

DOMINIKA CENDROWICZ

Uniwersytet Wrocławski

PRAWNE ASPEKTY POLITYKI INTEGRACYJNEJ
CUDZOZIEMCÓW NA PRZYKŁADZIE
INDYWIDUALNEGO PROGRAMU INTEGRACJI

1. WSTĘP

Problematyka integracji cudzoziemców ze społeczeństwem państwa przyjmującego jest zagadnieniem złożonym i wieloaspektowym. Niewątpliwie jest to kwestia łącząca się z polityką integracji i świadczeniem cudzoziemcom pomocy, która powinna przyczyniać się do zapewnienia im odpowiednich warunków funkcjonowania w nowym środowisku, umożliwiając godne i stabilne życie oraz zapobiegając ich dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu. Na przełomie ostatnich lat zmienił się nie tylko charakter zjawiska migracji, ale przede wszystkim jego zakres i cel. Zarazem poszczególne kraje odnotowały zmiany w aspektach swoich wewnętrznych polityk migracyjnych¹. Integracja cudzoziemców w społeczeństwie przyjmującym pozostaje przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin, w tym nauk politycznych, socjologii, historii, ekonomii².

¹ J. STEPANIUK, *Integracja i polityka integracyjna wobec imigrantów: analiza dokumentów Unii Europejskiej i polskiego ustawodawstwa*, «Społeczeństwo i Polityka» 3.60/2019, s. 267.

² K. GOŁĘBIEWSKA, *Polityka integracyjna imigrantów w Polsce. Długofalowa strategia czy działania ad hoc?*, Poznań 2022, s. 5.

Równie ważne jest prawnicze spojrzenie na tę kwestię, a w konsekwencji na zadania administracji publicznej polegające na udzielaniu cudzoziemcom różnorodnych form pomocy integracyjnej. Obecnie można bowiem stwierdzić, że tematyka ta nie jest w Polsce zagadnieniem o marginalnym znaczeniu, lecz stanowi trwały element zachodzących w kraju procesów i relacji gospodarczych, administracyjnych, kulturowych, społecznych itp. Wskazane kwestie są o tyle istotne, że wpływają na kształt przepisów prawnych regulujących sytuację administracyjnoprawną cudzoziemca w różnych dziedzinach życia społecznego³.

Do lat 90. XX w. sporadycznie odnotowywano sytuacje, w których cudzoziemcy poszukiwali schronienia w Polsce. Stan ten uległ zmianie po 1989 r. na skutek przeobrażeń ustroju politycznego kraju oraz ratyfikacji przez władze państwowe aktów prawa międzynarodowego dotyczących między innymi przymusowych cudzoziemców⁴. Zagadnienie to jest obecnie przedmiotem szczególnego zainteresowania ze względu na obecną sytuację geopolityczną spowodowaną wojną na Ukrainie i pobytem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli tego kraju, którzy musieli opuścić swoje domy i ojczyznę w poszukiwaniu schronienia przed niesprowokowaną i brutalną agresją militarną państwa rosyjskiego na terytorium niepodległej Ukrainy.

Nie ulega wątpliwości, że w obecnych warunkach istnieje potrzeba rozwoju nowego obszaru polityki publicznej⁵, a mianowicie wielopoziomowej i kompleksowej polityki integracyjnej⁶. Wypracowanie i rozwinięcie jej kluczowych założeń nie jest łatwym zadaniem ze względu na to, że polityka integracji wpływa na całe otoczenie instytucjonalne

³ J. JAGIELSKI, *Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie*, «Białostockie Studia Prawnicze» 2/2007, s. 105.

⁴ K. GOŁĘBIOWSKA, *op. cit.*, s. 115.

⁵ Na temat koncepcji i instrumentów prawnych polityki publicznej oraz relacji między tym pojęciem a koncepcją polityki administracyjnej w naukach administracyjnych zob. M. KULESZA, D. SZEŚCİŁO, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 16-18, 25-43; J. JEŻEWSKI, *Polityka administracyjna – zagadnienia podstawowe*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 323-337.

⁶ D. SZEŚCİŁO, *Jaka polityka wsparcia i integracji uchodźców z Ukrainy? Wyzwanie na dziś i na lata*, Warszawa 2022, s. 2, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/03/Analiza_ustawa-o-pomocy-UA.pdf [dostęp 1 sierpnia 2023 r.].

i regulacje prawne, które albo ułatwiają, albo utrudniają, a nawet stanowią przeszkodę w procesie integracji cudzoziemców⁷. Ważne miejsce w systemie polityki integracyjnej cudzoziemców zajmuje instytucja pomocy społecznej, przy czym konieczny jest dalszy rozwój jej instrumentów prawnych na rzecz integracji cudzoziemców. Pomoc społeczna zakłada bowiem, że troska administracji publicznej o godność i dobro człowieka powinna zmierzać do zapewnienia odpowiednich warunków socjalno-bytowych, które nie uwłaczają ludzkiej godności. Ponadto jedną z przesłanek do udzielania świadczeń regulowanych przepisami ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸ są trudności w integracji cudzoziemców (m.in. uchodźców i cudzoziemców, którzy uzyskali ochronę uzupełniającą)⁹. Stąd też celem niniejszego artykułu jest analiza formy pomocy społecznej o charakterze integracyjnym realizowanej w ramach indywidualnego programu integracji cudzoziemców oraz próba oceny jej regulacji prawnej.

2. KRYTERIA PODMIOTOWE INDYWIDUALNEGO PROGRAMU INTEGRACJI – POJĘCIE CUDZOZIEMCA, UCHODźCY I CUDZOZIEMCA KORZYSTAJĄCEGO Z OCHRONY UZUPEŁNIAJĄCEJ

W pierwszej kolejności należy ustalić, do jakich kategorii cudzoziemców adresowana jest pomoc społeczna wspierająca proces integracji. Wymaga to odniesienia się do występujących w prawie pojęć, takich jak „cudzoziemiec”, „uchodźca” i „cudzoziemiec objęty ochroną uzupełniającą”. Regulacja prawna pomocy integracyjnej dla cudzoziemców umiejscowiona została w dziale 2 rozdziale 5 ustawy o pomocy społecznej zatytułowanym „Integracja cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą”¹⁰. Zatem już sam tytuł komentowanego rozdziału sugeruje, że zakres podmiotowy tej

⁷ K. GOŁĘBIEWSKA, *op. cit.*, s. 12.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.; dalej: u.p.s.

⁹ Art. 7 pkt 11 u.p.s.

¹⁰ Artykuł 5 u.p.s. wskazuje, jakie kategorie cudzoziemców posiadają prawo do świadczeń z zakresu pomocy społecznej w Polsce. Artykuł 5a u.p.s. określa natomiast

formy pomocy został zawężony do określonej kategorii cudzoziemców, co powoduje, że osoby niespełniające kryteriów pozwalających na zakwalifikowanie ich do określonej grupy cudzoziemców nie będą mogli uzyskać pomocy społecznej w tej formie¹¹.

Punktem wyjścia dalszych rozważań są przepisy ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹². Artykuł 3 pkt 2 u.c. stanowi, że cudzoziemcem jest każda osoba nieposiadająca polskiego obywatelstwa, niezależnie od tego, czy posiada obywatelstwo innego państwa, czy też jest bezpaństwowcem. Bez wątplenia obowiązująca w prawie krajowym definicja cudzoziemca wymaga zwrócenia uwagi na problematykę osób posiadających podwójne obywatelstwo. Do kwestii tej odwołuje się art. 3 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹³, zgodnie z którym: „Obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie”. Jeżeli więc dana osoba posiada oprócz obywatelstwa polskiego także obywatelstwo innego kraju, to uznaje się, że ma ona takie same prawa i obowiązki wobec Polski, jak osoba posiadająca wyłącznie polskie obywatelstwo¹⁴.

Należy podkreślić, że nie wszyscy cudzoziemcy posiadają status uchodźcy w Polsce, ale jedynie ci spośród nich, którzy spełniają przesłanki pozwalające na nadanie im takiego statusu. W Polsce do kwestii prawa do azylu odwołuje się Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w art. 56¹⁵. Natomiast w świetle art. 13 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ cudzoziemcowi można nadać status

zakres pomocy, która może zostać przyznana cudzoziemcom będącym ofiarami handlu ludźmi.

¹¹ S. NITECKI, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013, s. 646.

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.; dalej: u.c.

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1989.

¹⁴ Zob. M. ZDANOWICZ, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, *passim*.

¹⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1504; dalej: u.u.c.o.

uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju¹⁷. Uchodźcą jest więc taki cudzoziemiec, który nie ma normalnych powiązań z własnym krajem, co uniemożliwia mu korzystanie z jego ochrony¹⁸. „Cechą wyróżniającą uchodźcę jest motywacja powodująca opuszczenie własnego kraju lub motywacja uniemożliwiająca powrót”¹⁹.

