



**EWALUACJA FUNKCJONOWANIA INSTYTUCJI SPO-  
ŁECZNEGO WSPARCIA M. ST. WARSZAWY  
W ZAKRESIE WŁAŚCIWEJ REALIZACJI PRAW PRZY-  
MUSOWYCH MIGRANTÓW**

---

pod redakcją: Witolda Klausa i Justyny Frelak



Miasto  
Stołeczne  
Warszawa

## SPIS TREŚCI

Justyna Frelak, Witold Klaus, Anna Korolec	
<b><i>Wnioski i rekomendacje</i></b> .....	<b>3</b>
Justyna Frelak, Anna Korolec, Michał Miskowski, Maria Wojciechowska	
<b><i>Praca z migrantami przymusowymi – doświadczenie warszawskich urzędów</i></b> .....	<b>10</b>
Natalya Ryabinska	
<b><i>Warszawskie instytucje wsparcia społecznego w oczach migrantów</i></b> .....	<b>50</b>
Katarzyna Wencel, Karol Templin	
<b><i>Prawa migrantów przymusowych w postępowaniu przed instytucjami wsparcia społecznego</i></b> .....	<b>58</b>

**Justyna Frelak,**  
**Witold Klaus,**  
**Anna Korolec**

## **WNIOSKI I REKOMENDACJE**

### **1. Wstęp**

Poniżej zostały przedstawione rekomendacje i wnioski dotyczące poprawy sytuacji migrantów przymusowych obsługiwanych w różnych instytucjach wsparcia społecznego na terenie Warszawy. Wynikają one zarówno ze wskazań naszych respondentów – urzędników różnych placówek i pracowników organizacji pozarządowych, jak i postulatów samych migrantów.

Przy ich opracowaniu wystąpiły dwie trudności. Pierwsza to wydzielenie spośród wypowiedzi respondentów rekomendacji odnoszących się do funkcjonowania warszawskich urzędów od tych, które dotyczą całego systemu integracji cudzoziemców w Polsce. Druga trudność wynikała z zakresu badania, ponieważ zostały mu poddane instytucje, mające różne doświadczenie w pracy z cudzoziemcami (od wyspecjalizowanego Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie po urzędy dzielnic, w których poszczególni urzędnicy mają tylko sporadyczny kontakt z migrantami). Stąd podjęto wyzwanie sformułowania rozmaitych postulatów, kierowanych do różnych placówek.

Rekomendacje te dotyczą różnych sfer pracy urzędów – ich strony formalnej (tj. zwiększenia stanu zatrudnienia, wydzielenia urzędników zajmujących się pracą z uchodźcami), koordynacji pracy różnych placówek publicznych i pozarządowych, ale także kwestii podnoszenia kompetencji przez pracowników i zapewnienia im systemu wsparcia. Dużo uwagi poświęcono również wzmocnieniu działań informacyjnych. Na koniec przedstawiono kilka najważniejszych luk w systemie, tj. takich usług, których brakuje, a o których wspominali nasi respondenci i które powinny cały czas pozostawać w pamięci osób, zajmujących się pracą z uchodźcami, ponieważ bez rozwiązania tych problemów sytuacja migrantów przymusowych nie poprawi się w sposób dla nich widoczny i odczuwalny.

### **2. Zwiększenie liczby pracowników socjalnych i wprowadzenie asystentów rodzinnych**

Migranci przymusowi wymagają dużo większych nakładów pracy, niż podlegający tej samej pomocy Polacy. Ze względu na niewielką liczbę pracowników zajmujących się sprawami migrantów, pomoc do nich skierowana nie jest tak kompleksowa, jak mogłaby być. Dlatego w przypadku niektórych ośrodków pomocy społecznej należy rozważyć możliwość **zwiększenia kadrowego komórek pracujących z migrantami** przymusowymi. Tak zwane zespoły do spraw uchodźców mogłyby mieć swojego kierownika – lidera, większą liczbę pracowni-

ków oraz odpowiednie zaplecze lokalowe. Zapewniałoby to lepsze warunki do tworzenia i planowania tej pomocy.

W przypadku Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie (WCPR) warto byłoby się zastanowić nad **określeniem maksymalnej liczby rodzin przypadających do obsłużenia przez jednego pracownika**. Dzięki temu pracownicy socjalni mogliby podchodzić do każdego klienta indywidualnie. Według pracowników WCPR, aby skutecznie pomagać, jeden pracownik socjalny powinien mieć maksymalnie 15–20 osób z tych środowisk pod opieką.

W przypadku pracy z uchodźcami warto jest skorzystać z instrumentów opracowywanego w Biurze Polityki Społecznej Urzędu m.st. Warszawy *Programu Rodzina na lata 2010–2020*, zwłaszcza dotyczy to **powołania instytucji asystenta rodzinnego** – wyspecjalizowanego pracownika, który prowadzi intensywną pracę socjalną z rodzinami potrzebującymi szczególnego wsparcia, a do takich należą m.in. rodziny migrantów przymusowych. Asystenci powinni rozwiązywać problemy swoich podopiecznych w ramach działających lokalnie zespołów interdyscyplinarnych. Wdrożenie działań tego typu wobec uchodźców jest szczególnie potrzebne.

Praca ta powinna być uzupełniona o asystentów uchodźców, czyli o inne osoby, np. **wolontariuszy**, którzy będą towarzyszyli migrantom w rozwiązywaniu spraw dotyczących życia codziennego, np. wyjścia na zakupy, na spacer, zwiedzenia Warszawy itp. Działania te mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe lub w ramach wolontariatu w instytucjach pomocy społecznej.

### **3. Wydzielenie i specjalizacja osób wyznaczonych do pracy z migrantami przymusowymi**

Obecnie w urzędzie pracy, urzędach dzielnicowych i w niektórych ośrodkach pomocy społecznej nie ma wydzielonej komórki, która poprzez wyspecjalizowanych urzędników obsługiwałaby migrantów przymusowych. Cudzoziemiec ze swoją sprawą trafia do różnych pracowników. Powoduje to, że nie są oni przygotowani do kontaktu z migrantami, nie rozumieją ich potrzeb i specyfiki pracy z nimi. Rodzi to wiele problemów, a cudzoziemcy wyrażają niezadowolenie z pracy urzędów. Potrzebne są następujące działania:

- W urzędach pracy i w jednostkach zajmujących się świadczeniami rodzinnymi w urzędach dzielnic oraz we wszystkich ośrodkach pomocy społecznej konieczne jest **wydzielenie pracownika/pracowników zajmujących się cudzoziemcami** i specjalizujących się w pracy z nimi, aby każdy klient-cudzoziemiec był pod opieką jednego pracownika (lub jednego zespołu, gdy klientów takich jest więcej). Pomogłoby to zidentyfikować potrzeby uchodźców, a tym samym stosować wobec nich specjalne procedury. W Powiatowym Urzędzie Pracy (PUP) pracownik taki byłby odpowiedzialny za wsparcie migrantów we wszystkich działaniach podejmowanych w danym urzędzie – od momentu rejestracji jako osoba bezrobotna poprzez pośrednictwo pracy po doradztwo indywidualne i wsparcie w rozmowach z pracodawcami (warto wspomnieć, że migranci urząd ten postrzegają jedynie w kategoriach ubezpieczenia zdrowotnego, a nie pomocy w zatrudnieniu). Być może udałoby się wtedy również stworzyć specjalne narzędzia rynku pracy, odpowiadające na potrzeby cudzoziemców.

- Inne działania potrzebne są w urzędach dzielnicowych wobec natłoku różnego rodzaju zadań, jakie one realizują. W urzędzie powinien zostać powołany **koordynator**, który wspierałby cudzoziemców w załatwianiu ich spraw – meldunków, prawa jazdy, zakładania działalności gospodarczej i innych. Byłby on swojego rodzaju przewodnikiem i towarzyszem cudzoziemców, pomocnym w rozwiązywaniu zawilości pojawiających się w urzędzie, oraz ekspertem w zakresie praw i pracy z migrantami, służyłby także radą pracownikom, niemającym takiego przygotowania.

#### 4. Współpraca warszawskich instytucji na rzecz migrantów przymusowych

Pracownicy warszawskich urzędów, którzy wzięli udział w badaniu, podkreślali kluczowe znaczenie współpracy poszczególnych instytucji na rzecz migrantów przymusowych. Konieczne jest stworzenie m.in. zintegrowanego systemu informacji, który służyłby do informacji o przepisach i ofercie innych instytucji przeznaczonej dla migrantów przymusowych. Na ten sam aspekt zwracali również uwagę uchodźcy. Działania w tym zakresie powinny iść w kilku kierunkach:

- powołanie **zespołów interdyscyplinarnych** do pracy z uchodźcami – zespołów lokalnych, rozwiązujących problemy konkretnej rodziny;
- opracowanie **systemu koordynacji pracy na poziomie miasta** pomiędzy różnymi instytucjami, zajmującymi się integracją migrantów – w celu ujednoczenia systemu i poszukiwania w nim luk, które należy wypełnić (poprzez aplikowanie o środki unijne czy zlecenie pewnych rodzajów zadań organizacjom pozarządowym), i diagnozowania nowych, pojawiających się problemów.
- stworzenie **platformy wymiany informacji** o aktualnych działaniach na rzecz integracji cudzoziemców, prowadzonej przez różne podmioty, by pracujący w nich urzędnicy i doradcy mogli udzielić pełnej informacji klientom na temat różnych form dostępnej pomocy (na ten aspekt zwracali także uwagę migranci w swoich wypowiedziach). Pewną formą spotkań i wymiany informacji jest Forum Cudzoziemców przy Wojewodzie Mazowieckim, jednak potrzebna jest także dodatkowa formuła do wymiany i stałej aktualizacji danych (wobec pojawiania się i znikania różnego rodzaju projektów, zwłaszcza prowadzonych przez organizacje pozarządowe).

Pomocne mogłoby się okazać również uwzględnianie różnych kategorii cudzoziemców, w tym migrantów przymusowych, w systemie statystyk, sprawozdań i bilansów prowadzonych przez różne urzędy. Umożliwiłoby to wyłonienie i obserwację zarysowujących się tendencji i mogłoby wspierać tworzenie strategii i polityk funkcjonowania danej placówki, a także podejmowanie konkretnych działań w kierunku usprawnienia realizacji usług dla tej grupy.

#### 5. Kompleksowa oferta szkoleniowa dla urzędników

Nadal brakuje kompleksowej oferty szkoleniowej skierowanej do osób pracujących z cudzoziemcami. Tymczasem, jak pokazały badania, istnieje silne zapotrzebowanie na długofalowe działania edukacyjne w tej sferze,

które zastąpiłyby jednorazowe akcje informacyjne. Szkolenia powinny dotyczyć szeroko uchoźstwa czy międzykulturowości. Podczas szkoleń uczestnicy powinni mieć możliwość zapoznania się z kulturą krajów pochodzenia migrantów przymusowych, panującymi tam normami społecznymi czy też sytuacją polityczną. Ważnym elementem szkoleń powinny być obowiązujące w Polsce **przepisy prawne** w zakresie integracji cudzoziemców oraz ich interpretacja. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę jak często się one zmieniają.

Działania tego typu powinny jednocześnie **uwrażliwiać pracowników** na to, że są to klienci o specjalnych potrzebach. Ponadto, oferta szkoleń powinna pomagać np. pracownikom socjalnym w wspieraniu cudzoziemców w przypadku wystąpienia konfliktów kulturowych. Istotnym elementem szkoleń powinny być również moduły dotyczące wiedzy, jak radzić sobie z własnymi emocjami i trudnościami pojawiającymi się w **relacji z klientem odmiennym kulturowo**, z klientem będącym w trudnej sytuacji emocjonalnej, czy jak chronić siebie przed skutkami wypalenia zawodowego.

Szkolenia powinny obejmować zarówno osoby pośrednio, jak i bezpośrednio pracujące z tą grupą klientów. Jak bowiem trafnie uzasadnia pracowniczka organizacji pozarządowej: [...] *pewnie naczelnik nie ma kontaktu, natomiast musi mieć więcej wiedzy, żeby być w stanie podejmować decyzje* (NGO\_K1). Jednocześnie, ogólne szkolenia z tej tematyki powinny obejmować wszystkich pracowników urzędów, aby uwrażliwić ich na problematykę międzykulturowości.

Poza szkoleniami ogólnymi obejmującymi większość pracowników, w przypadku niektórych instytucji należy rozważyć szerokie przeszkolenie wybranych pracowników do pracy z cudzoziemcami<sup>1</sup>. Oczywiście, nie powinny to być jedyne osoby, które znają się na tych kwestiach, ponieważ wtedy [...] *pojawia się taki problem, że jeżeli gdzieś jest jeden pracownik oddelegowany do pracy z cudzoziemcami, to jak on, nie daj boże, gdzieś pojedzie albo go nie będzie, to nikt nie da rady. Czyli z jednej strony przydałaby się osoba, która głęboko siedzi w tym zagadnieniu, zaś z drugiej ogólna wiedza w szerszym gronie też by była wskazana* (NGO\_K1).

Oprócz wyżej opisanych szkoleń warto byłoby zapewnić pracownikom bezpośrednio pracującym z migrantami przymusowymi (Dział Integracji Cudzoziemców WCPR, pracownicy OPS wyznaczeni do opieki nad uchodźcami, specjalnie wyznaczone osoby w innych urzędach) **bezpłatne kursy językowe** (język rosyjski i angielski). Mimo że większość z nich deklaruje znajomość języka angielskiego i/lub rosyjskiego, to jednocześnie podkreśla, że szkolenia językowe zdecydowanie by się im przydały. Należy również wprowadzić dodatkowe, krótsze szkolenia nawet dla osób posługujących się biegle danym językiem, w których byłoby uwzględnione specyficzne słownictwo z zakresu uchoźstwa i pomocy społecznej. Cudzoziemcy zwracali również uwagę na niezajomość języków obcych przez pracowników, co powoduje brak zrozumienia przez migrantów przekazywanych informacji.

---

<sup>1</sup> Potrzebę taką pokazują zwłaszcza wyniki wywiadów z pracownikami Wydziałów Zasobów Lokalowych, którzy blokują przyznawanie mieszkań komunalnych uchodźcom, ponieważ dla nich została wydzielona – uchwałą Rady Miasta – pula pięciu mieszkań rocznie. Jest to praktyka stojąca w sprzeczności do idei przyświecającej uchwale.

## 6. Przygotowanie materiałów edukacyjnych dla pracowników

Dużym wsparciem w codziennej pracy osób zajmujących się cudzoziemcami mogą być **profesjonalne poradniki**, stanowiące uzupełnienie interaktywnych form edukacyjnych (warsztatów i szkoleń). Publikacje powinny przedstawiać rzetelnie wiedzę z zakresu np. prawa czy psychologii międzykulturowej, w przyjaznej do czytania formie. Obecnie funkcjonuje wydany przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej komentarz do przepisów integracyjnych dla cudzoziemców<sup>2</sup> – wymaga on jednak ponownej aktualizacji (ostatnie kompleksowe uaktualnienie miało miejsce w lipcu 2008 roku, z uzupełnieniami z lipca 2009 roku) oraz uzupełnień o tematy wskazane przez pracowników. Takie wskazówki o konieczności uzupełnienia tego materiału nie napływają jednak od pracowników. Brakuje również środków na wznawianie i aktualizację tego materiału.

Przykładowa tematyka poradników z dziedziny psychologii międzykulturowej to: sytuacja imigranta w obszarze psychologicznym, społecznym, zdrowia fizycznego; opis najliczniej reprezentowanych przez imigrantów w Polsce kultur (w tym zwyczaje, wartości czy zachowania, które są różne od polskich i mogą stanowić potencjalne źródło trudności w kontaktach). Poza informacją na temat migrantów, poradniki powinny zawierać również opis trudności, przed jakimi stają osoby zajmujące się pomaganiem cudzoziemcom i formy ich pokonywania, aby zapobiegać wypaleniu zawodowemu.

## 7. Inne rodzaje wsparcia potrzebnego urzędnikom pracującym z migrantami

Szkolenia i materiały mogłyby być uzupełnione czymś w rodzaju **infolinii prawnej**, skierowanej do urzędników pracujących z uchodźcami, na której mogliby oni uzyskać informacje o prawach przysługujących migrantom i zasięgnąć porady w poszczególnych przypadkach. Upowszechnienie takiego telefonu mogłoby pomóc w rozwiązaniu dużej części zgłaszanych problemów.

Urzędnikom pracującym co dzień z uchodźcami, zwłaszcza pracownikom socjalnym, powinno być zaoferowane **profesjonalne wsparcie psychologiczne**. Obecnie korzystają oni tylko z superwizji skierowanej do wszystkich pracowników, która nie uwzględnia specyfiki pracy z tak trudnym klientem. Wsparcie psychologiczne dla pracowników mających bezpośredni kontakt z cudzoziemcami chroniłoby ich przed wypaleniem zawodowym, a także pomagałoby radzić sobie z emocjami i stresem związanym z pracą z osobami będącymi w trudnej sytuacji życiowej.

## 8. Dostęp do informacji dla migrantów przymusowych

Badanie potwierdziło, że barierą w sprawnej i efektywnej obsłudze klientów pozostaje dostęp do informacji. Należy więc przygotować i wydać ulotki informacyjne w różnych wersjach językowych, zwłaszcza w urzędach

---

<sup>2</sup> W. Klaus (red.), *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2008, dostępny do pobrania na stronie: <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/prawne-uwarunkowania-integracji-uchodzcow-w-Polsce.pdf>

dzielnicowych. Informacja powinna być praktyczna, kompleksowa i szczegółowa, opisująca krok po kroku, jak załatwić daną sprawę w urzędzie, np. PESEL, NIP czy meldunek.

**Ulotki i broszury** powinny stanowić rodzaj instrukcji, jednocześnie usprawniającej pracę samych urzędników, aby uniknąć sytuacji, kiedy załatwienie najprostszej sprawy zajmuje bardzo dużo czasu i jest frustrujące zarówno dla urzędnika, jak i dla cudzoziemca. Konieczne jest również wydawanie bardziej ogólnych broszur w językach obcych na temat np. służby zdrowia, opieki społecznej, rynku pracy itd.

Potrzebą i obowiązkiem władz jest informowanie migrantów przymusowych o zasadach współpracy z instytucjami, przysługujących mu prawach i obowiązkach. Obecnie funkcjonujący system informacji należałoby uzupełnić o elementy dotyczące spraw cudzoziemców. Przykładowo, aby w urzędzie pracy – poza punktem informacji – można otrzymywać w języku rosyjskim i angielskim pisemną instrukcję wypełnienia karty rejestracyjnej, ulotkę czy broszurę na temat pracy tego urzędu i jego usług. We wszystkich urzędach powinny się znaleźć **tablice informacyjne** dla migrantów, które mogłyby być czytane w czasie oczekiwania na załatwienie sprawy. Poprawiona powinna zostać również informacja na **stronach internetowych** urzędów i instytucji – należałoby tam umieścić rosyjsko- i anglojęzyczną prezentację urzędu i oferowanych w nim usług<sup>3</sup>.

Konieczne jest jednak, by materiały informacyjne były właściwie przygotowane, tj.:

- dostępne w różnych językach – na początku w języku rosyjskim i angielskim, ale także by było możliwe przygotowanie ich w innych wersjach językowych, jeśli pojawią się migranci z innych regionów;
- napisane prostym, nieurzędniczym i nieprawniczym językiem – w innym przypadku będą нефunkcjonalne. Należy również zwrócić uwagę, że dla większości migrantów język angielski czy rosyjski nie jest językiem ojczystym, więc w tłumaczeniach też należy posługiwać się prostym językiem;
- wydane w atrakcyjny sposób, by osoby rzadko korzystające z materiałów tego typu chętnie po nie sięgnęły;
- uwzględniały kontekst kulturowy, np. przez podawanie przykładów;
- uwzględniały to, że część migrantów słabo czyta, stąd materiały muszą być przejrzyste, napisane dużymi literami i czytelne graficznie.

Warto również pamiętać, że część migrantów jest analfabetami, a duża część pozostałych słabo przyswaja informacje pisemne. Stąd materiały informacyjne powinny być jedynie uzupełnieniem innych działań informacyjnych, zwłaszcza **ustnych informacji udzielanych cudzoziemcowi przez pracownika danego urzędu**, w języku zrozumiałym dla migranta.

---

<sup>3</sup> Zdajemy sobie sprawę, że obecnie niewielka liczba migrantów przymusowych posługuje się Internetem, ale trzeba pamiętać, że będzie ona systematycznie rosła i już dziś należy podjąć pewne działania, by na stronach internetowych znalazły się, choć podstawowe informacje w innych językach.



## 9. Usługi potrzebne migrantom, których brakuje w Warszawie

Poza wymienionymi powyżej rekomendacjami odnoszącymi się do prac poszczególnych urzędów, w trakcie wywiadów wielokrotnie zwracano uwagę na najważniejsze usługi dla migrantów, których brakuje w Warszawie. Zostały one w skrócie zestawione poniżej. Należy zatem podjąć działania, by odpowiedzieć na te potrzeby.

- Rozwiązanie problemów mieszkaniowych migrantów poprzez stworzenie mieszkań rotacyjnych i mieszkań chronionych (np. przyznawanych decyzją administracyjną z puli mieszkań czekających na zwrot właścicielowi), zwłaszcza dla osób będących w najtrudniejszej sytuacji życiowej.
- Zapewnienie migrantom przymusowym profesjonalnego wsparcia psychologicznego, prowadzonego przez dobrze przygotowanego psychologa międzykulturowego, w języku zrozumiałym dla cudzoziemca (lub z tłumaczem) i uwzględniającego specyfikę kulturową różnych grup migrantów.
- Prowadzenie przez urząd pracy usług i programów zachęcających pracodawców do zatrudniania cudzoziemców, zwłaszcza przez informowanie o takiej możliwości i pomoc w rozmowach między cudzoziemcem a pracodawcą.
- Stworzenie w urzędach pracy specjalnych usług skierowanych do migrantów przymusowych – jako kolejnej grupy osób bezrobotnych o specjalnych potrzebach.
- Poszerzenie oferty nauki języka polskiego, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb cudzoziemców (zatrudnienie, kobiety z małymi dziećmi itd.) oraz sprofilowanych i specjalistycznych szkoleń językowych przygotowujących do podjęcia pracy w danym zawodzie, uwzględniających odpowiednie słownictwo (dodatkowe zajęcia indywidualne lub w małych grupach).

**Justyna Frelak**

**Anna Korolec**

**Michał Miskowski**

**Maria Wojciechowska**

## **PRACA Z MIGRANTAMI PRZYMUSOWYMI – DOŚWIADCZENIE WARSZAWSKICH URZĘDÓW**

### **1. Wprowadzenie i metodologia**

Głównym celem badania prowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych (ISP) oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP) było sprawdzenie, w jaki sposób warszawskie instytucje szeroko rozumianego sektora pomocy społecznej odpowiadają na potrzeby migrantów przymusowych (osób posiadających status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub pobyt tolerowany) oraz zidentyfikowanie problemów i wyzwań przed jakimi stoją pracownicy urzędów.

Przestrzeganie praw migrantów przymusowych przez wybrane instytucje zbadano z dwóch perspektyw – z jednej strony „oczami” migrantów przymusowych, z drugiej strony, z punktu widzenia pracowników tych instytucji. Poniższa część raportu przedstawia, jak wygląda realizacja praw osób objętych ochroną międzynarodową z perspektywy urzędników i przedstawicieli organizacji pozarządowych.

W ramach projektu zostały przeprowadzone wywiady pogłębione w następujących instytucjach: Warszawskim Centrum Pomocy Rodzinie (WCPR), Ośrodkach Pomocy Społecznej (OPS), Urzędzie Pracy m.st. Warszawy, wybranych urzędach dzielnic oraz z przedstawicielami organizacji pozarządowych, którzy pomagają migrantom przymusowym na terenie Warszawy.

Ogółem, w listopadzie 2009 roku przeprowadzono 29 wywiadów pogłębionych, zarówno z pracownikami, którzy mają bezpośredni kontakt z klientem, jak i kierownictwem instytucji. Były to:

- Cztery wywiady z pracownikami WCPR: trzy wywiady z pracownikami socjalnymi i kierownictwem Działu Integracji Cudzoziemców oraz jeden wywiad z przedstawicielem kierownictwa całego Centrum;
- Cztery wywiady w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy z osobami pracującymi w Dziale Rejestracji i Ewidencji oraz Dziale Poradnictwa i Pośrednictwa;
- Sześć wywiadów z pracownikami socjalnymi oraz osobami pełniącymi kierownicze stanowiska w Ośrodkach Pomocy Społecznej w czterech dzielnicach m.st. Warszawy, które udzielają pomocy dużej grupie migrantów przymusowych: Bielany, Śródmieście, Wola oraz Białołęka;
- Piętnaście wywiadów w urzędach dzielnic z: pracownikami Wydziałów Ewidencji Ludności (dziesięć wywiadów), Wydziałów Zasobów Lokalowych (dwa wywiady) oraz z pracownikami Wydziałów Spraw Spo-

łecznych i Zdrowia (trzy wywiady). Badania były prowadzone w pięciu dzielnicach: Ursynów, Praga Południe, Żoliborz, Wola oraz Śródmieście.

Ponadto, w ramach badań przeprowadzono cztery wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych – Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji „Ocalenie”, Polskiej Akcji Humanitarnej oraz Stowarzyszenia Interwencji Prawnej. Rozmowy dotyczyły ich działalności na rzecz uchodźców, a także ich współpracy z innymi warszawskimi instytucjami.

Wywiady przeprowadzone zostały na podstawie scenariusza, który zawierał bloki pytań dotyczących m.in. obowiązków badanych instytucji wobec migrantów przymusowych; ich przygotowania oraz barier w funkcjonowaniu (w tym mających źródło w systemie prawno-instytucjonalnym) oraz po stronie cudzoziemców (postawa, wywiązywanie się z obowiązków, sytuacja formalno-prawna); sposobów radzenia sobie z barierami; współpracy z innymi podmiotami. Ważnym elementem scenariusza była część dotycząca możliwych zmian usprawniających działania instytucji w sferze obsługi migrantów przymusowych.

Jedną z podstawowych trudności było to, że poszczególne badane instytucje mają różne doświadczenie w pracy z migrantami. Część z nich zadania dotyczące współpracy z cudzoziemcami realizuje od dłuższego czasu - posiada duże umiejętności w tym zakresie oraz przygotowanych pracowników. Inne stykają się z migrantami rzadko i niewiele wiedzą o tej grupie mieszkańców Warszawy. Przykładowo, urzędnicy pracujący w urzędach dzielnicowych obsługując cudzoziemców nie zawsze byli świadomi tego, jaki status posiadają poszczególni migranci. W związku z tym, badani mając sporadyczny kontakt z migrantami przymusowymi, bardzo często odnosili się w wywiadzie do cudzoziemców jako ogółu.

## **2. Zadania i obowiązki wybranych instytucji wobec migrantów przymusowych**

### **2.1. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie**

Instytucją, z którą migranci przymusowi, a dokładniej osoby ze statusem uchodźcy lub ochroną uzupełniającą, mają największą styczność jest Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie (WCPR), odpowiedzialne za realizację Indywidualnych Programów Integracji (IPI). WCPR jest jednostką organizacyjną m. st. Warszawy, która realizuje zadania z zakresu pomocy społecznej. Oprócz pomocy cudzoziemcom, do podstawowych obszarów działalności WCPR należy praca społeczna na rzecz osób niepełnosprawnych, współpraca i nadzór nad domami pomocy społecznej, wspieranie rodzinnych form opieki zastępczej oraz ich wychowanków, pomoc osobom starszym i przewlekle chorym, a także znajdującym się w sytuacji kryzysowej<sup>4</sup>. Realizacja IPI jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, które jest zlecone powiatom, a koordynowane i nadzorowane przez wojewodę.

---

<sup>4</sup> Na podstawie strony internetowej Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie: [www.wcpr.pl](http://www.wcpr.pl).

Głównym zadaniem programów integracyjnych jest ułatwienie pokonywania przeszkód językowych, obyczajowych, materialnych<sup>5</sup> i społecznych w codziennym funkcjonowaniu migranta oraz łagodzenie doznań związanych ze stanem i kondycją, które spowodowały przyznanie statusu uchodźcy bądź ochrony uzupełniającej<sup>6</sup>. Zgodne z ustawą o pomocy społecznej, w ramach IPI centra pomocy rodzinie zobowiązane są m.in. do wspierania migranta przymusowego w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, pomocy w uzyskaniu przez niego mieszkania, pracy socjalnej z cudzoziemcem oraz wyznaczenie pracownika, który będzie realizatorem programu<sup>7</sup>. IPI jest pisemną umową zawieraną pomiędzy osobą korzystającą z pomocy a Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie określającą wzajemne zobowiązania oraz sposób współdziałania, umożliwiający w miarę możliwości pełną integrację<sup>8</sup>.

Do 2008 r. pomoc integracyjna przysługiwała jedynie osobom ze statusem uchodźcy. Po zmianie przepisów kwalifikują się do niej również osoby objęte ochroną uzupełniającą. Spowodowało to, że liczba klientów WCPR diametralnie się zwiększyła – w 2007 r. z pomocy Centrum korzystało 85 rodzin (231 osób), a rok później już 235 rodzin (536 osób)<sup>9</sup>. Wśród migrantów przymusowych obsługiwanych przez WCPR większość stanowią Czeczeni<sup>10</sup>, pozostali klienci pochodzą m.in. z Iraku, Afganistanu, Białorusi oraz państw afrykańskich. Poza kontaktami z migrantami przymusowymi objętymi IPI, WCPR nie ma styczności z innymi cudzoziemcami.

## 2.2. Ośrodki Pomocy Społecznej

Pomoc społeczna udzielana jest także przez Ośrodki Pomocy Społecznej (OPS) na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz towarzyszących jej aktów wykonawczych. Migranci przymusowi (tak jak Polacy w trudnej sytuacji życiowej) mają prawo do pomocy ze strony władz publicznych m.in. w formie pomocy społecznej. Osobom posiadającym status uchodźcy i ochronę uzupełniającą, jak już było wspomniane powyżej, przysługuje również prawo do udziału w IPI, po zakończeniu którego mogą korzystać z pomocy społecznej. Prawo do pomocy społecznej osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany jest ograniczone do schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego<sup>11</sup>.

Klient zgłaszając się do OPS, musi mieć przede wszystkim udokumentowany status pobytowy. Legitymując się dokumentami potwierdzającymi status składa on wniosek, po czym przeprowadzany jest z nim wywiad środowiskowy. Postępowanie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Całość procedury jest

---

<sup>5</sup> Przykładowo, średni miesięczny koszt świadczeń w 2008 roku wynosił 639 zł za: *Sprawozdanie z działalności Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie za rok 2008*.

<sup>6</sup> W. Maciejko P. Zaborniak, *Ustawa o Pomocy Społecznej. Komentarz*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, str. 434.

<sup>7</sup> Na podstawie: art. 93 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.

<sup>8</sup> Sprawozdanie z działalności Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie za rok 2008: [http://bip.wcpr.pl/Image/sprawozdanie\\_2008.doc](http://bip.wcpr.pl/Image/sprawozdanie_2008.doc), więcej o IPI zobacz także: Justyna Frelak, Witold Klaus, Jakub Wiśniewski (red.), *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*. ISP, Warszawa 2007.

