



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Odmowa przyznania pomocy integracyjnej – prawo i praktyka

Witold Klaus
Katarzyna Makaruk
Katarzyna Wencel
Justyna Frelak (współpraca)

BADANIA • EKSPERTYZY • REKOMENDACJE





INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej

Witold Klaus

Katarzyna Makaruk

Katarzyna Wencel

Justyna Frelak (współpraca)

**ODMOWA PRZYZNANIA POMOCY INTEGRACYJNEJ –
PRAWO I PRAKTYKA**

Warszawa 2011

Projekt został zrealizowany ze środków Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR).

Opinie i analizy przedstawione w niniejszym raporcie nie odzwierciedlają poglądów i oficjalnego stanowiska UNHCR i stanowią wyraz pracy badawczej jego autorów.

Składamy podziękowania pracownikom instytucji realizujących Indywidualne Programy Integracji, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Fundacji Instytut na rzecz Państwa Prawa za pomoc w realizacji badania.



SPIS TREŚCI:

1. WSTĘP.....	4
2. ODMOWA PRYZNANIA CUDZOZIEMCOM POMOCY W RAMACH INDYWIDUALNEGO PROGRAMU INTEGRACYJNEGO – PRAWO I PRAKTYKA.....	5
3. DANE STATYSTYCZNE UZYSKANE OD INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH IPI.....	21
4. PODSUMOWANIE I WNIOSKI.....	28
BIBLIOGRAFIA.....	31

1. WSTĘP

Osoby, które uzyskały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą mogą korzystać z Indywidualnych Programów Integracji, prowadzonych przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie lub Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej. Głównym zadaniem programów jest ułatwianie pokonywania przeszkód językowych, materialnych i społecznych w codziennym funkcjonowaniu migranta oraz łagodzenie doznań związanych ze stanem, które spowodowały przyznanie statusu uchodźcy bądź ochrony uzupełniającej¹. Indywidualny Program Integracji jest pisemną umową zawieraną pomiędzy osobą korzystającą z pomocy a Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie określającą wzajemne zobowiązania oraz sposób współdziałania, umożliwiającą integrację².

Niezależnie od zgłaszanych przez organizacje pozarządowe oraz UNHCR krytycznych uwag o IPI oraz niezadowolających wyników ewaluacji funkcjonowania tych programów³ zgodzić się należy, że jest to podstawowa forma pomocy, na którą mogą liczyć cudzoziemcy bezpośrednio po otrzymaniu ochrony w Polsce, zaś dla znaczącej części rodzin migrantów przymusowych decyduje o ich „być czy nie być”.

Potencjalni beneficjenci IPI napotykają jednak na szereg barier w dostępie do pomocy integracyjnej. Jednymi z najpoważniejszych problemów w korzystaniu ze wsparcia Indywidualnego Programu Integracji, są przekroczenie terminu złożenia wniosku o jej przyznanie (wynoszącego 60 dni od chwili otrzymania decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej) oraz odmowa udzielenia pomocy integracyjnej ze względu na skazanie wnioskodawcy prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie. Są one dostrzegane bardzo wyraźnie w codziennej pracy organizacji udzielających pomocy prawnej cudzoziemcom. Problemem jest także to, że negatywne skutki skazania obejmują nie tylko samego sprawcę, ale także całą jego rodzinę.

¹ W. Klaus, J. Frelak, *Ewaluacja funkcjonowania instytucji społecznego wsparcia m. st. Warszawy w zakresie właściwej realizacji praw przymusowych migrantów*, SIP i ISP, Warszawa 2009.

² J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*. ISP, Warszawa 2007.

³ J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska...op.cit.*, K. Wencel, *Potrzeby i zadania dla Polski w zakresie integracji obywateli państw trzecich*, „Analizy Raporty Ekspertyzy” Stowarzyszenia Interwencji Prawnej nr 2/2008, <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/ARE-208-integracja-obywateli-pa.pdf>.; por. M. Ząbek, *Funkcjonowanie i skuteczność Indywidualnych Programów Integracyjnych. Raport z badania pilotażowego*, IEiAK UW, Warszawa 2010 (badanie zrealizowane we współpracy z UNHCR i WCPR).

Celem niniejszego badania była analiza barier w dostępie do pomocy integracyjnej poprzez zebranie informacji na temat najczęstszych przyczyn odmowy wsparcia cudzoziemców w ramach Indywidualnego Programu Integracji. Raport składa się z dwóch części. Pierwsza stanowi analizę problematyki uczestnictwa w Indywidualnych Programach Integracji pod kątem interpretacji istniejącego prawa. Omówione zostały również wybrane decyzje odmowne w sprawie przyznania świadczenia integracyjnego. W kolejnym rozdziale zebrane zostały dane liczbowe dotyczące odmów udzielenia pomocy integracyjnej przez instytucje pomocy społecznej w latach 2006–2009. Zostały one uzupełnione o informacje uzyskane od pracowników socjalnych pracujących z cudzoziemcami. Niniejszy raport nie stanowi kompleksowej analizy Indywidualnych Programów Integracji.

2. ODMOWA PRYZNANIA CUDZOZIEMCOM POMOCY W RAMACH INDYWIDUALNEGO PROGRAMU INTEGRACJI – PRAWO A PRAKTYKA

2.1. Prawne odmowy udzielania cudzoziemcowi pomocy integracyjnej

Do 2008 roku prawo korzystania z pomocy, mającej na celu wspieranie procesu integracji cudzoziemców w Polsce, w ramach Indywidualnego Programu Integracyjnego (tzw. IPI), miały jedynie osoby legitymujące się statusem uchodźcy. W marcu 2008 roku wprowadzono jednak nową formę ochrony dla cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – ochronę uzupełniającą. Znowelizowano wówczas ustawę o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004r.⁴, która rozszerzyła listę podmiotów uprawnionych do otrzymywania pomocy integracyjnej, dodając nową grupę beneficjentów⁵. Spowodowało to lawinowy wzrost wniosków składanych przez osoby uprawnione do otrzymywania tych świadczeń. Od początku 2009 do połowy 2010 roku sponad 13.500 wnioskujących ochronę uzupełniającą uzyskało w sumie 2.555 osób⁶, a status uchodźcy 181 osób. Wynika z tego, że w okresie zaledwie półtora roku, prawie trzy tysiące cudzoziemców było uprawnionych do skorzystania z pomocy integracyjnej.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 64 poz. 593 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2008 r., Nr 70, poz. 416; Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2008 r., Nr 115, poz. 728 ze zm.

⁶ Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców, <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje możliwość wstrzymania lub odmowy udzielania pomocy integracyjnej. Dzieje się tak m.in. w przypadku, kiedy cudzoziemiec uporczywie, z własnej winy nie wykonuje zobowiązań przyjętych w programie, bez usprawiedliwienia nie uczestniczy w kursach języka polskiego, wykorzystuje pomoc w sposób niezgodny z celem, na jaki została przyznana lub udziela nieprawdziwych informacji o swojej sytuacji życiowej. Pomoc zostaje również wstrzymana w przypadku wszczęcia przeciwko cudzoziemcowi postępowania karnego – do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Poza tym odmowa udzielania pomocy następuje, gdy cudzoziemiec, wobec którego jest kontynuowana uprzednio wstrzymana pomoc, ponownie dopuszcza się określonych zachowań, łamiąc zasady umowy zawieranej w ramach IPI, został pozbawiony statusu uchodźcy lub cofnięto mu ochronę uzupełniającą, wreszcie – został skazany za przestępstwo umyślne. Stanowi o tym art. 95 ust. 4 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym odmowa udzielania pomocy następuje także w przypadku, gdy cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie.

Odmowa pomocy następuje także w przypadku uchybienia terminu do złożenia wniosku o jej przyznanie, tj. obecnie 60 dni od chwili otrzymania decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej. Drugi częsty przypadek przekroczenia terminu na złożenie wniosku był związany z ustawową zmianą pobytu tolerowanego na ochronę uzupełniającą. Następował on z mocy prawa w stosunku do cudzoziemców, którzy otrzymali zgodę na pobyt tolerowany przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony z dnia 18 marca 2008 r. Wówczas osoby uprawnione do otrzymania pomocy integracyjnej miały obowiązek złożyć wniosek w nieprzekraczalnym do dnia 29 sierpnia 2008 r. Po tym terminie uprawnienie to wygasło. Zgodnie z doktryną i linią orzecniczą sądów administracyjnych, oba opisane powyżej terminy na złożenie wniosku o IPI są terminami prawa materialnego i w związku z tym nie mogą zostać przywrócone w trybie art. 58 kodeksu postępowania administracyjnego, niezależnie od przyczyny opóźnienia⁷. Terminem materialnym jest bowiem okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków strony, a jego uchybienie powoduje wygaśnięcie

⁷ Por.: wyrok WSA w Warszawie z 02.12.2008 r. (sygn. VI SA/Wa 2080/08).

uprawnień o charakterze materialnym⁸. Za takie właśnie uznano uprawnienie do ubiegania się o pomoc integracyjną.

Interpretując przepisy ustawy o pomocy społecznej, należy zwrócić uwagę na logikę tego aktu prawnego, a zatem na kolejność ułożenia poszczególnych jej przepisów. Początkowe przepisy rozdziału 5 ustawy wskazują, komu i na jakich zasadach przysługuje pomoc (art. 91 i 91a). Kolejne artykuły opisują sposób udzielania pomocy oraz prawa i obowiązki jej beneficjentów (art. 92-94), natomiast końcowe przepisy rozdziału mówią o wstrzymaniu już udzielonego świadczenia. Przepisy art 91 ustawy o pomocy społecznej wymagają jedynie, by potencjalni beneficjenci pomocy posiadali określony status prawny (status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą) oraz złożyli odpowiedni wniosek we wskazanym w przepisach terminie. W tym zakresie ustawodawca nie formułuje innych ograniczeń odnośnie potencjalnych beneficjentów pomocy. Od tej zasady przewidziany jest tylko jeden wyjątek w art. 91 ust. 11 – pomoc nie przysługuje małżonkowi obywatela polskiego. Zatem skoro ustawodawca w tym miejscu nie wskazał innych wyjątków i podstaw do odmowy przyznania świadczenia, należy przyjąć, że ich po prostu nie przewidział. Taką tezę potwierdza chociażby brak jakiegokolwiek wyjaśnienia do wprowadzanych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Pragnąc bowiem zrozumieć *ratio legis* przepisu wprowadzającego możliwość wstrzymania udzielania pomocy z powodu skazania za przestępstwo popełnione umyślnie, który to po raz pierwszy pojawił się w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2000 roku⁹, należałoby sięgnąć do uzasadnienia projektu aktu prawnego. Niestety ani pierwotnie, ani przy okazji kolejnych nowelizacji nie zostało wyjaśnione, czym kierował się ustawodawca wprowadzając taką regulację.

Z powyższego wynika, że przepisy dotyczące odmowy udzielania świadczeń dotyczą tylko i wyłącznie zdarzeń, które miały miejsce w czasie trwania programu integracyjnego, a

⁸ W przeciwieństwie do terminu procesowego, za który uważa się okres do dokonania czynności procesowej. Por.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 327-328.

⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 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 (Dz. U. z 2000 r., Nr 109, poz. 1160), wydane na podstawie art. 24a ust. 6 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Kwestia ta była następnie regulowana przepisami rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom (Dz. U. z 2005 r., Nr 201, poz. 1668 i 1669), wydanego na podstawie art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a w 2008 roku przepisy te zostały przeniesione z *in extenso* rozporządzenia do ustawy (Dz. U. z 2008 r., Nr 70, poz. 416).

art. 95 ust. 4 pkt 2 nie może być czytany w oderwaniu od pozostałych postanowień tego przepisu. Logika jego budowy jest następująca: art. 95 ust. 1 mówi o powodach wstrzymania udzielania pomocy, stanowiących pewne ostrzeżenie dla jej beneficjentów, a będący jego konsekwencją art. 95 ust. 4 wskazuje przyczyny jej definitywnego zakończenia. Przyczyny te są ze sobą powiązane i pokazują pewną konsekwencję działań ustawodawcy. Artykuł 95 ust. 4 pkt 1 jest konsekwencją dalszego łamania przez cudzoziemca postanowień umowy zawieranej na realizację IPI wymienionych w art. 95 ust. 1 pkt 1-3. Z kolei art. 95 ust. 4 pkt 2 to logiczne następstwo art. 95 ust. 1 pkt 5 – skoro cudzoziemcowi wstrzymano pomoc na czas trwania postępowania karnego do czasu prawomocnego jego zakończenia, to w konsekwencji uniewinnienie, umorzenie lub skazanie za przestępstwo nieumyślne prowadzi do wznowienia IPI, natomiast prawomocne skazanie za przestępstwo popełnione umyślnie powoduje skutek wskazany w art. 95 ust. 4 pkt. 2, czyli odmowę dalszego udzielania pomocy. Wszystkie opisane powyżej sytuacje wstrzymania czy odmowy udzielenia pomocy dotyczą okresu trwania programu integracyjnego, nie odnosząc się do żadnych zdarzeń, które miały miejsce przed jego rozpoczęciem.

Na to, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do okresu trwania programu integracyjnego, wskazuje także sama wykładnia językowa powyższych przepisów. Ustawodawca używa w nich formy niedokonanej, mówiąc o odmowie „udzielania” pomocy. Widać celowo nie użył wyrazu „udzielenia”, co wskazywałoby na pewne działanie kierowane na przyszłość, ale którego konsekwencje są w przeszłości. Sformułowanie „udzielanie” jednoznacznie sugeruje działanie, które już trwało – pomoc była udzielana, ale ponieważ cudzoziemiec w międzyczasie popełnił przestępstwo i został skazany, zostaje mu odmówiona.

Aby pojąć właściwe znaczenie przepisu art. 95 ust. 4 pkt 2 można także szukać odpowiedzi w zasadach techniki prawodawczej. Zgodnie z § 55 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej¹⁰ „Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł”. W ustępie 3 tego przepisu czytamy „Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy (...)” i dalej „Podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniem wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich

¹⁰ Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908.

nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł” (§ 55 ust. 4). Analizując art. 95 jako jednostkę redakcyjną ustawy i stosując powyższe zasady techniki legislacyjnej, „oddzielna myśl” czyli możliwość odmowy przyznania świadczeń z powodu skazania za przestępstwo popełnione jeszcze przed uzyskaniem pomocy w ramach IPI, musiałaby zostać ujęta w oddzielny artykuł. Skoro jednak dyspozycja ta zapisana została jako kolejny ustęp artykułu wymieniającego sytuacje, kiedy cofa się lub odmawia udzielanej pomocy w trakcie trwania programu, uznać należy, że przepis art. 95 ust. 4 pkt 2 również dotyczy tego okresu. Interpretowanie tego jednego punktu jako sytuacji odnoszącej się do okresu sprzed udzielenia pomocy, byłoby sprzeczne z wyżej wymienionymi zasadami.

Poza tym pojawia się wątpliwość, czy art. 95 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej jest w ogóle zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie z wyrażoną w art. 2 zasadą państwa prawnego czy zasadą równości wobec prawa (32 ust. 1 Konstytucji). Art. 95 ust. 2 pkt 4 wprowadza bowiem swego rodzaju sankcję w postaci odmowy pomocy integracyjnej w przypadku skazania za przestępstwo umyślne. Mając na uwadze fakt, że skazanie w postępowaniu karnym łączy się z zastosowaniem sankcji określonej w kodeksie karnym, to odmowę przyznania określonego uprawnienia ze względu na wcześniejszą karalność należałoby uznać za ukaranie cudzoziemca po raz drugi za popełnienie przestępstwa, za które już wcześniej poniósł on odpowiedzialność. Zatem występuje tu sytuacja, że za jeden czyn jego sprawca ponosi dwa razy karę. Trudno to pogodzić z wymienionymi wyżej zasadami konstytucyjnymi.

2.2. Praktyka odmawiania pomocy integracyjnej w świetle analizy wybranych decyzji

Chcąc lepiej poznać przyczyny odmowy udzielenia pomocy integracyjnej oraz uzasadnienia formułowane przez organy administracji, zwrócono się do trzech współpracujących ze sobą w ramach wspólnego projektu organizacji pozarządowych zajmujących się udzielaniem bezpłatnej pomocy prawnej¹¹ z prośbą o nadesłanie typowych decyzji odmawiających przyznania świadczenia integracyjnego w ostatnich latach. Badaniu poddanych zostało łącznie 40 spraw z lat 2008-2010, w których zostały wydane 43 decyzje (z czego 25 decyzji z

¹¹ Były to Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa z Lublina oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej. W 2009 roku udzieliły one porad łącznie 2088 cudzoziemcom objętym ochroną międzynarodową (choć w części przypadków na pewno klienci się powtarzali, bowiem niektórzy z nich korzystają z usług kilku organizacji).

2009 roku). Większość z decyzji wydały organy I instancji – powiatowe centra pomocy rodzinie, a w trzech przypadkach także dodatkowo Samorządowe Kolegia Odwoławcze. Przeważająca część decyzji została wydana na Mazowszu – aż 36, pozostałe cztery pochodzą z województwa lubelskiego¹².

Charakteryzując wnioskodawców w analizowanych decyzjach trzeba zauważyć, że około połowa to osoby samotne (przynajmniej w treści decyzji brak jest informacji o najbliższej rodzinie wnioskodawcy). W dwóch przypadkach wniosek został złożony przez rodziców w imieniu pozostającego pod ich opieką niepełnoletniego dziecka, a w jednym rodzina wnioskodawcy nadal przebywała w procedurze o nadanie statusu uchodźcy i otrzymywała wsparcie ze strony Urzędu ds. Cudzoziemców. W związku z tym, w tych trzech sprawach wnioskiem o udzielenie pomocy była objęta jedna osoba. Osiemnaście wniosków złożono w imieniu rodzin, liczących od dwóch do ośmiu członków (średnio 4,2 osoby w rodzinie). W ośmiu przypadkach wnioskodawcą był samotny rodzic z dziećmi (średnio 3,12 osoby w rodzinie). W 28 sprawach o pomoc występował mężczyzna, w 12 – kobieta, w tym siedmiokrotnie były to matki samotnie wychowujące dzieci. Jedynie w dwóch sprawach wnioskodawca nie był obywatelem Rosji¹³.

Prawie połowa decyzji dotyczyła odmowy udzielenia pomocy w ramach IPI w związku z karalnością wnioskodawcy (18 przypadków¹⁴), w 21 sprawach odmowa wynikała z przekroczenia terminu do wniesienia wniosku, natomiast w jednym przypadku była podyktowana brakiem możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego i niemożnością skontaktowania się z wnioskodawcą¹⁵.

2.2.1. Popęlnienie przestępstwa umyślnego jako podstawa odmowy przyznania IPI

¹² Wydawane były przez różne centra pomocy rodzinie w: Legionowie, Łukowie, Nowym Dworze Mazowieckim, Piasecznie, Pruszkowie, Warszawie, Wołominie, Wyszkanie.

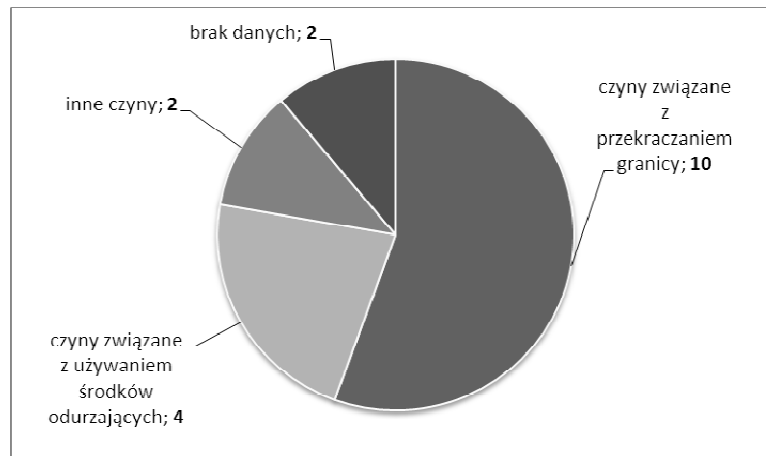
¹³ Obywatelstwo wnioskodawców można ustalić na podstawie brzmienia ich nazwisk. W większość osoby te pochodziły z północnokaukaskich republik rosyjskich, nie można jednak szczegółowo określić ich narodowości, ponieważ nie była ona wpisana w treść decyzji. Podobnie nie sposób ustalić narodowości pozostałych dwóch wnioskodawców.

¹⁴ Po odliczeniu 4 przypadków decyzji wydanych w 2010 roku, pozostałych 14 wydano w roku 2009. Analizowane decyzje w tym zakresie stanowią zatem ok. 1/3 wszystkich decyzji wydanych w 2009 roku w związku z popełnieniem przez cudzoziemca przestępstwa (por. dalej – dane z tabeli nr 5).

¹⁵ Trzeba tu podkreślić, że w tym przypadku pracownicy socjalni wykazali się wytrwałością w poszukiwaniu wnioskodawcy, przychodząc pod wskazany adres, próbując kontaktować się z cudzoziemcem telefonicznie, rozmawiając w tej sprawie także z sąsiadami oraz z dalszą rodziną.

Jeśli chodzi o odmowę udzielenia pomocy integracyjnej z powodu popełnienia przez wnioskodawcę przestępstwa umyślnego, interesujące jest to, sprawcom jakich czynów odmawiano pomocy. Czyny, które były wymieniane w analizowanych decyzjach, można podzielić na trzy grupy (szczegóły patrz rysunek nr 1).

Rysunek nr 1. Czyny popełnione przez cudzoziemców w analizowanych decyzjach w liczbach



Źródło: Obliczenia własne

Pierwsza i największa grupa z omawianych czynów to zdarzenia związane z nielegalnym przekraczaniem granicy, czyli przestępstwo z art. 264 § 2 kodeksu karnego. W przypadku tego przestępstwa karze podlega sprawca, który wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej, używając przemocy, groźby, podstępu lub we współdziałaniu z innymi osobami. W jednym przepisie penalizacji poddane zostały różne zachowania – dość poważne, jakimi są użycie przemocy czy groźby w celu przekroczenia granicy, ale także po prostu grupowe jej przejście. Oczywiście bez wglądu do akt spraw karnych cudzoziemców trudno określić, które z form zabronionych zachowań popełnili. Jednak biorąc pod uwagę doświadczenia i praktykę przekraczania granic przez osoby objęte ochroną międzynarodową, rzadko zdarza się, by dokonywali tego pojedynczo, choćby z uwagi na liczebność ich rodzin. Najczęstszy czyn, mogący mieć miejsce, który będzie wypełniał znamiona art. 264 § 2 k.k., to wyjazd z Polski w jednym samochodzie kilkuosobowej rodziny przez którąś z niestrzeżonych granic wewnątrz strefy Schengen, tj. z Niemcami, Czechami lub Słowacją.

Należy także zauważyć, że podstawowa forma przestępstwa nielegalnego przekroczenia granicy została zdekriminalizowana w 2005 roku¹⁶. Uchylony został wówczas art. 264 § 1 kodeksu karnego i wprowadzono nowy typ wykroczenia w art. 94a kodeksu wykroczeń. Strona przedmiotowa tych czynów nie uległa zmianie pomimo zmiany granic penalizacji (oba przepisy miały brzmienie: *kto wbrew przepisom przekracza granicę Rzeczypospolitej Polskiej*). Intencją ustawodawcy było zatem uchylenie poważnych konsekwencji, jakie dla dalszego życia cudzoziemców może mieć popełnienie przestępstwa, w tym przypadku w postaci nielegalnego przekroczenia granicy. Uznał on, że czyn taki nie jest na tyle poważny, by stanowił przestępstwo. W uzasadnieniu do projektu zmian przeprowadzono statystyczną analizę skazań, z której wynikała niezwykle niska liczba skazań za popełnienie tego przestępstwa. W związku z tym, że czyn taki „jest typowym naruszeniem porządku administracyjnego”, „proponowana regulacja służy racjonalizacji ścigania”¹⁷.

Zmiana ta jednak „nie przyjęła się”, a spowodowała wprowadzenie innej praktyki działań funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy zaczęli częściej sięgać do przepisu z art. 264 § 2 k.k. ignorując art. 49a k.w. Liczba wykroczeń z art. 49a jest w latach 2006-2007 niezwykle niska, wzrosła natomiast znacznie liczba kwalifikowanego przekroczenia granicy – do ponad 2300 przypadków w 2006 r. Szczegóły w tym zakresie przedstawia tabela nr 1¹⁸. W 2005 r. stwierdzono 1309 przestępstw z art. 264 § 1 k.k. (za okres od 1.01.2005 do 23.08.2005) oraz 46 czynów z art. 49a k.w. (od 24.08.2005 do 31.12.2005), zatem zgodnie z tymi danymi aż 96,6% czynów dokonane było w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy roku.

Tabela nr 1. Cudzoziemcy podejrzani o popełnienie przestępstwa związanego z nielegalnym przekraczaniem granicy w Polsce w latach 2000-2008¹⁹.

rok	Nielegalne przekroczenie granicy (art. 264 § 1 k.k. oraz art. 49a k.w. ²⁰)	Przekroczenie granicy przy użyciu przemocy, groźby lub podstęp (art. 264 § 2 k.k.)	Udział w grupie mającej ułatwić innym nielegalne przekroczenie granicy (art. 264 § 3 k.k.)
-----	--	--	--

¹⁶ Dz. U. Nr 90, poz. 757. – zmiany weszły w życie z dniem 24.08.2005 r.

¹⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, str. 21, druk sejmowy nr 3348 (Sejm IV kadencji), [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28\\$%vAllByUnid%29/430B8805C90F05EBC1256F2D0026834B/\\$file/3348.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28$%vAllByUnid%29/430B8805C90F05EBC1256F2D0026834B/$file/3348.pdf) (dostęp 13.01.2011).

¹⁸ W. Klaus, *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja, czyli o przestępczości cudzoziemców w Polsce*, „Archiwum Kryminologii” 2011, tom XXXII (w druku).

¹⁹ Dane przekazane Zakładowi Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych PAN przez Komendę Główną Straży Granicznej, Zarząd Operacyjno-Śledczy, obliczenia własne.

²⁰ Art. 264 § 1 k.k. z dniem 24 sierpnia 2005 r. został uchylony, a czyn nielegalnego przekroczenia granicy spenalizowany w art. 49a kodeksu wykroczeń.

2000	1 121	190	8
2001	719	144	34
2002	577	131	28
2003	845	258	20
2004	2 079	811	69
2005	1 355	1 714	67
2006	119	2 321	101
2007	54	1 673	69
2008	348	970	29

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych otrzymanych z Komendy Głównej Straży Granicznej

Zmianę w zakresie innego sposobu kwalifikacji tych samych czynów można zapewne interpretować swego rodzaju „przyzwyczajeniem” funkcjonariuszy i podążaniem przez nich „utartymi ścieżkami” oraz znanymi procedurami obowiązującymi przy popełnieniu przestępstwa. Zatem już samo skazywanie cudzoziemca za nielegalne przekroczenie granicy z art. 264 § 2 k.k. (przestępstwo kwalifikowane) jest dyskusyjne. Warto także pamiętać, że wjeżdżając po raz pierwszy do Polski, znaczna część cudzoziemców przekracza ją nielegalnie, gdyż tylko w ten sposób może opuścić kraj, w którym toczy się np. konflikt zbrojny lub w którym doświadcza prześladowań ze strony władz. Wobec tych osób niedopuszczalne jest wszczynanie postępowań karnych, a następnie skazywanie ich za nielegalne przekroczenie granicy²¹. Zachowanie takie stawiałoby bowiem stawiałoby pod znakiem zapytania sens przyznawania przez kraj bezpieczny, jakim jest Polska, ochrony międzynarodowej. Większość opisanych w niniejszym tekście przypadków skazań cudzoziemców prawdopodobnie dotyczy jednak nielegalnego przekroczenia przez nich polskiej granicy w drodze na zachód Europy. Po zawróceniu do Polski w ramach regulacji dublińskich wielu z nich wytaczane jest postępowanie karne za dokonanie tego czynu. Przeprowadzone badania nie pozwalają niestety stwierdzić, na jakich dowodach oparły się sądy wydając wyroki skazujące i jak

²¹ Zaznaczyć trzeba, że w niektórych przypadkach sam fakt skazania cudzoziemca, który ubiega się w Polsce o ochronę międzynarodową bądź taką ochronę już otrzymał, stanowi pogwałcenie przepisów prawa międzynarodowego, tj. art. 31 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. Będąc stroną Konwencji Genewskiej, Polska zobowiązana jest do traktowania cudzoziemców ubiegających się na jej terytorium o ochronę międzynarodową zgodnie z określonymi w niej zasadami. Zgodnie z art. 31 Konwencji państwa będące jej stronami nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na swoim terytorium na uchodźców przybywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo, pod warunkiem że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu. Cudzoziemiec, który niezwłocznie zgłasza się do polskich organów i składa wnioski o status uchodźcy, nie powinien być skazany wyrokiem sądu za przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy czy posługiwanie się fałszywym paszportem.

zostało udowodnione przekroczenie granicy, wypełniające znamiona art. 264 § 2 k.k., tj. działając w grupie lub używając przemocy, groźby bądź podstęp.

Niezależnie jednak od tego, kiedy cudzoziemcy nielegalnie przekroczyli polską granicę, należy uznać, iż praktyka stosowania i interpretacja przez organy administracyjne przepisu art. 95 ust. 4 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, prowadząca do odmowy udzielenia pomocy integracyjnej osobom, które popełniły tego rodzaju czyn zabroniony, jest niezgodna z intencjami ustawodawcy. Co więcej, wypacza ona idee międzynarodowych regulacji z zakresu prawa uchodźczego obowiązujących Polskę gdyż skutkuje pozbawieniem możliwości udziału w programach integracyjnych (które są podstawowym wsparciem w procesie integracji) znacznej części cudzoziemców poszukujących w Polsce ochrony międzynarodowej.

Druga grupa czynów, które popełnili cudzoziemcy ubiegający się o przyznanie pomocy integracyjnej, związana jest z używaniem przez nich środków odurzających. Mieści się w niej posiadanie środków odurzających lub psychotropowych w nieznacznych ilościach (art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii²²) oraz prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (art. 178a § 1 k.k.). Każdy z tych czynów wystąpił w dwóch decyzjach. Trzeba jednak zwrócić uwagę na przyczyny sięgania cudzoziemców po takie używki. Tak mówią o tym sami uchodźcy: „Piję... Często... Nie wiem, może dlatego, że to jest frustracja... Patrzysz na to wszystko, na swoje życie i pytasz sobie czy to tak... Mój problem polega na tym, że sam sobie zadaję pytanie: co ja tu robię?”²³. Z wywiadów z pracownikami ośrodków wynika, że obecnie wielu pensjonariuszy tych placówek ma problem z narkotykami lub alkoholem. Na problem funkcjonowania cudzoziemców w ośrodkach dla uchodźców i pojawiających się z tego powodu frustracji, skutkujących sięganiem po różnego rodzaju używki, zwracano od dawna uwagę w literaturze²⁴. Nie kwestionując zasadności penalizacji czynów przestępczych popełnianych

²² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r., Dz.U. Nr 179, poz. 1485.

²³ K. Gracz, *Przymusowe migracje a perspektywy wielokulturowości w Polsce*, w: A. Gutkowska (red.), *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*, Warszawa 2007, str. 178 – to cytat z wywiadu przeprowadzonego z jednym z uchodźców z Afryki.

²⁴ Por.: W. Klaus, *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja...*, *op.cit.*; H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Kraków 1998, str. 159 i nast.; M. Ząbek, S. Łodziński, *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa 2008.

przez obcokrajowców, rodzi się pytanie, czy fakt używania narkotyków powinien skutkować odmową przyznania pomocy integracyjnej²⁵?

Trzecią grupę czynów zabronionych w analizowanych decyzjach stanowi zbiór różnych przestępstw. Pierwsze z nich to czyn z art. 270 § 1 k.k. – popełnienie fałszerstwa i używanie fałszywych dokumentów. Znow, bez akt sprawy trudno bardziej szczegółowo opisać sam czyn, który został popełniony, ale niewykluczone, że chodzi tu o używanie fałszywego paszportu. Warto zauważyć, iż jest to jedno z tych zachowań, które często występują wśród cudzoziemców szukających ochrony i uciekających przed władzami swojego państwa. Drugi czyn to udział w zorganizowanej grupie albo związku, mającym na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (art. 258 § 1 k.k.). To poważny czyn, jednak z opisu sprawy zamieszczonym w treści decyzji wynika, że wobec cudzoziemca zastosowano umieszczenie w areszcie tymczasowym jedynie przez pewien okres, a potem został on z aresztu zwolniony. Może to oznaczać, że w praktyce czyn ten nie był na tyle poważny, jak sugerowałby to przepis art. 258 § 1 k.k. Przykładem takiego czynu jest także współdziałanie przynajmniej z dwoma innymi osobami, które ma na celu popełnienie przestępstwa, np. pomoc w nielegalnym przekroczeniu granicy.

Warto zwrócić uwagę, że praktyka ustalania faktu popełnienia przestępstwa umyślnego przez cudzoziemca wnioskującego o przyznanie pomocy integracyjnej i początek odmawiania przyznania tego świadczenia w przypadku jego potwierdzenia rozpoczęła się w 2009 roku. Wcześniej działania takie nie były podejmowane, pomimo obowiązywania tych samych przepisów praktycznie od 2000 roku²⁶. Do ich prowadzenia zmusza pracowników socjalnych interpretacja wydana dnia 10 grudnia 2009 roku przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (sygn. DPS-II-074/89(2)/5741/JŁ/09) na zapytanie Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego²⁷. Z jej treści wynika, że fakt popełnienia przestępstwa przez wnioskodawcę pracownik socjalny powinien ustalić w trakcie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Taki sposób ustalenia w analizowanych decyzjach miał miejsce trzykrotnie. Pracownik socjalny po uzyskaniu informacji o możliwości skazania, kontaktował

²⁵ Problem niezasadności karania za posiadanie niewielkiej ilości narkotyków pokazują autorzy publikacji: E. Kuźmicz, Z. Mielecka-Kubień, D. Wiszejko-Wierzbička (red.), *Karanie za posiadanie. Artykuł 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – koszty, czas, opinie*, Warszawa 2009.

²⁶ Wcześniej znajdowały się one we wskazanych powyżej rozporządzeniach Ministra Pracy.

²⁷ Dostępne na stronie Ministerstwa:

http://www.mpips.gov.pl/_download.php?f=userfiles%2Ffile%2FDepartament+Pomocy+Spolecznej%2Fcudzoziemcy+uchodzczy%2FpismoMPIPSdoMUW.pdf, (dostęp 12.01.2011 r.)

się w dalszej kolejności bezpośrednio z odpowiednim sądem rejonowym lub prokuraturą w celu potwierdzenia tych informacji. W pozostałych przypadkach regułą było występowanie właściwego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie do Krajowego Rejestru Karnego z zapytaniem o karalność²⁸. Wygląda na to, iż jest to standardowa procedura w przypadku wszystkich wnioskodawców. Tak postępowali w zasadzie wszystkie centra znajdujące się na Mazowszu²⁹, z jednym tylko wyjątkiem.

Bezspornie cudzoziemiec ma obowiązek stosować się do zasad prawnych obowiązujących w Polsce, a za ich złamanie powinien ponosić odpowiedzialność. Jednakże należy się zastanowić, czy fakt popełnienia każdego przestępstwa powinien grozić takimi samymi konsekwencjami? Co w przypadku popełnienia przestępstwa jeszcze przed uzyskaniem w Polsce ochrony międzynarodowej? Czy popełnienie czynu zabronionego w postaci nielegalnego przekroczenia granicy, uzależnienie i używanie narkotyków czy jazda pod wpływem alkoholu stanowią na tyle poważne naruszenia porządku publicznego, by miały automatycznie przekreślać szansę cudzoziemca w przyszłości na otrzymanie pomocy w jego integracji ze społeczeństwem polskim? A przypomnieć należy, iż z badań wynika, że to są rodzaje czynów najczęściej popełnianych przez cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową w Polsce³⁰.

Należy się również zastanowić, jakie jest *ratio legis* odmowy pomocy integracyjnej osobom skazanym? Sama ustawa o pomocy społecznej w art. 7 pkt 12 wśród różnych grup, które powinny zostać objęte szczególnym wsparciem, wymienia także osoby, które mają trudności z przystosowaniem się do życia po opuszczeniu zakładu karnego. Rodzi się zatem pytanie, dlaczego pomocy odmawia się osobom, których czyny były mniej poważne, bowiem wyrokiem sądu zostały skazane przeważnie na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (w dziewięciu przypadkach³¹). Ważna pozostaje także kwestia,

²⁸ Z wywiadu z pracownikiem socjalnym jednego z centrów pomocy rodzinie wynika, że mieli przypadek, w którym zwrócili się z wnioskiem do Krajowego Rejestru Karnego (KRK) w sprawie dwóch osób skazanych w jednej sprawie. Tymczasem informacja w KRK była tylko o jednym z nich, a drugi nie figurował jako osoba karana. To szerszy i inny problem funkcjonowania KRK, bowiem informacje w nim są zamieszczane czasem z dużym opóźnieniem, a część sądów po prostu ich nie przesyła do tego rejestru.

²⁹ Z treści decyzji (np. nr 1) wynika, że jednym z wymagań Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego przy akceptacji projektu programu integracyjnego (zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej) jest dołączenie do niego informacji z Krajowego Rejestru Sądowego.

³⁰ W. Klaus, *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja...*, op. cit.

³¹ W pozostałych sprawach brak było informacji o wymierzonej karze (4 przypadki), sprawa była w toku (2 przypadki), bądź też wymierzone były inne kary, najczęściej łagodniejsze – grzywna czy zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych (3 przypadki).

co dalej ma zrobić osoba i jej rodzina, które zostały pozbawione prawa do pomocy integracyjnej? Czy polityka taka nie spycha ich do działania w szarej strefie lub rozpoczęcia kariery przestępczej³².

2.2.2. Obejmowanie skutkami odmownych decyzji całej rodziny wnioskodawcy

Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że praktyka stosowania art. 95 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej wprowadza rodzaj odpowiedzialności zbiorowej, ponieważ w przypadku popełnienia przestępstwa umyślnego przez wnioskodawcę, pomocy integracyjnej automatycznie odmawia się także członkom jego rodziny, którzy nie byli karani. Tak było we wszystkich analizowanych decyzjach. Wyrok ciążyący na wnioskodawcy i negatywne konsekwencje z nim związane, były automatycznie rozciągane na wszystkie osoby objęte wnioskiem o program integracyjny.

Ideą naczelną programu integracyjnego, wskazaną już w samej jego nazwie, jest indywidualizacja podejścia do obcokrajowca. W treści przepisów rozdziału 5 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca używa sformułowania „cudzoziemiec”, a nie „wnioskodawca” opisując należne mu prawa i obowiązki. Dotyczą one zatem wszystkich osób, które realizują program. Sformułowanie art. 91 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej jasno precyzuje, że to rodzina ma złożyć wniosek. Przepis ten nie dopuszcza zatem złożenia oddzielnych wniosków przez różnych członków rodziny. Z drugiej jednak strony prawa strony w postępowaniu przysługują zarówno wnioskodawcy, jak i członkom jego rodziny (oczywiście niepełnoletnie dzieci są reprezentowane przez rodziców). Wynika to wprost z art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego, który stwierdza, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie³³.

³² Skutki braku odpowiedniej integracji można obserwować chociażby na przykładzie mniejszości tureckiej w Holandii, której przedstawiciele są sprawcami przestępstw kilkakrotnie częściej niż Holendrzy. Możemy tu mieć do czynienia zarówno z pewnym przystosowaniem holenderskich Turków do takiej działalności, ale równie dobrze z przykładem naznaczenia jej członków przez społeczeństwo – zwiększenia kontroli tej grupy oraz chęci częstszego karania jej przedstawicieli, por.: M. Korzewski, *O tolerancji w społeczeństwie i prawie holenderskim*, „Nomos”, Kraków 2005, str. 224.

³³ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1998, str. 215 i nast. Należy także podkreślić, że wspólny wniosek w postępowaniu o udzielenie pomocy integracyjnej ma zupełnie inną konstrukcję, niż wspólny wniosek w przypadku postępowania o nadanie statusu uchodźcy, w oryginalnej wersji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1176). W tym przypadku w art. 17 ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP przewidywał wprost, że stroną w postępowaniu jest wnioskodawca. Powodowało to rozbieżności

Przyjmując na chwilę punkt widzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, że pomoc integracyjna nie przysługuje żadnej osobie, która została skazana za przestępstwo umyślne na terytorium RP, należy podkreślić, iż brak jest podstaw, by w decyzji nie zawrzeć oddzielnych uprawnień dla wnioskodawcy, pozbawiając go pomocy, a pozostałym członkom jego rodziny pomocy tej udzielić. Wówczas oczywiście zapytanie o karalność powinno być wysyłane wobec wszystkich członków rodziny, w tym małżonka³⁴. Warto bowiem pamiętać, iż rodzinie wnioskodawcy przysługuje prawo do pomocy integracyjnej, wypływające z samego faktu posiadania odpowiedniej formy ochrony międzynarodowej, i uprawnienia tego nie można ograniczać z powodu karalności któregośkolwiek z pozostałych członków jego rodziny. Nie sposób więc zgodzić się z uzasadnieniem jednego z Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (decyzja 13b, sygn. KO A/2213/Op/10), które stwierdza, że „wniosek cudzoziemca obejmujący jego rodzinę powinien być rozpoznany łącznie, a zaistnienie negatywnych przesłanek do przyznania pomocy uniemożliwia jej udzielenie”. Takie sformułowanie powinno mieć zastosowanie jedynie do wnioskodawcy. Rozpoznanie łącznie nie oznacza także wydania jednego wspólnego rozstrzygnięcia wobec wszystkich stron postępowania – w każdym przypadku powinno się rozpatrywać sprawę indywidualnie wobec każdego z członków rodziny.

Nie sposób zgodzić się także z decyzją jednego z powiatowych centrów (decyzja nr 19), która stwierdza, iż: „w przypadku kilkumiesięcznego dziecka nie można mówić o integracji. Niemowlak nie jest w stanie skorzystać ani z kursów języka polskiego ani z innych form pomocy oferowanych w ramach IPI.” A przecież art. 92 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wymienia tylko przykładowe formy wsparcia integracyjnego (o czym świadczy punkt 6, mówiący o „innych działaniach wspierających proces integracji”). Takimi działaniami może być poradnictwo w zakresie wychowania czy opieki nad dzieckiem, umieszczenie go w żłobku etc. Poza tym jedną z form wsparcia jest wsparcie finansowe. Z literatury naukowej wynika, że proces rozwoju dziecka w początkowej fazie dzieciństwa wpływa potem na jego całe życie, a więc także na późniejszą edukację czyli integrację ze społeczeństwem. Stąd

interpretacyjne, czy przepis ten wyłącza stosowanie art. 28 k.p.a. czy też nie (por. J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2006, str. 440-442). W przypadku ustawy o pomocy społecznej brak jest takich przepisów, więc nie można mieć żadnych wątpliwości, że wszystkie osoby objęte wnioskiem są stronami postępowania.

³⁴ Chodzi o osoby, które mogą zostać ukarane, a więc zgodnie z przepisami art. 10 § 2 k.k. także nieletni, którzy popełnili jedno z wymienionych w tym przepisie najpoważniejszych przestępstw po ukończeniu 15 roku życia.

niezwykle ważne jest wsparcie w tym okresie, właściwe odżywianie etc. Zapewniają to m.in. środki z programu integracyjnego.

W obowiązującym w Polsce systemie prawnym nie można wymierzyć zbiorowej kary wszystkim członkom rodziny osoby skazanej, bez indywidualnego rozpatrzenia sytuacji każdej osoby. Polskie prawo tego typu odpowiedzialności nie przewiduje. Tymczasem taka praktyka urzędów jest zastosowaniem reguł odpowiedzialności zbiorowej, niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym. Jest to sprzeczne przede wszystkim z art. 2 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, z których wyływa zakaz stosowania odpowiedzialności zbiorowej. Unormowanie takie jest ponadto niezgodne z art. 7 Konstytucji – zasadą legalizmu oraz art. 32 Konstytucji – zasadą równości. Praktyka taka narusza także konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, z której wynika zakaz tworzenia przepisów rażąco niesprawiedliwych. Poza tym kreując odpowiedzialność zbiorową całej rodziny cudzoziemca, neguje się tym samym ich podmiotowość prawną jako osób fizycznych, którzy przy rozstrzygnięciu o swoich prawach i zobowiązaniach, mają prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy przez niezależny, bezstronny oraz niezawisły sąd. Jest to uprawnienie należące do uniwersalnych gwarancji bezpieczeństwa prawnego jednostki, przewidzianej m.in. w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie można bowiem karać bez zapewnienia gwarancji proceduralnych, a przecież obejmowanie członków rodziny odmową z powodu skazania za przestępstwo wyłącznie jednej osoby, jest pozbawieniem tych osób takich gwarancji i niejako orzeczeniem o ich zbiorowej winie.

Podkreślić także należy, iż brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia dla sytuacji, w której rodzina cudzoziemca–sprawcy przestępstwa umyślnego, miałaby nie być objęta programem integracyjnym, zatem miano by jej odmawiać prawa do integracji w Polsce. Warto na marginesie dodać, że w niedługim czasie problem ten będzie rozstrzygany przez Naczelny Sąd Administracyjny – skarga przygotowana przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej została złożona we wrześniu 2010 r.

2.2.3. Przekroczenie ustawowego terminu na złożenie wniosku

Bardzo częstym powodem odmowy udzielenia pomocy integracyjnej jest przekroczenie terminu do złożenia wniosku. Wśród badanych decyzji było 21 takich przypadków. Najkrótszy termin opóźnienia wynosił 8 dni, najdłuższy 395 (średnia to 95 dni). Decyzje te można podzielić na dwie grupy. Pierwsza, to niedochowanie terminu złożenia wniosku po przekształceniu dawnego pobytu tolerowanego w ochronę uzupełniającą. Jak wspominaliśmy, ustawodawca w nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP uznał, że nowi beneficjenci pomocy integracyjnej mogą składać wnioski w tej sprawie w nieprzekraczalnym terminie do 29 sierpnia 2008 roku, tj. w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie przepisów noweli. Po jego upływie wygasa ich uprawnienie do korzystania z programu integracyjnego. Spośród badanych spraw aż 13 dotyczyło przekroczenia tego terminu (najkrótsze opóźnienie wyniosło 25 dni, najdłuższe 395, średnio 115 dni).

Warto zadać sobie pytanie, jaki był cel wprowadzenia zawilego terminu uprawniającego do złożenia wniosku? W uzasadnieniu nowelizacji nie znajdujemy takiego wyjaśnienia. Wydaje się, że taka konstrukcja tego przepisu była błędna. Nie wiadomo, dlaczego założono, że potencjalni beneficjenci wprowadzanych przepisów uzyskają informacje o przyznanych im nowych uprawnieniach w ciągu trzech miesięcy od ich wejścia w życie. Powstaje pytanie, skąd w zasadzie mieliby czerpać te informacje? Ponadto z analizy decyzji i opisu sytuacji osób ubiegających się o wsparcie, które złożyły wniosek po terminie, wynika, że pomoc była im niezwykle potrzebna. Problemem, jaki widać w treści decyzji, był także sposób doręczania decyzji o przyznaniu pobytu tolerowanego. Wielu cudzoziemców nie знаło daty ich otrzymania i potrzebne było prowadzenie przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie postępowania dowodowego we współpracy z Urzędem ds. Cudzoziemców, by ustalić datę doręczenia.

W jednej z analizowanych decyzji (nr 33), cudzoziemka odebrała decyzję przyznającą jej pobyt tolerowany 12 sierpnia 2008 roku. Wniosek o udzielenie pomocy integracyjnej złożyła we właściwym Powiatowym Centrum 29 września 2008 roku, a więc zachowując termin 60 dni przewidziany w ustawie o pomocy społecznej. Tymczasem okazało się, że ponieważ decyzja w jej sprawie (wydana 14 lutego 2008 roku) była decyzją przyznającą „jeszcze” pobyt tolerowany, a nie „już” ochronę uzupełniającą, choć forma ochrony jej przyznana z mocy prawa przekształciła się z jednej formy w drugą, to faktyczny okres na złożenie wniosku o pomoc integracyjną wynosił raptem 17 dni! Niestety, odpowiedzialność

za całe zamieszanie ustawowe poniosła cudzoziemka, która nie była przecież w stanie rozróżnić obu form ochrony i zmian ustawowych w tym zakresie (na marginesie można się zastanawiać, dlaczego doręczenie decyzji w ramach jednego urzędu osobie pozostającej pod jego opieką, trwało aż pół roku)³⁵.

Ciekawe jest także przyjrzenie się argumentacji organów informujących o przekroczeniu terminu. Są w tym zakresie bowiem rozbieżności – także w ramach jednego Centrum i wśród decyzji wydanych w jednym czasie – w 2008 i 2009 roku. W niektórych decyzjach organ wprost wskazuje na naruszenie terminu prawa materialnego i wygaśnięcie uprawnienia do pomocy (sześć przypadków), natomiast w innych mówi o przekroczeniu terminu i niezłożeniu wniosku o jego przywrócenie lub nie uwzględnia wniosku o przywrócenie terminu z uwagi na słabe podstawy (osiem przypadków)³⁶.

Analizie poddano także dziewięć przypadków niedotrzymania 60-dniowego terminu na złożenie wniosku. Czas jego przekroczenia jest zdecydowanie niższy i wynosi od 8 do 136 dni (średnio 58, w dwóch przypadkach nie dało się ustalić liczby dni).

3. DANE STATYSTYCZNE UZYSKANE OD INSTYTUCJI REALIZUJĄCYCH IPI

Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w latach 2006-2009 objętych pomocą integracyjną było ogółem 1241 rodzin. Należy pamiętać, że pomoc udzielana jest nie tylko cudzoziemcowi o nią wnioskującemu, ale także jego małoletnim dzieciom oraz współmałżonkowi pod warunkiem, że posiadają oni status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Oznacza to, że na przestrzeni czterech lat, aż 3414 osób realizowało IPI. Największa liczba programów przyznana została w roku 2008. Wtedy to aż 677 rodzin (1754 osób) otrzymywało wsparcie integracyjne³⁷. Tabela nr 2 przedstawia szczegółowo dane dotyczące liczby realizowanych świadczeń w latach 2006-2009.

³⁵ Z praktyki Stowarzyszenia Interwencji Prawnej można podać też inny, zupełnie już kuriozalny przypadek, gdy decyzja o nadaniu pobytu tolerowanego została skutecznie doręczona stronie 30.08.2008 roku. Zatem bez swojej winy została ona pozbawiona możliwości uczestniczenia w programie integracyjnym, bowiem nie mogła złożyć stosownego wniosku bez posiadania prawomocnej decyzji w swojej sprawie. W jednej z analizowanych decyzji (nr 33) cudzoziemka odebrała decyzję przyznającą jej pobyt tolerowany 12.08.2008 roku. Wniosek o udzielenie pomocy

³⁶ W pozostałych sprawach organ nie odnosił się do kwestii możliwości przywrócenia terminu, tylko stwierdzał jego przekroczenie.

³⁷ Ta duża liczba wynika z objęcia w 2008 roku prawem do pomocy integracyjnej także osób, które wcześniej otrzymały pobyt tolerowany i obowiązkiem wystąpienia z wnioskiem o IPI do 29.08.2008 roku, o czym piszemy wyżej.

Tabela nr 2. Liczba rodzin oraz osób w rodzinach objętych świadczeniem IPI w latach 2006-2009.

województwo	2006		2007		2008		2009		2006-2009	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
dolnośląskie	1	5	3	7	0	0	2	4	6	16
Kujawsko-pomorskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lubelskie	10	36	18	55	56	183	4	11	88	285
Lubuskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Łódzkie	2	12	1	7	2	4	3	8	8	31
małopolskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
mazowieckie	167	490	149	446	442	1103	76	169	834	2208
Opolskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
podkarpackie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Podlaskie	50	159	37	120	159	415	13	39	259	733
pomorskie	0	0	1	2	0	0	1	8	2	10
Śląskie	0	0	0	0	5	23	9	43	14	66
świętokrzyskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
warmińsko-mazurskie	0	0	1	1	3	3	0	0	4	4
wielkopolskie	0	0	0	0	5	7	2	4	7	11
zachodniopomorskie	3	7	1	2	5	16	10	25	19	50
RAZEM	233	709	211	640	677	1754	120	311	1241	3414

Źródło: Informacje otrzymane z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

3.1. Przyczyny odmowy przyznania pomocy w ramach IPI

W celu określenia liczby osób wnioskujących o pomoc integracyjną oraz liczby odrzucanych wniosków³⁸, do ponad 50 instytucji pomocy społecznej (Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Miejskich Ośrodków Pomocy Rodzinie) rozesłane zostało pismo z prośbą o udostępnienie danych statystycznych dotyczących realizacji programu w latach 2006-2009. Podczas zbierania materiału badawczego, wśród niektórych instytucji realizujących IPI pojawił się problem z kwalifikacją pewnych przypadków. Okazało się również, że wnioski odrzucane w danym roku kalendarzowym mogły zostać złożone w roku poprzednim. Inna kwestia to przekazywanie przez instytucje pomocy społecznej między sobą wniosków o IPI. Zdarzają się bowiem sytuacje, że cudzoziemiec składa wniosek o pomoc integracyjną w jednej instytucji, a w międzyczasie zmienia miejsce zamieszkania. Wtedy jego wniosek

³⁸ Ze względu na skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie czy uchybienia terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy integracyjnej.

przekazywany jest do instytucji właściwej w nowym miejscu zamieszkania. Istnieje niebezpieczeństwo, że taki stan rzeczy może wpłynąć na uzyskane dane.

Po uzyskaniu danych statystycznych, jako ich uzupełnienie, przeprowadzone zostały cztery wywiady z pracownikami instytucji pomocy społecznej odpowiedzialnymi za rozpatrywanie wniosków o przyznanie wsparcia integracyjnego. W trakcie wywiadów zostały poruszone zagadnienia takie jak: najczęstsze przyczyny odrzucania wniosków, problemy pojawiające się podczas rozpatrywania wniosków, tendencje obserwowane w ostatnich latach.

Jak wskazują zebrane przez nas dane (tabela nr 3), w latach 2006-2009 do Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Ośrodków Pomocy Społecznej wpłynęły 2153 wnioski o wsparcie w ramach IPI. Oznacza to, że 5966 osób starało się o przyznanie pomocy integracyjnej. Negatywnie rozpatrzonych zostało około 17% wszystkich wniosków.

Tabela nr 3. Liczba wniosków o udział w IPI oraz liczba odrzuconych wniosków w podziale na rodziny i osoby³⁹.

Rok	Liczba wniosków o udział w IPI (w podziale na rodziny)	Liczba odrzuconych wniosków (w podziale na rodziny)	Liczba wniosków o udział w IPI (w podziale na osoby)	Liczba odrzuconych wniosków (w podziale na osoby)
2006	132	4	397	12
2007	104	18	308	43
2008	805	73	2088	160
2009	1112	264	3173	575
Razem	2153	359	5966	790

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z PCPR-ów oraz OPS-ów.

Jak już zostało wspomniane, złożenie przez cudzoziemca wniosku o IPI po upływie 60 dni⁴⁰ (lub 90 dni w 2008 r., tj. do dnia 29 sierpnia 2008 r.) od doręczenia mu decyzji o uzyskaniu statusu uchodźcy lub przyznania ochrony uzupełniającej na terenie RP oraz odmowa udzielenia pomocy w związku ze skazaniem cudzoziemca prawomocnym wyrokiem sądu to dwie najczęstsze przyczyny odrzucania wniosków o IPI, na których koncentruje się nasze badanie. W obu przypadkach widoczny jest wzrost ich występowania. Według

³⁹ Tabela nie zawiera danych z PCPR Wołomin, bowiem nie zostały nam one nadesłane.

⁴⁰ Należy przypomnieć, że sześćdziesięciodniowy termin na złożenie wniosku o przyznanie pomocy obowiązuje od 20 lipca 2007 roku. Wcześniej, od 2004 roku cudzoziemiec miał 14 dni na dokonanie tej czynności, a pomiędzy 2001 a 2004 – 30 dni. Ponadto w 2008 roku, w chwili objęcia pomocą integracyjną osób z pobytem tolerowanym, ustawodawca ustalił dla nich termin 90 dni na złożenie wniosku o przyznanie pomocy integracyjnej, o czym pisaliśmy powyżej.

zebranych przez nas danych, w 2006 roku nie występowały odmowy przyznania IPI ze względu na przekroczenie terminu składania wniosku, natomiast w 2009 roku stanowiły one już 16% wszystkich negatywnych decyzji. Tabela nr 4 prezentuje procentowy oraz liczbowy rozkład wyżej wymienionych przyczyn odrzucenia wniosków o udział IPI w latach 2006-2009.

Tabela nr 4. Przyczyny odrzucenia wniosków o udział w IPI w procentach oraz liczbach w latach 2006-2009⁴¹.

Rok	Przyczyny odrzucenia wniosków w % oraz liczbach			
	Złożenie przez cudzoziemca wniosku o IPI po upływie 60 dni od doręczenia mu decyzji o uzyskaniu statusu uchodźcy/przyznania ochrony uzupełniającej na terenie RP;		Odmowy udzielenia pomocy w związku ze skazaniem cudzoziemca prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie (art. 95 ust. 4 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej).	
2006	0%	0	0%	0
2007	11%	2	11%	2
2008	14%	10	8%	6
2009	16%	41	17%	44
Razem	15%	53	14%	52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z PCPR-ów oraz OPS-ów.

Zdaniem pracowników instytucji pomocy społecznej rozpatrujących wnioski, z którymi przeprowadziliśmy wywiady cudzoziemcy posiadają dostateczną wiedzę na temat zasad uczestnictwa w IPI⁴². Otrzymują oni pisemną informację dotyczącą swoich obowiązków i praw, a więc między innymi na temat możliwości ubiegania się o pomoc integracyjną. Zdarza się jednak, że wnioskodawcy zmieniają adres zamieszkania nie informując o tym odpowiednich urzędów lub w czasie oczekiwania na decyzję opuszczają na jakiś czas miejsce zamieszkania. Po upływie dwóch tygodni decyzja zgodnie z prawem zostaje uznana za skutecznie doręczoną, chociaż adresat przesyłki mógł jej nigdy nie odebrać. Jednakże, jak twierdzi jeden z pracowników PCPR, wśród cudzoziemców informacje rozchodzą się bardzo szybko za pomocą tak zwanej „poczty pantoflowej”. Pracownicy instytucji pomocy społecznej w przeprowadzonych wywiadach za krzywdzący uważali fakt, iż cudzoziemiec, przekroczywszy nie ze swojej winy termin 60 dni na złożenie wniosku, nie ma prawa do otrzymania pomocy integracyjnej.

⁴¹ Tabela nie zawiera danych z PCPR Wołomin.

⁴² Choć informacjom tym przeczą przeprowadzone badania – por. M. Pawlak, N. Ryabinska, *Dlaczego uchodźcy „nie chcą” się integrować w Polsce? Ocena skuteczności programów integracyjnych z punktu widzenia uchodźców*, w: Frelak J., Klaus W., Wiśniewski J. (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, str. 124-129.

Jak już było wspomniane, w 2008 roku nastąpił gwałtowny wzrost składanych wniosków. Był on spowodowany zmianą formy ochrony międzynarodowej części cudzoziemców z pobytu tolerowanego na ochronę uzupełniającą. Zmiana ta umożliwiła im ubieganie się o wsparcie integracyjne. Osoby te miały 90 dni od wejścia w życie ustawy⁴³ na złożenie wniosku w tej sprawie (termin ten upłynął 29 sierpnia 2008 roku). Wiele osób nie zdołało dopełnić formalności w terminie. Jeden z respondentów przyznaje, że osoby, którym przysługiwało prawo ubiegania się o IPI, nie były dosyć dobrze poinformowane o zasadach starania się o wsparcie.

Podobnie, jak w przypadku przekroczenia terminu dopełnienia formalności związanych z wnioskiem o IPI, nastąpił wyraźny wzrost liczby odmów udzielenia pomocy w związku ze skazaniem cudzoziemca prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie. W ciągu czterech lat przyczyna ta stanowiła 14% odrzuceń wniosków o IPI. Według informacji uzyskanych od pracowników instytucji pomocy społecznej, najczęstsze przypadki łamania prawa przez cudzoziemców to nielegalne grupowe przekraczanie granicy (co koresponduje z powyżej przedstawionymi wynikami badań decyzji). Pracownicy instytucji pomocy społecznej postrzegają to przestępstwo jako mało szkodliwe, twierdząc dodatkowo, że cudzoziemcy nie zawsze zdają sobie sprawę z potencjalnych konsekwencji swojego czynu. Przestępstwa wymieniane rzadziej przez badanych to: kradzieże, handel narkotykami, przemyt ludzi czy jazda samochodem pod wpływem alkoholu. Zdaniem naszych respondentów takie postępowanie jest wyjątkowo krzywdzące dla cudzoziemców, ponieważ składając wniosek w imieniu całej rodziny osoba, która popełniła przestępstwo, nieświadomie skazuje ją na brak możliwości ubiegania się o pomoc w ramach IPI.

Informacje na temat skazania cudzoziemca prawomocnym wyrokiem sądu instytucje pomocy społecznej uzyskują wysyłając zapytanie do Krajowego Rejestru Karnego w trakcie rozpatrywania wniosku o udzielenie pomocy w ramach IPI. Jednakże, jak pokazało nasze badanie, nie we wszystkich województwach instytucje pomocy społecznej kierują do Krajowego Rejestru Karnego takie zapytania. Według informacji uzyskanych podczas wywiadów, w niektórych województwach instytucje pomocy społecznej swoją wiedzę na temat karalności osób ubiegających się o wsparcie opierają na oświadczeniach cudzoziemców. Znikomą liczbę odrzucanych wniosków w niektórych województwach (np. w

⁴³ art.20 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2008 roku, Nr 70, poz. 416.

województwie śląskim) można tłumaczyć wg respondentów m.in. brakiem obowiązku wysyłania zapytania do Krajowego Rejestru Karnego. Inną przyczyną tego zjawiska wynika prawdopodobnie z małej dociekliwości pracowników socjalnych rozpatrujących wnioski.

Jeżeli instytucja otrzyma informację zwrotną o popełnieniu przestępstwa przez cudzoziemca, starającego się o wsparcie w ramach IPI, odmową udzielenia pomocy objęta zostaje także rodzina cudzoziemca (choć członkowie rodziny nie popełnili przestępstwa). W takiej sytuacji cała rodzina automatycznie traci prawo do otrzymania pomocy integracyjnej. Ponadto jeden z naszych rozmówców zauważył, że procedura kierowania zapytania do Krajowego Rejestru Karnego w wielu przypadkach niepotrzebnie wydłuża proces rozpatrywania sprawy.

Według zebranych informacji wniosek odrzucany jest także wtedy, gdy rodzina, która ukończyła program stara się o przyznanie IPI w imieniu nowonarodzonego dziecka. Dziecku może zostać przyznana pomoc integracyjna pod warunkiem, że ukończyło ono 13 rok życia, bowiem urzędnicy uznają, że małe dziecko nie może samodzielnie „realizować” programu (szerzej na ten temat w rozdziale 2). Decyzje odmowne zgodnie z przepisami (art. 91 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej) otrzymują również cudzoziemcy, których małżonkowie posiadają polskie obywatelstwo. Nawet, gdy osoby znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, nie przysługuje im wsparcie finansowe ani żadne inne benefity z programu, choćby nauka języka polskiego (która, zdaniem respondentów, byłaby w wielu przypadkach bardzo przydatna). Do kategorii odrzucanych wniosków instytucje pomocy społecznej kwalifikują również te sprawy, w których cudzoziemiec po złożeniu pisma nigdy więcej nie pojawia się w instytucji pomocy społecznej. Spowodowane jest to w większości przypadków opuszczaniem przez cudzoziemców terytorium Polski.

3.2. Przyczyny wstrzymania pomocy w ramach IPI

Z danych statystycznych z lat 2006-2009 wynika, że obok odmowy przyznania IPI, równie istotnym problemem jest jego przerwanie. Częstą praktyką wśród cudzoziemców jest wyjazd do innego kraju w trakcie trwania programu, co wiąże się także ze wstrzymaniem pomocy. Program zostaje przerwany również wtedy, gdy cudzoziemiec nie spełnia obowiązku kontaktu dwa razy w miesiącu z wyznaczonym pracownikiem instytucji pomocy społecznej. Nierzadko cudzoziemcy decydują się na podjęcie pracy zarobkowej, która uniemożliwia im uczęszczanie na zajęcia z języka polskiego. Jednak w wywiadach sami pracownicy socjalni

przyznają, że nie zawsze wyciągają z tego powodu konsekwencje, ponieważ wiedzą, że posiadanie pracy jest bardzo ważne dla cudzoziemców i niejednokrotnie pomaga w praktycznej nauce języka polskiego. Instytucje pomocy społecznej jako powszechny powód przerwania udzielania wsparcia wskazują, iż cudzoziemcy po uprzednim wstrzymaniu pomocy ponownie nie spełniają przyjętych w programie zobowiązań (art. 95 ust. 4 pkt. 1 ustawy o pomocy społecznej). Z roku na rok możemy obserwować wzrost liczby takich przypadków.

Tabela nr 5. Odmowy udzielenia pomocy w związku ze skazaniem cudzoziemca za przestępstwo popełnione umyślnie⁴⁴.

rok	Liczba przypadków, w których przestępstwo zostało popełnione przez cudzoziemca w trakcie trwania IPI	Liczba przypadków, w których przestępstwo zostało popełnione przez cudzoziemca przed złożeniem wniosku o IPI	Liczba przypadków, w których cudzoziemcowi wstrzymano udzielenie pomocy na podstawie art. 95 ust. 1 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej.
2006	0	0	1
2007	0	2	0
2008	3	3	1
2009	10	37	6
razem	13	42	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z PCPR-ów oraz OPS-ów.

Powodem, dla którego zgodnie z prawem powinna zostać wstrzymana pomoc integracyjna, jest fakt wszczęcia i prowadzenia przeciwko cudzoziemcowi postępowania karnego. Konsekwencją wstrzymania pomocy jest odmowa jej udzielania w przypadku, kiedy skazano cudzoziemca prawomocnym wyrokiem sądu w trakcie realizacji IPI. Jednak jak pokazały nasze wywiady, o takich sytuacjach instytucje pomocy społecznej dowiadują się sporadycznie (szczegóły w tym zakresie patrz tabela nr 5). Wiedzę na temat przestępstwa popełnionego w trakcie trwania IPI instytucje pomocy społecznej czerpią głównie z wywiadów środowiskowych. Zazwyczaj dowiadują się o nich przez przypadek, gdy np. osoba zostaje zatrzymana i rodzina zwraca się do instytucji pomocy społecznej o pomoc lub podczas kontaktu z funkcjonariuszami Policji czy Straży Granicznej. Jeden z respondentów przyznał, że chociaż cudzoziemcy realizujący IPI mają obowiązek powiadamiania instytucji pomocy społecznej o ważnych sprawach życiowych, to jeszcze nie zdarzyło się, aby ktoś sam z własnej inicjatywy zgłosił informację o popełnionym przez siebie przestępstwie.

⁴⁴ Tabela nie zawiera PCPR Wołomin.

3.3. Podsumowanie

Respondenci naszego badania są pracownikami socjalnymi, którzy zajmują się rozpatrywaniem wniosków o przyznanie pomocy w ramach IPI. Do instytucji, w których pracują, napływa rocznie największa w skali kraju liczba wniosków o udzielenie pomocy integracyjnej. Poznanie ich doświadczeń związanych z rozpatrywaniem tych wniosków było dla nas wyjątkowo cenne, gdyż pozwoliło zilustrować zebrane dane statystyczne oraz umożliwiło dokładniejsze przyjrzenie się temu zjawisku w praktyce.

W opinii respondentów istnieje kilka problemów związanych z kwestią dostępności IPI, którym warto poświęcić więcej uwagi. Za szczególnie krzywdzące dla cudzoziemców uważają pozbawianie możliwości korzystania ze świadczeń integracyjnych w przypadku, gdy jeden z członków rodziny dopuści się przestępstwa. Niezrozumiałą wydaje się fakt dyskwalifikowania cudzoziemców z powodu nielegalnego przekraczania granicy. Inny problem, zdaniem respondentów, stanowią niejasne przepisy prawne. Zdarza się, że są one odmiennie interpretowane w zależności od województwa czy powiatu. Przykładem tego jest w szczególności postępowanie w kwestii osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie.

4. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Z badań decyzji w oparciu o przedstawioną wcześniej przez nas analizę przepisów wynika, iż wykładania rozumienia przepisu art. 95 ust. 4 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej wydana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest błędna i nie powinna być podstawą do odmowy przyznawania pomocy integracyjnej dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową. Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie nie są także nią związane, bowiem zgodnie z polskim porządkiem prawnym, ministerstwo nie jest uprawnione do wydawania wiążących interpretacji przepisów.

Błędna jest także praktyka wydawania decyzji dotyczącej wszystkich członków rodziny wnioskodawcy – nie tylko w zakresie odmowy udzielenia świadczenia w związku z karalnością, ale w każdym przypadku wstrzymania oraz ewentualnej późniejszej odmowy pomocy, wynikających z treści art. 95 ustawy o pomocy społecznej. Decyzja powinna dotyczyć oddzielnie każdej z osób objętej wnioskiem. Dla każdej z nich powinien także zostać opracowany program integracyjny ze wskazaniem praw i obowiązków członków. Wynika to z

samej idei tego programu⁴⁵. Wstrzymanie programu tylko z tego powodu, że jedna z osób nie wypełnia jego postanowień, a pozostałe postępują zgodnie ze swoimi zobowiązaniami, jest sprzeczna z jego ideą i z przepisami o indywidualnej odpowiedzialności każdej z osób za swoje działania. I jako taka powinna być niedozwolona.

Ponadto, by zapobiec przypadkom przekraczania przez cudzoziemców terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy integracyjnej, do każdej decyzji przyznającej jedną z form ochrony międzynarodowej, powinna być obowiązkowo dołączana informacja o prawie do pomocy integracyjnej – napisana w prosty sposób i językiem zrozumiałym dla cudzoziemca (co zważywszy na strukturę narodowościową osób, ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, nie jest specjalnie trudną i kosztowną procedurą)⁴⁶.

Podkreślić trzeba, że program integracyjny jest specjalnym świadczeniem przyznawanym cudzoziemcom, aby mogli nauczyć się języka polskiego, znaleźć pracę, mieszkanie i normalnie funkcjonować w społeczeństwie polskim. Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia nie tylko cudzoziemca, ale też państwa przyjmującego. Odmawianie pomocy integracyjnej może prowadzić do jeszcze większej marginalizacji i wykluczenia tych osób. Należy pamiętać, że przepis art. 95 ust. 4 pkt 2 ze względu na to, że zawiera swoistą sankcję w postaci pozbawienia prawa do pomocy integracyjnej, nie może być interpretowany rozszerzająco. Tym bardziej, że ta konsekwencja w praktyce nie dotyczy tylko samego wnioskodawcy, ale także reszty jego rodziny, w tym dzieci, którym nie można zarzucić popełnienia przestępstwa.

Nie można również zapominać, że znaczna część cudzoziemców nie rozumie, szczególnie na początkowym etapie swojego pobytu w Polsce, zasad obowiązujących w naszym państwie. Osoby te pochodzą z krajów, gdzie w najlepszym przypadku stosowany jest inny system prawny, a w najgorszym – rządzi tam bezprawie lub panuje wojna. Nielegalne przekroczenie granicy nie jest przez nich postrzegane jak przestępstwo, ale jest to sposób na przedostanie się do miejsca, gdzie zapewnione będą mieli bezpieczeństwo i godne życie dla siebie i swojej rodziny.

⁴⁵ Więcej o tym w: J. Frelak, W. Klaus, *Rekomendacje i dobre praktyki*, w: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, str. 247-262.

⁴⁶ Por. zalecenia raportu *Być uchodźcą. Życie uchodźców i osób starających się o nadanie statusu uchodźcy w Europie Środkowej*, UNHCR, Budapeszt, sierpień 2010 r.

Poza tym, niejednokrotnie cudzoziemcy opuszczają swój dom i kraj dosłownie z dnia na dzień, tylko w ten sposób będąc w stanie ratować życie swoje i bliskich. To wszystko zwykle nie pozwala im na załatwienie formalności czy zgromadzenie i zabranie ze sobą potrzebnych dokumentów. Bywa też tak, że z powodu prześladowań cudzoziemiec nie może posługiwać się prawdziwym paszportem i aby opuścić kraj, zmuszony jest używać fałszywych dokumentów. Poza tym warto zauważyć, że cudzoziemcy, którzy popełnili przestępstwo umyślne przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy integracyjnej, ze względu na niezajomość polskich realiów prawnych nie zdają sobie sprawy, że oprócz sankcji karnej, może ich spotkać dodatkowa konsekwencja w postaci odmowy udzielenia pomocy integracyjnej. Dopiero podczas składania wniosku o przyznanie pomocy powinni zostać pouczeni o możliwości zawieszenia postępowania na czas trwania postępowania karnego oraz odmowy przyznania pomocy integracyjnej w razie skazania ich za popełnienie umyślnego przestępstwa. A zauważyć należy, iż z analizy decyzji wynika, iż większość z nich popełnia czyny, które nie są wszędzie uznawane za przestępstwa, stąd część z tych osób po prostu może nie wiedzieć, że są one zabronione w Polsce. Powinno się wziąć pod uwagę tę okoliczność⁴⁷.

Gdyby zatem przyjęć stosowaną przez organy wykładnię, iż przy wydawaniu decyzji w sprawie udzielenia pomocy w ramach programu integracyjnego dla cudzoziemców nie ma znaczenia czas popełnienia przestępstwa, to do tej formy wsparcia nie miałby prawa żaden uchodźca, który przedostał się do Polski bez ważnej wizy czy też na podstawie nieprawdziwych dokumentów, co jest wśród osób opuszczających swój kraj z powodu prześladowania regułą, a nie wyjątkiem.

Bywa też tak, że powodem decyzji cudzoziemców o wyjeździe „dalej na Zachód” jest przedłużające się oczekiwanie na ostateczną decyzję w procedurze o nadanie statusu

⁴⁷ Warto jest w ogóle rozważyć problem, jak polski sąd powinien postępować w stosunku do sprawców z innego kręgu kulturowego, w którym dany czyn nie jest uznawany za niezgodny z prawem czy obyczajami. Powstaje tu pytanie, czy sprawca był świadom tej różnicy, jaką karę wymierzyć za popełnienie tego czynu (czy powinna być ona różna dla Polaka i obcokrajowca, biorąc pod uwagę różnice kulturowe i ich stosunek do danego zachowania). Rozważania te nad istotą tzw. *cultural defence* są dopiero w początkowej fazie rozwoju w polskiej myśli prawniczej, jednak na pewno z biegiem lat i przybywaniem migrantów do naszego kraju, stawać się będą coraz bardziej aktualne – por. np. O. Sitarz, *Culture defence a polskie prawo karne*, „Archiwum Kryminologii” 2009, t. XXIX-XXX, str. 643 i nast.; A.D. Renteln, *The Use and Abuse of the Cultural Defence*, „Canadian Journal of Law and Society” 2005, vol. 1, str. 47 i nast; B. Janiszewski, *Orzekanie kar i innych środków wobec cudzoziemców*, w: A. J. Szwarc (red.), *Przestępczość przygraniczna. Postępowanie karne przeciwko cudzoziemcom w Polsce*, Poznań 2000, str. 176-178.

uchodźcy, związany z tym stres i obawa, że nie otrzymają w Polsce ochrony i będą musieli wracać do kraju pochodzenia. Zatem po otrzymaniu pozytywnej decyzji tym bardziej potrzebują wsparcia w postaci programu integracyjnego, dzięki któremu szybciej zapoznają się z systemem prawnym funkcjonującym w kraju przyjmującym, będą świadomi swoich obowiązków i obowiązującego prawa i w konsekwencji nie będą naruszać jego postanowień.

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1998.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006.

Być uchodźcą. Życie uchodźców i osób starających się o nadanie statusu uchodźcy w Europie Środkowej, UNHCR, Budapeszt, sierpień 2010 r.

Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców,
<http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html>.

Frelak J., Klaus W., *Rekomendacje i dobre praktyki*, w: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Frelak J., Klaus W., Wiśniewski J. (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Gracz K., *Przymusowe migracje a perspektywy wielokulturowości w Polsce*, w: Gutkowska A. (red.), *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo-prawne bariery w procesie adaptacji*, Warszawa 2007.

Grzymała-Moszczyńska H., Nowicka E., *Goście i gospodarze. Problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Kraków 1998.

Klaus W., Frelak J., *Ewaluacja funkcjonowania instytucji społecznego wsparcia m. st. Warszawy w zakresie właściwej realizacji praw przymusowych migrantów*, SIP i ISP, Warszawa 2009.

Interpretacja Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2009,
http://www.mpips.gov.pl/_download.php?f=userfiles%2Ffile%2FDepartament+Pomocy+Spolecznej%2Fcudzoziemcy+uchodzczy%2FpismoMPIPSdoMUW.pdf, (dostęp 12.01.2011 r.).

B. Janiszewski, *Orzekanie kar i innych środków wobec cudzoziemców*, w: A. J. Szwarc (red.), *Przestępczość przygraniczna. Postępowanie karne przeciwko cudzoziemcom w Polsce*, Poznań 2000.

Korzewski M., *O tolerancji w społeczeństwie i prawie holenderskim*, „Nomos”, Kraków 2005.

Klaus W., *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja, czyli o przestępczości cudzoziemców w Polsce*, „Archiwum Kryminologii” 2011, tom XXXII (w druku).

Kuźmich E., Mielecka-Kubień Z., Wiszejko-Wierzbicka D. (red.), *Karanie za posiadanie. Artykuł 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – koszty, czas, opinie*, Warszawa 2009.

Pawlak M., Ryabinska N., *Dlaczego uchodźcy „nie chcą” się integrować w Polsce? Ocena skuteczności programów integracyjnych z punktu widzenia uchodźców*, w: Frelak J., Klaus W., Wiśniewski J. (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Renteln A.D., *The Use and Abuse of the Cultural Defence*, „Canadian Journal of Law and Society” 2005, vol. 1.

Sitarz O., *Culture defence a polskie prawo karne*, „Archiwum Kryminologii” 2009, t. XXIX-XXX.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, str. 21, druk sejmowy nr 3348 (Sejm IV kadencji), str. 21: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28\\$%vAllByUnid%29/430B8805C90F05EBC1256F2D0026834B/\\$file/3348.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28$%vAllByUnid%29/430B8805C90F05EBC1256F2D0026834B/$file/3348.pdf) (dostęp 13.01.2011).

Wencel K., *Potrzeby i zadania dla Polski w zakresie integracji obywateli państw trzecich*, „Analizy Raporty Ekspertyzy” Stowarzyszenia Interwencji Prawnej nr 2/2008, <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/ARE-208-integracja-obywateli-pa.pdf>.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 02.12.2008 r. (sygn. VI SA/Wa 2080/08).

Ząbek M., *Funkcjonowanie i skuteczność Indywidualnych Programów Integracyjnych. Raport z badania pilotażowego*, IEiAK UW, Warszawa 2010 (badanie zrealizowane we współpracy z UNHCR i WCPR).

Ząbek M., Łodziński S., *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa 2008.

Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych 2011
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu

Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa
tel. +48 022 556 42 99
fax +48 022 556 42 62
e- mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl