



KPS-4101-006-00/2014
Nr ewid. 159/2015/P/14/049/KPS

Informacja o wynikach kontroli

POMOC SPOŁECZNA DLA UCHODźCÓW

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

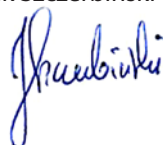
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

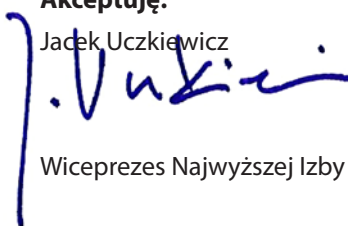
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny:
Jacek Szczębiński



Akceptuję:

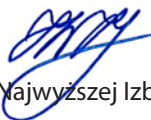
Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia

27. X. 2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności z uzasadnieniem	9
2.2. Synteza ustaleń kontroli.....	11
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	20
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	22
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	25
3.2.1. Pomoc dla cudzoziemców na etapie preintegracji	26
3.2.1.1. Postępowania o przyznanie statusu uchodźcy.....	26
3.2.1.2. Warunki bytowe w ośrodkach dla uchodźców.....	28
3.2.1.3. Świadczenie usług medycznych w ośrodkach dla uchodźców	33
3.2.1.4. Nauka języka polskiego w okresie ubiegania się o status uchodźcy	35
3.2.2. Skuteczność działań na rzecz integracji uchodźców	37
3.2.2.1. Indywidualne Programy Integracji	37
3.2.2.2. Pomoc w nauce dla dzieci uchodźców	47
3.2.2.3. Efekty procesu integracji.....	48
3.2.4. Wdrażanie rekomendacji zawartych w dokumencie Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania.....	53
4. INFORMACJE DODATKOWE	55
5. ZAŁĄCZNIKI.....	57

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Uchodźca	Osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa (art. 1A pkt 2 Konwencji Genewskiej).
Status uchodźcy	Międzynarodowa forma ochrony udzielana cudzoziemcowi, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Status uchodźcy nadawany jest także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w RP, urodzonemu na tym terytorium (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) (Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.).
Ochrona uzupełniająca	Międzynarodowa forma ochrony udzielana cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, lecz który w przypadku powrotu do kraju pochodzenia może być narażony na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: orzeczenie kary śmierci lub egzekucję; tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie; poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia, wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji wewnętrznego lub międzynarodowego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia (art. 15 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).
UDSC lub Urząd	Urząd do Spraw Cudzoziemców
Konwencja Genewska	Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., ratyfikowana przez Polskę w dniu 27 września 1991 r. (Dz. U. Nr 119, poz. 515).
Protokół Nowojorski	Protokół do Konwencji Genewskiej, dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).
IPI	Indywidualny Program Integracji
Ośrodek recepcyjno-pobytowy	Ośrodek dla uchodźców w którym następuje rejestracja, wykonywane są badania w ramach filtra epidemiologicznego oraz następuje weryfikacja uprawnień do otrzymania pomocy socjalnej.
Ośrodek pobytowy	Ośrodek dla uchodźców w którym przebywają uchodźcy w okresie ubiegania się o status uchodźcy.
Pomoc preintegracyjna	Pomoc w okresie od złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy do wydania decyzji o przyznaniu bądź odmowie przyznania statusu uchodźcy realizowana przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (pojęcie pozaustawowe, wprowadzone do stosowania przez Urząd).

Pomoc integracyjna	Pomoc udzielana cudzoziemcowi po uzyskaniu przez niego statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej w okresie realizacji Indywidualnego Programu Integracji lub w okresie realizacji programów integracyjnych finansowanych ze środków unijnych, realizowana przez powiaty i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
Ustawa o cudzoziemcach	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 ze zm.).
Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony	Ustawa z dnia 13 grudnia 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U., poz. 680 ze zm.).
Ustawa o pomocy społecznej	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).
WCPR	Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
Mieszkania chronione	Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną (art. 53 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej).

Uchodźcy to szczególna grupa cudzoziemców poszukujących miejsca zamieszkania poza swoim krajem, ponieważ w ich przypadku wyjazd z ojczyzny nie był kwestią wyboru, ale sprawą konieczności. Wiążą się z tym szczególne potrzeby. Bardzo często – ponieważ wyjeżdżają nagle – nie posiadają majątku, nie znają języka, czasem opuszczają własną rodzinę. Po traumatycznych przeżyciach w swoich krajach, trudno jest im się odnaleźć w nowym miejscu. Znaczną część stanowią dzieci. W Polsce do tej pory była to grupa nieliczna – zaledwie około 5% osób ubiegających się o przyznanie statusu uchodźcy, zostało objętych tą formą ochrony.

Zdjęcie nr 1



Źródło: UDSC.

Ochrona cudzoziemców w Polsce wynika ze zobowiązań o charakterze międzynarodowym: Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz dokumentu ją uzupełniającego – Protokołu Nowojorskiego, określających ramowe wymagania w tym zakresie. Polska zobowiązała się w nich do stosowania przynajmniej podstawowych standardów postępowania wobec cudzoziemców ubiegających się o nadanie im statusu uchodźcy oraz do opieki nad nimi, uznanych przez społeczność międzynarodową. W Polsce kwestie te reguluje ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony oraz ustawa o pomocy społecznej. Łącznie w latach 2012–2014 na pomoc dla uchodźców z budżetu państwa wydatkowano 126,2 mln zł, z tego na pokrycie kosztów pobytu i świadczeń przez Urząd do Spraw Cudzoziemców w okresie ubiegania się o status uchodźcy 119,6 mln zł, na realizację Indywidualnych Programów Integracji 6,2 mln zł i na realizację programów integracyjnych ze środków unijnych 0,4 mln zł (nie licząc kosztów zasiłków z pomocy społecznej, kosztów nauki języka polskiego i szkoleń i kursów zawodowych prowadzonych przez organizacje pozarządowe głównie ze środków unijnych).

W Długookresowej Strategii Rozwoju do roku 2030, w kontekście alarmujących prognoz demograficznych, procesy imigracyjne zostały uznane za szansę rozwojową dla Polski. Zgodnie ze Strategią, dzięki aktywnej polityce rodzinnej oraz polityce imigracyjnej nastawionej na uzupełnianie niedoborów na rynku pracy Polska ma szansę w zdecydowanym stopniu ograniczyć zagrożenia związane z przemianami demograficznymi w najbliższych dwudziestu latach¹. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że wskaźnik polityki integracyjnej, stanowiący miernik warunków

¹ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Przyjęta uchwałą Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (MP z 2013 r., poz. 121).

dla integracji imigrantów, jest w Polsce niski – w 2014 r. wynosił 41 punktów na 100 możliwych (ocena: *połowicznie sprzyjające*), co daje nam 32 miejsce z 38 krajów dla których wskaźnik ten jest mierzony. W 2010 r. wartość tego wskaźnika wynosiła 36 punktów (ocena: *umiarkowanie niesprzyjające*). Pięciopunktowy wzrost wartości wskaźnika uzyskano dzięki wprowadzeniu nowych rozwiązań prawnych w następujących obszarach: możliwość uzyskania obywatelstwa, niedyskryminacja, mobilność rynku pracy i łączenie rodzin².

Sprawa pomocy społecznej dla uchodźców nabrała w ostatnim okresie szczególnego wymiaru z uwagi na masowy napływ uchodźców na teren Unii Europejskiej przez Morze Śródziemne, który może spowodować konieczność przyjęcia przez Polskę znacznie większych niż dotychczas grup uchodźców.

Przedmiotem kontroli NIK był przebieg procesu integracji osób, które uzyskały status uchodźcy i przystąpiły do realizacji indywidualnego programu integracji. Problemy z jakimi spotykają się te osoby w Polsce ilustruje poniższy przykład:

Ja byłam zmuszona do ucieczki z Czeczenii z powodu zabicia mojego syna i torturowania dwóch innych moich dzieci. Miałam bardzo ciężkie przeżycia życiowe i nie byłam w stanie uczyć się języka i szukać pracy, ponieważ musiałam dość do siebie. Rok programu integracyjnego to bardzo krótki czas dla integracji. W małym mieście bardzo trudno znaleźć pracę na staż. Nasze świadectwa o ukończeniu uczelni wyższych nie są uznawane. Nie mamy dostępu do korzystania z komunalnych i socjalnych mieszkań, jesteśmy zmuszeni do drogiego wynajmowania na wolnym rynku. Świadczenia pieniężne które dostajemy w ramach programu integracji są bardzo małe, tych pieniędzy nie starczy nawet do opłaty mieszkania.

² Więcej – patrz załącznik nr 2.

Temat i numer kontroli

Kontrola P/14/049 – *Pomoc społeczna dla uchodźców* została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Cele kontroli

Celem głównym kontroli była ocena skuteczności działań organów administracji publicznej w zakresie pomocy społecznej i integracyjnej dla uchodźców.

Kontrolą objęto:

- system pomocy społecznej pod kątem tworzenia uchodźcom warunków do usamodzielnienia i integracji;
- kompletność, spójność i adekwatność systemu pomocy dla potrzeb uchodźców;
- sposób i jakość wykonywania przez organy administracji publicznej zadań z zakresu pomocy dla uchodźców.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto 21 jednostek³:

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Urząd ds. Cudzoziemców, pięć urzędów wojewódzkich – pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁴;
- cztery powiatowe centra pomocy rodzinie i miejskie ośrodki pomocy społecznej – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności⁵;
- 10 ośrodków dla uchodźców – pod względem legalności i gospodarności⁶.

Zakres przedmiotowy kontroli

Przedmiotem kontroli w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej było wywiązywanie się z obowiązków związanych z pełnieniem funkcji wiodącej oraz koordynacyjnej w zakresie polityki integracyjnej uchodźców oraz programów rządowych na rzecz integracji uchodźców w Polsce. W Urzędzie do Spraw Cudzoziemców przedmiotem kontroli była prawidłowość i terminowość rozpatrywania wniosków cudzoziemców o nadanie statusu uchodźcy oraz prowadzenie ośrodków dla uchodźców, przyznawanie i wypłata świadczeń uchodźcom, a w ośrodkach dla uchodźców – realizacja zadań dotyczących świadczenia pomocy uchodźcom, w szczególności w zakresie zakwaterowania, wyżywienia i wypłaty świadczeń pieniężnych. Ponadto w urzędach wojewódzkich badaniami objęta była realizacja zadań dotyczących koordynacji zadań w zakresie integracji cudzoziemców oraz akceptacja i finansowanie Indywidualnych Programów Integracji, a w powiatowych centrach pomocy rodzinie i miejskich ośrodkach pomocy rodzinie – realizacja Indywidualnych Programów Integracyjnych oraz m. in. udzielanie pomocy uchodźcom w uzyskaniu mieszkania i zatrudnienia.

Okres objęty kontrolą.

Kontrolą objęto lata 2012–2014.

³ Jednostki objęte kontrolą wyszczególniono w załączniku nr 5.

⁴ Art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).

⁵ Art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy o NIK

⁶ Art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 3 ustawy o NIK

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności z uzasadnieniem

W ocenie NIK funkcjonujący w Polsce system pomocy społecznej dla uchodźców nie zapewnia im należytej integracji ze społeczeństwem, ani nie stwarza warunków dla podjęcia samodzielnego życia. Zdecydowana większość ubiegających się o status uchodźcy⁷ opuszcza terytorium naszego kraju tuż po złożeniu wniosku o nadanie tego statusu, a część w trakcie trwania indywidualnego programu integracji lub wkrótce po jego zakończeniu. Wśród tych, którzy pozostają, jedynie nielicznym udaje się zdobyć stałe zatrudnienie, a znaczna część po zakończeniu programu integracji korzysta z pomocy społecznej. Zagrożenie bezdomnością, konieczność wynajmowania mieszkań w warunkach substandardowych, trudny dostęp do mieszkań z zasobów lokalowych gmin, niełatwa sytuacja na rynku pracy, jak również nieznanomość języka, stanowią największe bariery w integracji uchodźców w Polsce. NIK zauważyła wprawdzie, że w międzynarodowym rankingu polityk integracyjnych dla uchodźców odnotowano poprawę warunków integracji w Polsce – z *umiarkowanie niesprzyjających* w 2010 r. na *połowicznie sprzyjające* w 2014 r.⁸; jednak są one ciągle jeszcze niewystarczające. Zdaniem NIK, aby procesy imigracji mogły – zgodnie z założeniami Długookresowej Strategii Rozwoju Polski – stać się szansą rozwojową dla naszego kraju, powinny zostać pilnie zreformowane.

Jedną z przyczyn tego stanu jest niewystarczające skoordynowanie działań organów państwa zobowiązanych ustawowo do wykonywania zadań na rzecz integracji uchodźców. Proces integracji jest realizowany w dwóch etapach. Pierwszym, realizowanym przez Urząd ds. Cudzoziemców, objęte są osoby oczekujące na rozpatrzenie wniosku o przyznanie statusu uchodźcy (tzw. preintegracja). Drugim, czyli właściwą integracją, objęte są osoby, które uzyskały status uchodźcy lub zostały objęte ochroną uzupełniającą, za co z kolei odpowiada Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie. Regulacje zawarte w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (preintegracja) oraz w ustawie o pomocy społecznej (integracja) nie zawierają rozwiązań zobowiązujących do wzajemnej wymiany informacji i ścisłego współdziałania. Nie tworzą więc warunków dla płynnego przechodzenia z etapu preintegracji do integracji. Urząd ds. Cudzoziemców nie ma prawnego obowiązku monitorowania dalszego losu osoby, która uzyskała status uchodźcy, a PCPR-y nie są zobowiązane do korzystania z informacji o przygotowaniu uchodźców w okresie preintegracji, co – zdaniem NIK – uniemożliwia optymalne zaplanowanie i przeprowadzenie procesu integracji.

Preintegracja powinna przygotować cudzoziemców do samodzielnego funkcjonowania po uzyskaniu przez nich statusu uchodźcy, w szczególności poprzez prowadzenie intensywnej nauki języka polskiego oraz szkoleń i kursów zawodowych odpowiadających zapotrzebowaniom rynku pracy. **Zdaniem NIK, w praktyce etap ten w niewystarczającym stopniu spełnia taką rolę. Wynika to z faktu, że bardzo niski odsetek cudzoziemców uczy się w tym okresie języka**

⁷ Źródło: Opracowanie Europejskiej Sieci Migracyjnej „Według Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców zaledwie ok. 1/6 wnioskodawców oczekuje w Polsce na decyzję w toczącym się wobec nich postępowaniu. Głównie z tego powodu ok. 78% postępowań kończy się umorzeniem” (<https://emn.gov.pl/esm/europejska-siec-migrac/8741,Europejska-Siec-Migracyjna.html>).

⁸ Do porównywania warunków integracji uchodźców w różnych krajach służy wskaźnik MIPEX. Wskaźnik został opracowany i jest monitorowany w ramach projektu współfinansowanego przez UE: *Polityki integracyjne: kto korzysta*. Rankiem objętych jest 38 krajów, w tym wszystkie kraje UE. Polska została sklasyfikowana na 37. miejscu w 2010 r. (36 punktów na 100 możliwych) oraz 32. (41 punktów na 100 możliwych) w 2014 r. Poprawa została odnotowana w następujących obszarach: możliwość uzyskania obywatelstwa, niedyskryminacja, mobilność rynku pracy i łączenie rodzin. Więcej – patrz Załącznik nr 2.

polskiego (od 14,7% do 17%), a intensywność nauki jest niska – od dwóch do pięciu godzin tygodniowo. Nie rozpoznaje się też potrzeb rynku pracy i nie prowadzi odpowiadających temu zapotrzebowaniu szkoleń i kursów zawodowych. Działania na tym etapie sprowadzają się głównie do pomocy socjalnej, świadczonej na ogół prawidłowo. W ośrodkach zapewniono odpowiednie warunki bytowe. Obiekty spełniały wymogi w zakresie ochrony przeciwpożarowej i sanitarnej, wykorzystanie w nich miejsc nie przekroczyło średnio 66%. Posiadały one kuchnie i stołówki lub zapewniały wyżywienie dostarczane przez firmy cateringowe. Dysponowały też punktami medycznymi i izolatkami. Otoczenie budynków było uporządkowane, urządzone były boiska i place zabaw. Ośrodki miały charakter otwarty; cudzoziemcom stworzono możliwość podtrzymywania zwyczajów, tradycji narodowych i kulturowych oraz wykonywania praktyk religijnych. Zapewniono im też dostęp do świadczeń zdrowotnych: opiekę lekarza pierwszego kontaktu, specjalistyczną i szpitalną. W ramach tzw. filtra epidemiologicznego poddawani byli niezbędnym badaniom, pod kątem wykrywania chorób zakaźnych. NIK stwierdziła jednak długotrwałość rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy – w okresie objętym kontrolą ponad 40% wniosków zostało rozpatrzonych z naruszeniem sześciomiesięcznego terminu wynikającego z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony⁹. W zbadanej przez NIK szczegółowo próbie wniosków¹⁰ średni czas rozpatrywania wynosił – 14,5 miesiąca¹¹. **Niewystarczające działania w zakresie wprowadzania uchodźców w realia życia w Polsce na tym etapie oznaczają, że wielomiesięczny, a niekiedy nawet wieloletni czas przebywania w ośrodkach w oczekiwaniu na wydanie decyzji w sprawie statusu uchodźcy, nie jest efektywnie wykorzystywany dla procesu integracji.**

Dla osób, które uzyskały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, przewiduje się zapewnienie wsparcia w procesie integracji przez powiatowe centra pomocy rodzinie, realizowanego w ramach Indywidualnych Programów Integracji. **Z ustaleń kontroli wynika, że programy te w praktyce sprowadzały się głównie do wypłaty świadczeń pieniężnych. IPI nie zawierały konkretnych zadań o charakterze programowym, w tym określenia liczby godzin obowiązkowej nauki języka polskiego. Nie monitorowano również skuteczności procesu integracji po zakończeniu dwunastomiesięcznego okresu realizacji programu.** Środki budżetu państwa na integrację uchodźców, przekazywane ośrodkom za pośrednictwem wojewodów, pokrywały jedynie koszty wypłaty świadczeń pieniężnych oraz ubezpieczenia zdrowotnego podczas realizacji programów. Działania na rzecz integracji uchodźców musiały być więc realizowane w ramach zwykłych zadań pomocy społecznej, choć potrzeby tej grupy osób znacząco różnią się od potrzeb krajowych beneficjentów tej pomocy. W konsekwencji działania te polegały głównie na pomocy socjalnej oraz niezbędnej pomocy w kontaktach przy załatwianiu spraw. W większości przypadków nie było możliwe rozwiązanie podstawowych problemów uchodźców związanych z brakiem pracy oraz stałego miejsca zamieszkania. W konsekwencji część uchodźców przerywała realizację IPI – z badanych szczegółowo 80 Indywidualnych Programów Integracji 16, tj. 20%, zostało przerwanych.

⁹ Art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

¹⁰ Na podstawie zbadanej próby 30 postępowań.

¹¹ Art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. W latach 2012–2014 złożono 14.595 wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, którymi objęto 32.622 osób. Największą grupę osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej, głównie narodowości czeczeńskiej (21.029), Gruzji (5.098) i Ukrainy (2.336).

Znajomość języka kraju przyjmującego jest czynnikiem o kluczowym znaczeniu w procesie integracji cudzoziemca. Tymczasem, na prowadzenie kursów języka polskiego w okresie realizacji indywidualnych programów integracji nie przeznaczano żadnych środków z budżetu państwa, w niewielkim stopniu były one również finansowane z budżetów samorządów. W konsekwencji, obowiązek nauki języka polskiego w trakcie realizacji programu integracji, był realizowany prawie wyłącznie przez organizacje pozarządowe z wykorzystaniem środków UE. **W kursach uczestniczyła tylko 1/3 uchodźców realizujących programy, a intensywność nauki była niska – od dwóch do czterech godzin lekcyjnych tygodniowo.**

O słabych efektach procesu integracji świadczą wyniki przeprowadzonej przez NIK analizy dalszych losów uchodźców po zakończeniu realizacji IPI. W jednostkach objętych kontrolą z 80 IPI zrealizowanych w latach 2012-2014, 10 rodzin tj. 12,5%, opuściło terytorium Polski. W pozostałych rodzinach zatrudnienie¹² znalazło 11 osób tj. 15%, a 25 (tj. 35%) korzystało ze świadczeń pomocy społecznej.

W jednostkach objętych kontrolą NIK na 316 IPI realizowanych w okresie objętym kontrolą, mieszkanie komunalne otrzymało 16 rodzin, tj. 5%, a 5 rodzinom i 4 osobom samotnym udzielono pomocy w formie okresowego pobytu w mieszkaniu chronionym.

Z uwagi na brak obowiązku monitorowania sytuacji cudzoziemców po zakończeniu rocznego programu integracji, losy części osób nie są znane. Powyższe **dane wskazują, że cel procesu integracji, którym powinno być doprowadzenie do możliwości samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w kraju przyjmującym, w tym na rynku pracy, oraz uniezależnienie od świadczeń pomocy społecznej, nie jest osiągany.**

W niewystarczającym stopniu funkcjonują również nowe zapisy w ustawie o systemie oświaty dotyczące zatrudnienia asystentów nauczyciela dziecka cudzoziemskiego oraz dodatkowej nauki języka polskiego i zajęć wyrównawczych w zakresie przedmiotów nauczania. Z wyjątkiem pięciu szkół w Białymstoku i jednej w Lublinie w szkołach dziesięciu analizowanych przez NIK jednostek terytorialnych¹³ nie zatrudniono asystentów. Dodatkowa nauka języka polskiego była zorganizowana na terenie trzech, a dodatkowe godziny wyrównawcze – jednej.

Reasumując, osoby które uzyskały status uchodźcy w znacznej części nie znają języka polskiego, mają problemy z zapewnieniem sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz znalezienia stałego zatrudnienia i – w celu zdobycia środków na życie podejmują prace dorywcze lub korzystają ze świadczeń pomocy społecznej. Zdaniem NIK wskazuje to na ryzyko, że osoby te bez pomocy państwa nie będą w stanie same nadrobić różnic dzielących ich od społeczeństwa polskiego, aby mieć równe szanse na rynku pracy i funkcjonowania w środowisku lokalnym.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. W latach 2012–2014 do Urzędu do Spraw Cudzoziemców, wpłynęło 14.597 wniosków o nadanie statusu uchodźcy, obejmujących 32.622 cudzoziemców. Szef Urzędu wydał ogółem decyzje

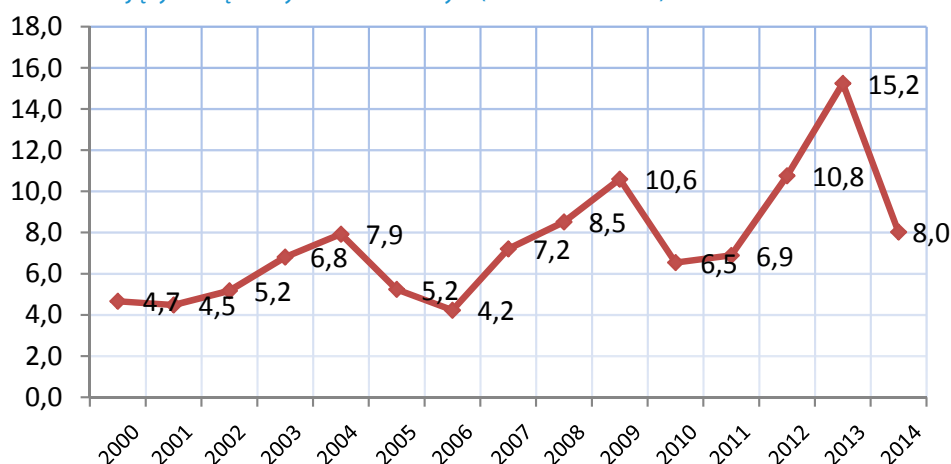
¹² Zatrudnienie na umowę o pracę lub umowę zlecenia – bez uwzględnienia zatrudnienia przy pracach doraźnych lub sezonowych.

¹³ W czterech objętych kontrolą i w sześciu w których zasięgnięto informacji.

dotyczące 37.889 osób¹⁴, z tego decyzji pozytywnych wydano 2010, tj. obejmujących 5,3% osób (wszystkie rodzaje ochrony), w tym 557 osobom nadano status uchodźcy, 456 osobom wydano decyzje o nadaniu ochrony uzupełniającej, a 997 osobom wydano zgodę na pobyt tolerowany, 5.351 osobom odmówiono nadania statusu uchodźcy, a wobec 30.528 osób umorzono postępowanie. Najczęściej podstawą wydania decyzji o umorzeniu było wycofanie wniosku o nadanie statusu uchodźcy, opuszczenie ośrodka na okres dłuższy niż siedem dni bez usprawiedliwionej przyczyny oraz niestawienie się cudzoziemca do ośrodka w ciągu dwóch dni od złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy¹⁵.

Wykres nr 1

Liczba uchodźców starających się o azyl w Polsce w tys. (źródło: Eurostat)



Źródło:

Bardzo wysoki odsetek decyzji odmawiających statusu uchodźcy wskazuje, że osoby ubiegające się o ten status nie spełniały warunków określonych w art. 1A pkt 2 Konwencji Genewskiej, tj. nie były to osoby, które na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywały poza granicami państwa, którego są obywatelami. W zdecydowanej większości przypadków osoby te wyemigrowały ze swoich krajów z przyczyn ekonomicznych. **Brak miejsca do zamieszkania, brak pracy oraz wyższe świadczenia finansowe w krajach Europy zachodniej powodują, że Polska przez zdecydowaną większość uchodźców traktowana jest jako kraj tranzytowy.** Dlatego też, uchodźcy często opuszczają nielegalnie terytorium Polski, zaraz po złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

(str. 15)

2. Jednym z głównych problemów zgłaszanych przez cudzoziemców była przewlekłość postępowania o nadanie statusu uchodźcy – UDSC powinien wydać decyzję w ciągu sześciu miesięcy od złożenia przez cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy (I instancja), jednak niejednokrotnie czas ten przedłużał się do roku, dwóch lat, a czasem nawet dłużej.

¹⁴ Wyższa liczba osób w stosunku, do których wydano decyzje niż liczba osób, które złożyły wnioski o nadanie statusu uchodźcy wynika z tego, że w okresie tym rozpatrzono również wnioski z lat ubiegłych, natomiast średni okres rozpatrywania wniosków wynosił 435 dni.