<sup>9</sup> Źródło danych: Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie.

<sup>10</sup> Np. w 2008 r.. 77% rodzin, którym udzielono pomocy była narodowości czeczeńskiej (Źródło: dane Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie).

<sup>11</sup> Art. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2008 r., Nr 115, poz. 1782 ze zm.), zwana dalej u.p.s.

taka sama w przypadku Polaków, jak i cudzoziemców. Migrantom przymusowym udziela się pomocy m.in. w postaci świadczeń pieniężnych, takich jak zasiłki okresowe, celowe. Inne formy pomocy oferowane przez OPS-y to świadczenia niepieniężne, w tym: pomoc socjalna, pomoc doradcy zawodowego, możliwość skorzystania z klubu pracy, pomoc rzeczowa, pomoc w poszukiwaniu mieszkania.

Migranci przymusowi najczęściej zgłaszają się OPS-ów przed rozpoczęciem i po zakończeniu IPI. Uczestnicząc w IPI przekraczają bowiem na ogół kryterium dochodowe (tzn. 351 zł na osobę w rodzinie, 477 zł na osobę samotnie gospodarującą) i nie przysługuje im pomoc Ośrodka. Niektóre rodziny biorąc udział w IPI, korzystają z pomocy OPS-ów w formie obiadów szkolnych.

Migranci przymusowi stanowią niewielki odsetek klientów Ośrodków Pomocy Społecznej. Przykładowo, w 2008 r. w OPS Bielany pomocą objęto 59 rodzin narodowości czeczeńskiej. Status uchodźcy posiadało 21, a ochronę uzupełniającą – 207 osób<sup>12</sup>. Dla porównania, w tym samym roku pomoc z tytułu niepełnosprawności otrzymało 1688 rodzin<sup>13</sup>. Wśród wszystkich powodów przyznania rodzinom świadczenia z pomocy społecznej przez OPS Wola, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, stanowiły tylko 0,32% spraw, podczas gdy długotrwała lub ciężka choroba 27,72%, a niepełnosprawność 21,75% spraw<sup>14</sup>.

### 2.3. Urzędy Pracy

Jednym z wymiarów integracji cudzoziemców, w tym także migrantów przymusowych, jest ich integracja na polskim rynku pracy. Według ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>15</sup>, uprawnieni do wykonywania pracy na terenie Polski są cudzoziemcy, którzy posiadają: status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, zezwolenie na osiedlenie się w Polsce, zgodę na pobyt tolerowany lub korzystają z ochrony czasowej.

Aby móc korzystać z usług Urzędu Pracy, należy się w nim zarejestrować, co jest jednoznaczne ze zobowiązaniem się do określonej współpracy z Urzędem w celu podjęcia zatrudnienia. Urząd Pracy ma za zadanie oferować swoim klientom, w tym migrantom przymusowym, usługi pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne.

Urząd Pracy m. st. Warszawy obejmuje również swoich klientów ubezpieczeniem zdrowotnym: opłaca składkę zdrowotną za osobę zarejestrowaną, ale tylko w przypadku braku innej podstawy do objęcia jej obowiązkiem ubezpieczenia, tzn. wtedy, gdy żadna inna instytucja nie ma tego obowiązku (np. Ośrodek Pomocy Społecznej czy Centrum Pomocy Rodzinie realizujące Indywidualny Program Integracji). Migranci przymusowi najczęściej rejestrują się w Urzędzie Pracy, aby móc korzystać z ubezpieczenia.

<sup>12</sup> Sprawozdanie z działalności Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy za rok 2008, s.32.

<sup>13</sup> Sprawozdanie z działalności Ośrodka...op.cit, s.13.

<sup>14</sup> Sprawozdanie z działalności Ośrodka Pomocy Społecznej dzielnicy Wola m. st. Warszawy za rok 2008, s.25.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.

Migranci przymusowi stanowią niewielki odsetek osób zarejestrowanych w Urzędzie. Jak mówił jeden z pracowników: (...) w październiku było zarejestrowanych 377 cudzoziemców, a we wrześniu 376 tak, że w ogólnym bilansie w październiku liczba zarejestrowanych cudzoziemców zwiększyła się o jedną osobę. Tak, no, bo naprawdę, naprawdę rzadko. Było 377 cudzoziemców, tak? Cudzoziemcy.... Zarejestrowanych na koniec października mieliśmy 29 649 osób bezrobotnych. W zestawieniach statystycznych nie wprowadza się rozróżnienia na poszczególne kategorie cudzoziemców, stąd trudno ustalić wśród nich dokładną liczbę migrantów przymusowych. Badani szacują, że zwykle miesięcznie rejestruje się w Urzędzie kilka takich osób (2-3 osoby), choć zdarza się, że w danym miesiącu nie ma żadnych rejestracji migrantów przymusowych. W sumie jest ich do kilkudziesięciu osób rocznie. Jeden z pracowników szacował, że na około 100 osób, które przyjmuje miesięcznie, cudzoziemcy stanowią grupę co najwyżej kilkunastu osób, a z czego migrantów przymusowych jest jeszcze mniej. Najliczniejszą grupę stanowią Czeczeni, kolejni pod względem liczebności są Afrykanie.

## **2.4. Urzędy dzielnicowe**

### **2.4.1. Delegatury Biur Administracji i Spraw Obywatelskich**

Delegatury Biur Administracji i Spraw Obywatelskich dzielą się na dwie podstawowe komórki. Pierwsza zajmuje się ewidencją ludności, czyli meldowaniem i wymeldowywaniem oraz wydawaniem dowodów osobistych. Druga, nazwana przez jednego z respondentów „wydziałem komunikacyjnym”, zajmują się sprawami związanymi z rejestracją pojazdów, a także wydawaniem uprawnień do ich kierowania. Do obowiązków urzędu względem migrantów przymusowych należy realizacja wszystkich dostępnych usług przewidzianych w ustawie oraz rozporządzeniach. W obsłudze klientów nie prowadzi się rozróżnienia na Polaków i cudzoziemców<sup>16</sup>.

### **2.4.2. Wydziały Zasobów Lokalowych**

Posiadanie dachu nad głową jest podstawową potrzebą człowieka oraz warunkiem koniecznym do podejmowania wszelkich działań mających na celu integrację migrantów przymusowych w Polsce. Cudzoziemcy, w tym migranci przymusowi przybywający do Polski, próbują na wiele sposobów zdobyć „cztery kąty” dla siebie i swych rodzin. Jedną z możliwości wobec braku tzw. mieszkań chronionych i wysokich cen najmu na wolnym rynku jest ubieganie się o mieszkanie komunalne. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmin i o zmianie kodeksu cywilnego, prawa migrantów przymusowych, podobnie jak obywateli polskich, powinny być w tej dziedzinie jednakowo respektowane (a często nie są, o czym później).

---

<sup>16</sup> Podstawa prawna w zakresie działalności Delegatur to m.in.: Ustawa z 10.04.1974 o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. 2001 Nr 87 poz. 960 z późn. zmianami); Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.).

Instytucją powołaną do gospodarowania zasobami lokalowymi miasta stołecznego Warszawy jest Biuro Polityki Lokalowej Urzędu Miasta (BPL). Wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi BPLu są natomiast wydziały lokali mieszkaniowych oraz wydziały gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

Do głównych zadań Wydziałów Zasobów Lokalowych (WSL) należy zasiedlanie lokali, kwalifikowanie osób ubiegających się o poprawę warunków poprzez przyznanie lokalu mieszkaniowego bądź socjalnego oraz sprawy związane z użytkowaniem lokali przez najemców, m.in.: wykwaterowania oraz remonty.

### **2.4.3. Wydziały Spraw Społecznych i Zdrowia**

Osobom ze statusem uchodźcy oraz z ochroną uzupełniającą znajdującym się w trudnej sytuacji przysługują świadczenia rodzinne, które w Warszawie obsługiwane są przez wydziały spraw społecznych i zdrowia znajdujące się w urzędach dzielnic.

Do głównych zadań wydziałów należy przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o świadczenia rodzinne oraz dotyczących funduszu alimentacyjnego. Podstawą prawną tych działań jest ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych<sup>17</sup> oraz ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>18</sup>. Do świadczeń rodzinnych zalicza się:

- zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego,
- zasiłek pielęgnacyjny,
- świadczenie pielęgnacyjne,
- jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. „becikowe”).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że liczba klientów ze statusem uchodźcy i ochroną uzupełniającą w poszczególnych wydziałach zależy od dzielnic. W jednych, z tych świadczeń korzysta około 10 osób/rodzin, a w innych ich liczba wynosi około 100.

## **2.5. Organizacje pozarządowe**

Działające na rzecz uchodźców organizacje pozarządowe na terenie Warszawy prowadzą szerokie spektrum działań uzupełniając, a czasami nawet zastępując publiczną ofertę skierowaną do migrantów przymusowych. Prowadzą one bezpłatne poradnictwo prawne, integracyjne, zapewniają wsparcie psychologów, tłumaczy, a także służą dodatkowymi „rękami do pracy”, na przykład asystując cudzoziemcom w różnych urzędach czy podczas wizyt u lekarzy.

Organizacje pozarządowe prowadzą także działania edukacyjne skierowane zarówno do migrantów (np. kursy językowe i zawodowe), jak do społeczeństwa przyjmującego (np. do nauczycieli). Jedną z badanych organizacji prowadzi działania, które można określić, jako poradnictwo oraz pośrednictwo zawodowe: *nasz pracownik rozmawia z beneficjentami, przeprowadza taki bilans kompetencji, tworzy wspólnie z nimi*

<sup>17</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.

<sup>18</sup> Tekst jednolity - Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 z późn. zm.

*zyciorys, list motywacyjny, ustala oczekiwania, czasem stara się jakby urealnić te oczekiwania w stosunku do pracy i zarobków, no i kontaktuje się z pracodawcami.*

Oferta organizacji znacznie wzbogaciła się w ostatnim czasie dzięki funduszom europejskim (Europejski Fundusz na Rzecz Uchodźców, Europejski Fundusz Społeczny). W przeciwieństwie do instytucji takich jak OPS czy WCPR, nie oferują one beneficjentom bezpośredniego wsparcia finansowego.

### **3. Prawa i obowiązki migrantów przymusowych wobec wybranych instytucji**

#### **3.1. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie**

Po otrzymaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej cudzoziemcy zgłaszają się do WCPR, gdzie wspólnie z pracownikiem opracowują program integracyjny dostosowany do potrzeb klienta (wysokość świadczeń pieniężnych, zakres i formy pomocy). Następnie podpisują umowę zawierającą zobowiązania obydwu stron przedkładaną następnie wraz z przewidywanym kosztorysem do akceptacji wojewodzie, który przekazuje środki na realizację IPI.

Beneficjenci IPI zobowiązani są do zameldowania się w miejscu zamieszkania, zarejestrowania się w Powiatowym Urzędzie Pracy oraz aktywnego szukania pracy, uczestniczenia w kursach języka polskiego (ten warunek ustalany jest indywidualnie w zależności od stopnia znajomości języka polskiego przez daną osobę), kontaktowania się z realizatorem IPI nie rzadziej niż dwa razy w miesiącu oraz innych działań indywidualnie uzgodnionych z realizatorem Programu.

W ramach IPI cudzoziemcy otrzymują comiesięczne wsparcie finansowe. Jeśli cudzoziemiec nie wywiązuje się z postanowień zawartych w programie i nie realizuje aktywnie zobowiązań (na przykład nie uczęszcza na język polski lub nie kontaktuje się z pracownikiem socjalnym minimum dwa razy w miesiącu), wówczas realizator IPI ma prawo wstrzymać udzielanie pomocy pieniężnej. Pracownicy WCPR, jak mówią, robią to bardzo niechętnie, jednak często jest to jedyny sposób mobilizacji klientów do udziału w procesie integracji.

Wielu z klientów ma problemy z wywiązywaniem się z podjętych w IPI zobowiązań. Nie zawsze wynika to jednak z ich złej woli, jak na przykład w przypadku zobowiązania do zameldowania w miejscu zamieszkania. Wina w tym wypadku często leży po stronie właścicieli mieszkań, którzy niechętnie meldują cudzoziemców.

Różnie bywa także ze zobowiązaniem się do aktywnego poszukiwania pracy. Z jednej strony, ciężko cudzoziemcom znaleźć pracodawcę, który chciałby zatrudnić osobę nie mówiącą w języku polskim. Pracodawcy niechętnie zatrudniają cudzoziemców, bowiem nie są *zorientowani w przepisach prawa i nie wiedzą, że nie ma tutaj [wobec uchodźców] wymogu, żeby mieć jakieś specjalne pozwolenie*. Problem stanowi także to, że pracodawcy wolą zatrudniać cudzoziemców nielegalnie utrudniając im integrację na oficjalnym rynku pracy. Z drugiej strony, migranci przymusowi, najczęściej z Czeczenii, niechętnie decydują się na podjęcie stałej legalnej pracy: *szukają nieograniczającej pracy, bez wymagań, gdzie nie trzeba płacić podatku i składek eme-*



rytualnych. Pracownicy zwracają uwagę na to, że zależy im na tym, żeby zarobić i dużo się przy tym nie napracować.

Problem stanowi również regularna nauka języka polskiego. Mimo, że w Warszawie dla osób objętych IPI jest ona bezpłatna, cudzoziemcy mają często trudności z uczęszczaniem na kursy i z przykładaniem się do nauki: *Oni mówią, że kursy języka polskiego nie są efektywne, że szybciej nauczą się w pracy, rozmawiając z kolegami, mając kontakt z żywym językiem.*

Pracownicy starają się *bardzo radykalnie rozliczać z tej nauki* – jak mówią: *język jest dla nas priorytetem*. Szkoła, która prowadzi kursy językowe przekazuje do WCPR cotygodniowe i comiesięczne raporty z frekwencji poszczególnych osób na zajęciach oraz z ich postępów w nauce, na podstawie których pracownicy WCPR oceniają, czy dana osoba wywiązuje się ze zobowiązania do nauki języka. Po stronie WCPR, jak mówią pracownicy, jest *trzymanie troszeczkę tych osób w ryzach*. Jak już wspomniano, realizator IPI może bowiem przerwać wypłacanie świadczeń pieniężnych, gdy dana osoba nagminnie nie wywiązuje się z zawartych w umowie zobowiązań.

Zdarzają się klienci, którzy odbierają Program Integracyjny jedynie jako źródło dochodu: *Więc oni też tak właśnie program odbierają, że raz, to jest tylko pomoc finansowa i tak większość by pewnie oczekiwała, że my przelejemy na konto, jeśli wtedy nie będziemy się interesować, co tam dalej się dzieje. Są też tego typu pomysły, żeby przelać pieniądze z góry za cały rok lub za kilka miesięcy, co oczywiście też nie jest możliwe.*

Po ukończeniu IPI uchodźcy i osoby objęte ochroną uzupełniającą nie otrzymują pomocy instytucjonalnej, mogą natomiast korzystać z pomocy społecznej, podobnie jak obywatele polscy. Zdarza się czasem, że osoby, które ukończyły już program integracyjny zgłaszają się po pomoc do WCPR-u. Wówczas pracownicy, jak mówią: *nie odżegnujemy od dalszego wsparcia, ale takiego pozafinansowego, poprzez poradnictwo, pracę socjalną, jakiś telefon, pójdzie gdzieś z kimś, załatwienie sprawy.*

### **3.2. Ośrodki Pomocy Społecznej**

Na osoby, którym przysługuje pomoc społeczna nie nakłada się takich samych obowiązków, jak na realizatorów IPI. Jak odpowiada jedna z respondentek: *Czy mają różne obowiązki? No obowiązków różnych nie mają, bo to też wynika z pracy z rodziną. Zobowiązania klientów – migrantów przymusowych nie różnią się od tych, jakie mają inni klienci – Polacy. Jeżeli są bezrobotni i zdrowi, to powinni szukać pracy, jeżeli są chorzy, to powinni sobie orzec tą niepełnosprawność. Jest to całkiem tak samo, jak każdy inny klient pomocy społecznej.*

Aby otrzymać pomoc socjalną, przepisy przewidują także możliwość zawarcia z klientem kontraktu socjalnego – swego rodzaju umowy, w której określa się obowiązki stron. Jest to o tyle istotne, że motywuje cudzoziemca do działania, a nie biernego oczekiwania na zasiłek. Niewywiązywanie się z obowiązków (tak jak w IPI) pociąga za sobą wstrzymanie udzielanej pomocy. Jak pokazały badania ISP oraz SIP przeprowadzone w 2007 r., z połową rodzin objętych pomocą nie podpisano kontraktu ani nie określono zakresu ich obowią-

ków<sup>19</sup>. W niniejszym projekcie nie badano, z iloma rodzinami podpisywane są kontrakty: *Jeśli są to osoby, które widzimy, że mogą starać się o pracę, o podjęcie zatrudnienia, to podpisujemy z nimi kontrakty socjalne, wysyłamy do urzędu pracy, tak samo jak z innymi klientami.*

Wywiązywanie się ze zobowiązań zależy od danej osoby. Jak stwierdził jeden z badanych: *Różnie. W pomocy społecznej jest różnie. Jedni się wywiązują drudzy nie. Naprawdę.* Pojawiające się trudności wydają się wynikać m.in. z różnego nastawienia do pracy, wychowania dzieci, załatwiania różnych spraw urzędowych, problemów zdrowotnych. Pracownicy socjalni narzekają na nagminne nieprzywiązywanie wagi do terminów, co skutkuje utratą pracy bądź ubezpieczenia.

Generalnie jednak współpraca pracowników OPS-ów z migrantami przymusowymi układa się dosyć dobrze, ponieważ: *(...) [migrantom] zależy na tym, żeby dostać pieniądze, więc muszą współpracować.*

Ze względu na przyczyny przyjazdu do Polski, migranci przymusowi są bardzo specyficzną grupą klientów OPS-ów. Trudna sytuacja materialna to tylko jeden z problemów, przed którymi stoją rozpoczynając życie w naszym kraju. Pomoc społeczna powinna więc prowadzić poprzez szereg działań (finansowych i poza-finansowych) do stopniowego usamodzielniania się tej grupy klientów. Jak pokazują badania, najważniejszą formą pomocy udzielaną w ramach OPS-ów stanowią w opinii respondentów świadczenia pieniężne.

### 3.3. Urzędy Pracy

Prawa migrantów przymusowych do podejmowania pracy oraz wynikające z tego obowiązki są według zapisów prawa zrównane z uprawnieniami obywateli polskich. Podobnie ta kategoria cudzoziemców ma prawo do podejmowania legalnej pracy. Zgodnie z relacją jednego z pracowników: *Urząd Pracy, jeżeli chodzi o migrantów, nie ma szczególnie jakichś głównych zadań. Dlaczego? Dlatego, że Urząd – bym powiedział inaczej – ma obowiązki w stosunku do osób bezrobotnych i poszukujących pracy. I tak by to należało ująć. Czyli (...) osobą poszukującą pracy czy osobą bezrobotną jest również cudzoziemiec, dlatego można powiedzieć, że Urząd Pracy ma identyczne obowiązki w stosunku do cudzoziemców, jak i osób, które nie są cudzoziemcami, czyli mają obywatelstwo Rzeczypospolitej..*

Migrant przymusowy po zarejestrowaniu się, tak jak każda osoba zarejestrowana w Urzędzie Pracy jako bezrobotna, ma prawo korzystać z usług rynku pracy, np. do ubiegania się o jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej czy pożyczkę na sfinansowanie kosztów szkolenia. Wśród obowiązków migranta przymusowego, do najważniejszych należy bieżące informowanie Urzędu o przychodach, zmianach danych w karcie rejestracyjnej, niezdolności lub niegotowości do pracy oraz stawianie się w Urzędzie w wyznaczonych terminach na wizyty w celu przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy oferowanej przez Urząd.

---

<sup>19</sup> J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski, *Przystanek Polska...op.cit.*, s. 188.

Osoby objęte ochroną międzynarodową, tak jak inni klienci, mogą zrezygnować ze statusu osoby bezrobotnej lub go utracić. Przyczyny utraty statusu są jednakowe dla wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych – niewywiązywanie się z obowiązków.

### **3.4. Urzędy dzielnicowe**

#### **3.4.1. Delegatury Biur Administracji i Spraw Obywatelskich**

Procedura meldowania cudzoziemców uzależniona jest od spodziewanego okresu ich pobytu w danym miejscu. Może to być pobyt czasowy lub stały. Po określeniu formy legalizacji pobytu migranci otrzymują *kartę pobytu czasowego, stałego, czy inne dokumenty potrzebne na pobyt w Polsce. Z tym dokumentem przychodzą do naszego urzędu. Jeżeli się meldują do czyjegoś mieszkania to jeszcze przychodzi właściciel tego mieszkania. Pojawia się z dokumentem potwierdzającym, że jest właścicielem, czyli z oświadczeniem ze spółdzielni albo aktem notarialnym oraz ze swoim dokumentem tożsamości. Wtedy wypełnia odpowiedni druk na zameldowanie. Zwykle wymagana jest jedna wizyta związana z meldowaniem, raz przy zameldowaniu. Ale większość z nich melduje się na pobyt czasowy, więc właściwie jest to jedna wizyta. Na pobyt czasowy nie musi się zgłaszać, tylko automatycznie upływa termin ważności pobytu i to wszystko. Także przeważnie jest to jeden kontakt. No czasami ktoś sobie przedłuża ten pobyt, więc za każdym razem przy przedłużaniu jest konieczna wizyta w urzędzie.*

Kwestie związane z wydawaniem lub wymianą prawa jazdy wyglądają podobnie w przypadku Polaków i cudzoziemców. Jedyna różnica dotyczy ilości dokumentów wymaganych od przyjezdnych. Procedury (...) wszystkich tak samo dotyczą. Tylko cudzoziemcy muszą dostarczać więcej dokumentów. Czyli wniosek, fotografie, opłatę, jeżeli było to kserokopie prawa jazdy. Jeżeli to jest wymiana zagranicznego prawa jazdy to musi być tłumaczenie od zarejestrowanego w Polsce tłumacza przysięgłego (...). Jeszcze ewentualnie kartę pobytu, wizę w paszporcie, paszport. (...) I meldunek na terenie dzielnicy..

W sprawie związanej z prawem jazdy interesant zazwyczaj odwiedza Urząd dwukrotnie, w wyjątkowych sytuacjach trzy razy. Raz jak składa papiery, raz jak je odbiera. Czasami trzy, jak musi coś uzupełnić lub jak np. zgubi prawo jazdy.

#### **3.4.2. Wydziały Zasobów Lokalowych**

Migranci przymusowi mogą ubiegać się o mieszkanie komunalne w dwóch trybach. W pierwszym trybie, tzw. trybie na zasadach ogólnych, gdy muszą spełnić te same kryteria, które przewidziane są dla obywateli polskich. Jest to długa i ciężka droga. Osoby występujące w tym trybie do WZL, w tym również migranci przymusowi, muszą mieć niski dochód przypadający na członków gospodarstwa domowego oraz pozostawać w trudnych warunkach mieszkaniowych. Dodatkowo pierwszeństwo mają rodziny czy osoby, które znajdują się w złej sytuacji zdrowotnej, gdy występują konflikty w rodzinie (często patologiczne, np. przemoc domowa), udokumentowany alkoholizm, niepełnosprawność itd.

Praktyczny brak budownictwa komunalnego w Warszawie powoduje, że czas oczekiwania na lokal z zasobów WZL w trybie na zasadach ogólnych wydłuża się do kilku lat (np. 8-10 w przypadku Mokotowa). Sytuacja ta stawia klientów WZL w bardzo długiej kolejce oczekujących i ciężkiej sytuacji bytowej. Jeśli występują czynniki kwalifikujące do preferencyjnego potraktowania sprawy, czas ten może się radykalnie skrócić.

Nie oznacza to, że migranci przymusowi w ogóle nie starają się o najem lokali komunalnych w tym trybie, ale jak zauważają pracownicy WZL są to przypadki sporadyczne jako że osoby te muszą być w trudnej sytuacji finansowej. Nie jest tak, że osoby przebywające na terenie naszego kraju nagminnie ubiegają się o mieszkanie komunalne. Z relacji pracowników WZL wynika, że rocznie tylko jeden do dwóch migrantów przymusowych w ich dzielnicy ubiega się w tym trybie o lokal mieszkaniowy. Inny pracownik zaznacza, że jeżeli osoba nie jest zakwalifikowana do puli pięciu mieszkań (o czym będzie mowa poniżej), to my badamy wszystko, sytuację rodzinną, sytuację finansową, mieszkaniową. Jeżeli jest coś, gdzie możemy odmówić, to odmawiamy, bo generalnie mamy mało mieszkań. Na Mokotowie nic się nie buduje, i my wybieramy przypadki najtrudniejsze z najtrudniejszych

Jeden z pracowników WZL podał przykład rodziny z Czeczeni, która nie miała poparcia WCPR, ponieważ te osoby nie zgłaszały się do WCPR, nie dopełniały formalności, nie dostarczały odpowiednich dokumentów. Trudno było zweryfikować zarówno ich oświadczenia, jak i dokumenty na różne tematy, stanu zdrowia, jaka jest ilość osób w rodzinie. Dlatego oni startowali na zasadach ogólnych. Okazało się, że rodzina ta na dziko zajęła mieszkanie na terenie Mokotowa, i ponieważ trudno było wyjaśnić jej sytuację rodzinną (dzieci się przemieszczały w obrębie Polski, ale nie tylko), to nie mieli zgody na zajmowanie tego lokalu, co też jest warunkiem zakwalifikowania. (...) Oni wynajęli od najemcy, podnajęli, od kogoś kto nie był właścicielem mieszkania. Na dziko. Podnajęli lokal komunalny. Za który nie płacili. I wtedy taka sprawa nie została zakwalifikowana.

Drugi tryb ubiegania się o mieszkania komunalne wiąże się z przywilejami dla uchodźców. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta stołecznego Warszawy, dla migrantów przymusowych przeznaczono nie więcej niż 5 mieszkań z zasobu miasta rocznie. Aby doszło do zawarcia umowy, WCPR musi wystąpić z odpowiednim wnioskiem w sprawie danej osoby. W tym przypadku nie stosuje się opisanych wyżej kryteriów branych pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków. Nie oznacza to, że nie ma pewnych obostrzeń również w tym, uprzywilejowanym trybie. O najem na preferencyjnych warunkach mogą ubiegać się osoby, które m.in.: posiadają status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, ukończyły programy integracyjne na terenie miasta stołecznego Warszawy, zamieszkują na terenie Warszawy, znajdują się w trudnej sytuacji mieszkaniowej i bytowej. Zgodnie z tymi właśnie kryteriami WCPR wyłania pięć rodzin, którym przyznawane są lokale mieszkaniowe na preferencyjnych warunkach.

Niestety, wprowadzenie formalnych przepisów w uchwale mówiących o preferencyjnym trybie najmu pięciu mieszkań w Warszawie w drodze tzw. konkursu WCPR stworzyło w niektórych wydziałach zasobów lokalowych złą praktykę polegającą na przyznawaniu mieszkań komunalnych osobom ze statusem uchodźcy i

ochroną uzupełniającą tylko i wyłącznie w tym trybie, bezprawnie odmawiając tej kategorii osób ze skorzystania z ogólnych zasad najmu. Zrealizowane wywiady potwierdzają ten stan rzeczy: *zasada jest taka, jeśli chodzi o lokale komunalne, że mieszkania na rzecz uchodźców są przyznawane tym osobom, które zostały zakwalifikowane przez WCPR. No i jest taka zasada ujęta w uchwale rady miasta regulującej najem mieszkań komunalnych, że rocznie pięć mieszkań przeznaczonych jest na rzecz uchodźców, więc tu siłą rzeczy ta pomoc jest ograniczona.(...) Nawet jeśli inni zgłaszają się tu, to kierujemy ich do WCPR, gdyż muszą to być osoby tam wskazane. Gdyż liczba osób jest znacznie większa niż sprawy realizowane.*

Należy podkreślić, że opisane powyżej działania dotyczą tylko niektórych WZL. Tym nie mniej, powinna zostać podjęta szybka interwencja ze strony Biura Polityki Lokalowej zakazująca stosowania takich praktyk i wprost nakazująca umożliwienie migrantom przymusowym korzystanie z zasobu lokalowego miasta także na ogólnych zasadach.

### **3.4.3. Wydziały Spraw Społecznych i Zdrowia**

Wydziały Spraw Społecznych i Zdrowia mają w swoich kompetencjach od lipca ubiegłego roku nowe zadania przekazane przez Ośrodki Pomocy Społecznej – wypłatę świadczeń rodzinnych, opiekuńczych i alimentacyjnych, profilaktykę uzależnień oraz sprawy związane z przemocą w rodzinie. Dodatkowo Wydziały zajmują się polityką zdrowotną.

Świadczenia rodzinne przysługują osobom z bardzo niskimi dochodami na członka rodziny (dochód nie może przekraczać 504 zł na osobę). Natomiast do otrzymania świadczeń z funduszu alimentacyjnego dochód musi być niższy niż 725 zł na osobę. Dodatkowo świadczeniobiorcy muszą zamieszkiwać w konkretnej dzielnicy. Nie jest wymagany meldunek, wystarczy potwierdzenie zamieszkania na jej terenie.

Do korzystania z tych świadczeń uprawnieni są również migranci przymusowi, oczywiście pod warunkiem spełnienia tych samych kryteriów, co pozostali interesanci. W ustawie nie ma przewidzianych żadnych ulg dla cudzoziemców, które traktowałyby ich odmiennie od Polaków. Oznacza to, że nie ma ani specjalnych procedur, ani osób wyznaczonych tylko do obsługi osób niebędących obywatelami RP. Oczywiście, migranci zamiast dowodu osobistego posługują się kartą pobytu. Natomiast wypełniają identyczne wnioski jak Polacy. W standardach pracy urzędników przyjęte jest, że każdy klient jest traktowany indywidualnie. *Jeśli wymaga przejrzania dokumentów, szczególnej pomocy, to ją otrzymuje niezależnie od narodowości.*

Obowiązkiem wszystkich osób, w tym migrantów korzystających z pomocy Wydziałów Spraw Społecznych i Zdrowia jest złożenie oświadczenia nakazującego im informowanie Wydziału o każdej zmianie sytuacji, która ma wpływ na otrzymanie świadczeń rodzinnych. Najczęściej jest to związane z podjęciem legalnej pracy – osoba musi przynieść zaświadczenie o zarobkach za pierwszy jej miesiąc. W przypadku zmiany składu osobowego rodziny również należy poinformować urzędników. *Na przykład dochodzi nowy członek rodziny, bo rodzi się dziecko w rodzinie [...] wtedy osoba jest zobowiązana nam to zgłosić. Wiąże się to z dochodem, a*

*co za tym idzie uprawnieniami do świadczeń rodzinnych, bo tutaj jest ściśle określone kryterium dochodowe. Nie dotyczy to tylko becikowego i zasiłku pielęgnacyjnego.*

#### **4. Przygotowanie wybranych instytucji do pracy z migrantami przymusowymi**

Jednym z celów badania było sprawdzenie, w jakim stopniu warszawskie instytucje przygotowane są do pracy z migrantami przymusowymi, szczególnie pod względem kompetencji personelu. Badano również, na ile organizacja pracy i baza lokalowa tych instytucji pozwala na profesjonalne obsługiwanie klientów-cudzoziemców.