Należy odnieść się w tym miejscu do art. 23 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r.²⁰ Wskazany przepis ustanawia bowiem prawo uchodźców do opieki społecznej, które stanowi element systemu ich ochrony prawnej. Uchodźcy są często pozbawieni środków do życia, a przez to zagrożeni ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Dlatego pomoc społeczna powinna ich wspomagać, aby mogli w pełni uczestniczyć w życiu społecznym²¹. Omawiana konwencja wraz z dołączonym do niej tzw. protokołem nowojorskim od ponad siedemdziesięciu lat są jedynymi powszechnymi instrumentami międzynarodowego prawa uchodźczego i pozostają fundamentem systemu prawnego ochrony cudzoziemców²². Unormowanie prawne indywidualnego programu integracji, o którym mowa w przepisach ustawy o pomocy społecznej, stanowi wyraz realizacji postanowień konwencji, której Polska jest stroną od 1991 r.

Przechodząc do dalszej analizy, należy przywrócić się kwestii statusu prawnego obywateli Ukrainy, którzy znaleźli się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wybuchu wojny na Ukrainie. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie, czy indywidualny program integracji jest

¹⁷ Status uchodźcy nadaje się także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, urodzonemu na tym terytorium.

¹⁸ B. WIERZBICKI, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 26.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515. Definicja uchodźcy zawarta została w art. 1 konwencji.

²¹ I. SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 353.

²² B. KOWALCZYK, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 22.

adresowany również do tej grupy osób. Odpowiadając na tak sformułowane pytanie, należy podkreślić, że 4 marca 2022 r. Rada (UE) przyjęła decyzję wykonawczą 2022/382 stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony²³. Natomiast 9 marca 2022 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²⁴, stanowiącą wdrożenie wskazanej decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony. Ustawa stanowi pierwszy w historii przypadek skorzystania z instrumentów ochrony przewidzianych w dyrektywie Rady 2001/55/WE²⁵ i obowiązuje obok innych dotychczasowych aktów prawnych w zakresie legalizacji i pobytu cudzoziemców. Nie wyłącza ona innych trybów uzyskania ochrony czasowej na terytorium Polski przez obywateli Ukrainy nieobjętych jej postanowieniami z mocy art. 1 ust. 1, a w szczególności na podstawie decyzji Rady (UE) 2022/382²⁶. Z punktu widzenia prawa krajowego ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy... stanowi *lex specialis* do ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony...²⁷

²³ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z 4 marca 2022 r. (Dz. Urz. UE L 71 z 4.03.2022 r., s. 1-6); dalej: decyzja Rady (UE) 2022/382.

²⁴ Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

²⁵ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz. Urz. UE L 212 z 7.08.2001 r., s. 12).

²⁶ K. SZMID, P. SAWICKI (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Warszawa 2022, «Legalis».

²⁷ Zob. P. DREMBKOWSKI (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, Warszawa 2022, s. 4; wyrok WSA w Poznaniu z 5 lipca 2022 r., II SAB/Po 118/22, «LEX» nr 3370149.

Zatem obywatele Ukrainy, do których stosuje się przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy..., nie posiadają statusu cudzoziemca w rozumieniu art. 91 u.p.s., tj. uchodźcy, cudzoziemca, którzy korzysta z ochrony uzupełniającej lub przebywa w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d u.c., co powoduje, że nie są oni adresatami indywidualnego programu integracji. Osoby te mogą wystąpić o nadanie jednego ze wskazanych statusów, przy czym brak jest gwarancji jego otrzymania, ponieważ wniosek w takiej sprawie jest każdorazowo indywidualnie sprawdzany pod kątem spełnienia przesłanek wystąpienia sytuacji uzasadniającej uzyskanie konkretnego statusu, na przykład uchodźcy²⁸. Obywatele Ukrainy, którzy wjeżdżają do Polski, uciekając przed wojną, bez wątplenia powinni uzyskać odpowiednie wsparcie i pomoc, w tym również pomoc społeczną²⁹. Osoby objęte postanowieniami ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy... mogą się ubiegać o szerszy zakres pomocy niż w sytuacji, w której posiadałyby one status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą³⁰.

Drugą grupę adresatów pomocy w formie indywidualnego programu integracji stanowią cudzoziemcy, którzy uzyskali ochronę uzupełniającą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrony uzupełniającej udziela się cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy w przypadku, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: 1. orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji; 2. tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie; 3. poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego – i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia³¹.

²⁸ Ma to miejsce w odrębnej procedurze, która jest prowadzona przed Szefem Urzędu do spraw Cudzoziemców.

²⁹ K. PŁONKA-BIELENIN, *Zadania JST w ramach pomocy cudzoziemcom*, «LEX/el. 2022».

³⁰ Wynika to z treści postanowień ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy...

³¹ Art. 15 u.u.c.o.

Podkreślić należy, że za wprowadzeniem ochrony uzupełniającej jako formy pomocy skierowanej dla cudzoziemców przemawiały trudności, jakie napotykali cudzoziemcy opuszczający ośrodki dla cudzoziemców, ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy, którym na podstawie dotychczasowych przepisów odmawiano przyznania takiego statusu i udzielano zgody na pobyt tolerowany³².

Uzyskanie pomocy w formie indywidualnego programu integracji wymaga jeszcze poza spełnieniem omówionych przesłanek pozytywnych braku wystąpienia przesłanek negatywnych, wśród których dostrzec należy szczególną przesłankę przewidzianą dla tej formy pomocy, zgodnie z którą nie przysługuje ona współmałżonkom obywateli polskich, będących cudzoziemcami w świetle prawa polskiego³³. Zatem tylko wskazana grupa cudzoziemców może ubiegać się o objęcie indywidualnym programem integracji i opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Oczywiście nabycie przez nich prawa do tych świadczeń uzależnione jest od spełnienia innych przesłanek, na przykład miejsca zamieszkania i przebywania w Polsce, jak również spełnienia kryterium dochodowego³⁴.

3. ZAKRES I TREŚĆ POMOCY INTEGRACYJNEJ DLA CUDZOZIEMCÓW W RAMACH INDYWIDUALNEGO PROGRAMU INTEGRACJI

Formy pomocy integracyjnej dla uchodźców i cudzoziemców, którym udzielono ochrony tymczasowej, określa art. 92 ust. 1 pkt 1-3 u.p.s., w którego treści ustanowiono ich sześć kategorii. Pierwszą kategorię stanowią świadczenia pieniężne w wysokości od 721 zł do 1450 zł miesięcznie na osobę, które powinno zostać przeznaczone odpowiednio na: utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe; a także na pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego³⁵. Zwłaszcza

³² I. SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, «LEX/el.».

³³ S. NITECKI, *op. cit.*, s. 648.

³⁴ K. PŁONKA-BIELENIN, *op. cit.*

³⁵ I. SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna...*, «LEX/el.».

nauka języka polskiego odgrywa znaczącą rolę w procesie integracji, ponieważ jego znajomość ułatwia znalezienie pracy, nawiązywanie kontaktów społecznych ze środowiskiem lokalnym, umożliwia zdobywanie nowych kompetencji. Dlatego nauka języka kraju przyjmującego powinna odbywać się już na etapie preintegracji cudzoziemców, a więc wówczas, gdy jeszcze nie posiadają oni statusu uchodźcy, ale oczekują na jego nadanie. Działania administracji publicznej na etapie preintegracji sprowadzają się jednak głównie do udzielania cudzoziemcom pomocy socjalnej³⁶. Nie zawsze jest też możliwe zorganizowanie nauki języka polskiego w miejscowości, w której osiedla się cudzoziemiec³⁷.

Następnie należy wskazać na formy pomocy integracyjnej, które stanowią: opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne określonej w ustawie z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁸; praca socjalna; poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne; udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi; oraz inne działania wspierające proces integracji cudzoziemca. Szczegółowa uwaga poświęcona zostanie pracy socjalnej z uchodźcami i cudzoziemcami, którym przyznano ochronę uzupełniającą. Praca socjalna ma na celu pomoc osobom i rodzinom w funkcjonowaniu w ich środowisku społecznym, stąd też powinna mieć charakter działań pomocowych, gdyż cudzoziemcy często borykają się z różnymi problemami i doświadczają poczucia osamotnienia w społeczności lokalnej. Równie ważną rolę w procesie integracji spełnia poradnictwo, w tym zwłaszcza poradnictwo prawne i psychologiczne³⁹. Zwłaszcza pomoc psychologiczna w sytuacji uchodźstwa, które naznaczone jest traumami, jest niezbędna

³⁶ K. LASKUS, *Pomoc społeczna dla uchodźców*, «Kontrola Państwowa» 2/2016, s. 260.

³⁷ E. PRZEPIORA, *Integracja cudzoziemców posiadających ochronę międzynarodową w Polsce na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, «Studia Orientalne» 1(7)/2015, s. 56.

³⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.

³⁹ Zob. art. 46 u.p.s.

dla prawidłowego procesu integracji w kraju przyjmującym i dla przezwyciężenia traum, które stały się udziałem uchodźców na skutek na przykład prześladowań w kraju pochodzenia czy tęsknoty za swoim otoczeniem, którego niejednokrotnie nie będzie im dane ujrzeć nigdy więcej. Jak zatem wynika z poczynionych rozważań, cudzoziemcy objęci postanowieniami indywidualnego programu integracji korzystają zarówno z pomocy pieniężnej, jak i niepieniężnej, przy czym w praktyce najczęściej korzystają ze świadczeń pieniężnych, których przyznanie następuje w drodze decyzji administracyjnej⁴⁰.

4. INDYWIDUALNY PROGRAM INTEGRACJI – CHARAKTER PRAWNY UMOWY I TRYB JEJ ZAWIERANIA

Zgodnie z art. 93 u.p.s. pomoc integracyjna dla cudzoziemców jest realizowana przez okres do 12 miesięcy w ramach indywidualnego programu integracji⁴¹, który jest sporządzany w formie pisemnej. Jego treść jest uzgadniana między powiatowym centrum pomocy rodzinie (PCPR) a cudzoziemcem i określa wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny, oraz zobowiązania PCPR i cudzoziemca, które są niezbędne do realizacji wskazanej formy pomocy społecznej. Należy jednak wskazać na brak wzoru indywidualnego programu integracji, co powoduje, że w przypadku jego zawierania pracownik socjalny PCPR każdorazowo zobligowany jest do jego opracowania⁴². W zakresie procedury zawierania programu należy wskazać, że PCPR przekazuje wojewodzie uzgodniony z cudzoziemcem program wraz z przewidywanymi kosztami jego realizacji. Natomiast wojewoda po akceptacji przedstawionego mu przez PCPR programu przekazuje środki na jego realizację⁴³. Pomoc

⁴⁰ E. PRZEPIORA, *op. cit.*, s. 57.

⁴¹ K. GŁĄBICKA, *Praca socjalna z uchodźcami, emigrantami w środowisku lokalnym*, Warszawa 2014, s. 149.

⁴² S. NITECKI, *op. cit.*, s. 656.

⁴³ Art. 93 ust. 2 i 3 u.p.s.

w zakresie integracji jest udzielana przez powiat jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej⁴⁴.

W treści programu cudzoziemiec zobowiązuje się do: 1. wskazania miejsca zamieszkania; 2. zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy w terminie ustalonym w programie oraz aktywnego poszukiwania pracy; 3. obowiązkowego uczestnictwa w kursach języka polskiego, w przypadku gdy zachodzi taka potrzeba; 4. współdziałania oraz kontaktowania się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej jednak niż dwa razy w miesiącu; 5. innych uzgodnionych z realizatorem programu działań wynikających z jego indywidualnej sytuacji życiowej; 6. przestrzegania zobowiązań przyjętych w programie⁴⁵. Natomiast PCPR zobowiązuje się do: 1. udzielania cudzoziemcowi informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz warunkach jej wstrzymania lub odmowy udzielenia; 2. współdziałania z cudzoziemcem oraz wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym w nawiązaniu kontaktu z właściwym dla miejsca zamieszkania cudzoziemca ośrodkiem pomocy społecznej; 3. pomocy w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w przypadku, gdy cudzoziemiec spełnia przesłanki udzielenia tego typu wsparcia – w mieszkaniu chronionym; 4. prowadzenia z cudzoziemcem pracy socjalnej; 5. innych uzgodnionych z cudzoziemcem działań wynikających z indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca; 6. wskazania pracownika PCPR, który będzie wspierał cudzoziemca w zakresie realizacji postanowień programu. Jest to pracownik PCPR, który uzgadniał z cudzoziemcem jego treść⁴⁶.

Odnosząc się do charakteru prawnego umowy w sprawie indywidualnego programu integracji, należy zauważyć, że stanowi on swoistą odmianę kontraktu socjalnego. Program jest zawierany na podstawie i w celu wykonania przepisów prawa administracyjnego (ustawy o pomocy społecznej), dla swej ważności wymaga zatwierdzenia przez wojewodę, a jego stronami są cudzoziemiec i pracownik organu administracji publicznej. Tym samym zarówno przedmiot, jak i prawa i obowiązki

⁴⁴ Art. 20 ust. 1 pkt 1 u.p.s.

⁴⁵ Art. 93 ust. 1 pkt 2 u.p.s.

⁴⁶ Art. 93 ust. 1 u.p.s.

stron tej umowy są determinowane przez przepisy prawa administracyjnego. Jeżeli cudzoziemiec nie realizuje postanowień indywidualnego programu integracji, wówczas organ administracji publicznej w sposób władczy podejmuje decyzję o zaprzestaniu udzielania tej formy pomocy społecznej⁴⁷. Uzasadnia to uznanie programu integracji za umowę noszącą cechy nieznannej prawu polskiemu umowy administracyjnej⁴⁸, przy czym przepisy ustawy o pomocy społecznej nie odnoszą się do kwestii rozstrzygania sporów powstałych na tle realizacji postanowień wynikających z jej treści⁴⁹. Można jednak również spotkać się z opinią, że omawiany program jest „[...] opartym na umowie cywilnoprawnej uzgodnieniem między organem pomocy społecznej a zainteresowanym; jest planem udzielania świadczeń i warunków, na jakich świadczenia będą realizowane”⁵⁰. Umowa w sprawie realizacji indywidualnego programu integracji wykazuje jednak w większym stopniu cechy charakterystyczne dla umowy administracyjnej niż umowy cywilnoprawnej⁵¹.