¹⁵ Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2014 ustawy udzielaniu cudzoziemcom ochrony w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej, dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy.

Cudzoziemcowi przysługuje prawo do odwołania do Rady ds. Uchodźców, a następnie do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie¹⁶. Organizacje pozarządowe świadczące pomoc uchodźcom zwracały uwagę, że cudzoziemcy czasem całymi latami czekają na ostateczną decyzję w swojej sprawie – żyją w tym czasie w zawieszeniu i w niepewności, czy otrzymają ostatecznie decyzję o nadaniu statusu uchodźcy. W latach 2012–2014 (do końca października) na 14.020 wniosków złożonych w I instancji, w okresie do sześciu miesięcy rozpatrzono 8.087 wniosków. Pozostałe 5.933 wnioski (42%) zostały rozpatrzone z naruszeniem sześciomiesięcznego terminu, określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

W trakcie kontroli szczegółowym badaniem objęto 30 postępowań. Średni okres rozpatrywania wniosków przez UDSC wynosił 435 dni; w 10 przypadkach przekroczono sześciomiesięczny termin do wydania decyzji, a czas rozpatrywania spraw wynosił od 300 do 836 dni. W dziewięciu przypadkach stwierdzono, że UDSC w sposób nieuzasadniony prowadził postępowanie z naruszeniem terminu sześciu miesięcy. Czas prowadzenia postępowania w tych sprawach wynosił do jednego roku w przypadku jednej sprawy, od roku do dwóch lat – w pięciu sprawach i powyżej dwóch lat – w trzech sprawach. Inne stwierdzone nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach dotyczyły wydawania decyzji administracyjnych z opóźnieniem w stosunku do ustalonego terminu zakończenia postępowania, przy zaniechaniu poinformowania strony o przyczynach zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy; prowadzenia postępowań z przekroczeniem ustawowego terminu, bez merytorycznego uzasadnienia, udokumentowanego w aktach postępowania; niedopełniania obowiązku poinformowania strony przed wydaniem decyzji administracyjnej o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i odniesienia się do nich; prowadzenia postępowania z nieuzasadnioną zwłoką, w sytuacji gdy organ posiadał informacje niezbędne do niezwłocznego podjęcia decyzji.

(str. 17)

3. W latach 2012–2014 wysokość środków wydatkowanych przez UDSC na utrzymanie cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy systematycznie rosła. W 2012 r. wydatki wyniosły 33,7 mln zł, w 2013 r. – 40,4 mln zł, a w 2014 r. – 45,4 mln zł. W strukturze realizowanych wydatków największą część stanowiły świadczenia pieniężne, zapewnienie schronienia w ośrodkach dla uchodźców oraz opieka medyczna. Dla osób ubiegających się o status uchodźcy wysokość jednorazowej pomocy pieniężnej przeznaczonej na zakup odzieży i obuwia wynosi 140 zł. Stała pomoc pieniężna na zakup środków higieny osobistej wynosi 20 zł na miesiąc. Wysokość kieszonkowego wynosi 50 zł na miesiąc, a ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie wynosi 9 zł na dzień. Natomiast cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy przebywającym poza ośrodkami przysługuje świadczenie pieniężne w wysokości 25 zł na dzień. Jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Polski wraz z małżonkiem lub małoletnim członkiem rodziny, wysokość świadczenia pieniężnego na każdą osobę wynosi przy dwóch osobach – po 20 zł, przy trzech – po 15 zł, a przy czterech i więcej – po 12,50 zł na dzień. Z pomocy socjalnej korzystało 2.932 cudzoziemców w 2012 r., 3.639 w 2013 r. oraz 3.275 w I połowie 2014 r., z tego w ośrodkach dla cudzoziemców przebywało odpowiednio: 1.395, 2.110 i 1.756 osób. W przeprowadzonej

¹⁶ W okresie objętym kontrolą 3.844 cudzoziemców złożyło odwołania od decyzji Szefa Urzędu do organu II instancji, tj. Rady do Spraw Uchodźców. W okresie tym Rada rozpatrzyła 3.948 odwołań. W wyniku prowadzonych postępowań Rada utrzymała w mocy 3.214 decyzji, umorzono postępowania w 372 przypadkach, 208 decyzji uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia.

przez NIK anonimowej ankiecie wśród cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy, często wskazywali oni, że wysokość świadczeń pieniężnych jest za niska, w szczególności 25 zł dziennie dla cudzoziemców mieszkających poza ośrodkami.

(str. 18)

4. W roku 2012 funkcjonowało 12 ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy oraz 13 w latach 2013–2014 (I półrocze). Dwa z tych ośrodków pełnią rolę recepcyjną¹⁷, natomiast pozostałe są ośrodkami pobytowymi. W badanym okresie w ośrodkach tych przebywały 4.964 osoby, z tego 798 w ośrodkach recepcyjnych i 4.166 w ośrodkach pobytowych¹⁸.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w 10 ośrodkach wynika, że zapewniono w nich dobre warunki bytowe. Obiekty własne Urzędu ds. Cudzoziemców to najczęściej przejęte budynki jednostek wojskowych, spełniające wymogi ochrony przeciwpożarowej i ochrony sanitarnej. Ośrodki posiadały własne kuchnie i stołówki lub zapewniły wyżywienie dostarczane przez firmy cateringowe. Wszystkie ośrodki posiadały wydzielone punkty medyczne oraz izolatki. Otoczenie budynków było uporządkowane, urządzone były boiska i place zabaw. Wszystkie ośrodki recepcyjne i pobytowe były ośrodkami otwartymi (mieszkańcy ośrodków mogli swobodnie poruszać się na terenie ośrodków oraz do nich przybywać i je opuszczać w godzinach od 6 do 23). Cudzoziemcy zamieszkujący ośrodki mieli możliwość podtrzymywania zwyczajów, tradycji narodowych i kulturowych oraz wykonywania praktyk religijnych (we wszystkich ośrodkach utworzono salę modlitw). Liczba osób zakwaterowanych w skontrolowanych ośrodkach nie przekraczała dopuszczalnego maksimum. Wykorzystanie miejsc w okresie objętym kontrolą nie przekroczyło średnio 66%. Z ankiety przeprowadzonej przez Urząd do Spraw Cudzoziemców wynika, że cudzoziemcy najlepiej ocenili (w skali od 1 do 5) ośrodek w Kolonii Horbów (ocena 5), natomiast najgorzej ośrodek w Grotnikach (ocena 3,1).

Na zlecenie NIK w ośrodkach dla uchodźców zostały przeprowadzone kontrole przez Powiatowe Inspektoraty Sanitarne i Inspektoraty Sanitarne MSW w zakresie przestrzegania higieny żywności i zasad HACCP¹⁹ oraz pod względem przestrzegania terminów przydatności produktów żywnościowych do spożycia, skróconej dekadowej oceny jadalności, norm zakwaterowania i norm sanitarnych. Kontrole wykazały, że generalnie stan sanitarny w ośrodkach dla uchodźców był zgodny z wymogami. W czterech z 10 objętych kontrolą ośrodków stwierdzono uchybienia w zakresie stanu technicznego budynków, jak ubytki glazury i terakoty, odpryski tynku na ścianach i sufitach, odpryski farby na parapetach, uszkodzenia drzwi oraz brak osłon w lampach w ciągach komunikacyjnych (ośrodek w Lublinie), znacznego stopnia wyeksploatowania użytkowanych przez mieszkańców ośrodka pomieszczeń sanitarnych (ośrodek w Dębaku). Ponadto stwierdzono podawanie w posiłkach zbyt małej ilości warzyw i owoców oraz zbyt dużej ilości dżemów, serów topionych i wędlin (ośrodek w Lublinie), niezgodnej z zalecanym spożyciem dla określonej grupy wiekowej zawartości żelaza, wapnia i witaminy C w posiłkach (ośrodek w Białymstoku).

(str. 19)

¹⁷ Pobyt w ośrodku recepcyjnym trwa zwykle od kilku dni do kilku tygodni i ma m. in. na celu objęcie uchodźcy niezbędnymi badaniami w ramach tzw. filtra epidemiologicznego, pod kątem wykrywania i zapobiegania chorobom zakaźnym.

¹⁸ Liczba cudzoziemców przechodzących procedurę uchodźczą, przebywających poza ośrodkami wynosiła w tym okresie 4.167 osób.

¹⁹ System Zarządzania Jakością produktów spożywczych: *Hazard Analysis and Critical Point* czyli *System Analizy Zagrożeń I Krytycznych Punktów Kontroli* określony w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r., poz. 594.).

5. Cudzoziemcom zapewniono dostęp do świadczeń zdrowotnych na dobrym poziomie, zapewniając opiekę lekarza pierwszego kontaktu, opiekę specjalistów, badania specjalistyczne, hospitalizacje oraz usługi stomatologiczne i rehabilitacyjne. Cudzoziemcy w ramach filtra epidemiologicznego poddawani byli niezbędnym badaniom pod kątem wykrywania chorób zakaźnych. W roku 2012 wykryto 82, w roku 2013 – 68 i w 2014 – 82 przypadki występowania chorób zakaźnych. Natomiast w ramach filtra epidemicznego u nowoprzybyłych cudzoziemców wykryto w 2012 r. – 952, w 2013 – 585 i w 2014 – 762 przypadki nosicielstwa chorób zakaźnych. Pomimo istnienia filtra epidemiologicznego w ośrodkach recepcyjno-pobytowych, w ośrodku pobytowym dla uchodźców w Białymstoku w latach objętych kontrolą odnotowano przypadki wystąpienia chorób zakaźnych. Zarażeni cudzoziemcy zostali poddani leczeniu szpitalnemu i ambulatoryjnemu. Koszty poniesione na opiekę medyczną wynosiły: 7.853,2 tys. zł w 2012 r, 8.912,5 tys. zł w 2013 r. i 4.857,6 tys. zł w I półroczu 2014 r.

(str. 23)

6. Cudzoziemcowi, który uzyskał w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, udziela się, w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy, pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji. Jest ona realizowana na podstawie indywidualnego programu integracji. W latach 2012–2014 r. programy były realizowane na terenie 51 powiatów. W tym okresie zrealizowano 674 IPI, którymi objęto 1.459 osób²⁰. Uchodźcom realizującym IPI przyznaje się świadczenia pieniężne w wysokości od 531 zł do 1.260 zł miesięcznie na osobę przeznaczone na utrzymanie, w tym mieszkanie oraz na pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego. W tym okresie za uchodźcę opłacane są również składki na ubezpieczenie zdrowotne. Łączne wydatki z tego tytułu w okresie objętym kontrolą wyniosły 6.231,3 tys. zł. Kontrola NIK wykazała, że IPI były sporządzone zgodnie z wymogami formalnymi określonymi w art. 93 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i każdorazowo akceptowane przez wojewodę. Programy zawierały ogólnie określone obowiązki stron (pracownika socjalnego i cudzoziemca), jak również określenie wysokości przyznanych świadczeń.

Zdaniem NIK programy te w praktyce sprowadzały się głównie do wypłaty świadczeń pieniężnych. Opinia taka wynika z faktu, że obowiązki stron i działania wspierające były w nich zapisywane jedynie w sposób ogólnikowy, bez określenia konkretnych działań wspierających. Ogółem z 80 realizowanych IPI objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi, w 16 przypadkach (tj. 20%) zaprzestano ich realizacji. Część cudzoziemców już trakcie realizacji IPI lub wkrótce po jego zakończeniu wyjechało z Polski. Na 80 analizowanych szczegółowo IPI dotyczyło to 10 realizujących je rodzin (12,5%).

Pomimo faktu, że uchodźcy to grupa szczególna, ze względu na niejednokrotnie traumatyczne przeżycia, które zmusiły ich do opuszczenia swojego kraju, wsparcie dla tych osób w formie poradnictwa np. psychologicznego, prawnego, pomoc pielęgniarki środowiskowej, nie było finansowane z dotacji przekazywanej za pośrednictwem wojewodów. Było ono dostępne na takich samych zasadach, jak dla pozostałych podopiecznych, tj. realizowane w ramach ogólnodostępnych usług pomocy społecznej, a w najlepszym przypadku zapewniane w ramach projektów unijnych.

²⁰ W okresie objętym kontrolą w czterech skontrolowanych ośrodkach realizowano 316 IPI, którymi objęte były 534 osoby (Indywidualne Programy Integracji ustalane są dla rodziny).

Z ustaleń kontroli wynika brak korelacji między systemem preintegracji, realizowanym przez UDSC na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, a systemem integracji, realizowanym na podstawie ustawy o pomocy społecznej, w którym wiodącą rolę mają centra pomocy rodzinie i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Zdaniem NIK ma to negatywny wpływ na efektywność procesu integracji – informacje o tym, jak cudzoziemiec radzi sobie w Polskich realiach, mogłyby być gromadzone już podczas fazy preintegracji i przekazywane osobom odpowiedzialnym za fazę integracji, umożliwiając lepsze zaprojektowanie działań w ramach indywidualnych programów integracji. Konsekwencją braku współdziałania pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za poszczególne fazy są opóźnienia w wypłacie świadczeń po rozpoczęciu realizacji IPI (w 17 z 80 zbadanych przez NIK IPI opóźnienia wyniosły od 17 do 179 dni), skracając w ten sposób i tak krótki efektywny czas realizacji programu integracji. NIK podziela pogląd wyrażony w dokumencie pn. *Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”*, przygotowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Jedną z rekomendacji zawartych w tym dokumencie dotyczy potrzeby zharmonizowania procesu przechodzenia z systemu preintegracji do systemu integracji, z uwzględnieniem spójności tych systemów, w szczególności poprzez współdziałanie Urzędu ds. Cudzoziemców z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz poprzez rozszerzenie współpracy z Powiatowymi Centrami Pomocy Rodzinie i Miejskimi/Gminnymi Ośrodkami Pomocy Społecznej, zarówno w obszarze rozwiązań praktycznych, jak i w kreowaniu polityki integracji cudzoziemców. Cudzoziemcy jeszcze w trakcie trwania procedury o nadanie statusu uchodźcy powinni być szczegółowo informowani o przysługujących im prawach i o ciążyących na nich obowiązkach wynikających z faktu przebywania w Polsce i ubiegania się o status uchodźcy.

(str. 26)

7. Nauka języka polskiego zwiększa szansę na podjęcie pracy oraz umożliwia kontakty ze środowiskiem lokalnym, a tym samym ułatwia integrację cudzoziemca. Z ustaleń kontroli wynika, że **działania podejmowane w obszarze integracji językowej uchodźców, nie zapewniają możliwości opanowania języka polskiego w stopniu umożliwiającym funkcjonowanie w środowisku lokalnym oraz na rynku pracy.** Wynika to z faktu, że nie wszyscy cudzoziemcy uczestniczą w kursach, a ponadto intensywność nauki jest zbyt niska

Na etapie preintegracji w zajęciach z języka polskiego organizowanych dla osób przebywających w ośrodkach dla uchodźców (kiedy nauka języka polskiego nie jest obowiązkowa²¹) uczestniczyło tylko od 14,7% w 2012 do 17% w I półroczu 2014 r. uchodźców, z tego jeszcze mniej uczęszczało na zajęcia regularnie. W zajęciach brały udział głównie dzieci uchodźców w wieku szkolnym. W 2012 r. były to 433 osoby (360 dzieci i 73 dorosłych), tj. 14,8% osób przebywających w ośrodkach, w 2013 r. 596 osób (504 dzieci i 92 dorosłych), tj. 15,1%, a w I półroczu 2014 r. 559 osób (456 dzieci i 103 dorosłych), tj. 17% cudzoziemców. **Liczba godzin nauki jaką zapewniał UDSC w okresie ubiegania się o status uchodźcy wynosiła od dwóch do pięciu godzin lekcyjnych tygodniowo.**

Objęte kontrolą indywidualne programy integracji, realizowane po uzyskaniu statusu uchodźcy, zawierały ogólnie sformułowany obowiązek uczestnictwa w kursach języka polskiego – w zależności od potrzeb i możliwości. W zajęciach z języka polskiego uczestniczyło średnio 35,6% osób realizujących IPI, tylko w Warszawie udało się nauką objąć 70%

²¹ Art. 93 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o pomocy społecznej – obowiązek taki istnieje w ramach IPI, gdy zachodzi taka potrzeba.

uchodźców. Wynikało to z faktu, że na terenie większości powiatów objętych kontrolą i tych, w których zasięgnięto informacji, nie organizowano kursów języka polskiego dla cudzoziemców. Cudzoziemcy, którzy chcieli uczęszczać na te kursy zmuszeni byli dojeżdżać na własny koszt do oddalonych ośrodków nauki języka. Czasami terminy zajęć kolidowały z terminami wykonywania podjętych dorywczo prac.

Zwrócić należy uwagę, że **kursy języka polskiego dla uchodźców realizujących indywidualne programy integracji organizują głównie organizacje pozarządowe, dzięki wykorzystaniu środków pozabudżetowych, głównie funduszy UE, co może powodować brak ciągłości finansowania.** Dotychczasowe źródło finansowania – Europejski Fundusz na Rzecz Uchodźców funkcjonował w perspektywie finansowej na lata 2008–2013. Natomiast w związku ze znacznym opóźnieniem nowego mechanizmu finansowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji na lata 2014–2020 wszystkie organizacje pozarządowe działające na rzecz uchodźców w tym obszarze stanęły przed realnym zagrożeniem utraty większości źródeł finansowania tej działalności.

(str. 24)

8. Niskie są również efekty integracji w obszarze funkcjonowania zawodowego. Tylko nieliczni uchodźcy, którzy pozostali w Polsce, znaleźli zatrudnienie lub podjęli działalność gospodarczą. Wynikało to głównie, oprócz trudności na rynku pracy w Polsce, z braku wykształcenia i niskich kwalifikacji cudzoziemców oraz słabej znajomości języka polskiego. Dodać należy, że system pomocy integracyjnej dla cudzoziemców nie przewiduje rozwiązań prawnych zachęcających pracodawców do zatrudniania uchodźców na umowy o pracę. Cudzoziemcowi ze statusem uchodźcy trudno jest skorzystać z form aktywizacji bezrobotnych (np. kursów, szkoleń i staży i robót interwencyjnych), z uwagi na barierę językową oraz fakt, że ich dostępność jest ograniczona. Uchodźcy znajdują się w trudnej sytuacji na rynku pracy również z uwagi na to, że w Polsce często nie są uznawane świadectwa potwierdzające ich wykształcenie. Anketowani przez NIK uchodźcy wskazywali, że brak rozwiązań dotyczących nostryfikacji świadectw ukończenia studiów, utrudnia im znalezienie pracy. Pracownicy socjalni zwracali również uwagę, że na trudności uchodźców w znalezieniu zatrudnienia wpływ mają także funkcjonujące stereotypy oraz ich dyskryminacja ze względu na pochodzenie. **W jednostkach objętych kontrolą na 70 rodzin, które po zakończeniu realizacji IPI pozostały w Polsce, zatrudnienie²² znalazło 11 osób tj. 15%.**

Konsekwencją trudności w znalezieniu się na rynku pracy było korzystanie przez rodziny uchodźców ze świadczeń pomocy społecznej. W jednostkach objętych kontrolą z 70 rodzin, które pozostały w Polsce po zakończeniu realizacji IPI, 25 rodzin (tj. 35%) korzystało ze świadczeń pomocy społecznej.

(str. 33)

9. W IPI przewidywana była pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, przy czym nie było precyzowane, na czym pomoc ta miała polegać. Skuteczność działań w tym zakresie była bardzo niska w sytuacji ograniczonej puli mieszkań socjalnych i komunalnych. Pomoc w tej formie stwarzała szczególnie trudności samorządom powiatowym, z uwagi na fakt, że to gminy dysponują zasobami mieszkaniowymi. Stąd uchodźcy, którzy ubiegali się o lokale z zasobów gminy, mogli liczyć jedynie na pismo popierające do gminy ze strony PCPR.

²² Zatrudnienie na umowę o pracę lub umowę zlecenia – bez uwzględnienia zatrudnienia przy pracach doraźnych lub sezonowych.

Z tego powodu uchodźcy realizujący IPI najczęściej mieszkali w lokalach wynajętych na wolnym rynku. **W jednostkach objętych kontrolą z 316 rodzin realizujących IPI mieszkanie komunalne uzyskało 16, tj. 5%.**

Skuteczną formą pomocy mogłaby być natomiast możliwość zamieszkania w mieszkaniu chronionym do czasu otrzymania mieszkania z zasobów gminy, jednak w żadnej gminie na terenie skontrolowanych powiatów oraz w żadnym powiecie nie prowadzono mieszkań chronionych, za wyjątkiem WCPR w Warszawie, które przydzieliło mieszkanie chronione jednej rodzinie.

(str. 31)

10. W niewystarczającym stopniu funkcjonują w praktyce nowe zapisy ustawy o systemie oświaty²³ dotyczące zatrudnienia asystentów nauczyciela dziecka cudzoziemskiego oraz zajęć wyrównawczych i dodatkowej nauki języka polskiego dla cudzoziemców. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki, mają prawo do dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego. Dodatkową naukę języka polskiego dla tych osób organizuje organ prowadzący szkołę. Osoby te mają prawo do pomocy udzielanej przez osobę władającą językiem kraju pochodzenia, zatrudnioną w charakterze pomocy nauczyciela przez dyrektora szkoły. Pomocy tej udziela się nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy. Osoby te mogą również korzystać z dodatkowych zajęć wyrównawczych w zakresie przedmiotów nauczania organizowanych przez organ prowadzący szkołę, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy²⁴. Szkoły do których uczęszczały dzieci uchodźców realizujących IPI w jednostkach objętych kontrolą, praktycznie nie organizowały pomocy dla ucznia cudzoziemskiego, w formach przewidywanych w ustawie o systemie oświaty²⁵. Tylko w pięciu szkołach w Białymstoku oraz w jednej szkole w Lublinie zatrudniono asystentów nauczycieli dzieci cudzoziemskich. Dodatkowa nauka języka polskiego była zorganizowana na terenie trzech z jedenastu jednostek terytorialnych objętych kontrolą, a dodatkowe godziny wyrównawcze w jednym. Brak tych działań szkoły i organy prowadzące szkół tłumaczyły tym, że nie było potrzeby zatrudniania asystentów nauczycieli, organizowania zajęć wyrównawczych lub dodatkowej nauki języka polskiego ponieważ dzieci dobrze adaptowały się w środowisku i łatwo przyswajały język polski. Tymczasem pracownicy ośrodków pomocy rodzinie, stowarzyszeń udzielających pomocy uchodźcom oraz sami uchodźcy zwracali uwagę na potrzebę zatrudniania asystentów nauczycieli dzieci cudzoziemskich oraz organizowania zajęć wyrównawczych, wskazując na doświadczane przez dzieci cudzoziemskie problemy w szkole spowodowane, między innymi, słabą znajomością języka polskiego.

(str. 34)

11. Jednoznaczna ocena skuteczności pomocy świadczonej uchodźcom, z punktu widzenia ich zintegrowania ze społeczeństwem oraz samodzielnego funkcjonowania w realiach naszego kraju jest trudna. Wynika to z faktu, że uregulowania prawne nie przewidują monitorowania sytuacji cudzoziemców po zakończeniu realizacji indywidualnego programu integracji oraz gromadzenia

²³ Art. 94a ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 j.t. ze zm.).

²⁴ Art. 94a ust. 4 a–c ww. ustawy.

²⁵ W ramach kontroli NIK zasięgnięto informacji w czterech powiatach oraz pięciu miastach i jednej gminie w których szkołach podstawowych i gimnazjach na zajęcia uczęszczały dzieci cudzoziemców realizujących IPI.

informacji o efektach działań integracyjnych, chociażby z uwzględnieniem obszarów oceny postępów w procesie integracji wymienionych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, tj. edukacji językowej, funkcjonowania zawodowego i funkcjonowania społecznego.

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują na niewystarczające efekty procesu integracji. Działania podejmowane w obszarze integracji językowej uchodźców nie zapewniają im możliwości opanowania języka polskiego w stopniu umożliwiającym funkcjonowanie w środowisku lokalnym oraz na rynku pracy. Uchodźcom trudno jest znaleźć stałą pracę, a ich znaczna część musi korzystać z pomocy społecznej. Problemem jest również znalezienie stałego miejsca zamieszkania. Na powyższe nakłada się często, jak wynika z wypełnionych ankiet cudzoziemców, niechętna do uchodźców postawa ze strony części społeczeństwa.

Na niewystarczającą skuteczność działań na rzecz integracji uchodźców wskazują również wyniki kwartalnych ocen postępów cudzoziemców w procesie integracji, dokonywanych przez pracowników socjalnych w trakcie realizacji indywidualnych programów integracji. W ocenach tych wskazywano m.in. na następujące problemy: w większości przypadków sytuacja mieszkaniowa rodzin nie uległa zmianie (nadal zamieszkują w wynajmowanych lokalach bez możliwości zameldowania się), uchodźcy nawet jeżeli byli zarejestrowani w urzędach pracy nie otrzymywali propozycji pracy, jeżeli pracowali, to na ogół dorywczo, przy pracach budowlanych lub sezonowych, a część rodzin, nie posiadając stałego źródła dochodów, korzystała z pomocy społecznej. Na podobne problemy wskazywali również uchodźcy ankietowani przez NIK.

Niektórzy z uchodźców ankietowanych przez NIK wskazali na możliwości poprawy procesu integracji, zwracając uwagę m.in. na takie elementy jak: wydłużenie czasu trwania IPI, pomoc w szkołach dla dzieci uchodźców, bardziej intensywną naukę języka polskiego, zapewnienie warunków mieszkaniowych.

(str. 35)

12. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie zrealizował ośmiu z 12 rekomendacji określonych w dokumencie Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, przyjętego uchwałą Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r., których był adresatem i których termin wdrożenia określono na koniec 2014 r. NIK zwraca uwagę, że Minister PiPS dopiero w grudniu 2014 r., tj. po 15 miesiącach od opracowania pierwszego projektu, w czasie których przeprowadzono uzgodnienia międzyresortowe i z partnerami społecznymi, przekazał do Rady Ministrów dokument implementacyjny do *Polityki Migracyjnej Polski...* pn. *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*. Od stycznia 2015 dokument ten jest przedmiotem prac Zespołu do spraw Migracji, który jest organem pomocniczym Rady Ministrów²⁶. Wdrożenie dziewięciu rekomendacji zawartych w *Polityce Migracyjnej Polski...*, istotnych z punktu widzenia poprawy funkcjonowania systemu pomocy dla uchodźców, wymaga wprowadzenia zmian w ustawie o pomocy społecznej. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej do zakończenia kontroli nie podjęło nawet inicjatywy legislacyjnej na rzecz zmian w ustawie o pomocy społecznej umożliwiających wprowadzenie tych rekomendacji, co stawia pod znakiem zapytania możliwość szybkiego wprowadzenia w życie zaproponowanych rozwiązań.