##### **4.1. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie**

###### **4.1.1. Organizacja pracy (w tym atmosfera i bezpieczeństwo)**

W 2008 r. w WCPR, ze względu na dużą liczbę uchodźców utworzono odrębny dział, który zajmuje się wyłącznie pomocą cudzoziemcom – Dział Integracji Cudzoziemców. Przedtem pracownicy zajmujący się obsługą tej grupy odpowiedzialni byli również za pomoc innym potrzebującym. Obecnie w Dziale pracuje czterech pracowników socjalnych i kierownik. Jeden pracownik socjalny prowadzi jednocześnie sprawy ok. 40 rodzin. Dodatkowe wsparcie w codziennej pracy zapewniają wolontariusze.

Atmosfera pracy w WCPR oceniana jest bardzo dobrze. Wszystkie pracujące w Dziale Integracji Cudzoziemców osoby twierdzą, że tworzą zgrany zespół, na który można zawsze liczyć. W trudnych sytuacjach, według pracowników, wsparcie zapewnia im Zespół Działu – koleżanki, które znają i rozumieją problemy: *Ja myślę, że my jesteśmy świetną grupą wsparcia dla siebie. Dzięki Bogu, nie jesteśmy jednoosobowym działem - tak, że wymieniamy się informacjami, dzielimy doświadczeniami i każda dla każdej stanowi wsparcie. (...) my siedzimy w tym temacie i wiemy doskonale, o co chodzi, (...) no to wówczas pracuje się naprawdę znacznie łatwiej i mimo że to jest może ciężka sprawa, to taka pomoc psychologiczna właściwie między sobą na miejscu istnieje, superwizja, może nie profesjonalna, ale skuteczna w pewien sposób też.*

Beneficjenci IPI, jak już wspomniano, zobligowani są do kontaktów z realizatorem Programu co najmniej dwa razy w miesiącu. W celu usprawnienia współpracy na linii pracownik socjalny-klient oraz monitorowania przestrzegania przez cudzoziemców nałożonych na nich obowiązków, pracownicy WCPR wprowadzili terminy regularnych wizyt. *W nasz Program Integracyjny dokładnie wpisujemy konkretną datę i wtedy, żeby gromy z jasnego nieba leciały, my tutaj jesteśmy do dyspozycji od rana do wieczora, w te konkretne dni i od razu się odnosimy – sięgamy sobie do danych w komputerze: „a co się stało, że pana/pani, nie było na języku polskim?”, a co się zadziało, że też poprzednim razem się pan do nas nie zgłosił?”.*

Jak twierdzą pracownicy, spotkania takie mają formę swobodnej rozmowy i *nie chodzi o to, żeby kogoś (...) odpytać i żeby ktoś się czuł jak na egzaminie*. Każdy cudzoziemiec ma swoją teczkę, w której odnotowywane są szkolenia, w których uczestniczył, wizyty w Urzędzie Pracy, problemy natury zdrowotnej i inne bieżące informacje.

Realizując program pracownicy są zmuszeni do dosyć silnej ingerencji w prywatność swoich klientów, co jednak jest niezbędne dla prowadzenia pomocy integracyjnej. Żaden z respondentów nie wspominał jednakże, żeby zostały na tym polu przekroczone kompetencje.

Pracownicy WCPR uważają, że bardzo ważna przy realizacji Programu jest systematyczność i wypełnianie zobowiązań, w czym muszą uchodźcom pomagać: *po naszej stronie leży takie trzymanie troszeczkę tych osób w ryzach, bo to też im – tak sobie myślimy – jakoś pomaga w takim życiu wokół integracyjnym, bo tak naprawdę nikt się z nimi nie będzie – za przeproszeniem – pieścił.* Powodzenie Programów Integracyjnych zależy według pracowników w dużej mierze od zaangażowania osób nimi objętych, ale także od własnych motywacji osobistych samych pracowników.

#### **4.1.2. Przygotowanie pracowników**

##### ***Przygotowanie do pracy z klientem-cudzoziemcem***

Pracownicy Działu Integracji Cudzoziemców WCPR są dobrze przygotowani merytorycznie do swojej pracy. Wynika to między innymi z faktu, że rotacja osób tam zatrudnionych jest bardzo niewielka – część z nich pracuje z cudzoziemcami od kilku lat. Warto również podkreślić, że pracownicy WCPR są bardzo zaangażowani w swoją pracę i często podejmują własne inicjatywy mające pomóc klientom. Ich kompetencje, wiedza oraz zaangażowanie w pracę zostały także bardzo wysoko ocenione przez organizacje pozarządowe, z którymi współpracują:

*Dziewczyny z WCPR wszystko wiedzą, są kompetentne (...). Często jesteśmy w kontakcie w sprawie konkretnych osób – tam, gdzie się kończy nasz, czy ich kompetencja, to jakby się nawzajem uzupełniamy.*

*Te panie znają się ma tym, co robią. Są miłe, zawsze się o wszystko można zapytać. Często jest tak, że oni odsyłają do nas klientów, my odsyłamy tam i jest jakaś wymiana informacji.*

Wysokie kompetencje są w ich mniemaniu związane nie tylko z kwestiami personalnymi, ale także z faktem, iż są to osoby przypisane z założenia do obsługi tylko tego typu klientów: (...) *ze względu na to, że to jest ich obowiązek, a mają do tego osobnych pracowników, no to jakby siłą rzeczy te osoby są bardziej zaangażowane, być może mając stanowisko, pracownik działający się z cudzoziemcami.*

Przy rekrutacji pracowników tego działu WCPR pod uwagę brane są takie umiejętności, jak znajomość języków obcych (język angielski lub/i rosyjski), komunikatywność, łatwość nawiązywania kontaktów itp..

##### **Szkolenia**

Badani pracownicy WCPR nie narzekają na brak szkoleń – uczestniczą zarówno w warsztatach skierowanych do osób pracujących z cudzoziemcami (kompetencje kulturowe), jak i w ogólnych, dla pracowników socjalnych (praca z trudnym klientem, sposoby radzenia sobie ze stresem). Podkreślają, że *Warszawa jest na tyle bogata*

w różne instytucje szkoleniowe, że ostatnio ze szkolenia na szkolenie pędzimy. W różnego typu zajęciach miały okazję wziąć udział również osoby, które pracują w WCPR krócej. Dodatkowym plusem spotkań szkoleniowych jest to, że integrują środowisko urzędników mających styczność z cudzoziemcami – powstają kontakty, które potem są pomocne przy załatwianiu spraw cudzoziemców.

Natomiast w ofercie szkoleniowej dla osób pracujących z cudzoziemcami, według pracowników WCPR, zdecydowanie brakuje kursów językowych. Pomimo, że znają język angielski i rosyjski, odczuwają potrzebę podnoszenia kompetencji. *W dalszym ciągu brakuje nam szkoleń językowych. Tutaj otwartość pracowników jest duża, kieszenie nie zawsze duże.* Część z pracowników uczy się jednak języków we własnym zakresie.

### **Rozwiązania – własna inwencja i zaangażowanie pracowników**

W związku z tym, że oferta integracyjna dla migrantów przymusowych jest stosunkowo uboga, a ustawa o pomocy społecznej nie wyjaśnia szczegółowo, jak powinien wyglądać program integracyjny, pracownicy wiele rozwiązań muszą wypracowywać sami i poszukiwać nowych możliwości, aby projekty te przynosiły lepsze efekty. Działania, jak mówią pracownicy WCPR, wykraczają często poza to, co jest w ustawie. Pracownicy z własnej inicjatywy realizują projekty społeczno-zawodowe finansowane z innych źródeł. Jako przykład warto podać realizowany przez WCPR projekt „Integracja dla samodzielności”<sup>20</sup>, którego część działań skierowana jest do cudzoziemców. Projekt uwzględnia indywidualne potrzeby i możliwości cudzoziemców – zaplanowano w nim działania oddzielne dla osób dorosłych, gotowych do wejścia na rynek pracy i młodzieży oraz matek z małymi dziećmi.

Przykładem może być również poszukiwanie bezpłatnych kursów języka polskiego i współpraca na tym polu z organizacjami pozarządowymi, dzięki czemu cudzoziemcy mogą oszczędzić tę część świadczeń na inne wydatki. Jak mówią: *No to już jest nasz wkład, nasze dodatkowe prace, bo to, co jest w przepisach, to jest totalne minimum. I to robione, takie mamy wrażenie, tylko po to, żeby się nas Europa nie czepiała.*

Wszystkie ww. inicjatywy są dodatkowym wkładem pracowników i efektem ich zaangażowania w swoją pracę. Jednak, jak podkreślają pracownicy organizacji pozarządowych, *takie działania owszem powinny być doceniane, ale nie powinny nikogo dziwić, a raczej być normą.*

#### **4.1.3. Dostęp do informacji**

O programach integracyjnych i WCPR migranci przymusowi dowiadują się przede wszystkim w ośrodkach dla uchodźców. Jak oceniają pracownicy, osoby uprawnione do korzystania z programu integracyjnego zwykle wiedzą o takich możliwościach. Zdarza się natomiast, że do WCPR przez przypadek trafiają osoby, którym nie przysługuje pomoc integracyjna.

---

<sup>20</sup> Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i realizowany jest w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki; więcej na: [www.samodzielność.wcpr.pl](http://www.samodzielność.wcpr.pl)



Pracownicy WCPR służą często za „punkt informacyjny”, w którym można dowiedzieć się o uprawnieniach osób ze statusem uchodźcy oraz z ochroną uzupełniającą: (...) *jeżeli są jakiegokolwiek wątpliwości prosimy, żeby [cudzoziemcy] dali ten numer telefonu, powiedzieli, kim my jesteśmy pracodawcom, czy jakimś innym osobom, żeby te inne osoby, czy z urzędu pracy, czy właśnie pracodawcy, się właśnie z nami skontaktowali. My wszystko wyjaśnimy, tak jak możemy, tudzież odbijemy fragment jakiejś ustawy czy książki, (...), jak wiemy, że mogą być problemy to żeby, pracodawca czy inna osoba, miał przy sobie te dokumenty. Ale często tak wyjaśniamy, właśnie telefonicznie, o co chodzi.*

Podobną rolę pełnią również organizacje pozarządowe. Zgłaszają się do nich na przykład pracownicy OPS-ów z pytaniami dotyczącymi praw cudzoziemców w Polsce (np. *ja mu potwierdzam, że (...) dziecko cudzoziemskie niezależnie od tego, czy legalnie, czy nielegalnie, ze statusem, ma prawo i obowiązek szkolny*), a także pracodawcy i urzędy dzielnicowe. Pracownicy różnych instytucji często nie orientują się bowiem w przepisach prawa dotyczących osób posiadających status uchodźcy lub objętych ochroną uzupełniającą.

#### **4.1.4. Baza lokalowa**

Dział Integracji Cudzoziemców WCPR boryka się z problemami lokalowymi. Obecnie w jednym pokoju, w którym wykonywane są prace administracyjne, koncepcyjne oraz obsługa klientów, pracują wszyscy pracownicy. Jak określają osoby w nim zatrudnione – *trochę tu gwarnie lub jest jak w cyrku*. Brakuje przede wszystkim oddzielnego pomieszczenia do przyjmowania klientów, ponieważ rozmowy z nimi dotyczą często prywatnych czy intymnych kwestii: *Krzyczą, płaczą, śmieją się – wiadomo z różnymi problemami do nas przychodzą, dzwonią telefony, pokój przechodni. A jak jeszcze trzeba coś napisać, wymyślić to jest to szalenie trudne.*

Ponadto budynek, w którym mieści się obecnie WCPR nie jest przystosowany do przyjmowania dużej liczby osób. *Były takie okresy, że ci cudzoziemcy tutaj koczowali zanim jeszcze przyszedliśmy do pracy. I cały dzień. A to do łazienki, a to palili papierosy, a to na tym korytarzu, jak pani ułoży 30 osób, no to ten zaduch, zwłaszcza, że tu nie ma ani klimatyzacji, ani wentylacji dobrej.* Pozytywnie przez pracowników oceniane jest natomiast wyposażenie techniczne urzędu – dostęp do komputerów, drukarek, faksu. Sytuacja lokalowa ma szanse poprawić się po planowanej przeprowadzce Działu do budynku w dzielnicy Bielany.

## **4.2. Ośrodki Pomocy Społecznej**

### **4.2.1. Organizacja pracy (w tym atmosfera i bezpieczeństwo)**

W badanych OPS-ach wydzielone są najczęściej jedna-dwie osoby zajmujące się uchodźcami (choć nie wszędzie jest przyjęta taka praktyka). Liczba rodzin znajdujących się pod opieką jednego pracownika socjalnego zależy od dzielnicy wynosząc od kilku do 30-50 rodzin rocznie. Organizacja pracy w OPS-ach jest określana przez osoby w nich zatrudnione jako dobra. Tak samo oceniana jest atmosfera pracy i współpraca pomiędzy pracownikami socjalnymi. Jak zauważa jedna z respondentek: *Pracownicy wymieniają się doświadczeniami, klientami, informacjami, więc wszyscy wiedzą, że to jest trudna praca i na bieżąco pracownicy po-*

magają. Praktyka ta nie jest jednak stosowana we wszystkich OPS-ach. W niektórych pracownik obsługujący specyficzną grupę klientów, jaką stanowią migranci przymusowi, jest zdany tylko na siebie.

Dobłą praktyką są tzw. dni wewnętrzne organizowane w jednym z OPS-ów pozwalające pracownikom Ośrodka na dyskusję dotyczącą wybranego przypadku i wspólne szukanie najlepszych rozwiązań. Jednakże często w natłoku innych obowiązków działania te nie są jednak realizowane.

W jednym z OPS-ów został stworzony zespół zajmujący się pomocą bezdomnym i uchodźcom. Początkowo była to komórka zajmująca się wyłącznie pomocą osobom bezdomnym. Kierownictwo wyszło z założenia, że wybrani pracownicy powinni zajmować się właśnie tą grupą, ponieważ stanowią ją osoby borykające się ze szczególnymi problemami, a dodatkowo bardzo często zmieniające miejsce pobytu. Kiedy pojawił się problem uchodźców, których liczba gwałtownie wzrosła, uznano, że sytuacja obydwu grup społecznych jest na tyle podobna, że należy umieścić je w jednej komórce.

Pracownicy niekiedy sami dbają o zapewnienie sobie odpowiedniego bezpieczeństwa i komfortu pracy: np. w przypadku Czezeńców są to zamknięte grupy. *Pracownica, bo jest to kobieta, jeśli idzie w dane środowisko, prosi by ktoś z nią poszedł i wtedy idzie z nią dany mężczyzna dla bezpieczeństwa.*

#### 4.2.2. Przygotowanie pracowników

##### **Przygotowanie do pracy z klientem – cudzoziemcem**

We wszystkich badanych OPS-ach odpowiedzią na pojawienie się migrantów przymusowych było wydzielenie konkretnego pracownika do pracy z tą grupą klientów<sup>21</sup>. Są to najczęściej osoby z kilkuletnim stażem pracy mające duże doświadczenie w tej dziedzinie. Są bardzo zaangażowane w swoją pracę i podejmują szereg dodatkowych inicjatyw.

Pracownicy OPS porozumiewają się najczęściej z klientami-cudzoziemcami po polsku, rzadziej po rosyjsku czy po angielsku ze względu na znajomość tych języków w stopniu niewystarczającym do przeprowadzenia rozmowy. W rezultacie komunikacja między urzędnikami a cudzoziemcami jest bardzo utrudniona, a czasami wręcz niemożliwa. Nawet jeśli pracownicy znają język rosyjski, to jest to, jak sami mówią: *poziom liceum*. Dlatego często jedynym rozwiązaniem jest przyjsie do Ośrodka z tłumaczem: *Jeśli pojawi się ktoś, to będzie oczekiwanie, że będzie mówił po polsku albo że będzie miał tłumacza.*

Według przeprowadzonych wywiadów, wszyscy pracownicy socjalni przygotowani są do swojej pracy w ten sam sposób. Nie ma programów, które od samego początku wyspecjalizowałyby pracowników w określonym kierunku, np. w kierunku pracy z klientem-cudzoziemcem. Osoby te są zatem zmuszone do podnoszenia swoich kwalifikacji na bieżąco poprzez pracę z migrantami przymusowymi.

Sami pracownicy socjalni podkreślają, że osoby pracujące z migrantami przymusowymi muszą posiadać specyficzne cechy charakteru, a także kompetencje językowe. Oprócz tego, powinni wykazywać się sze-

---

<sup>21</sup> Zaznaczyć trzeba jednak, że badaniu poddano tylko cztery Ośrodki, w których najczęściej występują uchodźcy. W innych OPS-ach te dobre praktyki, wydzielenia jednego, odpowiedzialnego za tę grupę klientów pracownika, nie są wykorzystywane.

roczą wiedzą z dziedziny uchodźstwa oraz stale aktualizowaną znajomością prawa dotyczącego cudzoziemców. Szczególnie, że pomocy trzeba udzielać *nie doraźnie i krótko, ale długofalowo, w bardzo wielu obszarach równocześnie, często będąc też nie tylko takim pracownikiem socjalnym, ale też asystentem rodziny, wspieraczem i pomagaczem.*

### **Szkolenia**

Wszyscy respondenci zgodnie docenili organizowane przez różnego typu instytucje szkolenia z dziedziny międzykulturowości i pracy z klientem-cudzoziemcem. Wysoko ocenili ich jakość, przydatność w pracy oraz „pozaszkoleniowe” aspekty takich przedsięwzięć. Spotkania pozwalają bowiem wzajemnie się poznać, nawiązać kontakty i wymienić doświadczenia. Jak stwierdza jedna z pracowniczek socjalnych, *to było bardzo ciekawe, ja się bardzo dużo nauczyłam. Ja biorąc cudzoziemców półtora roku temu nie wiedziałam o nich nic. A przez takie szkolenia, przez to że są tacy ludzie, którzy np. od trzech lat się zajmują cudzoziemcami, to się można bardzo dużo nauczyć. Samej specyfiki pracy.*

Problemem pozostaje nieregularność tego typu szkoleń i ich wąski zakres tematyczny. Jak mówi kierownik jednego z badanych Ośrodków: *Więc jeśli jakaś propozycja przyjdzie do Ośrodka albo ta osoba sama sobie znajdzie, nie ma problemu, jest wysyłana od razu.* Pracownicy OPS-ów, podobnie jak WCPR-u, narzekają również na brak możliwości nauki języków obcych.

W opinii pracowników socjalnych, udział w jednym czy dwóch szkoleniach nie jest wystarczający aby daną osobę profesjonalnie przygotować do pracy z migrantem przymusowym. Dowodem na to były zeszłoroczne zmiany w prawie. Wprowadzenie instytucji ochrony uzupełniającej w 2008 r. wywołało dużo problemów, ponieważ pracownicy socjalni nie posiadali wystarczającej wiedzy prawnej na ten temat. Jak mówiła jedna z respondentek: *(...) było dużo zamieszania, bo trudno było określić, komu się ten pobyt tolerowany zmienił w ochronę uzupełniającą, to wprowadziło trochę takiego zamieszania takiego administracyjno-biurowego.*

### **Radzenie sobie z problemami i własne inicjatywy**

Bieżące problemy rozwiązywane są przez pracowników wspólnie oraz we współpracy z WCPR: *No my sobie nawzajem pomagamy. Tutaj jak są jakieś przypadki trudne, które trzeba rozwiązać, to jesteśmy w kontakcie między sobą i w kontakcie z WCPR, które też zajmuje się pomocą uchodźcom.* Obecnie instytucje współpracują również w ramach programu UE „Szansa na samodzielność” obejmującego problematykę migrantów przymusowych. Innym rozwiązaniem jest korzystanie z pomocy wolontariuszy przez jeden z badanych ośrodków bądź kontakt z organizacjami pozarządowymi, które służą poradą prawną lub zapewniają pomoc tłumacza.

Pracownicy socjalni często zdają sobie sprawę, iż sytuacja migrantów przymusowych jest znacznie trudniejsza niż Polaków, którym proponuje się taką samą pomoc. Z tego względu starają się im pomóc „po-

nadstandardowo”, np. samotnym matkom pomagając w wyprawieniu dzieci do szkoły (zakup książek, podręczników i artykułów szkolnych) czy wysyłaniu ich na wakacje: *Jeśli matki wyrażają zgodę i chęć, bo to różnie bywa, staramy się wysłać dzieci na kolonie letnie na obozy.*

#### **4.2.3. Baza lokalowa**

Podobnie jak w przypadku WCPR, jednym z największych problemów w wybranych OPS-ach jest zbyt mała przestrzeń do pracy (za dużo osób pracujących w jednym pokoju) oraz brak pomieszczeń uniemożliwiających profesjonalną obsługę klientów. Ze względu na zbyt gęste zagęszczenie, wprowadza się różne rozwiązania tymczasowe pozwalające rozwiązać problem: *Wyniesienie części akt spowoduje, że w pokojach będzie więcej miejsca i to będzie częściową poprawą sytuacji.*

W większości OPS-ów sytuacja w ostatnim czasie uległa poprawie, planowane bądź realizowane są remonty oraz poszerzenie bazy lokalowej. Jak mówił pracownik jednego z OPS-ów: *Te warunki pracy pracowników są moim zdaniem fatalne, bo w pokojach siedzi po 4-5 osób i trudno zachować intymną atmosferę, jak się rozmawia z klientem o rzeczach, których inni nie powinni słyszeć. Stąd się remontujemy.*

Przygotowanie techniczne ośrodków jest oceniane raczej pozytywnie, chociaż w niektórych OPS-ach pracownicy nie mają wystarczającej liczby komputerów: *w zespole trzyosobowym mamy dwa komputery, więc musimy się dzielić tymi komputerami. Np. brakuje mi komputera takiego samodzielnego.*

#### **4.2.4. Dostęp do informacji**

Migranci przymusowi otrzymują informację na temat OPS-ów zarówno kanałami formalnymi, jak i nieformalnymi. Znaczna część cudzoziemców trafia do OPS-ów pokierowana przez pracowników z WCPR-u. Najczęściej zgłaszają się do Ośrodków przed rozpoczęciem i po zakończeniu IPI. Druga grupa dowiaduje się o możliwości skorzystania z pomocy OPS-ów przez szeroko rozumianą pocztę pantoflową. Jak mówi jedna z respondentek: *bo jeśli ktoś korzysta, to powie komuś „idź, spróbuj, może coś tam się uda”.* Dostęp do informacji w przypadku OPS-u nie wydaje się więc stanowić dużego problemu.

Niektóre osoby trafiają do Ośrodków przypadkowo nie kwalifikując się do udzielenia im wsparcia. Jeden z pracowników podaje przykład osoby z ośrodka dla uchodźców, która przyjechała do OPS-u szukając wsparcia finansowego, aby iść z dziećmi do ZOO: *Ja przyznam się, że powiedziałem, że nie ma takiego prawa. To z 10 lat temu było, ale dałem mu swoje pieniądze na te lody dla niego i jego dzieci. Prawa no to nie było, żeby mu dał jakiś zasiłek.*

### **4.3. Urząd Pracy**

#### **4.3.1. Organizacja pracy (w tym atmosfera i bezpieczeństwo)**

Atmosfera i warunki pracy w Urzędzie Pracy oceniane są przez pracowników bardzo dobrze, co jak twierdzą, umożliwia im efektywną realizację zadań. Kontakt z kierownictwem ma charakter bezpośredni, zdarza się też,

że koleżeński. Wielu pracowników nabiera doświadczenia poprzez długoletni staż pracy w Urzędzie. Koordynacja między działami również przebiega sprawnie. Przekonanie pracowników o możliwości otrzymania wsparcia w przypadku wystąpienia problemów i sprawna współpraca między nimi zapewniają im poczucie bezpieczeństwa.

Obecnie działa w Urzędzie system wydawania numerków do kolejki, tzw. Q-matic. Osoba chcąc się zarejestrować pobiera numerki i oczekuje na rejestrację z kompletem wymaganych dokumentów. Najczęściej jest to wyłącznie karta pobytu oraz ewentualnie zaświadczenie o zameldowaniu (w przypadku, gdy osoba nie posiada zameldowania zgłaszając się do Urzędu Pracy, na którego obszarze przebywa, składa w nim oświadczenie, że nie jest zarejestrowana w żadnym innym Urzędzie). UP posiada również dla klientów: *salę, gdzie można skorzystać z komputera, telefonu, (...) prasy.*

#### **4.3.2. Przygotowanie pracowników**

##### ***Przygotowanie do pracy z klientem – cudzoziemcem***

Pracownicy Urzędu uważają znajomość języków obcych (przede wszystkim rosyjskiego i angielskiego) za przydatną w obsłudze migrantów przymusowych, jednakże nie jest ona według nich konieczna z uwagi na fakt, że zwykle klienci posługują się językiem polskim, „mieszana polszczyzną”, bliskim językowi polskiemu językiem rosyjskim (znanym pracownikom np. jeszcze ze szkoły) lub przychodzą z osobą towarzyszącą w roli tłumacza: *często jest tak, że cudzoziemcy, którzy się rejestrują w ogóle nie znają języka polskiego i tu jest właśnie problem, żeby przychodziły z osobą, jakimś tłumaczem, który wiarygodnie im przekaże.*

Trudnością sprawia nieraz odpowiedź ze strony klienta: *Np. z Czeczeńcami jest taki problem, że jeżeli się do nich mówi po rosyjsku, to oni twierdzą, że nie rozumieją.*

W przypadku problemów komunikacyjnych pracownicy Urzędu proszą o pomoc WCPR: *Czeczeńcy(...) Już są przyzwyczajeni, że muszą przyjść z jakąś osobą. Jeżeli jest problem – tak, jak mówię – jeżeli rozmawiam z Centrum Pomocy Rodzinie, przyjeżdża opiekun i wtedy wyjaśniamy albo telefonicznie on im wyjaśnia. Bo czasem jest tak, że te osoby nie rozumieją.*

##### **Szkolenia**

Oprócz znajomości przepisów prawnych, jak zauważyła jedna z badanych osób: *Trzeba być osobą o odpowiednich kwalifikacjach, żeby w ogóle pracować z klientami.* Obsługując klientów-cudzoziemców pracownicy potrzebują często dodatkowych kompetencji zwłaszcza, że spora część pracowników ma bezpośredni kontakt z klientami (zarówno dział rejestracji i ewidencji, dział poradnictwa i pośrednictwa zawodowego, jak i dział rynku pracy). Jak twierdzą urzędnicy pracę ułatwiają szkolenia z zakresu wielokulturowości, które dają szansę na przybliżenie nieznannej kultury, jej zwyczajów czy wartości – *takie szkolenie każdy pracownik powinien przejść, bo jest to przydatne.* Badani brali udział w szkoleniach, między innymi z zakresu kontaktu z trudnym klientem czy właśnie z zakresu wielokulturowości.

Badani podkreślają, że dodatkową funkcją szkoleń jest integracja osób/instytucji pracujących na rzecz cudzoziemców, która pozwala na efektywniejszą i łatwiejszą obsługę migrantów przymusowych.

#### **4.4. Urzędy dzielnicowe**

##### **4.1.1. Delegatury Biura Administracji i Spraw Obywatelskich**

###### ***Przygotowanie do pracy z klientem-cudzoziemcem***

W delegaturach nie ma pracowników, którzy specjalizują się tylko w obsłudze migrantów przymusowych, *nie ma takiego podziału, każdy urzędnik przyjmuje każdego interesanta, bez względu na obywatelstwo (...). To zależy do kogo interesant podejdzie i ta osoba go załatwia.* Nie ma także specjalnych procedur dotyczących cudzoziemców. Te same są również druki przedstawiane interesantom, czasem od cudzoziemców wymaga się jednak większej liczby dokumentów. Wedle respondentów, urzędy są dobrze przygotowane do kontaktów z migrantami. Argumentują to tym, że praca ich jest jednakowa bez względu na to, czy mają do czynienia z obywatelem polskim czy obywatelem innego kraju.

Respondenci zaznaczyli, że liczba spraw załatwianych w urzędzie i związanych z cudzoziemcami jest stosunkowo niska. Zaznacza się jednak problem, już zasygnalizowany w raporcie, że urzędnik nie zawsze jest świadomy statusu cudzoziemca: *my nawet nie możemy dopytywać się tak tych ludzi. To co ewentualnie wynika z dokumentów to jest po prostu meldowanie kolejnej osoby. Przedstawiają nam taki dokument i w nim jest wpisane tylko obywatelstwo. Nie ma jakichś specjalnych rubryk, na to czy jest to migrant przymusowy czy nie.*

W przekonaniu respondentów zarówno niewielka liczba cudzoziemców-petentów, jak i specyfika pracy nie wymaga od urzędu specjalnych przygotowań. Jak charakteryzuje problematykę jeden z badanych, *tych spraw jest tak sporadycznie mało (...), to nie są trudne sprawy. Raczej szablonowe, wynikające z naszych ustaw. Sprawę załatwia się zgodnie z przepisami albo się tej sprawy, która nie jest zgodna z przepisami, nie załatwia.*

###### **Szkolenia**

Pracownicy uczestniczą w szkoleniach kilka razy w roku, jednak rzadko porusza się w nich kwestie problematyki związanej z cudzoziemcami, a tym bardziej przymusowymi migrantami.

Zawsze są to zagadnienia dotyczące specyfiki pracy. Podstawowy podział wygląda następująco: szkolenia z tematyki formalno-prawnej, najczęściej dotyczące zmiany w legislacji i procedur, *wiadomo, że ustawy ciągle zmieniają się, musimy być z tym na bieżąco,* oraz szkolenia z zakresu obsługi klienta, *z obsługi interesanta, jak radzić sobie w sytuacjach stresowych, bo wiadomo, że jest to praca z człowiekiem, z interesantem. Także mamy szkolenia: jak sprawnie obsługiwać czy jak radzić sobie z interesantem.*

Czasami zdarzają się wzmianki odnośnie obcokrajowców, jednak zawsze omawiane są one w kontekście jakiegoś szerszego zagadnienia. Jak mówił jeden z respondentów *wojewoda robi szkolenia dla pracowników ewidencji ludności przynajmniej raz w roku i zawsze jest poruszany punkt dotyczący cudzoziemców. Są to*

*najnowsze sprawy związane z kartami legalizacyjnymi pobytu, jak załatwiamy, jak meldujemy, czy coś się zmieniło itp.*

W przypadku jednej z delegatur tylko raz w ostatnim czasie zdarzyło się szkolenie odnośnie cudzoziemców: *Całkiem niedawno były sposoby meldowania cudzoziemców, czyli cały blok poświęcony tej tematyce. Przerobienie wszelkich dokumentów, które zezwalają na pobyt. Wyświetlano slajdy wraz z omówieniem tych dokumentów. Poruszano sprawę migrantów przymusowych.*

Respondenci uważają, że szkolenie dotyczące obsługi obcokrajowców wpłynęłoby korzystnie na ich pracę. Jeden z nich poddaje nawet pomysł na tematykę takiego szkolenia – proponuje on zorganizowanie warsztatów dotyczących rodzajów dokumentów, jakie przedstawiają migranci: *jeżeli przychodzą cudzoziemcy (...) i cały czas mamy z nimi do czynienia, i dokumenty są mniej więcej podobne, to dobrze pojechać na takie szkolenie i obejrzeć je. W razie sytuacji, gdy ktoś przyjdzie z takim dokumentami.*

Większość pracowników zajęcia szkoleniowe ocenia pozytywnie. Jedna respondentka zgłasza jednakże uwagę dotyczącą braku dostosowania szkoleń do realiów pracy w urzędzie: *Chodzi o to, że szkoląc z obsługi klienta, nie zawsze jest brane pod uwagę czy jest to klient urzędu czy banku.*

### **Dostęp do informacji**

Informacja udzielana w samych urzędach oceniana jest raczej pozytywnie. Jediną potrzebą, jaka była sygnalizowana, jest zwiększenie liczby broszur informacyjnych w języku ojczystym interesanta, np. dla Wietnamczyków, *może więcej broszur w języku wietnamskim napisać, żeby mieli.* W sytuacji, gdy obcokrajowiec ma jakieś wątpliwości, pracownicy urzędu próbują mu pomóc. Z deklaracji respondentów wynika, że zawsze jest to podejście przychylne interesantowi: *czasami się coś podpowie, żeby przyspieszyć sprawę.*

### **4.1.2. Wydziały Zasobów Lokalowych**

#### **Przygotowanie do pracy z klientem-cudzoziemcem**

Podstawą sprawnej obsługi zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców, są odpowiednie kompetencje pracowników WZL. Praca osób zatrudnionych w Wydziale w dużym stopniu jest związana z czynnościami administracyjno-biuroowymi, które wymagają od nich znajomości odpowiednich procedur oraz przepisów prawnych. Sami respondenci wysoko oceniają swoje kwalifikacje w tym zakresie.

