

POLSKIE PRAWO POMOCY SPOŁECZNEJ WOBEC UCHODźCÓW

1. Uwagi ogólne

We współczesnych państwach demokratycznych widoczne są tendencje do zrównywania statusu prawnego obywatela własnego państwa i cudzoziemca oraz zakazu dyskryminacji cudzoziemców. Państwo może oczywiście określić sytuację prawną cudzoziemców w sposób odmienny niż obywateli własnego państwa, jeżeli nie prowadzi to do naruszenia praw i wolności człowieka określonych w licznych paktach (Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych) i konwencjach (Europejska konwencja praw człowieka, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wraz z protokołami dodatkowymi).

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., umowy międzynarodowe oraz liczne akty prawne ze sfery różnych gałęzi prawa określają sytuację prawną cudzoziemców w Polsce.

Zdaniem J. Jagielskiego,¹ w dziedzinie prawa administracyjnego akty prawne dotyczące cudzoziemców można podzielić na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią przepisy prawa odnoszące się wyłącznie do cudzoziemców, a wśród nich: ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach², ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP³ oraz ustawa z 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich UE oraz członków ich rodzin na terytorium RP.⁴ Drugą grupę stanowią regulacje szczególne z zakre-

1 J. Jagielski, Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna), Warszawa 1997, s. 16 i nast.

2 Jedn. t. Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz.1694, zwana dalej u.o.c.

3 Dz.U. Nr 128, poz.1176 z późn.zm., zwana dalej u.o.c.o.

4 Dz.U. Nr 141, poz.1180 z późn.zm.

su różnych działów prawa materialnego, dotyczące⁵: korzystania przez cudzoziemca z konstytucyjnych wolności i praw; wykonywania zawodów i funkcji publicznych przez cudzoziemców; nabywania nieruchomości przez cudzoziemców; obowiązku meldunkowego i innych przypadków szczególnej regulacji prawnej odnoszącej się do cudzoziemców. Szczególną regulację prawną stanowi ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej⁶, określająca zasady udzielania pomocy społecznej cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium RP posiadającym zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zgodę na pobyt tolerowany lub status uchodźcy nadany w RP, oraz obywatelom państw członkowskich UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, przebywającym na terytorium RP, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt.⁷

Niniejsze opracowanie poświęcone jest zagadnieniu udzielania pomocy społecznej uchodźcom w Polsce, jako szczególnej kategorii cudzoziemców. Analizie i ocenie poddana zostanie regulacja prawna w tej sferze.

Termin „uchodźca” w znaczeniu najszerszym i potocznym obejmuje wszystkie osoby zmuszone przez okoliczności od nich niezależne (prześladowania, wojny, klęski żywiołowe) do opuszczenia swojego kraju.⁸ Zgodnie z art. 1 konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej 28 lipca 1951 r.⁹ oraz Protokołem Nowojorskim z 31 stycznia 1967 r.,¹⁰ uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych, znajduje się za granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie posiada żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tychże obaw powrócić do tego państwa. Jak trafnie zauważa J. Jagielski „uchodźca jest cudzoziemcem, który w odróżnieniu od innych cudzoziemców nie ma normalnych powiązań z własnym krajem (...). Cechą charakterystyczną i wyróżniającą uchodźcę jest szczególna motywacja opuszczenia własnego państwa, którą stanowi wyłącznie uzasadniona obawa prześladowania”.¹¹ Motywacja daje możliwość odróżnienia uchodźcy od cudzoziemca – zwykle go emigranta, który opuszcza własny kraj z powodów materialnych, osobistych czy też innych. Zdaniem A. Grahla–Madsena, uchodźca nie może być pojmowany jako

5 M. Bogusz, Sytuacja prawna cudzoziemca w Polsce, (w:) Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane, pod red. E. Smoktunowicza, Białystok 2003, s. 336 i nast.

6 Dz.U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm., zwana dalej u.p.s.

7 Art. 5 ust. 2 i 3 u.p.s.

8 B. Wierzbicki, Uchodźcy w prawie międzynarodowym, Warszawa 1993, s. 25; A. Florczak, Uchodźcy w Polsce. Między pragmatyzmem a humanitaryzmem, Toruń 2003, s. 40 i nast.