²⁶ Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Sytuacja ekonomiczna w Polsce, trudności w znalezieniu pracy i mieszkania oraz wysokie koszty utrzymania w stosunku do płac powodują, że Polska nie jest atrakcyjnym krajem do osiedlenia się dla uchodźców. Świadczyć o tym może wysoki odsetek uchodźców, którzy opuścili terytorium Polski nielegalnie po złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy, jak również wyjechali legalnie w trakcie realizacji indywidualnych programów integracyjnych i po ich ukończeniu. Polska przez zdecydowaną większość uchodźców traktowana jest jako kraj tranzytowy, gdzie złożenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy umożliwia dalszą emigrację do innych krajów strefy Schengen.

Sytuację dodatkowo pogarsza fakt, że jak dotychczas Rada Ministrów nie przyjęła dokumentu pn. *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*, który jest aktem implementacyjnym do dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, przyjętego uchwałą Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. W ocenie NIK *Polska polityka integracji cudzoziemców...* powinna stanowić podstawę dla tworzenia systemu integracji uchodźców i pokazywać, krok po kroku, jak należy zorganizować opiekę nad osobami, które uzyskały w Polsce status uchodźcy – począwszy od ośrodka dla uchodźców, poprzez ośrodki pomocy społecznej, po opiekę już po zakończeniu indywidualnego programu integracji. Warto przypomnieć, że potrzeba stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce była już w styczniu 2005 r. podnoszona przez Komitet Europejski Rady Ministrów²⁷, co jednak nie zaowocowało wypracowaniem spójnych rozwiązań w tym zakresie.

Istotnym problemem w procesie integracji jest fakt, że systemy preintegracji i integracji uchodźców funkcjonują w oderwaniu od siebie. Wynika to z odrębnych regulacji ustawowych dotyczących udzielania pomocy w okresie ubiegania się o status uchodźcy (ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony) oraz pomocy po uzyskaniu przez nich statusu uchodźcy (ustawa o pomocy społecznej) oraz braku powiązania między nimi w zakresie działań integracyjnych na rzecz cudzoziemców. Celem procesu integracji powinno być doprowadzenie do możliwości samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w kraju przyjmującym, w tym na rynku pracy, oraz uniezależnienie od świadczeń pomocy społecznej. Tymczasem, w opinii NIK, realizacja programów integracyjnych dla uchodźców przez służby pomocy społecznej, może sprzyjać ich szybkiemu wchodzeniu w rolę beneficjentów pomocy społecznej, na co wskazuje bardzo wysoki odsetek uchodźców korzystających z pomocy społecznej po zakończeniu programów integracji.

Zdaniem NIK, konieczne jest rozszerzenie i zacieśnienie współpracy Urzędu ds. Cudzoziemców oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w celu zapewnienia odpowiedniej organizacji i skuteczności procesu integracji, m.in. poprzez:

- stworzenie spójnego systemu nauki języka polskiego dla uchodźców, jako nieodłącznego elementu procesu integracji, z zapewnieniem finansowania gwarantującego ciągłość i odpowiednią intensywność działań oraz mechanizmów motywujących cudzoziemców do nauki;
- wprowadzenie rozwiązań umożliwiających znalezienie uchodźcom trwałego miejsca zamieszkania, ze szczególnym uwzględnieniem tych regionów Polski, w których mają lepsze

²⁷ Dokument *Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, przyjęty w dniu 11 stycznia 2005 r. przez Komitet Europejski Rady Ministrów.

szanse na zdobycie zatrudnienia;

- działania na rzecz skutecznej aktywizacji zawodowej uchodźców m.in. poprzez zapewnienie uzyskania kwalifikacji przydatnych na rynku pracy, wprowadzenie programów aktywizacji zawodowej dedykowanych tej grupie osób oraz systemu zachęt dla pracodawców;
- zapewnienie monitorowania sytuacji cudzoziemców po zakończeniu realizacji indywidualnych programów integracji w celu regularnej oceny efektów procesu integracji, umożliwiającej lepsze zrozumienie potrzeb cudzoziemców oraz napotykanym przez nich problemów oraz właściwe ukierunkowanie działań integracyjnych.

Wiele ramowych rozwiązań w powyższym zakresie zostało uwzględnionych w projekcie dokumentu *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*, którego wdrażanie, zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Ministra PiPS, ma się rozpocząć w 2016 r. Zdaniem NIK, w kontekście aktualnej sytuacji międzynarodowej, działania te powinny ulec przyspieszeniu, szczególnie że praktyczne wdrożenie przedstawionych w dokumencie rozwiązań może okazać się trudne, z uwagi na niepowiązanie hasłowo określonych kierunków działań z budżetem oraz niewyznaczenie podmiotów odpowiedzialnych.

Ponadto, zdaniem NIK, Minister Pracy i Polityki Społecznej powinien pilnie podjąć inicjatywę legislacyjną dotyczącą zmian ustawy o pomocy społecznej, pozwalających na wdrożenie rekomendacji zawartych w planie wdrażania dla dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*.

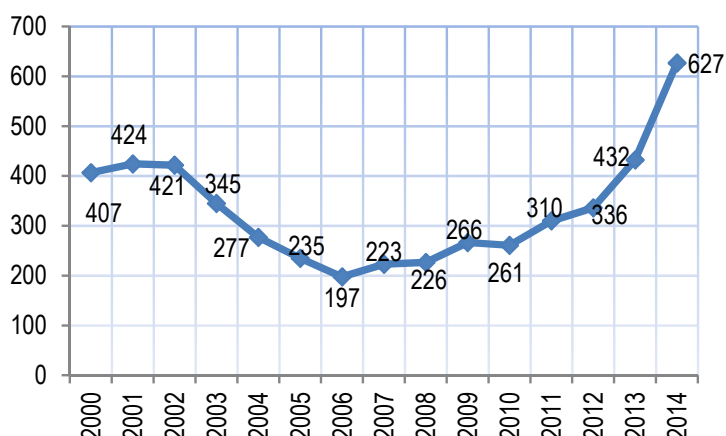
Szef Urzędu ds. Cudzoziemców powinien podjąć działania na rzecz wyeliminowania znacznych i nieuzasadnionych opóźnień w wydawaniu decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy oraz zaświadczeń umożliwiających podjęcie zatrudnienia.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

W UE rośnie liczba osób starających się o przyznanie statusu uchodźcy. W 2008 r. w 27 krajach UE złożono 226,3 tys. takich wniosków, a w 2014 r. liczba ta wynosiła już 627 tys. Krajami cieszącymi się największą popularnością wśród uchodźców w 2014 r. były Niemcy (203 tys. wniosków) i Francja (64 tys. wniosków). Najmniejszą popularnością w 2014 r. cieszyły się takie kraje, jak Estonia (155 wniosków), Słowacja (330 wniosków), czy Łotwa (375 wniosków). W Polsce w tym czasie złożono ponad 8 tys. wniosków.

Wykres nr 2

Liczba uchodźców starających się o azyl w UE (w tys.)



Źródło: Eurostat.

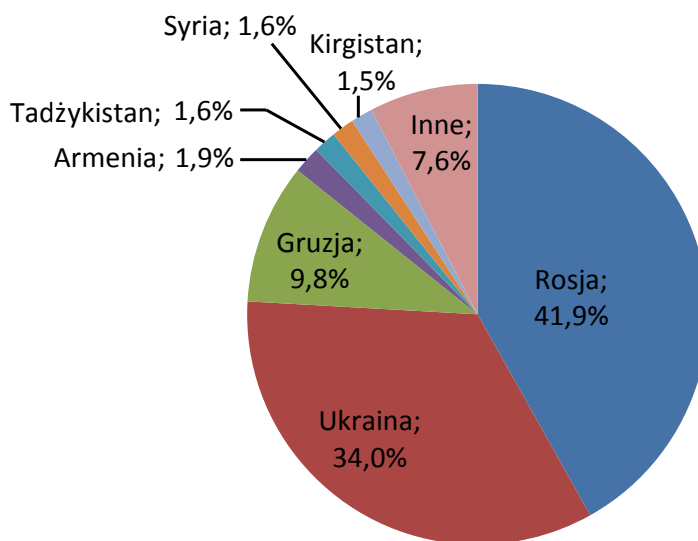
Zadania w zakresie udzielania pomocy dla osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce zostały powierzone Szefowi Urzędu ds. Cudzoziemców. Obejmują one rozpatrywanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy, zapewnienie schronienia i wyżywienia w ośrodkach dla uchodźców, wypłatę świadczeń pieniężnych dla osób zakwaterowanych w ośrodkach i zamieszkałych poza ośrodkami. Cudzoziemiec, który ubiega się o status uchodźcy w Polsce, w trakcie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podczas kontroli granicznej, składa wniosek do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców za pośrednictwem Komendanta Oddziału Straży Granicznej, natomiast w czasie pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców za pośrednictwem Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej w Warszawie.

W latach 2012–2014 r. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydał ogółem 37.889 decyzji (w 2012 r. – 10.578, w 2013 r. – 19.026, w 2014 r. – 8.285). Decyzji pozytywnych o nadaniu statusu uchodźcy (wszystkie rodzaje ochrony) wydano 2010 (w 2012 r. – 519, w 2013 r. – 759, w 2014 – 732), tj. pozytywnie wnioski 5,3% osób. W powyższym okresie Szef Urzędu wydał 557 decyzji o nadaniu statusu uchodźcy (w 2012 r. – 87, w 2013 r. – 208, w 2014 r. – 262), tj. 27,3% wydanych pozytywnych decyzji, 456 decyzji o nadaniu ochrony uzupełniającej (w 2012 r. – 140, w 2013 r. – 146, w 2014 r. – 170), tj. 22,2% pozytywnych decyzji oraz 997 decyzji o wydaniu zgody na pobyt tolerowany (w 2012 r. – 292, w 2013 r. – 405, w 2014 r. – 300), tj. 49,6% pozytywnych decyzji.

Największą grupę osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce stanowili w 2012 r. obywatele Federacji Rosyjskiej, głównie narodowości czeczeńskiej (6.084 osoby), obywatele Gruzji (3.234 osoby), Armenii (413 osób), w 2013 obywatele: Federacji Rosyjskiej (12.173 osoby), Gruzji 1.212 osób, Syrii 252 osoby, a w 2014 obywatele Federacji Rosyjskiej (2.772 osoby), Ukrainy (2.253 osoby) oraz Gruzji (652 osoby).

Wykres nr 3

Udział grup narodowościowych wśród uchodźców w Polsce (w %)



Źródło: UDSC.

W okresie oczekiwania na rozpatrzenie wniosku cudzoziemiec otrzymuje schronienie w ośrodku dla uchodźców lub pomocy pieniężnej na wynajęcie mieszkania. W roku 2012 funkcjonowało 12 ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy (cztery własne Urzędu i osiem najmowanych), a w latach 2013–2014 (I półrocze) – 13 ośrodków (cztery własne i dziewięć najmowanych). Dwa z tych ośrodków pełnią rolę recepcyjną (ośrodek w Dębaku – dla cudzoziemców przekazywanych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r.²⁸ ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego oraz ośrodek w Białej Podlaskiej dla pozostałych cudzoziemców), natomiast pozostałe są ośrodkami pobytowymi. Pobyt w ośrodku recepcyjnym trwa zwykle od kilku dni do kilku tygodni i ma m.in. na celu objęcie uchodźcy niezbędnymi badaniami w ramach tzw. filtra epidemiologicznego, pod kątem wykrywania i zapobiegania chorobom zakaźnym. W latach 2012–2014 r. (I półrocze) liczba cudzoziemców przechodzących procedurę uchodźczą wynosiła dla osób przebywających w ośrodkach 4.964, z tego w ośrodkach recepcyjnych – 798 osób, a w ośrodkach pobytowych – 4.166 osób. Natomiast liczba cudzoziemców przechodzących procedurę uchodźczą, przebywających poza ośrodkami wynosiła w tym samym okresie 4.167 osób.

Art. 106 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony stanowi, że cudzoziemcom masowo przybywającym do Rzeczypospolitej Polskiej, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny, z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, można udzielić ochrony czasowej. Cudzoziemcowi korzystającemu z ochrony czasowej Szef Urzędu ds. Cudzoziemców zapewnia opiekę medyczną oraz przyznaje pomoc w postaci zakwaterowania i wyżywienia (art. 112 ust. 1). Zadania w tym zakresie zostały określone w procedurze operacyjnej SPO-10 - *Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, będącej częścią Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz ujęte w Planie działania resortu spraw wewnętrznych w zakresie organizacji przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców/uchodźców

²⁸ Dz.U.UE L50 z dnia 18 lutego 2003 r., s.1.

z Ukrainy, który został zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 31 marca 2014 r. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców przeprowadził weryfikację potencjalnych obiektów mogących służyć jako ośrodki dla cudzoziemców, w przypadku masowego napływu uchodźców. W bazie Urzędu znajdowały się dane ponad 170 obiektów, w które umożliwiają zakwaterowanie około 28 tysięcy osób. Ponadto dokonano analizy możliwości uruchomienia tymczasowego obozowiska na terenie lotniska w Białej-Podlaskiej z której wynika, że istnieje możliwość zorganizowania obozowiska dla kilku tysięcy osób, wyposażonego w kontenery lub namioty wojskowe.

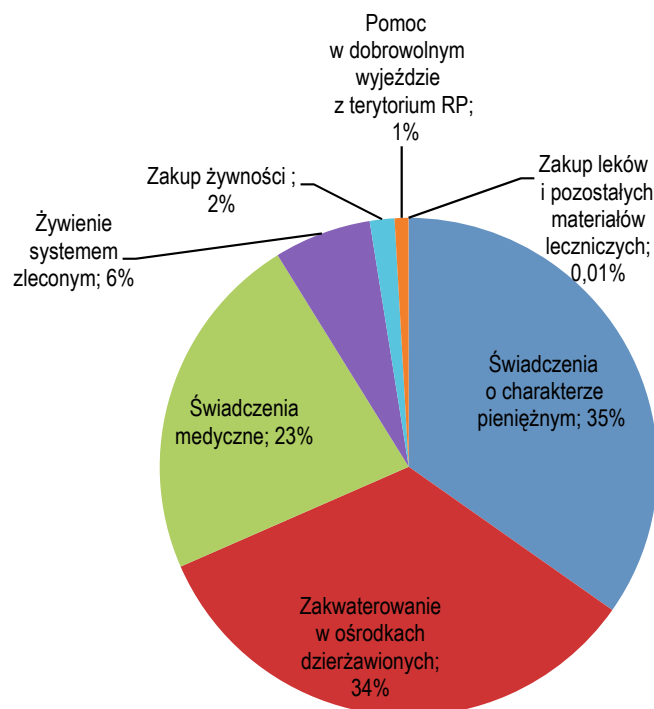
Osobie oczekującej na przyznanie statusu uchodźcy przysługuje pomoc socjalna oraz opieka medyczna. Pomoc socjalna, oprócz zapewnienia schronienia i wyżywienia lub jego ekwiwalentu pieniężnego, obejmuje również wypłatę świadczeń dla osób zamieszkałych w ośrodkach (kieszonkowego, pomocy pieniężnej na zakup środków czystości i odzieży). Cudzoziemcom otrzymującym pomoc socjalną w postaci świadczenia pieniężnego przysługuje również pomoc w formie nauki języka polskiego, pomocy dydaktycznej dla dzieci korzystających z nauki i opieki oraz pokrycie, w miarę możliwości, kosztów zajęć pozalekcyjnych i rekreacyjno-sportowych dzieci. Dzieci uchodźców objęte są obowiązkiem szkolnym i przysługuje im w szkole pomoc m.in. w postaci dodatkowych zajęć wyrównawczych, dodatkowej nauki języka polskiego oraz pomoc asystenta nauczyciela dziecka cudzoziemskiego.

W grudniu 2012 r. z pomocy socjalnej korzystało 2.932 cudzoziemców (w odniesieniu do 1.395 osób pomoc realizowana była poprzez umieszczenie w ośrodku dla cudzoziemców, dla 1.537 osób pomoc realizowana była w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP). W grudniu 2013 r. pomocą objęto 3.639 osób (2.110 osób umieszczono w ośrodkach dla cudzoziemców, 1.529 osób otrzymywało świadczenie pieniężne na utrzymanie we własnym zakresie). W czerwcu 2014 r. pomocą objęto 3.275 osób (1.756 osób umieszczono w ośrodkach dla cudzoziemców, a 1.519 osób otrzymywało świadczenie pieniężne na utrzymanie we własnym zakresie).

W latach 2012–2014 wysokość środków na poszczególne rodzaje świadczeń wydatkowanych przez Urząd ds. Cudzoziemców na utrzymanie cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy systematycznie rosła. W 2012 r. wyniosła 33,7 mln zł, w 2013 r. – 40,4 mln zł, a w 2014 r. – 45,4 mln zł. W strukturze zrealizowanych wydatków największą część stanowią świadczenia pieniężne i zapewnienie schronienia w ośrodkach dla uchodźców oraz opieka medyczna.

Wykres nr 4

Struktura wydatków na pomoc socjalną dla uchodźców



Źródło: UDSC.

Cudzoziemcowi, który uzyskał w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, udziela się, w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy, pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji. Obejmuje ona świadczenia pieniężne w wysokości od 531 zł do 1260 zł miesięcznie na osobę przeznaczone na utrzymanie, w tym mieszkanie oraz na pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego. W tym okresie za uchodźcę opłacane są również składki na ubezpieczenie zdrowotne. Ponadto przepisy zapewniają uchodźcy wsparcie pracownika socjalnego, poradnictwo specjalistyczne, w tym prawne, psychologiczne i rodzinne oraz pomoc w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi.

Pomoc dla cudzoziemca jest realizowana w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem, który ma określać wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny, oraz zobowiązania.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

Pomoc dla uchodźców w Polsce jest realizowana w dwóch etapach:

- etap preintegracji – faza przygotowująca cudzoziemca do późniejszej integracji; jest to okres od momentu złożenia przez uchodźcę wniosku o nadanie statusu uchodźcy do wydania decyzji; za jego realizację odpowiada Urząd do Spraw Cudzoziemców;
- etap integracji – podczas którego osoby, które uzyskały status uchodźcy, we współpracy ze służbami pomocy społecznej, przez okres 12 miesięcy mogą realizować indywidualny program integracji; za jego realizację odpowiada Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

3.2.1. Pomoc dla cudzoziemców na etapie preintegracji

3.2.1.1. Postępowania o przyznanie statusu uchodźcy

1. W latach 2012–2014 do Urzędu do Spraw Cudzoziemców, wpłynęło 14.597 wniosków o nadanie statusu uchodźcy, obejmujących 32.622 cudzoziemców. Szef Urzędu wydał ogółem decyzje dotyczące 37.889 osób, z tego decyzji pozytywnych wydano 2010 (wszystkie rodzaje ochrony), w tym: 557 osobom nadano status uchodźcy, 456 osobom wydano decyzje o nadaniu ochrony uzupełniającej, a 997 osobom wydano zgodę na pobyt tolerowany, 5.351 osobom odmówiono nadania statusu uchodźcy, a wobec 30.528 osób umorzono postępowanie.

Urząd ds. Cudzoziemców powinien wydać decyzję w ciągu sześciu miesięcy od złożenia przez cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy (I instancja), jednak niejednokrotnie czas ten przedłuża się do roku, dwóch lat, a czasem nawet dłużej. Cudzoziemcowi przysługuje prawo do wniesienia odwołania do Rady ds. Uchodźców, a następnie do złożenia skargi do Sądu Administracyjnego. Cudzoziemcy czasem całymi latami czekają na ostateczną decyzję w swojej sprawie – żyją w tym czasie w zawieszeniu i w niepewności, czy otrzymają ostatecznie decyzję o nadaniu statusu uchodźcy. W latach 2012–2014 (do końca października) na 14.020 wniosków złożonych w I instancji, w okresie do sześciu miesięcy rozpatrzono 8.087 wniosków (tj. 58%). Pozostałe 5.933 wnioski zostały rozpatrzone z naruszeniem sześciomiesięcznego terminu, określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

W okresie objętym kontrolą 3.844 cudzoziemców złożyło odwołania od decyzji Szefa Urzędu do organu II instancji, tj. Rady do Spraw Uchodźców. W okresie tym Rada rozpatrzyła 3.948 odwołań. W wyniku prowadzonych postępowań Rada utrzymała w mocy 3.214 decyzji tj. 81%, umorzono postępowania w 372 przypadkach, 208 decyzji uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia.

W objętej szczegółowymi badaniami próbie 30 decyzji odnotowano dziewięć przypadków prowadzenia postępowania z naruszeniem terminu sześciu miesięcy, mimo braku przesłanek do wydłużenia terminu rozpatrzenia wniosku takich jak oczekiwanie na informacje od innych organów w celu zweryfikowanie sytuacji cudzoziemca w państwie pochodzenia. W zbadanych sprawach opóźnienia w skrajnych przypadkach wynosiły od 300 do 836 dni.

Opinia Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

Jednym z głównych problemów zgłaszanych przez cudzoziemców jest przewlekłość postępowania o nadanie statusu uchodźcy – organ I instancji (Urząd ds. Cudzoziemców) powinien wydać decyzję w ciągu sześciu miesięcy od złożenia przez cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy, jednak niejednokrotnie czas ten przedłuża się do roku, dwóch lat, a czasem nawet dłużej. Cudzoziemcowi przysługuje prawo do odwołania do Rady ds. Uchodźców, a następnie do złożenia skargi do Sądu Administracyjnego. Postępowanie przed sądami trwa wiele miesięcy, a nawet lat. Cudzoziemcy czasem całymi latami czekają na ostateczną decyzję w swojej sprawie – całymi latami żyją w zawieszeniu i w niepewności, czy otrzymają ostatecznie ochronę międzynarodową w Polsce, co bardzo negatywnie odbija się na ich stanie psychofizycznym, wpędza ich w wyuczoną bezradność – wszystko to bardzo negatywnie wpływa na ich potencjał integracyjny.

Ponadto nie we wszystkich przypadkach UDSC zapewnił uchodźcom możliwość pełnego i czynnego udziału w prowadzonych postępowaniach. Zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁹ organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej k.p.a.

stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji skorzystać z przysługującego im prawa wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 kpa). Tymczasem w sześciu z 30 zbadanych szczegółowo spraw, UDSC nie poinformował strony o tej możliwości. Zasadą przyjętą w UDSC, wynikającą ze standardów jakości ustalonych w porozumieniu z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) jest, że cudzoziemcy są informowani o swoich uprawnieniach w tym zakresie podczas przesłuchania. Ponadto w sytuacji, gdy po przesłuchaniu w sprawie pojawiają się nowe dowody, cudzoziemiec otrzymuje pismo informacyjne z określeniem terminu, do którego może nastąpić zapoznanie się z aktami sprawy oraz zgłoszenie ewentualnych uwag. Powyższa praktyka nie była jednak stosowana np. w sprawach zakończonych decyzją o nadaniu statusu uchodźcy. Wskazać jednak należy, że niepoinformowanie uchodźcy o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, uniemożliwia mu na tym etapie odniesienie się do zgromadzonego materiału dowodowego³⁰.

2. Świadczenia pieniężne wypłacane były na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy³¹. Dla osób ubiegających się o status uchodźcy wysokość jednorazowej pomocy pieniężnej na zakup odzieży i obuwia wynosi 140 zł. Stała pomoc pieniężna na zakup środków higieny osobistej wynosi 20 zł na miesiąc. Wysokość kieszonkowego wynosi 50 zł na miesiąc, a ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie wynosi 9 zł za dzień. Natomiast cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy przebywającym poza ośrodkami przysługuje świadczenie pieniężne w wysokości 25 zł na dzień. Jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium RP wraz z małżonkiem lub małoletnim członkiem rodziny, wysokość świadczenia pieniężnego na każdą osobę wynosi przy dwóch osobach – po 20 zł, przy trzech – po 15 zł, przy czterech i więcej – po 12,50 zł na dzień. Z pomocy socjalnej korzystało 2.932 cudzoziemców w 2012 r., 3.639 w 2013 r. oraz 3.275 w I połowie 2014 r., w tym pomoc realizowana poprzez umieszczenie w ośrodku dla cudzoziemców dotyczyła odpowiednio: 1.395, 2.110 i 1.756 osób.

Świadczenia rzeczowe dla uchodźców w innych krajach

Świadczenia rzeczowe dla osób ubiegających się o status uchodźcy są zróżnicowane. We wszystkich krajach z wyłączeniem Hiszpanii cudzoziemiec może liczyć na zakwaterowanie. Najczęściej cudzoziemcy mogą liczyć także na wyżywienie, środki higieny osobistej, opiekę zdrowotną oraz ubrania oraz obuwie. W niektórych krajach, takich jak Polska, Włochy, czy też Węgry, dzieci mają dostęp do edukacji.

Źródło: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Polityka wyboru i lokalizacji ośrodków dla uchodźców.

Świadczenia pieniężne były wypłacane terminowo i w odpowiedniej wysokości, za wyjątkiem ośrodka w Białej Podlaskiej w którym stwierdzono naruszenie przepisów § 4 ust. 1, § 3 ust. 1 i 2 w zw. z § 10 oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia ww. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

- **W ośrodku w Białej Podlaskiej** stwierdzono niezrealizowanie wypłaty proporcjonalnego świadczenia na zakup środków higieny osobistej za niepełny miesiąc, w którym cudzoziemiec przybył do Ośrodka (w 15 przypadkach z 30 objętych kontrolą), nieterminową wypłatę świadczenia na zakup środków higieny osobistej (w sześciu przypadkach),

³⁰ Organy administracji publicznej mogą odstąpić od tej zasady tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 kpa).

³¹ Dz. U. Nr 261, poz. 1564

wypłatę jednorazowej pomocy pieniężnej na zakup odzieży i obuwia ze zwłoką, wynoszącą w skrajnym przypadku 37 dni. Ponadto stwierdzono, że cudzoziemcom wydawano środki higieny osobistej w formie rzeczowej pomimo, iż przepisy powyższego rozporządzenia nie przewidują tej formy ekwiwalentnego świadczenia rzeczowego, a wyłącznie świadczenie pieniężne.