Pracownicy WZL uważają znajomość języków obcych za przydatną w pracy, aczkolwiek tylko w momencie zetknięcia się ze sprawami migrantów przymusowych (jak już wspomniano migranci przymusowi to skromny ułamek ich klientów). Na co dzień w pracy nie jest im ona potrzebna. Poziom znajomości języków obcych wśród pracowników waha się od podstawowego do zaawansowanego, jednak porozumiewają się z migrantami głównie po polsku, gdyż do WZL trafiają przede wszystkim osoby przebywające na terenie RP dość długo, które często ukończyły kursy nauki języka polskiego oraz w miarę sprawnie posługują się podstawowymi zwrotami w naszym języku.

Oczywiście pracownikom WZL trafiają się czasem osoby ze statusem uchodźcy lub ochroną uzupełniającą, które mają duże problemy z naszym językiem. Ale jak zaznaczają pracownicy wydziału nie zdarzyły im się osoby, które w ogóle nie mówiły po polsku. Również nie zdarzyły im się osoby, z którymi nie udało się porozumieć w taki czy inny sposób. Jednocześnie respondenci stanowczo zaprzeczają, aby różnice kulturowe w jakikolwiek sposób wpływały na przebieg procedury administracyjnej związanej z najmem mieszkań komunalnych.

### **Szkolenia**

W wydziałach zasobów lokalowych nie prowadzi się specjalnych szkoleń związanych z obsługą migrantów przymusowych. Po części może to wynikać z faktu, iż ta kategoria klientów stanowi skromny ułamek wszystkich odbiorców ich działań. Jeśli zdarzają się jakiegokolwiek szkolenia, to są one ogólne, np. z zakresu obsługi interesanta. Jak sami pracownicy zauważają, *coś organizowane jest, tylko my nie uczestniczymy, bo tak naprawdę chyba nie ma potrzeby (...). Jako wydział dostajemy jakieś wytyczne, określone zasady, np. z BPLu lub biura polityki społecznej (...) jakąś wykładnię, od jakiegoś radcy prawnego. Ostatnio była, żeby jednak tych uchodźców traktować w pełni życzliwie. To jest rozsyłane do wszystkich dzielnic, do wiadomości publicznej.*

Obsługa migrantów przymusowych według badanych nie różni się znacząco od obsługi polskich obywateli. *Generalnie, każdy interesant wymaga szczególnego podejścia. Każdy ma inne wyobrażenie o załatwieniu sprawy. Każdy jest inaczej cierpliwy. Każdy jest tam inaczej nastawiony.* Inny respondent zaznacza, że *jest konieczność szczególnego podejścia [do cudzoziemców], to nie wynika z tej racji preferowania, tylko z szerszego informowania o obowiązujących procedurach.*

### **Inicjatywy**

W jednym z wydziałów pracownicy organizują od czasu do czasu nieformalne akcje polegające m.in. na zbiórce mebli i innych przedmiotów w celu ułatwienia zagospodarowania mieszkań migrantów. *To w ramach zrzućenia się pracowników. To jest taka akcja pracowników, że jeśli ktoś coś ma, komuś coś zbywa to taką zbiórkę jak się słyszy w mediach organizujemy. (...) To jest taka nieformalna akcja. To wyjątkowo, to zależy od sytuacji, na jakim etapie adaptacji jest osoba w tych naszych warunkach, kwestia zatrudnienia, często są one już zorganizowane, mają jakieś kontakty ponawiazywane.*

### **Baza lokalowa**

Baza lokalowa przebadanych WZL pozostawia wiele do życzenia. *Proszę zerknąć na te ściany, nie malowane wieki. Braki kadrowe. To jest w ogóle problem lokalowy. Mamy pomieszczenia jakie mamy i nie możemy ich rozszerzać. Nawet jeśli byśmy kogokolwiek przyjęli to mielibyśmy problem z usadzeniem tej osoby. Mokotów, jako chyba jedyna dzielnica w Warszawie nie ma jednego miejsca, gdzie wszystkie Wydziały by miały swoje miejsce.(...) Wiadomo, że jest nas już coraz więcej, dużo dokumentów jest wymaganych, są bardzo rozbudo-*



wane procedury. Można by było więcej ksero, ale nie ma gdzie je postawić. Wszystko trzeba zacząć od polityki lokalowej, gdzie nas posadzić. Wtedy można by było i więcej osób zatrudnić i więcej sprzętu, i większe jakieś możliwości. Lokal WZL dzielnicy Ochota pod tym względem wygląda podobnie. Na szczęście jest to tylko tymczasowa siedziba na czas remontu na ul. Grójeckiej, którego celem jest przystosowywanie urzędu dzielnicy do zorganizowania wydziału obsługi mieszkańców.

#### **4.1.3. Wydziały Spraw Społecznych i Zdrowia**

##### ***Przygotowanie do pracy z klientem-cudzoziemcem***

Sami respondenci różnie oceniają swoje kwalifikacje. Narzekają na brak szkoleń zarówno językowych, jak i merytorycznych oraz na niewystarczającą liczbę pracowników. Zaznaczają, że obecnie jest i tak lepiej niż było. Warto również zaznaczyć, że rozmówcy mieli wieloletnie doświadczenia z pracą społeczną zdobytą na wcześniejszych etapach ich kariery (pracownicy socjalni, pedagodzy szkolni, doradcy zawodowi).

##### ***Szkolenia***

W wydziałach spraw społecznych i zdrowia nie prowadzi się specjalnych szkoleń związanych z obsługą migrantów przymusowych. Część pracowników wskazuje na potrzebę działań przygotowujących ich do kontaktów z cudzoziemcami. *Żebyśmy w większej liczbie pracowników byli przygotowani do kontaktów z cudzoziemcami pod kątem zarówno czytania ich dokumentów, ale także języka. To by niewątpliwie dużo usprawniło.*

##### ***Znajomość języków obcych***

Pracownicy wydziałów zasobów lokalowych uważają znajomość języków obcych za przydatną w swojej pracy. Poziom ich znajomości jest bardzo zróżnicowany. Najlepiej znanymi językami są język rosyjski oraz angielski. Pierwszy z nich przydaje się do obsługi najbardziej licznej grupy migrantów przymusowych, czyli Czeczenów. Język angielski jest używany w pozostałych przypadkach. Część pracowników chciałby, aby były organizowane dla nich kursy językowe.

#### **5. Bariery w działaniu instytucji w oczach pracowników**

W ramach badań pytaliśmy pracowników poszczególnych instytucji, na jakie bariery natykają się w swojej pracy na rzecz migrantów. Inne problemy mają instytucje na co dzień pracujące z tą grupą cudzoziemców (WCPR, OPS), nieco inne pracownicy dzielnic, którzy mają z nimi do czynienia sporadycznie. Część trudności jest jednak wspólna dla większości instytucji. Bariery można podzielić na prawno-instytucjonalne oraz związane z tym, co instytucje mogą zaoferować cudzoziemcom. Poza tym istnieją bariery w kontaktach z klientem, głównie wynikające z odmienności kulturowej i braku motywacji migrantów oraz trudności, na jakie narażeni są pracownicy z nimi pracujący.

## 5.1. Bariery prawno-instytucjonalne

### 5.1.1. Niewystarczająca oferta dla migrantów przymusowych

Pracownicy instytucji mający bezpośredni kontakt z migrantami przymusowymi (WCPR, OPS-y), oceniają swoją działalność przez pryzmat oferty, jaką mają do zaoferowania. W związku z tym, że głównym zadaniem WCPR-u jest obsługa IPI, zdecydowana większość uwag i problemów związanych z realizacją praw migrantów przymusowych poruszanych podczas rozmów, sprowadzała się do oceny tych pracowników. Wszyscy rozmówcy z Centrum uważają, że IPI nie odpowiada w pełni na potrzeby migrantów przymusowych. Przede wszystkim ich okres trwania (12 miesięcy) jest zdecydowanie zbyt krótki, aby uzyskać samodzielność, znaleźć pracę i nauczyć się języka. Jak mówił jeden z pracowników: *Jeszcze nie widziałem, takiego co nauczył się języka w 12 miesięcy, nawet jak rył dzień i noc.*

Drugą istotną barierą są według respondentów zbyt niskie świadczenia finansowe<sup>22</sup> dla uczestników programów. Jednak o tej kwestii mówią już nieco ostrożniej. Z jednej strony uważają bowiem, że kwoty te powinny być wyższe, z drugiej zaś, że nie można dawać zbyt dużo i nic w zamian nie wymagać. Dużym plusem jest to, że w Warszawie, dzięki pomocy organizacji pozarządowych, udało się zapewnić bezpłatną naukę języka polskiego dla migrantów przymusowych, co pozwala im na zaoszczędzenie części funduszy i przeznaczenie ich na inne cele. Pracownicy socjalni, z którymi zostały przeprowadzone wywiady, zwracali również uwagę na ofertę mieszkaniową w Warszawie oraz na mały wachlarz szkoleń zawodowych dla cudzoziemców, który pomógłby wejść im na polski (legalny) rynek pracy. Te kwestie zostaną dokładniej omówione w dalszej części rozdziału.

Pracownicy OPS-ów również oceniają swoją działalność przez pryzmat oferty, którą mają do zaproponowania. Cudzoziemcy mają takie samo prawo do świadczeń socjalnych, jak Polacy. Jednakże, jak stwierdzają niektórzy badani, są oni w dużo gorszej sytuacji nie mając rodziny czy znajomych w Polsce. Pracownicy socjalni zdają sobie sprawę, iż oferowana pomoc jest niewystarczająca i nie rozwiązuje problemów rodziny: *Czyli mamy budżet na określony rok i tym budżetem się posługujemy. My zdajemy sobie sprawę z tego, że bardzo często jest to mała pomoc finansowa, ale więcej ośrodek od państwa pieniędzy po prostu nie dostaje.* Jednocześnie jednak podkreślają, iż z założenia ośrodek nie ma stanowić stałego źródła dochodów dla migrantów przymusowych, ale przede wszystkim pomóc w sytuacji kryzysowej, w której znalazła się rodzina - oferowane wsparcie powinno docelowo prowadzić do usamodzielnienia się. Bardzo często jednak pomoc pieniężna, którą świadczy Ośrodek nie rozwiązuje całościowo danego problemu.

Omawianej grupie klientów oferowana jest pomoc psychologiczna. Najpoważniejszą barierą wciąż pozostaje niewystarczająca znajomość języka rosyjskiego bądź nieznanostwo kultury, z której wywodzą się migranci. Wszystkie te czynniki bardzo ograniczają skuteczność pomocy: *Oni się też zniechęcają często, bo idą*

---

<sup>22</sup> Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej świadczenie pieniężne wynosi od 446 zł do 1175 zł miesięcznie na osobę. Kwota ta jest przeznaczona na: utrzymanie (żywność, odzież, obuwie, środki higieny oraz opłaty mieszkaniowe) oraz pokrycie kosztów nauki języka polskiego.

*do naszego psychologa, owszem on jest tutaj całym sercem za tym, żeby im pomóc, ale są pewne rzeczy, których oni nie przeskoczą, bariery językowej i myślę tutaj jakiegoś odniesienia do ich kultury, do ich religii, często zwyczajów. Bez znajomości tego trudno jest myśleć pewne rzeczy jakoś tam zrozumieć i ogarnąć.*

Urząd Pracy z kolei napotyka trudności w dopasowaniu ofert pracy i szkoleń między innym ze względu na brak dokumentów poświadczających wykształcenie cudzoziemców: *Ale jeżeli np. nie chce zdobyć takiej kwalifikacji, no to oczywiście, czy jakichś uprawnień specjalistycznych, to jest skazana niestety na takie oferty, gdzie takich wymagań nie ma.* Nie ma w Urzędzie szkoleń organizowanych specjalnie dla migrantów przymusowych – warsztaty prowadzone są jedynie dla grup mieszanych (o ile nie występuje problem językowy).

### **5.1.2. Brak jasnych przepisów**

Z wypowiedzi respondentów z WCPR wynika, że trudności w pracy (przy realizacji IPI) sprawia brak szczegółowego wzoru określającego, jak powinien wyglądać program integracyjny, m.in. brak proponowanych metod, jakimi można byłoby zachęcać i wspierać beneficjentów w realizacji zobowiązań czy dokładnego opisu, na czym polegać ma praca socjalna z klientem IPI. Nie istnieją jasne zasady, co powinno się robić. Wiele z istniejących rozwiązań zostało wypracowanych przez pracowników w praktyce. Jak mówią: *Jest szkielet w postaci ustawy o pomocy społecznej w postaci rozporządzenia. To są takie zasadnicze wytyczne, ale no nie ma, na przykład wzorów tego programu integracyjnego – jak on faktycznie powinien wyglądać. (...) Więc takie jakby narzędzia, tak naprawdę to my sobie sami wypracowujemy. (...) Gdybyśmy chcieli robić tylko i wyłącznie to, co jest zawarte w przepisach i do czego tylko czysto stricte jesteśmy zobligowani, to by było naprawdę bardzo mało.*

Prowadzi to do tego, że przepisy są w różny sposób interpretowane przez poszczególne PCPR z całej Polski – na przykład w jednym województwie sprawdza się czy cudzoziemiec był karany przed przyznaniem mu pomocy, a w innym nie, w jednych województwach pracownicy są bardziej restrykcyjni, niż w innych. Od niedawna pracownicy socjalni w województwie mazowieckim są zobligowani do sprawdzania osoby wnioskującej o IPI pod kątem karalności – osobie, która została skazana prawomocnym wyrokiem nie przysługuje bowiem pomoc integracyjna. *Zważywszy na to, że wniosek taki zgodnie z wykładnią prawa obejmuje współmałżonka i małoletnie dzieci, więc tym samym trybem odmawia się [pomocy] i małżonkowi i małoletnim dzieciom.* Często przestępstwo danej osoby polegało na nielegalnym przekroczeniu granicy w grupie, co jest traktowane jako przestępstwo popełnione świadomie i w związku z tym nie przysługuje jej pomoc. *Jak mamy jedną ustawę, jedno rozporządzenie no to nie powinno być tak, że w jednym województwie my sprawdzamy to, czy ktoś jest karany, a w innym nie i nie ma najmniejszego problemu; w innym są przywracane terminy złożenia wniosku a my jesteśmy restrykcyjni (...). Więc to jest jakby taka przeszkoda.*

### 5.1.3. Problem numer jeden – sytuacja mieszkaniowa migrantów przymusowych

Głównym problemem migrantów przymusowych podkreślanym wielokrotnie w trakcie rozmów, któremu należy poświęcić nieco więcej uwagi, jest bardzo trudna sytuacja mieszkaniowa. Narzekają na nią zarówno pracownicy WCPR odpowiedzialni za pomoc w znalezieniu mieszkania w trakcie IPI, jak i pracownicy socjalni z OPS-ów, a także urzędnicy z wydziałów zasobów lokalowych w urzędach dzielnicowych.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej WCPR udziela „pomocy w uzyskaniu możliwości zamieszkania”. Działania na tym polu są jednak znacznie utrudnione ze względu na trudną sytuację mieszkaniową w Warszawie w ogóle. Jak mówiła jedna z pracowniczek WCPR: *należy pochylić się nad kwestią mieszkaniową, bo jest ona piętą Achillesa Programu Integracyjnego*. Sytuacja na wolnym rynku mieszkaniowym nie jest łatwa dla obywateli polskich – wynajęcie mieszkania jest bardzo kosztowne. Ponadto właściciele mieszkań niechętnie wynajmują je cudzoziemcom. Sprawa mieszkań i praw migrantów przymusowych została omówiona w I rozdziale, zważywszy jednak na wagę problemu, warto dokładniej przyjrzeć się tej kwestii.

Pracownicy socjalni WCPR starają się wspierać osoby objęte IPI w poszukiwaniu mieszkań. Odkąd jednak liczba osób objętych Programem wzrosła, nie zawsze jest to możliwe ze względów czasowych. Jak opowiadała jedna z pracownic WCPR:

*Pierwotnie, kiedy liczba osób nie była tak duża, rzeczywiście praktycznie indywidualnie żeśmy robili za agencję nieruchomości, wydzwanając i po agencjach, używając internetu, gazet i tak dalej. No skuteczność (...) może pięcioprocentowa tak naprawdę. Nawet w sytuacji, kiedy się właściciel zadeklarował, że (...) przynajmniej pokaże takie mieszkanie, to po pierwszym kontakcie z jakichś tam powodów zmieniał zdanie i ta skuteczność okazywała się jeszcze mniejsza. Teraz, kiedy liczba cudzoziemców jest zdecydowanie większa robimy to w wyjątkowych sytuacjach, bo byśmy nie robili kompletnie nic.*

*Nasza praca socjalna polega na (...) znalezieniu oferty i dzwonieniu do właściciela do tego potencjalnego, który chciałby wynająć, negocjowanie z nim, czytaj: przekonanie go, że na pewno chciałby wynająć mieszkanie cudzoziemcowi czy też rodzinie cudzoziemskiej; bierzemy też udział w spotkaniach, negocjujemy ceny wynajmu, aczkolwiek powiem szczerze, że w tym momencie, kiedy no rzeczywiście było zgłoszeń naprawdę dużo, to żeśmy się troszeczkę z tego wycofali, ponieważ musielibyśmy po prostu wybierać, komu pomożemy, a komu nie, bo nie byliśmy w stanie tak naprawdę, wykonać takiej liczb telefonów i zadziałać skutecznie.*

Problem ze znalezieniem mieszkania prowadzi do tego, że osoby, które uzyskały już status uchodźcy bądź ochronę uzupełniającą, w dalszym ciągu mieszkają w ośrodkach dla uchodźców, administrowanych przez prywatne firmy, z tą tylko różnicą, że na zasadach komercyjnych. Jak mówią pracownicy WCPR, *to nie ma się nijak do postępu integracyjnego*. *Bo oni mieszkają dalej w swoim środowisku, tylko zmieniają piętro, pokój, a tak naprawdę sąsiedzi, znajomi pozostają w zasadzie ci sami*. Ponadto ceny wynajmu pokoi w ośrodku są

bardzo wysokie, niekiedy nawet wyższe niż na wolnym rynku mieszkaniowym: *W ośrodku pokój kosztuje dużo, czasem więcej niż na mieście, ale oni i tak wolą mieszkać tam, bo są razem.*

Zgodnie z uchwałą Rady m.st. Warszawy migrantom przymusowym przysługuje nie więcej niż 5 mieszkań komunalnych rocznie, co było szczegółowo opisane powyżej. W 2008 roku odbyła się szósta edycja konkursu. Z wypowiedzi pracowników wynika, że *mieszkań jest pięć, a wniosków w tym roku zostało złożonych osiemdziesiąt parę.*

Jednym z pomysłów WCPR na przynajmniej częściowe rozwiązanie kwestii mieszkaniowej jest zorganizowanie mieszkań chronionych dla uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą. Pomoc socjalna w postaci przyznawania mieszkań chronionych zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną, daje poczucie bezpieczeństwa, a także umożliwia cudzoziemcom uczestnictwo w życiu społecznym. Pracownicy WCPR proponują, żeby rodziny migrantów przymusowych, znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji życiowej, otrzymały tymczasowe mieszkania oraz pomoc pracownika-asystenta, który pomógłby im w procesie usamodzielniania. Przykładowo rozwiązanie takie zostało wprowadzone w Lublinie przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie oraz Caritas Polska<sup>23</sup>, które zorganizowały mieszkania chronione, jak na razie dla kilku rodzin. Innym rozwiązaniem jest miejsce tymczasowego zamieszkania dla migrantów - np. Dom Uchodźcy prowadzony przez Polską Akcję Humanitarną.

Trudności z wynajęciem mieszkania pociągają za sobą problem meldunku, do którego zobowiązani są beneficjenci programów integracyjnych. Jak mówią osoby biorące udział w badaniu: *Meldunek to jedna wielka fikcja.* Część najemców, jeśli zgodzi się na wynajem mieszkania cudzoziemcom, jest niechętna na meldowanie. Może mieć to różne przyczyny: nieznamość prawa odnośnie uprawnień wiążących się z meldunkiem (będąca pokłosiem czasów PRL) bądź niechęć do podpisywania oficjalnej umowy najmu, a co za tym idzie płacenia podatków. Brak meldunku z kolei utrudnia uchodźcom np. zdobycie numeru PESEL.

Problemem w Warszawie jest również brak noclegowni, która przyjmuje rodziny w sytuacji kryzysowej. Są schroniska dla mężczyzn i dla kobiet, nie ma natomiast dla dzieci. Badani zdają sobie sprawę, są to miejsca niedostosowane do przyjmowania tej grupy i można je traktować jedynie jako miejsce przejściowe. *Natomiast my nie mamy pomysłu, jak tą sprawę uregulować, to nie jest tak, że jest potrzebna noclegownia na miesiąc, dwa czy trzy, bo potem coś się zmieni. Bo właściwie tej perspektywy nie ma.*

Z kolei dla Wydziałów Zasobów Lokalowych, przydzielających mieszkania komunalne, dolegliwy wydaje się problem opieszałości polskiego wymiaru sprawiedliwości, co powoduje, że niektóre mieszkania komunalne stoją puste latami. *Bardzo często podstawiamy lokale komornikowi, czy coś się dzieje, czy najemca umrze, ale ktoś z jego rodziny nam blokuje, trwa postępowanie, ale tego rodzaju postępowania trwają bardzo długo, zarówno u nas, jak i w sądzie. I dopóki nie zapadnie prawomocny wyrok sądu, np. oddalający powódz-*

---

<sup>23</sup> Projekty „Bezpieczna przystań – utworzenie mieszkania chronionego dla cudzoziemców” oraz „Wspólny dom - Polska. Integracja azylantów, cudzoziemców ze statusem i ochroną uzupełniającą poprzez pomoc socjalną, psychologiczną edukacyjną i prawną” oba finansowane ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.

two, a drugi zarządzający eksmisję, dopóki komornik tego nie załatwi, czasami mija 2-3 lata. Na niezasiedlanie mieszkań wpływ mają również wystąpienia spadkobierców przedwojennych właścicieli o zwrot budynków. Takich lokali WZL nie może zasiedlać aż do momentu rozstrzygnięcia wprawy własności przez sąd, co może trwać nawet kilka lat. Oczywiście, jak zauważają wszyscy pracownicy wydziałów zasobów lokalowych, podstawowym problemem utrudniającym najem lokali komunalnych jest praktyczny brak budownictwa komunalnego.

#### 5.1.4. Trudności na rynku pracy

Jednym z istotnych problemów poruszanych przez pracowników różnych instytucji, a zwłaszcza Urzędu Pracy, są kwestie związane z integracją migrantów na rynku pracy, czyli aktywnym poszukiwaniem pracy i legalnym zatrudnieniem. Niektóre z barier leżą po stronie samych cudzoziemców, a niektóre po stronie instytucji za tę kwestię odpowiedzialnych.

Jednym z ważniejszych problemów związanych z sytuacją migrantów na rynku pracy jest to, że cudzoziemcy nie posiadają różnego typu dokumentów, np. dyplomów potwierdzających wykształcenie czy zdobyte kwalifikacje. Nie pozwala to na udział w wielu szkoleniach zawodowych czy utrudnia uzyskanie satysfakcjonującego zatrudnienia. Pozostają ewentualnie oferty związane z wykonywaniem pracy fizycznej, co powoduje degradację społeczną dobrze wykształconej części migrantów stając się kolejnym źródłem frustracji w nowym, wciąż obcym kraju.

Niewątpliwie dużym problemem, jak twierdzą pracownicy badanych instytucji, jest również niechęć pracodawców do zatrudniania obcokrajowców. Wynika to po pierwsze z faktu nieznamości ich praw i braku wiedzy na temat tego, czym jest status uchodźcy czy ochrona uzupełniająca. Drugą przyczyną jest niechęć do zatrudniania osób odmiennych kulturowo i niezbyt dobrze znających polski. Jak mówią pracownicy Urzędu Pracy: *jest pewien opór pracodawców, opór w zatrudnianiu osób obcokrajowców, tłumacząc to tym, że nie jesteśmy przyzwyczajeni jeszcze do migrantów, a wiadomo, że takie zjawisko, co jest nieznanne, zawsze jakieś niepokoje może budzić, również i ciekawość, ale również i niepokoje, więc tutaj jak gdyby część pracodawców może żywić obawy.* Niechęć pracodawców do zatrudniania cudzoziemców podkreślana była również przez pracowników OPS-ów: *z pracą też jest ciężko. Zatrudniać nie chcą na stałe, na umowę nie chcą, tylko na czarno. I w każdy dzień mogą powiedzieć, „do widzenia”, że już jesteś niepotrzebny.*

Pracownicy Urzędu Pracy są także świadomi faktu, że migranci przymusowi podejmują nielegalną pracę: *osoby często, jeżeli chodzi o cudzoziemców, niestety mogą podejmować nielegalne prace, pracować na czarno i po prostu no nie są zainteresowane jak gdyby w tym momencie wizytą u doradcy zawodowego.*

Według pracowników socjalnych i przedstawicieli organizacji pozarządowych, rejestracja w Urzędzie Pracy ma na celu jedynie uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego: *Jeśli chodzi o Urzędy Pracy, to nie słyszałam o nikim, komu Urząd znalazł pracę, więc on jest chyba bardziej traktowany jako źródło zasiłku, nawet nie zasiłku, bo ten zasiłek to rzadko komu przysługuje, tylko raczej tego ubezpieczenia.* Podobną opinię przed-

stawiał pracownik innej organizacji pozarządowej: *Cudzoziemcy nie korzystają z Urzędu Pracy w inny sposób niż z takiego, który daje im stopień bezrobotnego i ubezpieczenie zdrowotne, ale też Urząd Pracy nie wychodzi z jakimiś szczególnymi propozycjami do cudzoziemców, ale to musi być jakaś interakcja, żeby coś się działo.* Respondenci z sektora pozarządowego tłumaczą to z jednej strony brakiem informacji na temat oferty Urzędu Pracy wśród migrantów przymusowych, z drugiej zaś strony jego niewystarczającą ofertą w tym brakiem szkoleń zawodowych, które byłyby skierowane do migrantów przymusowych i uwzględniały specyfikę ich sytuacji.

Problemem, na który zwracają uwagę zarówno WCPR, jak i Urząd Pracy leżącym po stronie migrantów, jest nie stawianie się regularnie na wizyty w Urzędzie, co stanowi obowiązek osoby zarejestrowanej jako bezrobotna. Konsekwencją tego faktu może być utrata statusu bezrobotnego, a tym samym ubezpieczenia zdrowotnego.

#### **5.1.5. Dylemat pracownika socjalnego: praca z człowiekiem czy praca za biurkiem**

Wszyscy badani pracownicy socjalni narzekali na zbyt dużą liczbę klientów przypadających na jedną osobę. Ten stan rzeczy uniemożliwia im indywidualne traktowanie i satysfakcjonującą obydwie strony pomoc. Praca pracownika socjalnego powinna według nich polegać na bezpośredniej współpracy z każdym potrzebującym, na „wchodzeniu w środowisko”, prowadzeniu wywiadów środowiskowych. Niestety, duża liczba klientów prowadzi do tego, że pracownicy często zamiast wykonywać pracę z klientem w terenie, zajmują się czynnościami administracyjnymi, stając się, jak określiła jedna osoba: *paniami zza biurka.*

*Im bardziej indywidualna praca, tym skuteczniejsza, bo też innego rodzaju relacje się nawiązuje z klientem. Nie da się ukryć, że jeżeli więcej środowisk, tym bardziej wpada się w automatykę i dąży się do zapewnienia jak najszybszej, najbardziej regularnej wypłaty świadczeń. Czyli człowiek przede wszystkim skupia się na przygotowaniu dokumentacji, żeby osoba dostała pieniądze i kolejna, kolejna, kolejna.*

*Warto by było zastanowić się nad maksymalną liczbą środowisk przypadających na jednego pracownika. Żeby pracownik nigdy nie miał dylematu, czy zrobić notatkę służbową tudzież przygotować jakieś dokumenty, czy też pójść w teren.*

Obecnie nie ma określonej maksymalnej liczby środowisk, którymi może zajmować się jeden pracownik. Zależy to głównie od liczby zgłoszeń – bywa tak, że jeden pracownik WCPR ma pod opieką około 60 rodzin. Co prawda, po wprowadzeniu ochrony uzupełniającej uprawniającej cudzoziemców do pomocy integracyjnej zatrudniono nowych pracowników, ale ich liczba nadal jest niewystarczająca. W państwach Europy Zachodniej, na przykład w Niemczech czy w Holandii, jak twierdzą respondenci, pracownik socjalny ma pod swoją opieką nie więcej niż kilkanaście rodzin. Wszyscy pracownicy WCPR-u, którzy brali udział w badaniu zgodnie twier-

dzą, że personalne kontakty z realizatorem programu, który miałby więcej czasu dla każdej z prowadzonych osób/rodzin miałyby pozytywny wpływ na skuteczność procesu integracji. Jak twierdzi jedna z pracowniczek działu integracji cudzoziemców: *Praca indywidualna z klientem cudzoziemskim, (...) z każdym klientem pomocy społecznej, to jest klucz do sukcesu.*

Obecna liczba środowisk przypadających na jednego pracownika socjalnego nie pozwala na indywidualne traktowanie klientów. Jak twierdzą: *Nie da się ukryć, że jeżeli więcej środowisk, tym tak naprawdę bardziej wpada się w taką automatykę i dąży się do... nie wiem... zapewnienia jak najszybszej, najbardziej regularnej wypłaty świadczeń, prawda, czyli człowiek przede wszystkim skupia się na przygotowaniu dokumentacji, żeby osoba dostała pieniądze i kolejna, kolejna, kolejna. Wiadomo, że im więcej, tym bardziej pracuje się w papierach niż zajmuje się człowiekiem.*

Podobnie przedstawiają sytuację pracownicy OPS-ów, którzy narzekają na nadmiar pracy biurowej: *Kiedyś wywiad pracownika socjalnego, to było coś jak karta u lekarza, albo karta kolonijna. Teraz to jest książka – 18-stronicowa książeczka. Pomimo, iż niektórzy prowadzą wywiad w języku obcym, to muszą go pisemnie przygotować w języku polskim: Mimo znajomości języka angielskiego i rosyjskiego, który komunikacyjnie jest pomocą, również powoduje pewne utrudnienia, chociażby na poziomie dokumentacji*

Pracownicy OPS narzekają również na brak czasu. Praca z cudzoziemcami wymaga bowiem o wiele więcej czasu i poświęcenia niż praca z klientem-Polakiem. Pracownik socjalny, który ma 50-60 środowisk nie jest w stanie wystarczająco dużo czasu poświęcić każdej rodzinie. *Ten jeden pracownik nie jest w stanie udzielać pomocy i monitorować pozostałe środowiska.*

## **5.2. Bariery po stronie klienta**

Część trudności w pracy z klientem-migrantem przymusowym, leży po stronie samych cudzoziemców – wiele barier wynika bowiem z odmienności kulturowej, nieznaności języka polskiego, niezrozumienia funkcjonowania polskiego systemu prawnobiurokratycznego a także ze specyficznych postaw uchodźców, niekoniecznie otwartych na aktywny udział w procesie integracji.

