

AGNIESZKA NAROŻNIAK

Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu

MARCIN PRINC

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## INTEGRACJA CUDZOZIEMCÓW JAKO PRZEDMIOT REGULACJI PRAWNEJ – WYZWANIA SAMORZĄDOWE

### 1. WPROWADZENIE

W związku z masowym napływem do Polski osób poszukujących ochrony po napaści Rosji na Ukrainę w polskiej debacie publicznej zyskała na uwadze problematyka integracji migrantów. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe omówienie wszelkich jej aspektów, wiadomo jednak, że nie ograniczają się one do sytuacji obywateli Ukrainy przybywających do Polski po 24 lutego 2022 r. Przeciwnie, wyzwania związane z integracją istniały przed tą datą i – jak należy zakładać – pozostaną aktualne także po zakończeniu wojny na Ukrainie.

Truizmem jest stwierdzenie, że obecność migrantów w danej społeczności może stanowić zarówno szanse wielotorowego rozwoju, jak i źródło różnorodnych zagrożeń. Aby wyjść tym pierwszym naprzeciw, a drugim stawić czoła, konieczne jest tworzenie i wdrażanie adekwatnej polityki imigracyjnej, a w jej ramach – polityki integracyjnej. Ogólne ramy polityki imigracyjnej tworzone są na poziomie administracji rządowej. Równocześnie faktem jest, że to wspólnoty samorządowe znajdują się najbliżej realnych wyzwań, jakie niesie za sobą wzrost imigracji do Polski. Można zatem postawić tezę, że włączenie wspólnot lokalnych

oraz organów je reprezentujących w proces tworzenia i realizacji polityk integracyjnych stanowi niezbędny element efektywnej integracji cudzoziemców. Aby procesy te przebiegały efektywnie, konieczne jest z kolei stworzenie odpowiednich ram prawnych dla działań wspólnot samorządowych i poszczególnych organów. Zamiarem autorów jest zaprezentowanie założeń aksjologicznych i prawnych proponowanych rozwiązań, a także przedstawienie postulowanych kierunków ich rozwoju.

## 2. POJĘCIE INTEGRACJI CUDZOZIEMCÓW

Pojęcie integracji jest jednym z tych, których używa się często, z poczuciem intuicyjnego rozumienia jego znaczenia, jednak w sytuacji, gdy zachodzi potrzeba jego precyzyjnego zdefiniowania, pojawia się trudność. Częściowo wiąże się ona z tym, że termin ten używany jest w rozmaitych kontekstach. Pisząc o integracji jako przedmiocie regulacji prawnej, wypada jednak określić, jakie znaczenie przypisuje się temu pojęciu.

Wydaje się, że najbardziej zasadne jest przyjęcie rozumienia integracji cudzoziemców w ujęciu prezentowanym przez Międzynarodową Organizację do spraw Migracji (IOM). Integracja rozumiana jest tu jako „proces wzajemnej adaptacji między migrantami a społecznościami, w których żyją, w ramach którego migranci są włączani w społeczne, gospodarcze, kulturalne i polityczne życie społeczności przyjmującej. Pociąga on za sobą zestaw wzajemnych obowiązków migrantów i społeczności oraz obejmuje inne powiązane aspekty, takie jak włączenie społeczne i spójność społeczną”<sup>1</sup>. Taki sposób ujmowania integracji

---

<sup>1</sup> „The two-way process of mutual adaptation between migrants and the societies in which they live, whereby migrants are incorporated into the social, economic, cultural and political life of the receiving community. It entails a set of joint responsibilities for migrants and communities, and incorporates other related notions such as social inclusion and social cohesion” – *Glossary on Migration. International Migration Law*, International Organization for Migration (IOM) No. 34, red. A. SIRONI, C. BAULOZ, M. EMMANUEL, Geneva 2019, s. 106, <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration> [dostęp 6 maja 2023 r.], tłum. własne.

obecny jest również w praktyce organów Unii Europejskiej, gdzie często pojawiającym się sposobem definiowania integracji migrantów jest określenie jej – w ślad za Radą Unii Europejskiej – jako „dynamicznego, dwukierunkowego procesu wzajemnego dostosowywania się z udziałem wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich”<sup>2</sup>. Jak podkreśla Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny: „Jest to sprzeczne z powszechnym błędnym rozumieniem integracji jako asymilacji, będącej jednostronnym procesem, w którym jednostki wyzbywają się swoich atrybutów narodowych i kulturowych w zamian za atrybuty właściwe ich nowemu krajowi zamieszkania”<sup>3</sup>. W przyjętym podejściu podkreślenia wymaga więc element konieczny, jakim jest zaangażowanie społeczeństwa przyjmującego w proces integracji. Ujęcie to wręcz wyklucza sposób rozumienia integracji jako zestawu obowiązków lub uprawnień samych tylko migrantów, lecz musi obejmować prawa i obowiązki społeczności lokalnej. IOM od lat wskazuje, że choć dynamika wzajemnych oddziaływań nie pozwala na sztywne określenie wzajemnych relacji między przybyszami a społeczeństwem przyjmującym, to istnieje pewien katalog bazowych wymagań w tym procesie. Dla migrantów jest to konieczność poznawania języka społeczeństwa przyjmującego, dostęp do edukacji i rynku pracy – w tym możliwość awansu; równość wobec prawa; wolność religijna i kulturowa; poszanowanie praw i tradycji istniejących w społeczeństwie przyjmującym. Dla społeczeństwa przyjmującego jest to z kolei tolerancja i gotowość do przyjęcia imigrantów; zrozumienie zalet i wyzwań społeczeństw wielokulturowych; dostęp do rzetelnej informacji o zaletach integracji, tolerancji i dialogu międzykulturowego; szacunek i zrozumienie dla

---

<sup>2</sup> Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union, Immigrant integration policy in the European Union – Council conclusions, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 19 November 2004, 14615/04 (Presse 321), [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf), [dostęp 6 maja 2023 r.], tłum. za dokumentem wskazanym w przyp. 4.

<sup>3</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Koszty braku integracji i braku integracji” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz. Urz. UE C 110 z 2019 r., s. 1), pkt 5.2. Zob. też A. GRZYMAŁA-KAZŁOWSKA, „Integracja” – próba rekonstrukcji pojęcia, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, red. A. GRZYMAŁA-KAZŁOWSKA, S. ŁODZIŃSKI, Warszawa 2008, s. 42-47.

osoby i sytuacji imigranta, jego tradycji i kultury; poszanowanie praw człowieka przysługujących migrantom<sup>4</sup>.

### 3. INTEGRACJA CUDZOZIEMCÓW W PRZEPISACH I W PRAKTYCE DZIAŁANIA SAMORZĄDÓW

Pojęcie integracji nie zostało zdefiniowane w polskim ustawodawstwie; nie często też pojawia się w przepisach ustawowych. Polski ustawodawca operuje nim głównie w kontekście ochrony międzynarodowej. O integracji mowa jest więc w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: zgodnie z art. 89e cudzoziemcowi, który posiada status uchodźcy lub korzysta z ochrony uzupełniającej, udziela się „pomocy w celu wspierania procesu jego integracji ze społeczeństwem”<sup>5</sup>. Ustawa odsyła w tym względzie do bardziej szczegółowych uregulowań zawartych w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>6</sup>. Oprócz pomocy integracyjnej, w ustawie o pomocy społecznej uregulowano także inne formy wsparcia. W każdym wypadku cechują się one swoistą incydentalnością, ograniczając się do doraźnej interwencji w odniesieniu do określonych problemów. Takie podejście jest oczywiście spójne z ustawowym ujęciem istoty pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa, mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przewyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (art. 2). Równocześnie jednak położenie punktu ciężkości na sferę pomocy społecznej w odniesieniu do problematyki integracji cudzoziemców nie licuje z jej rozumieniem jako

---

<sup>4</sup> International Organisation on Migration, World Migration Report 2003, *Managing Migration. Challenges and responses for people on the move*, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2003-managing-migration>, s. 73 [dostęp 6 maja 2023 r.].

<sup>5</sup> Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1264 ze zm.).

<sup>6</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 901.

dwukierunkowych oddziaływań, które zachodzą niezależnie od tego, czy dana jednostka boryka się ze szczególnymi trudnościami, czy nie.

Regulacje istotne z perspektywy integracji cudzoziemców znajdują się także w innych aktach normatywnych. Punktem wyjścia jest Konstytucja RP<sup>7</sup>, stanowiąca, że każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw konstytucyjnie zagwarantowanych, a wyjątki od tej zasady odnoszące się do cudzoziemców mogą regulować ustawy. Dla problematyki integracji szczególne znaczenie mają przepisy odnoszące się do uzyskiwania prawa pobytu (zwłaszcza długoterminowego)<sup>8</sup> oraz obywatelstwa polskiego<sup>9</sup>, zatrudnienia<sup>10</sup>, prowadzenia działalności gospodarczej<sup>11</sup>, dostępu do oświaty<sup>12</sup> i szkolnictwa wyższego<sup>13</sup>, ochrony zdrowia<sup>14</sup> itp. Poszczególne zadania i kompetencje w różnych obszarach przypisano różnym organom, funkcjonującym na różnych szczeblach administracji rządowej oraz w ramach różnych jednostek samorządu terytorialnego, a niekiedy także zawodowego.

Rozważając prawne aspekty integracji cudzoziemców, należy zwrócić szczególną uwagę na te, które wiążą się z najbliższym otoczeniem cudzoziemca; ze środowiskiem, w którym na co dzień przebywa i w którym

---

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

<sup>8</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 519 ze zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 465 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 735).

<sup>11</sup> Ustawa z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 470).

<sup>12</sup> Ustawa z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 470); ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2230).

<sup>13</sup> Ustawa z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.).

<sup>14</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2561 ze zm.).

najintensywniej zachodzą owe dwukierunkowe oddziaływania między nim a innymi mieszkańcami. To „otoczenie” to w istocie wspólnota samorządowa. W świetle Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1). Tym samym za zasadne należy uznać stwierdzenie, że cudzoziemiec przez sam fakt zamieszkania na terytorium jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa staje się członkiem wspólnoty samorządowej<sup>15</sup>. Integracja cudzoziemca z tą wspólnotą (jako całościowy proces) nie jest jednak ujęta *expressis verbis* w katalogu zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>16</sup>.

W praktyce, poszczególne samorzady, realizując swoje zadania, podejmują rozmaite inicjatywy ukierunkowane na integrację cudzoziemców. Są one bardzo zróżnicowane, co wynika z jednej strony z czynników subiektywnych (odmienne podejście do procesu w różnych wspólnotach samorządowych), z drugiej – z obiektywnych (specyfika sytuacji – w tym sytuacji migracyjnej – w danej jednostce)<sup>17</sup>. W inicjatywy te włączają się bądź je inspirują organizacje pozarządowe, ośrodki naukowe, organizacje

---

<sup>15</sup> Zob. M. KUMELA-ROMAŃSKA, *Administracyjno-prawny status cudzoziemca-członka wspólnoty samorządowej*, «Samorząd Terytorialny» 6/2007, s. 42-50.

<sup>16</sup> Zob. art. 6-7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.); art. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.); art. 14 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

<sup>17</sup> Tytułem przykładu inicjatywy zasługującej na szczególną uwagę można wskazać opracowany w 2016 r. w Gdańsku Model Integracji Imigrantów, stanowiący kompleksową diagnozę istniejącego stanu rzeczy połączoną z określeniem wartości, celów, zadań i sposobu ich wdrażania; zob. <https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/20170691578/model-integracji-imigrantow>. Warto zauważyć, że Model uzupełnia Standard Minimum w Integracji Imigrantów przyjęty przez samorzady Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, <https://www.metropoliagdansk.pl/metropolitalne-wiadomosci/standard-minimum-dla-imigrantow-pilne-zadanie-dla-samorzadow/>. Wśród przykładów innego rodzaju działań podejmowanych przez samorzady można wymienić realizację różnego rodzaju projektów (np. Warszawa: „Integracja cudzoziemców na rynku pracy”, Integracja cudzoziemców w społeczeństwie, <https://um.warszawa.pl/-/integracja-cudzoziemcow>); tworzenie miejsc/ośrodków wsparcia i spotkania (np. Lublin, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/lubelski-pomysl-na-integracje-i-wsparcie-uchodzcow>); tworzenie polityk integracyjnych (np. Poznań,

przedsiębiorców i inne podmioty, tworząc mozaikę propozycji, działań i rozwiązań<sup>18</sup>. Wspólną cechą owych inicjatyw pozostaje jednak konieczność każdorazowego pozytywnego ustosunkowania się właściwych decydentów oraz konieczność pozyskania *ad hoc* zasobów, w tym finansowych.

Można więc powiedzieć, że obecnie mamy do czynienia z rosnącą skalą imigracji do Polski, połączoną z brakiem systemowego ujęcia problematyki integracji cudzoziemców w przepisach prawa na szczeblu krajowym oraz z dywersyfikacją działań na szczeblu lokalnym. Sama integracja w ramach rozmaitych podejść bywa traktowana różnie: niekiedy jako zestaw wybranych działań ukierunkowanych na wsparcie cudzoziemców lub ich wybranych grup, niekiedy szerzej, jako proces wzajemnych oddziaływań w ramach wspólnoty samorządowej. Systemowe ujęcie integracji wymaga zatem zmiany podejścia i modyfikacji ram prawnych.

#### 4. ZAŁOŻENIA PRAWNE I AKSJOLOGICZNE INTEGRACJI CUDZOZIEMCÓW

Fundamentem dla stworzenia założeń systemowych działań integracyjnych, które w przyszłości powinny zostać oparte na przepisach ustawy, jest identyfikacja głównych wartości i zasad prawnych obecnych w polskim systemie prawnym. Przede wszystkim warto rozpocząć od przywołania treści preambuły Konstytucji RP, w której postuluje się zachowanie przyrodzonej godności człowieka, troskę o byt i przyszłość Ojczyzny, współpracę dla dobra Rodziny Ludzkiej, solidarność, obowiązek realizacji praw podstawowych i wolności, a w działaniu instytucji publicznych zapewnienie rzetelności i sprawności. Ten ostatni dezyderat powinien być wypełniony przez współdziałanie władz, dialog społeczny oraz

---

pl/arttykul/2023-02-22/poznan-ma-nowa-polityke-na-rzecz-integracji-imigrantow-w-stolicy-wielkopolski/ [dostęp 29 maja 2023 r.].

<sup>18</sup> Zob. A. MIKULSKA-JOLLES, *Kto kształtuje politykę migracyjną i integracyjną w Polsce. Analiza interesariuszy*, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2019, [https://pl.boell.org/sites/default/files/analiza\\_interesariuszy\\_pl\\_2.pdf](https://pl.boell.org/sites/default/files/analiza_interesariuszy_pl_2.pdf) [dostęp 29 maja 2023 r.].

realizację zasady pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Dla stworzenia spójnych ram prawnych integracji cudzoziemców ważne jest również przywołanie głównych zasad systemowych, zasad dotyczących cudzoziemców oraz zasad dotyczących funkcjonowania administracji publicznej, w szczególności samorządu terytorialnego. Do pierwszej grupy zalicza się: zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP, w tym zasada państwa prawnego, zasada państwa demokratycznego i zasada państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Ponadto w tej grupie znajdują się: zasada praworządności (art. 7), zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15), zasada przyrodzonej godności (art. 30), zasada wolności oraz warunki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw (art. 31), zasada równości i zakaz dyskryminacji (art. 32). Wśród zasad dotyczących cudzoziemców należy natomiast przywołać: zasadę uniwersalności praw (art. 37) oraz prawo do azylu i statusu uchodźcy (art. 56). Ostatnią grupę postanowień konstytucyjnych, które stanowią fundament założeń prawnej regulacji integracji, stanowią: zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15), zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165) oraz obowiązek zapewnienia udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167). Regulacje odnoszące się do integracji muszą opierać się także na zasadzie pomocniczości (art. 4 ust. 3 EKSL), głoszącej, że generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności<sup>19</sup>. Zasada ta wraz z zasadą decentralizacji stanowi fundament współczesnej koncepcji samorządu terytorialnego<sup>20</sup>.

Wypada przypomnieć, że chociaż na pierwszy plan wysuwa się obowiązek poszanowania postanowień Konstytucji RP, to Polska musi przestrzegać wiążącego ją prawa międzynarodowego i prawa unijnego.

---

<sup>19</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

<sup>20</sup> I. LIPOWICZ, *Pomocniczość w zarządzaniu lokalnym Europy – uzasadnienie teoretyczne*, [w:] *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.



Stąd wysuwa się spostrzeżenie, że polityka integracyjna na poziomie rządowym i samorządowym powinna być spójna systemowo z tymi założeniami.

Podsumowując, ze wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych można wywieść trzy wartości – fundamenty prawnej regulacji integracji, obejmujące poszanowanie: 1. konstytucyjnych ram ustrojowych, 2. godności i autonomii jednostki, 3. samodzielności samorządu terytorialnego. Na tym gruncie można sformułować dalsze postulaty.

##### 5. REKOMENDACJE DOTYCZĄCE PRAWNEJ REGULACJI INTEGRACJI ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ASPEKTU SAMORZĄDOWEGO

Identyfikacja stanu faktycznego oraz rozpoznanie zasad i założeń systemowych pozwalają na zaproponowanie założeń działań integracyjnych, których celem jest włączenie cudzoziemców w funkcjonowanie społeczeństwa<sup>21</sup>.

W pierwszej kolejności proponuje się wprowadzenie powszechności działań w zakresie integracji cudzoziemców. Chodzi tutaj, by skierować działania nie tylko do osób objętych ochroną międzynarodową, lecz

---

<sup>21</sup> Rekomendacje powstały w wyniku wcześniejszych prac badawczych, w tym m.in.: A. NAROŹNIAK, *Węzłowe problemy administracyjnoprawnej regulacji pobytu cudzoziemca w kontekście zróżnicowania kulturowego*, [w:] *Panorama prawnych aspektów wielokulturowości społeczeństwa*, red. A.J. SZWARC, Poznań 2017, s. 233-247; M. PRINC, A. NAROŹNIAK, *Relacja pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym – uwagi na tle udzielania ochrony międzynarodowej* [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, red. M. SZEWCZYK, Poznań 2017, s. 211-226; A. NAROŹNIAK, *Foreign Students in Poland: Between Receptiveness and Distrust. Some Remarks on the Transposition of Directive (EU) 2016/801*, [w:] *Ročenka uprchlického a cizineckého práva*, red. D. JÍLEK, P. POŘÍZEK, *Kancelář veřejného ochránce práv*, Brno 2019, s. 354-368; M. PRINC, *Akty planowania (polityki) jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie migracji*, [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, red. M. JĘDRZEJCZAK, M. SZEWCZYK, Warszawa 2022, s. 249-261; M. PRINC, D. KRYSKA, *Local Government Tasks in Managing Migrations in the Czech Republic and Poland, «Croatian and Comparative Public Administration»* 20.2/2020, s. 269-298.

także wszystkich cudzoziemców przebywających (względnie) stale na terytorium Polski. Ponadto, postulować należy odejście od incydentalnego udzielania wsparcia integracyjnego osobom zgłaszającym się po nie w związku ze szczególnie trudną sytuacją życiową na rzecz stworzenia stałej oferty obejmującej pełen wachlarz rozmaitych działań integracyjnych dostosowanych do różnych potrzeb.

Po drugie, konieczne jest, aby zachować podmiotowość i wolność wyboru po stronie cudzoziemców co do zakresu i stopnia integracji. Inaczej mówiąc, cudzoziemcy sami powinni decydować o tym, czy chcą się integrować, oraz o stopniu integracji (z zastrzeżeniem, że uzyskanie określonych uprawnień/statusu pobytowego może być uzależnione od podjęcia przez cudzoziemca działań w kierunku integracji – np. uzyskanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE czy uzyskanie obywatelstwa uzależnione od wykazania znajomości języka polskiego).

Po trzecie, postuluje się pełniejsze włączenie wspólnot samorządowych i organów jednostek samorządu terytorialnego w proces integracji cudzoziemców przez: dodanie nowego zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia działań integracyjnych cudzoziemców (art. 7 u.s.g., art. 4 u.s.p., art. 14 u.s.w.)<sup>22</sup>, przy czym proponuje się pozostawienie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności w zakresie skali i sposobów działania. Dodatkowo przewiduje się obowiązek planowania działań przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie migracji, a także zapewnienie źródeł finansowania działań. Ponadto zakłada się możliwość zlecania zadań integracyjnych cudzoziemców przez organy administracji rządowej.

Po czwarte, niezbędne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych polegających na stopniowym włączeniu w procesy decyzyjne na poziomie wspólnot samorządowych wszystkich cudzoziemców, którzy stale zamieszkują na terenie danej jednostki samorządowej i którzy jednocześnie posiadają jeden ze statusów: zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, prawo stałego

---

<sup>22</sup> Zob. również Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym, <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2075> [dostęp 29 maja 2023 r.].

pobytu, status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, azyl. Włączenie polega między innymi na umożliwieniu udziału w wyborach samorządowych wymienionych wyżej osób w ramach czynnego prawa wyborczego, a także udział w innych formach wyrażania woli i opinii<sup>23</sup>.

Po piąte, należy przewidzieć działania skierowane również do osób posiadających obywatelstwo polskie, mieszkających na terytorium RP (np. kampanie społeczne i edukacyjne, możliwości współdziałania i zaangażowania). Proces integracji ma bowiem charakter dwuwektorowy i dla jego powodzenia niezbędne jest odejście od jego jednokierunkowego postrzegania.

Po szóste, sugeruje się wykorzystanie i wzmocnienie dotychczasowego potencjału administracji publicznej, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego oraz centrów usług społecznych. Postuluje się dodanie do art. 2 ust. 1 ustawy z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych<sup>24</sup> nowej usługi – działania z zakresu integracji cudzoziemców. Proponuje się aktywne współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w procesie integracji cudzoziemców, w szczególności przez prowadzenie działalności w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>25</sup>. Korzystne byłoby prowadzenie kursów adaptacyjnych przez organizacje pozarządowe w ramach realizowanych zadań. Należy także rozważyć możliwość powierzenia organizacjom pozarządowym prowadzenia ośrodków dla cudzoziemców, korzystając z przykładów takich rozwiązań wprowadzonych w innych krajach europejskich. Postulat współdziałania w zakresie integracji cudzoziemców dotyczy również aktywizowania innych wspólnot, w tym kościołów i innych związków

---

<sup>23</sup> M. KRUSZYŃSKA-KOŚMICKA, M. PRINC, *Partycypacja cudzoziemców w gminach – zagadnienia administracyjnoprawne*, «Acta Iuridica Resoviensia» 35/2021, s. 174-193.

<sup>24</sup> Ustawa z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U., poz. 1818).

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.

wyznaniowych<sup>26</sup>. Sugeruje się też rozważenie skorzystania z wypracowanych dotychczas rozwiązań przyjętych w innych dziedzinach. Takim przykładem jest funkcja osoby wspierającej, o której mowa w ustawie z 9 listopada 2000 r. o repatriacji<sup>27</sup>. W myśl art. 20n wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce zamieszkania repatrianta może przydzielić mu, w drodze decyzji, na jego wniosek uzasadniony jego szczególną sytuacją, osobę wspierającą repatrianta, zwaną „osobą wspierającą”. Szczególna sytuacja repatrianta może wynikać w szczególności z: podeszłego wieku; stanu zdrowia; braku umiejętności adaptacyjnych; niewładania językiem polskim w wystarczającym stopniu. Podobną konstrukcję prawną można skopiować, budując przepisy prawne dotyczące integracji cudzoziemców.

## 6. PODSUMOWANIE

Migracja niesie ze sobą szanse i zagrożenia, które można wyobrazić sobie jako dwie szale znajdujące się na jednej wadze. Brak aktywności państwa w zakresie procesu integracji może potencjalnie sprawić, że szala zagrożeń przeważa, a liczba spraw trudnych wzrośnie. Zaniechania w tym względzie mogą bowiem rodzić nie tylko trudności po stronie poszczególnych jednostek czy rodzin, lecz także zagrożenia w szerszym wymiarze, w tym dla porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz spójności społecznej. Tym samym szala obejmująca wszystkie korzyści i szanse związane z migracją straci na znaczeniu. Stąd podstawowy wniosek, że bardzo poważnie należy podejść do procesu włączania cudzoziemców w funkcjonowanie społeczeństwa. Prowadzenie polityki integracyjnej, opartej na poszanowaniu godności i autonomii jednostki oraz poszukiwaniu wspólnego dobra wszystkich osób znajdujących się pod jurysdykcją państwa, jest elementem odpowiedzialności rządzących.

---

<sup>26</sup> Ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 265).

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1105.

Potrzebne są w tym zakresie przepisy prawne, które włączą podmioty zdecentralizowane, w tym samorząd terytorialny, do realizacji kompleksowych działań integracyjnych, a także stworzą warunki zaangażowania lokalnych organizacji pozarządowych, związków wyznaniowych i obywateli. Regulacje prawne dotyczące integracji cudzoziemców powinny uwzględniać możliwości jednostek mniejszych niż państwo, zgodnie z poszanowaniem fundamentalnej zasady – zasady pomocniczości.

#### INTEGRACJA CUDZOZIEMCÓW JAKO PRZEDMIOT REGULACJI PRAWNEJ – WYZWANIA SAMORZĄDOWE

##### Streszczenie

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule są prawne aspekty integracji cudzoziemców. Rozważania, z uwagi na wymogi wydawnicze, zostały zawężone do wątków samorządowych. Bliskość jednostek samorządu terytorialnego do człowieka sprawia, że konieczności podjęcia działań integracyjnych trzeba upatrywać przede wszystkim w tym obszarze. Autorzy rekomendują zatem konkretne rozwiązania, które mogłyby stanowić ramy prawne systemowych działań integracyjnych. Fundamentem dla ich stworzenia są główne wartości i zasady prawne obecne w polskim systemie prawnym oraz założenie o rozumieniu integracji jako procesu angażującego zarówno migrantów, jak i społeczność lokalną. Autorzy proponują w szczególności, aby zadania związane z integracją cudzoziemców były wpisane w zakres zadań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, upatrując w tym szansę na pełniejsze wykorzystanie korzyści płynących z integracji.

#### INTEGRATING FOREIGN CITIZENS WITH THE LOCAL COMMUNITY: LEGAL REGULATIONS AND CHALLENGES FOR POLISH LOCAL AUTHORITIES

##### Summary

This article examines the legal aspects of projects to integrate foreign citizens living in Poland with the local community. Due to our article's limited length, we have restricted our study to issues related to local government. The direct impact a local authority has on the lives of individuals means that integration projects should focus primarily on this area. Therefore we recommend specific solutions to provide a legal framework for systemic integration measures. They are based on the main values and legal principles of the Polish legal system as well as on

the assumption that integration is a process involving both migrants and the local community. In particular, we propose that all the entities operating within a local (territorial) authority should have duties related to the integration of foreign residents assigned to them. We consider this an opportunity to make better use of the benefits of integration.

**Słowa kluczowe:** cudzoziemcy; integracja; samorząd terytorialny.

**Keywords:** foreign citizens; integration; local government at the territorial level in Poland.

### Literatura

- Glossary on Migration. International Migration Law*, International Organization for Migration (IOM) No. 34, red. A. SIRONI, C. BAULOZ, M. EMMANUEL, Geneva 2019.
- GRZYMAŁA-KAZŁOWSKA A., „Integracja” – próba rekonstrukcji pojęcia, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, red. A. GRZYMAŁA-KAZŁOWSKA, S. ŁODZIŃSKI, Warszawa 2008, s. 42-47.
- International Organisation on Migration, *World Migration Report 2003, Managing Migration. Challenges and responses for people on the move*, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2003-managing-migration>.
- KRUSZYŃSKA-KOŚMICKA M., PRINC M., *Partycypacja cudzoziemców w gminach – zagadnienia administracyjnoprawne*, «Acta Iuridica Resoviensia» 35/2021, s. 174-193.
- KUMELA-ROMAŃSKA M., *Administracyjno-prawny status cudzoziemca-członka wspólnoty samorządowej*, «Samorząd Terytorialny» 6/2007, s. 42-50.
- LIPOWICZ I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- MIKULSKA-JOLLES A., *Kto kształtuje politykę migracyjną i integracyjną w Polsce. Analiza interesariuszy*, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2019, [https://pl.boell.org/sites/default/files/analiza\\_interesariuszy\\_pl\\_2.pdf](https://pl.boell.org/sites/default/files/analiza_interesariuszy_pl_2.pdf).
- NAROŹNIAK A., *Foreign Students in Poland: Between Receptiveness and Distrust. Some Remarks on the Transposition of Directive (EU) 2016/801*, [w:] *Ročenka uprchlického a cizineckého práva*, red. D. JÍLEK, P. POŘÍZEK, Brno 2019, s. 354-368.
- NAROŹNIAK A., *Węzłowe problemy administracyjnoprawnej regulacji pobytu cudzoziemca w kontekście zróżnicowania kulturowego*, [w:] *Panorama prawnych aspektów wielokulturowości społeczeństwa*, red. A.J. SZWARC, Poznań 2017, s. 233-247.
- PRINC M., *Akty planowania (polityki) jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie migracji*, [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemińskiego*, red. M. JĘDRZEJCZAK, M. SZEWCZYK, Warszawa 2022, s. 249-261.

- PRINC M., KRYSKA D., *Local Government Tasks in Managing Migrations in the Czech Republic and Poland*, «Croatian and Comparative Public Administration» 20.2/2020, s. 269-298.
- PRINC M., NAROŻNIAK A., *Relacja pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym – uwagi na tle udzielania ochrony międzynarodowej*, [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, red. M. SZEWCZYK, Poznań 2017, s. 211-226.