Uchodźcy o pomocy finansowej oraz o warunkach panujących w ośrodkach dla uchodźców

W przeprowadzonej przez NIK anonimowej ankiecie wśród cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy wskazywali oni głównie, że wysokość świadczeń pieniężnych jest za niska – w szczególności 25 zł dziennie dla cudzoziemców mieszkających poza ośrodkami, wysokość ekwiwalentu w zamian za wyżywienie w wysokości 9 zł miesięcznie, jak również wysokość jednorazowej zapomogi na zakup odzieży i obuwia – 140 zł oraz wypłacanego co miesiąc kieszonkowego w wysokości 50 zł dla cudzoziemców zakwaterowanych w ośrodkach. Ponadto cudzoziemcy zwracali uwagę na brak urozmaicenia w serwowanych posiłkach oraz niesmaczne posiłki, jak również ich zbyt małe porcje, brak suszarni odzieży lub ich ograniczoną dostępność, niewystarczającą liczbę toalet, niewystarczający dostęp do internetu, niewystarczający dostęp do porad prawnych w ośrodku, problemy z dostępnością usług stomatologicznych, brak możliwości korzystania w ośrodku z usług rehabilitacyjnych przez osobę poruszającą się na wózku inwalidzkim oraz niewystarczające ogrzewanie pomieszczeń zimą, wspólne dla wszystkich wyposażenie kuchni (garnków, talerzy i sztućców), brak telewizora w pokojach.

3.2.1.2. Warunki bytowe w ośrodkach dla uchodźców

Według stanu 30 czerwca 2014 r. Urząd do Spraw Cudzoziemców prowadził cztery ośrodki własne oraz osiem najmowanych od podmiotów zewnętrznych. Do pracy w ośrodkach najmowanych Szef Urzędu skierował 17 pracowników Urzędu (po dwie osoby na ośrodek, w jednym przypadku trzy osoby). Do zakresu obowiązków tych osób należało: bezpośrednia praca z zakwaterowanymi cudzoziemcami oraz z osobami przebywającymi poza ośrodkiem w zakresie asysty oraz udzielania informacji w sprawach dotyczących procedury uchodźczej; współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz administracją państwową; sprawowanie bieżącej kontroli nad realizacją umów na zakwaterowanie i wyżywienie. Dwa z tych ośrodków pełnią rolę recepcyjno-pobytową, natomiast pozostałe są ośrodkami pobytowymi. W tym okresie w ośrodkach tych przebywało 4.964 osób, z tego 798 w ośrodkach recepcyjnych i 4.166 w ośrodkach pobytowych. Liczba cudzoziemców przechodzących procedurę uchodźczą poza ośrodkami wynosiła w tym okresie 4.167 osób.

W objętych kontrolą 10 ośrodkach dla uchodźców zapewniono dobre warunki bytowe. Budynki ośrodków stanowiły najczęściej najmowane budynki hotelowe, a w przypadku ośrodków własnych – przejęte budynki jednostek wojskowych, spełniające wymogi ochrony przeciwpożarowej i ochrony sanitarnej. W pięciu ośrodkach mieszkania nie posiadały indywidualnych łazienek. Ośrodki zwykle posiadały własną kuchnię i stołówkę lub zapewniły wyżywienie dostarczane przez firmy cateringowe. Wszystkie ośrodki posiadały wyodrębnione punkty medyczne oraz izolatki. Otoczenie budynków było uporządkowane, posiadały boiska i place zabaw.

Zdjęcie nr 2



Źródło: NIK.

Dla wszystkich ośrodków najmowanych wymagane warunki zakwaterowania i wyposażenia były określone w dokumentacji przetargowej³². Stanowiły one jednolite warunki stawiane wszystkim podmiotom zgłaszającym się do postępowania i zostały zagwarantowane w aktualnie obowiązujących umowach. Ośrodki własne nie posiadały wystandaryzowanych warunków dotyczących zakwaterowania i wyżywienia cudzoziemców przyjętych w formie odrębnego dokumentu. Jak wyjaśnił Szef Urzędu ds. Cudzoziemców specyfikacja warunków dla ośrodków najmowanych była wyznacznikiem warunków pobytu także w tych ośrodkach.

W okresie objętym kontrolą liczba osób zakwaterowanych w skontrolowanych ośrodkach dla uchodźców nie przekraczała maksymalnej dopuszczalnej liczby osób zakwaterowanych, potwierdzonych w opiniach Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej. Wykorzystanie miejsc w ośrodkach w latach 2012–2014 wynosiło średnio 66%.

Metraże mieszkań nie przekraczały dopuszczalnych norm zagęszczeń pomieszczeń mieszkalnych³³. Powierzchnia mieszkalna w stosunku do zakwaterowanych osób była wyższa od powierzchni minimalnej, określonej dla pokoi jedno i dwuosobowych na 6 m², a dla pokoi większych niż dwuosobowe dodatkowo po 2 m² na każdą następną osobę. W pięciu ośrodkach poszczególne mieszkania nie były wyposażone w łazienki. Liczba wspólnych łazienek i toalet w tych ośrodkach odpowiadała wymogom normatywnym³⁴.

³² „Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia na zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP” zatwierdzona przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w dniu 22 października 2012 r.

³³ Określonych w załączniku nr 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169, ze zm.).

³⁴ Budynki zamieszkania zbiorowego powinny być wyposażone na każdej kondygnacji w umywalnie i ustępy przeznaczone do wspólnego użytku, co najmniej w: jedną miskę ustępową dla 10 kobiet, jedną miskę ustępową i jeden pisuar dla 20 mężczyzn, jedno urządzenie natryskowe dla 15 osób, jedną umywalkę dla pięciu osób. (§ 82 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).

Zdjęcia nr 3 i 4

Pokoje mieszkalne w ośrodkach dla uchodźców (z lewej strony ośrodek w Białymstoku, z prawej ośrodek w Lininie)



Źródło: NIK.

Uchodźcy w UE: normy powierzchni w ośrodkach dla uchodźców

W części krajów istnieją normy dotyczące ilości metrów kwadratowych na osobę w ośrodkach dla uchodźców. W Republice Czech norma wynosi 5 m², w Niemczech w zależności od kraju związkowego od 4,5 m² do 7 m², we Francji minimum 7 m², a w Szwecji norma ta wynosi od 12 do 15 m².

Źródło: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Polityka wyboru i lokalizacji ośrodków dla uchodźców.

Na zlecenie NIK w ośrodkach dla uchodźców zostały przeprowadzone kontrole przez Powiatowe Inspektoraty Sanitarne i Inspektoraty Sanitarne MSW w zakresie przestrzegania higieny żywności i zasad HACCP oraz pod względem przestrzegania terminów przydatności produktów żywnościowych do spożycia, skróconej dekadowej oceny jadalności, norm zakwaterowania i norm sanitarnych. Kontrole wykazały, że generalnie stan sanitarny w ośrodkach dla uchodźców był zgodny z wymogami. W czterech z 10 objętych kontrolą ośrodków stwierdzono uchybienia w zakresie stanu technicznego budynków (ubytki glazury i terakoty, odpryski tynku na ścianach i sufitach, odpryski farby na parapetach, uszkodzenia drzwi oraz brak osłon w lampach w ciągach komunikacyjnych (ośrodek w Lublinie), znacznego stopnia wyeksploatowania użytkowanych przez mieszkańców ośrodka pomieszczeń sanitarnych (ośrodek w Dębaku). Ponadto stwierdzono podawanie w posiłkach zbyt małej ilości warzyw i owoców oraz zbyt dużej ilości dżemów, serów topionych i wędlin (ośrodek w Lublinie), niezgodnej z zalecanym spożyciem dla określonej grupy wiekowej zawartości żelaza, wapnia i witaminy C w podawanych posiłkach (ośrodek w Białymstoku). Budynki ośrodków dla uchodźców, zarówno własne, jak i najmowane, posiadały aktualne przeglądy techniczne roczne i pięcioletnie³⁵. Wszystkie budynki posiadały aktualne, pozytywne opinie Państwowej Straży Pożarnej w zakresie spełniania wymogów ochrony przeciwpożarowej oraz posiadały dokumentację o wpisie do rejestru zakładów podlegających urzędowi kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Stan otoczenia ośrodków również nie budził zastrzeżeń. Teren ośrodków był trwale wygradzony, urządzone były place zabaw dla dzieci, wyposażone w piaskownice oraz w co najmniej cztery urządzenia służące do zabawy. Wytyczone były place przeznaczone na boisko lub teren rekreacyjny

³⁵ Określone w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

o powierzchni co najmniej 50 m² o równej nawierzchni pokrytej trawą lub utwardzonej (poza ośrodkiem w Białymstoku, w którym stwierdzono ubytki w murawie boisk). Wszystkie urządzenia posiadały certyfikaty bezpieczeństwa i zgodności z Polską Normą lub odpowiednikami europejskimi tej normy. Wyjątkiem były cztery urządzenia na placu zabaw w ośrodku Warszawa Targówek, których termin ważności certyfikatów upłynął przed rozpoczęciem kontroli.

Zdjęcia nr 5 i 6

Place zabaw dla dzieci (z lewej strony ośrodek w Białej Podlaskiej, z prawej w Lininie)



Źródło: NIK.

Wszystkie ośrodki recepcyjne i pobytowe były ośrodkami otwartymi (mieszkańcy ośrodków mieli możliwość swobodnego poruszania się na terenie ośrodków oraz do nich przybywać i je opuszczać w godzinach od 6 do 23). Cudzoziemcy zamieszkujący ośrodki mieli możliwość podtrzymywania zwyczajów, tradycji narodowych i kulturowych oraz wykonywania praktyk religijnych (we wszystkich ośrodkach utworzono salę modlitw). W ośrodkach były udostępnione informacje o podmiotach udzielających bezpłatnej pomocy prawnej w sprawach o nadanie statusu uchodźcy.

Średnioroczne koszty utrzymania w ośrodkach najmowanych były o 5,8 tys. zł wyższe niż w ośrodkach własnych UDSC (w ośrodkach własnych wynosiły 19,3 tys. zł, a w najmowanych 25,1 tys. zł).

- Ośrodek dla uchodźców **Grotniki**, który posiadał warunki do zakwaterowania 120 osób, otrzymywał z UDSC wynagrodzenie z tytułu zakwaterowania cudzoziemców, stosując dzienną stawkę za zakwaterowanie jednej osoby w wysokości: od 50,76 zł w przypadku zakwaterowania do 80 osób i 0,00 zł w przypadku zakwaterowania od 81 osób wzwyż, zgodnie z postanowieniem § 6 ust. 1 pkt 1 umowy. UDSC nie korzystał z możliwości bezpłatnego zakwaterowania 40 osób pomimo próśb przesyłanych przez właściciela Ośrodka.

We wszystkich ośrodkach działały organizacje pozarządowe, które świadczyły bezpłatną pomoc prawną dla osób ubiegających się o status uchodźcy. Wszystkie ośrodki posiadały pomieszczenia przeznaczone na sale zabaw o powierzchni co najmniej 15 m². We wszystkich ośrodkach zapewniono również warunki umożliwiające cudzoziemcom samodzielne przygotowanie posiłków i przechowywanie produktów żywnościowych.

Zdjęcie nr 7

Sala zabaw dla dzieci w ośrodku w Lininie



Źródło: NIK.

3. W latach 2011–2012 Urząd ds. Cudzoziemców przeprowadził badania ankietowe dotyczące satysfakcji cudzoziemców z warunków panujących w ośrodkach (oceniano m. in: warunki kwaterek, jakość opieki medycznej, jakość wydawanych posiłków, opiekę nad dziećmi, integrację z lokalną społecznością, poziom komunikacji między cudzoziemcem a pracownikiem socjalnym). Z badań wynika, że cudzoziemcy zadowoleni byli w szczególności z opieki medycznej. Warunki zakwaterowania zostały przez ankietowanych ocenione na poziomie zadowalającym. Kuchnie, pralnie, łazienki i sanitariaty zostały ogólnie ocenione pozytywnie. Zgłaszane zastrzeżenia dotyczyły wydawanych posiłków (monotonność potraw i niedostosowanie do zwyczajów religijnych). Najlepiej oceniony przez mieszkańców w skali od 1 do 5 (1 – źle, 5 – bardzo dobrze) został ośrodek w Kolonii Horbów – ocena 5, natomiast najgorzej oceniono ośrodek w Grotnikach – ocena 3,1. Ośrodki własne Urzędu oceniono następująco: Biała Podlaska – 4,7, Dębak – 4,2, Linin – 4,2, Czerwony Bór – 4,0.

4. Wszystkim uchodźcom zamieszkującym w ośrodkach została zagwarantowana możliwość składania skarg w języku ojczystym w sprawach funkcjonowania ośrodka i warunków pobytu w nim panujących. W okresie 2012–2014 r. do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wpłynęło 187 skarg, 34 wnioski i 11 skarg wraz z wnioskami. Na ogólną liczbę skarg miała wpływ, w znacznej mierze, aktywność jednego z cudzoziemców i jego pełnomocnika, którzy złożyli w okresie objętym kontrolą 89 skarg i 24 wnioski. Złożone przez cudzoziemców skargi dotyczyły niewłaściwej, zdaniem skarżących, działalności urzędów wojewódzkich oraz bezczynności tych organów podczas prowadzonych postępowań administracyjnych. W skargach dotyczących działalności Urzędu podnoszono zarzuty w stosunku do pracowników Urzędu i ośrodków dla uchodźców, funkcjonowania tych Ośrodków oraz przewlekłości prowadzonych postępowań. Spośród złożonych skarg 84 (45%) przekazano do rozpatrzenia wg właściwości, głównie do wojewodów lub departamentów Urzędu albo do innych organów³⁶. W badanym okresie 73 skargi (39%) zostały uznane za bezzasadne, dziewięć (5%) zostało uznane za zasadne, dziewięć (5%) zostało uznane

³⁶ W trybie art. 231 kpa.

za częściowo zasadne, a 25 (13%) pozostawiono bez rozpatrzenia. W przypadku najczęściej powtarzających się zarzutów odnoszących się m. in. do terminowości załatwianych spraw, Szef Urzędu zarządził przeprowadzenie 14 kontroli oraz podjęto działania naprawcze mające na celu dostosowanie wewnętrznych procedur oraz przyjętych sposobów postępowania w określonych przypadkach. Ustalenia kontroli NIK dotyczące przewlekłości postępowań o nadanie statusu uchodźcy wskazują jednak, że działania te jak na razie nie były w pełni skuteczne.

W zbadanych przez NIK szczegółowo 27 skargach dotyczących ośrodków skarżący podnosili zarzuty udzielania przez pracowników ośrodków nieprawdziwych informacji w kwestii związanej z organizacją dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia, przedkładania do podpisu dokumentów w języku polskim bez tłumaczenia, rozłączenia rodziny poprzez skierowanie jej członków do innych ośrodków, odmowy wydania wyżywienia w stołówce lub talonów, niewłaściwego traktowania, nieterminowego przekazywania awizo na list polecony, odmowy przyjęcia wniosku o wypłacenie środków pieniężnych na zamieszkanie poza ośrodkiem. Po przeprowadzeniu przez Urząd postępowań wyjaśniających podnoszone zarzuty w dziewięciu przypadkach nie potwierdziły się, a skargi uznano za bezzasadne. W trzech przypadkach skargi uznano za zasadne. Dotyczyły one nieprzekazania przez pracownika ośrodka w terminie awizo na odbiór przesyłki sądowej oraz niewłaściwych zachowań pracowników ośrodków. W pozostałych 15 skargach podnoszono zarzuty dotyczące m. in. blokowania maszyn wydających numerki do okienek oraz godzin obsługi w Punkcie Obsługi Cudzoziemców przy ul. Taborowej 33 w Warszawie, przewlekłego postępowania administracyjnego, nieuprzejmego zachowania pracowników Urzędu oraz niewłaściwego zachowania innych cudzoziemców. Skargi te zostały uznane za bezzasadne.

3.2.1.3. Świadczenie usług medycznych w ośrodkach dla uchodźców

Cudzoziemcom zapewniono dostęp do świadczeń zdrowotnych na dobrym poziomie, zapewniając opiekę lekarza pierwszego kontaktu, opiekę specjalistów, badania specjalistyczne, hospitalizacje oraz usługi stomatologiczne i rehabilitacyjne. Cudzoziemcy w ramach filtra epidemiologicznego poddawani byli niezbędnym badaniom pod kątem wykrywania chorób zakaźnych.

Świadczenie usług zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, konsultacji specjalistycznych, badań specjalistycznych, hospitalizacji oraz ratownictwa medycznego, na rzecz cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz dzieci tych cudzoziemców odbywało się na podstawie zawartej przez Urząd ds. Cudzoziemców umowy z Centralnym Szpitalem Klinicznym MSWiA w Warszawie. W zakres usług realizowanych na podstawie tej umowy nie wchodziły usługi stomatologiczne oraz rehabilitacyjne, które udzielane były cudzoziemcom w oparciu o odrębne umowy. Szpital zobowiązał się także do świadczenia dodatkowych usług zdrowotnych na rzecz cudzoziemców w ramach:

- Programu wczesnego wykrywania, diagnostyki i kierowania na leczenie gruźlicy w populacji cudzoziemców nowo zgłaszających się do ośrodków w Białej Podlaskiej oraz Podkowie Leśnej.
- Programu wczesnego wykrywania, diagnostyki i kierowania na leczenie chorób zakaźnych, wenerycznych, pasożytniczych oraz HIV w populacji cudzoziemców nowo zgłaszających się do ośrodków w Białej Podlaskiej i Dębaku.
- Programu opieki psychologicznej dla cudzoziemców przebywających w ośrodkach i w Punkcie Obsługi Cudzoziemców przy ul. Taborowej 33 w Warszawie.

Zdjęcie nr 8

Ośrodek w Dębaku: gabinet zabiegowy



Źródło: NIK.

Badaniami diagnostycznymi objęci są wszyscy cudzoziemcy przybywający do ośrodków recepcyjnych. Świadczenia usług zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej odbywały się w każdym z ośrodków dla cudzoziemców oraz w Punkcie Obsługi Cudzoziemców z zapewnieniem nie mniej niż 10 godzin dyżuru lekarza w tygodniu oraz nie mniej niż czterech godzin dyżuru psychologa w tygodniu, a także nie mniej niż 20 godzin dyżuru pielęgniarki w tygodniu.

W celu zapobieżenia chorobom epidemiologicznym w ośrodkach recepcyjnych przeprowadzane były badania w ramach filtra epidemiologicznego w stosunku do nowoprzybyłych cudzoziemców, tj. przeprowadzenie wywiadu lekarskiego, badanie krwi, skierowanie na zdjęcia RTG. W ośrodkach pobytowych obowiązywała *Procedura postępowania w zakresie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego oraz systemu alertów sanitarno-zakaźnych dla osób przebywających na terenie ośrodka dla cudzoziemców*, która określała zadania dla personelu medycznego i niemedycznego pracującego w ośrodkach.

Czynności proceduralne prowadzone są przez personel medyczny w porozumieniu z powiatowym inspektorem sanitarnym lub wojewódzkim inspektorem sanitarnym MSW, właściwym dla miejsca pobytu cudzoziemców.

W przypadku wystąpienia u cudzoziemca w ośrodku pobytowym podejrzenia nosicielstwa groźnych chorób zakaźnych pracownicy punktu medycznego zobowiązani są do niezwłocznego poinformowania kierownika ośrodka o istniejącym zagrożeniu. Cudzoziemiec z podejrzeniem nosicielstwa umieszczany jest w pomieszczeniu tymczasowej izolacji, znajdującym się w każdym z ośrodków dla cudzoziemców, gdzie przebywa do czasu podjęcia specjalistycznego leczenia.

- U cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy (zamieszkujących ośrodki dla uchodźców i mieszkających poza ośrodkami) w roku 2012 wykryto 82, w roku 2013 – 68 i w 2014 – 82 przypadki występowania chorób zakaźnych. Natomiast w ramach filtra epidemicznego u nowoprzybyłych cudzoziemców wykryto w 2012 r. – 952, w 2013 – 585 i w 2014 – 762 przypadki nosicielstwa chorób zakaźnych i skierowano do leczenia specjalistycznego. Pomimo istnienia filtra epidemiologicznego w ośrodkach recepcyjno-pobytowych, w ośrodku pobytowym dla uchodźców w Białymstoku w latach objętych kontrolą odnotowano przypadki wystąpienia chorób zakaźnych. Zarażeni cudzoziemcy zostali poddani leczeniu szpitalnemu i ambulatoryjnemu.

Obowiązkiem lekarza punktu medycznego jest ustalenie miejsca i terminu hospitalizacji dla osób kierowanych do szpitala. Leczenie szpitalne odbywało się w szpitalach zakaźnych lub specjalistycznych oddziałach zakaźnych szpitali specjalistycznych, najbliższych miejsca rozpoznania choroby i pobytu cudzoziemca. Szczegółowe dane dotyczące jednostek chorobowych są przekazywane przez personel medyczny do właściwej terenowo stacji sanitarno-epidemiologicznej, zgodnie z ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁷. Nie wystąpiły przypadki skierowania do ośrodków pobytowych cudzoziemców chorych zakaźnie. Na przestrzeni ostatnich czterech miesięcy Departament Pomocy Socjalnej uzyskał informację o pięciu przypadkach osób chorych zakaźnie po przeprowadzeniu stosownych badań w ośrodku recepcyjnym.

- **W ośrodku w Lininie** stwierdzono brak kart przekazania odpadów medycznych za 2013 r. oraz brak dokumentacji dotyczącej wykonanych szczepień ochronnych dla pracowników ośrodka, zgodnie z opracowaną oceną ryzyka narażenia na biologiczny czynnik chorobotwórczy oraz nieprawidłowego prowadzenia rejestru prac i pracowników narażonych na działanie szkodliwych czynników biologicznych. Wnioski pokontrolne PIS MSW w zakresie obowiązkowych szczepień wszystkich pracowników w tym ośrodku (zaszczepionych było pięciu spośród 20 pracowników) oraz braku w rejestrze pracowników narażonych na działanie szkodliwych czynników biologicznych, wykazu szkodliwych czynników biologicznych oraz wskazania czynników biologicznych w odniesieniu do poszczególnych czynności, na które są narażeni pracownicy ośrodka, zostały zrealizowane dopiero po kontroli NIK.

Za wykonanie usług zdrowotnych objętych omawianą umową Urząd zobowiązał się płacić kwotę 235,00 zł miesięcznie za leczenie jednej osoby. Urząd zobowiązał ośrodki do comiesięcznej aktualizacji i przekazywania listy cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz korzystających ze świadczenia pieniężnego. W ramach powyższej umowy w okresie objętym kontrolą cudzoziemcom udzielono następującą liczbę porad: 2012 r. – 45.026, 2013 r. – 52.504, I półrocze 2014 r. – 40.994. Koszty poniesione na opiekę medyczną ogółem wynosiły: w 2012 r. 7.853,2 tys. zł (w tym w ramach umowy zawartej z Centralnym Szpitalem Klinicznym MSW – 7.837,3 tys. zł, rehabilitacja, protetyka, fizjoterapia – 16 tys. zł), w 2013 r. 8.912,5 tys. zł (w tym w ramach umowy zawartej z Centralnym Szpitalem Klinicznym MSW – 8.891,9 tys. zł, rehabilitacja, protetyka, fizjoterapia – 20,6 tys. zł), w I półroczu 2014 r. 4.857,6 tys. zł (w tym w ramach umowy zawartej z Centralnym Szpitalem Klinicznym MSW – 4.590,0 tys. zł, rehabilitacja, protetyka, fizjoterapia – 4,6 tys. zł).

3.2.1.4. Nauka języka polskiego w okresie ubiegania się o status uchodźcy

W okresie objętym kontrolą, niewielu cudzoziemców oczekujących na decyzję o przyznaniu statusu uchodźcy uczestniczyło w kursach języka polskiego, co wynikać mogło, m.in. z braku takiego obowiązku w okresie preintegracji. Liczba godzin nauki jaką zapewniał UDSC wynosiła od dwóch do pięciu godzin lekcyjnych tygodniowo i była niewystarczająca do opanowania języka w stopniu pozwalającym na funkcjonowanie w środowisku lokalnym.

Nauka języka polskiego była finansowana z budżetu państwa. Podmioty prowadzące naukę wyłaniane były przez Urząd ds. Cudzoziemców w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług edukacyjnych.

W poszczególnych ośrodkach liczba prowadzonych godzin lekcyjnych uzależniona była od ilości zgłaszających się dzieci i dorosłych do udziału w zajęciach i wynosiła od 30 godz. miesięcznie w ośrodku na Targówku do 80 godz. miesięcznie nauki języka polskiego w ośrodku dla uchodźców

³⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 947 ze zm.

w Dębaku. UDSC zapewniał lekcje języka polskiego dla dzieci i dorosłych. Z zajęć korzystały jednak głównie dzieci w wieku szkolnym, co wynika z faktu, iż zajęcia te przygotowują nowo przybyłe dzieci do pójścia do szkoły i mają pomóc im w uczestniczeniu w lekcjach prowadzonych po polsku. Na zajęcia z języka polskiego uczęszczali w 2012 r. 433 osoby (360 dzieci i 73 dorosłych), tj. 14,8% cudzoziemców korzystających z pomocy socjalnej, w 2013 r. 596 osób (504 dzieci i 92 dorosłych), tj. 15,1% cudzoziemców korzystających z pomocy socjalnej, a w I półroczu 2014 r. 559 osób (456 dzieci i 103 dorosłych), tj. 17% cudzoziemców objętych pomocą socjalną. W latach 2012–2014 (I półrocze) poniesiony koszt nauki wyniósł odpowiednio: 111,2 tys. zł, 159,9 tys. zł i 99,8 tys. zł.

Nauka języka polskiego odbywała się w oparciu o opracowany przez UDSC program. W celu profesjonalizacji nauki języka polskiego w ośrodkach w postępowaniu przetargowym uwzględniono kryteria, które wymagają od potencjalnych nauczycieli posiadania odpowiedniego wykształcenia lub doświadczenia.

Zdjęcia nr 9 i 10

Klasy do nauki języka polskiego (z lewej: Biała Podlaska, z prawej: Linin)



Źródło: NIK.

