Nie dość mile widziani

Zmagania imigrantów z legalizacją pobytu w Poznaniu

Redakcja
Izabela Czerniejewska

Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza

Poznań 2016

Copyright© by Izabela Czerniejewska, Agata Kochaniewicz, Agnieszka Narożniak, Kateryna Pakhuta, Agata Pakieła, Karolina Sydow, Volha Vasilyeva

Redakcja: Izabela Czerniejewska
Konsultacja merytoryczna: Agnieszka Narożniak
Wsparcie naukowe: prof. dr hab. Michał Buchowski
Redakcja językowa, redakcja techniczna: Monika Simińska
Skład: Kuka Editors

Wydawca:
Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza
ul. Św. Marcin 78
61-809 Poznań
www.cebam.amu.edu.pl

Publikacja współfinansowana ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG), w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży (wniosek nr E3/1355).

Spis treści

Izabela Czerniejewska
Wstęp……5

Karolina Sydow
Czy Poznań dostrzega swoich cudzoziemskich mieszkańców? Inicjatywy dotyczące imigrantów podejmowane w latach 2008-2016……9

Agnieszka Narożniak
Prawne implikacje opieszałości organu w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce na przykładzie spraw zgłaszanych w Migrant Info Point w Poznaniu……15

Agata Kochaniewicz
Rachunek tożsamości. Legalizacja pobytu na podstawie polskiego pochodzenia……29

Kateryna Pakhuta, Volha Vasilyeva
Atrakcyjność prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, na przykładzie cudzoziemców w Poznaniu……41

Agata Pakieła
Imigrant – pracownik. Zmagania cudzoziemców na lokalnym rynku pracy……51

Agnieszka Narożniak
Problemy komunikatywności przepisów w świetle spraw cudzoziemców korzystających ze wsparcia Migrant Info Point……61

Karolina Sydow
Wsparcie miasta dla cudzoziemców a perspektywa samorządowców……73

Bibliografia……85

O autorach……89

Izabela Czerniejewska

Wstęp

Niniejsza publikacja jest efektem doświadczeń zgromadzonych w trakcie projektu *Bezpieczny Dom,* realizowanego przez Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu w okresie od kwietnia 2015 do marca 2016 roku. W tym czasie konflikt we wschodniej Ukrainie spowodował wzrost zainteresowania emigracją obywateli tego kraju, a debata na temat przyjmowania uchodźców podzieliła mieszkańców Europy na przeciwników i zwolenników polityki otwartości. W tym samym czasie w Poznaniu cudzoziemcy borykali się z codziennością, niezrozumieniem reguł rządzących w urzędach, nieznajomością języka, niechęcią mieszkańców wobec osób obcych kulturowo. Pomimo wszystko starali się żyć zgodnie z prawem, rozwiązując swoje codzienne problemy i poszukując wsparcia w Migrant Info Point (MIP).

W ostatnim roku do MIP-u trafiło ponad 400 cudzoziemców, którzy prosili nas o wsparcie, poradę, informację, na które my staraliśmy się im odpowiedzieć i dopomóc. Nie rościmy sobie prawa do traktowania tych osób jako reprezentatywnej próby poznańskich cudzoziemców. Prawdopodobnie wielu migrantów nie ma żadnych problemów związanych z legalizacją pobytu, są usatysfakcjonowani załatwianiem ich spraw w urzędzie. Perspektywa przedstawiona w publikacji, wyrażona przez współpracowników MIP-u, jest oceną sytuacji, która bazuje wyłącznie na sprawach, z którymi zetknęliśmy się bezpośrednio.

Dla ukazania pełniejszego obrazu sytuacji cudzoziemców w Poznaniu w ostatnim roku warto zwrócić uwagę na jeden niezwykle istotny czynnik. Od 2015 roku liczba cudzoziemców, którzy ubiegali się o zezwolenie na pobyt czasowy oraz stały wzrosła kilkukrotnie (niemal trzykrotnie w przypadku zezwoleń na pobyt czasowy i prawie dwukrotnie na pobyt stały). Przy tak intensywnym wzroście liczba pracowników Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego rozpatrujących owe wnioski zwiększyła się od ubiegłego roku zaledwie o kilka nowych stanowisk osób. Poniższe zestawienia przybliżają skalę zjawiska w województwie wielkopolskim.

Tab. 1. Zezwolenie na pobyt czasowy / zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony[1]

	2013	**2014**	**2015+2016**
wnioski	2083	3347	9511
decyzje	1798	2204	4560

1 W 2014 roku zmieniały się nazwy zezwoleń. Przedstawione liczby to suma wniosków na zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz zezwolenia na pobyt czasowy. Dane liczbowe dotyczące zezwoleń na pobyt i pracę mieszkańców. Dane liczbowe dotyczące zezwoleń na pobyt i pracę mieszkańców Wielkopolski z okresu1.01.2015-31.03.2016 udostępnione przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki.

Tab 2. Zezwolenie na pobyt stał / zezwolenie na osiedlenie

	2013	**2014**	**2015+2016**
wnioski	221	380	614
decyzje	178	275	482

Przy tak dużym wzroście liczby cudzoziemców zainteresowanych pozostaniem w Polsce nie dziwi fakt, że system wydawania zezwoleń, o którym piszemy w publikacji, stał się niewydolny. Jednakże z perspektywy cudzoziemców oraz osób pracujących w Migrant Info Point jest to sytuacja, której nie można pozostawić samej sobie – każde przedłużające się postępowanie wpływa negatywnie na życie cudzoziemców, powoduje niekiedy nieodwracalne komplikacje bądź prowadzi do podejmowania działań niezgodnych z prawem. Warto może jeszcze posłużyć się liczbami. Spośród wszystkich osób wnioskujących o zezwolenie na pobyt czasowy w ostatnich 15 miesiącach 78% (dokładnie 7410 osób) to obywatele Ukrainy. Obok nich kolejne 406 Ukraińców ubiegało się o zezwolenie na pobyt stały i 69 osób o pobyt rezydenta długoterminowego UE. Liczbowo zatem jest to grupa, która w istotny sposób zdominowała przedstawicieli innych narodów.

Publikacja stanowi swego rodzaju opis sytuacji cudzoziemców w Poznaniu, diagnozuje istotne, choć wybrane problemy, przybliża pewne aspekty życia migrantów w naszym mieście. Skupiliśmy się na obserwacji i opisie trzech perspektyw: cudzoziemców, którzy są tu głównymi bohaterami, osób pracujących na ich rzecz ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy prawników, a także urzędników instytucji miejskich, którzy mają możliwość tworzenia instrumentów wspierających integrację migrantów w mieście. W ciągu ostatniego roku zbudowaliśmy zespół prawników, który rozwiązywał skomplikowane zawiłości prawne oraz wzmocniliśmy zespół asystentów, dzięki czemu bardziej bezpośrednio – po rosyjsku i ukraińsku – przekazywaliśmy ważne informacje o tym jak uregulować pobyt w Polsce.

W publikacji znajdują się teksty osób związanych z Centrum Badań Migracyjnych – pracowników MIP-u, w tym asystentek cudzoziemców, prawniczki, koordynatorki współpracy z instytucjami. Założyliśmy, że w publikacji będą przenikać się różne perspektywy – antropologiczna, prawnicza, instytucjonalna. Z tego powodu piszemy o tych samych sprawach w różny sposób. Dlatego też każdy artykuł skupia się na wybranym aspekcie, a jednocześnie wszystkie razem tworzą całość – ukazując sytuację poznańskich cudzoziemców z perspektywy grupy osób pracujących na ich rzecz.

W pierwszym artykule Karolina Sydow przedstawia kilkuletnią historię budowania inicjatyw na rzecz migrantów w mieście. Działania, które opisuje, tworzone przez Urząd Miasta oraz Centrum Badań Migracyjnych UAM są podstawą, na której dziś można rozwijać dalsze działania i współpracę pomiędzy przedstawicielami miasta oraz ośrodka badawczego.