Przyjęcie konstrukcji umowy w odniesieniu do analizowanego programu integracyjnego należy ocenić pozytywnie. Umowa pozostaje charakterystyczną formą prawną działania administracji świadczącej, a potrzeba korzystania z niej w pomocy społecznej stale się pogłębia.

⁴⁷ Zob. A. MIRUĆ, *O roli i specyfice umów w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. BOĆ, L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, Wrocław 2008, s. 325-338; D. CENDROWICZ, *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. SZEWCZYK, L. STANISZEWSKA, m. KRUŚ, Warszawa 2022, s. 366-367.

⁴⁸ Zob. M. OFIARSKA, *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. ŁUKASIEWICZ, Rzeszów 2004, s. 302-314.

⁴⁹ S. NITECKI, *op. cit.*, s. 656.

⁵⁰ W. MACIEJKO, [w:] P. ZABORNIAK, W. MACIEJKO, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, «LEX/el.», art. 93.

⁵¹ Zob. szerzej: K. MISZTAŁ, *Indywidualny program integracji jako forma realizacji „pomocy dla cudzoziemca” – wybrane zagadnienia*, [w:] *Księga dla naszych kolegów: prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, red. J. MAZURKIEWICZ, Wrocław 2013, s. 353-360; B. PARCIA, *Działania powiatowych centrów pomocy rodzinie w obszarze wsparcia cudzoziemców*, «Homo et Societas» 5/2020, s. 22-34.

Ponadto służy ona realizacji kluczowej dla pomocy społecznej zasady pomocniczości⁵², a charakter udzielanych w jej ramach świadczeń sprawia, że pożądanym jest, aby cudzoziemiec akceptował postanowienia dotyczące jej realizacji. Niewątpliwie ułatwia to możliwość ich wspólnego wypracowania i zaakceptowania przez cudzoziemca i pracownika PCPR w procedurze zawierania umowy dotyczącej jego realizacji.

5. ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona w artykule analiza istniejących rozwiązań prawnych w zakresie indywidualnego programu integracji prowadzi do wniosku, że integracja cudzoziemców jest złożonym i wieloaspektowym procesem, który wymaga od państwa przyjmującego podejmowania działań na rzecz umożliwienia cudzoziemcom korzystania z praw i dostępu do usług administracji publicznej, jednak nie tylko z zakresu pomocy społecznej, ale również usług edukacyjnych, z obszaru rynku pracy i systemu opieki zdrowotnej. Niezwykle ważne jest, że ustawa o pomocy społecznej zawiera rozdział dotyczący integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą⁵³. Ustawa o pomocy społecznej nie zawiera definicji integracji cudzoziemców, ale zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom⁵⁴ postępy w jej zakresie ocenia się w następujących obszarach: edukacji językowej, funkcjonowania zawodowego i społecznego (w szczególności w zakresie nawiązywania kontaktów ze społecznością lokalną oraz stopnia uczestnictwa w życiu społecznym, kulturalnym

⁵² J. ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 387.

⁵³ E. PRZEPIORA, *op. cit.*, s. 49. Należy wspomnieć, że ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414) w art. 24a regulowała kwestię pomocy integracyjnej dla cudzoziemców, którzy uzyskali na terytorium Polski status uchodźcy.

⁵⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1946. Por. także § 7 nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 29 maja 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom (Dz. U. Nr 201, poz. 1669).

i publicznym)⁵⁵. Integracja cudzoziemców poprzez pomoc społeczną powinna przyczyniać się do ich pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, podejmowania przez nich aktywności zawodowej adekwatnej do posiadanych przed przyjazdem do Polski kwalifikacji zawodowych, płynnego posługiwania się językiem polskim czy nawiązywania pozytywnych kontaktów ze społecznością lokalną przy jednoczesnym zachowaniu własnej tożsamości kulturowej⁵⁶. Celem indywidualnych programów integracji jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego przez transfer świadczeń pieniężnych w celu stworzenia możliwości działań integracyjnych. W związku z tym powinny one z jednej strony dawać większe wsparcie cudzoziemcom, a z drugiej motywować ich do samodzielnego podejmowania działań w celu przewyciężenia swoich problemów⁵⁷. Niewątpliwie nauka języka polskiego powinna być ważnym elementem pomocy integracyjnej dla cudzoziemców⁵⁸, ale prowadzona w nurcie integracji i adaptacji, a nie asymilacji⁵⁹. Potrzebne jest również zindywidualizowane wsparcie psychologiczne. Należy pozytywnie ocenić fakt, że program przybiera formę prawną umowy, której postanowienia wypracowywane są pomiędzy cudzoziemcem będącym jego stroną a pracownikiem PCPR. Wątpliwe jest jednak przypisanie tej umowie charakteru umowy cywilnoprawnej⁶⁰. Należy także zauważyć, że zadania związane z udzielaniem pomocy integracyjnej powinny być realizowane przez gminy i powiaty, ponieważ są one najbliższe problemów, z którymi na co dzień borykają się mieszkający tam uchodźcy. Konieczne jest też stworzenie ram prawnych umożliwiających jednostkom samorządu terytorialnego realizację zadań związanych z tworzeniem lokalnych systemów integracji cudzoziemców ze społecznością lokalną

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Podaję za: B. KOWALCZYK, *op. cit.*, s. 339.

⁵⁷ K. GŁĄBICKA, *op. cit.*, s. 149.

⁵⁸ E. PRZEPIORA, *op. cit.*, s. 56.

⁵⁹ *Samorządowy Okrągły Stół, Biała Księga: Wyzwania systemowego wsparcia uchodźców na poziomie lokalnym i krajowym*, Wrocław, 8-9 maja 2022 r., https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Okragly_stol_Biala-ksiega_www_S.pdf [dostęp 3 sierpnia 2023 r.].

⁶⁰ K. MISZTAŁ, *op. cit.*, s. 360.

oraz zapewnienie im pomocy mieszkaniowej⁶¹. Przede wszystkim niezbędne są jednak działania na rzecz opracowania założeń krajowej polityki integracji cudzoziemców⁶². Odnosząc się zaś do kwestii pomocy społecznej dla obywateli Ukrainy, którzy znaleźli się na terytorium Polski na skutek wojny, należy wskazać, że oprócz rozwiązania bieżących, pilnych problemów związanych z jej zorganizowaniem na rzecz tych osób, w dłuższej perspektywie konieczne jest wypracowanie zasad polityki integracyjnej dla obywateli Ukrainy, którzy zdecydują się pozostać w Polsce po zakończeniu wojny⁶³. Ważne jest również wzmocnienie i profesjonalizacja kadr pomocy społecznej w obliczu nowych wyzwań.

PRAWNE ASPEKTY POLITYKI INTEGRACYJNEJ CUDZOZIEMCÓW NA PRZYKŁADZIE INDYWIDUALNEGO PROGRAMU INTEGRACJI

Streszczenie

Integracja i polityka integracji cudzoziemców są od wielu lat przedmiotem dyskusji w krajach europejskich, w tym na poziomie całej Unii Europejskiej. Można powiedzieć, że kwestia integracji cudzoziemców ze społeczeństwem kraju przyjmującego jest wieloaspektowa i złożona. Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat Polska stała się jednym z krajów unijnych, do których licznie napływają cudzoziemcy spoza Unii Europejskiej, a w związku z wybuchem wojny na Ukrainie – obywatele tego państwa, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swojego kraju w poszukiwaniu schronienia. Zgodnie z podstawową tezą niniejszego artykułu pomoc społeczna zajmuje ważne miejsce w systemie polityki integracyjnej cudzoziemców, przy czym konieczny jest dalszy rozwój jej instrumentów prawnych na rzecz integracji cudzoziemców, a w dalszej perspektywie niezbędne jest opracowanie założeń

⁶¹ Zob. L. RAJCA, *Rola miast w integracji imigrantów – koncepcje miejskiej polityki integracyjnej*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2018, s. 79-87.

⁶² Brak jest obecnie kompleksowych założeń polityki integracyjnej cudzoziemców, która w dużym stopniu jest powiązana z pomocą społeczną. Zob.: *Integracja cudzoziemców – informacje ogólne*, <https://archiwum.mrips.gov.pl/pomoc-spoeczna/integracja-cudzoziemcow/integracja-cudzoziemcow-8211-informacje-ogolne/> [dostęp 6 sierpnia 2023 r.]; *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022”*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023> [dostęp 6 sierpnia 2023 r.].

⁶³ D. SZEŚCIŁO, *op. cit.*, s. 2.

kompleksowej polityki publicznej podejmującej kwestię integracji cudzoziemców. Celem artykułu jest analiza formy pomocy społecznej o charakterze integracyjnym realizowanej w ramach indywidualnego programu integracji skierowanego do uchodźców i cudzoziemców korzystających w Rzeczypospolitej Polskiej z ochrony uzupełniającej oraz próba oceny jej regulacji prawnej. W publikacji wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną.

LEGAL ASPECTS OF INTEGRATION POLICY EXEMPLIFIED
BY AN INDIVIDUAL INTEGRATION PROGRAMME

Summary

Integration and policy for the integration of third-country nationals have been discussed for many years in EU countries, including at the level of the EU. The issue is multifaceted and complex. For well over a decade, Poland has been one of the EU countries to which people from outside the European Union have been coming in large numbers, especially citizens of Ukraine who had to leave their country as refugees when the war broke out. The basic premise of this article is that social welfare plays an important role in the system of integration policy. The legal instruments applicable to social welfare should be developed to help third-country nationals integrate in the local community. In the long term, a comprehensive integration policy will be needed. The aim of this article is to analyse the integration assistance implemented in an individual integration programme for refugees and third-country nationals enjoying subsidiary protection in the Republic of Poland, and to assess its legal regulation. The article uses the dogmatic method of legal analysis.

Słowa kluczowe: polityka integracji cudzoziemców; uchodźcy; ochrona uzupełniająca; indywidualny program integracji; pomoc społeczna.

Keywords: integration policy for third-country nationals; refugees; subsidiary protection; individual integration programme; social welfare.

Literatura

- CENDROWICZ D., *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności*, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. SZEWCZYK, L. STANISZEWSKA, M. KRUSIŃSKI, Warszawa 2022, s. 363-374.
- DREMBKOWSKI P. (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, Warszawa 2022.
- GLEBIŃSKA K., *Praca socjalna z uchodźcami, emigrantami w środowisku lokalnym*, Warszawa 2014.
- GOŁĘBIEWSKA K., *Polityka integracyjna imigrantów w Polsce. Długofalowa strategia czy działania ad hoc?*, Poznań 2022.
- JAGIELSKI J., *Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie*, «Białostockie Studia Prawnicze» 2/2007, s. 105-118.
- JEŻEWSKI J., *Polityka administracyjna – zagadnienia podstawowe*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. BOĆ, Wrocław 2013, s. 323-337.
- KOWALCZYK B., *Polski system azylowy*, Wrocław 2014.
- KULEZA M., SZEŚCIŁO D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- LASKUS K., *Pomoc społeczna dla uchodźców*, «Kontrola Państwowa» 2/2016, s. 61-74.
- MIRUĆ A., *O roli i specyfice umów w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. BOĆ, L. DZIEWIĘCKA-BOKUN, Wrocław 2008, s. 325-338.
- MISZTAŁ K., *Indywidualny program integracji jako forma realizacji „pomocy dla cudzoziemca” – wybrane zagadnienia*, [w:] *Księga dla naszych kolegów: prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, red. J. MAZURKIEWICZ, Wrocław 2013, s. 353-360.
- NITECKI S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Wrocław 2013.
- OFIARSKA M., *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. ŁUKASIEWICZ, Rzeszów 2004, s. 302-314.
- PARCIA B., *Działania powiatowych centrów pomocy rodzinie w obszarze wsparcia cudzoziemców*, «Homo et Societas» 5/2020, s. 22-34.
- PŁONKA-BIELENIN K., *Zadania JST w ramach pomocy cudzoziemcom*, «LEX/el. 2022».
- PRZEPIORA E., *Integracja cudzoziemców posiadających ochronę międzynarodową w Polsce na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, «Studia Orientalne» 1(7)/2015, s. 48-65.
- RAJCA L., *Rola miast w integracji imigrantów – koncepcje miejskiej polityki integracyjnej*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2018, s. 79-87.

- SIERPOWSKA I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- SIERPOWSKA I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, «LEX/el.».
- STEPANIUK J., *Integracja i polityka integracyjna wobec imigrantów: analiza dokumentów Unii Europejskiej i polskiego ustawodawstwa*, «Społeczeństwo i Polityka» 3.60/2019, s. 267-288.
- SZEŚCIŁO D., *Jaka polityka wsparcia i integracji uchodźców z Ukrainy? Wyzwanie na dziś i na lata*, Warszawa 2022, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/03/Analiza_ustawa-o-pomocy-UA.pdf.
- SZMID K., SAWICKI P. (red.), *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Warszawa 2022, «Legalis».
- WIERZBICKI B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993.
- ZABORNIAK P., MACIEJKO W., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, «LEX/el.».
- ZDANOWICZ M., *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001.
- ZIMMERMANN J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Internet

- Integracja cudzoziemców – informacje ogólne*, <https://archiwum.mrips.gov.pl/pomoc-spoeczna/integracja-cudzoziemcow/integracja-cudzoziemcow-8211-informacje-ogolne/>
- Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022”*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023>
- Samorządowy Okrągły Stół, Biała Księga: Wyzwania systemowego wsparcia uchodźców na poziomie lokalnym i krajowym*, Wrocław, 8-9 maja 2022 r., https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/Okragly_stol_Biala-ksiega_www_S.pdf