Stosunkowo niewielkie zainteresowanie cudzoziemców lekcjami języka polskiego spowodowane jest faktem, że Polska postrzegana jest przez osoby składające wniosek o nadanie statusu uchodźcy jako kraj tranzytowy, a nie docelowy.

- **PCPR w Piasecznie:** Z obserwacji tutejszego PCPR wynika, że wielu cudzoziemców traktuje Polskę jako kraj tranzytowy w podróży na zachód Europy. Dotyczy to w dużej mierze obywateli Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej, którzy świadomi uprawnień wynikających ze statusu prawnego na terytorium RP, pozostają w kraju tylko do zakończenia programu. Niechętnie podejmują naukę na kursach językowych, nie poszukują pracy, wymagają kontroli i motywowania do podejmowania jakichkolwiek działań zamierzających do ekonomicznego uzasadnienia.

UDSC rozważał możliwość zastosowania działań motywacyjnych, które potencjalnie mogłyby zachęcić cudzoziemców do nauki języka polskiego, np. przyznawanie dodatkowego kieszonkowego za regularne uczestnictwo w zajęciach. UDSC posiadał jednak zbyt ograniczone środki finansowe na realizację pomocy socjalnej na rzecz osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, co uniemożliwiało wprowadzenie tego typu zachęty.

3.2.2. Skuteczność działań na rzecz integracji uchodźców

Przepisy nie określają jednoznacznie, co należy rozumieć pod pojęciem *integracja*, natomiast w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą³⁸ podano, że postępy w procesie integracji w trakcie trwania indywidualnego programu integracji ocenia się, co kwartał, w trzech obszarach:

- edukacji językowej (w tym zwłaszcza w zakresie stopnia przyswojenia podstawowego zasobu słownictwa języka polskiego umożliwiającego komunikowanie się);
- funkcjonowania zawodowego (w zakresie postępów w poszukiwaniu zatrudnienia i innych form aktywności zawodowej umożliwiającej ekonomiczne usamodzielnienie się uchodźcy);
- funkcjonowania społecznego (zwłaszcza w zakresie nawiązania kontaktu ze środowiskiem lokalnym oraz stopnia partycypacji w życiu społecznym, kulturalnym i publicznym).

W dokumencie Komisji Europejskiej dotyczącym imigracji, integracji i zatrudnienia cudzoziemców, poza wymienionymi powyżej elementami, zakłada się, że działania na rzecz integracji obejmują również edukację – nie tylko językową, kwestie mieszkaniowe, opiekę zdrowotną i świadczenia społeczne, obywatelstwo lub obywatelstwo rezydencje i poszanowanie różnorodności. Podkreśla się również konieczność całościowego podejścia do procesu integracji cudzoziemców, które bierze pod uwagę nie tylko aspekty ekonomiczne i socjalne, ale również zagadnienia związane z różnorodnością kulturową i religijną, obywatelstwem i prawami politycznymi. Zdaniem Komisji Europejskiej polityki integracyjne powinny być planowane w dłuższym okresie, stanowiąc spójne ramy dostosowane do szczególnych potrzeb cudzoziemców oraz warunków lokalnych³⁹.

Dobre praktyki

W Przewodniku Dobrych Praktyk w zakresie Integracji Uchodźców w Unii Europejskiej zdefiniowano integrację jako proces zmiany, który jest:

- Dynamiczny i dwukierunkowy – stawiający wymagania zarówno przed uchodźcą, jak i stroną przyjmującą;
- Długoterminowy – z perspektywy psychologicznej rozpoczyna się w momencie przybycia do nowego kraju, a kończy kiedy uchodźca staje się aktywnym członkiem społeczeństwa,
- Wielowymiarowy – w ujęciu prawnym, społecznym, ekonomicznym, edukacyjnym, kulturalnym, politycznym, jak również odzwierciedlony w poczuciu akceptacji nowego miejsca zamieszkania i bycia akceptowanym.

Celem tego procesu powinno być doprowadzenie do możliwości samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w kraju przyjmującym, w tym na rynku pracy, oraz uniezależnienie od świadczeń pomocy społecznej.

Źródło: European Council on Refugees and Exiles Task Force on Integration <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/integration/184.html>

3.2.2.1. Indywidualne Programy Integracji

Polskie przepisy zapewniają ramy dla realizacji procesu integracji, w formie Indywidualnych Programów Integracji (IPI). IPI jest to plan działania, który ma doprowadzić do nabycia przez uchodźcę kompetencji potrzebnych dla samodzielnego funkcjonowania w naszym kraju. Stronami IPI są uchodźca i jego rodzina oraz ośrodek pomocy społecznej (OPS), czy powiatowe centrum pomocy rodzinie (PCPR) właściwe dla miejsca przebywania cudzoziemca.

³⁸ Dz. U. Nr 45, poz. 366 ze zm. uchylone z dniem 1 marca 2015 r.

³⁹ COM (2003) 336. Communication from the Commission on immigration, integration and employment.

Przepisy przewidują, że pomoc udzielana cudzoziemcowi w związku z realizacją IPI obejmuje świadczenia pieniężne oraz wsparcie w formie pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycznego, w tym prawnego, psychologicznego i rodzinnego, udzielania informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym i organizacjami pozarządowymi, jak również inne działania wspierające proces integracji⁴⁰. Środki z budżetu państwa na realizację IPI przekazywane są za pośrednictwem wojewodów.

Są one przeznaczone wyłącznie na wypłatę świadczeń pieniężnych i opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Pozostałe działania w zakresie wspierania uchodźców są realizowane przez służby pomocy społecznej oraz publiczne służby zatrudnienia w ramach zwykłej działalności, na takich samych zasadach, jak dla obywateli polskich.

W latach 2012–2014 IPI były realizowane na terenie 51 powiatów. Łącznie w tym okresie zrealizowano 674 IPI, którymi objęto 1.459 osób⁴¹. Na 512 osób w 2012 r., 759 w 2013 r. i 406 osób w I półroczu 2014 r., które uzyskały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, w indywidualnych programach integracyjnych uczestniczyło 436 w 2012 r., 352 w 2013 r. i 341 w I półroczu 2014 r. (odpowiednio 85% i 46% i 84%). Łączne wydatki z tego tytułu wyniosły ponad 6 mln zł⁴². W powiatach objętych kontrolą NIK zrealizowano w tym okresie 316 IPI, którymi objęto 531 osób⁴³, a łączna kwota zrealizowanych wydatków wyniosła prawie 2,5 mln zł.

Kontrola wykazała, że IPI były sporządzane zgodnie z wymogami formalnymi – na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i każdorazowo akceptowane przez wojewodę. Wzory wniosków o realizację IPI oraz wzór IPI zamieszczane były na stronach urzędów wojewódzkich. Programy zawierały ogólnie określone obowiązki stron, tj. pracownika socjalnego, któremu powierzono rolę *realizatora programu*, oraz obowiązki cudzoziemca. W celu wydania decyzji o przyznaniu świadczeń pieniężnych w ramach realizacji IPI pracownicy socjalni przeprowadzali wywiady środowiskowe, obejmujące ustalenie sytuacji materialnej i mieszkaniowej uchodźców, określenie znajomości języka polskiego, sytuacji zawodowej, zdrowotnej oraz ich funkcjonowanie w środowisku lokalnym.

Do obowiązków realizatora programu należy informowanie o wymogach formalnych związanych z warunkami udzielania pomocy określonej w IPI, warunkami jej wstrzymania lub odmową udzielenia, jak również współdziałanie i wspieranie cudzoziemca w kontaktach z instytucjami oraz ze środowiskiem lokalnym, prowadzenie pracy socjalnej, udzielenie pomocy w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w miarę możliwości w mieszkaniu chronionym oraz podejmowanie innych uzgodnionych z cudzoziemcem działań wynikających z jego sytuacji życiowej. Natomiast do obowiązków cudzoziemca należą m.in.: spotkania z realizatorem programu dwa razy w miesiącu, obowiązek zarejestrowania w urzędzie pracy oraz aktywnego poszukiwania pracy, udziału w kursach języka polskiego – *gdy zachodzi taka potrzeba*.

- **PCPR w Pruszkowie:** *Z każdym cudzoziemcem IPI był uzgadniany a PCPR wspomagała cudzoziemców w realizacji programu. Wszyscy uchodźcy zostali poinformowani o pomocy określonej w IPI. Dokumentacja zawierała dodatkowe informacje dla cudzoziemców składających wnioski o udzielenie pomocy w ramach IPI oraz uczestniczących w programie, sporządzone w językach polskim i rosyjskim, które cudzoziemcy po zapoznaniu się z treścią podpisywali.*

⁴⁰ Art. 92 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁴¹ W 2012 r. zrealizowano 198 IPI, którymi objęto 528 osób, w 2013 r. – 184 IPI dla 360 osób, a 2014 r – 292 IPI dla 571 osób.

⁴² W roku 2012: 1.919,1 tys. zł, 2013: 1.382,9 tys. zł, a w 2014: 2.929,3 tys. zł.

⁴³ Ponadto zasięgnięto informacji w pięciu powiatach, w których zrealizowano 61 IPI, którymi objęto 210 osób.

Zdaniem NIK, IPI miały najczęściej wyłącznie formalny charakter, a ich sporządzenie miało na celu spełnienie wymogów ustawowych (posiadanie zatwierdzonego programu jest warunkiem koniecznym do uzyskania świadczeń). Opinia taka wynika z faktu, że obowiązki stron były w nich zapisywane jedynie w sposób ogólnikowy, bez określenia konkretnych działań.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej realizacja IPI trwa nie dłużej niż 12 miesięcy. Zarówno ankietowani przez NIK uchodźcy, pracownicy pomocy społecznej, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych podkreślali, że jest to okres zbyt krótki.

- **WCPR Warszawa:** *Tylko w Warszawie pomoc integracyjna, realizowana poza IPI, trwała dłużej. Osoby ubiegające się o status uchodźcy miały możliwość kontynuowania programów integracyjnych po zakończeniu IPI, realizowanych przez WCPR ze środków unijnych i trwających przez okres dwóch lat. W latach 2012-I półrocze 2014 r. w ramach projektu współfinansowanego przez UE ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Integracja dla Samodzielności finansowano naukę języka dla cudzoziemców, jak również inne formy wsparcia, jak np. pomoc asystenta rodzinnego, asystenta ds. rynku pracy i mieszkalnictwa, doradcy zawodowego, psychologa, pielęgniarki środowiskowej, jak również warsztaty z zakresu rozwoju osobistego kobiet i prawa pracy, autoprezentacji oraz szkolenia zawodowe.*

Ważnym partnerem w działaniach na rzecz uchodźców są organizacje pozarządowe, które świadczą pomoc dla uchodźców prowadząc poradnictwo, kursy języka polskiego, kursy zawodowe i szkolenia.

Świadczenia pieniężne

Kontrola wykazała, że świadczenia pieniężne stanowią główny element IPI. Były one wypłacane w większości przypadków prawidłowo, jednak w trzech z czterech skontrolowanych ośrodków realizujących IPI, stwierdzono przypadki nieprawidłowości, polegające głównie na opóźnieniach lub nieuprawnionej wypłacie świadczeń.

- **PCPR w Pruszkowie:** *Okres od złożenia kompletnego wniosku o wypłatę świadczenia do wydania decyzji przez Starostę Pruszkowskiego zawierał się w granicach od 23 do 179 dni. Po ponad 60 dniach podjęto 17 decyzji (na 22 badane). Skutkowało to brakiem pomocy finansowej dla uchodźców w tym czasie. Odnotowano również cztery przypadki nieterminowych wypłat świadczeń (od jednego do czterech dni), spowodowane późnym otrzymaniem przez PCPR środków na te świadczenia. We wszystkich badanych przypadkach (22) termin pierwszej wypłaty był późniejszy niż miesiąc, w którym złożono wniosek (od dwóch do pięciu miesięcy), z wyrównaniem za wcześniejsze miesiące.*
- **MOPR w Toruniu:** *W przypadku siedmiu z 10 objętych szczegółowym badaniem IPI opóźnienia w wypłacie świadczeń wynosiły od 11 do 101 dni, co było spowodowane opóźnieniami w przekazaniu środków budżetowych.*

Wpływ na opóźnienia w wypłacie środków, a szczególnie pierwszej wypłaty, miało głównie przewlekłe rozpatrywanie wniosków przez objęte kontrolą jednostki. Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. **Opóźnienia w uruchomieniu wypłaty w praktyce oznaczały pozbawienie przez pewien okres uchodźców i ich rodzin środków do życia oraz nierealizowanie przez nich IPI w początkowych miesiącach po ich podpisaniu. Biorąc pod uwagę fakt, że IPI realizowane jest w okresie 12 miesięcy, miało to zasadniczy wpływ na zrealizowanie indywidualnego programu integracji.**

Stwierdzono także pojedyncze przypadki nieuprawnionej wypłaty świadczeń przysługujących uchodźcom.

- **MOPS w Łomży:** *stwierdzone nieprawidłowości polegały na: przyznaniu pomocy w ramach IPI pięciu cudzoziemcom (urodzonym na terenie Polski) na kwotę 55,2 tys. zł, których rodziny były już uczestnikami zakończonych programów integracyjnych, udzieleniu małoletniemu cudzoziemcowi pomocy w ramach IPI na okres wykraczający poza datę zakończenia programu aktualnie realizowanego przez jego rodzinę.*

- **PCPR w Pruszkowie:** w dwóch przypadkach wypłacono pomoc integracyjną w wysokości 4.520 zł za pełne 12 miesięcy, pomimo że przez dwa ostatnie miesiące brak było kontaktu z cudzoziemcami.

Pomoc niematerialna

Działania w ramach IPI były określone jedynie ogólnikowo. Nie podawano w nich konkretów działań na rzecz wsparcia uchodźców, takich jak liczba godzin nauki języka polskiego, czy zakres i rodzaj poradnictwa. Zakresem IPI nie były również obejmowane szkolenia i kursy zawodowe, które obecnie organizują dla uchodźców wyłącznie organizacje pozarządowe ze środków UE. Zdaniem NIK prawidłowa realizacja procesu integracji w ramach IPI wymaga szczegółowego określenia konkretnych działań, w tym ilości godzin nauki języka polskiego, zakresu i rodzaju poradnictwa oraz wymiaru i rodzaju szkoleń i kursów zawodowych.

Nauka języka polskiego

Nauka języka jest czynnikiem o kluczowym znaczeniu w procesie integracji cudzoziemca. Jeżeli cudzoziemiec umie mówić i rozumie język kraju w którym zamierza zamieszkać, jego szanse na skuteczną integrację znacząco rosną. Dlatego na naukę języka powinien być kładziony szczególny nacisk. Tymczasem na prowadzenie kursów języka polskiego w okresie realizacji IPI nie przeznaczano żadnych środków budżetowych. Wojewodowie nie dotowali nauki języka polskiego. Przeważnie nie finansowały jej również z własnych środków ośrodki pomocy rodzinie, pomimo że obowiązujące przepisy dawały im taką możliwość. Z objętych kontrolą ośrodków tylko MOPR w Toruniu wydatkował ze środków własnych gminy w formie zasiłku celowego środki na opłacenie nauki języka polskiego dla uchodźców realizujących IPI. Były to jednak kwoty niewielkie: 6,1 tys. zł w 2013 r. i 7,5 tys. zł w pierwszym półroczu 2014 r. W konsekwencji, wynikający z ustawy o pomocy społecznej⁴⁴ obowiązek nauki języka polskiego w trakcie realizacji IPI, był realizowany prawie wyłącznie przez organizacje pozarządowe z wykorzystaniem środków UE. Może to powodować brak ciągłości finansowania, z uwagi na to że dotychczasowe źródło finansowania – *Europejski Fundusz na Rzecz Uchodźców* funkcjonował w perspektywie finansowej na lata 2008 – 2013. Natomiast w związku ze znacznym opóźnieniem nowego mechanizmu finansowego *Funduszu Azylu, Migracji i Integracji* na lata 2014–2020 wszystkie organizacje pozarządowe działające na rzecz uchodźców w tym obszarze stanęły przed realnym zagrożeniem utraty większości źródeł finansowania tej działalności.

Irlandia: Podejście do nauki języka dla uchodźców

Rząd Irlandii finansuje funkcjonowanie organizacji prowadzącej intensywne kursy języka angielskiego dla dorosłych imigrantów posiadających status uchodźcy.

Kursy języka angielskiego obejmują łącznie 30 godzin lekcyjnych nauki tygodniowo, w tym 20 przeznaczone na pracę w grupie z nauczycielem oraz 10 na naukę samodzielną i odrabianie zadań domowych. Zajęcia prowadzone są przez cały rok w podziale na trzy okresy po 17 tygodni każdy, z przerwą na Boże Narodzenie i Nowy Rok. Większość uchodźców uczęszcza na kursy przez rok, po czym podejmuje zatrudnienie lub naukę. Podejście do nauczania uwzględnia analizę indywidualnych potrzeb uchodźcy w zakresie znajomości języka, nacisk na naukę przez czynne używanie języka oraz rozwijanie samodzielności ucznia poprzez interaktywny proces analizy potrzeb planowania programu nauczania, uzgadniania działań w ramach nauki, monitorowania postępu i ewaluacji wyników. Nauka języka jest powiązana z uzyskaniem wiedzy o irlandzkiej kulturze i społeczeństwie, z naciskiem na ćwiczenie praktycznych sytuacji.

Nauka języka prowadzona jest z wykorzystaniem Europejskiego Portfolio Językowego (European Language Portfolio), opracowanego przez Radę Europy, które określa efektywne podejście do nauki języka w sposób zapewniający aktywność i autonomię ucznia oraz umożliwiającą ocenę dokonywanych przez niego postępów.

Źródło: Council of Europe, Language Policy Division: Responding to the language needs of adult refugees in Ireland. An alternative approach to teaching and assessment.

Zgodnie ustawą o pomocy społecznej⁴⁵ w ramach realizacji IPI istnieje obowiązek nauki języka polskiego – *gdy zachodzi taka potrzeba*. **Wymiar godzin nauki języka polskiego dla cudzoziemców realizujących IPI w jednostkach objętych kontrolą wynosił najczęściej cztery godziny lekcyjne tygodniowo.** Jednak, przykładowo, w Białej Podlaskiej były to tylko dwie godziny tygodniowo, a w Białymstoku – od dwóch do czterech godzin tygodniowo⁴⁶.

Wskaźnik cudzoziemców uczestniczących w kursach języka polskiego w ramach IPI był najwyższy w Warszawie – 70%, gdzie konsekwentnie monitorowano przebieg nauki.

- **WCPR Warszawa:** w kursach języka polskiego uczestniczyło 70% uchodźców realizujących IPI (ze 128 uczestników kursy języka polskiego ukończyło 89 osób). WCPR sprawdzało w tych przypadkach uczestnictwo cudzoziemców i ich współmałżonków na kursach języka polskiego w ramach projektu UE Integracja dla Samodzielności poprzez uzyskiwanie zestawień frekwencji na kursie od szkoły językowej, kart sprawozdawczych sporządzanych przez nauczycieli prowadzących zajęcia, które obejmowały m.in. ocenę znajomości języka polskiego, postępy w jego przyswajaniu, nastawienie do zajęć. Ponadto, cudzoziemcy przedkładali pracownikom socjalnym WCPR zaświadczenia o ukończeniu kursów oraz zaświadczenia o zdaniu egzaminu państwowego z języka polskiego. W przypadkach, gdy WCPR otrzymało informację od szkoły językowej o trzykrotnej następującej po sobie nieobecności cudzoziemca na zajęciach języka polskiego pracownicy socjalni podejmowali działania, aby wyjaśnić przyczyny nieobecności cudzoziemca na zajęciach i zmotywować go do dalszego uczestnictwa w kursie. Koszty związane z nauką języka przez ww. osoby wyniosły 83.590 zł.

W przypadku innych centrów pomocy rodzinie wskaźnik udziału w kursach języka polskiego był znacząco niższy i wynosił od nieco ponad 20% w Pruszkowie i w Łukowie do ponad 50% w Białej Podlaskiej⁴⁷. W przypadku tych osób IPI zawierały jedynie ogólnie sformułowany obowiązek uczestnictwa w kursach języka polskiego – *w zależności od potrzeb i możliwości*. **W objętych szczegółowymi badaniami IPI nie określano precyzyjnie poziomu, zakresu ani częstotliwości uczestnictwa w zajęciach kursu.** W tych jednostkach nie zbierano dokumentacji świadczącej o tym, ile czasu dana osoba poświęciła na naukę, ani jakich postępów dokonała.

- **PCPR w Pruszkowie:** Z 21 zrealizowanych IPI, którymi objęto 78 osób, do Fundacji Nauki Języków Obcych Linguae Mundi skierowano 29 (37%) cudzoziemców. Fundacja potwierdziła, że z tej listy siedem osób uczęszczało na kursy języka polskiego z frekwencją od 30% do 80%, a pięć było na liście rezerwowej (ze względu na brak miejsca). Żadna z tych osób nie kontynuowała nauki języka polskiego na innych kursach.
- **MOPR w Toruniu:** Spośród 17 osób uczestniczących w IPI w latach 2012 – 2014, tylko sześć (35,3%) osób ukończyło kurs języka polskiego. Siedmioro cudzoziemców ukończyło IPI. Cztery rodziny nie dotrzymały warunków IPI, wyjeżdżając w trakcie trwania programu z Polski. Sześciu cudzoziemców, wkrótce po zakończeniu IPI, opuściło terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jedna osoba, która zakończyła IPI w 2013 r., wykazując się dobrą znajomością języka polskiego, studiuje nadal na UMK i mieszka w domu studenckim w Toruniu.

Na terenie większości powiatów (objętych kontrolą i tych w których zasięgnięto informacji, łącznie dziewięć powiatów) nie organizowano kursów języka polskiego dla cudzoziemców. Cudzoziemcy, którzy chcieli uczęszczać na te kursy zmuszeni byli dojeżdżać na własny koszt do oddalonych ośrodków nauki języka. Czasami terminy zajęć kolidowały z terminami wykonywania podjętych dorywczo prac.

- **MOPS w Łomży** w okresie objętym kontrolą nie organizował kursów nauki języka polskiego dla cudzoziemców realizujących IPI. Jak wyjaśnił Dyrektor MOPS: w latach 2012–2014 r. nie były organizowane zajęcia nauki języka polskiego dla cudzoziemców realizujących IPI z uwagi na małą liczebność programów oraz wystarczająca dobrą znajomość polskiego przez cudzoziemców. Ponadto w okresie objętym kontrolą zainteresowane osoby objęte IPI korzystały z pomocy wolontariuszy w MOPS.

⁴⁵ Art. 93 ust. 1 pkt 2 lit. c.

⁴⁶ 120 godzin lekcyjnych w czasie realizacji IPI.

⁴⁷ MOPR w Pruszkowie – 24%, MOPR w Toruniu – 35,3%, MOPS w Łomży – 37,5%, MOPS Biała Podlaska – 52,9%, PCPR w Łukowie – 21,6%, MOPR w Białymstoku – 42,6%, PCPR w Wołominie – 35,4%.

- **PCPR w Pruszkowie:** na terenie powiatu pruszkowskiego nie organizowano kursów języka polskiego dla cudzoziemców. Cudzoziemcy, którzy chcieli uczęszczać na te kursy zmuszeni byli dojeżdżać na własny koszt do Warszawy.

Opinie uchodźców o kursach języka polskiego

Nauczyciel jest dobry, zaangażowany. Jednak ilość godzin w ramach kursu jest zdecydowanie za mała (5 miesięcy 2 x w tygodniu po 1,5 h), biorąc pod uwagę jak trudnym językiem jest polski. (Warszawa)

Nie mam żadnych zażaleń na moją samą dobrą, młodą nauczycielkę Katarzynę. Ona bardzo dobrze nam wszystko tłumaczy. Mi by się chciało jeszcze raz pójść na cały ten kurs na następny rok. (Warszawa)

Mi trudno uczyć język, mam problem z mówieniem, trudno mi pisać. Kiedy mieliśmy kurs języka polskiego chodziłam teraz bez kursów. (Łomża)

Niestety nie było czasu żeby uczyć język, niedługo skończy się mój program integracyjny i mi trzeba szukać pracy. (Łomża)

Jestem bardzo zadowolona, nauczycielka jest dobra. Ze względu na konieczność opieki nad małym synkiem nie mogłabym jeździć na zajęcia. Cieszę się, że nauczycielka przyjeżdża do mnie do domu i mogę się uczyć języka polskiego. (Warszawa)

Nie chodziłam na naukę języka, nie mogłam, bo mam dzieci. (Łomża)

Nie mogę powiedzieć, bo byłem tylko 1 raz. (Łomża)

Zwrócić należy uwagę, że pracownicy kontrolowanych jednostek mieli świadomość problemów związanych z nauką języka polskiego.

- **PCPR w Wołominie:** Największym problemem w realizacji programów integracyjnych w powiecie wołomińskim jest brak kursów języka polskiego dla cudzoziemców. Jedynymi dostępnymi miejscami dysponują fundacje działające na rzecz uchodźców w Warszawie. Często nie ma możliwości skutecznego egzekwowania od uczestników programów integracyjnych obowiązku nauki języka polskiego z powodu braku aktualnych ofert kursów.

Warto podkreślić, że **Europejska Rada do spraw Uchodźców i Wygnańców, jako dobrą praktykę zaleca: Wolny dostęp do kursów języka powinien być zapewniony możliwie szybko po przybyciu uchodźcy. Powinna być zagwarantowana minimalna liczba godzin nauki, której organizacja powinna być koordynowana i finansowana przez rząd, aby zapewnić, że wszyscy uchodźcy opanują język na odpowiednim poziomie.**

Holandia: Nauka języka jako element programu integracji dla uchodźców

Program integracji jest obowiązkowy dla wszystkich uchodźców w wieku powyżej 16 lat, którzy po raz pierwszy przybyli do Holandii z zamiarem pozostania. Program trwa od sześciu do 18 miesięcy. Każdy uchodźca ma obowiązek zgłoszenia się na wywiad integracyjny w ciągu sześciu tygodni od przybycia.

Zakres Programu Integracji

- Lekcje języka niderlandzkiego (przeciętnie 600 godzin)
- Informacje o Holandii i integracji społecznej
- Możliwości znalezienia pracy i integracja zawodowa
- Nauka umiejętności społecznych dla ułatwienia nawiązywania kontaktów społecznych
- Indywidualna kontynuacja programu z doradcą i skierowanie do doradcy w zakresie planowania kariery/studiów.

Program ma zasięg ogólnokrajowy i obejmuje wszystkich uchodźców.

W ulotce informacyjnej o programie integracji zawarto następujący zapis: *Zbudowanie nowego życia w Holandii wymaga odpowiedniej znajomości języka niderlandzkiego oraz wiedzy o społeczeństwie holenderskim. Prawie każda forma edukacji czy zatrudnienia wymaga takiej wiedzy. Jest to również ważne dla Twojego codziennego życia. Podczas realizacji programu integracji będziesz brał udział w kursie języka niderlandzkiego. Będziesz również uczyć się o społeczeństwie holenderskim oraz rynku pracy. Po zakończeniu Programu będziesz mógł łatwiej sobie radzić, czy to ze znalezieniem pracy, czy też kontynuowaniem edukacji.*

Źródło: European Council for Refugees and Exiles, <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/189.html>

Praca socjalna i pomoc specjalistów

Praca socjalna z uchodźcami polegała głównie na zapewnieniu wsparcia w kontaktach z urzędami i instytucjami, czy też pomocy w takich sprawach, jak: wynajęcie mieszkania, zapisanie się w przychodni zdrowia, założenie konta w banku, zapisanie dziecka do przedszkola itp.

- **PCPR w Pruszkowie:** Pomagano cudzoziemcom przy zakładaniu konta w banku, przy rejestracji w przychodni zdrowia, w poszukiwaniu mieszkania i podczas negocjacji wynajmu i wysokości czynszu. Według pracowników PCPR mieszkańcy Pruszkowa niechętnie wynajmują mieszkania cudzoziemcom i zawyżają dla nich wysokość czynszu, więc obecność pracownika PCPR czasami była niezbędna.
- **MOPS w Łomży:** Cudzoziemcom udzielano pomocy w wyszukiwaniu ogłoszeń dotyczących wynajmu mieszkania oraz negocjowaniu cen z właścicielem, poszukiwaniu potrzebnego wyposażenia mieszkania (mebli, sprzętu AGD, wózków dziecięcych, pościeli, łóżeczek dla dzieci) uzyskiwanych od osób prywatnych bezpłatnie lub za niewielką opłatą, przekazywaniu odzieży, wypełnianiu dokumentacji niezbędnej do uzyskania numeru NIP, PESEL bądź złożenia wniosku celem ustalenia stopnia niepełnosprawności, informowano ich o możliwościach uczestnictwa w kursach zawodowych.

Cudzoziemcy w większości przypadków pozytywnie wypowiadali się o uzyskiwanej w ten sposób pomocy, zwracając jednak uwagę na zbyt duże obciążenie pracowników socjalnych opiekujących się znaczną liczbą rodzin.

Uchodźcy o współpracy z pracownikami socjalnymi

Moim zdaniem jest, że pracownicy bardzo się starają, mają rozumienie, że spełniają pewną misję. Najlepiej znają, co potrzebują ich „klienci”, najlepiej będzie zabezpieczyć im najlepsze warunki dla pracy i rozwoju. (Warszawa)

Współpraca z Panią Katarzyną (moją inspektorką) była bardzo przyjemna, żadnych pretensji nie mam, cały czas mogłam się zwracać z pytaniami oraz problemami (np. w urzędzie etc.) i zawsze Pani Katarzyna znajdowała rozwiązanie problemu bądź dobrze doradzała. (Warszawa)

Z pracownikami u mnie nie było żadnych problemów. Oni mi pomagali w problemach moich dzieci, wszędzie chodzili z nami po szpitalach, pomagali mi wyznaczać terminy wizyt u lekarzy. Pomagali nam we wszystkich naszych problemach – ze szkołą, szpitalem, ze złożeniem wniosku o mieszkanie. Jestem bardzo wdzięczna za uwagę którą mi poświęcili. (Warszawa)

W tym ciężkim momencie naszym jedynym ratownikiem stała się pracownik socjalny. Ona pomogła nam znaleźć mieszkanie, chodziła z nami na rozmowy z właścicielem mieszkania. Pomogła w rejestrowaniu w urzędzie pracy, tłumaczyła, ona była starszą osobą i знаła język rosyjski i tłumaczyła jak urzędnicy nie mogli zrozumieć co my mówili. Pomogła zapisać dziecko w przedszkolu. Pomogła wyposażić nasze mieszkanie, które nam wynaleźli dzięki niej. Przychodziła do nas i interesowała się naszymi problemami. (Łomża)

Nasza współpraca z pracownikiem MOPS była bardzo dobra. Pracownik socjalny pomagał we wszystkim, chodził, dzwonił i załatwiał nasze sprawy. Dzięki pomocy naszego socjalnego pracownika z MOPSu skończyłam kursy języka polskiego i mój syn uczy się w najlepszym liceum w Łomży. Jedyne co sprawiało problem było to, że Ona zajmowała się dużą ilością rodzin, a jak bardzo chciałam, żeby pracowała tylko z moją rodziną. (Łomża)

Pomimo faktu, że uchodźcy to grupa szczególna, ze względu na niejednokrotnie traumatyczne przeżycia, które zmusiły ich do opuszczenia swojego kraju, dodatkowe wsparcie dla tych osób w formie poradnictwa np. psychologicznego, prawnego, pomoc pielęgniarki środowiskowej, nie było finansowane z dotacji przekazywanej za pośrednictwem wojewodów. Było ono dostępne na takich samych zasadach, jak dla obywateli polskich, tj. realizowane w ramach ogólnodostępnych usług pomocy społecznej, a w najlepszym przypadku zapewniane w ramach projektów unijnych:

- **WCPR (Warszawa):** Spośród 16 zakończonych IPI w przypadku 11 IPI cudzoziemcy korzystali również z różnych wsparcia w ramach projektu realizowanego przez WCPR Integracja dla samodzielności dofinansowanego z EFS, takich jak: coach rodzinny, asystent ds. rynku i mieszkalnictwa, broker edukacyjny, doradca zawodowy, psycholog, szkolenia warsztatowe dla kobiet z dziećmi w zakresie integracji społecznej, kursy języka polskiego, pielęgniarka środowiskowa.

Ważnym wsparciem dla cudzoziemców jest możliwość uzyskania porad oraz pomocy w załatwianiu różnych spraw zapewniana przez organizacje pozarządowe. Ich działania były finansowane głównie ze środków pomocowych UE, bez wsparcia budżetu państwa.

- **Stowarzyszenie Interwencji Prawnej** w okresie 2012–2014 r. udzieliło porad 1.506 rodzinom uchodźców w 6.690 sprawach. W tym 5.179 porad prawnych i 1.511 pomocy integracyjnej. W tym czasie odbyło się 2.286 wizyt lekarskich uchodźców, podczas których pracownicy i wolontariusze Stowarzyszenia towarzyszyli uchodźcom w charakterze tłumaczy.

Pomoc w zapewnieniu mieszkania

Uchodźcy realizujący IPI najczęściej mieszkają w lokalach wynajętych na wolnym rynku, co wynika z trudności w uzyskaniu możliwości pobytu w mieszkaniu chronionym⁴⁸ lub przydziału mieszkania z zasobów mieszkaniowych gmin⁴⁹. W skontrolowanych przez NIK IPI po stronie zobowiązań PCPR wpisywano wprawdzie podjęcie działań dotyczących pomocy w poprawie sytuacji mieszkaniowej uchodźców, jednak działania te polegały zwykle na udzielaniu cudzoziemcom informacji o możliwości ubiegania się o miejsce w mieszkaniu chronionym lub o przydział mieszkania z zasobów gmin⁵⁰.

- **PCPR w Pruszkowie:** Na obszarze powiatu pruszkowskiego nie były prowadzone mieszkania chronione. Powiat Pruszkowski nie ma w swoich zasobach lokali komunalnych. Według wyjaśnień Dyrektora PCPR potrzeby w tym zakresie są zdiagnozowane oraz wykazywane w corocznej Ocenie Zasobów Pomocy Społecznej, jednak z uwagi na ograniczenia lokalowe oraz brak środków finansowych w budżecie powiatu na powyższy cel, zadanie nie jest realizowane. Z kontroli wynika, że żadnemu z objętych badaniem kontrolnym cudzoziemców (badano 21 indywidualnych programów integracyjnych) nie przyznano mieszkania chronionego ani mieszkania komunalnego lub socjalnego. Wszyscy badani cudzoziemcy wynajmowali mieszkania na wolnym rynku po cenach często wyższych, niż dla innych mieszkańców. Przeznaczali na czynsz większość otrzymanej integracyjnej pomocy finansowej.
- **MOPS w Łomży:** W okresie objętym kontrolą wszystkie rodziny uchodźców realizujące IPI zamieszkiwały w wynajętych na terenie miasta Łomża prywatnych lokalach mieszkalnych. Pracownicy socjalni udzielali uchodźcom informacji o procedurze ubiegania się o uzyskania mieszkania z zasobów miasta. Ponadto uczestnicy IPI byli informowani o możliwości skorzystania z mieszkania chronionego znajdującego się w zasobach MOPS, jednak, jak stwierdzono: mieszkanie o powierzchni 34,34 m² jest zbyt małe na potrzeby rodziny, dlatego też brak było zainteresowania ze strony cudzoziemców. Osoby samotne nie wyrażały zgody na zamieszkanie z uwagi na krótki okres pobytu – do sześciu miesięcy.

Niewielkiej części rodzin uchodźczych w Warszawie i w Łomży udało się uzyskać mieszkania chronione albo mieszkania z gminnego zasobu lokalowego.

- **WCPR w Warszawie** W Warszawie z gminnego zasobu mieszkaniowego w latach 2012–2014 zawarto 14 umów najmu (pięć w 2012, pięć w 2013 i cztery w 2014. Ponadto w stosunku do pięciu rodzin i sześciu osób samotnych wydano decyzje o przyznaniu mieszkania chronionego. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały nr LVIII/1751/2009 Rady m. st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r.⁵¹ WCPR jest uprawnione do występowania z wnioskiem o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu m. st. Warszawy dla osób ze statusem uchodźcy lub ochroną uzupełniającą, dla których przeznacza się nie więcej niż pięć lokali rocznie.

⁴⁸ Zgodnie z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę, potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, może być przyznany pobyt w mieszkaniu chronionym. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę.

⁴⁹ Spośród objętych kontrolą WCPR w Warszawie, PCPR w Pruszkowie, MOPS w Łomży i MOPR w Toruniu oraz na podstawie uzyskanych informacji z ośrodków pomocy rodzinie, w których realizowana była największa liczba IPI: z MOPS w Białej Podlaskiej, PCPR w Łukowie, MOPR w Białymstoku, PCPR w Wołominie, w PCPR w Piasecznie.

⁵⁰ Spośród objętych kontrolą WCPR w Warszawie, PCPR w Pruszkowie, MOPS w Łomży i MOPR w Toruniu oraz na podstawie uzyskanych informacji z ośrodków pomocy rodzinie, w których realizowana była największa liczba IPI: z MOPS w Białej Podlaskiej, PCPR w Łukowie, MOPR w Białymstoku, PCPR w Wołominie, w PCPR w Piasecznie.

⁵¹ Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 132, poz. 3937. Uchwała ta została zmieniona uchwałą nr XVII/353/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 116, poz. 3676).

- **MOPS w Łomży:** W okresie objętym kontrolą 52 rodziny cudzoziemców, z pomocą MOPS, złożyły podania o uzyskanie mieszkania z zasobu komunalnego miasta. Mieszkania otrzymały dwie rodziny (wszystkie w 2013 r.): dwupokojowe mieszkanie o pow. 52,71 m² otrzymała czteroosobowa rodzina (narodowość czeczeńska) przebywająca w Polsce od 2002 r. (małżeństwo z dwojgiem dzieci w wieku 3 i 5 lat), posiadająca przyznaną ochronę uzupełniającą, objęta IPI w okresie od lipca 2008 do czerwca 2009 r., wpisana na listę osób oczekujących na mieszkanie z zasobów miasta z powodu trudnej sytuacji finansowej i zdrowotnej – najmłodsze dziecko posiadało orzeczenie o niepełnosprawności, trzypokojowe mieszkanie o pow. 55,61m² otrzymała siedmioosobowa rodzina (narodowości czeczeńskiej) przebywająca w Polsce od 2006 r. (małżeństwo z pięciorgiem dzieci), posiadająca przyznaną ochronę uzupełniającą, objęta IPI w okresie od sierpnia 2008 do lipca 2009 r., wpisana na listę osób oczekujących na mieszkanie z zasobów miasta z powodu wielodzietności, trudnej sytuacji finansowej i zdrowotnej – najstarszy syn jest niepełnosprawny.

Łącznie w jednostkach objętych kontrolą z 316 rodzin realizujących IPI mieszkanie z zasobów komunalnych uzyskało 16, tj. 5%. Pięciu rodzinom i czterem osobom samotnym udzielono pomocy w formie pobytu w mieszkaniu chronionym.

Próby działań na rzecz poprawy sytuacji mieszkaniowej uchodźców były podejmowane w latach 2005–2006 przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w ramach projektu Wspieranie integracji uchodźców oraz wykonywanie usług społecznych na rzecz osób posiadających status uchodźcy na terenie Województwa Mazowieckiego. We współpracy z jednym z podmiotów niepublicznych Urząd gwarantował uchodźcom tzw. mieszkania rotacyjne wynajmowane na terenie kilku powiatów Województwa Mazowieckiego. Miejsowości, w których były usytuowane lokale MUW wskazywał cudzoziemcom ubiegającym się o pomoc w ramach IPI, jako miejsce zamieszkania na czas realizacji IPI. Już w początkowej fazie realizacji projekt napotkał przeszkody wynikające z braku zainteresowania cudzoziemców zamieszkaniem w konkretnych miejscowościach wskazanych przez Wojewodę. W konsekwencji, rodziny dopiero po usilnej motywacji przeprowadzały się do wskazywanych miejsc, a tuż po zakończeniu IPI je opuściły.

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej o przydzielaniu cudzoziemcom mieszkań z zasobu komunalnego

Dość często cudzoziemcy mówią nam o przypadkach, gdy urzędnicy w ogóle nie chcą przyjąć od nich wniosku twierdząc, że nie przysługuje im prawo do ubiegania się o mieszkanie lub że nie ma wolnych lokali, więc nie ma sensu składać wniosków.

Jeszcze innym problemem są kryteria przyznawania mieszkań z zasobów lokalowych:

- przede wszystkim należy spełnić kryterium metrażowe, tj. np. w Warszawie za trudną sytuację mieszkaniową uznaje się sytuację, gdy przypada mniej niż 6 m² powierzchni mieszkaniowej na 1 osobę w gospodarstwie domowym – takie kryterium jest niemal zawsze nie do spełnienia,
- nagminnie spotykamy się z odmowami wpisu na listę osób oczekujących na przyznanie mieszkania w związku z posiadanym przez tytułem prawnym do zajmowanego lokalu – mowa o sytuacjach, gdy jest spełnione kryterium metrażowe i kryterium dochodowe – mimo, że tym tytułem prawnym jest umowa najmu lokalu wynajętego na wolnym rynku i niespełniającego ich potrzeb mieszkaniowych (orzecznictwo sądów wskazuje na to, że w takich przypadkach posiadanie tytułu prawnego nie powinno być przeszkodą w ubieganiu się o przyznanie mieszkania socjalnego/komunalnego),
- wciąż dość często władze poszczególnych dzielnic Warszawy odmawiają wpisywania uchodźców na listę osób oczekujących na mieszkanie, wskazując na to że powinni się oni ubiegać o lokal w tzw. konkursie WCPR, choć powinno być wręcz przeciwnie – skoro uchodźcom przebywającym na danym terenie – jako członkom wspólnoty samorządowej – przysługuje prawo do ubiegania się o mieszkanie na zasadach ogólnych, dokładnie tak samo jak obywatelom.

Pomoc w uzyskaniu zatrudnienia

Zarejestrowanie się w urzędzie pracy oraz aktywne poszukiwanie pracy należały do obowiązków uchodźców, określonych w IPI. Aktywizacja zawodowa cudzoziemców realizowana była przez urzędy pracy w ramach środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwotach określonych na podstawie planu finansowego Funduszu Pracy. **W obowiązującym systemie prawnym w Polsce brak jest regulacji dotyczących szczególnego traktowania uchodźców na rynku pracy⁵². Uchodźcy mogą korzystać z wszelkich form pomocy osobom bezrobotnym na ogólnych zasadach. Uwzględniając jednak słabą znajomość języka polskiego i często niski kapitał społeczny, mają oni gorsze szanse na znalezienie pracy niż obywatele polscy.** W sprawozdaniach o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy⁵³, opracowywanych w Ministerstwie, w których są gromadzone dane dotyczące wydatków z podziałem na rodzaje form aktywizacji, brak jest danych o zrealizowanych wydatkach urzędów pracy poniesionych na aktywizację cudzoziemców. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny poinformował, że podjęcie starania, aby rozbudowa centralnego zbioru danych dotyczących osób bezrobotnych, obejmowała także możliwość pozyskiwania zestawień statystycznych dotyczących liczby uchodźców posiadających status bezrobotnych, począwszy od 2016 r.

Wsparcie służb pomocy społecznej w tym zakresie polegało przede wszystkim na pomocy w wypełnieniu dokumentów niezbędnych do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy, poszukiwaniu ofert pracy oraz kontaktowaniem się z potencjalnym pracodawcą, jak również informowaniu o możliwości uczestnictwa w szkoleniach zawodowych. Obowiązki cudzoziemców w zakresie aktywnego poszukiwania pracy nie we wszystkich przypadkach były egzekwowane przez realizatorów IPI.

- **PCPR w Pruszkowie:** Żaden z 19 cudzoziemców objętych IPI nie był zarejestrowany w PUP przez cały okres trwania programu i pobierania pomocy finansowej. Okresy braku rejestracji w PUP w tym okresie zawierały się w granicach od 33 dni do 345 dni. W dziewięciu przypadkach (47,4%) okres bez rejestracji w PUP przekraczał osiem miesięcy. PCPR w Pruszkowie nie warunkowało wypłacania kolejnych wypłat pomocy od realizacji zobowiązań PIP – w tym wypadku konieczności zarejestrowania się cudzoziemców w PUP. Należy dodać, że PCPR i PUP są usytuowane w tym samym budynku.

Działania na rzecz aktywizacji zawodowej uchodźców wspierane były przez organizacje pozarządowe, poprzez pomoc w zarejestrowaniu się w urzędzie pracy oraz doradztwo zawodowe. Na podkreślenie zasługują działania Polskiej Akcji Humanitarnej, która w latach 2012–2014 zorganizowała szkolenia zawodowe dla 20 uchodźców realizujących proces integracji.

Uchodźcy w UE: możliwość podejmowania pracy

Osoby starające się o nabycie statusu uchodźcy mają w większości krajów UE swobodny dostęp do rynku pracy po upływie określonego czasu od złożenia wniosku. Okres ten wynosi na przykład: w Niemczech i Austrii – trzy miesiące, w Polsce i Holandii – sześć miesięcy, a we Francji – jeden rok. W Szwecji cudzoziemiec uzyskuje dostęp do rynku pracy dzień po złożeniu wniosku. Krajem, w którym osoba starająca się o status nie ma dostępu do rynku pracy jest Irlandia.

Źródło: Stowarzyszenie Interwencji Prawnej – Polityka wyboru i lokalizacji ośrodków dla uchodźców.

⁵² W sprawozdaniach o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy (sprawozdanie MPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy) nie są wyodrębnione wydatki poniesione na aktywizację cudzoziemców.

⁵³ Sprawozdanie MPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy.

3.2.2.2. Pomoc w nauce dla dzieci uchodźców

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty⁵⁴ osoby niebędące obywatelami polskimi, podlegające obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki, mają prawo do dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego. Dodatkową naukę języka polskiego dla tych osób organizuje organ prowadzący szkołę. Osoby te mają prawo do pomocy udzielanej przez osobę władającą językiem kraju pochodzenia, zatrudnioną w charakterze pomocy nauczyciela przez dyrektora szkoły⁵⁵. Pomocy tej udziela się nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy. Osoby te mogą również korzystać z dodatkowych zajęć wyrównawczych w zakresie przedmiotów nauczania organizowanych przez organ prowadzący szkołę, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy⁵⁶.

Szkoły do których uczęszczali dzieci uchodźców realizujących IPI w jednostkach objętych kontrolą, w większości przypadków nie organizowały pomocy dla ucznia cudzoziemskiego, w formach przewidywanych w ustawie o systemie oświaty⁵⁷. Z wyjątkiem pięciu szkół w Białymstoku i jednej w Lublinie w szkołach nie zatrudniono asystentów nauczycieli dzieci cudzoziemskich. Dodatkowa nauka języka polskiego była zorganizowana na terenie trzech z jedenastu jednostek terytorialnych objętych kontrolą, a dodatkowe godziny wyrównawcze w jednej.

- **W Gminie Biała Podlaska** w latach 2012–2014 r. na zajęcia w szkołach uczęszczało 86 uczniów dzieci uchodźców. Nie zatrudniano asystentów nauczycieli dzieci cudzoziemskich. Uczniowie cudzoziemscy byli objęci dodatkową nauką języka polskiego w wymiarze 4 godzin lekcyjnych w 2012 r., 25 godzin lekcyjnych – w 2013 i 19 godzin lekcyjnych w 2014 r.
- **Do szkół na terenie miasta i gminy Piaseczno** uczęszczało 57 uczniów cudzoziemskich. W szkołach nie byli zatrudniani asystenci nauczycieli dziecka cudzoziemskiego. Uczniowie uczestniczyli w dodatkowych zajęciach wyrównawczych w ilości 16 godzin lekcyjnych tygodniowo oraz dodatkowych zajęć z języka polskiego w ilości 64 godzin w tygodniu.

Tylko w jednej ze szkół do której uczęszczało sześć dzieci uchodźców zorganizowano dla nich pomoc w odrabianiu lekcji.

- **W Gminie Łuków**, na terenie której uczęszczało do szkół sześciu uczniów cudzoziemskich, nie zatrudniano asystenta dziecka cudzoziemskiego. Organ prowadzący nie zapewnił dodatkowych godzin wyrównawczych dla uczniów cudzoziemskich. Natomiast w ramach art. 42 Karty Nauczyciela⁵⁸ uczniowie otrzymali pomoc w odrabianiu lekcji – dwie godziny lekcyjne tygodniowo.

Brak działań, szkoły i organy prowadzące szkoły tłumaczyły tym, że nie było potrzeby zatrudniania asystentów nauczycieli, organizowania zajęć wyrównawczych lub dodatkowej nauki języka polskiego, ponieważ dzieci dobrze adaptowały się w środowisku i łatwo przyswajały sobie język polski. Tymczasem pracownicy ośrodków, stowarzyszeń udzielających pomocy uchodźcom oraz sami uchodźcy zwracali uwagę na potrzebę zatrudniania asystentów nauczyciela dzieci cudzoziemskich oraz organizowania zajęć wyrównawczych, wskazując na problemy doświadczane przez dzieci cudzoziemskie w szkole spowodowane, między innymi, słabą znajomością języka polskiego.

⁵⁴ Art. 94 a ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

⁵⁵ Art. 94a ust. 4a ww. ustawy.

⁵⁶ Art. 94a ust. 4c ww. ustawy.

⁵⁷ W ramach kontroli NIK uzyskała informacje na temat realizacji obowiązku szkolnego przez dzieci uchodźców zamieszkałych w realizujących IPI zasięgnięto informacji w czterech powiatach oraz pięciu miastach i jednej gminie w których realizowana w szkołach podstawowych i gimnazjach do których uczęszczały dzieci cudzoziemców realizujących IPI.

⁵⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. 2014 r., poz. 191 ze zm.)

- **Do Szkoły Podstawowej Nr 2 w Pruszkowie** uczęszczało czworo dzieci z dwóch rodzin uchodźców. Wszystkie dzieci regularnie uczęszczały do szkoły. Borykały się z barierą językową. Mimo, że szkoła zapewniła uczniom dodatkowe godziny nauki języka polskiego dzieci czyniły postępy dużo wolniej od polskich rówieśników. Rodzice nie mieli funduszy na zakup podręczników dla dzieci. Szkoła zaopatrzyła dzieci w używane podręczniki. Pracownicy PCPR nie kontaktowali się ze szkołą. Szkoła zaoferowała dodatkowe lekcje z języka polskiego i zajęć wyrównawczych z poszczególnych przedmiotów. Dzieci uczęszczały również na zajęcia z pedagogiem szkolnym.
- **MOPR w Białymstoku:** Dzieci cudzoziemskie mają niską frekwencję w szkole, osiągają słabe wyniki w nauce, co między innymi spowodowane jest słabą znajomością języka polskiego.

Uchodźcy z terenu Łomży wskazywali na konieczność zapewnienia pomocy dzieciom w szkołach w nauce, jak również na doświadczanie przez dzieci problemów związanych z brakiem akceptacji przez grupę rówieśniczą.

Przykłady dobrych praktyk

Gmina Biała Podlaska: Dla nauczycieli uczących dzieci cudzoziemskie zorganizowano specjalne szkolenia, np.: szkolenie na temat funkcjonowania dziecka cudzoziemskiego w szkole, kurs w zakresie pracy z dzieckiem cudzoziemskim – 40 godz., dzieci cudzoziemskie w Polsce – modele i rozwiązania dla szkoły wielokulturowej, nauka języka polskiego jako obcego.

PCPR Pruszków: W latach 2010–2011 w ramach autorskiego projektu skierowanego do szkół podstawowych pn. *Bawić – Uczyć – Integrować*, w szkołach do których uczęszczały dzieci z rodzin uchodźczych, zaprezentowano gronu nauczycielskiemu podstawowe kwestie związane z migracjami oraz cudzoziemcami, przybliżono istotę integracji uchodźców, opisano rolę PCPR jako realizatora IPI oraz wyjaśniono zasady programów integracyjnych. Drugim etapem projektu były warsztaty akulturacyjne w klasach, do których uczęszczały dzieci z rodzin uchodźczych. Zajęcia miały za zadanie obudzić w uczniach przekonanie, że dziecko obcego pochodzenia nie jest wrogiem, nie należy się go obawiać ani go dyskryminować, ale należy je przyjąć do kręgu swoich kolegów, obdarzać szacunkiem i zrozumieniem, wymieniać z nim doświadczenia, czerpać wiedzę o jego kulturze i w miarę możliwości pomagać, kiedy tego potrzebuje. Warsztaty przeprowadzono w młodszych klasach szkoły podstawowej i miały one charakter zabaw i konkursów w trakcie których przemycano trudne kwestie odmienności kulturowej i tolerancji dla innych narodowości. Zarówno dzieci jak i nauczyciele bardzo pozytywnie zareagowali na powyższe działanie.

3.2.2.3. Efekty procesu integracji

Jednoznaczna ocena skuteczności pomocy świadczonej uchodźcom, z punktu widzenia ich zintegrowania ze społeczeństwem oraz samodzielnego funkcjonowania w realiach naszego kraju nie jest możliwa. Wynika to z faktu, że uregulowania prawne nie przewidują monitorowania sytuacji cudzoziemców po zakończeniu realizacji indywidualnego programu integracji oraz gromadzenia informacji o efektach działań integracyjnych, chociażby z uwzględnieniem obszarów oceny postępów w procesie integracji wymienionych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, tj. edukacji językowej, funkcjonowania zawodowego i funkcjonowania społecznego.

Na niewystarczającą skuteczność działań w tym zakresie wskazują jednak m.in. wyniki kwartalnych ocen postępów cudzoziemców w procesie integracji, dokonywanych przez pracowników socjalnych w trakcie realizacji indywidualnych programów integracji⁵⁹. W ocenach tych wskazywano m.in. na następujące problemy: w większości przypadków sytuacja mieszkaniowa rodzin nie uległa zmianie (nadal zamieszkują w wynajmowanych lokalach bez możliwości zameldowania

⁵⁹ Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie udzielania ochrony cudzoziemcom.

się), uchodźcy nawet jeżeli byli zarejestrowani w urzędach pracy nie otrzymywali propozycji pracy, jeżeli pracowali, to na ogół dorywczo, przy pracach budowlanych lub sezonowych, a część rodzin, nie posiadając stałego źródła dochodów, korzystała z pomocy społecznej. Na podobne problemy wskazywali również uchodźcy ankietowani przez NIK.

Uchodźcy o problemach w procesie integracji

Moim największym problemem było to, że nie mogłam znaleźć mieszkania dla swojej rodziny, a miałam małe dziecko. Nie znaliśmy z mężem języka, nie mieliśmy znajomych z Polski, nie znaliśmy praw i obowiązków i po wojnie, co przeżyliśmy, nasz stan psychiczny był ciężki. (Łomża)

Problem polegał na tym, że trzeba było znaleźć mieszkanie, zarejestrować się w urzędzie pracy. Ja choruję i dlatego potrzebowałam przychodni lekarskiej. Na początku było trudno ponieważ trzeba było wyrobić kartę pobytu i czekać na nią. Były problemy z meldunkiem i wyrobieniem numeru pesel. (Łomża)

Problem było znalezienie mieszkania i nauczanie języka polskiego. (Łomża)

Problem ze znalezieniem mieszkania, wyposażenia, że nie ma pieniędzy dużo problemów. (Łomża)

Przy realizacji indywidualnego programu integracji napotkałem się z takimi problemami jak: znalezienie mieszkania, znalezienie pracy oraz utrzymywanie rodziny. (Łomża)

Z ustaleń kontroli wynika, że **działania podejmowane w obszarze integracji językowej uchodźców, nie zapewniają możliwości opanowania języka polskiego w stopniu umożliwiającym funkcjonowanie w środowisku lokalnym oraz na rynku pracy**. Wynika to z faktu, że nie wszyscy cudzoziemcy uczestniczą w kursach, a ponadto intensywność nauki jest zbyt niska (patrz pkt 3.2.1.).

- **WCPR w Warszawie:** W kursach języka polskiego uczestniczyło 128 osób. Ukończyło je 89 osób. Trzech cudzoziemców zdało egzamin państwowy z języka polskiego na poziomie B2, dwóch cudzoziemców posługiwało się językiem polskim w stopniu umożliwiającym komunikowanie się, a 11 kontynuowało naukę na kursach języka polskiego.

W toku kontroli zostały zebrane przez NIK informacje dotyczące rodzin realizujących w okresie objętym kontrolą 80 IPI (w ich realizacji brało łącznie udział 178 osób, w tym 82 dzieci), w zakresie korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, rejestracji w powiatowych urzędach pracy oraz znalezienia zatrudnienia.

Analiza wykazała, że niskie są efekty integracji w obszarze funkcjonowania zawodowego. Tylko nieliczni uchodźcy, którzy pozostali w Polsce, znaleźli zatrudnienie lub podjęli działalność gospodarczą. Wynikało to głównie, oprócz trudności na rynku pracy w Polsce, z niskiego wykształcenia i niskich kwalifikacji cudzoziemców oraz ich słabej znajomości języka polskiego. Dodać należy, że system pomocy integracyjnej dla cudzoziemców nie przewiduje rozwiązań prawnych zachęcających pracodawców do zatrudniania uchodźców na umowy o pracę. Cudzoziemcowi ze statusem uchodźcy trudno jest skorzystać z form aktywizacji bezrobotnych (np. kursów, szkoleń i staży i robót interwencyjnych), z uwagi na barierę językową oraz fakt, że ich dostępność jest ograniczona. Uchodźcy znajdują się w trudniejszej sytuacji na rynku pracy również z uwagi na to, że w Polsce często nie są uznawane świadectwa potwierdzające ich wykształcenie. Ankietowani przez NIK uchodźcy wskazywali, że brak rozwiązań dotyczących nostryfikacji świadectw ukończenia studiów, utrudnia im znalezienie pracy.

Z ustaleń kontroli wynika, że instytucje zajmujące się integracją uchodźców nie były w stanie im skutecznie pomóc w znalezieniu pracy. **W większości przypadków uchodźcy po zakończeniu IPI pozostawali bez pracy. Tylko nielicznym udało się podjąć pracę w większości dorywczą lub**

sezonową. W jednostkach objętych kontrolą na 70 rodzin, które po zakończeniu realizacji IPI pozostały w Polsce, zatrudnienie⁶⁰ znalazło 11 osób tj. 15%, a 24 były zarejestrowane jako bezrobotne.

- **MOPS w Łomży:** Spośród uczestników 19 IPI zakończonych w latach 2012–2014 (I półrocze) 13 cudzoziemców było zarejestrowanych w PUP, jako osoby poszukujące pracy, jednak nie otrzymali oni propozycji pracy i pracowali głównie dorywczo przy pracach budowlanych lub sezonowych. Według stanu na 22 grudnia 2014 r. status osoby bezrobotnej posiadało pięć osób, pozostałe osiem zostało pozbawione tego statusu (siedem z uwagi na niestawienie się w PUP w wyznaczonym terminie i nieusprawiedliwienie w ciągu 7 dni przyczyn niestawiennictwa, jedna złożyła wniosek o wykreślenie z ewidencji).
- **PCPR w Pruszkowie:** Na 21 realizowanych IPI, tylko dwie osoby podjęły zatrudnienie (w firmie ochroniarskiej, a jedna jako pomoc kuchenna). Jedna osoba podjęła działalność gospodarczą wykonawstwo robót budowlanych, a jedna podjęła niezarejestrowaną działalność – stragan na bazarze. Żadnej z tych osób PUP nie pomógł skutecznie w znalezieniu pracy. Trzy osoby ukończyły kursy zawodowe, w tym jeden objęty projektem Powiat pruszkowski szansą twojego rozwoju. Jedenaście osób w trakcie IPI podejmowało prace dorywcze.

Dane te potwierdzają informacje uzyskane z jednostek nieobjętych kontrolą, w których z informacji posiadanych przez służby pomocy społecznej wynikało, że na 61 IPI zrealizowanych w okresie objętym kontrolą, tylko jedna osoba znalazła pracę.

Konsekwencją trudności w znalezieniu się na rynku pracy było korzystanie przez rodziny uchodźców ze świadczeń pomocy społecznej. W jednostkach objętych kontrolą z 70 rodzin, które pozostały w Polsce po zakończeniu realizacji IPI, 25 rodzin (tj. 35%) korzystało ze świadczeń pomocy społecznej. Na wysoki odsetek rodzin uchodźców realizujących IPI wskazywano również w jednostkach w których NIK zasięgała informacji.

- **MOPR w Białymstoku:** Po zakończeniu realizacji IPI świadczenia z opieki społecznej pobierało 40 z 61 osób realizujących w latach 2012–2014 19 indywidualnych programów integracji, w tym osoby które korzystały z pomocy nie bezpośrednio po zakończeniu IPI, ale wróciły po pobycie za granicą. W złożonych na tę okoliczność wyjaśnieniach podano m.in. Zasadne mogłoby być rozważenie jakie organy/podmioty mają być odpowiedzialne za integrację cudzoziemców – IPI mogłyby być prowadzone przez Urząd ds. Cudzoziemców, jako kontynuacja procesów rozpoczęcia ubiegania się o status. Natychmiastowe „wchodzenie pod skrzydła” ośrodków pomocy społecznej po uzyskaniu statusu jest początkiem uzależnienia cudzoziemców od świadczeń pomocy społecznej.

Najtrudniejsza jest ocena skuteczności procesu integracji w obszarze funkcjonowania społecznego. Z całą pewnością osiągnięcie postępu w tym zakresie utrudniają opisane powyżej problemy związane ze słabą znajomością języka polskiego, brakiem zatrudnienia oraz uzyskania stałego miejsca zamieszkania. Nakłada się na nie często niechętna postawa ze strony części społeczeństwa – i to zarówno zwykłych obywateli, jak i urzędników.

- **MOPS Biała Podlaska:** Napotyka się trudności leżące po stronie instytucji działających na terenie miasta oraz społeczeństwa, tj. niechęć do załatwiania spraw cudzoziemców, brak znajomości przepisów prawa w zakresie uprawnień cudzoziemców, niechęć do zatrudniania cudzoziemców, ograniczone możliwości uzyskania przez cudzoziemców mieszkań socjalnych wynikające z braku takich mieszkań, niechęć właścicieli do wynajmowania mieszkań cudzoziemcom i wygórowane koszty ich wynajmu, negatywna ocena cudzoziemców mieszkających na terenie miasta wynikające z braku wiedzy w zakresie uchodźstwa oraz z negatywnych opinii o cudzoziemcach pojawiających się w mediach.

Na to, jak niełatwa jest ocena sytuacji w tym zakresie wskazuje przykład z Łomży, gdzie w opinii MOPS: Rodziny zamieszkałe w Łomży są zintegrowane ze społecznością lokalną i otoczeniem. Znajdą miasto, urzędy, szkoły. Są w stanie samodzielnie lub przy niewielkim wsparciu załatwić swoje sprawy. Mają świadomość o dużym bezrobociu w mieście. Dzieci, które chodzą do szkoły mają kontakty z rówieśnikami, zapraszane są na urodziny i inne uroczystości koleżeńskie. Inny obraz wyłania się

⁶⁰ Zatrudnienie na umowę o pracę lub umowę zlecenia – bez uwzględnienia zatrudnienia przy pracach doraźnych lub sezonowych.

z wypowiedzi uchodźcy zamieszkującego w tym mieście: *My uchodźcy nic nie mamy, nam ciężko znaleźć pracę i to że w Polsce jesteśmy bezdomni. Nic nam nie dają, żadnych kredytów w sklepie, nie możemy nic kupić. Dzieci w szkole mają problemy, nas nie tolerują, mówią że boją się nas, a tak naprawdę nie znają nas. O tym co dobrze robimy trzeba pisać w prasie i w mediach. (Uchodźca, Łomża)*

Niektórzy z uchodźców ankietowanych przez NIK wskazali na możliwości poprawy procesu integracji, zwracając uwagę m.in. na takie elementy jak: wydłużenie czasu trwania IPI, pomoc w szkołach dla dzieci uchodźców, bardziej intensywną naukę języka polskiego, zapewnienie warunków mieszkaniowych.

Uchodźcy o możliwościach poprawy procesu integracji

Pomoc powinna trwać dłużej niż rok. Pomoc finansowa jest niewielka, więc nie odczuję tak bardzo jej braku. Natomiast trudno mi odnaleźć się w polskiej rzeczywistości, macie zupełnie inną kulturę i obyczaje. Dlatego bardzo chciałabym, żeby wsparcie WCPR trwało po zakończeniu IPI – najbardziej zależy mi na pomocy w załatwianiu spraw w polskich urzędach, służbie zdrowia. (Warszawa)

Potrzebny dłuższy okres udzielania pomocy. Przez rok nie da się zintegrować, jeśli ktoś przyjeżdża nie znając języka, kultury, realiów życia w Polsce. Po zakończeniu IPI (za miesiąc) moja rodzina może zostać bez dachu nad głową (brak pracy i środków do życia). (Warszawa)

Pomagać dzieciom uchodźców w szkołach. Bez dachu nad głową, bez zapewnienia podstawowych potrzeb nie ma możliwości poprawienia procesu integracji uchodźców i potrzeba zmiany w ustawach, czasami pracownik socjalny chce pomagać i widzi potrzeby rodziny, ale ustawa nie pozwala na zwiększenie zasiłku. I to moim zdaniem można zmienić. Program ten nazywają się programem indywidualnym integracyjnym i trzeba indywidualnie rozpatrywać potrzeby i możliwości naszych rodzin. Liczę na zmiany. (Łomża)

1. Dłuższy okres udzielania pomocy. Przez rok nie da się zintegrować, jeśli ktoś przyjeżdża nie znając języka, kultury, realiów życia w Polsce. 2. Bardziej intensywny kurs nauki języka – aby umożliwić lepszą integrację i by zwiększyć szanse na rynku pracy. 3. Wdrożenie programowej pomocy mieszkaniowej. Koszt najmu mieszkania na wolnym rynku stanowi większą część budżetu rodziny. Po zakończeniu IPI (za miesiąc) rodzina może zostać bez dachu nad głową (brak pracy i środków do życia). (Warszawa)

Program integracyjny trzeba przedłużyć chociaż do 3 lat i zwiększyć kwotę pieniężną, co najmniej do 3 lat i zapewnić terapię rehabilitacyjną dla nas jako ofiar wojny. (Łomża)

Zdaniem pracowników socjalnych, na skuteczność procesu integracji ma również istotny wpływ bierna postawa części cudzoziemców, tj. brak zaangażowania w naukę języka polskiego, wyuczona bezradność bądź podejście roszczeniowe nakierowane wyłącznie na otrzymywanie świadczeń pieniężnych, bez podejmowania we własnym zakresie aktywnych działań w kierunku usamodzielnienia, niechęć do poznawania norm obyczajowych, społecznych, kulturowych, religijnych społeczeństwa przyjmującego.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę, że znaczna część indywidualnych programów integracji nie została zrealizowana do końca. Ogółem na 80 zbadanych szczegółowo IPI z lat 2012–2014, aż 16, tj. 20% zostało przerwane.

- **WCPR w Warszawie:** Z 30 IPI objętych szczegółowymi badaniami siedem zostało przerwanych (z powodu m.in. nierealizowania przez cudzoziemców zobowiązań zawartych w IPI).

Część cudzoziemców już trakcie realizacji IPI lub wkrótce po jego zakończeniu wyjechało z Polski. Ze zbadanych szczegółowo 80 IPI w przypadku 10 cudzoziemcy wyjechali z Polski trakcie realizacji IPI lub wkrótce po jego zakończeniu.

- **MOPR w Toruniu:** W okresie objętym kontrolą zakończono realizację siedmiu IPI. Żaden z cudzoziemców po zakończonym IPI nie podjął zatrudnienia. Dwie osoby podjęły kursy przyuczenia do zawodu lecz go nie ukończyły z powodu wyjazdu za granicę. Łącznie po zakończeniu IPI wyjechało za granicę sześć osób.

Dane te potwierdzają informacje uzyskane przez NIK w jednostkach nieobjętych kontrolą.

- **MOPR w Białymstoku:** *W trakcie realizacji IPI lub po ich zakończeniu z Polski wyjechały 43 osoby spośród 61 uczestniczących w indywidualnym programie integracji.*
- **PCPR w Wołominie:** *W powiecie wołomińskim zostało ukończonych 18 IPI, w których uczestniczyło 48 osób. W trakcie realizacji IPI z kraju wyjechało 10 osób, a po jego zakończeniu siedem osób.*

Efektywność systemu pomocy integracyjnej jest w dużej mierze uzależniona od indywidualnego zaangażowania oraz postawy samego cudzoziemca. Opuszczanie terytorium RP w trakcie realizacji indywidualnego programu integracji lub tuż po jego zakończeniu oraz przerywanie realizacji programów z innych przyczyn znacząco wpływało na skuteczność integracji cudzoziemców. Na ten problem wskazywali wszyscy pracownicy jednostek objętych kontrolą.

- **MOPR w Białymstoku:** *Cudzoziemcy przerywają realizację IPI, wyjeżdżają bez zapowiedzi – de facto środki wydawkowane na integrację oraz nakład pracy i zaangażowanie pracowników MOPR należy uznać za zmarnotrawione. Nagłe wyjazdy cudzoziemców są często połączone z nieregulowaniem opłat za wynajem mieszkania, co powoduje pretensje właścicieli mieszkań do pracowników MOPR. Cudzoziemcy mają małe szanse na znalezienie legalnej pracy – przy ich słabej znajomości języka polskiego, braku doświadczenia zawodowego, braku dokumentów potwierdzających wykształcenie i kwalifikacje oraz specyficznych uwarunkowaniach kulturowych, którymi tłumacza odmowę podjęcia niektórych prac.*
- **PCPR w Piasecznie:** *Bardzo często cudzoziemcy realizujący IPI reprezentują postawę bierną, nastawioną na konsumpcję świadczeń pieniężnych przyznanych w ramach programów. Manifestuje się to zarówno w biernej postawie podczas poszukiwania pracy zarobkowej, braku chęci zdobywania nowych bądź podnoszenia posiadanych już kwalifikacji zawodowych, jak również w biernej postawie i niezaangażowanej na kursach językowych.*

Holandia: przykład spójnego systemu integracji uchodźców

Uzyskanie statusu uchodźcy w Holandii odbywa się na podstawie zaproszenia władz kierowanego do konkretnych osób przebywających najczęściej w obozach dla uchodźców. Rocznie Holandia zaprasza około 500 uchodźców do osiedlenia się w tym kraju. Osoby te wybierane są z grupy osób proponowanych przez Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców. Wyboru dokonują urzędnicy holenderscy podczas misji do krajów uzgodnionych z Komisarzem, organizowanych cztery razy w roku. Wybór jest dokonywany na podstawie rozmów z uchodźcami, podczas których ocenia się, m.in. czy uchodźca będzie w stanie zintegrować się ze społeczeństwem holenderskim. Przed przybyciem do Holandii wybrani uchodźcy uczestniczą w trzech kursach umożliwiających im poznanie kultury Holandii, z których każdy trwa sześć i pół dnia.

Organem odpowiedzialnym za przyjęcie, nadzór oraz zapewnienie przeniesienia do stałego miejsca zamieszkania jest Centralna Agencja ds. Przyjmowania Uchodźców. Agencja dysponuje 57 ośrodkami dla uchodźców rozmieszczonymi w całym kraju, zapewniającymi schronienie oraz niezbędną infrastrukturę. Z osobami dorosłymi lokowanymi w ośrodku przeprowadza się wywiad dotyczący postępowania ws. przyznania statusu uchodźcy. Ich aktywność w tym okresie podtrzymuje się włączając ich do wykonywania prac związanych z utrzymaniem ośrodka, sprzątaniem terenów miejskich itp. Otrzymują za to niewielkie wynagrodzenie. Mieszkańcy ośrodków mogą brać udział w kursach lub zajęciach sportowych odbywających się w lokalnych klubach. Dzieci w wieku szkolnym uczęszczają do szkoły. Mieszkańcy ośrodków mogą również korzystać z otwartych centrów nauki, w których mają dostęp do materiałów edukacyjnych oraz komputerów i Internetu, a dzieci mogą odrabiać lekcje. Korzystanie przez uchodźcę z centrum odbywa się pod opieką wolontariuszy. Na tym etapie uchodźcom pomagają również pracownicy i wolontariusze organizacji pozarządowej – Holenderskiej Rady ds. Uchodźców.

Osobom, którym przyznano status uchodźcy, zostaje przydzielone miejsce zamieszkania, które zapewnia gmina przyjmująca uchodźcę (co sześć miesięcy władze centralne przydzielają poszczególnym gminom określoną liczbę uchodźców, którym mają zapewnić możliwość zamieszkania). Do czasu przeprowadzki mogą oni przebywać w ośrodku. Uchodźca zobowiązany jest do zgłoszenia swojego pobytu w urzędzie właściwym dla miejsca nowego zamieszkania. Kompleksową pomocą integracyjną dla uchodźców zajmuje się Holenderska Rada ds. Uchodźców. Organizacja zatrudnia 600 pracowników oraz korzysta z pomocy 6000 wolontariuszy. Organizacja posiada biuro centralne, 12 biur regionalnych oraz 310 filii. Uchodźcom zapewniana jest pomoc, głównie przez wolontariuszy przydzielonych do poszczególnych rodzin. Pomoc dotyczy wielu obszarów, jak np. urządzenie domu, nauka języka, szukanie pracy czy spędzanie wolnego czasu. Ponadto Rada

prowadzi różne projekty umożliwiające uchodźcom nawiązywanie kontaktów ze środowiskiem lokalnym czy organizuje wakacje dla dzieci.

Osoby, którym odmówiono przyznania statusu uchodźcy, mogą pozostać w ośrodku maksymalnie przez cztery tygodnie. W razie potrzeby są lokowane w ośrodku zamkniętym, maksymalnie na 12 tygodni. W tym czasie są przygotowywane do powrotu do kraju pochodzenia.

Źródło: Centralna Agencja ds. Przyjmowania Uchodźców <https://www.coa.nl/en> ; Holenderska Rada ds. Uchodźców <http://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen>.

3.2.4. Wdrażanie rekomendacji zawartych w dokumencie *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*

W dokumencie pn. *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r., zawarto 12 rekomendacji, których adresatem jest MPiPS. MPiPS nie podjął działań na rzecz realizacji tych rekomendacji, w tym nie zrealizował ośmiu, dla których termin wdrożenia określono na koniec 2014 r.

Dziewięć rekomendacji (z tego jedna z terminem wdrożenia do końca 2015 r.) zawierało postanowienia, że w celu wdrożenia rekomendacji konieczne jest dokonanie zmian ustawy o pomocy społecznej. Wdrożenie rekomendacji umożliwiłoby wprowadzenia w życie wielu rozwiązań w celu poprawy systemu funkcjonowania systemu pomocy dla uchodźców. MPiPS do zakończenia kontroli nie podjęło nawet inicjatywy legislacyjnej zmiany ustawy o pomocy społecznej, które umożliwiałyby wprowadzenie tych rekomendacji, co stawia pod znakiem zapytania możliwość wprowadzenia w życie zaproponowanych rozwiązań.

Rekomendacje te dotyczyły:

- a) *Podjęcia działań zmierzających do aktywizacji zawodowej cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, m.in. poprzez zapewnienie uzyskania przez cudzoziemca, w ramach programu integracyjnego, kwalifikacji przydatnych na rynku pracy, włączenie przedmiotowej grupy do rządowych programów aktywizacji zawodowej, jako odrębnej kategorii osób, a także poprzez wprowadzenie systemu zachęt dla pracodawców zatrudniających ww. cudzoziemców.*
- b) *Rozważenia wprowadzenia instytucji mentora/asystenta dla osób objętych programami integracji (w szczególności wywodzących się ze środowisk imigranckich), co pozwoli dostosować programy integracyjne do indywidualnych potrzeb cudzoziemców i lepiej ukierunkować ich działania”.*
- c) *Zharmonizowania procesu przechodzenia z systemu preintegracji do systemu integracji (zapewnienie takiej spójności wymagać będzie w szczególności współdziałania Urzędu do Spraw Cudzoziemców z MPiPS, zarówno w obszarze rozwiązań praktycznych, jak i w kreowaniu polityki integracji cudzoziemców).*
- d) *Położenia nacisku na skuteczną naukę języka polskiego przez cudzoziemców zgodnie z zasadą, iż znajomość języka kraju przyjmującego jest kluczowa dla procesu integracji.*
- e) *Rozważenia możliwości wydłużenia programów integracji dla osób, które wykazują dużą aktywność i chęć integracji poprzez np. organizowanie dodatkowych kursów języka polskiego, kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe itp.*
- f) *Podjęcia działań zmierzających do rozwiązywania problemu dostępu do mieszkań dla cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową.*

- g) *Rozpoczęcia procesu przechodzenia od kwaterunku cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w dużych obiektach do modelu wynajmowania niewielkich obiektów równomiernie zlokalizowanych na terytorium całego kraju, w szczególności w dużych aglomeracjach z odpowiednio chłonnymi rynkami pracy oraz lepszymi możliwościami zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.*
- h) *Rozważenia możliwości zlecania zadania kompleksowego prowadzenia wybranych ośrodków przez organizacje pozarządowe, w celu usprawnienia form udzielanej pomocy.*

Minister Pracy i Polityki Społecznej nie informował Rady Ministrów ani Ministra Spraw Wewnętrznych, będącego autorem tego dokumentu i odpowiedzialnym za jego wdrożenie, o zagrożeniu niedotrzymania terminu wdrożenia rekomendacji, wynikających z niskiego zaawansowania prowadzonych prac nad jego przygotowywaniem i uzgadnianiem.

Jednocześnie Minister Pracy i Polityki Społecznej w sposób długotrwały opracowywał dokument: *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*. Jest to akt implementacyjny podstawowego opracowania, jakim jest *Polityka migracyjna Polski...*, ale jego wstępny projekt został zatwierdzony przez Ministra dopiero we wrześniu 2013 r., tj. po 14 miesiącach od przyjęcia *Polityki migracyjnej Polski*. Dokument ten ma charakter ramowy, a zaprezentowane w nim podejście ujmuje całościowo problematykę integracji cudzoziemców, z wykorzystaniem dobrych rozwiązań stosowanych w innych krajach. Zdaniem NIK wdrożenie zaproponowanych w nim rozwiązań mogłoby się przyczynić do podniesienia skuteczności procesu integracji cudzoziemców. Po kilkunastomiesięcznych uzgodnieniach międzyresortowych oraz z partnerami społecznymi *Polska polityka integracji cudzoziemców...* została przesłana do Rady Ministrów w grudniu 2014 r., jednak do tej pory nie została przyjęta przez Radę Ministrów. Niewątpliwą słabością tego dokumentu jest niepowiązanie przewidzianych w nim rozwiązań z budżetem oraz niewyznaczenie podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK poinformował, że podjęcie inicjatywy legislacyjnej w sprawie wprowadzenia zmian w ustawie o pomocy społecznej, pozwalających na wdrożenie rekomendacji zawartych w *Polityce migracyjnej Polski...* planowane jest po przyjęciu przez Radę Ministrów dokumentu programowego *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne* od 2016 r.

Warto przypomnieć, że sprawa stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce była już w styczniu 2005 r. przedmiotem prac Komitetu Europejskiego Rady Ministrów⁶¹, jednak nie zaowocowała wdrożeniem spójnych rozwiązań w tym zakresie.

⁶¹ Dokument *Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, przyjęty w dniu 11 stycznia 2005 r. przez Komitet Europejski Rady Ministrów.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolę przeprowadził Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz Delegatury NIK w: Warszawie, Łodzi, Bydgoszczy, Lublinie i Białymstoku. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 17 listopada 2014 r. do 9 marca 2015 r. Dobór jednostek objętych kontrolą został dokonany metodą celową, w oparciu o liczbę realizowanych Indywidualnych Programów Integracji.

Badania kontrolne zostały zaprojektowane na dwóch poziomach:

- Badanie procesu preintegracji obejmujące udzielanie pomocy dla uchodźców na etapie ubiegania się o status uchodźcy, przeprowadzone w Urzędzie ds. Cudzoziemców oraz w 10 ośrodkach dla uchodźców, w których przeprowadzono m.in. oględziny budynków, pomieszczeń i otoczenia ośrodków.
- Badanie procesu integracji, obejmujące pomoc dla uchodźców od uzyskania statusu uchodźcy, przeprowadzone w Ministerstwie Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, w pięciu Urzędach Wojewódzkich oraz w czterech powiatowych centrach pomocy rodzinie.

Ponadto na zlecenie NIK w 10 ośrodkach dla uchodźców zostały przeprowadzone kontrole przez Państwowe Powiatowe Inspektoraty Sanitarne i Inspektoraty Sanitarne MSW w zakresie przestrzegania higieny żywności i zasad HACCP oraz pod względem przestrzegania terminów przydatności produktów żywnościowych do spożycia, skróconej dekadowej oceny jadłospisu, norm zakwaterowania i norm sanitarnych.

Podczas kontroli przeprowadzono również badanie ankietowe na próbie uchodźców przebywających w ośrodkach (otrzymano 88 ankiet z 300 przekazanych) oraz uchodźców realizujących IPI (otrzymano 27 ankiet z 80 przekazanych). Badania uzupełniające obejmowały również uzyskanie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, informacji w sześciu miejskich ośrodkach pomocy rodzinie i powiatowych centrach pomocy rodzinie, w pięciu urzędach gmin i w czterech stowarzyszeniach świadczących pomoc dla uchodźców.

Niniejsza Informacja została uzupełniona o wyniki kontroli przeprowadzonej przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK pn. *Udzielanie przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terenie RP* (Nr I/14/007/KPB).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano 21 wystąpień pokontrolnych których sformułowano 38 wniosków pokontrolnych. Kierownicy jednostek kontrolowanych nie składali zastrzeżeń. Odpowiadając na treść wystąpień pokontrolnych adresaci poinformowali, że zrealizowali 14 wniosków, a 24 były w trakcie realizacji.

Najważniejsze wnioski pokontrolne skierowane do:

- Ministra Pracy i Polityki Społecznej:
 - podjęcie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian ustawy o pomocy społecznej pozwalającej na wdrożenie rekomendacji zawartych w Planie wdrażania dla dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* zleconych do realizacji Ministrowi PiPS.
- Urzędu ds. Cudzoziemców:

- zintensyfikowanie działań w celu objęcia nauką języka polskiego jak największej liczby cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy;
- przestrzeganie terminów prowadzenia postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy określonych w art. 35 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
- Powiatowych centrów pomocy rodzinie
 - terminowe wydawania decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy pieniężnej w ramach Indywidualnych Programów Integracyjnych;
 - zintensyfikowanie działań zmierzających do aktywizacji i adaptacji cudzoziemców na rynku pracy;
- Ośrodków dla uchodźców:
 - podjęcie działań w celu zapewnienia uczestnictwa w lekcjach języka polskiego wszystkich cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy,
 - dokonywanie wypłaty świadczeń dla uchodźców w terminie i we właściwej wysokości,
 - zapewnienie cudzoziemcom wyżywienia zgodnego z zaleceniami państwowej inspekcji sanitarnej.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W okresie od kwietnia 2011 roku do września 2013 roku MOPS w Łomży i MOPR w Białymstoku wykorzystały łącznie 128 tys. zł z przyznanych środków budżetowych na wypłatę świadczeń 12 cudzoziemcom w ramach realizacji zaakceptowanych przez Wojewodę IPI dla urodzonych w Polsce dzieci cudzoziemców, których rodziny otrzymały już pomoc integracyjną w ramach indywidualnych programów integracyjnych (w tym świadczenia pieniężne). Wynikało to z błędnej wykładni art. 91 ust. 1 i 4 w związku z art. 93 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Środki te pochodziły z dotacji budżetu państwa przekazanej przez Wojewodę Podlaskiego na realizację przez powiaty zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Analiza stanu prawnego

Ochrona cudzoziemców

Ochrona międzynarodowa cudzoziemców w Polsce wynika przede wszystkim ze zobowiązań o charakterze międzynarodowym: Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźców, które definiują materialno-prawne podstawy nadawania statusu uchodźcy oraz określają najważniejsze prawa i wolności uchodźców. Wspomniane przepisy nie precyzują jednakże zasad i trybu postępowania w sprawach o nadanie statusu uchodźcy. W Polsce kwestie te reguluje ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Do ustawy transponowano przepisy:

- dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich⁶²;
- dyrektywy Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl⁶³;
- dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami⁶⁴;
- dyrektywy Rady 2004/83/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony⁶⁵;
- dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin⁶⁶.

Polska stosuje tzw. jednolitą procedurę azylową polegającą na tym, że w toku postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy bada się nie tylko spełnianie warunków do uznania za uchodźcę, ale także – w razie stwierdzenia, że nie są one spełnione – inne okoliczności, skutkujące ochroną przed wydaleniem w postaci ochrony uzupełniającej lub zgody na pobyt tolerowany.

Art. 13 ust. 1 ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom stanowi, że cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju.

Zgodnie z art. 15 ww. ustawy, cudzoziemcowi który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej w przypadku, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji; tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie; poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

⁶² (Dz.U.UE L 326 z dnia 13 grudnia 2005 r., s. 13).

⁶³ (Dz.U.UE L 31 z dnia 6 lutego 2003 r., s. 18).

⁶⁴ (Dz.U.UE L 212 z dnia 7 sierpnia 2001 r., s.12).

⁶⁵ (Dz.U.UE L 304 z dnia 30 września 2004 r., s. 12).

⁶⁶ (Dz.U.UE L 251 z dnia 3 października 2003 r., s.12).

W przypadku odmowy nadania statusu uchodźcy oraz odmowy udzielenia ochrony uzupełniającej, do dnia obowiązywania przepisów o pobycie tolerowanym, tj. do 30 kwietnia 2014 r., z urzędu badane były przesłanki do udzielenia zgody na pobyt tolerowany określone w art. 97 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom. Przesłanki te powiązane były z określonymi normami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.⁶⁷ oraz Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.⁶⁸.

Cudzoziemcowi udzielana była zgoda na pobyt tolerowany na terytorium RP, jeżeli jego wydalenie:

- 1) mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
- 1a) naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., lub naruszałoby prawa dziecka określone w Konwencji o prawach dziecka, w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu;
- 2) jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu i od cudzoziemca.

Stronie niezadowolonej z decyzji organu I instancji służyło odwołanie do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Pomoc socjalna udzielana cudzoziemcom obejmuje pomoc udzielaną w ośrodku lub udzielaną poza ośrodkiem, polegającą na wypłacie świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Pomoc przyznawana w okresie rozpatrywania wniosku o nadanie statusu uchodźcy

Cudzoziemcowi ubiegającemu się o nadanie statusu uchodźcy zapewnia się pomoc socjalną i opiekę medyczną w okresie:

- 1) postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy, począwszy od dnia zgłoszenia się cudzoziemca w ośrodku, z tym że w sytuacjach szczególnych, związanych z zagrożeniem życia lub zdrowia cudzoziemca, opieka medyczna przysługuje od dnia złożenia przez cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy;
- 2) dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie nadania statusu uchodźcy albo przez okres 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej o umorzeniu postępowania (art. 74 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

Pomoc socjalna obejmuje:

1. pomoc udzielaną w ośrodku, w tym:
 - a) zakwaterowanie,
 - b) całodienne wyżywienie zbiorowe lub ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie,
 - c) kieszonkowe na drobne wydatki osobiste,

⁶⁷ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁶⁸ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.

- d) stałą pomoc pieniężną na zakup środków czystości i higieny osobistej,
- e) jednorazową pomoc pieniężną lub bony towarowe na zakup odzieży i obuwia,
- f) naukę języka polskiego i podstawowe materiały niezbędne do nauki tego języka,
- g) pomoce dydaktyczne dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych, gimnazjach lub szkołach ponadgimnazjalnych,
- h) pokrycie, w miarę możliwości, kosztów zajęć pozalekcyjnych i rekreacyjno-sportowych dzieci,
- i) finansowanie przejazdów środkami transportu publicznego:
 - w celu wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy,
 - w celu leczenia lub poddania się szczepieniom ochronnym,
 - w innych szczególnie uzasadnionych przypadkach
- 2) pomoc udzielaną poza ośrodkiem, polegającą na wypłacie świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem kosztów opieki medycznej, zwaną dalej świadczeniem pieniężnym (art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

Ekwiwalent pieniężny przysługuje w zamian za wyżywienie dziecka do ukończenia przez nie sześciu lat lub ucznia szkoły podstawowej, gimnazjum lub szkoły ponadgimnazjalnej; może być przyznany, jeżeli wymagają tego względy organizacyjne (art. 71 ust. 3 ww. ustawy).

Cudzoziemcom otrzymującym pomoc socjalną w postaci świadczenia pieniężnego przysługuje:

- pomoc w formie nauki języka polskiego i podstawowych materiałów niezbędnych do nauki tego języka;
- pomoce dydaktyczne dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych, gimnazjach lub szkołach ponadgimnazjalnych;
- pokrycie, w miarę możliwości, kosztów zajęć pozalekcyjnych i rekreacyjno-sportowych dzieci (art. 71 ust. 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

Opieka medyczna obejmuje świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie, w jakim osobom objętym obowiązkowym lub dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym przysługuje prawo do świadczeń na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶⁹ z wyłączeniem leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej. Opieka medyczna jest wykonywana na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych między Szefem Urzędu a świadczeniodawcami w rozumieniu przepisów ustawy, o której wyżej mowa (art. 73 ust. 1-2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

W § 2 ust.1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadania statusu uchodźcy⁷⁰ określono, iż wysokość jednorazowej pomocy pieniężnej lub wartość bonów towarowych na zakup odzieży i obuwia wynosi 140 zł. Jednorazowa pomoc pieniężna jest wypłacana, a bony towarowe są wydawane niezwłocznie, jednak nie później niż do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym cudzoziemiec został przyjęty do ośrodka. Wysokość stałej pomocy pieniężnej na zakup środków higieny osobistej wynosi 20 zł na miesiąc. Kwota przeznaczona na pomoc jest wypłacana do 15 dnia każdego miesiąca za dany miesiąc (§ 3 ust. 1 i 2). Wysokość kieszonkowego wynosi 50 zł na miesiąc. W przypadku wykonywania przez cudzoziemca prac porządkowych na rzecz ośrodka,

⁶⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.

⁷⁰ Dz. U. Nr 261, poz. 1564.

tłumaczeń ułatwiających porozumiewanie się między pracownikami ośrodka a cudzoziemcami lub prowadzenia zajęć kulturalno-oświatowych na rzecz innych cudzoziemców przebywających w ośrodku, wysokość kieszonkowego może być podwyższona do 100 zł. Kieszonkowe jest wypłacane do 15 dnia następnego miesiąca (§ 4 ust. 1-3). Wysokość ekwiwalentu pieniężnego w zamian za wyżywienie wynosi 9 zł za dzień. Ekwiwalent, jest wypłacany do 15 dnia każdego miesiąca za dany miesiąc. Gdy wymagają tego względy organizacyjne, ekwiwalent, o którym mowa w ust. 1, może być wypłacony w okresie od 16 do ostatniego dnia miesiąca za dany miesiąc (§ 5 ust. 1-3). Cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy przebywającym poza ośrodkami przysługuje świadczenie pieniężne w wysokości 25 zł na dzień (§ 6 ust. 1). Jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium RP wraz z małżonkiem lub małoletnim członkiem rodziny, wysokość świadczenia pieniężnego na każdą osobę wynosi dla dwóch osób – 20 zł, trzech osób – 15 zł, czterech i więcej osób – 12,50 zł na dzień (§ 6 ust. 2 pkt 1-3). Świadczenie pieniężne jest wypłacane do 15 dnia każdego miesiąca za dany miesiąc (§ 6 ust. 3). Wysokość pomocy na pokrycie kosztów wyżywienia cudzoziemca w podróży w związku z dobrowolnym powrotem do kraju, do którego cudzoziemiec ma prawo wjazdu, lub z przeniesieniem do innego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o nadanie statusu uchodźcy na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 wynosi 23 zł na dzień podróży (§ 8 ust. 1).

Cudzoziemca przyjmowanego do ośrodka informuje się, w zrozumiałym dla niego języku, o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach oraz umożliwia mu zapoznanie się z przepisami regulującymi udzielanie pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i regulaminem pobytu w ośrodku (art. 80 a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony). Cudzoziemiec przyjęty do ośrodka ma prawo do:

- 1) podtrzymywania zwyczajów, tradycji narodowych i kulturowych oraz wykonywania praktyk religijnych;
- 2) swobodnego poruszania się po terenie ośrodka, z wyłączeniem miejsc objętych zakazem wstępu;
- 3) dostępu do informacji o podmiotach udzielających bezpłatnej pomocy prawnej w sprawach o nadanie statusu uchodźcy;
- 4) dostępu do informacji o organizacjach pozarządowych lub międzynarodowych, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców;
- 5) dostępu do informacji o procedurach przeciwdziałania oraz reagowania na przypadki przemocy, w tym na tle seksualnym lub ze względu na płeć;
- 6) przyjmowania odwiedzin w przeznaczonych do tego pomieszczeniach;
- 7) składania do Szefa Urzędu, w języku ojczystym, skarg i wniosków w sprawach funkcjonowania ośrodka i warunków pobytu w nim (art. 82a ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom).

Cudzoziemiec może otrzymać pomoc socjalną w postaci świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP, z wyłączeniem kosztów opieki medycznej. Pomoc w tej formie może zostać przyznana ze względów organizacyjnych, albo gdy jest to niezbędne do: zapewnienia cudzoziemcowi bezpieczeństwa, z uwzględnieniem szczególnej sytuacji samotnych kobiet, ochrony porządku publicznego; ochrony i utrzymania więzi rodzinnych; prowadzenia samodzielnego życia poza ośrodkiem, po otrzymaniu decyzji o nadaniu statusu uchodźcy albo decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, w której udzielono ochrony uzupełniającej (art. 72 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

Pomocy socjalnej i opieki medycznej nie udziela się po upływie (art. 74 ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony): 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej o umorzeniu postępowania, w przypadku gdy postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy zostało umorzone; terminu wykonania obowiązku opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wydaniu decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej; dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w pozostałych przypadkach.

Pomoc cudzoziemcom po uzyskaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej

Cudzoziemcowi, który uzyskał w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji, zwanej dalej „pomocą dla cudzoziemca”.

Pomocy cudzoziemcowi udziela starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania cudzoziemca. Udziela się jej na wniosek cudzoziemca złożony do starosty, za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie, w terminie 60 dni od dnia uzyskania przez niego w RP statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Wniosek obejmuje małoletnie dzieci cudzoziemca oraz jego małżonka, jeżeli uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (art. 91 ust. 2-4 ustawy o pomocy społecznej).

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, pomocy cudzoziemcowi udziela się w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy i obejmuje ona:

- 1) świadczenia pieniężne w wysokości od 606 zł do 1335 zł miesięcznie na osobę przeznaczone na:
 - a) utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe,
 - b) pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego;
- 2) opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne określonej w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- 3) pracę socjalną
- 4) poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne;
- 5) udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi;
- 6) inne działania wspierające proces integracji cudzoziemca.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia z dnia 9 marca 2009 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udzielenia pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w RP status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą⁷¹, w trakcie trwania programu jego realizator dokonuje oceny postępów w integracji cudzoziemców, zgodnie z założeniami indywidualnego programu integracji. Ocena postępów dokonywana jest w trzech obszarach: edukacji językowej, funkcjonowania zawodowego, funkcjonowania społecznego.

⁷¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 45, poz. 366 ze zm. Od 14 kwietnia 2015 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom (Dz.U., poz. 515).

Ocena polityk integracyjnych w wybranych krajach (wskaźnik MIPEX)

MIPEX jest narzędziem służącym porównaniu warunków integracji imigrantów w 38 wybranych krajach, w tym 28 krajach UE. Za pomocą 167 wskaźników z ośmiu obszarów (mobilność rynku pracy, łączenie rodzin, edukacja, zdrowie, udział w życiu politycznym, stały pobyt, możliwość uzyskania obywatelstwa, niedyskryminacja) MIPEX mierzy, na ile władze poszczególnych państw zapewniają równe prawa i obowiązki wszystkim osobom zamieszkującym w danym państwie.

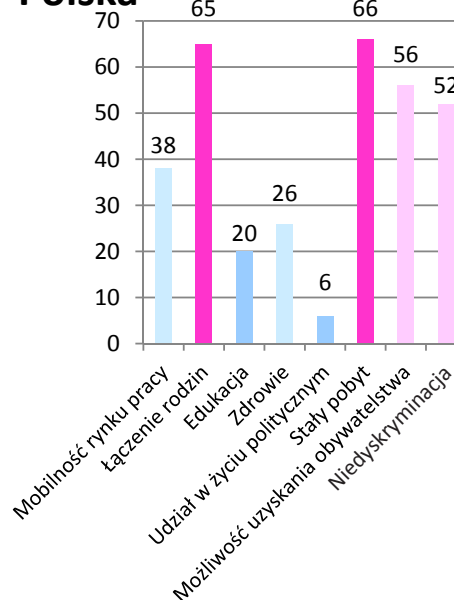
Wartości wskaźnika MIPEX w 2014 r.:

	Kraj	Wynik	Zmiana od 2010 r.
1	Szwecja	78	/0
2	Portugalia	75	+1
3	Nowa Zelandia	70	/0
4	Finlandia	69	+2
4	Norwegia	69	-1
6	Kanada	68	-1
7	Belgia	67	+2
8	Australia	66	-1
9	USA	63	+1
10	Niemcy	61	+3
11	Holandia	60	-8
11	Hiszpania	60	/0
13	Dania	59	+10
13	Włochy	59	+1
15	Luksemburg	57	+2
16	Wielka Brytania	57	-6
17	Francja	54	+1
18	Południowa Korea	53	-1
19	Irlandia	52	+1
20	Austria	50	+3
21	Szwajcaria	49	+1
22	Estonia	46	+1
23	Czechy	45	+3
23	Islandia	45	/0
23	Węgry	45	+1
23	Rumunia	45	+1
27	Grecja	44	-2
27	Japonia	44	+1
27	Słowenia	44	/0
30	Chorwacja	43	/0
31	Bułgaria	42	+3
32	Polska	41	+5
33	Malta	40	+2
34	Litwa	37	+1
34	Słowacja	37	/0
36	Cypr	35	/0
37	Łotwa	31	+2
38	Turcja	25	+1

Legenda

80-100	– sprzyjające
60-79	– umiarkowanie sprzyjające
41-59	– połowicznie sprzyjające
21-40	– umiarkowanie niesprzyjające
1-20	– niesprzyjające
0	– poważnie niesprzyjające

Polska



Wskaźnik MIPEX został opracowany i jest monitorowany w ramach projektu współfinansowanego przez UE Polityki integracyjne: kto korzysta? Opracowanie i wykorzystanie wskaźników w debatach na temat integracji. Projekt jest prowadzony przez Centrum ds. Międzynarodowych w Barcelonie (Barcelona Centre for International Affairs – CIDOB) oraz Grupę Polityki Migracyjnej (Migration

Policy Group – MPG). W ramach projektu dokonywany jest pełny przegląd polityk integracyjnych we wszystkich krajach UE oraz w kilku wybranych krajach świata. (Źródło: <http://www.mipex.eu>).

Zalecenia dotyczące polityki integracyjnej dla uchodźców w Polsce sformułowane przez Instytut Spraw Publicznych w raporcie MIPEX z 2015 r.⁷²:

- Wszyscy obywatele spoza UE powinni mieć możliwość korzystania z polityki integracyjnej, przyjętej i wdrożonej w Polsce przy szerokiej współpracy rządu, organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i imigracyjnych.
- Wsparcie dla procesów integracji obywateli spoza UE powinno obejmować bliższą współpracę i wymianę informacji pomiędzy ministerstwami właściwymi dla spraw wewnętrznych oraz pracy, jak również działania innych ministerstw odpowiedzialnych za różne aspekty życia publicznego.
- Poprawa dostępności dla obywateli spoza UE długoterminowego wsparcia w procesie integracji, poprzez bardziej systemowe i zróżnicowane źródła finansowania działań integracyjnych, w tym również z budżetu państwa.
- Poprawa dostępności dla obywateli spoza UE udziału w międzysektorowych działaniach integracyjnych na poziomie lokalnym, poprzez nadanie integracji wyższego priorytetu w lokalnych strategiach rozwoju.
- Systemowe przeprowadzanie konsultacji z przedstawicielami imigrantów w miastach, w których zamieszkuje znacząca liczba cudzoziemców.
- Podnoszenie świadomości społecznej odnośnie pozytywnych stron integracji, sukcesów i wyzwań z jakimi spotykają się cudzoziemcy w życiu publicznym.

⁷² <http://www.mipex.eu/poland>

Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).
3. Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).
4. Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.U.UE L 31 z dnia 6 lutego 2003 r. s. 18).
5. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 680, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163. ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz U z 2015 r. poz. 149 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2015 r. poz. 594.),
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (Dz. U. Nr 45, poz. 366 ze zm.). Uchylone z dniem 1 marca 2015 r.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (Dz. U. Nr 261, poz. 1564).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim odpowiadać powinny budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015, poz. 1422).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 2015 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (Dz. U. poz. 1828).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 stycznia 2009 r, w sprawie tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca (Dz. U. Nr 27, poz. 168 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie badań lekarskich oraz zabiegów sanitarnych ciała i odzieży cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (Dz. U. Nr 61, poz. 313).
19. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie ramowego programu kursów nauki języka polskiego dla cudzoziemców (Dz. U. Nr 61, poz. 306).

20. Dyrektywa Rady Nr 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi, związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U.UE L 212 z 7 sierpnia 2001 r., s. 12).
21. Decyzja Nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz uchylająca decyzję Rady 2004/904/WE (Dz.U.UE L144 z dnia 6 czerwca 2007 r., s. 1).
22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U.UE L 180 z dnia 29 czerwca 2013 r., s.31).

Wydatki na finansowanie pomocy socjalnej dla uchodźców na etapie preintegracji

L.p.	Wyszczególnienie (w zł)	2012 r.	2013 r.	2014 r.	(4:3) w %	(5:4) w %	(5:3) w %
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Świadczenia o charakterze pieniężnym	12 334 759,74	14 344 485,77	15 788 028,67	116,3	110,1	128,0
2.	Zakwaterowanie w ośrodkach dzierżawionych	7 923 283,51	12 194 438,50	15 298 310,97	153,9	125,5	193,1
3.	Świadczenia medyczne	8 347 004,45	9 402 943,57	10 328 119,68	112,7	109,8	123,7
4.	Żywnienie systemem zleconym	4 058 218,74	2 842 983,90	2 872 197,61	70,1	101,0	70,8
5.	Zakup żywności	636 222,76	874 681,78	724 935,25	137,5	82,9	113,9%
6.	Pomoc w dobrowolnym wyjeździe z terytorium RP	442 498,80	684 494,62	410 060,81	154,7	59,9	92,7
7.	Zakup leków i pozostałych materiałów leczniczych	1 833,89	2 784,44	4 086,00	151,8	146,7	222,8
8.	Ogółem	33 743 821,89	40 346 812,58	45 425 738,99	119,6	112,6	134,6

Źródło: UDSC.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

L.p.	Jednostka organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli	Jednostka kontrolowana
1	2	3
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Urząd ds. Cudzoziemców
		Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
		Mazowiecki Urząd Wojewódzki
		Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie
		Ośrodek dla uchodźców Linin w Górze Kalwarii
		PCPR w Pruszkowie
		Ośrodek dla uchodźców w Łukowie
2.	Delegatura w Warszawie	Ośrodek dla uchodźców Warszawa Targówek
		Ośrodek dla uchodźców Dębak w Podkowie Leśnej
3.	Delegatura w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
		Ośrodek dla uchodźców Kolonia Horbów koło Zalesia
		Ośrodek dla uchodźców w Białej Podlaskiej
		Ośrodek dla uchodźców w Lublinie
4.	Delegatura w Łodzi	Urząd Wojewódzki w Łodzi
		Ośrodek dla uchodźców Grotniki koło Zgierza
5.	Delegatura w Bydgoszczy	Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
		MOPR w Toruniu
		Ośrodek dla uchodźców Grupa koło Grudziądza
6.	Delegatura w Białymstoku	Urząd Wojewódzki w Białymstoku
		MOPS w Łomży
		Ośrodek dla uchodźców w Białymstoku

Wykaz organów, którym przekazano Informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Rzecznik Praw Dziecka
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
9. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Szef Kancelarii Prezydenta RP
12. Szef Kancelarii Sejmu RP
13. Szef Kancelarii Senatu RP
14. Szef Kancelarii Prezesa Ministrów
15. Minister Finansów
16. Minister Edukacji Narodowej
17. Minister Pracy i Polityki Społecznej
18. Minister Zdrowia
19. Wojewodowie
20. Starostowie powiatów (w wersji elektronicznej)
21. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast (w wersji elektronicznej)
22. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej