

Działalność społeczno-organizatorska podejmowana przez samorząd terytorialny na rzecz cudzoziemców – uwagi na tle doświadczeń w zakresie udzielenia ochrony czasowej na terytorium Polski

Wstęp

Jedną z ról, jaką przypisuje się współczesnej administracji publicznej, jest responsywność. Termin ten oznacza cechę czegoś (kogoś) reagującego na coś, odpowiadającego na działanie¹. Warto odnotować, że obecna w polskiej literaturze koncepcja administracji responsywnej jest znacznie szersza niż definicja słownikowa. Oparta jest na metaforze zinstytucjonalizowanej rozmowy, w której nacisk kładzie się na relację².

Tematyka migracji niewątpliwie wpisuje się w przestrzeń strategicznych wyzwań państwa działającego przez organy, urzędy i instytucje. Powszechnie dostrzega się, że na ten proces skutecznie musi odpowiedzieć ustawodawstwo, ale także instytucje i społeczeństwo. Wprawdzie administracja publiczna ma mieć charakter wykonawczy i powinna realizować przepisy, jednak obecnie powinna ona również mieć charakter twórczy, celowy, inspirujący do działań. Czasami, co warto zauważyć, także jej aktywność jest niejako wymuszona przez same podmioty administrowane. Tak też było w przypadku pomocy udzielanej cudzoziemcom uciekającym przed wojną z terytorium Ukrainy do Polski. Administracja publiczna musiała podjąć działania na rzecz osób będących w szczególnej sytuacji. Jest to dowód na stwierdzenie, że administracja inteligentna „obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i tylko ludzie są adresatem działań administracyjnych”³.

* Dr Marcin Princ, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: 0000-0002-3727-7455.

¹ *Słownik języka polskiego*, hasło responsywność, <https://sjp.pl/responsywność> [dostęp 10.10.2023].

² M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 219-220.

³ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2002, s. 360.

To swoiste sprzężenie ludzi i instytucji znajduje również odzwierciedlenie w koncepcji *smart administration*. Jak zauważa J. Korczak, „inteligentny człowiek powinien naturalnie tworzyć inteligentne organizacje”⁴.

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule są zarówno przepisy dotyczące udzielania ochrony cudzoziemcom na terytorium Polski, jak i wybrane działania społeczno-organizatorskie podejmowane na rzecz wysiedleńców z Ukrainy. Powstaje pytanie, czy doświadczenia z tego okresu wymusiły systemową zmianę w podejściu ustawodawcy? Czy możemy mówić o pewnego rodzaju przełomie w relacji administracja rządowa – administracja samorządowa? Czy kierunek zmian wychodzi naprzeciw wyzwaniom, jakie stoją przed administracją publiczną w XXI w.?

Warto zauważyć, że tradycyjnie sprawy dotyczące migracji, w tym prowadzenie polityki imigracyjnej, zezwolenia pobytowe czy udzielanie ochrony międzynarodowej, są zarezerwowane dla administracji rządowej. Jakkolwiek cudzoziemiec staje się częścią wspólnoty samorządowej, nawet jeśli formalnie jego pobyt ma charakter czasowy. Samorząd terytorialny musi zmierzyć się z wyzwaniami wynikającymi z przyjęcia cudzoziemców, takimi jak m.in. integracja, zapewnienie usług społecznych, komunikacja, oświata. Ważną rolę w tym zakresie odgrywają działania społeczno-organizatorskie, a także relacja administracji publicznej z podmiotami zewnętrznymi, m.in. organizacjami pozarządowymi.

Opracowanie jest dedykowane Prof. Jerzemu Korczakowi, którego dorobek naukowy obejmuje m.in. warunki funkcjonowania instytucji publicznych, w tym samorządu terytorialnego⁵ czy formy działania administracji publicznej⁶.

⁴ *Smart administration – really? Why not: introduction*, WRLAE 2019, no. 9 (2), s. 1-8.

⁵ J. Korczak, *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] Z. Czarnik et al. (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysław-Rzeszów 2011, s. 456-488; idem, *Samorząd terytorialny w stanach nadzwyczajnych*, [w:] E. Ura (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 211-222; idem, *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych do uczestnictwa w życiu społecznym w Polsce na tle niektórych rozwiązań europejskich*, [w:] M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, Opole 2006, s. 245-267; idem, *Specyfika samorządu terytorialnego w aglomeracjach*, [w:] A. Błaś (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, AUWr No 1973, PpA 1997, t. XXXVIII, s. 109-118.

⁶ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, [w:] *Studia i rozprawy*, AUWr No 1142, „Prawo” 1991, t. CLXXX, s. 85-128; idem, *W sprawie klasyfikacji aktów kierowania*, AUWr No 922, „Prawo” 1988, t. CLIII, s. 91-100; J. Korczak, U. Hojda, *Kryteria prawidłowości działań wewnętrznych administracji (konferencja naukowa, Karpacz 1981)*, PiP 1982, z. 7, s. 134-135; J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kutya: z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157-172.

1. Rzeczywistość migracyjna

Polska w ostatnim czasie stała się jednym z liderów procesów migracyjnych w Europie. Taki stan rzeczy wymusza podejmowanie działań zmierzających do zintegrowania cudzoziemców na terenie tzw. małych ojczyzn. Migracja stała się wyzwaniem dla państwa i administracji publicznej. Warto zwrócić uwagę na liczby, które symbolizują skalę zjawiska. Ponadto dostrzega się w raportach zmiany demograficzne zachodzące w Polsce, które wymuszają większą otwartość na cudzoziemców⁷. Z drugiej strony silna jest presja przedsiębiorców, którzy akcentują niedobory na rynku pracy.

W 2021 r. zezwolenia, które uprawniają do pobytu długoterminowego w Polsce, posiadało 0,5 mln cudzoziemców, z czego największą grupę stanowili Ukraińcy⁸. W świetle danych statystycznych Straży Granicznej w 2022 r. do Polski w ramach osobowego ruchu granicznego wjechało łącznie 13 667 986 osób, w tym 9 592 444 obywateli Ukrainy⁹. Z danych przekazanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ciągu ostatnich 30 miesięcy cudzoziemcom zostało wydanych łącznie ponad 1 mln 950 tys. wiz zarówno krajowych, jak i Schengen. Największą liczbę wśród ww. stanowiły wizy krajowe – 1 mln 782 tys.¹⁰

Polska została w ostatnim czasie jednym z liderów w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom w Europie¹¹. Stało się to na skutek zdarzeń, które nastąpiły po 24 lutego 2022 r. Jak podkreśla W. Klaus, „wydarzenie to doprowadziło do największych ruchów migracyjnych w Europie od czasu zakończenia II wojny światowej [...]”¹². Z danych przywołanych w literaturze do 30 czerwca 2022 r. wynika, że ponad 5 mln osób było zmuszonych do poszukiwania

⁷ *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjściowego>, s. 3, [dostęp 20.10.2023].

⁸ *Pół miliona cudzoziemców z ważnymi zezwoleniami na pobyt*, <https://udsc.prowly.com/151013-pol-miliona-cudzoziemcow-z-waznymi-zezwoleńiami-na-pobyt> [dostęp 10.10.2023].

⁹ *Statystyki SG – Komenda Główna Straży Granicznej*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> [dostęp 21.10.2023].

¹⁰ *Afera wizowa. Ministerstwo Spraw Zagranicznych podało dane dotyczące wydawania wiz cudzoziemcom – liczby*, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/afere-wizowa-ministerstwo-spraw-zagranicznych-podalo-dane-dotyczace-wydawania-wiz-cudzoziemcom-liczby-7346065> [dostęp: 10.10.2023]; *Oświadczenie MSZ w sprawie nieprawdziwych informacji dotyczących procesu wizowego* – Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oświadczenie-msz-w-sprawie-nieprawdziwych-informacji-dotyczących-procesu-wizowego> [dostęp 10.10.2023].

¹¹ Nie dotyczy to jednak przyznawania statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej.

¹² W.A. Klaus, *Wstęp*, [w:] R. Cieślak et al., *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Warszawa 2022, art. 1, s. 17; idem, *Art. 1*, [w:] R. Cieślak et al., *op. cit.*, s. 20.

ochrony poza Ukrainą¹³. Warto przypomnieć, że w tym samym czasie sytuacja na granicy polsko-białoruskiej nadal jest trudna, a odpowiedzią na hybrydowe działania strony białoruskiej są postanowienia o opuszczeniu przez cudzoziemca terytorium RP w przypadku nielegalnego przekroczenia granicy¹⁴. Z danych przedstawionych przez Urząd ds. Cudzoziemców wynika, że obecnie na terytorium Polski z ochrony czasowej korzysta prawie milion obywateli Ukrainy, ważne zezwolenia na pobyt w kraju posiada 1,4 mln osób, 360 tys. obywateli Ukrainy posiada ważne zezwolenia na pobyt czasowy, a zezwolenia na pobyt stały lub rezydenta długoterminowego UE – ponad 65 tys. osób¹⁵. Przytoczone informacje nie uwzględniają osób przebywających w Polsce w ramach ruchu bezwizowego lub na podstawie wiz¹⁶.

Zarówno przedstawione statystyki, jak i sytuacja społeczno-gospodarcza przekonują do podjęcia kompleksowych działań na rzecz włączenia cudzoziemców w różne sfery życia społecznego. Obecnie wydaje się, że jest to jedno z najpoważniejszych wyzwań, przed którym staje współczesna administracja publiczna.

2. Uwarunkowania prawne

System ochrony cudzoziemców na terytorium Polski oparty jest na funkcjonowaniu czterech instytucji prawnych: statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, azylu i ochronie czasowej. Ponadto do tej grupy można zaliczyć instytucje o charakterze legalizacyjno-ochronnym, takie jak zgoda na pobyt tolerowany i zgoda na pobyt ze względów humanitarnych¹⁷. Do marca 2022 r. główne regulacje prawne były zawarte w ustawie ochronnej. Przepisy dotyczące ochrony czasowej, czyli przewidzianej dla osób „masowo przybywających do Rzeczypospolitej Polskiej, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka”, były dosyć lakoniczne. Ustawa przewidywała, że „ochrony czasowej udziela się na podstawie i w granicach określonych w decyzji Rady UE, przez okres określony

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ W. Klaus (red.), *Poza prawem. Prawna ocena działań państwa polskiego w reakcji na kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej*, Warszawa 2022.

¹⁵ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Obywatele Ukrainy w Polsce – aktualne dane migracyjne*, <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne2> [dostęp 22.03.2024].

¹⁶ *Pół miliona cudzoziemców...*

¹⁷ B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 340.

każdorazowo w tej decyzji". Na marginesie można dodać, że jest to przykład generalnego aktu administracyjnego, o charakterze transgranicznym. Ustawa ochronna praktycznie nie przewiduje roli samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia cudzoziemców objętych ochroną czasową. Warto jednak podkreślić, że na podstawie art. 108 ust. 4 „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może powierzyć realizację zadań podejmowanych w ramach ochrony czasowej organizacjom pozarządowym, określić zakres powierzanych zadań i okres ich wykonywania, sposób kontroli ich wykonywania oraz sposób finansowania tych zadań, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia cudzoziemcom należytej ochrony”.

Swoisty przełom w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom nastąpił na skutek uchwalenia ustawy pomocowej. Wprawdzie powierza ona wojewodzie zadanie koordynowania działania organów władzy publicznej oraz organizacji pozarządowych i przedsiębiorców w zakresie udzielania pomocy obywatelom Ukrainy (art. 12 ust. 2 ustawy pomocowej), z drugiej jednak strony jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, mogą zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy pomocowej. Wsparcie może dotyczyć m.in. pomocy w zakwaterowaniu; zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego; zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania; finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością; zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów; organizacji miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej; podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 5 „zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku”. Należy zwrócić uwagę, że art. 18 ust. 8 ustawy pomocowej pozwala również wojewodzie, organowi jednostki samorządu terytorialnego, związkowi jednostek samorządu terytorialnego lub związkowi metropolitalnemu oraz organowi administracji publicznej i jednostkom organizacyjnym podległym organom administracji publicznej zlecić organizacjom pozarządowym oraz związkom zawodowym realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Ponadto samorząd terytorialny może m.in. podjąć działania zmierzające do dostosowania budynków lub ich części na cele mieszkalne (art. 12b), zatrudnienia cudzoziemców objętych ochroną czasową w jednostkach samorządowych (art. 23a). Przewiduje się także różne

formy wsparcia jednostek samorządowych, które realizują zadania oświatowe. Ustawa pomocowa ma więc charakter przełomowy, w szczególności z perspektywy włączenia jednostek samorządu terytorialnego do systemu ochrony cudzoziemców na terytorium RP. Ten krok otworzył też możliwości zastosowania różnych działań społeczno-organizatorskich.

3. Działania społeczno-organizatorskie

Działalność społeczno-organizatorska kwalifikowana jest do grupy czynności faktycznych podejmowanych przez administrację publiczną. Według J. Zimmermanna stanowią one „wykładnik tej funkcji administracji publicznej, która polega na bieżącym reagowaniu na zmieniające się zjawiska życia społecznego i gospodarczego, nie tylko na wykonywaniu prawa, ale również na tworzeniu nowych wartości, a także na organizowaniu życia obywateli i ich aktywizowaniu”¹⁸. Dzięki zastosowaniu tego rodzaju rozwiązań urzeczywistniane są w praktyce zasady subsydiarności i przekonywania, a także dochodzi do „zmniejszenia stopnia władczości aktywności administracyjnej”¹⁹. Takie działania mogą występować samodzielnie lub też „mogą być podejmowane jako forma działania stosowana obok innych form w celu pogłębienia oddziaływania administracyjnego”²⁰. Charakterystyką tej grupy działań jest to, że nie wywołują one bezpośrednich skutków prawnych²¹. W literaturze podnosi się, że „pomimo ich niewładczego charakteru powinny posiadać wyraźną podstawę prawną w przepisach prawa materialnego”²². Trafnie jednak ocenia I. Lipowicz, że opisywana grupa działań może być „podejmowana jako forma samodzielna, gdy przepisy prawa wskazują administracji zadania czy cele bez wskazania środków działania służących ich realizacji”²³. W pełni uzasadnione jest również stanowisko, iż działania społeczno-organizatorskie muszą być poddane kryteriom oceny pod kątem zgodności z ogólnymi zasadami administracji publicznej²⁴.

¹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 418.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 136.

²¹ M. Błazewski, *Działalność społeczno-organizatorska*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 323.

²² *Ibidem*, s. 324; A. Błaś, *Działania faktyczne administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, A. Błaś, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 311.

²³ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, RPEiS 2016, z. 4, s. 48.

²⁴ A. Błaś, *op. cit.*, s. 311.

Działania społeczno-organizatorskie mogą mieć charakter zewnętrzny i są wtedy ukierunkowane na pobudzenia aktywności podmiotów, które znajdują się poza strukturą administracji publicznej²⁵. Celem działalności społeczno-organizatorskiej „jest wykorzystanie potencjału społeczno-gospodarczego otoczenia administracji publicznej, tak aby zwiększyć sprawność wykonywania zadań publicznych”²⁶.

W literaturze podkreśla się, że rola tego rodzaju działalności rośnie w sytuacjach nadzwyczajnych²⁷. Taka zaistniała po 24 lutego 2022 r., tj. po inwazji Rosji na niepodległą Ukrainę. Warto podkreślić, że szereg działań administracji publicznej został sprowokowany przez budzące się społeczeństwo obywatelskie, które nie chciało biernie przyglądać się całej sytuacji. Uaktywniła się w tym samym czasie rola organizacji pozarządowych, które dotychczas działały na rzecz migrantów, m.in. Polskiej Akcji Humanitarnej, Caritasu, Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, czy Migrant Info Point w Poznaniu. Pojawiły się również nowe inicjatywy, takie jak wspólny adwokacko-studencki punkt pomocy prawnej funkcjonujący na terenie Międzynarodowych Targów Poznańskich. Warto zaznaczyć, że wspomniana inicjatywa nie byłaby możliwa bez wsparcia i współpracy uczelni, samorządu zawodowego, jak i samej administracji publicznej. Inicjatywy były i są nadal podejmowane również przez wszystkie wspólnoty lokalne. Wśród przykładowych działań można wymienić: zbiórki potrzebnych artykułów, zbiórki pieniężne, rozdawanie jedzenia, kursy języka polskiego, festyny i koncerty, tworzenie bazy mieszkań, pomoc w poszukiwaniu pracy, organizację letniego wypoczynku, organizowanie partnerstwa z przedsiębiorcami, wyposażenie mieszkań, wspólne modlitwy, punkty pomocy psychologicznej, zajęcia dla grup wiekowych, kawiarenki, targi pracy, świetlice specjalistyczne wycieczki rowerowe czy organizację punktów przyjęć wysiedleńców²⁸. Poszczególne aktywności były organizowane bezpośrednio przez jednostki samorządu terytorialnego lub też we współpracy z mieszkańcami. Można ocenić, że okres ten był kolejnym zrywem solidarnościowym i realizacją w praktyce zasady solidarności społecznej²⁹.

²⁵ M. Błażewski, *op. cit.*, s. 324.

²⁶ *Ibidem*, s. 323.

²⁷ *Ibidem*, s. 325.

²⁸ M. Hermanowski *et al.*, *Pomoc społeczna w obliczu kryzysu uchodźczego. Raport z badań*, Poznań 2022.

²⁹ Szerzej na temat zasady solidarności R. Mędrzycki, *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego. Stan prawny na 15 września 2021 r.*, Warszawa 2021.

Podsumowanie

Procesy migracyjne stanowią i będą stanowiły wyzwanie nie tylko dla administracji publicznej, ale i dla społeczeństwa. Zmiany klimatyczne i konflikty zbrojne mogą sprawić, że proces ten będzie przybierał na sile. Warto w tym miejscu podkreślić wniosek, który został już kilkukrotnie wypowiedziany – bez udziału wspólnot samorządowych, organizacji pozarządowych i społeczeństwa w procesie integracji cudzoziemców działania podejmowane tylko przez administrację rządową nie będą wystarczająco skuteczne. Aktywność społeczeństwa oraz samorządów, zarówno terytorialnych, jak i specjalnych, pokazała, że drzemie w nich ogromny potencjał. Pilnie należy zająć się systemowym włączeniem przede wszystkim wspólnot samorządowych w proces integracji cudzoziemców objętych ochroną na terytorium Polski, jak również przybywających w innych celach niż znalezienie ochrony przed prześladowaniami lub wojną. Będzie tym samym rosła rola działań o charakterze społeczno-organizatorskim. Brak działań j.s.t. w przedmiocie integracji cudzoziemców i wsparcia procesów udzielania ochrony międzynarodowej spowoduje, co pokazują doświadczenia wielu państw, wiele negatywnych skutków społecznych. Wnioski z funkcjonowania specustawy dają asumpt do wprowadzenia zmian w podejściu do wszystkich cudzoziemców. Doświadczenia z okresu wojny pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że jednostki samorządowe, a także mieszkańcy nie pozostali bierni – są gotowi do przejęcia odpowiedzialności za sprawy z zakresu polityki imigracyjnej. Wyzwaniem jest zatem określenie w przepisach prawnych nowej roli samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących cudzoziemców, który będzie mógł wykorzystać całą paletę form działań, zarówno prawnych, jak i faktycznych, w tym działań społeczno-organizatorskich.