



RPW/49387/2026 P
Data:2026-06-30

Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel.22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPŁ.	2026 -06- 30
ZAL.	NR

Warszawa, 25 czerwca 2026 r.

Szanowny Pan
Wojciech Brzozowski
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

DNRA.0715.3.2026

Dot. ZPM.540.104.2026.JO

Szanowny Panie Rzeczniku,

W odpowiedzi na prośbę o zajęcie stanowiska, skierowaną w piśmie z 26.05.2026r. dotyczącą wyjaśnień zawartych w piśmie Dyrektora Departamentu Prawa Migracyjnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców z 15.05.2026r., Naczelna Rada Adwokacka przedstawia poniższe stanowisko.

1. Rozbieżność pomiędzy deklarowanym a rzeczywistym celem regulacji

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przedstawione przez Pana Dyrektora Marcina Kusy wyjaśnienia pozostają w sprzeczności z publicznymi wypowiedziami przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, będącego inicjatorem zmian legislacyjnych w zakresie elektronizacji postępowań pobytowych cudzoziemców (por. ustawa z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw).

W toku prac legislacyjnych, w szczególności podczas posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, wskazywano wprost, że celem nowelizacji jest „odcięcie wszystkich pośredników” oraz „wylimitowanie pośredników”, co było motywowane negatywnymi doświadczeniami w tym zakresie.

Jednocześnie w toku prac legislacyjnych zgłaszano postulaty, aby przy zachowaniu wymogu osobistego podpisania wniosku przez cudzoziemca, dopuścić możliwość technicznego wsparcia przez osoby trzecie, w szczególności poprzez zapewnienie im dostępu do systemu w zakresie przygotowania wniosku. Postulaty te zostały jednak kategorycznie odrzucone przez przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

W tym kontekście argumentacja przedstawiona przez Urząd, która sprowadza przyjęte rozwiązania do konsekwencji charakteru czynności wymagającej osobistego działania cudzoziemca nie oddaje rzeczywistych założeń regulacji.

W świetle przebiegu prac legislacyjnych należy bowiem przyjąć, że ograniczenie udziału podmiotów trzecich, w szczególności pełnomocników, nie stanowi ubocznego efektu przyjętych rozwiązań, lecz było jednym z podstawowych celów projektowanych przepisów.

2. Niedopuszczalne utożsamianie „pośredników” z pełnomocnikami profesjonalnymi

Naczelna Rada Adwokacka dostrzega, że na rynku funkcjonują podmioty świadczące usługi w zakresie wsparcia cudzoziemców, których działalność może budzić zastrzeżenia co do jakości. W tym obszarze nie obowiązuje przymus adwokacko-radcowski. Nie może to jednak prowadzić do zrównania takich podmiotów z adwokatami, którzy działają na podstawie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz podlegają rygorom odpowiedzialności dyscyplinarnej, obowiązkom etycznym i wymogowi zachowania tajemnicy zawodowej.

Zrównanie, na poziomie skutków regulacji, profesjonalnych pełnomocników z „pośrednikami”, z którymi przedstawiciele administracji mają negatywne doświadczenia, należy uznać za nieuzasadnione. W konsekwencji ustawodawca, dążąc do eliminacji negatywnych zjawisk na rynku, zastosował środek, który uderza również w podmioty działające legalnie i zgodnie z interesem klientów.

Przyjęcie rozwiązań ustawowych, które eliminują możliwość udziału pełnomocników zawodowych w kluczowej czynności, jaką jest zainicjowanie postępowania administracyjnego, prowadzi do nieuzasadnionego pozbawienia możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika.

3. Pozorność zagwarantowanej pomocy organu

Zarówno przepisy nowelizacji ustawy, jak i stanowisko prezentowane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, wskazują na obowiązek udzielania przez wojewodów pomocy cudzoziemcom przy zakładaniu kont w systemie MOS oraz przy składaniu wniosków pobytowych.

Po pierwsze, brak jest informacji o stworzeniu odpowiedniej infrastruktury organizacyjnej pozwalającej na wykonywanie tego obowiązku w sposób efektywny, zwłaszcza w urzędach obsługujących największą liczbę spraw, takich jak Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie.

Po drugie, znane od wielu lat problemy kadrowe i organizacyjne urzędów wojewódzkich w sprawach cudzoziemców prowadzą do wniosku, że nałożenie dodatkowych obowiązków bez zapewnienia adekwatnych zasobów czyni je w znacznym stopniu niewykonalnymi.

Po trzecie, nawet przy założeniu prawidłowego funkcjonowania takiej pomocy, nie może ona zastąpić profesjonalnej pomocy prawnej. Organ administracji publicznej nie jest bowiem podmiotem, który może reprezentować interes strony – jego rola ogranicza się do udzielania informacji i wsparcia technicznego, a nie do zapewnienia ochrony prawnej.

W konsekwencji wskazany mechanizm ma charakter pozorny – formalnie przewidziany jako gwarancja wsparcia dla cudzoziemców, lecz w rzeczywistości niezdolny do kompensowania ograniczenia dostępu do profesjonalnych pełnomocników.

4. Sprzeczność z art. 32 k.p.a.

W aktualnym stanie prawnym czynność złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia pobytowego została w całości wyłączona spod możliwości działania za pośrednictwem pełnomocnika, mimo że – zgodnie z art. 32 k.p.a. – strona powinna mieć możliwość działania przez pełnomocnika, o ile charakter czynności nie wymaga jej osobistego działania. Złożenie wniosku nie należy do czynności o takim charakterze, co oznacza, że brak możliwości działania przez pełnomocnika w tym zakresie pozostaje w sprzeczności z ww. przepisem.

Konstrukcja systemu MOS uniemożliwia faktyczne uczestniczenie pełnomocnika w składaniu wniosku, w szczególności poprzez:

- brak możliwości uzyskania dostępu do konta cudzoziemca w sposób zgodny z prawem,
- brak funkcjonalności pozwalających na przygotowanie i zapis projektu wniosku przez pełnomocnika,
- brak wglądu pełnomocnika w treść i status złożonego wniosku.

W konsekwencji dochodzi do sytuacji, w której formalne utrzymanie instytucji pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym nie przekłada się na możliwość jej rzeczywistego wykonywania na kluczowym etapie postępowania, jaką jest zainicjowanie postępowania administracyjnego. Etap ten ma szczególnie doniosłe znaczenie w przypadku cudzoziemców, bowiem w zdecydowanej większości przypadków, od skutecznego złożenia wniosku pobytowego, zależy dalsza legalność pobytu cudzoziemca na terytorium RP.

5. Nieproporcjonalność przyjętych rozwiązań

Niezależnie od powyższego, przyjęte ograniczenia należy ocenić również jako nieproporcjonalne w stosunku do zakładanego celu regulacji.

Nawet przy założeniu, że ustawodawca dążył do ograniczenia negatywnych zjawisk związanych z działalnością nieprofesjonalnych podmiotów, zastosowany środek prowadzi do całkowitego wyłączenia udziału wszystkich osób trzecich w czynności składania wniosku, bez jakiegokolwiek zróżnicowania ze względu na ich status.

Tymczasem dostępne były rozwiązania mniej restrykcyjne, które pozwalałyby osiągnąć ten sam cel przy jednoczesnym zachowaniu prawa strony do korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej, na przykład poprzez wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego. Brak zastosowania takiego rozwiązania prowadzi do wniosku, że ustawodawca sięgnął po środek nadmiernie ingerujący w prawa jednostki, tym samym naruszający zasadę proporcjonalności.

6. Naruszenie efektywności postępowania administracyjnego

Przyjęta regulacja rodzi również istotne negatywne konsekwencje dla sprawności postępowań administracyjnych.

Pozbawienie cudzoziemców realnej możliwości korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przygotowania wniosku prowadzi do zwiększenia liczby wniosków niekompletnych, zawierających błędy formalne lub merytoryczne czy też wymagających uzupełnień lub pozostawianych bez rozpoznania. Należy przy tym podkreślić, że cudzoziemcy jako grupa szczególnie narażona na nadużycia oraz asymetrię informacyjną powinni podlegać zwiększonej ochronie, w tym poprzez zapewnienie realnego dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej już na wstępnym etapie postępowania.

W konsekwencji zamiast usprawnienia postępowań, elektronizacja w przyjętej formie może prowadzić do ich dalszego wydłużenia oraz zwiększenia obciążenia organów administracji.

Jednocześnie należy wskazać, że brak możliwości legalnego zaangażowania pełnomocnika w obsługę systemu MOS sprzyja powstawaniu praktyk polegających na przekazywaniu danych dostępowych do kont cudzoziemców osobom trzecim, co z kolei rodzi dodatkowe ryzyka w zakresie ochrony danych osobowych oraz bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Powyższe prowadzi do wniosku, że przyjęty model nie tylko ogranicza prawa jednostki, ale również pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawności i efektywności działania administracji publicznej.

7. Konkluzje i kierunek koniecznych zmian legislacyjnych

Mając na uwadze powyższe, Naczelna Rada Adwokacka wskazuje, że sposób działania systemu MOS wymaga zmian legislacyjnych. Cel zwalczania nieuczciwych pośredników nie powinien prowadzić do wyłączenia profesjonalnych pełnomocników z inicjowania postępowania administracyjnego w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców.

Kierunkiem zmian powinno być uregulowanie ich udziału w sposób bezpieczny i kontrolowany – poprzez przyznanie dostępu do MOS wyłącznie profesjonalnym pełnomocnikom działającym na podstawie pełnomocnictwa.

Model ten pozwoliłby pogodzić kluczowe wartości: bezpieczeństwo systemu, ochronę przed nadużyciami oraz realne prawo do pomocy prawnej. Pełnomocnik przygotowywałby wniosek i dokumenty, a cudzoziemiec zachowywał obowiązek osobistego podpisu tam, gdzie jest to wymagane.

Rozwiązanie to byłoby proporcjonalne i efektywne – ograniczyłoby nadużycia, poprawiało jakość wniosków i odciążało administrację.

Naczelna Rada Adwokacka postuluje zatem wprowadzenie podstawy prawnej umożliwiającej profesjonalnym pełnomocnikom dostęp do MOS, obejmujący m.in. przygotowanie wniosków, załączanie dokumentów oraz monitorowanie sprawy.

Stanowisko zostało sporządzone przez adw. Karolinę Schiffter.

Z poważaniem

Adw. Dorota Kulińska

Członek Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej,

Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac

Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Rady Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska

