęcia wniosku” z automatycznym naruszeniem prawa UE. Każda kwalifikacja została sformułowana na poziomie, który odpowiada sile dostępnego materiału źródłowego.

Kryteria kwalifikacji

POTWIERDZONE — ustalenie wynika bezpośrednio z przepisu lub źródła pierwotnego. **CZĘŚCIOWO POTWIERDZONE** — źródło potwierdza tylko część twierdzenia. **NIEWYKAZANE** — materiały nie dostarczają dostatecznej podstawy dla deklarowanego wniosku. **POWAŻNA WĄTPLIWOŚĆ** — istnieje skonkretyzowany problem normatywny wymagający rozstrzygnięcia. **KOLIZJA Z PRAWEM UE** — kwalifikacja używana wyłącznie wtedy, gdy ściśle określony skutek normy krajowej pozostaje nie do pogodzenia z bezpośrednio stosowaną normą prawa Unii. Poziom znaczenia wskazany w matrycy opisuje wagę problemu dla oceny projektu, a nie stopień pewności, że dany skutek rzeczywiście występuje w praktyce.

Źródła i data odcięcia

Podstawę stanowią w szczególności: projekt i DSR RPW/29075/2026; tekst jednolity ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (Dz.U. 2026 poz. 862); rozporządzenia (UE) 2024/1348, 2024/1356 i 2024/1359; Karta praw podstawowych UE; TFUE i TUE; orzecznictwo istotne dla przedmiotu audytu TSUE i ETPC; Konstytucja RP; p.p.s.a.; materiały Sejmu i Senatu oraz oficjalne dane administracji publicznej. Stan danych: 13 września 2026 r.

Granice badania art. 33b

Projekt bezpośrednio nowelizuje art. 33a, a nie art. 33b. Analiza art. 33b jest zatem prowadzona wyłącznie w zakresie koniecznym do oceny skutków projektowanego wydłużenia stosowania mechanizmu. Wykrycie nierozstrzygniętej kwestii zgodności art. 33b uzasadnia potrzebę jej zbadania przed zmianą art. 33a, lecz nie stanowi samoistnego wniosku o niezgodności całego art. 33b.

Standard dla wniosków warunkowych

Jeżeli ocena zależy od sposobu stosowania prawa, audyt formułuje wniosek warunkowy. Określenie „kolizja z prawem UE” odnosi się wtedy do ściśle opisanego skutku normatywnego lub praktycznego, a nie automatycznie do całego przepisu krajowego. Gdy materiał publiczny nie pozwala ustalić, czy taki skutek rzeczywiście występuje, audyt wskazuje potrzebę jego weryfikacji.

3. Pytania audytowe i matryca zgodności

Audyt został zbudowany wokół pytań o zgodność projektu oraz mechanizmu, którego dalsze stosowanie projekt umożliwia, z obowiązującym porządkiem prawnym. Ocena nie ogranicza się do techniki legislacyjnej. Jej zasadniczym przedmiotem jest ustalenie, czy proponowane rozwiązanie mieści się w granicach Konstytucji RP, bezpośrednio stosowanego prawa Unii Europejskiej, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Konwencji genewskiej oraz standardu skutecznej ochrony sądowej.

3.1. Pytanie konstytucyjne

Czy projektowany model przedłużania ograniczenia — bez ustawowo oznaczonego maksymalnego horyzontu kolejnego przedłużenia i bez każdorazowej zgody Sejmu — pozostaje zgodny z Konstytucją RP, w szczególności z zasadą proporcjonalności, wymaganiami dotyczącymi ustawowego określenia granic kompetencji wykonawczej oraz zasadą pewności i przewidywalności prawa?

Wniosek roboczy: nie zidentyfikowano podstaw do kategorycznego stwierdzenia niekonstytucyjności samego modelu. Istnieją jednak poważne, skonkretyzowane wątpliwości dotyczące proporcjonalności oraz kumulatywnego zwiększenia swobody organu wykonawczego w zakresie czasu obowiązywania środka, które wymagają usunięcia albo pogłębionego uzasadnienia przed uchwaleniem.

3.2. Pytanie unijne

Czy projekt i dalsze stosowanie art. 33b są możliwe do pogodzenia z rozporządzeniami (UE) 2024/1348, 2024/1356 i 2024/1359, Kartą praw podstawowych UE oraz art. 72 TFUE, stosowanymi w zakresie istotnym dla projektu już w chwili wniesienia projektu?

Wniosek roboczy: sama projektowana zmiana art. 33a nie daje podstaw do stwierdzenia jej automatycznej sprzeczności z prawem UE. Kolidują może natomiast powstać w tych sposobach wykładni lub stosowania art. 33b, które prowadzą do zanegowania prawnego skutku wystąpienia z wnioskiem, pominięcia wymaganej ścieżki po kontroli przesiewowej albo pozbawienia osoby skutecznego dostępu do właściwej procedury ochronnej.

3.3. Pytanie praw człowieka i prawa międzynarodowego

Czy mechanizm zachowuje standard non-refoulement, indywidualnej oceny ryzyka, zakazu zbiorowego wydalenia i skutecznego środka prawnego wynikający z EKPC, Protokołu nr 4, Karty praw podstawowych oraz Konwencji genewskiej?

Wniosek roboczy: mechanizm może pozostawać zgodny z tymi standardami tylko pod warunkiem, że nie prowadzi do automatycznego zawrócenia osoby podnoszącej wiarygodny zarzut realnego ryzyka bez indywidualnej oceny i realnej możliwości uzyskania ochrony przed nieodwracalnym skutkiem.

3.4. Pytanie o jakość legislacyjną i uzasadnienie

Czy uzasadnienie, DSR, vacatio legis, konstrukcja upoważnienia, relacja ust. 3–6 oraz mechanizm sprawozdawczy odpowiadają ciężarowi normatywnemu projektu i pozwalają racjonalnie ocenić jego konieczność, proporcjonalność oraz skutki?

Wniosek roboczy: materiały formalnie obejmują podstawowe kategorie oceny, lecz są niewystarczająco pogłębione w obszarach o największym znaczeniu prawnym. Najpoważniejsze braki dotyczą alternatyw, proporcjonalności, prawa UE, modelu kontroli parlamentarnej i danych pozwalających ocenić praktyczne działanie środka.

Obszar	Pytanie	Wniosek audytu	Poziom	Podstawa
Konstytucja RP	Czy model przedłużenia i kontroli jest konstytucyjnie dopuszczalny?	Brak podstaw do kategorycznego stwierdzenia niekonstytucyjności; istnieją poważne wątpliwości dotyczące proporcjonalności i konstrukcji czasowej	POWAŻNA WĄTPLIWOŚĆ	art. 2, art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 Konstytucji

Obszar	Pytanie	Wniosek audytu	Poziom	Podstawa
		mechanizmu.		
Prawo UE	Czy art. 33a–33b można stosować zgodnie z unijnymi ramami prawnymi obowiązującymi i stosowanymi w chwili wniesienia projektu?	Zgodność zależy od zachowania prawnego skutku wystąpienia z wnioskiem, właściwego skierowania po kontroli przesiewowej i dostępu do wymaganej procedury. Odmienne skutki mogą prowadzić do kolizji z bezpośrednio stosowanym prawem UE.	WARUNKOWA ZGODNOŚĆ / KOLIZJA DLA ŚCIŚLE OKREŚLONYCH SKUTKÓW	rozp. 2024/1348, 2024/1356, 2024/1359; Karta; art. 72 TFUE
EKPC / prawa człowieka	Czy mechanizm zachowuje non-refoulement, indywidualizację i skuteczny środek?	Mechanizm może pozostawać zgodny pod warunkiem indywidualnej oceny wiarygodnego zarzutu ryzyka i realnej możliwości uzyskania ochrony przed nieodwracalnym zawróceniem.	POWAŻNE RYZYKO PRZY AUTOMATYCZNYM ZAWRÓCENIU	art. 3 i 13 EKPC; art. 4 Prot. nr 4; art. 4, 19 ust. 2 i 47 Karty
Konwencja genewska	Czy sposób stosowania mechanizmu jest zgodny z ochroną uchodźców?	Sam nieuregulowany wjazd nie eliminuje ochrony. Przemoc może podlegać sankcji, lecz nie znosi automatycznie obowiązków ochronnych wynikających z prawa międzynarodowego i praw człowieka.	ZGODNOŚĆ ZALEŻNA OD SPOSOBU STOSOWANIA	art. 31 i 33 Konwencji genewskiej
Standard legislacyjny	Czy projekt jest dostatecznie uzasadniony i spójny?	Nie w pełni: alternatywy, proporcjonalność, prawo UE, kontrola i część konstrukcji normatywnej wymagają pogłębienia lub korekty.	NIEWYKAZANE / WYMAGA KOREKTY	uzasadnienie i DSR; art. 4 ustawy ogłoszeniowej; ZTP

4. Stan prawny i konstrukcja mechanizmu art. 33a–33b

4.1. Obowiązujący model art. 33a

Art. 33a ustawy ustanawia szczególny mechanizm czasowego ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na określonym odcinku granicy. Jego zastosowanie zależy od ustawowo określonych przesłanek materialnych związanych z instrumentalizacją migracji, zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, koniecznością zastosowania środka oraz niewystarczalnością rozwiązań alternatywnych. Obecny model rozdziela etap pierwotnego wprowadzenia ograniczenia i kolejne przedłużenia. Kolejne przedłużenia są ograniczone czasowo i wymagają zgody Sejmu.

Z punktu widzenia niniejszego audytu istotne jest, że obecna konstrukcja nie sprowadza się do samego limitu 60 dni. Powtarzalny cykl pełni również funkcję formalnego momentu ponownej oceny przesłanek i uzyskania zgody organu przedstawicielskiego. Nie oznacza to, że Konstytucja wymaga właśnie takiego modelu ani że 60 dni jest okresem prawnie koniecznym.

4.2. Funkcja art. 33b

Art. 33b określa skutek uruchomienia ograniczenia: Straż Graniczna na objętym odcinku granicy co do zasady nie przyjmuje wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, z wyjątkami przewidzianymi ustawą. Ponieważ projekt RPW/29075/2026 nie uchyla art. 33b, lecz potencjalnie wydłuża czas funkcjonowania mechanizmu, ocena skutków nowelizacji wymaga uwzględnienia zgodności dalszego stosowania art. 33b z prawem obowiązującym w 2026 r.²⁷

Audyt nie przyjmuje założenia, że samo polskie sformułowanie „nie przyjmuje wniosku” jest tożsame z negacją unijnego pojęcia wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej. Znaczenie prawne zależy od wykładni i praktyki. To rozróżnienie jest kluczowe dla oceny zgodności z prawem UE.

4.3. Funkcja periodycznej kontroli w modelu obowiązującym

Obowiązujący mechanizm 60-dniowych przedłużeń nie jest wyłącznie technicznym sposobem odmierzania czasu. Każde kolejne przedłużenie wymaga ponownego uruchomienia procedury ustawowej, przedstawienia aktualnego uzasadnienia i uzyskania zgody Sejmu. Z normatywnego punktu widzenia tworzy to cykliczny punkt ponownej oceny, czy nadal istnieją wszystkie przesłanki uzasadniające utrzymywanie ograniczenia. Nie oznacza to, że kontrola parlamentarna zawsze ma wysoką intensywność merytoryczną ani że ustawodawca jest konstytucyjnie związany dokładnie 60-dniowym terminem. Oznacza natomiast, że projekt usuwa istniejący mechanizm okresowego wymuszania decyzji o kontynuacji.

Znaczenie tego elementu jest szczególnie widoczne przy przesłankach o charakterze dynamicznym. Instrumentalizacja migracji może trwać przez dłuższy czas, lecz natężenie presji, sposób działania strony białoruskiej, dostępność innych środków ochrony granicy oraz faktyczne ryzyko dla bezpieczeństwa mogą ulegać zmianie. W modelu obowiązującym zmiana takich okoliczności musi zostać skonfrontowana z nowym wnioskiem o przedłużenie. W modelu projektowanym konieczność takiej formalnej, periodycznej reautoryzacji zostaje ograniczona.

4.4. Konstrukcja art. 33b i znaczenie wyjątków

Art. 33b nie ustanawia klasycznej procedury rozpoznania wniosku o ochronę międzynarodową, lecz określa skutek zastosowania ograniczenia z art. 33a: co do zasady Straż Graniczna nie przyjmuje wniosku na objętym ograniczeniem odcinku granicy. Ustawa jednocześnie przewiduje wyjątki związane z określonymi kategoriami osób i sytuacji. Z punktu widzenia niniejszego audytu podstawowe znaczenie ma nie sama obecność wyjątków, lecz ich funkcja systemowa: czy są one dodatkowymi gwarancjami dla osób szczególnie narażonych, czy też stają się jedyną drogą do uzyskania dostępu do procedury przez osobę, która już wyraziła wolę uzyskania ochrony w rozumieniu prawa UE.

Szczególnie istotny jest wyjątek związany z sytuacją, w której okoliczności dotyczące cudzoziemca w ocenie Straży Granicznej jednoznacznie świadczą o realnym ryzyku doznania poważnej krzywdy. Rozwiązanie to ma oczywisty komponent ochronny. Jednocześnie użycie go jako bramy warunkującej w ogóle dostęp do procedury mogłoby oznaczać, że organ pierwszego kontaktu dokonuje przedproceduralnej oceny ryzyka według podwyższonego progu, zanim osoba zostanie objęta właściwą architekturą proceduralną. Ten właśnie skutek wymaga zestawienia z prawem UE i standardem non-refoulement.

4.5. Obowiązek ponownej oceny przesłanek materialnych

Przesłanki art. 33a mają charakter kumulatywny i dynamiczny. Dla dalszego stosowania ograniczenia nie wystarcza więc samo utrzymywanie się ogólnego zjawiska instrumentalizacji. Aktualne muszą pozostawać również pozostałe elementy uzasadniające ingerencję, w tym rzeczywisty charakter zagrożenia, konieczność użycia konkretnego środka i niewystarczalność rozwiązań alternatywnych. W praktyce oznacza to, że stan faktyczny powinien być okresowo badany nawet wtedy, gdy polityczne i strategiczne źródło zagrożenia nie znika.

Projekt nie usuwa tych przesłanek z ustawy, co stanowi istotny argument na rzecz dopuszczalności zmiany. Usuwa jednak zewnętrzny, ustawowo powtarzalny moment, w którym organ wykonawczy musi ponownie przedstawić Sejmowi podstawy kontynuacji. W konsekwencji ciężar zapewnienia rzeczywistego okresowej weryfikacji przesuwają się w większym stopniu do administracji. Jeżeli ustawodawca przyjmie taki model, celowe byłoby jednoznaczne określenie obowiązku periodycznego, udokumentowanego badania przesłanek, niezależnie od braku konieczności każdorazowej uchwały Sejmu.

5. Rzeczywisty zakres projektowanej zmiany

5.1. Zmiana konstrukcji czasowej

Projektowany art. 33a ust. 3 pozwala przedłużyć ograniczenie „do czasu ustania tych przyczyn”. W rezultacie ustawa przestaje określać liczbowy maksymalny okres kolejnego przedłużenia. Nie należy określać tego rozwiązania jako „bezterminowego”: kres środka pozostaje związany z przesłankami materialnymi. Trafne jest natomiast stwierdzenie, że projekt usuwa ustawowo oznaczony maksymalny horyzont kolejnego przedłużenia.

5.2. Zmiana modelu kontroli parlamentarnej

Projekt równocześnie odchodzi od obowiązku uzyskiwania zgody Sejmu na każde kolejne przedłużenie. W jego miejsce wprowadza przede wszystkim obowiązek sprawozdawczy po zakończeniu stosowania ograniczenia. Jest to zmiana jakościowa: kontrola wpływająca na możliwość dalszego stosowania środka zostaje zastąpiona w zasadniczej części kontrolą następczą. Nie oznacza to zaniku wszystkich form kontroli parlamentarnej, ponieważ pozostają inne instrumenty ustrojowe i informacyjne.

5.3. Ocena twierdzenia „wyłącznie termin”

Materiały projektowe przedstawiają zmianę jako dotyczącą „wyłącznie terminu”. Ocena ta jest ISTOTNIE NIEPEŁNA. Projekt zmienia bowiem nie tylko długość przedłużenia, ale również instytucjonalny moment ponownej autoryzacji oraz sposób rozłożenia kontroli w czasie. Jednocześnie nie ma podstaw do zarzutu, że wnioskodawcy ukrywają sam fakt rezygnacji ze zgody Sejmu — oficjalny opis projektu tę zmianę wskazuje.²⁴

5.4. Kontrola następcza a kontrola warunkująca dalsze stosowanie środka

Projektowany obowiązek przedstawienia Sejmowi sprawozdania po zniesieniu ograniczenia zwiększa przejrzystość ex post, ale pełni inną funkcję niż zgoda poprzedzająca kolejne przedłużenie. Sprawozdanie następcze może służyć ocenie skuteczności i legalności działania po zakończeniu okresu obowiązywania środka; nie warunkuje jednak jego dalszego utrzymywania w trakcie stosowania. Dlatego obu mechanizmów nie należy przedstawiać jako funkcjonalnie równoważnych.

Jeżeli ograniczenie trwałoby przez kilka lat, raport przewidziany w projektowanym ust. 8 mógłby zostać przedstawiony dopiero po tym okresie. Sam ten fakt nie przesądza o wadliwości projektu, ponieważ pozostają ogólne instrumenty kontroli parlamentarnej, sądowej i politycznej. Pokazuje jednak rzeczywistą zmianę modelu: ustawowy, cykliczny punkt kontroli zostaje zastąpiony rozwiązaniem, którego główny obowiązek informacyjny powstaje dopiero po zakończeniu stosowania ograniczenia.

5.5. Alternatywy legislacyjne i ciężar uzasadnienia

Materiały projektu same identyfikują alternatywę polegającą na wydłużeniu ustawowo określonych okresów kolejnych przedłużeń. Nie jest rolą audytu ustalanie, czy właściwy byłby okres 90, 120, 180 dni czy inny. Wybór konkretnej długości wymaga danych operacyjnych i oceny polityki bezpieczeństwa, do których audyt nie ma pełnego dostępu. Istotne jest natomiast to, że istnienie rozpoznanej alternatywy osłabia możliwość ograniczenia uzasadnienia do stwierdzenia, że obecny system jest zbyt częsty proceduralnie.²⁵

Jeżeli ustawodawca wybiera wariant dalej idący — bez ustawowo oznaczonego maksimum kolejnego przedłużenia i bez każdorazowej zgody Sejmu — uzasadnienie powinno pokazać, dlaczego mniej ingerujący wariant nie pozwala osiągnąć tego samego celu w wystarczającym stopniu. Projekt określa wydłużenie okresów

jako rozwiązanie połowiczne, lecz nie przedstawia porównania wariantów pod kątem skuteczności, kosztów administracyjnych, kontroli prawnej oraz wpływu na prawa jednostki.

6. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

6.1. Stan prawny w chwili wniesienia projektu

Projekt wniesiono 31 sierpnia 2026 r. W tym czasie stosowane były już rozporządzenie (UE) 2024/1348 ustanawiające wspólną procedurę ochrony międzynarodowej, rozporządzenie (UE) 2024/1356 ustanawiające kontrolę przesiewową oraz rozporządzenie (UE) 2024/1359 dotyczące sytuacji kryzysowych i siły wyższej w obszarze migracji i azylu. Po sprostowaniu art. 20 rozporządzenia 2024/1359 datą rozpoczęcia jego stosowania jest 12 czerwca 2026 r.²

Z tego względu ocena projektowanego wydłużenia stosowania mechanizmu art. 33a–33b nie może opierać się wyłącznie na stanie dorobku prawnego UE z chwili jego pierwotnego wprowadzenia.

6.2. Wystąpienie z wnioskiem, zarejestrowanie wniosku i jego złożenie

Rozporządzenie 2024/1348 rozróżnia trzy kolejne etapy: wystąpienie z wnioskiem, jego zarejestrowanie oraz złożenie. Zgodnie z art. 26 z wnioskiem wystąpiono, gdy osoba osobiście wyraziła wobec właściwego organu wolę uzyskania ochrony międzynarodowej. Art. 27 i 28 regulują następnie rejestrowanie i złożenie wniosku. TSUE w sprawie C-36/20 PPU, pkt 92–94, potwierdził na gruncie wcześniejszego, lecz porównywalnego konstrukcyjnie stanu prawnego, że status osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową nie może zależeć od późniejszej rejestracji lub formalizacji wniosku.^{3, 6}

Wniosek ma charakter warunkowy: jeżeli stosowanie art. 33b prowadziło do uznania, że osoba, która spełniła autonomiczne przesłanki wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w ogóle nie uzyskała statusu osoby ubiegającej się o ochronę wyłącznie dlatego, że organ krajowy „nie przyjął” wniosku, taki skutek pozostawałby w bezpośredniej kolizji z bezpośrednio stosowanym prawem UE.

6.3. Kontrola przesiewowa i skierowanie do właściwej procedury

Rozporządzenie 2024/1356 obejmuje m.in. osoby zatrzymane w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy zewnętrznej. Kontrola przesiewowa obejmuje identyfikację, kontrolę bezpieczeństwa, wstępną kontrolę stanu zdrowia i identyfikację osób wymagających szczególnego traktowania, a następnie skierowanie na odpowiednią ścieżkę proceduralną. Art. 18 rozróżnia osoby, które wystąpiły z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, od osób, które z takim wnioskiem nie wystąpiły. W pierwszym przypadku osoba jest kierowana do organów właściwych do rejestracji wniosku; w drugim możliwe jest skierowanie do procedur powrotowych.⁴

Kolizja z prawem UE powstawałaby również wtedy, gdy osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej i została poddana kontroli przesiewowej, byłaby następnie traktowana jak osoba nieubiegająca się o ochronę i kierowana do procedury powrotowej bez wymaganego skierowania do właściwej procedury ochronnej.

6.4. Procedura graniczna i brak prawa wjazdu

Art. 43 rozporządzenia 2024/1348 przewiduje procedurę graniczną m.in. wobec osób zatrzymanych w związku z nieuprawnionym przekroczeniem granicy zewnętrznej. Jednocześnie państwo może nie zezwolić osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową na wjazd na terytorium podczas prowadzenia tej procedury. W konsekwencji dostęp do procedury ochronnej nie jest tożsamy z prawem wjazdu. Argument bezpieczeństwa granicy nie wymaga więc automatycznie negacji samego wniosku.⁵

6.5. Instrumentalizacja — rozporządzenie 2024/1359

Prawo UE od 2026 r. wyraźnie reguluje sytuacje kryzysowe i instrumentalizację. Art. 10 rozporządzenia (UE) 2024/1359 pozwala, w warunkach określonych w tym akcie, wydłużyć termin rejestracji wniosków, jednocześnie nakazując zapewnienie osobom ubiegającym się o ochronę skutecznego korzystania z praw już od chwili wystąpienia z wnioskiem, niezależnie od momentu jego rejestracji. Art. 11 przewiduje szczególne odstępstwa dotyczące procedury granicznej, a jego ust. 10 wprost zachowuje podstawowe zasady prawa azylowego, zasadę non-refoulement oraz prawo do skutecznego środka zaskarżenia. Konstrukcja rozporządzenia wskazuje zatem, że prawodawca unijny reaguje na instrumentalizację poprzez modyfikację procedur wewnątrz wspólnego systemu, a nie przez generalne wyłączenie możliwości wystąpienia z wnioskiem.¹⁷

6.6. Art. 72 TFUE

Art. 72 TFUE nie jest generalną klauzulą bezpieczeństwa pozwalającą wyłączyć stosowanie unijnego dorobku prawnego w dziedzinie azylu. W sprawie C-72/22 PPU, pkt 70–75, TSUE podkreślił ścisłą wykładnię tego wyjątku oraz znaczenie istniejących instrumentów prawa UE, w tym procedur granicznych. Sprawa dotyczyła Litwy i wcześniejszego dorobku prawnego UE; nie jest bezpośrednim rozstrzygnięciem o polskim art. 33b. Ma jednak znaczenie dla wykładni art. 72 TFUE.⁷

6.7. Wniosek unijny

Deklaracja zawarta w materiałach projektu, zgodnie z którą projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, pozostaje NIEWYKAZANA dokumentacyjnie w stopniu odpowiadającym ciężarowi problemu. Sama nowelizacja art. 33a nie daje podstaw do automatycznego stwierdzenia sprzeczności z prawem UE. Przed wydłużeniem czasu stosowania art. 33b konieczne jest jednak ustalenie, czy jego wykładnia i praktyka respektują prawny skutek wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, zapewniają właściwe skierowanie po zakończeniu kontroli przesiewowej, dostęp do odpowiedniej procedury oraz ochronę przed refoulement.

6.8. Organy pierwszego kontaktu i znaczenie wystąpienia z wnioskiem

Znaczenie art. 26 rozporządzenia 2024/1348 polega również na tym, że prawo Unii identyfikuje organy, wobec których osoba może skutecznie wyrazić wolę uzyskania ochrony. W tej architekturze organy graniczne należą do organów pierwszego kontaktu. Z perspektywy prawa UE kluczowe jest więc zdarzenie polegające na osobistym wyrażeniu woli ochrony wobec właściwego organu, a nie wyłącznie późniejsza formalna czynność rejestracyjna.

To rozróżnienie ma zasadnicze znaczenie dla wykładni krajowego zwrotu „nie przyjmuje wniosku”. Jeżeli zwrot ten oznacza jedynie, że organ nie wykonuje określonej krajowej czynności formalnej, lecz zachowuje prawny skutek wystąpienia z wnioskiem, przeprowadza kontrolę przesiewową i zapewnia dalsze skierowanie zgodne z prawem UE, zakres kolizji może być ograniczony. Jeżeli natomiast praktycznym skutkiem jest potraktowanie osoby tak, jakby nie wyraziła woli uzyskania ochrony, problem ma charakter materialny.

6.9. Orzecznictwo TSUE jako linia interpretacyjna

W sprawie C-36/20 PPU Trybunał rozdzielił moment uzyskania statusu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową od późniejszych formalności. Znaczenie tego wyroku dla obecnej analizy nie polega na prostym przeniesieniu dawnej dyrektywy na nowe rozporządzenie, lecz na utrwaleniu rozróżnienia między wyrażeniem woli ochrony a etapami rejestracji i formalnego wniesienia. Nowe rozporządzenie 2024/1348 zachowuje tę konstrukcję wprost w art. 26–28.

Wyroki C-808/18 i C-823/21 wzmacniają odrębną zasadę: państwo członkowskie musi zapewnić rzeczywisty i skuteczny dostęp do procedury ochrony międzynarodowej i nie może tworzyć dodatkowych warunków lub praktyk, które w praktyce czynią samo wystąpienie z wnioskiem niemożliwym albo nadmiernie utrudnionym. Obie sprawy dotyczyły innych regulacji krajowych i wcześniejszego stanu prawnego, dlatego nie są bezpośrednimi precedensami dotyczącymi polskiego art. 33b. Ich znaczenie ma charakter interpretacyjny: wyznaczają granice krajowych mechanizmów poprzedzających właściwe rozpoznanie wniosku.¹⁸

C-72/22 PPU ma szczególne znaczenie dla kontrargumentu bezpieczeństwa. Trybunał nie zanegował kompetencji państw do ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Odrzucił jednak traktowanie art. 72 TFUE jako ogólnej klauzuli pozwalającej uchylić obowiązki azylowe tylko dlatego, że państwo doświadcza wyjątkowej presji na granicy. Wskazał zarazem na instrumenty istniejące wewnątrz prawa UE, w tym procedury graniczne.

6.10. Najsilniejsze kontrargumenty państwa w warstwie unijnej

Pierwszym kontrargumentem jest twierdzenie, że projekt zmienia wyłącznie art. 33a, a nie art. 33b, więc analiza zgodności art. 33b z unijnymi ramami prawnymi stosowanymi od 2026 r. wykracza poza przedmiot nowelizacji. Argument ten ma częściową wagę: audyt nie powinien wykorzystywać projektu jako pretekstu do abstrakcyjnego kwestionowania całej obowiązującej regulacji. Jednocześnie projekt ma na celu wydłużenie okresu, w którym skutki art. 33b mogą być stosowane. Ocena normatywnego skutku nowelizacji wymaga zatem sprawdzenia, czy utrwalany mechanizm pozostaje możliwy do stosowania w obecnym otoczeniu prawa UE.

Drugim kontrargumentem jest bezpieczeństwo i instrumentalizacja. Jest to argument silny faktycznie i aksjologicznie, ale nie zamyka analizy prawnej. Nowy unijny dorobek prawny zawiera właśnie przepisy dotyczące kontroli przesiewowej, kontroli bezpieczeństwa, procedury granicznej i instrumentalizacji. Pytanie nie brzmi więc, czy państwo może chronić granicę, lecz w jaki sposób cel ten może być realizowany w granicach systemu, który prawodawca unijny wprowadził dla takich sytuacji.

Trzecim kontrargumentem jest możliwość zgodnej wykładni krajowego pojęcia „nieprzyjęcia”. Audyt ten kontrargument przyjmuje. Z tego powodu nie formułuje tezy o automatycznej nieważności całego art. 33b, lecz identyfikuje konkretne skutki, których prawo UE nie pozwala zaakceptować. Jeżeli praktyka krajowa zapewnia zachowanie wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej i dalszy dostęp do właściwej ścieżki, zakres koniecznej korekty może być mniejszy niż przy wykładni eliminującej sam status osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową.

6.11. Relacja wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do rejestracji po zakończeniu kontroli przesiewowej

Prawidłowy model może więc obejmować następującą sekwencję: wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, kontrolę przesiewową, skierowanie do właściwego organu, zarejestrowanie wniosku, a następnie jego złożenie.

Konstrukcja ta ma znaczenie dla oceny polskiego rozwiązania, ponieważ pozwala pogodzić interes bezpieczeństwa z dostępem do procedury. Państwo może w pierwszej kolejności przeprowadzić czynności identyfikacyjne i bezpieczeństwa wymagane w ramach kontroli przesiewowej. Nie powinno natomiast traktować osoby, która wystąpiła o ochronę, tak jak osoby, która wniosku nie złożyła. Problem powstaje wtedy, gdy krajowa czynność „nieprzyjęcia” przerywa tę sekwencję i prowadzi bezpośrednio do ścieżki powrotowej mimo wcześniejszego wystąpienia z wnioskiem.

6.12. Granice argumentu o bezpośrednim stosowaniu rozporządzeń

Bezpośrednie stosowanie rozporządzeń UE nie oznacza, że każda odmienność terminologiczna prawa krajowego prowadzi automatycznie do niestosowania przepisu krajowego. Konieczna jest analiza rzeczywistego skutku normatywnego oraz możliwości wykładni zgodnej z prawem UE. Dlatego audyt nie opiera się na prostym zestawieniu polskiego zwrotu „nie przyjmuje wniosku” z unijnym pojęciem wystąpienia z wnioskiem. Kluczowe jest ustalenie, jakie konsekwencje organ przypisuje wyrażeniu woli uzyskania ochrony i czy osoba zachowuje status oraz prawa przewidziane przez prawo UE.

Dopiero gdy konkretna norma krajowa lub utrwalona praktyka prowadzą do skutku niemożliwego do pogodzenia z bezpośrednio stosowaną normą unijną, powstaje obowiązek zapewnienia pierwszeństwa prawu UE w zakresie niezbędnym do usunięcia kolizji. W raporcie należy więc konsekwentnie rozróżniać ocenę samego tekstu projektu, ocenę obowiązującego art. 33b oraz ocenę praktyki jego stosowania.

6.13. Znaczenie procedury granicznej jako alternatywy systemowej

Procedura graniczna ma szczególne znaczenie dla proporcjonalności rozwiązań krajowych, ponieważ pokazuje, że unijne prawo azylowe nie utożsamia dostępu do procedury z prawem swobodnego wjazdu i pobytu. Osoba może pozostać przy granicy, podlegać ograniczeniom przemieszczania, kontroli bezpieczeństwa i szczególnym terminom, a jej wniosek może być rozpatrywany w trybie granicznym. Z punktu widzenia państwa pozwala to utrzymać kontrolę nad wjazdem, nie negując samego statusu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową.

To rozwiązanie osłabia argument, że jedynym sposobem ochrony granicy jest odmowa uznania samego wniosku. Nie oznacza natomiast, że procedura graniczna zawsze będzie wystarczająca w każdej sytuacji kryzysowej. Właśnie dlatego prawodawca UE przewidział dodatkowo szczególne środki na wypadek kryzysu i instrumentalizacji. Dla audytu ważne jest istnienie całej sekwencji narzędzi, które powinny zostać uwzględnione przed sięgnięciem po rozwiązanie krajowe wyłączające dostęp do procedury.

6.14. Rozporządzenie 2024/1359 jako reżim szczególny

Rozporządzenie 2024/1359 nie powinno być przedstawiane jako jedyny możliwy instrument reagowania na każde zagrożenie graniczne. Jego znaczenie polega na tym, że prawodawca UE wprost uregulował sytuacje kryzysowe i instrumentalizację oraz wskazał procedurę, w której państwo może uzyskać dostęp do określonych odstępstw i modyfikacji. Konstrukcja ta zakłada ocenę sytuacji, uzasadnienie potrzeby użycia środków szczególnych oraz kontrolę proporcjonalności.

Z punktu widzenia RPW/29075/2026 prowadzi to do dwóch wniosków. Po pierwsze, argument, że prawo UE nie przewiduje odpowiedzi na instrumentalizację, jest nieaktualny. Po drugie, nie można bez dodatkowej analizy uznać, że krajowy mechanizm ustanowiony wcześniej może być utrzymywany w niezmienionym skutku niezależnie od późniejszego, bezpośrednio stosowanego reżimu unijnego. To właśnie brak takiej analizy w materiałach projektu stanowi jeden z głównych zarzutów dokumentacyjnych.

6.15. Wniosek częstkowy — prawo UE

Nie wykazano, że sama projektowana zmiana art. 33a jest jako taka sprzeczna z prawem UE. Zgodność całego skutku regulacyjnego jest jednak warunkowa. Jeżeli art. 33b jest interpretowany lub stosowany tak, że niweczy prawny skutek wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, przerywa wymagany tok po zakończeniu kontroli przesiewowej albo odcina osobę od właściwej procedury, taki skutek pozostaje nie do pogodzenia z bezpośrednio stosowanym prawem UE. Z tego względu kategoryczna deklaracja zgodności zawarta w materiałach projektu jest niewystarczająco uzasadniona.

7. Non-refoulement i prawa podstawowe Unii Europejskiej

Art. 4 i art. 19 ust. 2 Karty praw podstawowych UE chronią przed usunięciem do państwa, w którym istnieje rzeczywiste ryzyko tortur lub niehumanitarnego albo poniżającego traktowania. Art. 18 Karty stanowi systemowy kontekst prawa do azylu, ale nie powinien być interpretowany jako bezwarunkowe prawo wjazdu na terytorium państwa członkowskiego.²¹

Najwyższy poziom ryzyka powstaje wtedy, gdy zastosowanie art. 33b — w szczególności wyłączenia związane z zachowaniem osoby na granicy — miałyby prowadzić do automatycznego zawrócenia bez indywidualnego zbadania wiarygodnego zarzutu realnego ryzyka traktowania zakazanego. Przemoc może uzasadniać użycie legalnych środków przymusu, postępowanie karne, zatrzymanie, kontrolę bezpieczeństwa lub zastosowanie odpowiedniej procedury granicznej; nie eliminuje sama przez się obowiązku non-refoulement.

Wyjątek oparty na ocenie Straży Granicznej, że okoliczności „jednoznacznie świadczą” o realnym ryzyku poważnej krzywdy, ma funkcję ochronną. Wymaga jednak analizy, czy w praktyce nie przekształca się w przedproceduralny test merytoryczny, od którego zależy w ogóle dostęp do ochrony. Na obecnym materiale należy mówić o poważnym ryzyku niezgodności, jeżeli taka ocena staje się warunkiem dostępu do procedury, a nie o naruszeniu wykazanym już na podstawie samego brzmienia przepisu.

7.1. Charakter obowiązku non-refoulement

Zakaz usunięcia osoby do miejsca, w którym istnieje rzeczywiste ryzyko tortur albo niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, ma w systemie Karty charakter szczególnie silny. Dla niniejszego audytu istotne jest, że obowiązek ten dotyczy skutku działania państwa i nie zależy wyłącznie od formalnego statusu proceduralnego osoby. Oznacza to, że rozwiązanie krajowe nie może neutralizować obowiązku ochronnego przez samo zakwalifikowanie osoby jako pozostającej poza standardową procedurą azylową.

7.2. Przemoc i bezpieczeństwo a indywidualna ocena ryzyka

Użycie przemocy przy przekraczaniu granicy ma znaczenie prawne. Może prowadzić do użycia przewidzianych prawem środków przymusu, odpowiedzialności karnej, zatrzymania, szczególnych środków bezpieczeństwa, a w ramach prawa UE także do zastosowania odpowiedniej procedury granicznej lub przyspieszonej, jeżeli spełnione są ich przesłanki. Nie wynika jednak z tego automatyczne zniesienie obowiązku oceny ryzyka refoulement.

Dlatego art. 33b ust. 3 wymaga oceny nie tylko przez pryzmat bezpieczeństwa publicznego, ale również przez pryzmat jego faktycznego skutku wobec osoby podnoszącej wiarygodny zarzut zagrożenia. Jeżeli przepis byłby stosowany w sposób, który automatycznie wyłącza indywidualne badanie ryzyka jedynie z powodu zachowania przy granicy, ryzyko kolizji z art. 4 i art. 19 ust. 2 Karty byłoby bardzo wysokie.

7.3. Funkcja ochronna wyjątku z art. 33b ust. 2

Wyjątki przewidziane w art. 33b ust. 2 pokazują, że ustawodawca krajowy nie przyjął modelu całkowicie pozbawionego zabezpieczeń. Ma to znaczenie dla uczciwej oceny regulacji. Nie wolno pomijać tego elementu ani przedstawiać mechanizmu jako automatycznego zawracania każdej osoby.

Problem pojawia się jednak, gdy wyjątek oparty na „jednoznacznym” wykazaniu realnego ryzyka staje się jedynym mechanizmem wpuszczającym do procedury osobę, która wcześniej wyraziła wolę uzyskania ochrony. W takim układzie organ graniczny nie tylko identyfikuje szczególnie pilny przypadek ochronny, lecz potencjalnie dokonuje wstępnego rozstrzygnięcia merytorycznego według progu, który nie wynika z art. 26 rozporządzenia 2024/1348 jako warunek powstania wniosku.

7.4. Wniosek dla ustawodawcy

Najbezpieczniejszym kierunkiem nie jest pozbawienie państwa instrumentów reagowania na przemoc ani rezygnacja z kontroli granicznej. Mechanizm powinien być ukształtowany tak, aby kwestie bezpieczeństwa były

rozstrzygane w odpowiednich reżimach: kontroli przesiewowej, prawa karnego, procedury granicznej i innych właściwych procedur, bez tworzenia skutku, w którym samo wystąpienie z wnioskiem lub indywidualny obowiązek non-refoulement przestają wywoływać przewidziane prawem konsekwencje.

7.5. Wniosek częściowy — prawa podstawowe UE

Standard Karty nie eliminuje prawa państwa do ochrony granicy ani stosowania środków wobec osób używających przemocy. Ogranicza jednak dopuszczalny skutek tych środków: wiarygodny zarzut realnego ryzyka traktowania zakazanego musi zostać poddany indywidualnej ocenie przed działaniem powodującym nieodwracalne refoulement.

8. Skuteczna ochrona sądowa

8.1. Prawo UE

Art. 67 rozporządzenia 2024/1348 ustanawia prawo do skutecznego środka zaskarżenia wobec enumeratywnie określonych decyzji wydawanych w procedurze ochrony międzynarodowej, w tym m.in. decyzji o niedopuszczalności, bezzasadności lub oczywistej bezzasadności wniosku oraz decyzji powrotowej. Przepis nie ustanawia wprost odrębnego środka od krajowej czynności „nieprzyjęcia” wniosku. Problem audytowy polega więc na ryzyku pozostawienia osoby poza procedurą prowadzącą do decyzji objętych standardową architekturą odwoławczą.¹⁹

Art. 68 rozporządzenia 2024/1348 różnicuje prawo do pozostania oraz skutek suspensywny zależnie od rodzaju decyzji i trybu postępowania. Co do zasady osoba ubiegająca się o ochronę ma prawo pozostać do upływu terminu na wniesienie środka zaskarżenia, a po jego wniesieniu — do czasu rozstrzygnięcia; rozporządzenie przewiduje jednak wyjątki, w tym w określonych przypadkach procedury przyspieszonej i granicznej. Nie ma zatem podstaw do tezy, że każda skarga azylowa zawsze automatycznie wstrzymuje wykonanie. Niezależnie od tych wyjątków rozporządzenie zastrzega poszanowanie zasady non-refoulement.²⁰

8.2. Prawo krajowe

P.p.s.a. przewiduje możliwość wstrzymania wykonania aktu lub czynności przy spełnieniu ustawowych przesłanek, natomiast samo wniesienie skargi co do zasady nie powoduje automatycznego wstrzymania. Nie ma podstaw do generalnego stwierdzenia, że polski system nie zapewnia ochrony tymczasowej. Otwarte pozostaje pytanie funkcjonalne: czy w realiach czynności podejmowanych na granicy osoba może uzyskać zabezpieczenie przed wykonaniem nieodwracalnego zawrócenia zanim nastąpi skutek, którego późniejsze orzeczenie sądu nie będzie w stanie odwrócić.⁸

Kwalifikacja: ryzyko funkcjonalne wymagające dalszej weryfikacji praktyki. Problem powstaje wtedy, gdy zawrócenie może zostać wykonane przed realnym dostępem do sądu lub skutecznego instrumentu zabezpieczającego w sprawie, w której podniesiono wiarygodny zarzut refoulement. Na obecnym materiale nie ma podstaw do generalnego stwierdzenia, że taki skutek występuje w każdej sprawie.

8.3. Test skuteczności funkcjonalnej

Ocena skuteczności środka prawnego nie może ograniczać się do stwierdzenia, że ustawa procesowa przewiduje możliwość wniesienia skargi albo złożenia wniosku o wstrzymanie wykonania. W sprawach granicznych istotny jest również czas. Jeżeli zawrócenie następuje zanim osoba może faktycznie skontaktować się z pełnomocnikiem, sporządzić skargę i uzyskać rozstrzygnięcie w przedmiocie zabezpieczenia, późniejsze korzystne orzeczenie może nie odwrócić skutku naruszenia.

Z drugiej strony audyt nie może zakładać takiego przebiegu bez dowodu. P.p.s.a. zawiera mechanizm wstrzymania wykonania aktu lub czynności, a polskie sądy administracyjne dysponują instrumentami ochrony tymczasowej. Dlatego finalna ocena powinna pozostać funkcjonalna i warunkowa: należy ustalić charakter czynności podejmowanej wobec konkretnej osoby, dostępność skargi, możliwość uzyskania ochrony tymczasowej i praktyczny odstęp czasu między czynnością a jej wykonaniem.

W tym obszarze szczególnie ważne jest unikanie skrótu, że prawo UE lub EKPC wymagają automatycznego skutku suspensywnego każdej skargi migracyjnej. Tak szeroka teza nie znajduje wystarczającej podstawy. Wymóg jest silniejszy tam, gdzie osoba przedstawia wiarygodny zarzut ryzyka nieodwracalnej szkody objętej absolutnym zakazem refoulement.

8.4. Charakter czynności i dostęp do sądu

Dla oceny krajowej ścieżki ochronnej znaczenie ma również prawna kwalifikacja działania Straży Granicznej. Inny może być tryb kontroli klasycznej decyzji administracyjnej, inny czynności materialno-technicznej, a jeszcze inny faktycznego działania pozbawionego sformalizowanej formy. W finalnej wersji audytu nie należy zakładać jednej kwalifikacji bez oparcia w aktualnym orzecznictwie dotyczącym art. 33b.

Z punktu widzenia standardu skuteczności najważniejsze są trzy pytania: czy osoba otrzymuje dokument pozwalający ustalić podstawę i treść działania, czy istnieje dostępny środek kontroli sądowej oraz czy możliwe jest uzyskanie zabezpieczenia zanim zawrótce zostanie wykonane. Formalne istnienie drogi skargowej nie przesądza jeszcze o jej praktycznej efektywności, ale brak automatycznego skutku suspensywnego również sam przez się nie przesądza naruszenia.

8.5. Art. 47 Karty jako standard uzupełniający

Art. 47 Karty wzmacnia wymóg realnego dostępu do niezależnego sądu w sytuacji, gdy jednostka powołuje się na prawa wynikające z prawa Unii. Jego znaczenie dla art. 33b jest wtórne wobec podstawowego pytania, czy dana osoba została w ogóle wprowadzona do ścieżki proceduralnej wymaganej przez rozporządzenia. Jeśli mechanizm krajowy prowadziłby do pozostawienia osoby poza tą ścieżką, problem ochrony sądowej nie ograniczałby się do terminów skargi, lecz dotyczyłby samego dostępu do systemu decyzji i środków odwoławczych.

8.6. Wniosek częstkowy — skuteczny środek

Nie ma podstaw do generalnego twierdzenia, że polski system pozbawia osoby ochrony sądowej. Ryzyko ma charakter funkcjonalny: zgodność zależy od tego, czy osoba w realiach granicznych może uzyskać dostęp do sądu i skuteczne zabezpieczenie zanim nastąpi nieodwracalne zawrótce.

9. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Konwencja genewska

9.1. Art. 3 EKPC i art. 13 EKPC

W M.K. i inni przeciwko Polsce ETPC stwierdził naruszenia m.in. art. 3 oraz art. 13 EKPC w kontekście zwracania osób do Białorusi bez skutecznego zbadania ich twierdzeń ochronnych. W D.A. i inni przeciwko Polsce Trybunał potwierdził znaczenie realnego dostępu do procedury i skutecznej ochrony. Orzeczenia te dotyczą wcześniejszego reżimu prawnego i nie rozstrzygają bezpośrednio o obecnym art. 33b po rozpoczęciu stosowania nowych unijnych ram prawnych w dziedzinie migracji i azylu.⁹

9.2. Zakaz zbiorowego wydalania

Art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC wymaga co do zasady rzeczywistej indywidualizacji. W N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii Wielka Izba dopuściła uwzględnienie własnego zachowania cudzoziemca, ale połączyła ten argument z istnieniem rzeczywistego i skutecznego dostępu do legalnego sposobu przedstawienia potrzeby ochrony. Wyrok nie tworzy generalnej zgody na automatyczne zawrótce na granicy osób, które użyły przemocy.¹⁰

9.3. Konwencja genewska

Art. 31 Konwencji genewskiej chroni w określonych warunkach przed penalizacją za sam nieuregulowany wjazd lub pobyt. Nie tworzy immunitetu za odrębne akty przemocy ani inne przestępstwa. Art. 33 ustanawia zasadę non-refoulement wraz z konwencyjnymi wyjątkami, które nie eliminują równoległej ochrony absolutnej wynikającej z art. 3 EKPC i art. 4 oraz 19 ust. 2 Karty, gdy ich przesłanki są spełnione.^{22, 23}

9.4. Znaczenie orzeczeń polsko-białoruskich dla obecnego projektu

M.K. i inni oraz D.A. i inni mają dla obecnej analizy znaczenie przede wszystkim jako źródło standardu praktycznej dostępności procedury, indywidualizacji i skuteczności środka prawnego przed zawrótciem. Nie mogą jednak być przedstawiane jako orzeczenia o obecnym art. 33b ani o zgodności polskiego mechanizmu z unijnymi ramami prawnymi stosowanymi od 2026 r. Zmieniły się zarówno przepisy krajowe, jak i otoczenie unijne.

N.D. i N.T. jest natomiast istotnym kontrargumentem wobec zbyt szerokiego twierdzenia, że zachowanie osoby na granicy nigdy nie może wpływać na ocenę art. 4 Protokołu nr 4. Trybunał dopuścił uwzględnienie własnego zachowania skarżących, lecz uczynił to w związku z dostępnością rzeczywistego i skutecznego legalnego

sposobu przedstawienia potrzeby ochrony. W efekcie orzeczenie to nie eliminuje potrzeby badania, czy w konkretnych realiach dana osoba miała realną alternatywną drogę dostępu do ochrony.

9.5. Wniosek częściowy — EKPC i Konwencja genewska

Zgodność mechanizmu z EKPC i Konwencją genewską nie może być oceniana wyłącznie na podstawie formalnego istnienia wyjątków w art. 33b. Decydujący jest praktyczny skutek: rzeczywisty dostęp do indywidualnej oceny ryzyka, brak automatyzmu prowadzącego do zbiorowego wydalenia oraz skuteczny środek w sytuacjach, w których grozi nieodwracalne refoulement.

10. Ocena konstytucyjna

10.1. Granice oceny

Audyt nie identyfikuje jednej normy Konstytucji, z której wynikałby obowiązek utrzymania 60-dniowego cyklu przedłużeń albo każdorazowej zgody Sejmu. Art. 95 ust. 2 Konstytucji określa funkcję kontrolną Sejmu, lecz nie konstytucjonalizuje tego konkretnego ustawowego mechanizmu.

10.2. Art. 31 ust. 3 — proporcjonalność

Cel bezpieczeństwa państwa i ochrony granicy jest konstytucyjnie uzasadniony. Projekt może również zwiększać sprawność administracyjną. NIEWYKAZANE pozostaje natomiast, dlaczego do osiągnięcia tego celu konieczne jest jednocześnie usunięcie liczbowego maksimum kolejnego przedłużenia i okresowej zgody Sejmu. Jest to szczególnie istotne, ponieważ sam projektodawca wskazuje mniej ingerującą alternatywę — wydłużenie okresów — lecz odrzuca ją jako „połowiczną” bez rozwiniętego porównania skuteczności i kosztów prawnych.

10.3. Art. 92 ust. 1

Nie ma podstaw do określania delegacji z art. 33a jako blankietowej. Ustawa zachowuje materialne przesłanki zastosowania ograniczenia. Sam brak ustawowo oznaczonego maksymalnego okresu kolejnego przedłużenia nie przesądza również naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wątpliwość na gruncie tego przepisu ma węższy charakter i dotyczy tego, czy po zmianie art. 33a upoważnienie oraz przepisy ustawy dostatecznie precyzyjnie określają zakres czasowy i sposób wykonywania kompetencji Rady Ministrów. Szersza ocena kumulacji zmian — czasu obowiązywania, częstotliwości ponownej oceny i rezygnacji z każdorazowej zgody Sejmu — należy przede wszystkim do testu proporcjonalności i standardu poprawnej legislacji, a nie do samodzielnego zarzutu z art. 92.11

10.4. Art. 2 i art. 56

Art. 2 ma znaczenie pomocnicze w zakresie przewidywalności i spójności mechanizmu, w szczególności relacji projektowanego ust. 3 do ust. 4 i 6 oraz jasności momentu zakończenia ograniczenia. Sam brak liczbowego terminu nie przesądza naruszenia art. 2. Art. 56 stanowi konstytucyjny kontekst ochrony, ale nie daje podstaw do tezy o nieograniczonym prawie każdej osoby do wjazdu lub wszczęcia dowolnej procedury niezależnie od ustawowych i unijnych reguł.¹²

10.5. Art. 228–234

Zbadano możliwość argumentu o obejściu konstytucyjnego reżimu stanów nadzwyczajnych. Nie zidentyfikowano wystarczającej podstawy, aby traktować mechanizm art. 33a–33b jako samoistne obejście rozdziału XI Konstytucji. Analogii do limitów czasowych stanu wyjątkowego nie należy wykorzystywać jako samodzielnego argumentu przeciw projektowi.

10.6. Kontrargumenty konstytucyjne przemawiające za projektem

Najsilniejszy argument konstytucyjny za projektem polega na tym, że obowiązek każdorazowej zgody Sejmu i limit 60 dni są rozwiązaniami ustawowymi, a nie elementami wprost konstytucjonalizowanymi. Ustawodawca dysponuje więc znaczną swobodą w przebudowie mechanizmu kontroli. Ponadto art. 33a nadal zawiera materialne przesłanki zastosowania środka, a ust. 4 zachowuje obowiązek jego zniesienia przy ustaniu przyczyn.

Argument ten wyklucza prostą tezę o niekonstytucyjności projektu z powodu samego odejścia od zgody Sejmu. Nie usuwa jednak problemu proporcjonalności i jakości delegacji w ujęciu kumulatywnym. Im dłużej akt wykonawczy może utrzymywać ograniczenie bez ustawowo określonego maksimum i bez obligatoryjnego cyklu ponownej autoryzacji, tym większego znaczenia nabiera precyzja przesłanek, obowiązek ich okresowego badania oraz jakość uzasadnienia wyboru takiego modelu.

Drugim argumentem jest sprawność działania państwa. Konstytucja nie wymaga, aby ustawodawca wybierał model administracyjnie najbardziej uciążliwy, jeśli ten sam cel można osiągnąć sprawniej. Dlatego audyt nie neguje prawnie uzasadnionego celu uproszczenia procedury. Krytyka dotyczy braku wykazania, że osiągnięcie tego celu wymaga właśnie pełnego odejścia od ustawowego maksimum kolejnych przedłużeń i obecnego mechanizmu zgody.

10.7. Ustawowe granice swobody wykonawczej

Art. 92 ust. 1 Konstytucji nie zakazuje pozostawienia organowi wykonawczemu przestrzeni decyzyjnej. Wymaga jednak, aby rozporządzenie było wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia i w celu wykonania ustawy. W niniejszej sprawie przesłanki materialne pozostają w ustawie, dlatego nie ma podstaw do zarzutu całkowitej blankietowości. Pytanie z perspektywy art. 92 jest ograniczone: czy po zmianie ustawy akt wykonawczy nadal będzie operował w granicach dostatecznie oznaczonego zakresu spraw przekazanych do uregulowania i dostatecznych wytycznych. Brak liczbowego maksimum jest natomiast silniejszym argumentem w analizie proporcjonalności i przewidywalności niż samodzielny argument z art. 92.

Ocena ta musi być ostrożna, ponieważ termin wyznaczony zdarzeniem przyszłym — ustaniem przyczyn — jest nadal terminem normatywnie określonym, choć nie ma postaci daty lub liczby dni. Z tego powodu właściwa kwalifikacja to poważna wątpliwość dotycząca kumulacji mechanizmów, nie kategorię zarzut przekroczenia art. 92.

10.8. Zasada zaufania i przewidywalności

Art. 2 Konstytucji ma znaczenie przede wszystkim wtedy, gdy adresat normy lub organ stosujący prawo nie może z dostateczną jasnością ustalić momentu zakończenia ograniczenia albo relacji między materialnym ustaniem przesłanek a formalnym aktem Rady Ministrów. Sam brak liczbowego terminu nie jest wystarczający do stwierdzenia naruszenia zasady pewności prawa.

Dlatego z punktu widzenia art. 2 największe znaczenie mają nie pojedyncze słowa, lecz spójność całej konstrukcji ust. 3, 4, 5 i 6. Jeżeli ustawa jednoznacznie określi, kiedy ograniczenie wygasa lub musi zostać zniesione, w jaki sposób organ ma to stwierdzić i co musi zawierać rozporządzenie przedłużające, zakres konstytucyjnej wątpliwości może ulec istotnemu zmniejszeniu.

10.9. Wniosek częściowy — Konstytucja RP

Audyt nie formułuje kategorię tezy o niekonstytucyjności projektu. Ustawodawca może zmienić 60-dniowy cykl i model zgody Sejmu. Poważna wątpliwość dotyczy natomiast kumulacji zmian oraz niewystarczającego wykazania, że tak daleko idące odejście od okresowej reautoryzacji jest konieczne i proporcjonalne.

11. Ocena uzasadnienia i DSR

11.1. Rzeczywisty zakres zmiany

DSR formalnie obejmuje wymagane kategorie oceny, lecz jego głębokość analityczna nie odpowiada ciężarowi normatywnemu tych elementów projektu, które ingerują w model kontroli środka ograniczającego dostęp do procedury ochronnej. Najpoważniejszy problem nie dotyczy pól odnoszących się do MŚP, usług lub działalności gospodarczej, lecz proporcjonalności, alternatyw, skutków dla kontroli parlamentarnej i prawa UE.

11.2. Alternatywy

Projektodawca rozważa wydłużenie istniejących okresów jako alternatywę, lecz określa ją jako rozwiązanie „połowiczne”. Nie przedstawiono jednak porównania wariantów pozwalającego ocenić, dlaczego alternatywa zachowująca okresową weryfikację miałaby być niewystarczająca. Z perspektywy oceny proporcjonalności jest to istotna luka argumentacyjna.

11.3. Prawo UE

Kategorię stwierdzenie zgodności projektu z prawem UE nie zostało w dokumentacji poparte analizą nowych unijnych ram prawnych w dziedzinie migracji i azylu. Jest to szczególnie istotne, ponieważ projekt został wniesiony po rozpoczęciu stosowania rozporządzeń 2024/1348, 2024/1356 i 2024/1359, a relacja krajowego mechanizmu nieprzyjmowania wniosków do unijnej architektury proceduralnej ma bezpośrednie znaczenie dla oceny projektu.

11.4. Proporcjonalność i konieczność

W uzasadnieniu bezpieczeństwo i elastyczność działania są przedstawione jako wystarczająca racja dla zmiany modelu. Brakuje jednak uporządkowanego testu: jaki konkretnie problem powoduje 60-dniowy cykl, jakie są jego mierzalne koszty, czy doszło do sytuacji, w której procedura uniemożliwiła ciągłość środka, oraz dlaczego wydłużenie okresów nie rozwiązałoby problemu w wystarczającym stopniu.

Nie oznacza to, że projektodawca musi sporządzić analizę odpowiadającą wyrokowi sądu konstytucyjnego. Wymagany poziom uzasadnienia powinien jednak odpowiadać ciężarowi normatywnemu zmiany. Projekt nie tylko oszczędza czas administracyjny; zmienia częstotliwość ustawowo wymuszonego przeglądu i rolę Sejmu w dalszym stosowaniu środka.

11.5. Spójność systemowa

Deklarowana spójność systemowa wymaga sprawdzenia również wewnętrznych powiązań art. 33a. Po zmianie ust. 3 powstaje pytanie o funkcję ust. 4, sposób określania okresu w rozporządzeniu i formalny moment zakończenia ograniczenia. Są to problemy techniczne, ale dotyczą mechanizmu ustalającego czas ingerencji w dostęp do procedury ochronnej, dlatego nie powinny być pozostawione do praktycznego doprecyzowania przez organ wykonawczy.

11.6. Ocena wpływu na prawa jednostki

DSR akcentuje minimalizowanie ograniczeń praw cudzoziemców, ale nie rekonstruuje wpływu projektowanego wydłużenia na częstotliwość ponownej oceny przesłanek ani na praktyczne działanie art. 33b. W ocenie wpływu powinno zostać wyraźnie rozdzielone: istnienie materialnych wyjątków ochronnych, dostęp do procedury w świetle prawa UE, możliwość indywidualnego badania non-refoulement oraz dostępność skutecznego środka przed zawróceniem.

11.7. Konkluzja dotycząca DSR

Nie ma podstaw do dyskwalifikowania DSR jako całości. W wielu polach projekt rzeczywiście może nie wywoływać istotnego wpływu gospodarczego czy regulacyjnego. Zastrzeżenie jest bardziej precyzyjne: analiza jest zbyt płytka właśnie tam, gdzie projekt zmienia architekturę ograniczenia prawa proceduralnego i działa w obszarze silnie uregulowanym przez bezpośrednio stosowane prawo UE.

11.8. Ocena twierdzenia o bezpieczeństwie prawnym

Materiały projektowe wiążą zmianę również z bezpieczeństwem prawnym i potrzebą uniknięcia powtarzających się krótkich okresów obowiązywania. Argument ten zasługuje na rozważenie, ponieważ przewidywalność działania administracji ma wartość samą w sobie. Jednocześnie bezpieczeństwo prawne jednostki może przemawiać w przeciwnym kierunku: za jasnym określeniem maksymalnego horyzontu kolejnego przedłużenia i regularnym przeglądem przesłanek.

Pełna ocena powinna więc rozróżniać dwa rodzaje przewidywalności: organizacyjną przewidywalność państwa oraz przewidywalność sytuacji prawnej osób objętych ograniczeniem. Uzasadnienie projektu eksponuje głównie pierwszą z nich i nie pokazuje, w jaki sposób równoważone są oba interesy.

11.9. Sprawozdawczość jako element kontroli

Nowy obowiązek sprawozdawczy należy ocenić pozytywnie jako dodatkowe źródło informacji dla Sejmu. Jego konstrukcja mogłaby jednak zostać znacząco wzmocniona. Samo podanie liczby odmów nie pozwala ocenić, ile osób wyraziło wolę uzyskania ochrony, ile objęto kontrolą przesiewową, ile skierowano do dalszej procedury, ile przypadków zakończyło się zawróceniem, a także jakie były wyniki postępowań sądowych.

Jeżeli ustawodawca chce zastąpić część kontroli bieżącej bardziej rozbudowaną kontrolą następczą, jakość danych raportowych nabiera kluczowego znaczenia. Raport powinien umożliwiać ocenę zarówno skuteczności środka dla bezpieczeństwa granicy, jak i jego wpływu na prawa jednostki oraz zgodność z prawem UE.

12. Dane empiryczne i praktyka przedłużeń

12.1. Funkcjonowanie zgody Sejmu

W okresie obowiązywania mechanizmu Sejm wielokrotnie wyrażał zgodę na kolejne przedłużenia, przeważnie znaczną większością głosów. Dostępny materiał nie wykazuje, aby okresowa zgoda prowadziła dotychczas do

przerwania ciągłości stosowania środka lub faktycznie uniemożliwiła jego przedłużenie. Nie wynika stąd jednak, że 60-dniowy cykl jest optymalny organizacyjnie ani że kontrola parlamentarna w każdym przypadku miała wysoką intensywność merytoryczną.¹³

12.2. Zmiana intensywności presji

Oficjalne dane MSWiA wskazują na bardzo istotny spadek liczby prób nielegalnego przekroczenia granicy w 2026 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2025 r. Jednocześnie administracja utrzymuje, że zagrożenie hybrydowe i instrumentalizacja nie ustały, a taktyka uległa zmianie. Oba twierdzenia mogą być prawdziwe równocześnie: utrzymywanie się zjawiska strategicznego nie oznacza niezmienności jego intensywności.¹⁴

Znacząca zmiana natężenia presji ma znaczenie dla ponownej oceny konieczności i wystarczalności środków alternatywnych. Nie daje jednak podstaw do automatycznego wniosku, że ograniczenie stało się zbędne.

12.3. Związek przyczynowy

Nie wykazano izolowanego związku przyczynowego pomiędzy samym mechanizmem art. 33a–33b a spadkiem liczby prób przekroczenia granicy. W tym samym czasie stosowano barierę fizyczną i elektroniczną, działania operacyjne Straży Granicznej, zwiększone zasoby, monitoring i inne instrumenty. Audyt nie kwestionuje możliwości, że art. 33a–33b współprzyczynił się do efektu; dostępny materiał nie pozwala jednak oddzielić jego wpływu od pozostałych czynników.

12.4. Znaczenie danych dla okresowej oceny konieczności

Dane o znaczącym spadku presji na granicy nie są samodzielnym argumentem za zniesieniem ograniczenia. Są natomiast argumentem za utrzymaniem mechanizmu, który wymusza okresowe skonfrontowanie środka z aktualnym stanem faktycznym. Jeżeli ustawowa przesłanka obejmuje konieczność środka i niewystarczalność alternatyw, jej ocena powinna uwzględniać zarówno trwanie zjawiska instrumentalizacji, jak i zmianę jego natężenia, tras, metod oraz skuteczności innych instrumentów.

W tym sensie dane empiryczne łączą się z problemem konstrukcji projektu: im dłuższy i mniej sformalizowany ma być okres kolejnego przedłużenia, tym większe znaczenie ma istnienie obowiązkowej okresowej weryfikacji po stronie organu wykonawczego oraz przejrzyste dokumentowanie przyczyn dalszego utrzymywania środka.

12.5. Znaczenie historii kolejnych zgód Sejmu

Historia kolejnych zgód pokazuje, że obecny model był w praktyce zdolny do zapewnienia ciągłości środka. Kolejne wnioski uzyskiwały poparcie, często znaczną większością. Nie jest to jednak dowód, że każda procedura wносиła istotną wartość kontrolną. Z perspektywy projektu można racjonalnie argumentować, że część głosowań miała charakter powtarzalny.

Właśnie dlatego historia nie prowadzi do prostego wniosku ani za utrzymaniem, ani za zniesieniem obecnego modelu. Pokazuje natomiast, że projektodawca powinien odróżnić problem częstotliwości od problemu samego istnienia periodycznej kontroli. Dostępne dane nie wykazują konieczności usunięcia obu elementów jednocześnie.

12.6. Ograniczenia wnioskowania z danych granicznych

Dane liczbowe dotyczące prób nielegalnego przekroczenia granicy opisują tylko jeden wymiar sytuacji. Nie mierzą bezpośrednio intencji państwa trzeciego, stopnia organizacji działań hybrydowych, jakości informacji operacyjnych ani ryzyka nagłego ponownego wzrostu presji. Dlatego audyt nie może na podstawie spadku liczby prób przesądzać, że zagrożenie ustało.

Z drugiej strony tak znacząca zmiana skali zjawiska nie powinna być pomijana w ocenie konieczności i proporcjonalności. Jeżeli środek był wprowadzany w innych warunkach ilościowych, ustawodawca i organ wykonawczy powinni wykazać, dlaczego nadal jest potrzebny w tym samym albo zbliżonym zakresie mimo zmiany natężenia presji.

13. Vacatio legis i technika legislacyjna

13.1. Wejście w życie

Art. 2 projektu przewiduje wejście ustawy w życie w dniu następującym po ogłoszeniu. Art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszcza termin krótszy niż 14 dni w uzasadnionych przypadkach. Surowsze przesłanki ważnego interesu państwa dotyczą wejścia w życie z dniem ogłoszenia. Zatem jednodniowa vacatio

legis nie jest sama przez się niedopuszczalna. NIEWYSTARCZAJĄCO UZASADNIONE pozostaje, dlaczego w odniesieniu do mechanizmu działającego już od dłuższego czasu konieczne jest skrócenie standardowego terminu właśnie do jednego dnia.¹⁵

13.2. Relacja ust. 3 i ust. 4

Projektowany ust. 3 wiąże przedłużenie z „czasem ustania przyczyn”, podczas gdy pozostawiony ust. 4 operuje konstrukcją zniesienia ograniczenia przed upływem okresu obowiązywania. Projekt nie rekonstruuje jednoznacznie relacji między materialnym momentem ustania przesłanek a formalnym momentem zakończenia obowiązywania ograniczenia.

13.3. Ustęp 6

W aktualnej konstrukcji ust. 6 odwołuje się do określenia okresu obowiązywania przy wprowadzaniu ograniczenia. Po zmianie modelu przedłużenie może być zakończone zdarzeniem przyszłym — ustaniem przesłanek — zamiast z góry określoną datą. Projekt powinien jednoznacznie określić treść rozporządzenia przedłużającego w tym modelu.

13.4. Zakres terytorialny

Projekt posługuje się sformułowaniami „na całej granicy lub części odcinka granicy” oraz „na całym odcinku granicy albo na części odcinka granicy”. Nie jest jasne, czy „cała granica” ma oznaczać całą granicę państwową RP, czy jest jedynie niespójnością redakcyjną. Kwestia wymaga wyjaśnienia przed uchwaleniem.

13.5. Sprawozdanie

Kategoria „liczby odmów o udzielenie ochrony międzynarodowej” nie pozwala jednoznacznie odtworzyć funkcjonowania szczególnego mechanizmu. Nie jest jasne, czy obejmuje przypadki nieprzyjęcia wniosku, decyzje merytoryczne, czy oba typy zdarzeń. Dla rzeczywistej kontroli należałoby rozważyć wykazanie m.in. liczby przypadków wyrażenia woli uzyskania ochrony i wystąpienia z wnioskiem, przypadków nieprzyjęcia, przeprowadzonych kontroli przesiewowych, skierowań do właściwej procedury, rejestracji i złożenia wniosków, zastosowanych wyjątków, zawróceń, postępowań sądowych i środków tymczasowych.

Projekt zawiera również uchybienia redakcyjne o niższej wadze, w tym sformułowanie „w ciągu 30 dnia”. Powinny zostać usunięte w toku prac legislacyjnych, ale nie stanowią samodzielnej osi oceny projektu.

13.6. Hierarchia uchybień legislacyjnych

Nie wszystkie zidentyfikowane problemy mają tę samą wagę. Błąd „w ciągu 30 dnia” jest uchybieniem redakcyjnym łatwym do usunięcia i nie wpływa na podstawową ocenę projektu. Niespójność pojęć terytorialnych może natomiast prowadzić do realnej niejasności zakresu upoważnienia. Jeszcze większe znaczenie ma relacja ust. 3, 4 i 6, ponieważ dotyczy czasu obowiązywania środka i sposobu jego formalnego zakończenia.

W finalnym audycie uchybienia powinny być przedstawione według tej hierarchii. Nadawanie drobnym błędom językowym tej samej wagi co problemom normatywnym obniżałoby wiarygodność analizy i ułatwiałoby odrzucenie całości jako nadmiernie krytycznej.

13.7. Proponowany standard korekty art. 33a

Minimalna korekta legislacyjna powinna zapewnić jednoznaczną odpowiedź na cztery pytania: jaki jest maksymalny horyzont pojedynczego przedłużenia albo jaki mechanizm zastępuje liczbowy limit; jak często organ ma obowiązek formalnie zweryfikować przesłanki; jaki jest moment prawny zakończenia ograniczenia po ustaniu przyczyn; oraz jaka jest treść rozporządzenia przedłużającego. Bez odpowiedzi na te pytania praktyka będzie musiała uzupełniać luki, które dotyczą samego czasu stosowania środka.

Możliwe są różne modele zgodne z tą logiką: zachowanie zgody Sejmu przy dłuższych okresach, okresowej weryfikacji bez każdorazowej uchwały, obowiązek przedstawiania informacji komisji w trakcie obowiązywania środka albo model hybrydowy. Audyt nie przesądza wyboru konkretnej konstrukcji, ponieważ jest to decyzja ustawodawcza wymagająca danych operacyjnych i ustrojowego wyważenia.

14. Procedura sejmowa i opinie instytucjonalne

Według informacji Sejmu projekt skierowano 31 sierpnia 2026 r. do Biura Legislacyjnego i BEOS, 1 września do opinii w sprawie OSR BEOS, a 9 września do NRA, KRRP i RDS. Konsultacje społeczne trwają od 31 sierpnia do

30 września 2026 r. W ponownej kontroli przeprowadzonej 13 września 2026 r. nie zidentyfikowano w publicznie dostępnej karcie projektu ani w publicznie indeksowanych źródłach opublikowanych opinii BL, BEOS, NRA, KRRP lub RDS dotyczących RPW/29075/2026, które można byłoby już merytorycznie włączyć do audytu.^{16, 28}

Oświadczenie wnioskodawców o zgodności projektu z prawem UE nie jest tożsame z oceną organów Sejmu. W razie opublikowania opinii BL, BEOS albo innych podmiotów przed przekazaniem wersji finalnej niniejszy audyt powinien zostać uzupełniony i — w razie potrzeby — skorygowany.

14.1. Znaczenie opinii sejmowych

Opinia Biura Legislacyjnego lub BEOS może istotnie wpłynąć na końcową ocenę projektu, zwłaszcza w zakresie zgodności z prawem UE i techniki legislacyjnej. Audyt powinien być gotowy zarówno na potwierdzenie części zastrzeżeń, jak i na konieczność korekty własnych tez. Oświadczenie wnioskodawców o zgodności z prawem UE nie zastępuje niezależnej oceny dokonywanej w toku prac sejmowych.

14.2. Znaczenie wcześniejszych uwag Biura Legislacyjnego Senatu

Uwagi zgłoszone w toku prac nad regulacją wprowadzającą art. 33a–33b mają znaczenie historyczne, ponieważ pokazują, że relacja mechanizmu nieprzyjmowania wniosków do rozporządzenia 2024/1359 była już przedmiotem profesjonalnej wątpliwości legislacyjnej. Nie rozstrzygają one obecnej zgodności mechanizmu i nie mogą zastępować samodzielnej analizy. Mają jednak znaczenie dla oceny, czy kategoryczna deklaracja zgodności w nowym projekcie powinna być zostać szerzej uzasadniona.²⁶

14.3. Moment zamrożenia stanu danych

Ze względu na trwające konsultacje wersja finalna nie powinna być zamrażana przed ostatnim sprawdzeniem karty projektu bezpośrednio przed wysyłką. Ostatnia kontrola przeprowadzona 13 września 2026 r. nie ujawniła opublikowanych opinii BL, BEOS, NRA, KRRP lub RDS dotyczących RPW/29075/2026. Nie zidentyfikowano też w publicznie dostępnych i indeksowanych źródłach orzeczenia WSA lub NSA dotyczącego czynności nieprzyjęcia wniosku dokonanej już po 12 czerwca 2026 r., które rozstrzygałoby relację art. 33b do rozporządzeń 2024/1348, 2024/1356 lub 2024/1359. Stwierdzenie to opisuje wynik kwerendy źródłowej, a nie twierdzenie o nieistnieniu takiego orzeczenia.²⁹

15. Argumenty przemawiające za projektem i odpowiedź audytu

15.1. Sprawność i ciągłość działania państwa

Argument za projektem: powtarzanie procedury co 60 dni angażuje Radę Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Sejm w cykl, który przy długotrwałej instrumentalizacji może stać się czysto powtarzalny. Ustawodawca może uznać, że administracyjne koszty tego modelu nie przynoszą proporcjonalnej wartości kontrolnej.

Odpowiedź audytu: argument jest racjonalny i nie powinien być bagatelizowany. Nie wykazano jednak, że jedyną skuteczną odpowiedzią jest usunięcie ustawowego maksimum kolejnego przedłużenia i każdorazowej zgody Sejmu. Wydłużenie okresów, obowiązek okresowej weryfikacji bez głosowania przy każdym cyklu albo model hybrydowy są wariantami wymagającymi rzeczywistego porównania.

15.2. Utrzymywanie się instrumentalizacji

Argument za projektem: charakter zagrożenia jest długotrwały, a państwo nie powinno być zmuszane do traktowania go jako sekwencji krótkotrwałych incydentów. Przesłanki materialne pozostają w ustawie, a ograniczenie ma zakończyć się po ustaniu przyczyn.

Odpowiedź audytu: trwanie zjawiska nie jest kwestionowane. Problemem jest to, że przesłanki mają charakter dynamiczny i obejmują także konieczność oraz niewystarczalność alternatyw. Długotrwałość zagrożenia wzmacnia raczej potrzebę regularnego dokumentowania, czy konkretny środek pozostaje nadal potrzebny w niezmiennym zakresie.

15.3. Art. 33a ust. 4 jako zabezpieczenie

Argument za projektem: nawet bez liczbowego maksimum Rada Ministrów pozostaje zobowiązana do zniesienia ograniczenia po ustaniu przyczyn, więc środek nie staje się bezterminowy ani arbitralny.

Odpowiedź audytu: argument jest trafny i dlatego audyt odrzuca określenie „bezterminowy”. Nie rozwiązuje jednak w pełni problemu okresowej weryfikacji. Pytanie dotyczy nie tylko istnienia materialnego obowiązku zniesienia, ale również częstotliwości, transparentności i instytucjonalnego mechanizmu badania, czy przesłanki nadal istnieją.

15.4. Wyjątki ochronne w art. 33b

Argument za projektem: art. 33b nie ma charakteru absolutnego; przewiduje kategorie osób i sytuacje, w których wniosek może zostać przyjęty. Ustawodawca krajowy uwzględnił zatem potrzebę ochrony osób szczególnie narażonych oraz realne ryzyko poważnej krzywdy.

Odpowiedź audytu: istnienie wyjątków jest istotnym elementem ochronnym i musi być uwzględnione. Nie rozstrzyga jednak relacji mechanizmu do autonomicznego pojęcia wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w prawie UE. Jeżeli wyjątki stają się jedyną bramą do procedury, mimo wcześniejszego skutecznego wyrażenia woli uzyskania ochrony, pozostaje problem zgodności systemowej.

15.5. Przemoc przy przekraczaniu granicy

Argument za projektem: państwo ma szczególnie silny interes w przeciwdziałaniu zorganizowanemu, gwałtownemu forsowaniu granicy, a prawo nie może tworzyć zachęty do stosowania przemocy jako sposobu wymuszenia wstępu na terytorium.

Odpowiedź audytu: prawo UE, EKPC i Konwencja genewska nie wymagają tolerowania przemocy ani przyznania prawa wjazdu osobie używającej siły. Państwo zachowuje instrumenty przymusu, zatrzymania, odpowiedzialności karnej, kontroli bezpieczeństwa i procedury granicznej. Punkt graniczny dotyczy jedynie tego, czy zachowanie osoby może automatycznie unicestwić indywidualny obowiązek non-refoulement i prawny skutek wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej.

15.6. Konkluzja kontradyktoryjna

Najsilniejsze argumenty za projektem potwierdzają, że cel regulacji jest prawnie uzasadniony i że ustawodawca nie jest zobowiązany do utrzymania obecnego 60-dniowego modelu. Nie usuwają natomiast dwóch głównych luk: niewystarczającego wykazania konieczności właśnie wybranego modelu czasowego oraz braku pogłębionej analizy relacji utrwalanego mechanizmu art. 33b do prawa UE stosowanego od czerwca 2026 r.

15.7. Dotychczasowe orzecznictwo krajowe jako kontrargument

Argument za projektem: dotychczasowe orzeczenia sądów administracyjnych nie doprowadziły do generalnego wyeliminowania art. 33b z obrotu, co może przemawiać za tezą, że mechanizm posiada podstawy prawne i mieści się w krajowym porządku.

Odpowiedź audytu: orzecznictwo to musi zostać uwzględnione i nie powinno być pomijane. Jednocześnie dotychczas zidentyfikowane sprawy dotyczą czynności dokonanych przed rozpoczęciem stosowania zasadniczych rozporządzeń nowych unijnych ram prawnych w dziedzinie migracji i azylu. Nie przesądzają więc wprost relacji art. 33b do rozporządzeń 2024/1348, 2024/1356 i 2024/1359 w stanie prawnym po 12 czerwca 2026 r.

15.8. Próba obalenia wniosków audytu

Zarzut 1 — przekroczenie zakresu projektu. Formalnie projekt zmienia wyłącznie art. 33a, dlatego audyt nie może traktować konsultacji jako abstrakcyjnej kontroli całego art. 33b. Związek funkcjonalny pozostaje jednak bezpośredni: art. 33a określa warunki i czas stosowania mechanizmu, którego skutek wyznacza art. 33b. Z tego powodu ocena skutków art. 33b jest konieczna, ale wyłącznie w zakresie koniecznym do oceny projektowanej zmiany.

Zarzut 2 — wykorzystanie orzeczeń wydanych na gruncie wcześniejszego stanu prawa UE. C-36/20 PPU, C-808/18, C-72/22 PPU i C-823/21 nie rozstrzygają wprost o polskim art. 33b po rozpoczęciu stosowania rozporządzeń z 2024 r. Są więc wykorzystywane wyłącznie jako wskazówki interpretacyjne dotyczące dostępu do procedury i granic powoływania się na bezpieczeństwo. Podstawą normatywną oceny pozostają aktualne rozporządzenia 2024/1348, 2024/1356 i 2024/1359.

Zarzut 3 — brak pełnego materiału o praktyce Straży Granicznej po 12 czerwca 2026 r. Jest to istotne ograniczenie badania. Z tego powodu audyt nie przypisuje organom jako faktu, że art. 33b zawsze prowadzi do pominięcia skutku wystąpienia z wnioskiem, braku właściwego skierowania lub nieskutecznej ochrony sądowej. Wnioski w tych punktach pozostają warunkowe.

Zarzut 4 — brak konstytucyjnego obowiązku okresowej zgody Sejmu. Zarzut jest trafny. Konstytucja nie nakazuje utrzymania 60-dniowego cyklu ani każdorazowej zgody Sejmu. Krytyczna ocena dotyczy nie samego

odejścia od tego modelu, lecz braku dostatecznego uzasadnienia kumulacji zmian i braku wyraźnego mechanizmu okresowej weryfikacji przesłanek podczas długotrwałego stosowania środka.

Zarzut 5 — spadek liczby prób przekroczenia granicy nie dowodzi zbędności mechanizmu. Audyt takiego wniosku nie formułuje. Dane pokazują jedynie zmienność natężenia zjawiska i z tego względu wspierają potrzebę okresowej oceny konieczności, zakresu terytorialnego i adekwatności środka. Nie pozwalają samodzielnie ustalić związku przyczynowego ani przesądzić o ustaniu zagrożenia.

15.9. Konkluzja z perspektywy legislatora

Z perspektywy legislatora należy rozdzielić dwie kwestie: po pierwsze, częstotliwość i formę przedłużania ograniczenia; po drugie, zgodność skutków art. 33b z prawem UE stosowanym od 2026 r. Zmiana pierwszego elementu może być racjonalna, ale nie usuwa potrzeby rozstrzygnięcia drugiego przed rozszerzeniem czasu stosowania mechanizmu.

16. Matryca ustaleń i ryzyk

Uwaga metodologiczna: kolumna „Znaczenie dla oceny projektu” opisuje wagę danego problemu, jeżeli zostałby potwierdzony albo wystąpił w praktyce. Nie jest miarą prawdopodobieństwa wystąpienia ani stopnia pewności ustalenia. Te elementy wynikają z odrębnej kwalifikacji w trzeciej kolumnie.

Kod	Zagadnienie	Kwalifikacja	Znaczenie dla oceny projektu
R-01	Zakres zmiany opisany jako „wyłącznie termin”	ISTOTNIE NIEPEŁNE	Wysokie
R-02	Brak ustawowego maksimum kolejnego przedłużenia	POTWIERDZONE	Bardzo wysokie
R-03	Brak obowiązkowej okresowej weryfikacji w dotychczasowym cyklu	POTWIERDZONE	Bardzo wysokie
R-04	Zgoda Sejmu zastąpiona przede wszystkim sprawozdaniem ex post	POTWIERDZONE	Bardzo wysokie
R-05	Konieczność odejścia od modelu okresowego	NIEWYKAZANE	Bardzo wysokie
R-07	Proporcjonalność i granice ustawowego określenia kompetencji wykonawczej	POWAŻNA WĄTPLIWOŚĆ — NIE PRZESĄDZA NIEKONSTYTUCYJNOŚCI	Wysokie
R-14	Kategoryczna deklaracja zgodności z prawem UE	NIEWYKAZANA DOKUMENTACYJNIE	Bardzo wysokie
R-15.1A	Zanegowanie prawnego skutku wystąpienia z wnioskiem przez praktykę art. 33b	KOLIZJA Z PRAWEM UE — WYŁĄCZNIE JEŻELI TAKI SKUTEK WYSTĘPUJE	Kluczowe
R-15.1B	Brak skierowania do właściwej procedury po zakończeniu kontroli przesiewowej	KOLIZJA Z PRAWEM UE — WYŁĄCZNIE JEŻELI TAKI SKUTEK WYSTĘPUJE	Kluczowe
R-15.2	Ocena ryzyka jako warunek dostępu do procedury	POWAŻNE RYZYKO NIEZGODNOŚCI — JEŻELI PEŁNI FUNKCJĘ BRAMY DO PROCEDURY	Bardzo wysokie
R-15.3A	Automatyczne wyłączenie	KOLIZJA PRZY	Kluczowe

Kod	Zagadnienie	Kwalifikacja	Znaczenie dla oceny projektu
	przy przemocy mimo wiarygodnego zarzutu refoulement	AUTOMATYCZNYM ZAWRÓCENIU BEZ INDYWIDUALNEJ OCENY REALNEGO RYZYKA	
R-15.3B	Skuteczna ochrona przed nieodwracalnym zawróceniem	RYZIKO FUNKCJONALNE — WYMAGA WERYFIKACJI PRAKTYKI I DOSTĘPNOŚCI ZABEZPIECZENIA	Wysokie
R-16	Skierowanie do ścieżki powrotowej mimo wcześniejszego wystąpienia z wnioskiem o ochronę	KOLIZJA Z PRAWEM UE — WYŁĄCZNIE JEŻELI TAKI SKUTEK WYSTĘPUJE	Kluczowe
R-17	Instrumentalizacja jako podstawa faktycznego wyłączenia dostępu do procedury	POWAŻNE RYZIKO SYSTEMOWE — JEŻELI PROWADZI DO WYŁĄCZENIA PROCEDURY, A NIE ZASTOSOWANIA TRYBÓW SZCZEGÓLNYCH	Bardzo wysokie
VAC-01	Jednodniowa vacatio legis	NIEWYSTARCZAJĄCO UZASADNIONA	Średnie
LEG-01	Relacja ust. 3 i 4	NIEJASNOŚĆ NORMATYWNA	Średnie
LEG-02	Treść rozporządzenia przedłużającego / ust. 6	WYMAGA DOPRECYZOWANIA	Średnie
LEG-03	„cała granica” / „cały odcinek granicy”	WYMAGA WYJAŚNIENIA	Średnie
LEG-04	Zakres danych w sprawozdaniu	NIEWYSTARCZAJĄCO PRECYZYJNY	Średnie

17. Rekomendacje legislacyjne

1. Nie uchylać projektu RPW/29075/2026 w obecnym brzmieniu bez uprzedniej korekty art. 33a i ponownej oceny skutków stosowania art. 33b w świetle prawa UE. Rekomendacja nie przesądza niezgodności całego art. 33b ani nie kwestionuje celu zwiększenia elastyczności działań państwa.
2. Jeżeli ustawodawca uznaje 60-dniowy cykl za nadmiernie częsty, rozważyć wydłużenie ustawowo określonych okresów przedłużenia zamiast całkowitego odejścia od maksymalnego horyzontu czasowego. Audyt nie wskazuje arbitralnie konkretnej liczby dni; jej ustalenie wymaga danych operacyjnych.
3. Zachować obowiązek okresowej weryfikacji wszystkich przesłanek art. 33a, nawet jeżeli forma kontroli parlamentarnej zostanie zmodyfikowana. Sprawozdanie po zakończeniu stosowania środka powinno mieć charakter dodatkowy, a nie zastępować kontroli prowadzonej podczas jego obowiązywania.
4. Jednoznacznie zapewnić, że wyrażenie wobec właściwego organu woli uzyskania ochrony wywołuje prawny skutek wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu prawa UE, a dalsze postępowanie przebiega zgodnie z właściwymi przepisami dotyczącymi kontroli przesiewowej, skierowania do właściwej procedury, rejestracji i złożenia wniosku oraz odpowiedniej procedury granicznej lub innej właściwej procedury.
5. Nie konstruować wyjątku ochronnego opartego na „jednoznacznym” wykazaniu ryzyka jako jedynej bramy do procedury. Ocena realnego ryzyka i stosowanie gwarancji powinny następować w trybie zgodnym z prawem UE, a nie jako substytut procedury.

6. Zachowanie osoby, w tym użycie przemocy, może uzasadniać właściwe środki bezpieczeństwa, karne i proceduralne, ale nie powinno automatycznie usuwać indywidualnego testu non-refoulement tam, gdzie osoba podnosi wiarygodny zarzut ryzyka traktowania zakazanego.
7. Zapewnić realną możliwość uzyskania ochrony sądowej przed wykonaniem nieodwracalnego zawrócenia w przypadkach, w których podnoszony jest wiarygodny zarzut refoulement.
8. Rozszerzyć sprawozdawczość o dane pozwalające ocenić proporcjonalność i praktyczne działanie środka, w tym co najmniej o liczbę przypadków wystąpienia z wnioskiem i wyrażenia woli uzyskania ochrony, przypadków nieprzyjęcia, przeprowadzonych kontroli przesiewowych, skierowań do właściwej procedury, rejestracji i złożenia wniosków, zastosowanych wyjątków, zawróceń, postępowań sądowych i środków tymczasowych.
9. Doprecyzować relację ust. 3, 4 i 6, zakres terytorialny sformułowania „cała granica” oraz moment i tryb formalnego zakończenia ograniczenia.

18. Stanowisko końcowe

Projekt RPW/29075/2026 odpowiada na rzeczywisty problem praktyczny: częste ponawianie procedury przedłużania ograniczenia może generować koszty organizacyjne i utrudniać długookresowe planowanie działań na granicy. Sam cel zwiększenia elastyczności nie budzi zasadniczego zastrzeżenia prawnego.

Zaproponowany sposób jego realizacji idzie jednak dalej niż wykazano jako konieczne. Projekt usuwa ustawowo oznaczony maksymalny horyzont kolejnych przedłużeń oraz każdorazową zgodę Sejmu, a kontrolę wpływającą na dalsze obowiązywanie środka zastępuje w zasadniczej części sprawozdawczością następczą. Materiały projektu nie zawierają pogłębionego porównania z wariantami mniej ingerującymi, mimo że jeden z nich — wydłużenie okresów — został przez samych wnioskodawców rozpoznany.

Najistotniejszy problem dotyczy obecnie prawa Unii Europejskiej. Projekt został wniesiony po rozpoczęciu stosowania nowych unijnych ram prawnych dotyczących procedury ochrony międzynarodowej, kontroli przesiewowej oraz sytuacji kryzysowych i instrumentalizacji. Tymczasem deklaracja zgodności z prawem UE nie została wsparta analizą tego reżimu. Przed dalszym wydłużeniem stosowania art. 33b konieczne jest więc ustalenie, czy praktyka „nieprzyjmowania” respektuje prawny skutek wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej i zapewnia dalszą ścieżkę wymaganą przez bezpośrednio stosowane rozporządzenia.

Nie ma wystarczającej podstawy do stwierdzenia, że art. 33b jest w każdym zastosowaniu niezgodny z prawem UE ani że projekt jako całość jest niekonstytucyjny. Zidentyfikowano jednak konkretne scenariusze stosowania, które — jeżeli rzeczywiście występują — byłyby sprzeczne z bezpośrednio stosowanym prawem UE, oraz poważne wątpliwości konstytucyjne i legislacyjne wymagające rozstrzygnięcia przed uchwaleniem projektu.

Z tych względów rekomendowane jest nieuchwalanie projektu w obecnym brzmieniu bez uprzedniej korekty art. 33a oraz ponownej oceny art. 33b i — w zakresie, w jakim okaże się to konieczne — jego dostosowania do prawa UE i standardów ochrony praw człowieka. Rekomendacja zmierza do usunięcia nierozstrzygniętych ryzyk przed rozszerzeniem czasu stosowania mechanizmu; nie oznacza zakwestionowania prawnie uzasadnionego celu regulacji ani automatycznego uznania obowiązujących przepisów za niezgodne z prawem.

19. Przypisy źródłowe

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, metryka projektu RPW/29075/2026: wnioskodawca – grupa posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość (PiS); przedstawiciel wnioskodawców – poseł Jarosław Zieliński; projekt wniesiono 31 sierpnia 2026 r.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z 14 maja 2024 r., art. 20; sprostowanie opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w 2025 r. zmieniło datę rozpoczęcia stosowania na 12 czerwca 2026 r.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z 14 maja 2024 r., motyw 27 oraz art. 26–28: rozróżnienie wystąpienia z wnioskiem, jego zarejestrowania i złożenia.
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z 14 maja 2024 r., art. 18 ust. 1–2: po zakończeniu kontroli przesiewowej osoby, które nie wystąpiły z wnioskiem o ochronę, kieruje się do właściwych procedur powrotowych, natomiast osoby, które wystąpiły z wnioskiem – do organów właściwych do jego rejestracji.
5. Rozporządzenie (UE) 2024/1348, art. 43: unijne prawo przewiduje procedurę graniczną m.in. w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy zewnętrznej; dostęp do procedury nie jest tożsamy z udzieleniem prawa wjazdu.
6. TSUE, wyrok z 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (VL), C-36/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:495, pkt 92–94.

7. TSUE, wyrok z 30 czerwca 2022 r., M.A. przeciwko Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, pkt 70–75.
8. Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2026 poz. 143 ze zm., art. 61 § 1–3: wniesienie skargi co do zasady nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności; sąd może na wniosek wstrzymać wykonanie m.in. w razie niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.
9. ETPC, M.K. i inni przeciwko Polsce, skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17, wyrok z 23 lipca 2020 r.; ETPC, D.A. i inni przeciwko Polsce, skarga nr 51246/17, wyrok z 8 lipca 2021 r.
10. ETPC [Wielka Izba], N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii, skargi nr 8675/15 i 8697/15, wyrok z 13 lutego 2020 r.; znaczenie mają w szczególności standard rzeczywistego i skutecznego dostępu do legalnych dróg oraz ocena własnego zachowania skarżących.
11. Por. TK, wyrok z 12 września 2006 r., K 55/05: wytyczne do aktu wykonawczego mogą być rekonstruowane z całego kontekstu normatywnego ustawy; por. także TK, wyrok z 16 grudnia 2014 r., U 2/14, dotyczący przekroczenia materii ustawowej przez regulację wykonawczą.
12. Por. TK, wyrok z 30 lipca 2014 r., K 23/11, dotyczący standardu poprawności, precyzyjności i jasności regulacji ingerujących w prawa i wolności; zob. także utrwaloną linię dotyczącą określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.
13. Sejm RP: m.in. druk nr 1225 – zgoda z 21 maja 2025 r. (366 za, 17 przeciw); druk nr 1452 – zgoda z 23 lipca 2025 r. (381 za, 19 przeciw); druk nr 1674 – zgoda z 12 września 2025 r. (414 za, 11 przeciw); druk nr 2501 – zgoda z 14 maja 2026 r. (399 za, 12 przeciw, 3 wstrzymujące się). Dane potwierdzają, że mechanizm okresowej zgody był rzeczywiście stosowany.
14. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, „Przedłużenie strefy buforowej na granicy polsko-białoruskiej”, komunikat z 2026 r.: od 1 stycznia do 2 sierpnia 2026 r. Straż Graniczna odnotowała 335 prób nielegalnego przekroczenia granicy wobec ponad 19,2 tys. w analogicznym okresie 2025 r.; MSWiA równocześnie wskazało, że mniejszy napór nie oznacza końca zagrożenia hybrydowego.
15. Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, art. 4 ust. 1–2: zasadą jest 14-dniowe vacatio legis; w uzasadnionych przypadkach możliwe jest wejście w życie w terminie krótszym, a wejście w życie w dniu ogłoszenia wymaga dodatkowo ważnego interesu państwa i braku sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.
16. Sejm RP, karta projektu RPW/29075/2026: 31 sierpnia 2026 r. – skierowanie do Biura Legislacyjnego i BEOS; 1 września 2026 r. – skierowanie do opinii w sprawie OSR BEOS; 9 września 2026 r. – skierowanie do NRA, KRRP i RDS.
17. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z 14 maja 2024 r., art. 10 ust. 1 i 5 oraz art. 11, w szczególności ust. 10. Art. 10 ust. 5 nakazuje zapewnić skuteczne korzystanie z praw od chwili wystąpienia z wnioskiem, niezależnie od momentu rejestracji; art. 11 ust. 10 zachowuje podstawowe zasady prawa azylowego, non-refoulement i prawo do skutecznego środka zaskarżenia.
18. TSUE, wyrok z 17 grudnia 2020 r., Komisja przeciwko Węgrom, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029; TSUE, wyrok z 22 czerwca 2023 r., Komisja przeciwko Węgrom, C-823/21, ECLI:EU:C:2023:504. W pierwszej sprawie Trybunał stwierdził naruszenie obowiązku zapewnienia rzeczywistego dostępu do procedury ochrony międzynarodowej; w drugiej zakwestionował uzależnianie możliwości wystąpienia z wnioskiem od uprzedniej, dodatkowej procedury krajowej. C-823/21, pkt 65–69, potwierdza również brak generalnego wyjątku bezpieczeństwa na podstawie art. 72 TFUE.
19. Rozporządzenie (UE) 2024/1348, art. 67 ust. 1 i 3. Przepis przyznaje prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem wobec wskazanych kategorii decyzji i wymaga pełnego badania ex nunc okoliczności faktycznych i prawnych co najmniej przed sądem pierwszej instancji.
20. Rozporządzenie (UE) 2024/1348, art. 68 ust. 1–7. Rozporządzenie ustanawia zasadę prawa do pozostania w związku ze środkiem zaskarżenia, przewidując jednocześnie szczególne wyjątki; regulacja pozostaje bez uszczerbku dla zasady non-refoulement.
21. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 4 — zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania; art. 19 ust. 2 — zakaz usunięcia, wydalenia lub wydania do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko kary śmierci, tortur albo innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania; art. 47 — prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.
22. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r., art. 31 ust. 1. Zakaz penalizacji za nielegalny wjazd lub pobyt ma zastosowanie przy spełnieniu warunków wskazanych w tym przepisie, w tym przybycia bezpośrednio z terytorium zagrożenia, niezwłocznego zgłoszenia się do władz i

wykazania uzasadnionej przyczyny nielegalnego wjazdu lub pobytu. Zob. także wytyczne UNHCR z 27 września 2024 r. dotyczące art. 31.

23. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, art. 33 ust. 1–2. Ust. 1 ustanawia zasadę non-refoulement; ust. 2 przewiduje wyjątki odnoszące się do uchodźcy stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub — po prawomocnym skazaniu za szczególnie poważne przestępstwo — zagrożenie dla społeczności. Wyjątki konwencyjne nie znoszą odrębnej ochrony wynikającej z art. 3 EKPC i art. 4 oraz 19 ust. 2 Karty, gdy ich przesłanki są spełnione.

24. Poselski projekt ustawy RPW/29075/2026, DSR, s. 8 PDF: w części dotyczącej wpływu regulacji wskazano, że proponowane zmiany „dotyczą wyłącznie terminu”. Zestawienie tego twierdzenia z art. 1 projektu i uzasadnieniem pokazuje jednak również zmianę modelu zgody Sejmu i kontroli następczej.

25. Poselski projekt ustawy RPW/29075/2026, DSR, s. 7 PDF, pkt dotyczący rozwiązań alternatywnych: rozważano wydłużenie terminów w obowiązującej ustawie, lecz rozwiązanie to określono jako „połowiczne”. DSR nie przedstawia porównawczego testu skuteczności, kosztów i ingerencji dla tej alternatywy oraz wariantu projektowanego.

26. Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Opinia do ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 272), s. 10–12: wskazano m.in. wątpliwości dotyczące art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz zgodności mechanizmu z rozporządzeniem (UE) 2024/1359 i prawem UE w zakresie dostępu do procedury. Opinia miała charakter historyczny i poprzedzała rozpoczęcie stosowania nowych rozporządzeń; wskazana w niej pierwotnie data stosowania rozporządzenia 2024/1359 została następnie skorygowana w prawie UE.

27. Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2026 poz. 862, art. 33a–33b: art. 33a reguluje przesłanki, czas i tryb wprowadzenia ograniczenia, a art. 33b określa skutek w postaci nieprzyjmowania wniosku przez organ Straży Granicznej wraz z ustawowymi wyjątkami.

28. Sejm RP, karta projektu RPW/29075/2026 oraz wykaz projektów skierowanych do zaopiniowania, stan sprawdzony 13 września 2026 r.: projekt pozostaje w konsultacjach społecznych do 30 września 2026 r.; 31 sierpnia skierowano go do BL i BEOS, 1 września do opinii w sprawie OSR BEOS, a 9 września — na podstawie art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu — do NRA, KRRP i RDS. W publicznie dostępnych materiałach nie zidentyfikowano na ten dzień opublikowanych opinii tych podmiotów odnoszących się do projektu.

29. Kwerenda publicznie dostępnych i indeksowanych baz orzecznictwa, wykonana 13 września 2026 r. dla art. 33b ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony oraz czynności „nieprzyjęcia wniosku”. Zidentyfikowane w 2026 r. orzeczenia, w tym WSA w Białymstoku II SA/Bk 10/26 z 19 marca 2026 r., dotyczyły czynności dokonanych w 2025 r. Nie zidentyfikowano orzeczenia dotyczącego czynności po 12 czerwca 2026 r., które rozstrzygałoby zgodność art. 33b z rozporządzeniami (UE) 2024/1348, 2024/1356 lub 2024/1359. Jest to wynik kwerendy, nie dowód braku takiego orzeczenia poza źródłami publicznie dostępnymi lub indeksowanymi.

20. Źródła i materiały

- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, RPW/29075/2026, wraz z uzasadnieniem i DSR.
- Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. 2026 poz. 862.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z 14 maja 2024 r. ustanawiające wspólną procedurę ochrony międzynarodowej w Unii.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z 14 maja 2024 r. dotyczące sytuacji kryzysowych i siły wyższej w obszarze migracji i azylu, wraz ze sprostowaniem art. 20.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 4, 18, 19 ust. 2 i 47; TFUE: art. 72; TUE: art. 4 ust. 2.
- TSUE: C-36/20 PPU, C-808/18, C-72/22 PPU, C-823/21.
- EKPC oraz Protokół nr 4; ETPC: M.K. i inni przeciwko Polsce, D.A. i inni przeciwko Polsce, N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r., w szczególności art. 31 i 33.
- Konstytucja RP, w szczególności art. 2, 9, 31 ust. 3, 56, 91, 92 ust. 1 i 95 ust. 2.
- Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, art. 4.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w szczególności art. 61.
- Zasady techniki prawodawczej, tekst jedn. Dz.U. 2026 poz. 300.
- Materiały Sejmu RP dotyczące kolejnych zgód na przedłużenie ograniczenia oraz aktualnej procedury RPW/29075/2026.

- Materiały Senatu RP z prac nad regulacją wprowadzającą art. 33a–33b, w tym uwagi Biura Legislacyjnego.
- Oficjalne komunikaty i dane MSWiA oraz Straży Granicznej dotyczące sytuacji na granicy polsko-białoruskiej w 2025–2026 r.

Ograniczenia badania

Stan projektu i źródeł publicznych zweryfikowano ponownie 13 września 2026 r. Bezpośrednio przed zamknięciem niniejszego wydania nie zidentyfikowano nowej opublikowanej opinii BL, BEOS, NRA, KRRP lub RDS ani nowego publicznie dostępnego orzeczenia bezpośrednio rozstrzygającego badany mechanizm w stanie prawnym po 12 czerwca 2026 r. Brak zidentyfikowanego orzeczenia w źródłach publicznych nie jest równoznaczny z twierdzeniem, że takie orzeczenie nie istnieje.