### **5.2.1. Odmiennosc kulturowa**

Dla przedstawicieli wszystkich instytucji praca z klientem odmiennym kulturowo jest dużym wyzwaniem, wymaga m.in. posiadania wiedzy o wartościach i kulturze kraju pochodzenia. Dodatkowo, występujące u migrantów poczucie pokrzywdzenia, bezradności, alienacji w obcym i nieznanym kraju mogą wywoływać problemy w komunikacji. Zdarzają się przypadki, kiedy cudzoziemcy bywają agresywni w stosunku do pracowników socjalnych, przyjmują wobec nich postawę roszczeniową bądź nawet ich obrażają. Jak mówiła jedna z respondentek: *Niektórzy klienci terroryzują, nachodzą pracowników, rzucają oskarżenia.*

Pracownicy WCPR-u, mający duże doświadczenie w pracy z ludźmi z innych kultur, twierdzą, że najważniejsze jest, żeby traktować ich z szacunkiem i należytą uwagą: *Przychodzą tu ludzie roztrzęsieni, zde-*



*nerwowani, a koleżanki do nich zawsze z szacunkiem i taktem mówią, wtedy oni się uspokajają, przestają się bać. Ze wszystkich urzędów cudzoziemcy najbardziej lubią przychodzić do WCPR, bo tu się z nimi rozmawia z szacunkiem, wysłuchuje ich.*

Inną barierą w kontaktach czy też szerzej w integracji jest według respondentów duża hermetyczność omawianej grupy, jej silne zamknięcie na środowisko zewnętrzne. Dlatego dodatkowe inicjatywy często kończą się niepowodzeniem, czego przykładem była próba stworzenia tzw. klubu dla uchodźców. Jak zauważa jedna z osób, która zainicjowała to przedsięwzięcie: *Myśmy np. próbowali robić coś w rodzaju klubu. Ale dla kilku osób, to one nie za bardzo chciały przychodzić. Oni też mają swoje miejsca, mają te grupy uchodźcze czy tam etniczne, w których wolą się poruszać.* Frustracje objawiają się czasem roszczeniowością, oczekiwaniami przez cudzoziemców specjalnego, wyjątkowego traktowania przez przedstawicieli polskich instytucji.

Organizacje pozarządowe, podobnie jak instytucje państwowe, również mają problemy w kontaktach z cudzoziemcami pochodzącymi z innej kultury, którzy czasem przychodzą z oczekiwaniami, że prawnicy wszystko za nich „załatwią”. Jak mówiła jedna z respondentek: *Często spotykam się z przejawem niezadowolenia osób, którym po prostu nie jesteśmy w stanie pomóc.* Według badanych osób, organizacja pozarządowa, w której można za darmo otrzymać pomoc prawną jest dla cudzoziemców czymś bardzo dziwnym i nietypowym: *Po pierwsze, jaki idiota będzie udzielał porad prawnych za darmo – bezpłatna porada ma dla nich niższą wartość. Po drugie, przychodzą, a tu same „dziewuszki” siedzą i młode, to co one mogą pomóc.*

### **5.2.2. Nieznajomość języka polskiego**

Trudności sprawia również komunikacja z klientami-migrantami wynikająca z nieznajomości języka polskiego wśród cudzoziemców. Migranci przymusowi nawet po ukończeniu IPI i kursów językowych nie zawsze znają polski, z drugiej strony nie wszyscy pracownicy w wystarczającym stopniu porozumiewają się w językach obcych (rosyjski, angielski). Jak mówiła jedna z pracowniczek OPS-u: *Ja dostaje tak naprawdę klientów, którzy są już czasami półtora roku, dwa lata w Polsce i to jest tak, że nie mówią po polsku i żadnych dokumentów nie mają.*

Niewystarczająca znajomość języka polskiego może po pierwsze wynikać z niskiej motywacji migrantów i nie uczęszczania na kursy językowe. Po drugie, część badanych twierdzi, że w grupach uczęszczających na zajęcia są osoby o różnym poziomie znajomości języka, wykształcenia i w różnym wieku. Ponadto nawet po kilku latach intensywnej nauki trudno jest zrozumieć skomplikowany język urzędowy.

Kwestia języka polskiego poruszana jest przez Urząd Pracy w kontekście szkoleń zawodowych i poszukiwania zatrudnienia dla migrantów przymusowych: *bardzo często pracodawca chce zatrudnić osobę, jednak wymaga tej znajomości języka polskiego, bo on jednak musi mu wydawać polecenia, ten cudzoziemiec musi go rozumieć, o co chodzi i co ma wykonać, jaką pracę (...) więc tutaj Urząd już może być bezradny, jeżeli pracodawca nie zechce.*

Nieznajomość języka polskiego, jak podkreślają pracownicy urzędów dzielnicowych, utrudnia obsługę tej grupy klientów, sprawia, że są oni często niedoinformowani (np. jakie dokumenty są wymagane w różnych instytucjach), a także mają problemy z wypełnianiem wniosków. W związku z tym, cudzoziemcy często poruszają się po tych instytucjach (urzędy dzielnic, ale także Urząd Pracy) w towarzystwie tłumaczy – pracowników socjalnych WCPR, pracowników organizacji pozarządowych lub znajomych znających język polski.

### 5.2.3. Roszczeniowa postawa migrantów przymusowych i brak motywacji

Pracownicy instytucji narzekają na roszczeniową postawę klientów, którzy często według nich oczekują tzw. „socjalu z Zachodu”. Jak twierdzą na przykład pracownicy Ośrodków Pomocy Społecznej, oczekiwania migrantów przymusowych często przewyższają faktyczne możliwości tej instytucji: *Wielu cudzoziemców uważa, że skoro to oni są pokrzywdzeni, musieli opuścić swój kraj, to oni tu przyjechali i wszystko im się należy. My musimy dać na zapewnienie wszystkiego. Tylko, że my nie mamy na to pieniędzy.* Niektórzy pracownicy skarżyli się nawet na przypadki zachowań agresywnych, groźby czy próby wymuszeń.

Podobnie pracownicy Urzędu Pracy zwracają uwagę na to, że niektórzy migranci przymusowi ze względu na swoją trudną sytuację oczekują specjalnego traktowania w Urzędzie. Zdarzają się w związku z tym sytuacje poczucia braku spełnienia oczekiwań i zaspokojenia ich potrzeb. Przyczyny niezadowolenia są często te same, co w przypadku Polaków zarejestrowanych jako bezrobotni – żal do pracodawcy, który nie przyjął do pracy lub do urzędników za to, że z powodów finansowych lub prawnych nie przyznali świadczenia.

Innym problemem, który może rodzić frustracje pracowników, zwłaszcza tych pracujących na co dzień z migrantami przymusowymi (WCPR, OPS) jest mała motywacja niektórych cudzoziemców do realizacji zobowiązań, przerywanie IPI oraz wyjazdy, zarówno do Europy Zachodniej, jak i do kraju pochodzenia. Problemem jest wciąż to, że wielu migrantów przymusowych traktuje Polskę jako kraj tranzytowy. *To jest bardzo trudne tak naprawdę, bo głównym problemem jest to, że nie da się tak do końca współpracować z rodziną. Ponieważ ona jest trzy miesiące i jej nie ma. I jak wraca, to trzeba wszystko od początku. I to jest strasznie trudne. A oni niestety nie mają w głowach, że chcą tu zostać na zawsze.*

Pracownicy WCPR-u czy OPS-ów zdają sobie sprawę, że nie mają zbyt dużo do zaproponowania ludziom w ciężkiej sytuacji. Jak mówi jeden z pracowników: *na Zachodzie dają dużo i mało wymagają, my dajemy mało, ale za to dużo wymagamy. (...) Trzeba znaleźć złoty środek.*

Jednym z podstawowych problemów jest to, że migranci przymusowi często nie wywiązują się z obowiązków osoby zarejestrowanej jako bezrobotna. Według pracowników cudzoziemcy nie stawiają się w wyznaczonych przez Urząd terminach na wizyty, nie usprawiedliwiają nieobecności oraz nie informują o zmianach w sytuacji. Jak podkreślali pracownicy Urzędu: *Dla nich jest, nie wiem, ciężko, jeżeli mówimy konkretnie o Czecheńcach, ten problem wizyty i utrzymanie tego terminu wizyty jest dla nich problemem. I my musimy, i tłumaczymy... I właśnie przy tej rejestracji uczulamy, że to jest bardzo istotne, że to jest termin obowiązkowy, że trzeba pilnować, ale często jest tak, że no, przegapiają.*

#### 5.2.4. Brak dokumentów

Nieco inne problemy niż pracownicy OPS-ów, WCPR czy Urzędu Pracy dostrzegają osoby zatrudnione w urzędach dzielnicowych. Nie sygnalizują one aż tylu trudności. Pracownicy ci zwracali głównie uwagę na nie-doinformowanie klientów-cudzoziemców o tym, jak wyglądają procedury, jakie dokumenty są wymagane, a także na to, że nie wiedzą, jak wypełniać formularze.

Niekiedy pracownikom trudność sprawia również weryfikacja dokumentów tożsamości, praw jazdy wystawionych w innych państwach. Urzędnicy nie mają pełnej wiedzy, jakie rodzaje dokumentów tożsamości są wydawane w rodzimych krajach cudzoziemców. Sprawia to dodatkową trudność ze względu na stosowanie różnych formatów i rodzajów dokumentów uwzględniających tamtejsze wymagania. Poza tym, często są to obcokrajowcy pochodzący z krajów innej strefy kulturowej, o nietypowej pisowni nazwisk. Ten sam problem występuje w kontekście spraw związanych z prawem jazdy. Zwrócono uwagę na brak pełnej informacji, do której dostęp mieliby pracownicy urzędu. Jeden z pracowników proponuje: *dobrze by było, gdyby nasze Ministerstwo Spraw Zagranicznych poinformować, żeby (...) spróbowali coś opracować, uzyskać informacje z innych (...) państw, nie unijnym, jakie są ogólne zasady wydawania uprawnień w danym państwie*. Notowano także próby przedkładania urzędowi fałszywych dokumentów. W trakcie procedury sprawdzania autentyczności prawa jazdy okazuje się, że część składanych dokumentów jest fałszywych. W takich sytuacjach, *idzie do prokuratury zawiadomienie o złożeniu fałszywych danych i wyłudzeniu dokumentów*.

Problem brakujących dokumentów sygnalizowany był również przez wydziały spraw społecznych i zdrowia. Jak zauważyła pracowniczka jednego z dzielnicowych urzędów: *w przypadku tych czeczeńskich rodzin, oni nie mają wszystkiego ze sobą. Jeżeli na przykład przyjeżdża kobieta z dziećmi, a mąż gdzieś zaginął, męża nie ma, a to jest jednocześnie ojciec tych dzieci i ja nie mam dokumentu stwierdzającego, że ten Pan nie żyje, naprawdę ja nie mogę jej przyznać świadczeń rodzinnych. Chyba, że przyniesie mi dokument, że on jest osobą zaginioną, albo że on przebywa w zakładzie karnym albo jakimś areszcie, zamknięciu. Wtedy mogę od takiej Pani przyjąć wniosek i wydać świadczenia rodzinne. Kiedy nie ma żadnego dokumentu poświadczającego, co się z tym Panem dzieje, nawet jeżeli ma przyznaną ochronę uzupełniającą lub pobyt tolerowany, czy status uchodźcy - to nie mogę przyznać świadczeń rodzinnych. (...) Jest też problem tzw. rodzin patchworkowych, w których część dzieci pochodzi ze związku z jednym mężem, a część z drugim. Jeżeli obecny mąż nie posiada praw do dzieci poprzedniego partnera swej żony, to urzędnicy mogą przyznać świadczenia tylko na dzieci z obecnego małżeństwa*.

#### 5.3. Trudności związane z pracą z migrantami przymusowymi

Bezpośrednia praca z uchodźcami jest dużym wyzwaniem. Pracownicy, którzy mają częsty kontakt z klientem (WCPR, OPS) ale także przedstawiciele organizacji pozarządowych, zwracali uwagę na zagrożenie wypalenia zawodowego, związane z pracą, wiążącą się z silnymi emocjami i dużym zaangażowaniem emocjonalnym. Do pracowników socjalnych zgłaszają się osoby w bardzo ciężkiej sytuacji życiowej, które są często chore, prze-

żyły wojnę, utratę bliskich i całego dorobku, a przy tym znajdują się w Polsce bez mieszkania, środków do życia czy nieznamościami języka. Problem stanowi to, że pracownicy nie zawsze mogą pomóc tym osobom. Działając z tak trudnym klientem należy nauczyć się dystansować od cudzych problemów, co nie jest łatwe. Jak mówią pracownicy WCPR: *przychodzą zdesperowani, upodleni ludzie z problemami (...). A urzędnik ma prawo zrobić tylko to, co jest prawem dozwolone. (...) I pracownicy się stresują, bo z jednej strony chcieliby pomóc, ale jednocześnie nie ma jak. Tak robią się napięcia.*

Satysfakcja pracowników socjalnych z pracy zależy w dużej mierze od skuteczności udzielanej pomocy, chęci osób, którym się pomaga do podjęcia współpracy, ich zaangażowania. Częste porażki na tym polu mogą prowadzić do wypalenia zawodowego. Jak mówi na przykład pracownik WCPR: *Jeżeli nie widzi się żadnego efektu to jest to strasznie dołujące (...). Bo to jest porażka, można wytrzymać, no nie wiem, jeden, drugi, trzeci, piąty, dziesiąty przypadek, ale w pewnym momencie, jeżeli tych efektów nie ma, no to już jest pierwszy krok do wypalenia, tudzież do (...) podejmowania niektórych czynności automatycznie, (...) bo człowiek też chroni siebie, (...) żeby nie zwariować, jeżeli tak niewiele się udaje buduje mur między sobą a klientem, żeby po prostu nie załamać się.*

Aby chronić się przed wypaleniem zawodowym, pracownicy WCPR omawiają na bieżąco trudności związane z pracą w ramach zespołu i starają się wzajemnie wspierać. Nowi pracownicy mogą liczyć na wsparcie osób z dłuższym stażem pracy z cudzoziemcami: *Dzięki Bogu, nie jesteśmy jednoosobowym działem, także wymieniamy się informacjami, dzielimy doświadczeniami i każda dla każdej stanowi wsparcie. W poprzednich latach pracownicy WCPR w ramach realizowanych przez wojewodę mazowieckiego projektów mieli zapewnione wsparcie psychologa. Było to działanie tymczasowe, niemniej jednak oceniane przez pracowników pozytywnie.*

Problem wypalenia zawodowego dotyczy nie tylko pracowników socjalnych, ale także pracowników organizacji pozarządowych. Sposobem jest m.in. stworzenie podziału między życiem prywatnym i zawodowym: *My tworzymy jakieś bariery, bo trzeba mieć dystans. (...) nie dajemy swoich numerów komórkowych i prywatnych. (...) to jest taka samoobrona przed wypaleniem i zmęczeniem, żeby sobie jednak przestrzeń życia prywatnego zostawić, postawić wyraźnie barierę, bo to jest jednak trudna praca i na dłuższą metę trzeba dbać o tę higienę psychiczną.*

## **6. Współpraca poszczególnych instytucji**

Na jakość obsługi migrantów przymusowych w Warszawie wpływa współpraca różnych instytucji. W opisywanym badaniu, podjęty został również ten aspekt. Realizując programy integracyjne WCPR współpracuje z wieloma innymi instytucjami – z Urzędem Pracy, szkołami, do których uczęszczają dzieci uchodźców, ze służbą zdrowia, urzędami dzielnicowymi, a także z organizacjami pozarządowymi. Również na linii WCPR – OPS przebiega stosunkowo bliska współpraca. Wynika to z faktu świadczenia zbliżonego typu pomocy tej samej grupie klientów. W trakcie uczestniczenia danej osoby w IPI, sprawdza się na przykład czy jednocześnie kwali-

fikuje się on do pomocy OPS-u. *Bo oni dostają wtedy naprawdę dużo pieniędzy, bo tam jest chyba minimalnie 500 zł na osobę, zależy od rodziny. A według naszego kryterium jest 351. Więc jeżeli przekraczają, to są ewentualnie objęci pomocą w formie obiadów szkolnych. Pracownicy OPS-ów bardzo sobie chwalą współpracę z WCPR. Dowodem na to są wspólne przedsięwzięcia oraz udział w różnych projektach: Także mamy w przyszłym roku stworzyć taki klub, takie miejsce, gdzie będą mogli się spotykać, gdzie będą mogli mieć jakieś zajęcia powiedzmy kulinarne czy jakieś przedszkole stworzyć dla dzieci. Chcielibyśmy jakiegoś psychologa znaleźć, który umiałby z nimi rozmawiać. Także jesteśmy w fazie projektu i jeszcze będziemy jakieś rozmowy prowadzić.*

Współpraca OPSów oraz WCPR z Urzędem Pracy prowadzona jest m.in. w celu potwierdzenia i uzgadniania sytuacji formalnej danego migranta. Polega ona głównie na bieżącej wymianie informacji: *czy ta osoba była, kiedy ma być, czy w ogóle była oferta pracy (...), czy mają skierowanie na jakieś kursy, to jest nie ograniczanie się tylko do pracy na dokumentach, tylko na takim bieżącym kontakcie i wymianie informacji. W opinii pracowników socjalnych współpraca napotyka na oczywiste bariery (brak ofert pracy oraz szkoleń) i jest w rezultacie bardzo ograniczona.*

Od kilku lat WCPR współpracuje z organizacjami pozarządowymi, które prowadzą bezpłatne poradnictwo prawne, organizują bezpłatne kursy języka polskiego czy mają dostęp do tłumaczy, którzy pomagają w załatwianiu spraw w różnych instytucjach. Ze względu na dużą ilość pracy i rodzin objętych programem, organizacje wspierają WCPR w „pracy w terenie” – razem z cudzoziemcami chodzą do lekarzy, urzędów. Natomiast współpraca OPS-ów z organizacjami pozarządowymi jest obecnie prowadzona na mniejszą niż wcześniej skalę i ogranicza się głównie do wymiany informacji.

Pracownicy WCPR bardzo cenią sobie współpracę z sektorem pozarządowym oraz to, że Warszawa jako duży ośrodek miejski, ma bogatą i różnorodną ofertę dla uchodźców. Jak stwierdza pracowniczka jednej z organizacji: *Jeżeli chodzi o WCPR, no to tutaj, w tym przypadku jest też tak, że w WCPR faktycznie starają się rozwiązywać ich problemy.*

Badani pracownicy WCPR podkreślają, że skuteczność współpracy w dużej mierze zależy od relacji personalnych z poszczególnymi urzędnikami. Problemy pojawiają się w momencie zetknięcia się z instytucją, w której pracownicy nie znają nikogo osobiście<sup>24</sup>: *poprzez wyrobienie personalnych kontaktów pomagamy sobie i pomagamy cudzoziemcowi. Co jest bardzo trudne, bo chociażby gdzieś tam trafia cudzoziemiec do jakiejś przychodni zdrowia, gdzie nie znamy Krysi, Marysi, pana Romka i wtedy jest to zdecydowanie trudniejsze. Ale nie na tym to powinno polegać tak na prawdę. Jeżeli przychodzi cudzoziemiec, który ma prawo uzyskać taką a nie inną formę pomocy, to powinien być obsłużony, jak każdy inny.*

---

<sup>24</sup> Podczas rozmowy z jedną z pracowniczek WCPR przytoczona została historia jednego z klientów, który został źle potraktowany przez lekarza – *to była najzwyczajniej w świecie jawna dyskryminacja*. Sprawa została zgłoszona przez pracowników WCPR do prokuratury.

Problemy migrantów przymusowych (według respondentów z WCPR) w kontaktach z innymi instytucjami wynikają często z niewiedzy urzędników. Niekiedy, jak mówią respondenci, różne instytucje czy na przykład pracodawcy zgłaszają się do WCPR, żeby uzyskać informację na temat statusu uchodźcy/ochrony uzupełniającej, dowiedzieć się, jakie ta grupa ma w Polsce uprawnienia: *Często instytucje nie są zorientowane, nie znają praw cudzoziemców – urządzamy im „szkolenia” przez telefon, fax.*

Jak wynika z badań, pomimo iż współpraca instytucji ma bardzo istotne znaczenie dla skutecznego poruszania się migranta w polskim systemie instytucjonalnym, nie istnieje system wymiany informacji, a raczej polega ona na kontaktach *ad hoc*, dotyczących pojedynczych przypadków.

## **7. Monitoring i ewaluacja działań na rzecz uchodźców oczami pracowników**

Jednym z elementów badania były zagadnienia dotyczące ewaluacji i monitoringu pomocy świadczonej migrantom przymusowym, przede wszystkim przez WCPR, ze względu na jego najbardziej kompleksową i długofalową ofertę. W ramach IPI realizatorzy programów na bieżąco prowadzą swego rodzaju monitoring postępów poszczególnych osób w programie. Podczas regularnych spotkań z klientami, pracownicy WCPR monitorują, *co się udało, co się nie udało*. Każdy klient ma swoją teczkę, w której opisane są poszczególne aspekty dotyczące mieszkania, pracy, nauki języka. Podczas wizyt w WCPR, do których zobowiązani są klienci, opowiadają o swoich postępach. Jak mówią pracownicy: *Musimy też robić na przykład ewaluację, tak? To znaczy sprawdzamy, jakie są postępy, bądź ich brak, tak naprawdę, co 3 miesiące. Każdej rodziny.*

O tym, czy programy integracyjne są skuteczne i, co się dzieje z osobami, które je ukończyły, pracownicy dowiadują się „pocztą pantoflową” od innych klientów. Nie prowadzi się jednak monitoringu dotyczącego dalszych losów uczestników programów – czy usamodzielnili się i znaleźli pracę, czy też są stałymi klientami OPS-ów. WCPR nie jest do tego bowiem zobligowany. Fakt, iż duży odsetek programów jest przerywanych oraz to, że po zakończeniu IPI wiele osób zgłasza się po pomoc społeczną świadczy jednakże o ich ograniczonej skuteczności.

Sytuacja klientów OPS-ów również nie jest monitorowana po zaprzestaniu udzielania pomocy. Nie poddaje się również ewaluacji skuteczności udzielonej pomocy. Przykładowo, fakt, iż niektórzy klienci-cudzoziemcy przestają przychodzić do danego ośrodka, tłumaczy się raczej zmianą miejsca zamieszkania bądź wyjazdem za granicę niż znalezieniem pracy i usamodzielnieniem się.

Niektórzy z respondentów dostrzegają, iż zarówno monitoring jak i ewaluacja pomocy społecznej byłyby wskazane: *Zaznaczenie jakichś punktów wyjściowych i po jakimś czasie badanie tych samych płaszczyzn problemowych. Co się zmieniło, co się nie zmieniło. Na ile się usamodzielnili*. Podkreślają jednocześnie, że jest to duże wyzwanie ze względu na różnorodność wskaźników, do których z jednej strony można zaliczyć realizowanie obowiązku szkolnego przez dzieci, zapobieganie problemom zdrowotnym, skrajnemu ubóstwu, a z drugiej znalezienie pracy i usamodzielnienie się. Z pewnością jednak wprowadzenie mechanizmu oceny

pomogłoby zidentyfikować najważniejsze problemy i docelowo prowadzić do bardziej skoordynowanych działań.

## 8. Podsumowanie

- Badane instytucje różnią się między sobą w zakresie przygotowania pracowników do pracy z migrantami – ich kompetencji, doświadczenia, umiejętności w komunikacji interpersonalnej, stopnia znajomości języków obcych, a także panujących w nich warunków technicznych i jakości współpracy z innymi instytucjami. Najlepiej do kontaktów z migrantami przymusowymi przygotowany jest WCPR, pozostałe instytucje borykają się z pewnymi problemami, w tym przede wszystkim z niedostatecznie wykwalifikowaną kadrą pracowniczą.
- W części instytucji wydzielone zostały specjalne komórki lub pojedynczy, odpowiednio wykwalifikowani pracownicy, wyspecjalizowani do pracy z cudzoziemcami. Można zauważyć, że pracownicy instytucji, które zastosowały takie rozwiązanie (tzn. WCPR i badane OPSy), lepiej oceniają ogóle funkcjonowanie danych jednostek pod kątem przygotowania ich do pracy z klientem-cudzoziemcem.
- Pracownicy większości badanych instytucji dostrzegają konieczność podnoszenia kwalifikacji, tak aby profesjonalnie pełnić obowiązki związane z obsługą klienta-migranta przymusowego. Wynika to głównie z niedostatecznej liczby szkoleń z zakresu prawa dotyczącego kwestii cudzoziemczych, jak również warsztatów poświęconych problematyce międzykulturowej.
- Jak wykazują badania, szkolenia dotyczące obsługi klienta cudzoziemca są bardzo potrzebne: podnoszą kompetencje, a także integrują środowisko osób pracujących na rzecz migrantów przymusowych i innych osób wymagających pomocy.
- Daje się zauważyć problem nieznajomości języków obcych przez pracowników badanych instytucji. Z wyjątkiem respondentów z WCPR-u, pracownicy najczęściej przyznawali, że nie posiadają wystarczających umiejętności w tym zakresie podkreślając jednocześnie potrzebę zorganizowania przez pracodawcę kursów z języka angielskiego i rosyjskiego.
- Problemem w badanych instytucjach bywa baza lokalowa. W szczególności niepokojący jest brak wydzielonego pomieszczenia do obsługi klientów, którzy zmuszeni są niejednokrotnie do rozmowy na tematy intymne w obecności kilku-kilkunastu pracowników instytucji.
- Kontakty migrantów przymusowych zależą w dużym stopniu od konkretnych urzędników. Według respondentów z organizacji pozarządowych, problem w relacjach urzędnik-cudzoziemiec wynika często z braku zrozumienia i udzielania wyczerpujących informacji. Migranci przymusowi nie do końca rozumieją, w jaki sposób funkcjonuje polski system prawno-instytucjonalny, a z kolei urzędnicy nie starają się bądź nie potrafią wyjaśnić im i uzasadnić swoich decyzji.
- Badanie pozwoliło na zidentyfikowanie trzech typów barier w działaniach poszczególnych instytucji: bariery prawno-instytucjonalne, bariery po stronie klienta-cudzoziemca oraz bariery związane z pracą z trud-

nym klientem. Każda z badanych instytucji natyka się na nieco inne trudności w zależności od zadań, jakie pełni wobec cudzoziemców oraz częstotliwości kontaktów z tą grupą klientów – inne problemy ma WCPR bezpośrednio pracujący z migrantami przymusowymi, inne urzędy dzielnicowe.

- Badane instytucje, a zwłaszcza WCPR oraz ośrodki pomocy społecznej podkreślają, że w Polsce oferta dla migrantów przymusowych jest niewystarczająca. Indywidualne Programy Integracji są m.in. za krótkie, świadczenia finansowe za niskie, kursy organizowane przez Urząd Pracy często niedostosowane do potrzeb migrantów, brakuje także psychologów zajmujących się tą tematyką i znających język rosyjski.
- Według pracowników WCPR, brakuje szczegółowego wzoru, w jaki sposób powinien być prowadzony program integracyjny oraz nie ma jasnych przepisów prawnych. Prowadzi to do tego, że pracownicy sami muszą poszukiwać rozwiązań danych problemów, a przepisy są różnie interpretowane w poszczególnych województwach.
- Jednym z głównych problemów migrantów przymusowych w Warszawie jest ich sytuacja mieszkaniowa. Właściciele niechętnie meldują i wynajmują mieszkania obcokrajowcom. Pięć mieszkań komunalnych przydzielonych migrantom na terenie Warszawy nie rozwiązuje tego problemu. W związku z powyższym część osób, które uzyskały już status uchodźcy bądź ochronę uzupełniającą nadal mieszka w ośrodkach dla osób w procedurze na zasadach komercyjnych.
- Wiele spośród problemów migrantów przymusowych jest związanych z sytuacją na rynku pracy. Pracodawcy niechętnie zatrudniają cudzoziemców – z jednej strony może to wynikać z ich obawy przed inną kulturą czy niewiedzy w zakresie praw cudzoziemców, z drugiej strony z niewystarczającej znajomości języka polskiego wśród migrantów czy braku potwierdzonych kwalifikacji. Urząd Pracy traktowany jest przez cudzoziemców nie jako instytucja, która pomaga znaleźć pracę czy potrzebne kwalifikacje, ale jako miejsce, w którym można uzyskać ubezpieczenie zdrowotne. Problem stanowi również fakt, że część cudzoziemców pracuje nielegalnie.
- Wszyscy badani pracownicy socjalni narzekali na zbyt dużą liczbę klientów przypadającą na jedną osobę. Zamiast bezpośredniej współpracy, „wchodzenia w środowisko”, pracownicy socjalni stają się *paniami zza biurka*, zajmującymi się głównie czynnościami administracyjnymi.
- Pracownicy narzekają na postawy cudzoziemców: brak motywacji, roszczeniowość. Podkreślają, że trudno pracuje się z osobami z odmienną kulturą, które nie zawsze w wystarczającym stopniu znają język polski.
- Wielu spośród migrantów uciekając z kraju nie zdążyło zabrać ze sobą dokumentów czy dyplomów potwierdzających wykształcenie, co nie pozwala np. na uczestnictwo w niektórych szkoleniach. Trudności sprawia niekiedy weryfikacja zagranicznych dokumentów tożsamości, praw jazdy etc.
- Praca z klientem-cudzoziemcem jest pracą trudną, zagrożoną wypaleniem zawodowym, związaną z silnymi emocjami. Pracownicy chronią się rozmawiając o swoich problemach w pracy w ramach zespołu, a



także rozdzielając życie prywatne od zawodowego. Cenna jest także pomoc psychologiczna dla pracowników, która niestety nie zawsze jest zapewniana.

- Jak wynika z badań, nie istnieje system wymiany informacji pomimo, iż ma to bardzo istotne znaczenie dla skutecznego poruszania się migranta w polskim systemie instytucjonalnym. Skuteczność współpracy w dużej mierze zależy od relacji personalnych z poszczególnymi urzędnikami.
- Najbliższa współpraca przebiega pomiędzy WCPR-OPS Wynika to z faktu świadczenia zbliżonego typu pomocy tej samej grupie klientów. Współpraca tych instytucji z Urzędem Pracy napotyka na oczywiste bariery (brak ofert pracy oraz szkoleń) i jest w rezultacie ograniczona. Pracownicy WCPR bardzo cenią sobie współpracę z sektorem pozarządowym oraz fakt, że Warszawa jako duży ośrodek miejski ma bogatą i różnorodną ofertę dla uchodźców.
- Warszawskie instytucje nie prowadzą ewaluacji skuteczności IPI oraz innych form pomocy społecznej. Niektórzy z respondentów dostrzegają, iż wskazane byłyby monitoring i ewaluacja pomocy społecznej. Wprowadzenie mechanizmu oceny pomogłoby bowiem w zidentyfikowaniu najważniejszych problemów i docelowo, doprowadzenie do bardziej skoordynowanych działań.

## WARSZAWSKIE INSTYTUCJE WSPARCIA SPOŁECZNEGO W OCZACH MIGRANTÓW

### 1. Wstęp i zagadnienia metodologiczne

Niniejszy raport powstał na podstawie przeprowadzonych z cudzoziemcami wywiadów fokusowych, które miały na celu sprawdzenie, w jakim stopniu są oni usatysfakcjonowani pracą urzędów świadczącym im usługi z szeroko rozumianej sfery pomocy społecznej. Do tych urzędów, działających na rzecz migrantów przymusowych (uchodźców, osób z ochroną uzupełniającą lub pobytem tolerowanym), zaliczyliśmy: Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, urzędy pracy, urzędy dzielnic (zwłaszcza z powodu wypłacania świadczeń rodzinnych) oraz ośrodki pomocy społecznej. Chcieliśmy również wyjaśnić, w jakim stopniu migranci są zadowoleni z pracy organizacji pozarządowych udzielających im pomocy.

W trakcie badania zostały przeprowadzone cztery wywiady fokusowe. W pierwszym wywiadzie uczestniczyli migranci od dłuższego czasu przebywający w Polsce, dostatecznie dobrze posługujący się językiem polskim i stosunkowo dobrze usytuowani w polskiej rzeczywistości<sup>25</sup> (6 osób); w drugim – kobiety czeczeńskie, rozmawiające w języku rosyjskim (3 osoby), w trzecim – mężczyźni czeczeńscy, rozmawiający też w języku rosyjskim (6 osób), w czwartym wywiadzie natomiast uczestniczyli mężczyźni pochodzący głównie z państw azjatyckich, posługujący się przede wszystkim językiem angielskim (5 osób). Większość osób uczestniczących w trzech ostatnich wywiadach nie pracuje, nie otrzymuje także świadczeń pieniężnych w ramach Indywidualnego Programu Integracji (IPI).

### 2. Stosunek badanych do urzędów

Wywiady przeprowadzone z cudzoziemcami pokazały, że ogólnie ich stosunek do urzędów świadczących usługi migrantom przymusowym jest bardzo różny, w większości zależy od sytuacji życiowej badanego. Na ogół osoby lepiej usytuowane w Polsce i dość dobrze radzące sobie z problemami wynikającymi z potrzeby funkcjonowania w obcym kraju (respondenci z pierwszego wywiadu) oceniali urzędy stosunkowo pozytywnie, chociaż mieli także pretensje do poszczególnych organizacji i instytucji. Natomiast respondenci, których aktualna sytuacja jest trudna, niepewna, a czasem nawet rozpaczliwa (badani z drugiego, trzeciego i czwartego wywiadu), oceniali urzędy generalnie negatywnie, co nie wykluczało udzielania pojedynczych pochwał, skierowanych do niektórych placówek bądź (częściej) pracowników.

---

<sup>25</sup> Dane osoby albo uczestniczyły wcześniej, albo są obecnie w trakcie Indywidualnych Programów Integracji. Przynajmniej jeden z respondentów z tej grupy studiuje w Polsce, prawie wszyscy pracują.

Dla respondentów z drugiego, trzeciego i czwartego wywiadu wymagania wobec urzędów są najczęściej związane z ogólnymi pretensjami do systemu udzielania pomocy migrantom przymusowym w Polsce. Najbardziej bolące problemy, w których rozwiązaniu – według respondentów – nie chcą bądź nie mogą pomóc urzędy, to: brak mieszkań (chodzi przede wszystkim o nierozwiązaną sprawę ich wynajęcia i uzyskania mel-dunku oraz o kwestię braku mieszkań socjalnych), duże kłopoty ze znalezieniem legalnej pracy, a także bariery językowe.

Jeżeli chodzi o problem mieszkań, to w czasie poszukiwania pierwszego do wynajęcia mieszkania migranci rzeczywiście są silnie uzależnieni od pomocy zewnętrznej. Jest to moment opuszczenia ośrodka dla uchodźców, co następuje najczęściej po kilku – kilkunastu miesiącach po przyjeździe do Polski. Wtedy migranci jeszcze słabo znają język polski i praktycznie nie orientują się w polskiej kulturze, obyczajach i na ogół w realiach naszego kraju. Biorąc pod uwagę również powszechną niechęć właścicieli mieszkań do obcokrajowców, zwłaszcza do Czeczenów<sup>26</sup>, możemy zrozumieć, jak trudnym zadaniem jest znalezienie dla nich mieszkania, dogadywanie się z właścicielami, załatwianie formalności. Dlatego zrozumiąły jest często powtarzający się wątek mieszkań, gdy chodzi o ogólne pretensje migrantów wobec urzędów.

Drugim problemem, w rozwiązaniu którego migranci oczekują pomocy, ale – jak wynika z wywiadów – niezbyt często ją otrzymują, jest kwestia poszukiwania pracy. Poruszanie się na rynku pracy jest trudne dla migrantów nie tylko ze względów językowych i kulturowych wymienionych wyżej, lecz także z powodu ich słabej adaptacji do wymogów rynku polskiego (nawet gdy mają wykształcenie i kwalifikacje muszą jeszcze dostosować je do polskich kryteriów i standardów oraz starać się o ich uznanie i potwierdzenie w Polsce). Rozwiązaniu tego problemu mają służyć rozmaite kursy organizowane przez Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie (WCPR), poszczególne urzędy pracy i organizacje pozarządowe. Ale – jak stwierdzili respondenci – taka pomoc nie jest szczególnie skuteczna, a kursy nie są przez nich uważane za ułatwiające osiągnięcie pomyślnych rezultatów.

Następnym problemem związanym z pracą jest brak podstawowej wiedzy na temat rynku pracy w Polsce i sposobów jej poszukiwania. Doświadczenia uchodźców wywiezione z krajów ich pochodzenia opierały się przede wszystkim na wykorzystaniu więzi rodzinnych i towarzyskich. W Polsce nie mają takich kontaktów. Najczęściej nie znają się również polskiego prawa pracy, dlatego łatwo padają ofiarą nieuczciwych pracodawców. Pomocy w tych sprawach oczekują zarówno od pracowników socjalnych, jak i od urzędów pracy. Oceniają ją jednak jako bardzo ograniczoną (w przypadku WCPR) bądź żadną (w urzędach pracy). Pod tym względem dobrym przykładem mogą być organizacje pozarządowe, udzielające migrantom pomocy w poszukiwaniu pracy. Na przykład kilku respondentów wymieniło Polską Akcję Humanitarną (PAH) jako organizację, która pomogła im w znalezieniu zatrudnienia. Ważne jest, że pracownicy tej organizacji nie tylko szukają pracy dla migrantów, lecz także kontaktują się z pracodawcami, co bardzo ułatwia komunikację i stwarza szansę, że

---

<sup>26</sup> Czeczeni są najliczniejszą grupą narodowościową wśród migrantów przymusowych w Polsce.

kandydat nie zostanie od razu odrzucony z powodu tego, że jest obcokrajowcem. Jeśli chodzi o pytania związane z prawem, respondenci często wymieniali Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP) jako miejsce, gdzie otrzymywali fachowe i skuteczne konsultacje w zakresie prawa. Jednak w tej sferze jest nadal dużo do zrobienia, zwłaszcza gdy chodzi o edukację – poznanie przepisów prawa nie po fakcie, gdy już pojawiły się problemy natury prawnej (np. kiedy migrant nie otrzymał wynagrodzenia za swoją pracę), lecz wcześniej, kiedy dopiero rozpoczyna poszukiwanie pracy.

Bariery językowe są głównym problemem dotyczącym zarówno relacji migrant – urząd, jak i szerzej – integracji cudzoziemców w Polsce, w tym znalezienia pracy i mieszkania, korzystania z usług systemu ochrony zdrowia itd. Brak urzędników znających języki, w których mówią migranci (chodzi przede wszystkim o rosyjski i angielski), bądź tłumaczy z tych języków znacznie obniża skuteczność ich pracy i marnuje wysiłki pracowników, którzy świadczą usługi migrantom. Zgodnie z wypowiedzą jednego z respondentów na temat rad udzielanych przez pracowników socjalnych:

*[...] oni [pracownicy socjalni] tłumaczą [gdzie zwracać się w odpowiednich sprawach], ale jeżeli osoba [migrant] połowy z tego nie rozumie, co się do niej mówi, to ona nie zrozumie i nie pójdzie [tam, gdzie ją skierowano]. [...] Byłoby łatwiej, gdyby [któryś z pracowników socjalnych] mówił po rosyjsku [mężczyźni].*

Migranci mówią, że potrzeba porozumiewania się w znanym przez nich języku jest szczególnie odczuwalna, gdy dotyczy problemów związanych ze zdrowiem. W szpitalach często czują się bezradni, a w sytuacjach skrajnych, jak ciężkie stany zdrowotne, zwłaszcza u dzieci, bariera językowa może mieć skutki dramatyczne. Na podstawie wywiadów można wysnuć wniosek, że Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie czasami udziela migrantom pomocy, umożliwiając im skorzystanie z usług tłumacza w czasie ich pobytu w szpitalu. Jednak respondenci dowiadują się przeważnie przypadkowo o tym, że mogą skorzystać z takiej pomocy. Są oni bowiem przekonani, że pracownicy urzędów: *namiaru na osobę, która towarzyszyłaby im w szpitalu, w urzędzie z jakiegoś powodu dawać migrantom nie chcą* [kobiety].

Jeżeli chodzi o ogólną ocenę urzędów, respondenci przyznali, że przeważnie nie spotykają się w nich z niechęcią czy wrogością (z wyjątkiem kilku przypadków), a raczej z życzliwością i uprzejmością. Co prawda, większość z migrantów, którzy uczestniczyli w badaniu (zwłaszcza w wywiadach drugim i trzecim), jest przekonana, że *to tylko słowa, słowa i nic więcej* [kobiety], że urzędnicy, owszem, uśmiechają się do nich uprzejmie, zapisują ich dane, obiecują pomoc, ale nie podejmują żadnych konkretnych działań w ich sprawie.

Jak twierdzą migranci, głównym problemem dotyczącym ich komunikowania się z urzędami jest brak informacji. Mówią, że generalnie słabo orientują się co mogą załatwić w danym urzędzie i jakiej pomocy mogą tam oczekiwać, ponieważ mają za mało informacji na temat kompetencji poszczególnych urzędów, ich umiejscowienia i szczegółowego określenia, krok po kroku, „co w nich się załatwia”. Ten problem jest szczególnie bolesny dla migrantów, którzy niedawno przybyli do Polski i słabo jeszcze znają nasz język: *tak naprawdę to*

*nawet jak ktoś ma status uchodźcy [...] to my nie wiemy, co to jest, nie wiemy, gdzie jest gmina, gdzie jest urząd dzielnicy, gdzie jest to, to, to [...] Nie wiemy, co możemy tam [otrzymać], co nam się należy [...] nie każdy wie, która dzielnica, który office, jakie ma prawo, co może dać uchodźcom. Co uchodźca tam może uzyskać [anglojęzyczni].*

Ze wszystkich instytucji m. st. Warszawy, powołanych do zapewnienia różnych form wsparcia społecznego, migranci przymusowi najbardziej pozytywnie ocenili Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie i organizacje pozarządowe (przede wszystkim Polską Akcją Humanitarną i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej). Negatywną ocenę otrzymały ośrodki pomocy społecznej.

### **3. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie**

Według respondenta uczestniczącego w drugim wywiadzie fokusowym, Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie jest najbardziej przyjaznym urzędem ze wszystkich, z którymi migranci przymusowi mają do czynienia. W trakcie wywiadów fokusowych respondenci mówili, że bardzo często zwracają się do WCPR w rozmaitych sprawach związanych z ich problemami w Polsce: składaniu dokumentów niezbędnych do otrzymania karty pobytu, uzyskania PESEL-u [kobiety], wypełniania rozmaitych dokumentów i druków, komunikowania się w placówkach służby zdrowia [kobiety]. Mężczyzna z pierwszego wywiadu fokusowego powiedział: *gdy cokolwiek nie wiedziałem, to do nich chodziłem [zaawansowani].* Respondenci z grupy migrantów najlepiej usytuowanych w Polsce pozytywnie oceniali też szkolenia, zarówno językowe jak i zawodowe, prawne i inne, zorganizowane w ostatnim czasie przez Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie.

Jednak tej pozytywnej ocenie WCPR towarzyszyły również uwagi krytyczne. Respondenci narzekali, np. na brak klarownych reguł przyznawania świadczeń. Na przykład, często mieli pretensje, że jedna osoba dostaje świadczenia na poziomie 600 zł, a inna – 800 zł. Nie rozumieją też, dlaczego mało kto dostaje „przysłowiowe” 1100 zł, chociaż ta kwota jest zapisana w ustawie: *w ustawie się pisze, że jest maksymalnie 1100 zł dla samotnej osoby i ta kwota jest przyznawana w bardzo wyjątkowych wypadkach – ja nie znam takiej osoby [zaawansowani].*

Krytykowano również zbyt długie oczekiwanie na rozpoczęcie IPI. Respondenci twierdzili, że znajdują się w bardzo trudnej sytuacji po tym, jak otrzymają decyzję o przyznaniu im, np. statusu uchodźcy. Wtedy bowiem muszą opuścić ośrodek dla uchodźców, ale jeszcze nie dostają świadczeń (niekiedy przez 6 miesięcy!). Muszą wynająć mieszkanie, ale nie mają pieniędzy, żeby za nie zapłacić:

*Bo to jest tak, że de facto rok trwa pomoc, ale 6 miesięcy człowiek czeka na taką pomoc, bo to jest tak, że połowę ci oddają od razu za 6 miesięcy, a połowę dostajesz już mniejszą. Więc ja bym chciał, żeby to było szybciej [...] rozpatrzone [zaawansowani].*

Zarzuty ze strony respondentów dotyczyły również braku udzielania przez WCPR informacji, zwłaszcza w możliwości uzyskania pomocy w innych, niż WCPR instytucjach i organizacjach. Respondenci byli przekonani, że pracownicy socjalni udzielają informacji o tych instytucjach czy organizacjach tylko osobom, które

lubią, natomiast innym nic o tych możliwościach uzyskania pomocy i czynnościach, które należy podjąć w tym celu, nie mówią. Generalnie, w trakcie wywiadów przekonaliśmy się, że migranci w zasadzie mało wiedzą o tym, jakiego rodzaju pomocy i gdzie mogą poszukiwać w Warszawie.

Następny temat, który wzbudził wielkie emocje wśród respondentów, to brak pomocy migrantom wtedy, gdy z różnych powodów znajdują się w sytuacjach krytycznych. Podano przykład samotnej matki, która razem z dziećmi została wyrzucona z wynajmowanego mieszkania.. Kobieta, według słów jednej z respondentek, nocowała razem z dziećmi na klatce schodowej, a następnego dnia, kiedy zwróciła się do WCPR-u, nikt się nie przejął tą sprawą. Jej sytuację lekceważono do czasu, aż sprawą zajęła się policja. Wtedy urzędnicy zaczęli szukać dla niej mieszkania i w końcu go znaleźli [kobiety].

Migranci ocenili krytycznie również czas trwania programów integracyjnych, które jedomyślnie uznali za zbyt krótkie. Twierdzili, że „przestają istnieć” dla urzędników WCPR-u, kiedy kończą się ich programy. Jeden rok to jest według nich za mało, by nauczyć się radzić sobie samodzielnie w Polsce. Po skończeniu IPI już oficjalnie nie mają do kogo zwrócić się o pomoc. Tak o tym mówią: *kiedy jesteś w programie, to bardziej ci pomagają, ale kiedy już nie jesteś, kiedy skończył mi się program, to gdy poszedłem tam [...] olewają cię [zaawansowani].*

#### 4. Urzędy pracy

Urzędy pracy zostały ocenione przez respondentów przeważnie niezbyt dobrze, ale i nie jednoznacznie źle. Najważniejszy zarzut dotyczył tego, że PUP-y na ogół nie pomagają znaleźć pracy. Migranci twierdzą, że chodzą do urzędów pracy jedynie po to, by zarejestrować się w nich w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego. Na tym – jak mówią – pomoc ze strony urzędów pracy się kończy. Jeżeli chodzi o sprawność funkcjonowania PUP-ów i o ich stosunek do cudzoziemców, to poszczególne urzędy pracy dostały różne oceny. Na przykład, dobre wrażenie – według respondentów – sprawia urząd pracy mieszczący się przy ulicy Ciołka. Niektórzy jego pracownicy mówią po rosyjsku. Oprócz tego, jeden z pracowników pomaga klientom pochodzenia niepolskiego wypełnić wnioski, co jest dla nich – w momencie pierwszego przyjścia do urzędu – nie lada wyzwaniem [zaawansowani]. O niektórych urzędach (nazwy nie wymieniono) migranci wspominają nie najlepiej. Zdarzało się, że w tych urzędach rugano ich za nieznaną języka polskiego, a po pomoc w sprawie wypełniania wniosków kierowano do innych organizacji (w opisanym przypadku – do Fundacji Ocalenie). Co prawda, takie zdarzenie dotyczyło tylko jednego respondenta i to stosunkowo dawno temu (w 2006 lub 2007 roku), więc dzisiaj sytuacja w tym urzędzie może wyglądać inaczej [mężczyźni].

Ważnym zarzutem pod adresem PUP-ów było to, że w sytuacjach, kiedy kierują one bezrobotnego do konkretnych pracodawców, nie dają mu zaświadczenia o tym, że to właśnie ten urząd pracy skierował tę osobę do określonego zakładu pracy. Respondenci twierdzą, że pracodawcy przeważnie pytają ich o takie zaświadczenie, a jego brak wpływa negatywnie na to, jak są odbierani przez potencjalnych pracodawców [zaawansowani].

Jeżeli chodzi o pozytywne wypowiedzi na temat PUP-ów, respondenci zauważyli pozytywną zmianę w ich wiedzy na temat migrantów przymusowych. Twierdzą oni, że w ostatnich kilku latach nastąpiły zmiany na lepsze. Jeżeli w latach 2005–2006 urzędnikom trzeba było tłumaczyć, że osoby, które otrzymały status uchodźcy bądź pobyt tolerowany mają pełne prawo do korzystania z usług urzędów pracy, teraz jest to zbyt łatwe, ponieważ urzędnicy już mają doświadczenie w sprawach tego rodzaju klientów: *pamiętam, jak w 2005 albo 2006 roku, w każdym urzędzie musiało być dać numer swojego opiekuna albo jakiegoś Polaka, żeby on tłumaczył, że tak, oni mają prawo, a teraz [...] przez [urząd pracy na ulicy] Ciołka przeszło tam już nie wiem ilu tych uchodźców, zarejestrowanych. Na początku byli, a teraz wszystkie te urzędy już wiedzą, że my mamy takie normalne prawo, jak każdy Polak [zaawansowani].*

## 5. Urzędy dzielnic

Podobnie do urzędów pracy, urzędy dzielnic zostały ocenione przez uczestników wywiadów niejednoznacznie. Z jednej strony, respondenci pozytywnie oceniali ich pracę z klientami – twierdzili, że pracują szybko i sprawnie, bez żadnych kolejek [zaawansowani]. Z drugiej strony, skarżyli się na problemy językowe, z którymi mają do czynienia w tych urzędach.

*Niech [urząd dzielnicy] odnosi się do obcokrajowców [...] z wyrozumiałością, w sensie nie mówią: „Jesteś w Polsce, masz mówić po polsku”, bo kolejna osoba nie mówi po polsku, bo nie jest w stanie, np. starsze są osoby nie mówią po polsku, [...] więc jest ciężko [zaawansowani].*

Respondenci opowiadali, że w poszczególnych urzędach są różne wymogi co do zestawu dokumentów wymaganych do załatwienia sprawy. Jeden z respondentów opisał swoje doświadczenia w związku z przeniesieniem się z dzielnicy Bielany do dzielnicy Mokotów. Twierdził, że na Bielaniech z każdego błahego powodu żądali od niego stosu dokumentów, a na Mokotowie jest zupełnie inaczej: *Z urzędem na Mokotowie ja nie miałem żadnego problemu, z przenoszeniem dokumentów też nie miałem [zaawansowani].*

Badani cudzoziemcy zarzucali, że w urzędach dzielnic brakuje informacji w języku angielskim: *Nawet informacja, tu jest problem, nawet nie kierują, jak powinni kierować tej osoby [...] I nie każdy z nas, obcokrajowców, zrozumie tak po polsku [...] natomiast powinny tam informacje jednak [być] dla obcokrajowców, niech będzie po angielsku [...]. Po rosyjsku jest wszędzie, a po angielsku nie ma [anglojęzyczni].*

Respondenci mówili też, że w urzędach dzielnic są problemy z potwierdzeniem wydanego w Rosji prawa jazdy. Wynikają one podobno z tego, że urzędnicy nie wiedzą, jak postępować w podobnych sytuacjach:

*Kiedy poszliśmy dać te prawa jazdy, oni nie chcieli słuchać, nie chcieli uznać, tylko zadzwonić do Rosji. [...] Nasz opiekun nam tu powiedział, żeby nam przekazali taką informację „wyślijcie, tam, nie wyślijcie, my nawet nie wiemy o co tam chodzi”. Oni zadzwonili tam i ta pani im tam tłumaczyła, że jest o key od razu [zaawansowani].*

## 6. Organizacje pozarządowe

Jak już powiedziano wcześniej, respondenci, którzy brali udział w wywiadach, na ogół dobrze oceniali pracę organizacji pozarządowych zajmujących się problemami migrantów przymusowych. Najczęściej chodziło o: Polską Akcję Humanitarną, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Fundację Ocalenie. Kilku respondentów mówiło o pomocy prawnej, której im udzielono w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka bądź w Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej, z której byli bardzo zadowoleni:

*On [prawnik z SIP] wyjaśnił mi różne ciekawe rzeczy, o których nawet nie wiedziałem, [...] teraz mniej więcej znam swoje prawa, dzięki temu człowiekowi [mężczyźni].*

*Najbardziej skorzystałem z Helsińskiej Fundacji, bo musiałem korzystać z tego powodu, że dostałem decyzję negatywną, a w Fundacji mi na tę decyzję napisali odwołanie [zaawansowani].*

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że pomoc prawna jest niezwykle ważna dla uchodźców, ponieważ – jak sami wyznają – *nie znają swoich praw* [kobiety].

Organizacje pozarządowe – według respondentów – pomagają uchodźcom także w wielu innych sprawach, np. w znalezieniu pracy (m.in. PAH), uzyskaniu mieszkania (PAH), nauczaniu się języka, zapoznaniu z komputerem (PAH), wypełnianiu wniosków do urzędów (Fundacja Ocalenie).

Jeżeli chodzi o zarzuty wobec organizacji pozarządowych, to najważniejszy dotyczy tego, że migranci nie dysponują dokładną informacją o tym, jakie organizacje istnieją, które świadczą pomoc cudzoziemcom, czym dokładnie się one zajmują i jakiej pomocy mogą udzielić, np. jakie kursy organizują. Zarzut ten potwierdza fakt, że często o organizacjach pozarządowych, jak PAH, SIP bądź Fundacja Ocalenie respondenci po raz pierwszy dowiadywali się właśnie podczas wywiadu: *Pani teraz wymieniła dwie takie różne organizacje, a ja w ogóle nie słyszałem i nie wiem, czym się zajmują* [mężczyźni].

## 7. Ośrodki pomocy społecznej

Najostrzejszej krytyce respondenci poddali pracę ośrodków pomocy społecznej (OPS). Często wymieniane zarzuty to: biurokracja, wymaganie zbyt wielu papierów, powolne działanie. Respondenci uważają, że OPS-y żądają od nich niepotrzebnie wielu dokumentów, a po ich otrzymaniu i tak sprawdzają uzyskane informacje, poprzez bezpośredni kontakt z innymi instytucjami:

*Ja mówię, że tu mam dokument, że tu jest pieczętka, mam legitymację, indeks, ale osoba mówi mi „niech pan pójdzie do dziekana i dostanie zaświadczenie” i muszę pójść i powiedzieć „proszę pana, ja chciałbym skorzystać z OPS-u i muszę mieć zaświadczenie” to jest niepotrzebne, chociaż im to jest niezbędne, a później i tak dzwonią i pytają tam, czy ja studiuje czy nie [zaawansowani].*



Następna sprawa to długotrwałe oczekiwanie na decyzję oraz brak informacji na temat działań OPS-u. Według respondentów, nawet po złożeniu dokumentów migranci mają problem z OPS-ami, ponieważ na decyzję czeka się bardzo długo, a urzędnicy nie chcą udzielać informacji o postępowaniu. Innym wymienianym problemem były niejasne kryteria przyznawania pomocy. Jak mówili badani, nie jest zrozumiałe, dlaczego osoby będące w takiej samej sytuacji dostają od OPS-ów różne decyzje: jednym pomoc jest przyznawana, a innym – nie. Uczestnicy negatywnie ocenili również stosunek do ludzi w OPS-ach. Uważają, że w tych urzędach *starają się, żeby nie pomóc zamiast starać się, żeby pomóc* [zaawansowani].

Katarzyna Wencel

Karol Templin

## **PRAWA MIGRANTÓW PRZYMUSOWYCH W POSTĘPOWANIU PRZED INSTYTUCJAMI WSPARCIA SPOŁECZNEGO**

### **1. Wprowadzenie**

Polska jest państwem, do którego coraz liczniej przybywają osoby z różnych względów zmuszone opuścić swój kraj pochodzenia<sup>27</sup>. Pojęcie migrantów przymusowych obejmuje uchodźców, osoby przesiedlone w wyniku konfliktów, klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych itp.<sup>28</sup>. Termin ten może również dotyczyć osób, które musiały zmienić miejsce zamieszkania w ramach własnego państwa – osób wewnątrznie przesiedlonych (Internally Displaced Persons tzw. IDP). W niniejszym opracowaniu z oczywistych względów zajmiemy się tylko tymi, którzy opuścili swój kraj pochodzenia i trafili do Polski. Uwagę kierujemy na uchodźców, cudzoziemców z ochroną uzupełniającą i zgodą na pobyt tolerowany. Osoby te pozostają w sytuacji wyjątkowo trudnej. Najczęściej nie znają języka, polskich realiów, pozbawieni są znajomości i sieci kontaktów społecznych, które mogłyby okazać się wsparciem w nowym miejscu zamieszkania, a ponadto nie mogą wrócić do kraju pochodzenia. Dlatego wymagają szczególnej uwagi pracowników instytucji wsparcia społecznego, sami bowiem nie będą w stanie skutecznie dochodzić pomocy przysługującej im z mocy prawa.

Wszyscy cudzoziemcy posiadający jeden z wymienionych statusów mają prawo legalnego pobytu w Polsce oraz, w różnym zakresie, prawo do pomocy ze strony instytucji zabezpieczenia społecznego, wspierających integrację społeczną i dobrobyt obywateli. W niniejszym opracowaniu omówione zostaną uprawnienia w ramach postępowań dotyczących pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, rynku pracy, mieszkalnictwa, jak również innych, dotyczących drobnych spraw życiowych.

Przez instytucje wsparcia społecznego rozumiemy te, których celem jest zabezpieczenie podstawowych potrzeb i pomoc w wyjściu z trudnej sytuacji osobom potrzebującym. W Warszawie będzie to Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, Ośrodki Pomocy Społecznej właściwe dla każdej z dzielnic, dwa Urzędy Pracy, a także odpowiednie wydziały w urzędach dzielnic realizujące zadania z zakresu mieszkalnictwa i świadczeń rodzinnych.

Bez wątpienia uprawnienia proceduralne migrantów przymusowych przebywających legalnie w Polsce w dużej części pokrywają się z uprawnieniami przysługującymi obywatelom polskim. Gwarantuje to Konstytu-

---

<sup>27</sup> Zgodnie z danymi Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w 1992 r. wniosek o status uchodźcy złożyło 568 osób, w 1996 r. już 3210 osób, w 2000 r. 4662 osoby, w 2004 r. 8079 osób, a w 2008 r. 8517 osób, [www.udsc.gov.pl](http://www.udsc.gov.pl).

<sup>28</sup> Definicja Międzynarodowego Stowarzyszenia Studiów nad Przymusowymi Migracjami, dostępna na <http://www.forcedmigration.org/whatisfm.htm>.

cja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>29</sup>, właściwe ustawy, w tym kodeks postępowania administracyjnego<sup>30</sup>. W przypadku cudzoziemców szczególną uwagę należy zwrócić na nakaz równego traktowania. Zgodnie bowiem z art. 32 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa, władze publiczne mają obowiązek równego traktowania i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W przypadku cudzoziemców mogą istnieć pewne ograniczenia, jednak muszą one być uregulowane aktem prawnym rangi ustawowej.

Urzednicy instytucji wsparcia społecznego w kontaktach z cudzoziemcami powinni stosować się do przepisów prawnych: Konstytucji RP wprowadzającej wspomniany powyżej nakaz równego traktowania i poszanowania godności człowieka oraz kodeksu postępowania administracyjnego nakazującego m.in. respektowanie uprawnień interesantów – w tym nie-polskich obywateli, wynikających z tych przepisów. Zastosowanie mają zatem zasady ogólne k.p.a., tj. obowiązek działania na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.), uwzględniania słusznego interesu strony (art. 7 k.p.a.), jak również pogłębiania zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.).

Pierwsza z tych zasad stanowi, iż *organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa*, co oznacza, że każda czynność, jaką podejmują urzednicy, musi mieć oparcie w regulacjach prawnych. Urzednik nie może żądać od cudzoziemca przedstawienia dokumentów, które nie są przewidziane dla danej czynności w określonym akcie prawnym (najczęściej akcie wykonawczym do ustawy). Wydaje się także, iż naruszeniem ww. zasady byłaby próba uzyskania od cudzoziemca informacji, niemających znaczenia dla sprawy.

Zgodnie z drugą zasadą, *w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli*. Z tej zasady nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu, prawdy obiektywnej oraz uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli wypływają obowiązki organu prowadzącego postępowanie odnoszące się do tzw. decyzji uznaniowych. Uprawnienie do wydawania takich decyzji bynajmniej nie zwalnia urzednika prowadzącego sprawę z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonywającej pod względem prawnym i faktycznym. Zasada ta wyznacza granice uznania administracyjnego – organ powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela, jak również wszechstronnie i dokładnie zbadać wszystkie okoliczności faktyczne, mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Trzecia z wyżej wymienionych zasad stanowi, iż *organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość*

<sup>29</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana dalej Konstytucją RP.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwana dalej k.p.a.

*i kulturę prawną obywateli.* Zasada ta obejmuje również swoim zakresem poszanowanie reguł kultury administrowania: „Na kulturę administrowania składają się zarówno środki materialne, jak i moralne. Do środków materialnych zaliczymy odpowiednie pomieszczenia dla przyjmowania interesantów, zbudowane i urządzone w taki sposób, żeby przyczyniły się do stworzenia atmosfery wzajemnego zaufania i życzliwości; uwzględnianie przy ustalaniu godzin rozprawy, czy innego stawienia się na wezwanie, możliwości dogodnego dojazdu strony z miejsca zamieszkania. Szczególne znaczenie ma stosunek pracowników organów administracji publicznej do strony (stron), jak i innych uczestników postępowania, np. wykazanie przez pracowników życzliwości, cierpliwości przy udzielaniu informacji (...)”<sup>31</sup>.

Niezwykle istotnym uprawnieniem, z punktu widzenia cudzoziemca, jest prawo do informacji, które powinno obejmować zarówno obowiązek poinformowania o przebiegu postępowania, umożliwienie wglądu do akt, jak i pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych od decyzji i postanowień wydawanych w toku postępowania. Obowiązki te leżące po stronie pracowników instytucji wsparcia społecznego – organów administracyjnych – wynikają wprost z k.p.a., tj. art. 9, 10, 11, 73. Ogólna zasada obowiązku organów administracyjnych udzielania informacji faktycznej i prawnej ma ogromne znaczenie dla ukształtowania relacji administracja – jednostka: „Organom administracyjnym nie wolno, dla rzekomych korzyści państwowych, wykorzystywać nieznaną prawo przez laików, gdy stoją oni – jak gdyby bezbronni – twarz w twarz z administracją. Obowiązek ten jest zresztą szerszy, gdyż dotyczy on nie tylko stosunku „państwo a strona”, ale również wypadków, gdy wskutek nieznaności prawa jedna ze stron postępowania mogłaby ponieść szkodę z korzyścią dla innej strony. W tym ostatnim wypadku organ administracji powinien przyjść z pomocą”<sup>32</sup>.

Dla cudzoziemca niewładającego językiem polskim szczególnie ważnym uprawnieniem jest prawo do kontaktowania się z urzędnikami załatwiającyymi jego sprawę w zrozumiałym dla siebie języku<sup>33</sup>. Uprawnienie to wynika po części z ww. prawa do informacji. Niestety, w praktyce cudzoziemcy napotykać na problemy komunikacyjne, gdyż nie wszyscy pracownicy urzędów znają języki obce, chociażby te podstawowe, jak angielski czy rosyjski. Mimo, że z przepisów prawnych wprost nie wynika obowiązek zapewnienia obsługi interesanta w zrozumiałym dla niego języku, to jednak takie uprawnienie można wywieść z ogólnych zasad postępowania administracyjnego wyrażonych w wyżej wspomnianych art. 9 czy 10 k.p.a., tj. prawa do informacji i czynnego udziału w postępowaniu.

Niniejsze opracowanie kierowane jest przede wszystkim do urzędników - pracowników WCPR-u, Urzędów Pracy, Ośrodków Pomocy Społecznej, urzędów dzielnic, ale również do pracowników socjalnych, osób pracujących z cudzoziemcami i pracowników organizacji pozarządowych, którzy z jednej strony mogą poszerzać wiedzę cudzoziemców na temat przysługujących im praw, z drugiej pomagać w ich egzekwowaniu. Artykuł może być także pomocny samym cudzoziemcom, którzy dzięki zdobytej wiedzy będą czuli się pewniej

<sup>31</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, str. 77.

<sup>32</sup> *Ibidem*, str. 81.

<sup>33</sup> K. Wencel, *Prawa cudzoziemców w postępowaniu przed organami administracji publicznej*, „Analizy Raporty Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej” 2009, Nr 4, str. 7-8.

w kontaktach z pracownikami instytucji wsparcia społecznego i w razie potrzeby będą domagać się respektowania swoich praw.

## 2. Uprawnienia cudzoziemców w postępowaniu o przyznanie pomocy społecznej

Migranci przymusowi są osobami objętymi ryzykiem niezaspokojenia podstawowych potrzeb. Nie mając oparcia wśród krewnych, znajomych i w innych sieciach kontaktów, nie znając w wystarczającym stopniu języka polskiego, mają trudności z uzyskaniem zatrudnienia, i co za tym idzie, dochodów z wykonywanej pracy. Świadczenia pomocy społecznej często pozostają dla nich jedynym dostępnym źródłem utrzymania, dlatego też migranci przymusowi są częstymi klientami warszawskich OPS-ów.

Pomoc społeczna udzielana jest na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej<sup>34</sup> i wydanych do niej aktów wykonawczych. W sprawach nieuregulowanych ustawą zastosowanie ma k.p.a., w szczególności w odniesieniu do zasad i czynności procesowych, terminów, wydawania rozstrzygnięć i ich kontroli. Możliwe jest też zastosowanie kodeksowych przepisów dotyczących składania skarg i wniosków oraz wydawania zaświadczeń<sup>35</sup>.

Zgodnie z art. 71 Konstytucji RP, każda rodzina, znajdująca się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, ma prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Zasada ta realizowana jest między innymi poprzez udzielenie różnych form pomocy społecznej dostępnych również cudzoziemcom. W przypadku osób posiadających status uchodźcy i ochronę uzupełniającą dodatkowym uprawnieniem jest udział w Indywidualnym Programie Integracji, po zakończeniu którego mają oni prawo do pomocy społecznej na takich samych zasadach, jak obywatele polscy. Prawo do pomocy społecznej osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany jest ograniczone do udzielenia schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego (art. 5 u.p.s).

Indywidualny Program Integracji (IPI), ma za zadanie ułatwianie pokonywania przeszkód językowych, obyczajowych, materialnych i społecznych w codziennym funkcjonowaniu oraz łagodzenie doznań związanych ze stanem i kondycją, które spowodowały przyznanie statusu uchodźcy bądź ochrony uzupełniającej. By wziąć udział w programie, konieczne jest złożenie przez uprawnioną osobę wniosku w Warszawskim Centrum Pomocy Rodzinie w terminie 60 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Jest to termin prawa materialnego, wobec czego WCPR nie ma możliwości jego przedłużenia, skrócenia bądź przywrócenia<sup>36</sup>. Złożenie wniosku przez cudzoziemca jest równoznaczne z wystąpieniem o pomoc dla członków rodziny, to jest małoletnich dzieci i małżonka<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r., Nr 115, poz. 1782 ze zm.), zwana dalej u.p.s.

<sup>35</sup> I. Sierpowska, *Ustawa o Pomocy Społecznej. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2007, str. 83.

<sup>36</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o Pomocy Społecznej. Komentarz*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, str. 434.

<sup>37</sup> Zobacz też A. Jasiakiewicz, *Pomoc integracyjna*, w: W. Klaus (red.), *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Wyd. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2008, str. 8 - 24, dostępny na <http://www.interwencjaprawna.pl/publikacje-do-pobrania.html>.

IPI jest formą umowy<sup>38</sup> zawieranej między cudzoziemcem a Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie. Treść programu musi zostać uzgodniona z cudzoziemcem tak, aby mógł on wypowiedzieć się co do oczekiwań z nim związanych. Z przepisów ustawy wynika obowiązek organu, by treść programu została ustalona wspólnie z cudzoziemcem tak, by miał on możliwość zgłoszenia uwag. Podpisanie umowy oznacza akceptację obowiązków wynikających z jej zapisów (art. 93 ust. 1 u.p.s.). Pozycja negocjacyjna cudzoziemca wobec instytucji pomocy jest jednak wyraźnie słabsza – w przypadku, gdy zaproponowany program nie odpowiada mu, jedyne co może zrobić to zrezygnować z pomocy w ramach IPI.

Ustalenia dotyczące treści programu, jak również późniejsze kontakty cudzoziemca z organem odbywają się za pośrednictwem wyznaczonego pracownika – realizatora programu, którego organ ma obowiązek wskazać. Program może być modyfikowany w trakcie realizacji tak, aby lepiej dostosować go do potrzeb cudzoziemca (np. zwiększyć lub zmniejszyć liczbę godzin nauki języka polskiego w zależności od postępów w nauce).

Działania w ramach programu mają na celu umożliwienie poprawnego funkcjonowania w nowym środowisku społecznym. Powodują one dosyć znaczną ingerencję w codzienną aktywność klienta, stąd ważne, by podejmowane były z poszanowaniem prawa do prywatności i godności<sup>39</sup>. Warto również zwrócić uwagę, że wyobrażenia na temat tego, czym jest godność osoby i co może ją naruszać oraz poglądy na temat zasięgu sfery prywatnej są kulturowo relatywne. Ważne więc, by pracownik posiadał wiedzę na temat tego, co jest, a co nie jest akceptowalne w kulturze danego cudzoziemca oraz jakie kwestie mogą być dla niego drażliwe.

Osoba będąca stroną postępowania ma prawo do informacji dotyczącej pomocy określonej w programie, warunkach jej wstrzymania lub odmowy udzielenia. Może liczyć na wsparcie w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym w szczególności w nawiązaniu kontaktów z właściwym dla miejsca zamieszkania OPS-em, jak również na pomoc w znalezieniu miejsca zamieszkania, w miarę możliwości w mieszkaniu chronionym. Wsparcie to powinno być udzielone przez realizatora programu. Pomoc w zakresie IPI obejmuje też udzielanie informacji oraz wsparcie w kontaktach z instytucjami rynku pracy i organizacjami pozarządowymi (art. 92 i 93 u.p.s.).

Organy pomocy społecznej powinny kierować się dobrem osób korzystających z pomocy społecznej (art. 100 u.p.s.), tj. takich, które same i przy użyciu własnych środków nie są w stanie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych. Organ ma obowiązek uwzględnić dobro strony, jeśli spełnia ona kryteria dochodowe, a w przypadku świadczeń uznaniowych – jeżeli mieści się to w możliwościach organizacyjnych i finansowych organu. Istotnym zapisem w u.p.s. jest art. 16, zgodnie z którym tam, gdzie obowiązujące przepisy pozostawiają organom swobodę decyzyjną lub uznanie administracyjne, muszą one przy ustalaniu stanu faktycznego kie-

---

<sup>38</sup> U.p.s. przewiduje różne formy działań bazujące na dwustronnych zobowiązaniach: umowy cywilnoprawne, publicznoprawne, kontrakt socjalny i programy indywidualne (za: I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej...*, str. 367). Charakter i sama nazwa świadczenia – pomocy udzielanej cudzoziemcowi w ramach IPI – wskazuje, iż jest to program indywidualny. Jednak spotkać się można ze stanowiskiem w doktrynie, że program ten jest „opartym na umowie cywilnoprawnej uzgodnieniu” (W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o Pomocy Społecznej...*, str. 438).

<sup>39</sup> Więcej na temat prawa do prywatności i godności patrz dalej.

rować się dobrem osób wnoszących o pomoc. Wątpliwości odnośnie udzielenia lub odmowy udzielenia pomocy powinny być rozstrzygane na korzyść strony. Zasada kierowania się dobrem osoby jest zbliżona do zasady słusznego interesu strony wyrażonej w k.p.a., zgodnie z którą organ administracji publicznej korzystając z uznania administracyjnego przy rozstrzygnięciu sprawy powinien załatwić ją zgodnie z żądaniem jednostki, przy orzekaniu wyważając interes jednostki, interes grupowy i publiczny oraz cel regulacji prawnej<sup>40</sup>. Naruszenie tych zasad stanowi podstawę do unieważnienia decyzji przez organ wyższej instancji lub sąd administracyjny.

Osoba zwracająca się o pomoc nie ma obowiązku znać przepisów i wiedzieć, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku. Dlatego to organ powinien ustalić listę koniecznych dowodów w sprawie i wezwać do przedstawienia potrzebnych dokumentów. Niedostarczenie części lub wszystkich wymaganych dokumentów nie pozwala na wydanie decyzji negatywnej lub pozostawienie sprawy bez rozpoznania. W takim przypadku organ pomocy społecznej jest zobowiązany do ustalenia stanu faktycznego z urzędu. Jedyną negatywną konsekwencją nieprzedstawienia przez stronę dowodów może być opóźnienie daty przysługiwania świadczenia (przysługuje ono od miesiąca, w którym został złożony wniosek z wymaganą dokumentacją). W przypadku, o którym mowa, będzie to miesiąc, w jakim organ samodzielnie ustali stan faktyczny<sup>41</sup>.

Decyzję w sprawie przyznania bądź odmowy pomocy wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, którego celem jest kompleksowe ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osoby lub rodziny ubiegającej się o świadczenie. Ma to pozwolić na analizę i ocenę sytuacji oraz sformułowanie wniosków stanowiących podstawę planowanej pomocy. Polega on na badaniu oświadczeń strony, zeznań świadków, wyników oględzin w miejscu pobytu strony, analizie treści dokumentów urzędowych i prywatnych, a także obserwacji. Wywiad prowadzony może być tylko przez pracownika socjalnego, który na wstępie powinien okazać legitymację, pouczyć o odpowiedzialności karnej za udzielanie nieprawdziwych informacji oraz o konieczności informowania organu o zmianie sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń. Wywiad powinien zostać przeprowadzony w terminie do 14 dni od momentu poinformowania organu o potrzebie uzyskania pomocy (a w sprawach nie cierpiących zwłoki – w ciągu dwóch dni). W przypadku, gdy wywiad był już przeprowadzany w przeszłości, pracownik socjalny nie ma obowiązku przeprowadzić go ponownie w całości, ale tylko w części wymagającej uaktualnienia<sup>42</sup>.

Zgodnie z art. 106 u.p.s., przyznanie świadczenia jest decyzją administracyjną. Do postępowania przed organami pomocy społecznej stosują się zatem odpowiednie przepisy k.p.a. Wynika stąd, że w toku ustalania stanu faktycznego organ powinien uwzględnić wnioski dowodowe strony, jeśli mają one znaczenie dla sprawy. Strona ma również prawo do aktywnego udziału w postępowaniu. W szczególności może ona uczestniczyć w postępowaniu dowodowym, przeglądać akta sprawy, sporządzać z nich notatki i odpisy. Niezawiniony przez stronę brak udziału w postępowaniu jest wadą decyzji i może skutkować jej wzruszeniem w

<sup>40</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, str. 536.

<sup>41</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o Pomocy Społecznej...*, str. 459.

<sup>42</sup> I. Sierpowska, *Ustawa o Pomocy Społecznej...*, str. 412.

trybie wznowienia postępowania (art. 145 k.p.a.). Przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie organ powinien umożliwić stronie wypowiedzenie się na temat zebranych materiałów i zgłoszonych żądań (art. 10 i 81 k.p.a.).

Wszystkie decyzje administracyjne muszą mieć formę pisemną i wymagają uzasadnienia (art. 107 k.p.a.), które powinno zawierać wskazanie faktów, jakie organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności. Uzasadnienie jest konieczne również, gdy organ działała w trybie uznania administracyjnego (na takiej podstawie przyznawane są np. zasiłki celowe)<sup>43</sup>.

Szczególne znaczenie w sprawach pomocy społecznej ma zasada szybkości i prostoty postępowania. Problemy, z jakimi zgłaszają się klienci pomocy społecznej mają często żywotne znaczenie i dotyczą ich podstawowych problemów egzystencjalnych, wymagających natychmiastowej reakcji. Dlatego organ związany jest nie tylko terminami kodeksowymi, ale również charakterem sprawy. Na przekroczenie terminów przez Ośrodek Pomocy Społecznej może zostać wniesione zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

W przypadku wniesienia przez stronę środka odwoławczego w ustalonym terminie organ wyższego rzędu ma obowiązek ponownie rozpatrzyć sprawę i wydać rozstrzygnięcie. Odwołanie wnieść można nie tylko od decyzji negatywnej, ale również od każdej innej, która nie uczyniła zadość żądaniom i interesom strony. Organ wyższego rzędu zobowiązany jest nie tylko wydać decyzję, ale również samodzielnie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Co ważne, nie może wydać decyzji, która byłaby dla strony wnoszącej środek odwoławczy bardziej niekorzystna niż decyzja pierwotna lub też obarczałaby stronę dodatkowymi obowiązkami<sup>44</sup>.

Decyzję ostateczną w ramach postępowania administracyjnego można zaskarżyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym wypadku jednak nie wystarczy, że strona nie zgadza się z treścią rozstrzygnięcia. Konieczne jest także wskazanie, jakie przepisy prawa zostały naruszone. Na orzeczenie WSA przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>45</sup>.

W pewnych przypadkach nie jest wymagane wydanie decyzji administracyjnej, np. w kwestii udzielenia świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, skierowania do całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej czy przyznania biletu kredytowanego<sup>46</sup>. Świadczenia te nie wymagają decyzji administracyjnej, gdyż ze względu na swoją naturę nie zawsze mogą i powinny być przyznane po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Chodzi tutaj o pomoc, która niejednokrotnie musi zostać udzielona pilnie i niezwłocznie, gdy nie ma potrzeby wszczynania

---

<sup>43</sup> Ibidem, str. 403.

<sup>44</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, str. 543. Wyjątkiem od tej zasady są sytuacje, w których zaskarżona decyzja w rażący sposób narusza prawo lub interes społeczny (art. 139 k.p.a.). Takim rażącym naruszeniem prawa w sprawach pomocy społecznej może być, np. przedstawienie przez stronę fałszywych dowodów (oświadczenia o dochodach). Organ odstępując od zakazu wydawania decyzji mniej korzystnej dla strony, która wnosi odwołanie, zobowiązany jest w uzasadnieniu szczegółowo wykazać wystąpienie w decyzji organu pierwszej instancji rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego.

<sup>45</sup> Ibidem, str. 411.

<sup>46</sup> Art. 106 u.p.s. enumeratywnie wymienia świadczenia, dla których wydanie decyzji administracyjnej nie jest wymagane.



procedury administracyjnej, np. w przypadku interwencji kryzysowej. Należy w tym miejscu wyjaśnić, iż większość świadczeń z pomocy społecznej jest wydawana w granicach uznania administracyjnego. Przyznanie instytucjom wsparcia swobody w rozstrzygnięciu o udzielenie pomocy, jej formie i wysokości, powoduje niejako osłabienie pozycji świadczeniobiorcy, jednak jest nieuniknione ze względu na charakter prawa pomocy społecznej. Jednakże swoboda nie oznacza dowolności, decyzje uznaniowe również podlegają kontroli<sup>47</sup>. Jeśli chodzi o ww. świadczenia, to o tym, czy organ może odmówić, czy też jest zobowiązany do ich przyznania, „decyduje” określenie użyte przez ustawodawcę w ustawie, wskazujące na obowiązkowy lub fakultatywny charakter świadczenia. Dla przykładu, użyty w art. 46 u.p.s. dotyczącym poradnictwa specjalistycznego zwrot „poradnictwo (...) jest świadczone” wskazuje na obowiązkowy charakter świadczenia, tym bardziej, że przyznanie tego rodzaju świadczenia nie jest uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego<sup>48</sup>.

Warto dodać, że ustawa o pomocy społecznej przewiduje nadzwyczajny tryb, w którym możliwa jest zmiana decyzji na niekorzyść strony, np. w przypadku zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej, pobrania świadczenia nienależnego lub jego marnotrawienia<sup>49</sup>. O wszczęciu postępowania w tym zakresie organ ma obowiązek powiadomić stronę na piśmie. Ograniczenie lub cofnięcie prawa do pomocy następuje od dnia, w którym wydana w trybie nadzwyczajnym decyzja stała się ostateczna.

Wystąpić o pomoc i wnieść odwołanie od decyzji w sprawie świadczeń może osoba wnioskująca o przyznanie świadczenia samodzielnie lub przez pełnomocnika. Ponadto, inaczej niż w przypadku postępowania administracyjnego, może to zrobić również każda „inna osoba” za zgodą osoby starającej się o pomoc (art. 102 i 106 ust. 6 u.p.s.). Zgoda na przyznanie pomocy lub zgoda na wniesienie odwołania powinna mieć formę pisemnego oświadczenia. „Inna osoba” występuje o pomoc lub wnosi odwołanie we własnym imieniu, ale w interesie osoby starającej się o pomoc, nie uzyskuje więc z tego tytułu żadnych dodatkowych uprawnień, a jej udział kończy się na złożeniu wniosku lub odwołania z załącznikami. Aby brać udział w innych czynnościach postępowania, potrzebuje już pełnomocnictwa<sup>50</sup>. Instytucja przyznająca ww. uprawnienia „innym osobom” ma na celu ochronę osób nieporadnych, np. chorych, starszych, niepełnosprawnych<sup>51</sup>. Do tej grupy można również zaliczyć cudzoziemców, którzy z racji nieznamości prawa czy języka polskiego, szczególnie w początkowym okresie swojego pobytu w Polsce, mogą nie wiedzieć, iż przysługuje im możliwość zwrócenia się o tego rodzaju pomoc. „Inną osobą” może być sąsiad, nauczyciel (np. w szkole, gdzie uczą się dzieci cudzoziemskie), lekarz, pracownik socjalny. Można w tym miejscu podać przykład pewnej rodziny cudzoziemskiej, która zgłosiła się do Stowarzyszenia Interwencji Prawnej będąc w bardzo trudnej sytuacji bytowej. Uzyskała ona w Polsce ochronę uzupełniającą, jednak przekroczyła termin do złożenia wniosku o IPI. O sprawie powiadomiony został właściwy ośrodek pomocy społecznej, który podjął odpowiednie działania celem przyznania

<sup>47</sup> I. Sierpowska, *Ustawa o Pomocy Społecznej...*, str. 152.

<sup>48</sup> Ibidem, str. 179.

<sup>49</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o Pomocy Społecznej...*, str. 460.

<sup>50</sup> Ibidem, str. 461.

<sup>51</sup> I. Sierpowska, *Ustawa o Pomocy Społecznej...*, str. 392.

rodzinie innych świadczeń z pomocy społecznej. Wydaje się, że na okoliczność tego typu spraw ustawodawca wprowadził instytucję „innej osoby” – „obywatela zatroskanego losem potrzebującego”<sup>52</sup>, który w przeciwieństwie do pełnomocnika, nie jest predysponowany do dalszego prowadzenia sprawy. Często też osoby nieporadne mogą po prostu nie wiedzieć, że mają możliwość ustanowienia pełnomocnika, są niepiśmienne albo mylnie utożsamiają go z profesjonalnym prawnikiem. Niezależnie jednak od tego, czy wniosek lub odwołanie od decyzji złożone jest przez samego zainteresowanego, jego przedstawiciela ustawowego, czy „inną osobę”, to organ jest zobowiązany zbadać stan faktyczny, zebrać dowody w sprawie i wydać rozstrzygnięcie, mając na uwadze dobro strony.

Dane osób korzystających z pomocy społecznej objęte są szczególną ochroną. W ustawie podkreślono obowiązek ochrony danych osobowych klientów oraz informacji na temat rodzaju i zakresu przyznawanego im świadczenia (art. 100 u.p.s.). Z faktu korzystania z pomocy społecznej można wnioskować, iż dana osoba nie radzi sobie w sprawach życia codziennego, dlatego też upublicznienie informacji o tym fakcie jest naruszeniem jej dóbr osobistych.

Dokumentem nie będącym źródłem prawa, ale wartym przywołania, bo wyznaczającym standardy pracy pracowników socjalnych jest Kodeks Etyczny Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych. Kodeks zobowiązuje pracowników socjalnych do kierowania się dobrem klienta oraz przeciwstawiania się wszelkim praktykom dyskryminującym osobę lub grupę osób. Ponadto za podstawowy obowiązek pracownika socjalnego uznaje pomoc w rozwiązywaniu trudności życiowych klienta. Zwraca też uwagę na konieczność poszanowania jego autonomii oraz zasadę niedyskryminacji, m. in. ze względu na takie cechy jak rasa i pochodzenie etniczne<sup>53</sup>.

Z systemu pomocy społecznej wyodrębniona została forma wsparcia jaką są świadczenia rodzinne. Instrumenty wsparcia<sup>54</sup> rodzin należą do obszaru polityki rodzinnej, a zasady ich przyznawania uregulowane są w ustawie o świadczeniach rodzinnych<sup>55</sup>. Wypłata tego rodzaju świadczeń następuje na wniosek strony<sup>56</sup>, który należy złożyć we właściwym urzędzie gminy. Na terenie Warszawy instytucjami odpowiedzialnymi za ich przyznawanie są referaty świadczeń rodzinnych w Wydziałach Spraw Społecznych i Zdrowia urzędów dzielnic. Jeśli wniosek zostanie złożony do niewłaściwego organu, ma on obowiązek przyjąć wniosek i przekazać do organu właściwego (art. 32 u.ś.r. i art. 65 § 1 k.p.a.).

We wniosku zawarte są dane osobowe wnioskodawcy, dokumenty potwierdzające sytuację ze względu na którą przyznana ma być pomoc, w tym dokumenty dotyczące dochodów osoby ubiegającej się o

<sup>52</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o Pomocy Społecznej...*, str. 453.

<sup>53</sup> Dostępny na <http://ptps.ops.pl/>.

<sup>54</sup> W ramach tego systemu wyróżnia się cztery typy świadczeń: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne), zapomoga wypłacana przez gminy z tytułu urodzenia dziecka (fakultatywnie) oraz jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 992 ze zm.), zwana dalej u.ś.r.

<sup>56</sup> Do złożenia wniosku uprawnieni są: małżonkowie, jeden z małżonków, rodzice, jeden z rodziców, opiekun faktyczny dziecka, opiekun prawny dziecka, osoba ucząca się, pełnoletnia osoba niepełnosprawna lub inna osoba upoważniona do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej.

świadczenie. Migranci, którzy nie posiadają numerów PESEL i NIP wymaganych we wniosku, mogą podać w zamian serię i numer dowodu osobistego lub też paszportu (art. 23 ust. 3 pkt 1 u.ś.r.). Podanie o przyznanie świadczenia składane jest na stosownym formularzu, jednak niezachowanie tej formy nie zwalnia organu z obowiązku wydania decyzji. Wzory podań mają służyć jedynie przyspieszeniu postępowania i łatwiejszemu odnalezieniu przez organ interesujących go danych mających wpływ na wynik sprawy. Także odręcznie sporządzone żądanie stanowi dostateczną podstawę do wydania decyzji. Jeżeli organ zwleka z wydaniem decyzji tylko dlatego, że wniosek nie został złożony na urzędowym druku i zwłoka ta narusza terminy załatwienia sprawy, naraża się na uwzględnienie zażalenia lub skargi na bezczynność<sup>57</sup>.

Strona wnioskująca o przyznanie świadczeń nie ma obowiązku znać przepisów dotyczących koniecznych załączników, a organ powinien pouczyć ją o tym, jakie dokumenty są wymagane. Jeżeli strona złoży wniosek zawierający braki, organ powinien wezwać do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie. W przypadku ich nieusunięcia organ, analogicznie jak w przypadku przyznawania świadczeń z pomocy społecznej, ma obowiązek z urzędu przeprowadzić postępowanie dowodowe w tym zakresie. Jeśli organ w ramach posiadanych kompetencji nie jest w stanie ustalić pewnych faktów, do których ubiegający się ma wyłączny dostęp, może odmówić przyznania świadczenia<sup>58</sup>.

Wniosek może być pozostawiony bez rozpoznania tylko w przypadku nieusunięcia przez stronę konkretnych braków, tj. danych dotyczących jej miejsca zamieszkania, składu rodziny, wieku, stanu cywilnego, rodzaju świadczenia, o które się ubiega, podpisu pod wnioskiem. Wszystkie inne braki, po bezskutecznym wezwaniu strony, powinny być usuwane z urzędu w granicach możliwości organu. W przypadku pozostawienia wniosku bez rozpoznania, organ powinien powiadomić o tym stronę na piśmie wraz z uzasadnieniem takiego rozstrzygnięcia sprawy. W przypadku, gdy strona uzna, że organ wadliwie ocenił jej podanie i nie zawierało ono braków, przysługuje jej zażalenie na bezczynność (pod warunkiem upływu terminu na wydanie decyzji).

Możliwe jest uznanie faktu za udowodniony, mimo że wnioskodawca nie był w stanie przedstawić wymaganego w procedurze dokumentu. Sytuacja taka występuje, gdy strona wnioskująca o świadczenie udowodni, że przyczyną niedostarczenia wymaganego dokumentu jest niewydanie go przez właściwą instytucję w ustawowo określonym terminie. Dowodem może być np. uwzględniona skarga na bezczynność. W takiej sytuacji świadczenia przysługują od miesiąca, w którym został złożony wniosek o przyznanie świadczenia rodzinnego (art. 24a u.ś.r.)<sup>59</sup>.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych wymienia instytucje, które zobowiązane są bezpłatnie wydawać zaświadczenia niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Są to: pracodawcy, a także właściwe jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, Szefowi Agencji Wywiadu, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministrowi Sprawiedliwości,

<sup>57</sup> A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, str. 374.

<sup>58</sup> Ibidem, str. 380.

<sup>59</sup> Ibidem, str. 389.

podmioty wypłacające uposażenie osobom w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne, jednostki, które zawarły umowę agencyjną lub umowę zlecenia albo umowę o świadczenie usług, rolnicze spółdzielnie produkcyjne, właściwe organy finansowe, organy emerytalne lub rentowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz urzędy administracji rządowej i samorządowej (art. 29 u.ś.r.).

W przypadku postępowania o przyznanie zapomogi z tytułu urodzenia dziecka procedura jest uproszczona. Jako że zapomogę tą przyznaje się bez względu na wysokość dochodu uprawnionego bądź jego rodziny, we wniosku o przyznanie tego świadczenia można pominąć dane dotyczące dochodu<sup>60</sup>. Ustawa stanowi *lex specialis* w stosunku do k.p.a., co oznacza, że kodeks ma zastosowanie we wszystkich sprawach nie uregulowanych w tej ustawie<sup>61</sup>.

### 3. Uprawnienia cudzoziemców w postępowaniu przed instytucjami rynku pracy

Stwierdzenie, że uczestnictwo w rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla samodzielnego funkcjonowania migrantów przymusowych w Polsce jest oczywistością. Uchodźcy, cudzoziemcy, którym przyznano ochronę uzupełniającą, oraz osoby z pobytem tolerowanym mają prawo do pracy w Polsce bez konieczności uzyskiwania zezwolenia, jak również do korzystania z oferty Urzędów Pracy na zasadach przysługujących Polakom. Uchodźcy i osoby posiadające ochronę uzupełniającą, realizujący Indywidualne Programy Integracji, mają ponadto obowiązek aktywnie poszukiwać zatrudnienia i zarejestrować się w Urzędzie Pracy. Biorący udział w IPI mają prawo do pomocy w kontaktach z instytucjami rynku pracy, która powinna być świadczona przez realizatora programu.

Urzędy udzielają osobom bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w dwóch odmiennych formach: podstawowych usług rynku pracy i instrumentów rynku pracy. Stosowanie instrumentów rynku pracy ma za zadanie wspierać podstawowe usługi rynku pracy, a ich zastosowanie wiąże się każdorazowo z decyzją reprezentującego starostę (w Warszawie Prezydenta Miasta) urzędnika Urzędu Pracy.

Użycie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>62</sup> terminu „usługi rynku pracy” miało wyrażać zmianę podejścia z administracyjnego (realizacja przepisów ustawy) na świadczenie usług, których celem jest jak najpełniejsze zaspokojenie potrzeb klientów<sup>63</sup>. Obowiązkiem pracownika Urzędu jest zidentyfikowanie możliwości, oczekiwań i potrzeb klienta i zaoferowanie mu takiej dostępnej pomocy, która może okazać się najskuteczniejsza z punktu widzenia celu, jakim jest doprowadzenie bezrobotnego do stałego zatrudnienia. Zastosowanie każdej usługi powinno być poprzedzone diagnozą możliwości oraz potrzeb bezrobotnego i poszukującego pracy. Jeżeli cudzoziemiec-klient Urzędu Pracy ma problemy z określeniem swoich ocze-

---

<sup>60</sup> Ibidem, str. 301.

<sup>61</sup> Uprawnienia wynikające z k.p.a. patrz powyżej i K. Wencel, *Prawa cudzoziemców w postępowaniu...*, str. 4.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001), zwana dalej u.p.z.

<sup>63</sup> D. Chlebosz, I. Wolińska, *Komentarz do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, czerwiec 2005, str. 16, dostępny na <http://www.praca.gov.pl/index.php?page=publications>.

kiwań czy możliwości, powinien otrzymać wsparcie w postaci poradnictwa zawodowego. W sytuacji zaś, gdy nie potrafi znaleźć odpowiednich ofert pracy i aplikować na konkretne stanowiska, powinien otrzymać pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy<sup>64</sup>.

W procedurze świadczenia usług rynku pracy przestrzegane muszą być standardy określone ustawą i rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów usług rynku pracy<sup>65</sup>. Najważniejsze z punktu widzenia cudzoziemców jest prawo do uzyskania informacji na temat uprawnień i obowiązków w przypadku każdej z usług oraz skutków, jakie spowoduje odrzucenie oferty pomocy lub przerwanie korzystania z danego świadczenia (np. przerwanie szkolenia, odrzucenie oferty pracy lub szkolenia).

Poradnictwo zawodowe musi być prowadzone zgodnie z zasadami:

- dostępności usług pośrednictwa pracy dla poszukujących pracy i pracodawców;
- dobrowolności – wolnego od przymusu korzystania z pośrednictwa pracy;
- równości rozumianej jako obowiązek udzielania pomocy wszystkim poszukującym pracy pomocy w znalezieniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub przynależność związkową oraz
- jawności, która oznacza, iż każde miejsce pracy zgłoszone do Urzędu Pracy jest podawane do wiadomości bezrobotnym i poszukującym pracy.

Co szczególnie istotne w przypadku migrantów przymusowych, o skierowaniu pracownika do pracodawcy decydować powinny wyłącznie kwalifikacje, a nie inne cechy, takie jak płeć, wiek, przynależność etniczna czy narodowa. Standardy pośrednictwa pracy precyzują, że pracownik urzędu ma obowiązek przeanalizować ofertę pracy i informacje o wolnym miejscu zatrudnienia w celu uniknięcia wymagań dyskryminujących.

Informowanie klientów Urzędu Pracy o przysługujących im prawach i obowiązkach jest częścią usługi pośrednictwa pracy. Pośrednicy pracy mają obowiązek informowania o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na rynku pracy. W ramach poradnictwa zawodowego klient ma prawo do informacji o zawodach, rynku pracy oraz możliwościach kształcenia i szkolenia. W trakcie postępowania pod uwagę powinny być brane zainteresowania i uzdolnienia klienta. Skierowanie na profilaktyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydanie opinii o przydatności do danej pracy, zawodu lub kierunku szkolenia, które mogą poprzedzać udzielanie porad, są dopuszczalne tylko w przypadku, gdy są bezpłatne i przeprowadzone za zgodą klienta (art. 38 u.p.z.).

---

<sup>64</sup> Ibidem, str. 18.

<sup>65</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy (Dz. U. z 2007, Nr 47, poz. 314).

Jeżeli chodzi o instrumenty rynku pracy<sup>66</sup>, to są one stosowane, gdy eksperci Urzędu Pracy dojdą do wniosku, że usługi świadczone przez dany urząd są niewystarczające ze względu na sytuację klienta bądź sytuację na lokalnym rynku pracy. Urzędnik powinien poinformować klienta o możliwości zastosowania instrumentów rynku pracy, co jednak nie oznacza, że osoba bezrobotna ma do nich prawo w każdej sytuacji. O ich zastosowaniu decyduje urzędnik uwzględniając: dostępność środków z Funduszu Pracy, indywidualne cechy klienta oraz sytuację na lokalnym rynku pracy. Każdorazowe ich zastosowanie powinno być poprzedzone analizą powyższych elementów.

Od decyzji wydanej przez Urząd Pracy przysługuje odwołanie do organu wyższej instancji, tj. wojewody. Zadania Urzędów Pracy realizowane są zgodnie z zasadami procedury administracyjnej, co oznacza, że urzędników obowiązuje przestrzeganie praw przysługujących każdemu w postępowaniu przed organami administracji wynikających z k.p.a. Zasady te zostały już omówione w części dotyczącej przyznawania pomocy społecznej.

#### **4. Uprawnienia cudzoziemców w postępowaniu w sprawach mieszkaniowych**

Konstytucja RP w art. 75 przewiduje, iż władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Jeśli uznać, że przez „obywateli” rozumiemy także migrantów przymusowych<sup>67</sup>, państwo zobowiązało się udzielać pomocy również tej grupie cudzoziemców. Tymczasem kwestie mieszkaniowe są jednymi z bardziej problematycznych spraw, z jakimi migranci przymusowi muszą sobie poradzić podczas pobytu w Polsce. Dotyczy to zarówno cudzoziemców otrzymujących pomoc integracyjną, jak i osoby z pobytem tolerowanym. Po pierwsze, mieszkań komunalnych jest w zasobie miasta Warszawy stosunkowo niewiele, a czas oczekiwania na lokal może wynieść nawet kilka lat. Po drugie, cudzoziemskie rodziny starające się o mieszkania są zazwyczaj wieloosobowe, bowiem ochronę międzynarodową otrzymują w większości obywatele Rosji narodowości czecheńskiej<sup>68</sup> – a takim rodzinom jest trudniej znaleźć odpowiedni lokal. Bardzo często zdarza się również, że cudzoziemcom odmawia się prawa do starania się o mieszkanie z zasobów miasta, argumentując to na przykład faktem,

---

<sup>66</sup> Instrumentami rynku pracy są: 1) finansowanie kosztów przejazdów do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego lub pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy w związku ze skierowaniem przez Powiatowy Urząd Pracy; 2) finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez Powiatowy Urząd Pracy; 3) dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa; 4) refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego; 5) finansowanie dodatków aktywizacyjnych (art. 44 u.p.z.).

<sup>67</sup> Konstytucja przyjmuje zasadę, że korzystanie z wolności i praw przez nią gwarantowanych dotyczy wszystkich, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, znajdujących się pod jurysdykcją RP, z wyjątkami określonymi odrębnymi ustawami (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. IV, Zakamycze, Warszawa 2002, str. 39).

<sup>68</sup> W 2008 r. z 8517 osób, które złożyły wniosek o status uchodźcy 7760 osób to obywatele Rosji: w I instancji status uchodźcy otrzymało 129 ob. Rosji spośród 186 cudzoziemców, ochronę uzupełniającą 1057 (z 1074), zgodę na pobyt tolerowany 1486 (z 1507) – dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców, dostępne na [www.udsc.gov.pl](http://www.udsc.gov.pl).

iż nie są oni na stałe związani z daną dzielnicą<sup>69</sup>. Wynajem mieszkania na wolnym rynku przekracza możliwości finansowe większości cudzoziemskich rodzin, poza tym Polacy dosyć niechętnie wynajmują mieszkania obcokrajowcom. Pozostaje zatem składanie wniosków o mieszkanie komunalne i oczekiwanie w długiej kolejce na swój przydział.

W toku ubiegania się o mieszkanie i w trakcie jego użytkowania cudzoziemcom przysługują określone uprawnienia – większość z nich pokrywa się z tymi, które należą się obywatelom polskim. Niestety, oprócz problemów z otrzymaniem mieszkania w ogóle, cudzoziemcy uskarżają się niejednokrotnie na niemiłe traktowanie ze strony urzędników, długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie i problemy z uzyskaniem informacji dotyczących ich sprawy.

Kwestie zasad i ochrony praw lokatorów oraz gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy reguluje ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmin i o zmianie kodeksu cywilnego<sup>70</sup>. Zgodnie z przepisami w niej zawartymi, gmina ma obowiązek zapewnić lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, co ma szczególne znaczenie w kontekście niezamożnych rodzin cudzoziemskich. Oczywiście, regulacje te dotyczą tak obywateli polskich, jak i migrantów przymusowych, tzn. nie znajdziemy odrębnych fragmentów odnoszących się jedynie do cudzoziemców. Uprawnienia migrantów w postępowaniu w sprawach mieszkaniowych powinny być więc tak samo respektowane, jak uprawnienia przysługujące Polakom. Na przykład zgodnie z art. 6 pkt 1 ww. ustawy zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. Zgodnie z § 29 ust. 2 uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy<sup>71</sup>, kaucję dla mieszkań wynajmowanych na terenie Warszawy ustala się w wysokości sześciokrotności miesięcznego czynszu naliczonego dla lokalu według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu. Jednakże w przypadku, gdy dochód najemcy nie przekracza minimum dochodowego, może on zostać zwolniony w całości lub części z wpłacenia kaucji lub może skorzystać z ulg w postaci rozłożenia jej na raty miesięczne (na maksymalny okres jednego roku). O zwolnieniu od wpłaty kaucji w całości lub w części, a także o rozłożeniu kaucji na raty decyduje Prezydent m. st. Warszawy (§ 29 ust. 3 uchwały). W sytuacji migrantów przymusowych przepis ten jest niezwykle istotny, bowiem w wielu przypadkach dla niezamożnych rodzin cudzoziemskich wymóg wpłacenia kaucji może okazać się nie do spełnienia i *de facto* będzie blokował możliwość uzyskania mieszkania. Co ważne, od cudzoziemców nie może zostać pobrana wyższa kaucja niż jest wymagana od

<sup>69</sup> Informacje w oparciu o sprawy prowadzone i monitorowane przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

<sup>70</sup> Art. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmin i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2001 r., Nr 71, poz. 733).

<sup>71</sup> Uchwała nr LVIII/1751/2009 Rady m. st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy.

obywateli polskich (co często ma miejsce w przypadku wynajmu na wolnym rynku), gdyż stawia to ich w gorszej sytuacji niż Polaków i prowadzi do tzw. dyskryminacji pośredniej, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równego traktowania.

Odmienne regulacje dla uchodźców i cudzoziemców z ochroną uzupełniającą przewiduje ww. uchwała, wydana na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z nią tym cudzoziemcom, dla których z wnioskiem o zawarcie umowy najmu lokalu wystąpi WCPR, przyznaje się do 5 mieszkań z zasobu miasta, a ponadto przysługuje im pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Mieszkania przyznawane są w drodze konkursu. Wyłanianie „zwycięskich” rodzin, podobnie jak przyznawanie mieszkań komunalnych na zasadach ogólnych, nie następuje w formie decyzji administracyjnej. W momencie przyznania mieszkania podpisywana jest cywilno-prawna umowa najmu, a w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku nie zostaje wydana decyzja administracyjna, a wnioskodawca jedynie otrzymuje pismo informujące o negatywnym rozpatrzeniu jego prośby. Oznacza to, że nie przysługuje mu odwołanie na drodze administracyjnej, nie ma też możliwości złożenia skargi do sądu. Prawa i obowiązki wynajmujących i najemców mieszkań komunalnych określa przede wszystkim wspomniana wcześniej ustawa o ochronie praw lokatorów oraz kodeks cywilny.

W sytuacji, gdy odmawia się wnioskodawcy zawarcia umowy najmu lokalu, jeżeli m.in. z analizy wniosku oraz sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej wynika, że sytuacja materialna nie jest najcięższa, weryfikacja tej sytuacji powinna się odbywać przy poszanowaniu prawa do życia rodzinnego, prywatności i przede wszystkim – godności. Zgodnie z art. 30 Konstytucji RP godność jest nienaruszalna, stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Prawo do prywatności z kolei rozumiane jest jako zakaz wkraczania władzy publicznej w sferę życia prywatnego i rodzinnego obywatela, jako wolność od ingerencji państwa<sup>72</sup>. Z prawa do godności oraz prawa do prywatności wypływa, nie wyrażony co prawda wprost w przepisach, ale jakże istotny postulat poszanowania różnic kulturowych. Nie należy zapominać, że cudzoziemiec pochodzi z innego kraju, najczęściej również z odmiennej kultury, w której załatwianie sprawy w urzędzie może przebiegać w odmienny sposób. Osoba taka może nie do końca rozumieć, w jakim celu weryfikuje się jego sytuację rodzinną, czy materialną i obawiać się, czy te informacje nie zostaną wykorzystane przeciwko niemu. Cudzoziemiec powinien więc być w szczególności traktowany z należytym szacunkiem, godnością i zrozumieniem.

Postulat ten powinien mieć także zastosowanie przy procedurze rozpatrywania i załatwiania wniosków o zawarcie umowy najmu lokali. Zgodnie z § 21 pkt 2 uchwały członkowie Komisji, która powołana zostaje dla poddania kontroli społecznej spraw z zakresu zawierania umów najmu lokali, muszą złożyć pisemne zobowiązanie do nieujawniania danych osobowych, sytuacji rodzinnej i materialnej, a także innych informacji dotyczących osób oraz do niewykorzystania tych danych i informacji. Z jednej zatem strony powinno się zagwarantować poszanowanie prawa do prywatności, a z drugiej prawa do ochrony danych osobowych. Prawo do pry-

---

<sup>72</sup> K. Wencel, *Prawa cudzoziemców w postępowaniu...*, str. 13-15.



watności jest rozumiane bardzo szeroko i trudno wprost wskazać działania, które mogłyby stanowić jego naruszenie. Niewątpliwie pod tym pojęciem należy rozumieć prawo do poszanowania życia rodzinnego, wolność światopoglądu, nienaruszalność mieszkania. Konstytucja RP w art. 31 wyraża ogólną zasadę poszanowania wolności człowieka, w art. 47 przyznaje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Artykuł 51 ust. 1 Konstytucji RP zakazuje władzy publicznej pozyskiwania, gromadzenia czy udostępniania innych informacji o obywatelach niż jest to niezbędne – zakazuje ingerencji państwa w sferę prywatną swoich obywateli. Z kolei w art. 53 ust. 7 Ustawa Zasadnicza wprowadza zakaz zmuszania kogokolwiek przez organy władzy publicznej do ujawniania swojego światopoglądu, przekonań religijnych czy wyznania.

Warto wspomnieć, że miasto stołeczne Warszawa jest obecnie właścicielem czterech Towarzystw Budownictwa Społecznego, tzw. TBS-ów<sup>73</sup>. Zgodnie z ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>74</sup> osoba fizyczna – również cudzoziemiec – może zawrzeć umowę z Towarzystwem w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego będzie najemcą. Także powiat, gmina lub związek międzygminny może zawrzeć z TBS taką umowę działając w celu podnajmowania lokali mieszkalnych osobom fizycznym. Niestety, z uwagi na dość wysokie koszty budowy, i co za tym idzie, wysokie czynsze, niewielu cudzoziemców decyduje się na taką formę wynajmu mieszkania.

Za gospodarowanie zasobem lokalowym m.st. Warszawy, koordynację i nadzór nad wykonywaniem przez dzielnice zadań w tym zakresie odpowiedzialne jest Biuro Polityki Lokalowej Urzędu Miasta. Wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi BPL są m.in. Wydział Lokali Mieszkalnych i Wydział Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym<sup>75</sup>. Do zadań WLM i WGZM należy m.in. wypracowanie jednolitej polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Warszawy w oparciu o zasób mieszkaniowy m.st. Warszawy, obsługa interesantów w sprawach z zakresu działania Wydziału, przygotowywanie informacji o zasadach i procedurach najmu i sprzedaży lokali mieszkalnych wynikających z regulacji ustawowych i przepisów prawa miejscowego, jak również opracowywanie materiałów informacyjnych o obowiązujących przepisach i procedurach, w szczególności w zakresie praw i obowiązków wynikających z ustawy o własności lokali<sup>76</sup>.

Urzędnikami „najbliższej interesanta” w sprawach mieszkaniowych są pracownicy Wydziałów Lokalowych dla danej dzielnicy, gdzie cudzoziemcy mogą, np. składać wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego, otrzymać skierowania do zawarcia umowy najmu lokalu, składać wnioski o rozwiązanie umowy najmu, ubiegać się o zwolnienie z kaucji zabezpieczającej czy zwracać się o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Pracownicy omawianych Wydziałów powinni zwracać szczególną uwagę na petentów-cudzoziemców, którzy bardzo często po prostu nie dysponują w wystarczającym stopniu znajomością języka polskiego czy nie znają zasad

<sup>73</sup> Więcej na stronie [http://www.um.warszawa.pl/v\\_syrenka/tbs/](http://www.um.warszawa.pl/v_syrenka/tbs/).

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

<sup>75</sup> Wewnętrzny regulamin działalności Biura Polityki Lokalowej Urzędu m.st. Warszawy, dostępny na [http://bip.warszawa.pl/Menu\\_podmiotowe/Biura\\_Urzedu/PL/default.htm](http://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/Biura_Urzedu/PL/default.htm).

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903).

funkcjonowania poszczególnych urzędów i ich zakresu kompetencyjnego. Na tym tle mogą pojawiać się nieporozumienia, a nawet konflikty, których niejednokrotnie można uniknąć poprzez zapewnienie cudzoziemcowi rzetelnej informacji i przekazanie jej w zrozumiały sposób. Warto dodać, iż wymóg działania na podstawie przepisów prawa jest wyrażony wprost we wcześniej wspomnianym regulaminie działalności Biura Polityki Lokalowej, w którym czytamy, iż do podstawowych obowiązków pracowników Biura należy znajomość i przestrzeganie przepisów prawa niezbędnych do prawidłowego wykonywania powierzonych zadań (§ 7 ust. 2 pkt 2).

## 5. Inne sprawy

Poza sprawami z zakresu pomocy społecznej, zatrudnienia czy mieszkalnictwa migranci przymusowi muszą się zmierzyć również z innymi sprawami życiowymi, jak np. uzyskanie i wymiana prawa jazdy, zarejestrowanie samochodu, zameldowanie, wymeldowanie z pobytu stałego lub czasowego, złożenie wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, o wpis informacji o zawieszeniu działalności, uzyskanie zaświadczenia potwierdzającego dane objęte ewidencją, wynajem lub kupno lokalu użytkowego. Często w tych sprawach kierują się do tzw. WOM-ów, tj. Wydziałów Obsługi Mieszkańców, których pracownicy są niejako urzędnikami „pierwszego kontaktu”. Migranci przymusowi mogą także ubiegać się o uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności. O przyznaniu orzeczenia decyduje Miejski Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Warszawie<sup>77</sup>. Orzeczenie o stopniu niepełnosprawności wydaje się m.in. do korzystania z rehabilitacji, z systemu pomocy społecznej, środowiskowego wsparcia w samodzielnej egzystencji, odpowiedniego zatrudnienia, konieczności zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego czy korzystania z różnego rodzaju ulg i uprawnień. Aby otrzymać taki dokument należy złożyć wniosek o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności wraz z zaświadczeniem lekarskim o stanie zdrowia wydanym dla potrzeb zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności nie wcześniej niż na 30 dni przed dniem złożenia wniosku oraz inne dokumenty mogące mieć wpływ na ustalenie niepełnosprawności. Nie ma wątpliwości, że cudzoziemiec, który chciałby uzyskać orzeczenie, powinien przedstawić dokumentację medyczną, z której wynika, iż jest on w określonym stopniu niepełnosprawny. Jednak organ orzekający powinien mieć na uwadze, że historia choroby z kraju pochodzenia cudzoziemca może być niekompletna. Cudzoziemiec może też dokumentacji medycznej wcale nie posiadać, co nie oznacza automatycznie, iż jego wniosek jest bezzasadny. W takich przypadkach wystarczającą podstawą do wydania orzeczenia powinna być dokumentacja wydana przez polskiego lekarza, do którego cudzoziemiec ma dostęp. Lekarze również powinni o tym pamiętać, być wrażliwi na takie sytuacje i nie utrudniać cudzoziemcom uzyskania odpowiedniego zaświadczenia, skierowania na badanie czy do poradni specjalistycznej.

---

<sup>77</sup> Powołany przez Prezydenta m.st. Warszawy na mocy Zarządzenia Nr 1009/2003 z dnia 5 grudnia 2003 roku w sprawie odwołania Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności oraz powołania Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Warszawie.

Coraz więcej spraw może być załatwianych bez konieczności osobistego stawiennictwa w urzędzie. Służy temu m.in. eUrząd – serwis, w którym za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej można wnieść pismo w danej sprawie np. podanie, odwołanie, zażalenie, żądanie dokonania określonej czynności, złożenie wyjaśnienia. Niestety, serwis dostępny jest jedynie po polsku, zatem cudzoziemcy nie posługujący się językiem polskim nie skorzystają z tej formy kontaktu z urzędem. Należy ubolewać, iż urząd miasta stolicy Polski nie wygospodarował z budżetu środków na przetłumaczenie serwisu na kilka najbardziej popularnych języków. Tym bardziej szkoda, że właśnie dla osób obcojęzycznych eUrząd mógłby stanowić doskonały sposób załatwienia swojej sprawy bez wychodzenia z domu, np. w związku z problemami komunikacyjnymi, gdy w kontaktach z urzędnikami nie czują się najpewniej lub akurat znajdują się za granicą.

Niezależnie od tego czy cudzoziemiec osobiście stawił się przed urzędnikiem, czy skorzystał z internetu, urząd w toku załatwiania spraw obowiązują zasady wyływające z przepisów prawnych, m.in. k.p.a. I tak urzędy – instytucje wsparcia społecznego – zobowiązane są do terminowego załatwiania spraw. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 12 § 1 k.p.a. *Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.* Jest to jedna z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę wraz z żądaniem ich załatwienia w oparciu o dowody lub fakty powszechnie znane z urzędu organowi, który rozpatruje sprawę, na podstawie dowodów i faktów możliwych do ustalenia i na podstawie danych, którymi rozporządza organ. Jeżeli sprawa wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, urząd ma miesiąc, a gdy sprawa jest szczególnie skomplikowana – dwa miesiące na jej rozpatrzenie. Kiedy nie jest możliwe zakończenie postępowania w terminie, urząd ma obowiązek zawiadomić stronę, podać przyczyny opóźnienia i wskazać nowy termin załatwienia sprawy. W sytuacji niezakończenia sprawy w określonym terminie strona może złożyć zażalenie do organu wyższego stopnia – w przypadku rozstrzygnięć wydawanych przez Prezydenta m.st. Warszawy jest to Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Niestety w praktyce okazuje się, że to ważne uprawnienie przysługujące stronie jest jednym z najczęściej naruszanych przez organy administracji publicznej. Urzędy nie tylko nie dotrzymują terminów, ale i bardzo często nie informują strony o przedłużającym się postępowaniu. Jeżeli urzędnik z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku poinformowania strony o zaistniałej sytuacji, czy też nie załatwił sprawy w nowym, wyznaczonym terminie, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej, albo innej odpowiedzialności przewidzianej przepisami prawa.

Istotnym z punktu widzenia cudzoziemca uprawnieniem jest również obowiązek urzędu do przekazania sprawy do innego organu według właściwości, gdy otrzymał niewłaściwie skierowane podanie. Należy pamiętać, że znaczna część migrantów przymusowych po prostu nie orientuje się, szczególnie na początkowym etapie swojego pobytu w Polsce, który urząd odpowiada za jakie kwestie i może przez pomyłkę wnieść

pismo do niewłaściwego organu. Przekazanie sprawy do organu właściwego następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

Kolejnym niezwykle ważnym uprawnieniem petenta, a szczególnie cudzoziemca, załatwiającego sprawę w urzędzie, jest obowiązek urzędników udzielania wyczerpujących i zgodnych ze stanem prawnym i faktycznym informacji dotyczących tego, jakie dokumenty powinny być dołączone do podania oraz czy wymagana jest opłata skarbową, a jeśli tak, w jakiej wysokości i w jaki sposób należy ją uiścić. Problemem może się okazać nieznanostwo języka, dlatego ważne jest, aby urząd zatrudniał pracowników posługujących się przynajmniej jednym językiem obcym. Dobrym rozwiązaniem może też być opracowanie przez urząd wielojęzycznych ulotek, broszurek czy innych materiałów informacyjnych dotyczących załatwiania danej sprawy w urzędzie, wymaganych dokumentów, przysługujących praw etc., które mogłyby być wręczane cudzoziemcom. Ci ostatni z kolei muszą pamiętać, iż dokumenty przedkładane w urzędzie nie mogą być sfałszowane i powinny być przetłumaczone na język polski.

Cudzoziemcy, tak jak obywatele polscy, mają prawo do wnoszenia odwołań od wydanych decyzji. O takiej możliwości urząd powinien pouczyć w wydanym przez siebie rozstrzygnięciu. Od doręczenia decyzji strona ma 14 dni na wniesienie odwołania, postanowienia, a 7 dni na wniesienie zażalenia (gdy k.p.a. tak przewiduje).

Poza tym cudzoziemcy w toku załatwiania rozmaitych spraw mogą potrzebować stosownego zaświadczenia. Kwestię ich wydawania reguluje k.p.a. – zgodnie z art. 217 § 1 organ administracji publicznej obowiązany jest na żądanie wydać zaświadczenie, jeśli przepis prawa wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego, a osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Zaświadczenie takie powinno zostać wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni. Jeżeli organ odmawia wydania zaświadczenia, powinno zostać wydane stosowne postanowienie, na które służy zażalenie (art. 219 k.p.a.).

Uprawnieniem, z którego cudzoziemcy póki co niezbyt często korzystają, jest możliwość składania skarg i wniosków dotyczących procedury załatwiania sprawy w urzędzie. Gwarantowane jest ono wszystkim obywatelom w art. 63 Konstytucji RP, która odsyła do bardziej szczegółowych regulacji ustawowych (zawartych np. w art. 221 k.p.a.). Uprawnienie to oznacza, iż cudzoziemiec może składać skargi w swoim imieniu (lub też w imieniu innej osoby za jej zgodą) do organów władzy publicznej, organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem skargi może być zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Na niezałatwienie sprawy w terminie określonym przepisami k.p.a., o czym była mowa wyżej, stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, który w przypadku uznania je za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających

naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Istnieje również możliwość złożenia skargi na działanie lub bezczynność konkretnego urzędnika, jeżeli dopuścił się on naruszenia zasad postępowania administracyjnego.

Procedura składania i przyjmowania skarg i wniosków uregulowana jest w Zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie procedury przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków<sup>78</sup>. I tak, zgodnie z § 3 zarządzenia, w kontaktach ze skarżącym/wnioskodawcą pracowników Urzędu obowiązuje zasada sprawnego, rzetelnego, terminowego i kulturalnego załatwiania skarg lub wniosków. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosku powinno zawierać m.in. oznaczenie organu, wskazanie, w jaki sposób skarga/wniosek zostały załatwione, czy skarga zasadna/bezzasadna, data podpis, imię i nazwisko i stanowisko służbowe osoby załatwiającej skargę/wniosek (§ 17 zarządzenia). W przypadku niezawiadomienia skarżącego/wnioskodawcy o niedochowaniu terminów określonych w zarządzeniu i przepisach prawa, kierownik komórki organizacyjnej Urzędu podlega odpowiedzialności przewidzianej w art. 223 § 2 k.p.a. (§ 19 zarządzenia). Jeśli rozpatrzenie skargi ma nastąpić z przekroczeniem terminu określonego w k.p.a. należy poinformować skarżącego – wskazać przyczynę zwłoki, wyznaczyć nowy termin załatwienia skargi, pouczyć skarżącego o możliwości złożenia zażalenia do organu administracji publicznej wyższego stopnia (§ 21 pkt 1 zarządzenia). Natomiast jeżeli niemożliwe jest załatwienie wniosku w ciągu jednego miesiąca, organ zobowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku (§ 21 pkt 3 zarządzenia).

Warto wspomnieć na zakończenie, iż w urzędzie miasta działa Miejski Rzecznik Konsumentów. Nie stanowi on „instytucji wsparcia społecznego” jako takiej, ale może być pomocny cudzoziemcom w sprawach konsumenckich dnia codziennego. Rzecznik udziela bezpłatnych porad prawnych i informacji telefonicznie, bezpośrednio u siebie w biurze lub za pomocą poczty elektronicznej w takich sprawach, jak np. składanie reklamacji, dochodzenie roszczeń w związku z umowami o dzieło, zlecenia, zakupu, w korespondencji z przedsiębiorcą. Rzecznik nie wydaje decyzji administracyjnych. W przypadku, gdy konsument jest niezadowolony ze sposobu załatwienia sprawy przez rzecznika, może wnieść skargę do Rady Warszawy<sup>79</sup>.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując, w postępowaniu przed instytucjami wsparcia społecznego migranci przymusowi mają liczne uprawnienia wynikające z przepisów prawnych różnej rangi – Konstytucji, ustaw szczegółowych dotyczących właściwych działów zabezpieczenia społecznego, kodeksu postępowania administracyjnego regulującego zasady i sposób załatwiania spraw przed organami administracji, zarządzeń Prezydenta m.st. Warszawy i wewnętrznych regulaminów urzędu miasta. Mimo że uprawnienia te są w dużej części analogiczne do przy-

<sup>78</sup> Zarządzenie nr 2286/2008 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 14 listopada 2008 r. w sprawie procedury przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków (GP-0151/2286/2008).

<sup>79</sup> Więcej na [http://um.warszawa.pl/v\\_syrenka/konsumenci/kompetencje.htm](http://um.warszawa.pl/v_syrenka/konsumenci/kompetencje.htm).

sługujących obywatelom polskim, cudzoziemcy nieprzyzwyczajeni do działalności w polskiej kulturze prawnej, często nieposługujący się językiem polskim, powinni być traktowani ze szczególną uwagą. Dlatego kluczowy z punktu widzenia cudzoziemców jest obowiązek informowania ich o istniejących rozwiązaniach prawnych i konsekwencjach wybranych przez nich sposobów postępowania. Wiedza ta jest konieczna do zapewnienia im czynnego udziału w postępowaniu i realizacji ich interesów. Stanowi również podstawę do zachowania poczucia godności w obcym, często niezrozumiałym otoczeniu. Tylko w ten sposób można zapewnić migrantom przymusowym możliwość pełnej realizacji należnych im praw socjalnych.