9 Dz.U. Nr 119, poz. 515 i 516.

10 Dz.U. Nr 119, poz. 517 i 518.

11 J. Jagielski, *op. cit.*, s. 94.

zwykły cudzoziemiec ze względu na fakt „specyficznych” stosunków z państwem, którego jest obywatelem, albo w którym posiada miejsce zamieszkania (domicyl).¹² Okazuje się jednak, iż w praktyce państw zachodnioeuropejskich pojawia się tzw. restrykcyjna interpretacja pojęcia uchodźcy określonej w konwencji genewskiej, że o ochronę mogą ubiegać się tylko te osoby, które obawiają się prześladowań ze strony państwa. Często więc odmawia się przyznania statusu uchodźcy ofiarom wojny domowej czy też naruszeń praw człowieka.¹³ W istocie konwencja genewska nie rozwiązuje wielu ważnych kwestii związanych z określeniem uchodźstwa. W definicji zaproponowanej w konwencji wśród przyczyn prześladowań nie wymieniono prześladowania np. z powodu płci.¹⁴ Często więc oferuje się różne środki zastępcze pozwalające na pobyt do czasu pojawienia się możliwości powrotu do kraju pochodzenia – np. status humanitarny, status tolerowany czy tymczasową ochronę.¹⁵ W tym miejscu można wspomnieć o tzw. uchodźcach wewnętrznych, którzy musieli opuścić swoje miejsce zamieszkania i „ukryć się” na terenie własnego kraju. W rozumieniu prawa międzynarodowego są to tylko uchodźcy wewnętrzni, którzy stali by się uchodźcami, gdyby szukali pomocy poza granicami swojego kraju.¹⁶

W obowiązującym prawie polskim – ani w u.o.c., ani też w u.o.c.o., nie odnajdujemy legalnej definicji „uchodźcy”. Przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP odsyłają w tym względzie do wiążących Polskę umów międzynarodowych, tj. konwencji genewskiej i Protokołu nowojorskiego.

Udzielanie cudzoziemcom ochrony na terytorium RP następuje m.in. w formie nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy. Problematyka nadawania statusu uchodźcy stanowi przedmiot zainteresowania zarówno prawa administracyjnego, jak i prawa międzynarodowego. Unormowanie tego zagadnienia znajdujemy w: art. 56 ust. 2 Konstytucji RP, konwencji genewskiej z 1951 r., Protokole nowojorskim z 1967 r., jak również w art. 13–80 u.o.c.o. W świetle obowiązującego prawa sprawy nadawania statusu uchodźcy mają charakter spraw administracyjnych, rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej, w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym.¹⁷ Rozstrzygnięcia w sprawie nadania lub pozbawienia statusu uchodźcy podejmowane są przez Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w formie decyzji administracyjnej. Organem odwoławczym jest Rada do Spraw Uchodźców. Cudzoziemcowi, któremu nadano status uchodźcy, udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji ze społeczeństwem polskim.

12 A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, t. 1, s. 157 i 340 *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status U.N.H.C.R.*, Geneva 1988, s. 9 i nast.

13 Konwencja dotycząca uchodźców z 1951 roku; pytania i odpowiedzi, *Z Obcej Ziemi* 2001, nr 13, s. 20–22.

14 A. Florczak, *op. cit.*, s. 71.

15 *Ibidem*, s. 72.

16 H. Grzymała-Moszczyńska, *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*, Kraków 2000, s. 16.

17 Szerzej o procedurze nadawania statusu uchodźcy Z.Kopacz, *Zagadnienia administracyjnoprawne uchodźców w Polsce*, (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod red. J. Filipka, Bielsko-Biała 2003, s. 316 i nast.

W 1991 r., gdy RP stało się stroną konwencji genewskiej oraz Protokołu nowojorskiego, problematyka uchodźców w prawie polskim zaczęła odgrywać znaczącą rolę. Niezbędne stało się rozwinięcie systemu prawnego poprzez stworzenie struktur administracyjnych zajmujących się sprawami uchodźców, podjęcie i intensyfikację współpracy z organizacjami pozarządowymi, włączenie problematyki dotyczącej uchodźców w ramy regulacji prawnych. Oprócz przepisów prawa krajowego odnoszących się wyłącznie do cudzoziemców, istotne znaczenie mają przepisy szczególne z zakresu różnych działów prawa administracyjnego materialnego – także prawa do pomocy społecznej.

2. Prawo do pomocy społecznej uchodźców – zakres podmiotowy i przedmiotowy

Ustawodawstwo polskie wskazuje, iż osobom (rodzinom), które spełniają kryteria określone w u.p.s. przysługuje roszczenie o udzielenie świadczeń pomocy społecznej. Z. Leoński słusznie podkreśla, iż można je traktować jako prawo podmiotowe.¹⁸ W związku z tym, iż świadczenia pomocy społecznej realizują w znaczącej mierze władze publiczne, to możemy prawo do pomocy społecznej określić publicznym prawem podmiotowym. Zatem publiczne prawo podmiotowe osoby (rodziny) polega na tym, iż w sytuacji niemożliwości zaspokojenia potrzeb przy pomocy własnych zasobów, możliwości i uprawnień, może prawnie i skutecznie żądać od organów administracji pomocy społecznej udzielenia świadczeń z zakresu pomocy społecznej, po spełnieniu kryteriów ustawowych.¹⁹

U.p.s. ustala podmiotowe i przedmiotowe kryteria przyznawania świadczeń pomocy społecznej.

W myśl art. 5 u.p.s., jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, prawo do świadczeń pomocy społecznej przysługuje szerokiemu kręgowi uprawnionych, w zależności od miejsca zamieszkania oraz przebywania na terytorium Rzeczypospolitej: osobom posiadającym obywatelstwo polskie, cudzoziemcom posiadającym na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zgodę na pobyt tolerowany lub posiadającym status uchodźcy w RP oraz obywatelom państw członkowskich UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt. Powyższy zapis realizuje treść artykułu 23 konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźcy, zobowiązującego umawiające się państwa do przyznania uchodź-

18 Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 280.

19 J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe*, (w:) *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2005, s. 526–527.

com legalnie przebywającym na ich terytorium takiego samego traktowania w zakresie opieki i pomocy społecznej, z jakiego korzystają ich obywatele.

Należy zauważyć, iż zakres podmiotów uprawnionych doświadczeń został określony szeroko i ulega konkretyzacji w odniesieniu do poszczególnych form pomocy. Obowiązująca ustawa pomocy społecznej, określając szeroko kryteria podmiotowe, uwzględniła fakt integracji ze strukturami UE.

O świadczenia z pomocy społecznej mogą się ubiegać osoby (rodziny), które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej (dysfunkcji) i nie są w stanie przy pomocy własnych zasobów, możliwości i uprawnień jej pokonać. Ustawodawca nie konkretyzuje dysfunkcji, a jedynie przykładowo wymienia typy trudnych sytuacji życiowych, a wśród nich: ubóstwo, sieroctwo, bezrobocie, bezdomność, niepełnosprawność, przemoc w rodzinie, alkoholizm, narkomania, klęska żywiołowa lub ekologiczna.²⁰ Wśród przyczyn udzielania pomocy wymienia też trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy w RP ze społeczeństwem polskim. Warto zauważyć, iż wskazanie tejże przyczyny stanowi nowe rozwiązanie, które nie było uwzględnione w ustawie z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Zatem trudność w integracji uchodźców stanowi kryterium do przyznania świadczenia z pomocy społecznej.²¹ Należy dodać, iż wystąpienie innych okoliczności może także stanowić podstawę do uzyskania świadczenia.²² Jeśli zaś osoba (rodzina) ubiega się o przyznanie świadczenia pieniężnego, to musi dodatkowo spełniać kryteria dochodowe. Nie dotyczy to świadczeń w postaci pracy socjalnej, poradnictwa czy też interwencji kryzysowej.

W tym miejscu należałoby wspomnieć, iż ochrona cudzoziemca, który przybywa do RP z powodu prześladowań w swoim kraju ojczystym obejmuje pomoc państwa polskiego już po przekroczeniu granicy. Pomoc taką określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 sierpnia 2003 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.²³ Zatem cudzoziemiec (jeszcze bez statusu uchodźcy), który znajduje się w ośrodku dla uchodźców, ma prawo do jednorazowej pomocy pieniężnej na zakup odzieży i obuwia w wysokości 140 złotych. Oprócz jednorazowej pomocy przysługuje mu stała pomoc pieniężna na zakup środków higieny osobistej i na pokrycie drobnych wydatków, ekwiwalent w zamian za wyżywienie, świadczenia pieniężne na pokrycie we własnym zakrycie kosztów pobytu na terytorium, stawka dziennego wyżywienia w ośrodku w wysokości ustalonej w wyżej wymienionym rozporządzeniu. Rozporządzenie określa także termin i sposób wypłaty pomocy.

20 Przykładowe wyliczenie trudnych sytuacji życiowych określone zostało w art. 7 u.p.s.

21 I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006, s. 47.

22 Można je określić też ryzykiem socjalnym lub sytuacją socjalną.

23 Dz.U. Nr 146, poz. 1428, zm. z 2005 r. Dz.U. Nr 9, poz. 3.

Natomiast szczegółowe zasady udzielania pomocy integracyjnej cudzoziemcom, którzy już uzyskali status uchodźcy regulują przepis ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (art. 91–95 u.p.s.) oraz rozporządzenia wykonawcze, a zwłaszcza rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy społecznej, które określa: szczegółowe zasady i tryb udzielania pomocy uchodźcom, wysokość świadczeń pieniężnych, formy i zakres pomocy, metody i sposoby monitorowania postępów uchodźców w ich integracji, dopuszczane sytuacje pozwalające na zmianę miejsca zamieszkania w okresie trwania indywidualnego programu integracji i tryb postępowania w tych sprawach oraz warunki wstrzymania pomocy lub jej odmowy²⁴ oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 1 lutego 2007 r. w sprawie ramowego programu nauki języka polskiego dla uchodźców.²⁵

3. Pomoc integracyjna dla uchodźców w Polsce – formy i podmioty ją realizujące

W zakresie kreowania polityki integracyjnej cudzoziemców w Polsce wiodącą rolę spełnia Ministerstwo Polityki Społecznej. Decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z 3 września 2004 r., zaakceptowaną następnie przez Radę Ministrów 7 września 2004 r., zostało wskazane jako resort koordynujący zadania z zakresu polityki integracyjnej. 11 stycznia 2005 r. Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął opracowany w Ministerstwie Polityki Społecznej dokument „Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce”. Zostały w nim zdefiniowane m.in. cztery aspekty polityki integracyjnej: polityczny, prawny, instytucjonalny i merytoryczny.

Jednym z najważniejszych zadań, przed jakimi stoi RP, jest stworzenie funkcjonalnego programu integracyjnego dla cudzoziemców, którzy otrzymali w RP status uchodźcy. Chcąc przejść do omówienia zagadnienia pomocy integracyjnej dla uchodźców, należałoby zastanowić się, czym jest integracja. W literaturze nie ma jednej powszechnie przyjętej definicji integracji. Niekiedy integrację określa się jako „proces, podczas którego osiedlająca się osoba przystosowuje się do samodzielnego życia w przyjmującym ją społeczeństwie, podporządkowując się miejscowym prawom, szanując wartości uznane i chronione przez kraj przyjmujący w jego konstytucji i ustawodawstwie”.²⁶ Natomiast Biuro Łącznikowe UNHCR określa integrację jako „dwustronny proces dostosowywania się zachowań ludzi w grupie (uchodźców i społeczności lokalnej), którzy poprzez stopniowe poznawanie i rozu-

24 Dz.U. Nr 201, poz. 1699.

25 Dz.U. Nr 35, poz. 221.

26 M. Szonert, M. Kuczyński, Propozycje do założeń polskiej polityki migracyjnej w dziedzinie integracji uchodźców i osób osiedlających się na stałe w Polsce, materiały URiC, nr kat. s. 2369, Warszawa 2005, s. 1.

mienie siebie nawzajem prowadzi do harmonijnego o stabilnego systemu społecznego”.²⁷ Zatem integracja jest strategią adaptacji do nowego środowiska kulturowego. Integracja powinna być postrzegana jako proces, którego czas trwania będzie uzależniony od predyspozycji psychicznych cudzoziemców i od różnic kulturowych. Proces integracji to proces poszukiwania kompromisów. Uchodźcy stanowią jedyną grupę cudzoziemców, których proces integracji ze społeczeństwem polskim został szczegółowo uregulowany w prawie. Zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym uchodźcy, którzy uzyskali ten status w RP mogą ubiegać się o świadczenia pomocy społecznej przewidziane przez polskie prawo.²⁸ Pierwowzorem obecnej regulacji prawnej w zakresie integracji uchodźców były regulacje zawarte w art. 24 a ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy.²⁹

W myśl obowiązującego prawa, uchodźcy udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji ze społecznościami lokalnymi w Polsce. Na organach pomocy społecznej spoczywa obowiązek udzielania pomocy w celu wspierania integracji. Oczywiście, proces integracji wymaga współpracy i dobrej woli zarówno ze strony organów pomocy społecznej, jak i uchodźcy. W sytuacji, gdy pomimo udzielonej pomocy nie dojdzie do integracji uchodźcy ze społeczeństwem lokalnym, organy nie mogą ponosić konsekwencji, gdyż celem działania organów pomocy społecznej nie jest całkowita integracja uchodźcy, lecz wspomoczenie procesu integracji.

Rozdział 5 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej zatytułowany – Integracja uchodźców, rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom³⁰ oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 1 lutego 2007 r. w sprawie ramowego programu i kursów nauki języka polskiego dla uchodźców³¹ szczegółowo regulują zarówno tryb uzyskiwania przez uchodźcę pomocy, mającej na celu wspieranie procesu integracji, organy, czasokres, formy i zakres pomocy oraz zobowiązania stron (organów pomocy społecznej uchodźców) realizowanego indywidualnego programu integracji.

Znaczącą rolę w działaniach podejmowanych na rzecz integracji uchodźców odgrywa samorząd terytorialny, zwłaszcza na szczeblu powiatu. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (art. 4 ust. 1 pkt 3) zalicza do zadań publicz-

27 Rozporządzenie w sprawie integracji, Z Obcej Ziemi 2001, nr 11, s. 3.

28 I. Sierpowska, op. cit., s. 28, 47, 49, 59, 88–89, 92, 135, 138, 144–145, 149, 155, 217, 263, 265.

29 Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, Komentarz do ustawy o pomocy społecznej, Kutno 2006, s. 167.

30 Dz.U. Nr 201, poz. 1669.

31 Dz.U. Nr 35, poz. 221.

nych zadania w sferze pomocy społecznej.³² W większości są to wyspecjalizowane zadania, których wykonanie wymaga fachowej wiedzy, a okoliczności udzielania pomocy nie są tak powszechne, jak przy świadczeniach gminnych i obejmują swym zakresem również uchodźców. Jako zadanie własne powiatu ustawa o pomocy społecznej w art. 19 pkt 8 wymienia pomoc osobom mającym trudności w integracji ze środowiskiem, które uzyskały status uchodźcy. Natomiast zadaniem powiatu z zakresu administracji rządowej jest pomoc uchodźcom w zakresie indywidualnego programu integracji oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne (określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia).³³ Zadania z zakresu administracji rządowej powierzone zostały samorządowi na szczeblu województwa. Większość z nich wykonywał wcześniej wojewoda. Do zadań tych zalicza się koordynowanie działań dotyczących integracji osób posiadających status uchodźcy, w szczególności w zakresie wskazania miejsca zamieszkania.³⁴ Zadania pomocy społecznej w powiatach wykonują jednostki organizacyjne – powiatowe centra pomocy rodzinie. Należy dodać, iż w miastach na prawach powiatu zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie realizują miejskie ośrodki pomocy społecznej, które mogą być nazywane – miejskimi ośrodkami pomocy rodzinie.³⁵ W sprawach indywidualnych z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu, decyzje administracyjne wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika.³⁶ Natomiast zadania pomocy społecznej w województwach samorządowych wykonują jednostki organizacyjne w postaci regionalnych ośrodków pomocy społecznej. W myśl obowiązującego prawa, marszałek województwa przy pomocy regionalnego ośrodka polityki społecznej sprawuje nadzór, w szczególności w zakresie spraw finansowych i organizacyjnych nad podległymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. W zakresie integracji uchodźców do zadań samorządu województwa należy koordynowanie działań integracyjnych.

Ustawa o pomocy społecznej wskazuje także na ważną rolę wojewody w procesie integracji uchodźca. Ustawa nakłada na powiatowe centra pomocy rodzinie, wojewodę oraz gminę obowiązek współdziałania w sprawie udzielenia uchodźcy pomocy polegającej na uzyskaniu miejsca zamieszkania na terytorium RP (art. 94 u.p.s.). Współdziałanie polegać będzie na udzielaniu wszelkiej pomocy w celu uzyskania możliwości zamieszkania. Odstępstwem od tejże zasady jest art. 94 ust. 2 u.p.s., który stwierdza, iż wojewoda może wskazać uchodźcy miejsce zamieszkania.

32 Jedn. t. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn.zm.

33 Art. 20 ust. 1 u.p.s.

34 Art. 21a u.p.s. dodany ustawą z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, Dz.U. Nr 175, poz. 1462.

35 Art. 112 ust. 2 u.p.s.

36 Art. 112 ust. 5 u.p.s.

Na uchodźcy ciąży wówczas obowiązek zamieszkiwania w tym miejscu. Rezygnacja cudzoziemca w okresie 12 miesięcy trwania indywidualnego programu integracji oznacza ostateczną rezygnację uchodźcy z realizacji programu. Możliwa jest jednak w uzasadnionych przypadkach zmiana miejsca zamieszkania uchodźcy (art. 95 ust. 2 u.p.s.).

Pomoc udzielana jest uchodźcy wyłącznie na wniosek składany przez uchodźcę staroście właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania. Może on być wnoszony pisemnie (w języku polskim), telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, także ustnie do protokołu. Spełniając wymogi podania, powinien zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie, powinien też być, jeżeli wnoszony był w formie ustnej lub pisemnej, podpisany przez wnoszącego. Jeżeli osoba nie umie lub nie może złożyć podpisu, może to uczynić osoba przez nią upoważniona. Ustawa o pomocy społecznej wymaga dodatkowo pisemnej deklaracji o zamiarze zamieszkania na terenie określonego województwa, pisemnego oświadczenia, że z podobnym wnioskiem uchodźca nie zwrócił się na terenie innego województwa oraz pisemnego oświadczenia o gotowości przystąpienia do uzgodnionego programu. Powyższy wniosek powinien być złożony w terminie 60 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy. Ustawodawca wskazuje, iż złożony przez uchodźcę wniosek obejmuje jego małoletnie dzieci i małżonka, jeżeli posiadają status uchodźcy (nie muszą oni występować z odrębnymi wnioskami). W sytuacji, gdy z wnioskiem o udzielenie pomocy mającej na celu wspieranie procesu integracji występuje uchodźca, którego małżonek jest obywatelem RP, pomoc taka nie przysługuje, ponieważ w odniesieniu do nich proces integracji jest bez wątpienia szybszy i głębszy.³⁷ Należy także wspomnieć, iż na uchodźcy składającym wniosek o udzielenie pomocy, mającej na celu wspieranie procesu jego integracji, spoczywa obowiązek dołączenia do wniosku kopii: decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub decyzji Rady do Spraw Uchodźców o nadaniu statusu uchodźcy; dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji Genewskiej z 1951 r., wydanego przez Prezesa Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców; karty pobytu wydanej w związku z nadaniem statusu uchodźcy na terytorium RP; innych dokumentów, które uchodźca posiada, a mogą być pomocne w opracowywaniu indywidualnego programu integracji. Kopie powinny być urzędowo potwierdzone.

W świetle art. 91 ust. 7 u.p.s., pomoc mająca na celu wspieranie integracji przysługuje uchodźcy począwszy od miesiąca kalendarzowego, w którym uchodźca wystąpił z wnioskiem o jej udzielenie. Maksymalny okres udzielania pomocy wynosi 12 miesięcy.

37 Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *op. cit.*, s. 169–170.

Pomoc może być udzielona przede wszystkim w formie decyzji administracyjnej oraz w postaci czynności faktycznych. Obejmuje ona: świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego (w wysokości od 420 zł do 1.149 zł miesięcznie na osobę); odpłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, określonej w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ oraz specjalistyczne poradnictwo, obejmujące udzielanie rad, wskazówek, informacji i wymagających specjalistycznej wiedzy i umiejętności. Zatem będzie to przede wszystkim poradnictwo prawne, psychologiczne, zawodowe i pedagogiczne.

Wskazane powyżej możliwości działania organów pomocy społecznej mogą budzić kontrowersje, gdyż: określenie kwoty pieniężnej wypłacanych świadczeń, bez mechanizmu waloryzacji wymagać będzie drogi nowelizacji ustawy; nie odzwierciedlają w pełni złożonego charakteru procesu integracji uchodźcy (np. konieczność oddziaływań kulturowych), brakuje też określenia sfer, w których świadczone ma być specjalistyczne poradnictwo.³⁸

Ustawa o pomocy społecznej w art. 93 wprowadza tzw. indywidualny program integracji uchodźcy ze społeczeństwem polskim, będący instrumentem indywidualizacji i personalizacji działań podjętych względem konkretnego uchodźcy.³⁹ Przyznanie pomocy uchodźcy musi być poprzedzone uzgodnionym indywidualnym programem integracji. Program uzgadniany jest pomiędzy powiatowym centrum pomocy rodzinie, reprezentowanym przez kierownika PCPR lub upoważnionego pracownika a uchodźcą. Określa on wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy i jego rodziny, zobowiązania powiatowego centrum – udzielanie uchodźcy informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz warunkach jej wstrzymania lub odmowy udzielenia; współdziałanie z uchodźcą oraz wspieranie go w kontaktach ze społecznością lokalną, w tym w nawiązaniu kontaktu z właściwym dla miejsca zamieszkania uchodźcy ośrodkiem pomocy społecznej; pomocy w uzyskaniu miejsca zamieszkania, w miarę możliwości chronionym; prowadzenie z uchodźcą pracy socjalnej; inne uzgodnione z uchodźcą działania wynikające z indywidualnej sytuacji życiowej uchodźcy oraz wskazanie pracownika, zwanego „realizatorem programu”, uzgadniającego z uchodźcą program oraz wspierającego uchodźcę w okresie realizacji tego programu (art. 93 ust. 1 pkt 1 u.p.s.). W programie określa się także liczne zobowiązania po stronie uchodźcy, a mianowicie: dokonanie zameldowania się w miejscu zamieszkania; zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy w terminie ustalonym w programie oraz aktywne poszukiwanie pracy; obowiązkowe uczestnictwo w kursach języ-

38 A. Modrzejewski, Instrumenty realizacji zadań samorządu terytorialnego w zakresie integracji cudzoziemców ze społeczeństwem polskim, (w:) *Sprawność działania administracji samorządowej*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2006, s. 404.

39 Szerzej na ten temat – Ł. Borkowski, R. Krajewski, S. Szymański, *op. cit.*, s. 172–174 oraz A. Modrzejewski, *op. cit.*, s. 404–405.

ka polskiego w sytuacji, gdy zachodzi taka potrzeba; współdziałanie oraz kontaktowanie się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej jednak niż dwa razy w miesiącu oraz przestrzeganie obowiązków przyjętych w programie (art. 93 ust. 1 pkt 2 u.p.s.).

Program podlega nadzorowi wojewody z punktu widzenia zgodności z prawem. Wydaje się, iż w celu oceny efektywności programów integracyjnych konieczne byłoby kryterium celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań.⁴⁰ W świetle prawa wojewoda przekazuje na realizację programu określone w nim środki finansowe, pochodzące z budżetu państwa.

Programem integracyjnym objąć można również małoletniego uchodźcę na wniosek jego ustawowego przedstawiciela. Rozwiązania § 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom zobowiązują do udzielania pomocy małoletnim uchodźcom⁴¹. Zabrakło bez wątpienia w regulacji zróżnicowania programu integracji ze względu na specyfikę odbiorcy (dostosowania się do środowiska rówieśników).

Ustawa nie określa, jaką prawną formę powinien przybrać indywidualny program integracji uchodźcy ze społeczeństwem polskim. Ma to istotne znaczenie dla określenia drogi prawnej dochodzenia realizacji postanowień programu, czy też stosowania odpowiednich środków jego zaskarżenia.

Pojawia się więc pytanie, czy program jest częścią decyzji o przyznaniu pomocy uchodźcy, czy też odrębną formą działania organów administracji pomocy społecznej? Program tworzy zobowiązania nie tylko po stronie uchodźcy, ale również po stronie organu. Większość jego postanowień opiera się na współpracy organu pomocy społecznej i uchodźcy. Z analizy przepisów ustawy oraz z istotnych cech programu integracji wyciągnąć można wniosek, iż jest to umowa służąca realizacji norm prawa administracyjnego. Posiada też pewne elementy charakterystyczne dla umowy cywilnoprawnej, gdyż tworzony jest na zasadzie porozumienia pomiędzy uchodźcą a organem administracji pomocy społecznej. Jednakże pomiędzy stronami programu zachodzi stosunek administracyjnoprawny. Świadczenia określone w programie mogą być dokonane przez organ dysponujący częścią władzy publicznej. Istnieje także możliwość jednostronnego odstąpienia przez organ pomocy społecznej od postanowień programu. Stosunek nierównorzędności podmiotów uwidacznia się w sytuacji, gdy uchodźca nie wypełnia postanowień programu integracji. Zgodnie z § 1 cytowanego wyżej rozporządzenia, istnieje możliwość wstrzymania lub odmowy udzielania pomocy. Pomoc uchodźcy może być wstrzymana w przypadku: uporczywego, zawinionego niewykonywania przez uchodźcę zobo-

40 A. Modrzejewski, *op. cit.*, s. 406–407.

41 Dz.U. Nr 201, poz. 1699.

wiązań przyjętych w programie, w tym nieusprawiedliwionej nieobecności na kursach języka polskiego, przez okres do 30 dni; wykorzystywania pomocy w sposób niezgodny z celem, na jaki została przyznana – przez okres do 30 dni; upływu 30 dni pobytu uchodźcy w zakładzie opieki zdrowotnej – do czasu opuszczenia przez niego zakładu; wszczęcia przeciwko uchodźcy postępowania karnego – do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Natomiast odmowa udzielenia pomocy następuje, gdy: uchodźca, wobec którego jest kontynuowana uprzednio wstrzymana pomoc, ponownie dopuszcza się działań niezgodnych z postanowieniami programu; uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie; cudzoziemiec został pozbawiony statusu uchodźcy. Zatem powody uzasadniające wstrzymanie lub odmowę udzielenia pomocy wiążą się z osobą uchodźcy. Natomiast w razie stwierdzenia braku lub też niewystarczającego postępu w realizacji postanowień programu, strony mogą dokonywać modyfikacji programu. Uchodźca może więc „zerwać” program integracji, poprzez niewykonywanie jego zapisanych zobowiązań. Zabrakło prawnych instrumentów, które dałyby możliwość wpływu na organ pomocy społecznej w sytuacji, gdy nie wywiązuje on się z postanowień programu. Należy podkreślić, iż w trakcie realizacji programu pracownik PCPR, zwany „realizatorem programu” dokonuje okresowej oceny jego realizacji.

W praktyce, tworząc program integracyjny, należy dokładnie zbadać potrzeby i sytuację uchodźców. Pracownicy socjalni PCPR w pierwszej kolejności przeprowadzają „wywiad środowiskowy” i rozmowy z uchodźcą w celu planowania indywidualnych programów integracyjnych. Podstawowym zadaniem integracji uchodźców ze społeczeństwem polskim jest doprowadzenie do usamodzielnienia się uchodźcy. Uchodźca winien więc mieć zapewnione przede wszystkim mieszkanie, lekcje języka polskiego i pracę.

Część pracowników socjalnych pracujących z uchodźcami wymaga dodatkowego przeszkolenia. Integracja uchodźców to wciąż nowe zadanie. Podstawowe znaczenie ma znajomość języków obcych wśród pracowników socjalnych. Pomocna jest też wiedza na temat kultury w krajach pochodzenia uchodźców oraz wiedza w zakresie prawa.

Podsumowując rozważania należy podkreślić, iż w kwestii integracji uchodźców ze społeczeństwem polskim potrzebne są projekty przemyślane i długofalowe. Integracja jest procesem długotrwałym, potrzeba na nią czasu i wsparcia władz publicznych i organizacji pozarządowych. Należy wziąć pod uwagę, iż integracja zmienia nie tylko uchodźcę, ale również społeczeństwo. Konieczne staje się opracowanie odpowiednich narzędzi oceny przebiegu integracji.

Obok pomocy rządowej, uchodźcy mogą liczyć na pomoc organizacji pozarządowych. Ich rola ciągle wzrasta i stanowi ważny element uzupełniający politykę rządu wobec uchodźców. Polskie organizacje pozarządowe są zaangażowane

w tworzenie norm i popieranie ochrony praw człowieka, monitorują przestrzeganie tychże praw, podnoszą świadomość społeczną, wpływają na system edukacyjny. Ich naczelną ideą jest stanie na straży praw człowieka i działalność humanitarna, a apolityczny charakter sprawia, iż ich działania są popierane nie tylko przez organizacje rządowe, ale i rzesze obywateli polskich. Większość działań realizowanych przez organizacje pozarządowe jest podejmowane we współpracy z instytucjami rządowymi i UNHCR.⁴²

Pierwsze programy pomocy uchodźcom zapoczątkowały Polska Akcja Humanitarna i Caritas Polska, po opublikowaniu w 1992 roku przez Helsińską Fundację Praw Człowieka programu „Prawa cudzoziemców i uchodźców”. W czerwcu 1993 r. PAH zawarła pierwszą umowę z UNHCR i powstało Centrum Pomocy Uchodźcom. Dziś Centrum Pomocy Uchodźcom PAH prowadzi bardzo szeroką działalność na rzecz uchodźców. Udziela najrozmaitszych porad, wspiera uchodźców w poszukiwaniu pracy, pomaga załatwić sprawy w urzędach, rozdziela potrzebującym pomoc.

W Polsce działa coraz więcej organizacji pozarządowych pomagających uchodźcom. Do najważniejszych z nich należą: Polska Akcja Humanitarna, Caritas Polska, Polski Czerwony Krzyż, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Uchodźców w Polsce. Ponadto uchodźcom pomagają stowarzyszenia mniejszości narodowych i religijnych, jak również studenci działający w przyuczelnianych poradniach prawnych, np. na Uniwersytecie Warszawskim i Jagiellońskim.

Rola wszystkich organizacji pozarządowych w kwestii integracji uchodźców jest nie do przecenienia. Organizacje pozarządowe nie rozwiążą jednak w pełni problemu integracji – do tego potrzebne jest zaangażowanie władz publicznych. Jednakże bez wsparcia tych organizacji o integracji nie może być mowy.⁴³

4. Uwagi końcowe

W polskim prawie pomocy społecznej wyraźnie została zaakcentowana i uwzględniona sytuacja uchodźców w sferze pomocy społecznej. Uchodźcy stanowią jedyną grupę cudzoziemców, których proces integracji ze społeczeństwem polskim został szczegółowo uregulowany. Regulację prawną dotyczącą uchodźców w dziedzinie pomocy społecznej należy uznać za zadawalającą, choć wymagającą doprecyzowania. Polskie prawo pomocy społecznej zapewnia uchodźcom realizację prawa do pomocy społecznej jako publicznego prawa podmiotowego w formach i na zasadach przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej i aktach wykonawczych do ustawy.

42 J. Hryniewicz, *Uchodźcy w Polsce. Teoria a rzeczywistość*, Poznań 2005, s. 104.

43 G. Mioduszewska (red.), *Ochrona uchodźców*, Warszawa 2002, s. 183.