Drugi tekst, napisany przez Agnieszkę Narożniak, przybliża nam główną bolączkę cudzoziemców, z którymi stykamy się na co dzień – wiele osób mogłoby funkcjonować bez potrzeby wsparcia, gdyby nie konieczność oczekiwania na wydaną w ich sprawie decyzję. Kolejne trzy artykuły ukazują różne aspekty legalizacji pobytu cudzoziemców, przedstawiając jednocześnie przykładowe historie osób zmagających się z problemami nieznanymi polskim obywatelom.

Agata Kochaniewicz analizuje sytuację osób ubiegających się o zezwolenie na pobyt na podstawie polskiego pochodzenia. Zmiana ustawy o cudzoziemcach wpłynęła

na zwiększenie zainteresowania ubieganiem się o pobyt stały na podstawie polskiego pochodzenia. Autorka rozważa kwestie poczucia przynależności do narodu polskiego oraz zastanawia się, jak przebiega proces decyzyjny – w jakim stopniu posiadanie polskich korzeni, znajomość historii i języka polskiego może wpływać na potwierdzenie polskiej tożsamości, a co za tym stoi, przyznanie zezwolenia na pobyt na tej podstawie.

Kateryna Pakhuta i Volha Vasilyeva opisują historie cudzoziemców, którzy zakładają działalność gospodarczą w Polsce i chcą uzyskać kartę czasowego pobytu jako przedsiębiorcy. Cudzoziemcy, z którymi autorki się spotkały, choć chwalą sobie łatwość zakładania firmy w naszym kraju, jednak ubolewają nad nieprzewidywalnością swojego statusu pobytowego. Taka sytuacja niepewności wpływa na ograniczone zaangażowanie przedsiębiorcy w rozwój własnej działalności.

Agata Pakieła pisze z kolei o cudzoziemcach pracujących na lokalnym rynku pracy. Jak się okazuje, częstym problemem jest brak wiedzy, zarówno wśród pracodawców, jak i cudzoziemców, wynikający z niejasnych zapisów prawa, czego efektem są cudzoziemcy zatrudniani niezgodnie z prawem lub zupełna niechęć do ich zatrudniania spowodowana obawą, że nie dopełni się wszelkich wymogów.

Następny tekst Agnieszki Narożniak kontynuuje myśl zawartą w poprzednim artykule i wskazuje na jeden z częstszych problemów, z którymi migranci oraz pracodawcy mają do czynienia – niezrozumiałość tekstów prawnych. Wnikliwa lektura tego rozdziału wskaże, na czym polegają owe trudności. Jednocześnie warto podkreślić, a nawet szerzej wykorzystać, zawarty w tekście postulat zwrócenia się ku jednostce, wobec którego prawo powinno być przejrzyste i mieć za zadanie ułatwianie regulowania stosunków z innymi podmiotami.

Ostatni tekst, autorstwa Karoliny Sydow, przybliża perspektywę samorządowców Miasta Poznania wobec działań na rzecz cudzoziemców. Zawiera on również istotną wskazówkę – tworzenie miasta otwartego na cudzoziemców jest działaniem wielu różnych stron, każda z nich powinna mieć swoje zadanie do wykonania, jednakże program działania powinien bazować na wspólnej wiedzy i spójnej polityce. Publikację zamyka zbiorcza dla wszystkich artykułów bibliografia oraz informacje o codziennej działalności autorów.

Mamy nadzieję, że niniejsza zbiór nie tylko przybliży stan obecny, ale również sprowokuje do dialogu i działania osób oraz instytucji, które mogą poprawić sytuację poznańskich migrantówna korzyść.

Karolina Sydow

Czy Poznań dostrzega swoich cudzoziemskich mieszkańców? Inicjatywy dotyczące imigrantów podejmowane w latach 2008-2016

Niniejszy tekst zawiera opis inicjatyw dotyczących tematu migracji i integracji podejmowanych w Poznaniu w latach 2008–2016[1]. Stanowi próbę ich zbiorczego ujęcia mającego służyć spojrzeniu na obecną sytuację zarówno w kontekście zrozumienia jej przyczyn, jak i perspektyw przyszłych działań. Jest wreszcie wprowadzeniem i tłem dla zagadnień omawianych szczegółowo w kolejnych rozdziałach.

Gdy przyglądamy się działaniom dotyczącym migrantów i ich integracji realizowanym dotychczas w mieście, zwraca uwagę ważny element, który wyróżnia Poznań na tle innych miast – budowanie i rozwijanie współpracy samorządu z ośrodkiem badawczym zajmującym się migracjami. Poza tym widoczna jest zmiana intensywności inicjatyw podejmowanych przez obie te instytucje, dlatego poniższy opis uwzględnia zarówno ową współpracę, jak i zmieniające się w czasie natężenie aktywności.

Pierwsze badania i zainicjowanie współpracy międzysektorowej, lata 2008–2012

Przed 2012 rokiem oferta bezpośredniego wsparcia skierowanego do cudzoziemców była w Poznaniu bardzo skromna. Nieliczne funkcjonujące formy pomocy mieściły się w ogólnych kompetencjach i obowiązkach poszczególnych urzędów i dotyczyły wszystkich: tak samo imigrantów, jak i pozostałych mieszkańców miasta i regionu. Nie było żadnej oferty realizowanej przez instytucje samorządowe, która byłaby skierowana wprost do cudzoziemców. Na ówczesnym etapie nie było też tego typu inicjatyw podejmowanych przez organizacje pozarządowe, a jeśli się takowe zdarzały, miały charakter krótkotrwały.

W latach 2008–2011 Urząd Miasta Poznania (UMP) zrealizował projekt OPENCities[2]. Była to pierwsza inicjatywa podjęta przez UMP, która uwzględniała kwestie imigrantów, otwartości miasta na zagranicznych mieszkańców oraz potrzeb samych cudzoziemców. Bazując na wynikach rozpoznania przeprowadzonego przez UMP, przygotowano dokument[3],

1 Podsumowanie pisane jest z perspektywy Centrum Badań Migracyjnych na podstawie dostępnej wiedzy. Nie opisuje jednostkowych inicjatyw podejmowanych przez Urząd Miasta Poznania, koncentruje się na tych aktywnościach, które miały prowadzić do ustanowienia działań długotrwałych i bazujących na ustalonym planie.

2 Międzynarodowy projekt OPENCities zrealizowany w latach 2008–2011 w ramach Programu URBACT II przez Miasto Poznań we współpracy z British Council i partnerami zagranicznymi (*OPENCities…* 2011). Wnioski z projektu zawarte są w dokumencie *Diagnozy otwartości* i w raportach ze spotkań opracowanych w ramach projektu, a także w: *OPENCities Case Studies on Internationalisation*, http://urbact.eu/fileadmin/Projects/Open_Cities/outputs_media/Poznan.pdf (dostęp 05.02.2014).

3 Dokument o nazwie *Lokalny Plan Działania* został przygotowany ostatecznie w 2011 roku Jest to dokument zgodny ze strategią rozwoju Poznania do 2030 roku i ma charakter praktycznych rekomendacji dla Poznania, by ten stał się „miastem otwartym".

który zawierał propozycje rozwiązań mających służyć poprawie zdiagnozowanej sytuacji.

W tym samym czasie, w 2009 roku, na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu powstał ośrodek badawczy – Centrum Badań Migracyjnych (CeBaM). Centrum w latach 2009–2012 przeprowadziło dwa projekty badawcze dotyczące cudzoziemskich mieszkańców miasta i przy okazji zbierania danych nawiązało pierwszy kontakt z UMP. W związku z brakiem podstawowych informacji na ten temat w Poznaniu, pierwsze badania realizowane przez CeBaM miały na celu rozpoznanie sytuacji m.in. pod kątem liczby imigrantów, ich krajów pochodzenia, powodów osiedlenia w Polsce i Poznaniu, barier na jakie napotykają w procesie integracji oraz propozycji zmian mających ułatwić im funkcjonowanie w nowym miejscu.

W efekcie ww. projektów społecznych i badawczych, rozmów i podzielanego podejścia do kwestii zapewnienia podstawowych standardów cudzoziemcom mieszkającym w mieście, Urząd Miasta Poznania podjął próbę zastosowania rekomendowanych działań i na przełomie lat 2011/2012 przygotowano projekt wdrożeniowy, tworzony też we współpracy z Centrum Badań Migracyjnych UAM. Nie został on jednak ujęty w planach budżetowych Miasta, a po tym niepowodzeniu nie było widać perspektyw na wprowadzenie przez jednostki samorządowe postulowanych zmian w życie.

Pierwsze działania wdrożeniowe, sytuacja w latach 2012–2016

W związku z brakiem planu wdrożenia rekomendacji przez Urząd Miasta Poznania, działalność praktyczną zdecydował się podjąć CeBaM UAM. W projekcie AMIGA: *Aktywni migranci na lokalnym rynku pracy* zostały zaproponowane działania, których potrzebę opisywały wyniki wcześniejszych badań prowadzonych przez CeBaM i projekt UMP[4]. Inicjatywa Centrum wynikała z chęci poprawy warunków funkcjonowania imigrantów w Poznaniu. Projekt został przygotowany w 2012 roku, a realizowany był w latach 2013–2015[5]. Kluczowym działaniem okazało się otwarcie punktu informacyjno-doradczego Migrant Info Point (MIP), który istnieje po dzień dzisiejszy. Lokalnym partnerem strategicznym CeBaM-u został Urząd Miasta Poznania, a nawiązana współpraca obejmowała kilka wydziałów[6] i zaowocowała szeregiem aktywności. By podać kilka przykładów: w ramach współpracy z Wydziałem Działalności Gospodarczej i Rolnictwa zorganizowano cykl szkoleń skierowanych do cudzoziemców z zakresu zakładania i prowadzenia własnej firmy, a także rozszerzono formułę Konkursu o tytuł Poznańskiego Lidera Przedsiębiorczości w taki sposób, by bardziej otworzyć go na imigrantów. Z kolei współpraca z Biurem Promocji Miasta zaowocowała kampanią plakatową mającą zwrócić uwagę mieszkańców na społeczną różnorodność Poznania[7].

Współpraca obejmowała także inne wydziały, urzędy i instytucje i polegała między

4 Mowa o rezultatach dwóch projektów badawczych zrealizowanych przez Centrum Badań Migracyjnych (CeBaM) UAM oraz Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UAM (zob. Bloch N., Goździak E. M. red. 2010 *Od gości do sąsiadów*…; Buchowski M., Schmidt J. red. 2012 *Migracje a heterogeniczność kulturowa*…) oraz projektu Open Cites (zob. przypis nr 2).

5 Projekt AMIGA był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Głównym partnerem Centrum Badań Migracyjnych był Urząd do spraw Pracy i Gospodarki Miasta Monachium, a lokalnym partnerem strategicznym Urząd Miasta Poznania. Okres trwania projektu: 01.06.2013–31.05.2015.

6 Współpraca z Urzędem Miasta Poznania obejmowała cztery wydziały: Zdrowia i Spraw Społecznych, Działalności Gospodarczej i Rolnictwa, Spraw Obywatelskich, Rozwoju Miasta, a także Biuro Promocji Miasta.

7 Plakaty informujące np. o tym iloma językami mówi się w mieście czy z ilu państw pochodzą poznaniacy były prezentowane w środkach komunikacji miejskiej i na przystankach. Kampania ma również swoja stronę internetową, gdzie znaleźć można więcej informacji www.wspolny.poznan.pl. Poza ekspozycją plakatów w różnych częściach miasta odbyły się dwie wystawy prezentujące bohaterów kampanii.

innymi na spotkaniach zespołów składających się z ich przedstawicieli[8]. Ważnym aspektem projektu AMIGA była kompleksowość podejścia, budowanie współpracy międzysektorowej, a także zainicjowanie pierwszych form wsparcia skierowanych bezpośrednio do imigrantów w Poznaniu[9]. Poza łatwo mierzalnymi efektami działań podjętych w projekcie[10], ważne było już samo zwrócenie uwagi różnych instytucji na sprawy dotyczące migrantów, wskazywanie potrzeb i barier oraz możliwych rozwiązań, a także kształtowanie spojrzenia na zagadnienie migracji i imigrantów jako na temat ponadinstytucjonalny i wymagający rozwiązań strukturalnych.

Pomimo bardzo zadowalającej współpracy CeBaM-u z Urzędem Miasta Poznania, która była z powodzeniem budowana i rozwijana w tym okresie, nie udało się zapewnić kontynuacji podjętych inicjatyw. W kontekście barku pewności czy działalność punktu informacyjno-doradczego dla cudzoziemców będzie kontynuowana przez UMP, CeBaM ponownie podjął się realizacji przedsięwzięcia bazującego na dofinansowaniu zewnętrznym po to, by nie dopuścić do przerwy w działalności MIP-u. W kwietniu 2015 roku rozpoczął się projekt *Bezpieczny Dom*[11] realizowany w partnerstwie ze Stowarzyszeniem Interwencji Prawnej[12]. Dzięki temu działalność MIP pozostała nieprzerwana, a dodatkowo wzbogacił ją element poradnictwa prawnego, które dotychczas nie pojawiło się w ofercie skierowanej do cudzoziemców[13].

W pierwszym półroczu 2015 roku UMP informował o chęci kontynuacji działalności MIP i stworzenia w tym celu ram finansowych, które mogłyby to umożliwić. Pierwsza taka

8 W skład zespołów budujących i rozwijających współpracę wchodzili przedstawiciele Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców), Powiatowego Urzędu Pracy, Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej, a także reprezentanci większości publicznych uczelni wyższych i innych organizacji zajmujących się tą tematyką.

9 Realizowany był cały wachlarz aktywności, które opierały się na trzech filarach:
1) działaniach skierowanych bezpośrednio do imigrantów, które miały na celu ułatwienie im funkcjonowania w przestrzeni formalno-prawnej oraz życiu codziennym. Przykładowo, w ofercie projektu, w całości nieodpłatnej, znalazł się punkt informacyjno-doradczy dla cudzoziemców – Migrant Info Point (MIP), który był pierwszym tego typu miejscem w Poznaniu (otwarty w 2013 roku, działa do dziś);
2) działaniach skierowanych do społeczeństwa lokalnego, które dotyczyły kształtowania postawy otwartości wobec imigrantów. Przykładem inicjatyw w tym obszarze były kampanie medialne w lokalnej prasie i radiu stanowiące narzędzie prezentacji różnorodnych portretów cudzoziemskich mieszkańców miasta;
3) tworzeniu lokalnych sieci współpracy i wymiany doświadczeń (oraz międzynarodowych) różnych urzędów oraz innych instytucji, z którymi poznańscy imigranci mają do czynienia – a warto podkreślić, że jest ich niemało. W ramach pracy zespołów odbyło się ponad 20 spotkań, poza którymi trwała bieżąca komunikacja.
Szczegółowy opis projektu AMIGA, zadań realizowanych zarówno w Poznaniu, jak i w partnerskim mieście Monachium, znajduje się w dwóch publikacjach: 1) Schulz U., Sydow K., Ziolek-Skrzypczak M. eds. 2015 *Strategies to support migrants in the labor market. Experience with the AMIGA project in the context of old and new migration cities in the EU* oraz w pierwszych rozdziałach publikacji 2) Bloch N., Main I, Sydow K. red. 2015 *Nie dość użyteczni*….

10 Mowa o tych efektach, które można podsumować w ujęciu liczbowym. Wiemy na przykład, że z oferowanych form bezpośredniego wsparcia w trakcie projektu AMIGA (informacja w MIP, kursy języka polskiego, indywidualne doradztwo zawodowe oraz szkolenia z dziedziny prawa pracy i zakładania własnej działalności gospodarczej) skorzystało prawie 450 osób pochodzących z blisko 70 krajów.

11 Projekt realizowany był 01.04.2015–3.03.2016. Jego celem było wsparcie procesu integracji migrantów w Poznaniu i Warszawie poprzez interdyscyplinarne poradnictwo prawne, integracyjne oraz pomoc tłumaczeniową.
Projekt *Bezpieczny dom* był współfinansowany ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego w ramach programu Obywatele dla Demokracji, wdrażanego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży.

12 Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (SIP) działa od 2005 roku. Misją organizacji jest zapewnienie spójności społecznej poprzez działanie na rzecz równości wszystkich ludzi wobec prawa. SIP działa na rzecz osób, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, reprezentuje je w postępowaniach przed sądami i organami władzy publicznej. Udziela pomocy prawnej i społecznej zgodnie z przyjętymi standardami.

13 Istotnym elementem projektu było czerpanie z wiedzy doświadczonej organizacji (SIP). Pracownicy MIP-u mieli możliwość odbycia staży oraz szkoleń prowadzonych przez doświadczonych prawników, dzięki czemu zespół wzmocnił się o osoby przygotowane do udzielania porad prawnych.

inicjatywa – zaproponowana w trybie konkursowym – została podjęta przez Urząd w drugim półroczu 2015 roku, umożliwiając funkcjonowanie MIP-u i innych działań integracyjnych do końca roku 2015, a kolejna – z grudnia 2015 – przedłużyła działalność MIP-u do końca 2016 roku. Ponadto UMP ogłosił też otwarty konkurs na dodatkowe działania mające na celu integrację imigrantów. Warto podkreślić, że tego typu aktywności były po raz pierwszy finansowane przez Poznań.

Innym efektem współpracy CeBaM-u i UMP było kontynuowanie spotkań zespołów roboczych składających się z przedstawicieli różnych urzędów i instytucji mających w swej pracy bezpośredni lub pośredni kontakt z cudzoziemcami. Podjęto także kroki w celu powołania grupy ekspertów ds. migracji i integracji przy prezydencie miasta. Obie propozycje wyszły z inicjatywy CeBaM-u, ale realizowane były w ścisłej współpracy z UMP[14].

Podsumowanie inicjatyw w Poznaniu i perspektywy dalszej działalności

Poznań zaczął dostrzegać swoich cudzoziemskich mieszkańców. Począwszy od projektów badawczych i społecznych, a skończywszy na skierowanych bezpośrednio do imigrantów konkretnych formach wsparcia, które zaczęły być dostępne w mieście w ostatnich latach.

W zaprezentowanym przeglądzie inicjatyw, które miały miejsce w Poznaniu od 2008 roku wyraźnie zaznacza się rola ośrodka badawczego i jego wpływu na pojawienie się oferty wsparcia skierowanej do cudzoziemskich mieszkańców. W skali kraju ewenementem jest fakt iż Urząd Miasta Poznania ma u swego boku instytucję, która prowadzi w mieście regularnie badania dotyczące migracji i aktywnie uczestniczy w praktycznym zastosowaniu rekomendacji, a także zabiera głos w debacie publicznej na ten temat. UMP został nawet nagrodzony za współpracę z ośrodkiem naukowym i badawczym[15]. Rolą CeBaM-u stało się nawiązywanie współpracy między różnymi instytucjami, wskazanie potrzeby tworzenia oferty wsparcia dla imigrantów i – co najważniejsze – zainicjowanie jej poprzez rozpoczęcie najważniejszych działań (takich jak punkt informacyjno-doradczy, kursy języka polskiego, doradztwo zawodowe), które do tej pory nie były w mieście w ogóle realizowane.

Widoczne jest, że Urząd Miasta Poznania poświęca w ostatnich latach większą uwagę tematowi imigrantów. Powodów tej zmiany można dopatrywać w systematycznym poruszaniu tego zagadnienia przez CeBaM: wskazywaniu na obecną sytuację, postulowaniu potrzebnych zmian. Niemniej bardzo ważnym czynnikiem budowania owego zainteresowania stała się też sytuacja polityczna na świecie i konkretnie w Europie. Najpierw wojna na Ukrainie i kryzys geopolityczny w tym kraju, później nagłośnione przez media skutki wojny w krajach Afryki północnej – ucieczki ludności do Europy i decyzje Unii Europejskiej o przyjmowaniu uchodźców. Wzrost imigracji do Polski obywateli Ukrainy i perspektywa ewentualnego przybycia uchodźców sprawiła, że Miasto zaczęło traktować imigrantów nie jako temat czysto teoretyczny, ale rzeczywistą, najbliższą przyszłość, na którą należy się przygotować.

Zauważalnym i znamiennym aspektem omawianej sytuacji jest budowanie i rozwijanie współpracy między samorządem, a ośrodkiem badawczym na przestrzeni lat 2008–2016. Wśród tych urzędników, którzy brali udział we wcześniejszych działaniach i planach

14 Współpraca dotyczyła Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych (WZiSS).

15 W 2015 roku Poznań został wyróżniony za współpracę miasta z ośrodkiem naukowym i badawczym w obszarze integracji imigrantów w ramach Konkursu *Miasta Otwarte*. Nagroda została przyznana w trakcie *IV Forum ds. Lokalnych Polityk Migracyjnych,* które odbyło się 14–17 maja 2015 roku we Wrocławiu.

stworzenia wspólnego projektu, widoczna była zmiana w zainteresowaniu sprawami dotyczącymi imigrantów i ich integracji. CeBaM stał się rozpoznawalnym dla Miasta ośrodkiem, do którego Urząd zaczął się zwracać także w związku z podejmowanymi przez siebie działaniami, np. przyjmowaniem rodzin z Donbasu i Mariupola, opieką nad grupą uchodźców z Syrii. Również po stronie CeBaM-u w wyniku podjętej współpracy zauważyć można większą otwartość w kontaktowaniu się z urzędami i gotowość do dalszej współpracy. Można śmiało stwierdzić, że budowanie i rozwijanie działań dotyczących integracji imigrantów w ramach współpracy samorządu z ośrodkiem badawczym wyróżnia Poznań na tle innych – nie tylko polskich – miast. Myślę, że współpracę jednostek samorządowych z ośrodkiem badawczym należy traktować jako sytuację niezwykle wartościową i potencjalnie sprzyjającą przyszłym działaniom. Wspólne konsultowanie potrzeb i dyskutowanie możliwych form odpowiedzi na nie, daje nadzieję, że przyszłe rozwiązania będą rezultatem świadomie wypracowywanego stanowiska miasta. Zainicjowana oddolnie współpraca wydaje się więc dawać Poznaniowi szansę na przygotowanie optymalnego planu działań odpowiadających na potrzeby integracyjne i jednocześnie uwzględniających lokalny kontekst.

Pomimo opisanych wyżej inicjatyw i potencjału współpracy UMP z CeBaM-em, nie można pomijać mniej optymistycznych scenariuszy. Część osób zapewne zwróci uwagę na zbyt wolne tempo zmian i brak długoterminowego planu ich przeprowadzania. W kontekście wskazywania na zagrożenia, a jednocześnie na sposoby, w jakie można im przeciwdziałać, pragnę zwrócić uwagę na trzy – moim zdaniem – istotne aspekty.

Pierwszy dotyczy konieczności rozwiązań strukturalnych, na tyle na ile jest to możliwe do przeprowadzenia lokalnie. Optymalną wersją byłoby oczywiście wpisanie zadań związanych z migracją i integracją do obowiązków samorządów, dzięki czemu wiązałoby się od razu z przeznaczeniem określonych środków finansowych na ten cel. Jednak w przypadku braku takich wytycznych na poziomie krajowym konieczne staje się szukanie lokalnych rozwiązań. W związku z tym potrzebne jest ustanowienie programu dotyczącego migracji i integracji, który umożliwi podejmowanie w mieście działań strukturalnych, długofalowych, w ramach istniejących ram organizacyjnych. Poznań wciąż nie ma planu o charakterze strategicznym, który dotyczy kwestii związanych z migracją i integracją. Dotychczas obowiązujący dokument strategii rozwoju miasta nie porusza kwestii imigrantów[16].

Drugi aspekt wiąże się z realizacją ustalonych (np. w strategii) aktywności. Powinna ona przebiegać w ramach międzysektorowej współpracy, ale z widoczną rolą lidera w postaci instytucji samorządowych. Podobnie jak w poprzednim punkcie, celem jest wzmocnienie planowego, strukturalnego charakteru wprowadzanych zmian. Wskazane jest więc, by działaniom przewodził Urząd Miasta Poznania, a jednocześnie pożądane jest dzielenie obowiązków i zadań pomiędzy współpracujące lokalnie i na zasadzie partnerstwa instytucje i organizacje: urzędy powiatowe i wojewódzkie, organizacje pozarządowe czy instytucje naukowe. Trzeci warunek odnosi się do ulokowania tych zadań w strukturach Urzędu, a więc

16 Mimo że w *Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030* jednym z kluczowych postulatów jest „zahamowanie spadku liczebności ludności miasta Poznania", nie ma w dokumencie mowy o potencjalnej roli międzynarodowych imigracji do Poznania w przeciwdziałaniu temu trendowi. Żaden z 18 programów strategicznych miasta nie dotyczy imigracji. Także w treści 3 programów najbardziej związanych z aspektem społecznym – *Mieszkajmy w Poznaniu*, *Obywatelski Poznań* i *Poznań wrażliwy społecznie* – cudzoziemcy nie zostali ujęci. Pokazuje to, że dla przedstawicieli poprzednich władz miasta imigranci nie byli dostrzegalną, ważną grupą. Obecnie (stan na marzec 2016) trwają w Poznaniu prace nad przygotowaniem zmian w strategii Miasta Poznania, nie ma na razie informacji, czy temat migracji będzie tam poruszony i jeśli tak, to w jakim zakresie. Modyfikacje są na razie na etapie wstępnych rozmów, spotkań z mieszkańcami itp.

np. powierzenia ich konkretnemu wydziałowi czy jednostce specjalnie do tego powołanej.

Jako że Poznań znajduje się wciąż na początku procesu tworzenia lokalnej polityki integracyjnej w odniesieniu do migrantów, warto raz jeszcze podkreślić wagę współpracy różnych instytucji w tworzeniu lokalnej polityki i przygotowywanych w jej ramach ofert wsparcia. W przypadku spełnienia trzech ww. warunków praca współdziałających organizacji partnerskich mogłaby być bardziej efektywna i wychodzić naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom samorządu oraz cudzoziemskim mieszkańcom.

Agnieszka Narożniak

Prawne implikacje opieszałości organu w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce na przykładzie spraw zgłaszanych w Migrant Info Point w Poznaniu

Wprowadzenie

Wśród problemów związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców zgłaszających się do Migrant Info Point w Poznaniu (MIP) w trakcie realizacji projektu *Bezpieczny Dom*, jednym z najczęstszych był ten dotyczący przedłużającego się postępowania w sprawie udzielenia wnioskowanego przez cudzoziemca zezwolenia na pobyt. Problemem okazywał się nie tylko sam fakt trwającego wiele miesięcy oczekiwania na wydanie decyzji, ale też konsekwencje, jakie okoliczność ta wywoływała w różnych sferach życia cudzoziemca. W typowym przypadku decyzja o udzieleniu określonego zezwolenia nie jest dla cudzoziemca celem sama w sobie, lecz jej uzyskanie determinuje możliwość skorzystania z różnego rodzaju uprawnień przewidzianych w przepisach prawa materialnego, nieraz – wydawałoby się – nawet bardzo odległych od spraw samego pobytu. Nieterminowe załatwianie spraw pobytu cudzoziemców pociąga więc za sobą więcej skutków niż tylko procesowe.

Konsekwencje przedłużającego się postępowania mogą być oczywiście rozmaite i dotyczyć różnych aspektów ludzkiego życia: od sytuacji finansowej i zawodowej człowieka poczynając, poprzez sprawy rodzinne, na sferze psychicznej kończąc. Niniejsze opracowanie poświęcone jest następstwom długotrwałego prowadzenia postępowania, które wynikają z przepisów prawa. Na ich określenie lepsze wydaje się pojęcie „implikacji" oznaczające pewien rodzaj związku logicznego pomiędzy zjawiskami, z których kolejne jest wynikiem poprzedniego. Z faktu przedłużania się postępowania w sprawie zezwolenia na pobyt – ze względu na przepis prawa – wynika na przykład niemożność korzystania z określonego uprawnienia, które cudzoziemiec uzyskałby, posiadając zezwolenie.

Implikacje opieszałości organu można rozważać z różnych punktów widzenia, np. z perspektywy państwa, dla którego masowe występowanie takich przypadków musi oznaczać spadek zaufania ze strony społeczeństwa. Można również – a byłoby to niezwykle interesujące – rozważyć je z perspektywy pracownika czy urzędnika służby cywilnej prowadzącego sprawę. Artykuł koncentruje się jednak na perspektywie cudzoziemca jako strony postępowania, gdyż to cudzoziemcy – konkretne osoby – są klientami MIP.

Ponadto trzeba podkreślić, że rozważania dotyczą sytuacji, w których długotrwałe prowadzenie postępowania jest formą opieszałości organu, a nie wynikiem zaniedbań cudzoziemca jako strony postępowania; innymi słowy chodzi o sprawy, w których sposób i okres prowadzenia postępowania jest niezgodny z przepisami o postępowaniu administracyjnym.

Rozważania ograniczone są do spraw legalizacji pobytu, rozumianych jako postępowania w sprawach udzielenia: zezwolenia na pobyt czasowy, zezwolenia na pobyt stały oraz zezwo-

lenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej[1]. Decyzje we wszystkich tych sprawach wydawane są na podstawie ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 roku (uoc)[2], przez wojewodów właściwych ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca (art. 104, art. 201 ust. 1, art. 218 uoc).

Punktem wyjścia są ogólne regulacje dotyczące obowiązków organu w zakresie szybkiego i terminowego załatwiania spraw oraz wyjaśnienie najważniejszych pojęć związanych z opieszałością organu. To ogólne teoretyczne tło jest niewątpliwie potrzebne dla nakreślenia sytuacji cudzoziemców ubiegających się o udzielenie określonego zezwolenia pobytowego przez Wojewodę Wielkopolskiego. Następnie dopiero można przejść do omówienia prawnych implikacji tej opieszałości, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które stanowiły problem dla zgłaszających się do MIP-u cudzoziemców. W dalszej kolejności pozostaje odpowiedzieć na pytanie o możliwe remedium na te problemy, przede wszystkim o środki, jakie służą stronie w postępowaniu administracyjnym i o to, czy i jak cudzoziemcy z nich korzystają.

Zasada szybkości i prostoty postępowania

Jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest zasada szybkości i prostoty wyrażona w art. 12 Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa)[3]. Zgodnie z art. 12 § 1 Kpa, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Warto zwrócić uwagę na związek szybkości i prostoty w sposobie prowadzenia postępowania, podkreślony przez ujęcie ich w tej samej jednostce redakcyjnej Kodeksu. W sprzeczności z prostotą „pozostaje podejmowanie działań, które choć mają umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, nie służą załatwieniu sprawy" (Kopacz, Krzykowski 2014: 20).

Szybkość i prostota nie oznaczają jednak niedokładności czy braku odpowiedniej staranności, gdyż z przywołanego przepisu wynika obowiązek „wnikliwego" działania organu. Pod pojęciem tym rozumieć trzeba „bardzo uważne działanie organu, dociekliwe, przy poszanowaniu oczywiście pozostałych zasad ogólnych i innych norm prawa procesowego i materialnego" (Kopacz, Krzykowski, 2014: 39). Zatem w praktyce obowiązkiem organu jest połączenie szybkości i prostoty z wnikliwością. Realizacji tego obowiązku służy wiele szczegółowych unormowań kodeksowych[4]. Należą do nich w pierwszym rzędzie przepisy o terminach załatwienia sprawy.

Terminy załatwiania spraw pobytowych cudzoziemców

Ogólna dyrektywa dotycząca terminu załatwiania spraw wynika z art. 35 § 1 Kpa, który stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy „bez zbędnej zwłoki".

W postępowaniach w sprawach udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy znajduje ponadto zastosowanie przepis art. 35 § 3 Kpa przewidujący maksymalny termin załatwienia sprawy. Stanowi on, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej

1 Przyjęło się w praktyce używanie pojęcia „legalizacji pobytu" na określenie tych właśnie spraw; nie chodzi tu o „uczynienie legalnym czegoś, co było nielegalne", ale o uzyskanie określonych rodzajów tytułów prawnych do pobytu w Polsce.

2 Dz. U. 2013 poz. 1650.

3 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 23).

4 Ich zwięzły katalog zawiera np. podręcznik Zbigniewa R. Kmiecika (2014: 55–56).

– nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Niewątpliwie omawiane sprawy należą nader często do „szczególnie skomplikowanych". Wymagają one nie tylko zbadania licznych zazwyczaj dokumentów, a często przeprowadzenia dodatkowych czynności dowodowych (np. w postaci przesłuchania strony lub świadka, sprawdzenia lokalu), lecz także obligatoryjnego zwrócenia się o informację o cudzoziemcu do innych organów[5]. Wysoce skomplikowana jest sama regulacja prawna zawarta w ustawie o cudzoziemcach; skomplikowane bywają stany faktyczne związane z zawiłymi nieraz ludzkimi losami.

Przepisy szczególne mogą wskazywać inne niż Kpa terminy załatwienia sprawy. W uoc przewidziano taki szczególny termin dla postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały oraz na pobyt rezydenta długoterminowego UE: w tych przypadkach termin załatwienia sprawy w I instancji wynosi 3 miesiące, w II instancji – 2 miesiące (art. 210, art. 223 uoc).

Trzeba pamiętać, że zgodnie z art. 35 § 5 Kpa do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

W przypadku niezałatwienia sprawy w przewidzianym terminie, niezależnie od powodu tego stanu rzeczy, na organie ciąży obowiązek tzw. sygnalizacji. Zgodnie z art. 36 Kpa, o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Niezałatwienie sprawy w terminie, bezczynność organu, przewlekłe prowadzenie postępowania

W doktrynie prawa administracyjnego występuje wiele używanych zamiennie lub w różnym znaczeniu terminów związanych z naruszeniem zasady szybkości i prostoty postępowania[6]. Nie wdając się w szczegółowe rozważania dotyczące subtelności znaczeniowych, dla niniejszego opracowania przydatne będzie wyjaśnienie znaczenia pojęć „niezałatwienia sprawy w terminie", „bezczynności organu" i „przewlekłego prowadzenia postępowania".

Niezałatwienie sprawy w terminie występuje w sytuacji, gdy „sprawa stanowiąca przedmiot postępowania nie została w przepisanym terminie załatwiona w przewidzianej prawem formie, a zatem co do zasady w przypadku niewydania w terminie decyzji administracyjnej w sprawie" (Miłosz 2012: 594–595). Powstanie wówczas stan bezczynności organu – bez względu na to, czy przed upływem terminu organ podejmował czynności procesowe, czy też był całkowicie bierny (Łaszczyca, Martysza, Matan, 2010: 421; Miłosz 2012: 595, wraz z cytowaną tam glosą J. Zimmermanna). Pamiętać trzeba jednak, że pojęcie bezczynności jest szersze niż samo tylko niezałatwienie sprawy w terminie. Bezczynność może polegać także na niepodjęciu innych czynności, do których organ jest obowiązany (Miłosz 2011: 22–23).

Z kolei przewlekłość postępowania dotyczy najczęściej sytuacji nieuzasadnionego przedłużania postępowania poprzez wyznaczanie kolejnego czy kolejnych terminów załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 Kpa. Mogą to być także inne przypadki działania wbrew obowiązkowi prowadzenia postępowania bez zbędnej zwłoki (Miłosz 2012: 598). O podejmowanych czynnościach

5 Art. 109, art. 207, art. 223 uoc.

6 Zob. np. Dobosz 2011: 53–75, Miłosz 2011: 26–29.

organu można powiedzieć, że nie charakteryzują się „koncentracją niezbędną w świetle art. 12 (Kpa) ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy”[7]. Może to oznaczać zarówno sytuację, w której poza wyznaczaniem kolejnych terminów załatwienia sprawy w postępowaniu nie podejmowane są żadne czynności, jak i sytuację, w której organ podejmuje tych czynności wiele, jednak są one zbędne, bez związku z celem postępowania, nieefektywne. Prowadzi to do wyróżnienia w doktrynie różnych form przewlekłości: statycznej (zanik czynności organu), dynamicznej (czynności nie zbliżające do zakończenia postępowania) oraz mieszanej (przemienne okresy bierności i aktywności organu – zarówno aktywności w zakresie czynności zbędnych, jak i wymaganych w postępowaniu) (Dobosz 2011: 75; Kopacz, Krzykowski 2014: 131).

Terminowość załatwiania spraw pobytowych cudzoziemców w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim

W ostatnich latach odnotowuje się trwały trend w postaci wzrostu liczby wniosków cudzoziemców o udzielenie różnego rodzaju zezwoleń na pobyt w Polsce, w tym także wniosków kierowanych do Wojewody Wielkopolskiego. Z danych Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wynika, że po latach względnej stabilizacji, gwałtowny wzrost nastąpił w roku 2014. Ilustruje to tabela:

Tab. 1. Wnioski kierowane do Wojewody Wielkopolskiego przez cudzoziemców w latach 2005—2014[8]

	Przyjęte przez Wojewodę Wielkopolskiego wnioski o zezwolenie na:		
	zamieszkanie na czas oznaczony / pobyt czasowy	osiedlenie się / pobyt stały	pobyt rezydenta długoterminowego UE
2005	*1522*	*245*	*14*
2006	*1646*	*208*	*76*
2007	*1694*	*174*	*57*
2008	*2062*	*221*	*41*
2009	*2258*	*167*	*69*
2010	*2394*	*162*	*61*
2011	*2237*	*193*	*49*
2012	*2312*	*218*	*68*
2013	*2083*	*221*	*91*
2014	***3346***	***380***	***122***

Źródło: Opracowano na podstawie danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców; http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/, (dostęp 27.02.2016).

Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców wskazują na to, że trend ten utrzymał się, a nawet wzmocnił w 2015 roku. Z danych wynika, że w I połowie 2015 roku w całej Polsce złożono o 77% więcej wniosków o udzielenie omawianych zezwoleń niż w tym samym okresie roku 2014. Biorąc pod uwagę fakt, że udział Wojewody Wielkopolskiego w ogólnej liczbie przyjmowanych wniosków o zezwolenia pobytowe od lat oscyluje wokół 5%, można założyć, że

7 Wyrok WSA w Łodzi z 7 marca 2013 r., II SAB/Łd 2/12.

8 Aktualnie obowiązująca ustawa o cudzoziemcach wprowadziła nowe nazewnictwo: „zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony” jako zezwolenie udzielane na określony czas zastąpiło „zezwolenie na pobyt czasowy”, zaś „zezwolenie na osiedlenie się” udzielane na czas nieoznaczony – „zezwolenie na pobyt stały”.

miał on również odpowiedni udział w przyjęciu zwiększonej liczby wniosków w 2015 roku[9].

Bez ryzyka popełnienia błędu można przyjąć, że znaczący wzrost liczby wniosków o zezwolenia pobytowe jest jednym z czynników wpływających na wydłużenie czasu rozpatrywania przez Wojewodę Wielkopolskiego omawianych wniosków.

Niezależnie od powodów istniejącego stanu rzeczy, doświadczenia płynące z realizacji projektu *Bezpieczny Dom* wskazują na to, że terminowe załatwianie spraw pobytu cudzoziemców stanowi problem w funkcjonowaniu Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (WUW). Wśród cudzoziemców zgłaszających się do MIP znaczący odsetek stanowili ci, którzy ubiegali się o zezwolenia pobytowe, a postępowania w ich sprawach prowadzone były od wielu miesięcy.

Zgłosiło się kilku cudzoziemców, w przypadku których postępowania pobytowe prowadzone były w I instancji przez 8–9 miesięcy i wciąż – w momencie ich wizyty w MIP-ie były zakończone. Był też przypadek, w którym sprawa pozostawała nierozstrzygnięta ostatecznie decyzją merytoryczną – w chwili zamknięcia tekstu – przez ponad półtora roku. Zdarzały się przypadki, w których długotrwałe prowadzenie postępowania wyjaśniającego wynikało z bardzo skomplikowanego stanu faktycznego, jednak z reguły w postępowaniach, o których mowa, występowały różne formy opieszałości organu. Na przykład pomiędzy poszczególnymi czynnościami podejmowanymi przez organ występowały dłuższe, nawet kilkumiesięczne okresy bezczynności. Znaczna część czynności organu polegała na wyznaczaniu kolejnych dodatkowych terminów załatwienia sprawy. Do MIP-u zgłaszali się cudzoziemcy, którzy pierwsze pismo w swojej sprawie otrzymali po 5–6 miesiącach od wszczęcia postępowania i nie była to decyzja kończąca postępowanie, lecz informacja o jego wszczęciu, postanowienie o wyznaczeniu dodatkowego terminu załatwienia sprawy lub wezwanie do dostarczenia brakujących, w ocenie organu, dokumentów. Zdarzało się również, że organ podejmował liczne czynności, które jednak nie prowadziły do szybkiego załatwienia sprawy, polegały bowiem na kierowaniu do strony wezwań z żądaniem dostarczenia kolejnych partii dokumentów lub zaktualizowania dokumentacji już wcześniej dostarczonej, na zmianę z wyznaczaniem kolejnych terminów załatwienia sprawy. Nie zawsze organ stosował się do wyznaczonych przez siebie terminów.

Oczywiście nie sposób z sytuacji, które cudzoziemcy konsultowali w MIP-ie, wyciągać uogólnionych wniosków dotyczących wszystkich postępowań w omawianych sprawach prowadzonych w WUW. W związku z tym Centrum Badań Migracyjnych UAM (CeBaM), 10 lutego 2016 roku wystosowało do WUW zapytanie dotyczące tych kwestii. Na pytanie: „Ile miesięcy toczy się obecnie w WUW postępowanie (od złożenia wniosku do wydania decyzji w I instancji) w sprawach udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy, zezwoleń na pobyt stały oraz zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego UE?" udzielono odpowiedzi, że postępowania te trwają około – odpowiednio – 6 miesięcy, 3 miesiące, 3 miesiące. Na pytanie, czy jakiekolwiek postępowanie w tych sprawach w roku 2015 zostało zakończone decyzją merytoryczną w ustawowym terminie, a jeśli tak, to ile było takich postępowań, otrzymano następującą odpowiedź: „Postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały oraz pobyt rezydenta długoterminowego UE są co do zasady rozpatrywane w ustawowym terminie. Natomiast

9 Dane Urzędu do Spraw Cudzoziemców; http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/ (dostęp 27,02 2016).

wszczęte w roku 2015 postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy (bez względu na cel pobytu) oraz postępowania w sprawie wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca w zasadzie podlegały wydłużeniu. Nie posiadamy rejestrów umożliwiających sporządzenie raportu przedstawiającego liczbę postępowań zakończonych w ustawowym terminie".

Przykłady implikacji opieszałości organu zgłaszanych przez cudzoziemców w MIP-ie

Podejmując próbę ukazania implikacji nieterminowego załatwiania spraw pobytowych cudzoziemców, z założenia trzeba zrezygnować z wyczerpującego ich omówienia. W poszczególnych życiowych sytuacjach mogą bowiem wystąpić rozmaite komplikacje prawne wynikające z przedłużającego się postępowania, które trudno z góry przewidzieć. Pozostaje więc omówienie najbardziej charakterystycznych przykładów.

Cudzoziemcy korzystający z pomocy MIP-u zwracali często uwagę na brak w czasie postępowania dokumentu pobytowego, który wydawany jest, z natury rzeczy, dopiero po udzieleniu danego zezwolenia. Dokumentem tym jest karta pobytu (art. 240 uoc). Karta pobytu w okresie jej ważności potwierdza tożsamość cudzoziemca oraz uprawnia (wraz z dokumentem podróży) do wielokrotnego przekraczania granicy, bez konieczności uzyskania wizy (art. 242 uoc). Co więcej, uprawnia do wjazdu i pobytu na terytorium innych państw strefy Schengen (w przypadku pobytu nieprzekraczającego 3 miesięcy w okresie sześciomiesięcznym – art. 5 ust. 1 Kodeksu granicznego Schengen[10]). Brak karty pobytu nie oznacza automatycznie, że pobyt cudzoziemca jest nielegalny – pobyt cudzoziemca w czasie postępowania w sprawie udzielenia danego zezwolenia na pobyt jest uważany za legalny, jeżeli wniosek został złożony w terminie (czyli w okresie legalnego pobytu) i nie zawiera braków formalnych (lub zostały one uzupełnione). Wojewoda umieszcza wówczas w dokumencie podróży cudzoziemca stempel potwierdzający złożenie wniosku (art. 108, art. 206 ust. 1, art. 223 uoc). Posiadając stempel w dokumencie podróży, cudzoziemiec może wyjechać z Polski, jednak aby wrócić, musi spełnić standardowe warunki, a zatem w typowym przypadku wizyty w swoim kraju – uzyskać wizę. Niektórzy cudzoziemcy zwracali uwagę na stosunkowo wysokie koszty z tym związane, na czas oczekiwania na wydanie wizy, a także obawiali się, czy spełnią wszystkie wymogi uzyskania wizy. Grupą, dla której problem braku dokumentu pobytowego okazywał się szczególnie dotkliwy, byli – z oczywistych w omawianym kontekście względów – cudzoziemcy pracujący jako kierowcy w transporcie międzynarodowym. Pomimo że ich pobyt był legalny i byli uprawnieni do wykonywania pracy, w praktyce nie mogli ze swego uprawnienia korzystać bez uzyskania odpowiedniej wizy z prawem wielokrotnego wjazdu na czas postępowania.

Kwestia wykonywania pracy w czasie postępowania legalizacyjnego poruszana była bardzo często przez cudzoziemców korzystających ze wsparcia MIP-u. Zagadnienie uprawnienia do wykonywania pracy w czasie postępowania jest dość skomplikowane. Pomijając szczegóły, wystarczy powiedzieć, że z posiadaniem niektórych rodzajów zezwoleń pobytowych łączy się prawo do wykonywania w Polsce pracy (art. 87 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[11]). Najważniejsze znaczenie ma w tym zakresie jednolite zezwolenie na pobyt cza-

10 Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 roku ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen); Dz. Urz. UE L 105 z 13.4.2006, s. 1.

11 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. 2015 poz. 149 ze zm.).

sowy i pracę, udzielane na podstawie art. 114 uoc. W niektórych przypadkach cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania pracy już w czasie trwającego postępowania wszczętego na wniosek o udzielenie określonego rodzaju zezwolenia pobytowego[12]. Wówczas czas trwania postępowania nie wpływa bezpośrednio na możliwość legalnego wykonywania pracy. Jeżeli jednak cudzoziemiec nie jest uprawniony do wykonywania pracy w okresie postępowania, oznacza to, że jest pozbawiony podstawowej formy zarobkowania. Można założyć, że wjeżdżając do Polski cudzoziemiec dysponuje pewnymi oszczędnościami lub ma możliwość skorzystania z pomocy finansowej osoby zapraszającej, jednak trudno traktować tego rodzaju źródła utrzymania jako stałe.

Negatywne konsekwencje przedłużającego się postępowania dotyczą również potencjalnego pracodawcy, który zamierza zatrudnić cudzoziemca. Ten bowiem pozostaje w stanie niepewności: zamierza zatrudnić cudzoziemca, a nie wie, czy i kiedy będzie to możliwe. Trzeba tu zwrócić uwagę na pewną istotną niekonsekwencję: składając wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, należy przedłożyć informację starosty o niemożności zaspokojenia potrzeb kadrowych na krajowym rynku pracy (art. 125 uoc). Jeśli pominąć kwestię częstej fasadowości tego wymogu, trzeba stwierdzić, że oznacza to, iż pracodawca nie może znaleźć polskiego pracownika, a chętnemu pracownikowi cudzoziemskiemu nie może powierzyć pracy. W praktyce stwarza to niekiedy sytuacje, w której i cudzoziemiec, i pracodawca podejmują – pomimo grożących surowych konsekwencji prawnych – ryzyko nielegalnego wykonywania przez cudzoziemca pracy. Jeszcze częstsze były przypadki, w których, ze względu na skomplikowany stan prawny, cudzoziemcy bądź pracodawcy błędnie sądzili, że cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania pracy w okresie oczekiwania na wydanie decyzji, co czasem skutkowało jej podejmowaniem.

Podobny problem występował w części spraw związanych z uzyskaniem zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Toczące się postępowanie nie jest wprawdzie przeszkodą do tego, by w tym czasie prowadzić działalność, jeśli jednak cudzoziemiec jest członkiem zarządu spółki i ma wykonywać pracę w tym charakterze, to, co do zasady, potrzebuje zezwolenia na pracę. Dopiero po uzyskaniu zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej zyskuje równocześnie uprawnienie do wykonywania pracy w charakterze członka zarządu (art. 142 ust. 3 uoc).

Innego rodzaju implikacje długotrwałego postępowania zgłaszane w MIP-ie wiązały się z sytuacjami w istocie faktycznymi, mającymi jednak istotne znaczenie prawne. Najczęstsze to po prostu zmiany stanu faktycznego związane z upływem czasu. Mogła to być zmiana celu pobytu (np. cudzoziemiec ubiegał się o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, ale w czasie trwającego wiele miesięcy postępowania utracił pracę i rozważał podjęcie działalności gospodarczej) czy zmiana okoliczności istotnych z punktu widzenia przepisów ustawy (np. zmiana sytuacji finansowej). Tego rodzaju zmiany powodują z reguły dalsze wydłużenie postępowania, gdyż powstaje konieczność uwzględnienia nowej sytuacji faktycznej. Jednak nawet jeśli zmiany nie były daleko idące, w sytuacji upływu długiego czasu od wszczęcia postępowania, organ zazwyczaj kierował do strony wezwanie do zaktualizowania dokumentacji (np. dotyczącej aktualnych źródeł dochodu, aktualnego ubezpieczenia zdrowotnego, bieżących wyników finansowych spółki itp.). Zdarzały się przypadki, w których w dniu złożenia wniosku cudzoziemcy spełniali warunki udzielenia wnioskowanego zezwolenia, natomiast po upływie dłuższego czasu, wskutek rozmaitych kolei życiowych przestali je spełniać. Przykładem

12 Art. 87 ust. 2 pkt 5, art. 88g ust. 1b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

mogą być cudzoziemcy, których pracodawca nie chciał lub nie mógł czekać miesiącami na to, aż wydane im zostanie zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, a w związku z tym wypowiedział umowy. Cudzoziemcy intensywnie poszukiwali nowej pracy, jednak bezskutecznie.

Inne prawne implikacje opieszałości organu w sprawach legalizacji pobytu

Oprócz prawnych implikacji nieterminowego załatwiania spraw i przewlekłego prowadzenia postępowań, które analizowane były w pracy MIP-u, wystąpić mogą również inne. Niektóre mają bardzo szczególny charakter, prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest stosunkowo niewielkie. Niektóre jednak występują powszechnie, choć zazwyczaj cudzoziemcy nie zdają sobie sprawy z ich istnienia. Warto je tu przywołać, gdyż fakt braku postrzegania ich jako bieżącego problemu, nie pozbawia ich prawnej doniosłości.

Należy zacząć od tego, że z poszczególnymi zezwoleniami na pobyt, oprócz samego uprawnienia do przebywania w Polsce, wiązać się może wiele innych uprawnień przewidzianych w rozmaitych przepisach materialnego prawa administracyjnego. Opóźnienie w uzyskaniu danego zezwolenia może wiązać się z odsunięciem w dalszą przyszłość możliwości skorzystania z tych uprawnień. Kwestia wykonywania pracy została już zarysowana wyżej. Poza tym wskazać trzeba prawo wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy, które wiąże się z licznymi tytułami pobytowymi (art. 13 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[13]). W odniesieniu do tego prawa przewidziano, że w niektórych przypadkach przysługuje ono cudzoziemcowi także w trakcie postępowania w sprawie udzielenia określonego zezwolenia (art. 13 ust. 2a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Inne prawo – do świadczeń pomocy społecznej – związane z nielicznymi tytułami pobytowymi (art. 5 pkt 2 i art. 5a ustawy o pomocy społecznej[14]), nie przysługuje w sytuacji, gdy pobyt cudzoziemca uważa się za legalny jedynie ze względu na trwające postępowanie. Inne uprawnienie dotyczy podejmowania i odbywania kształcenia oraz uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach obowiązujących obywateli polskich. Przysługuje ono cudzoziemcom przebywającym w Polsce na podstawie tytułów pobytowych wymienionych w art. 43 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym[15]. W ich przypadku ustawa również nie przewiduje możliwości skorzystania z tego uprawnienia w trakcie pobytu związanego z postępowaniem w sprawie udzielenia danego zezwolenia na pobyt. Ponadto w każdym przypadku opóźnienia w wydaniu zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE odsuwa się w czasie perspektywa ewentualnego ubiegania się przez cudzoziemca o uznanie za obywatela polskiego, gdyż w przypadku cudzoziemców nie będących obywatelami UE posiadanie któregoś z tych zezwoleń przez określony czas należy do przesłanek pozytywnej decyzji w tej sprawie (art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim[16]).

Innego rodzaju implikacje opieszałości organu wynikają na gruncie przepisów samej ustawy o cudzoziemcach. Niekiedy przepisy te uzależniają bowiem możliwość ubiegania się o określony rodzaj zezwolenia od okresu pobytu tego cudzoziemca lub członka jego rodziny na podstawie innego tytułu pobytowego. I tak jednym z warunków udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia

13 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. 2015 poz. 584 ze zm.).

14 Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. 2015 poz. 163 ze zm.).

15 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. 2012 poz. 572 ze zm.).

16 Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim (Dz. U. 2012 poz. 161 ze zm.).

na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną jest, by był on członkiem rodziny cudzoziemca już zamieszkującego na terytorium Polski na podstawie jednego z wymienionych w art. 159 ust. 1 uoc tytułów pobytowych. Opóźnienie z wydaniem odpowiedniego zezwolenia pobytowego cudzoziemcowi przebywającemu już w Polsce automatycznie oznacza odsunięcie w czasie możliwości skorzystania z procedury łączenia rodzin przez członka jego rodziny, który zamierza dopiero do Polski wjechać. Jeśli do tego opóźnienia dojdzie przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy członkowi rodziny, który jeszcze przebywa poza Polską i ma dopiero po udzieleniu tego zezwolenia wjechać na jej terytorium, może okazać się, że rozłąka rodziny będzie bardzo długa. Może też zdarzyć się, że wskutek długotrwałego prowadzenia postępowania cudzoziemiec zostanie pozbawiony możliwości uzyskania tytułu pobytowego, do którego miałby prawo, gdyby postępowanie prowadzone było bez zbędnej zwłoki. Dotyczy to w szczególności dziecka cudzoziemca, które mogłoby uzyskać zezwolenie na pobyt stały na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 1 uoc. Przepis ten przewiduje, że zezwolenia na pobyt stały udziela się cudzoziemcowi, jeżeli jest dzieckiem cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE pozostającym pod jego władzą rodzicielską: urodzonym po udzieleniu temu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub urodzonym w okresie ważności zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego temu cudzoziemcowi. Jeżeli więc dziecko urodzi się w trakcie postępowania w sprawie udzielenia rodzicowi zezwolenia na pobyt stały lub na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lecz już po tym jak, utraciło ważność posiadane przezeń zezwolenie na pobyt czasowy, nie będzie mogło otrzymać na omawianej podstawie zezwolenia na pobyt stały. Podobnie w art. 158 ust. 2 uoc i w art. 161 ust. 2 uoc przewidziano zezwolenie na pobyt czasowy udzielane na preferencyjnych warunkach w związku z rozwodem, separacją, owdowieniem, śmiercią rodzica dla członka rodziny obywatela polskiego oraz członka rodziny cudzoziemca, który przebywał w Polsce w celu połączenia się z rodziną. Podstawowym warunkiem udzielenia tego zezwolenia jest to, by wnioskodawca posiadał zezwolenie na pobyt czasowy odpowiednio: dla członka rodziny obywatela polskiego lub w celu połączenia się z rodziną. Jeżeli zatem postępowanie w tej sprawie prowadzone jest przewlekle, to pomimo wielomiesięcznego pobytu w Polsce i potencjalnego istnienia ważnego interesu w pozostaniu w Polsce, w przypadku trudnej sytuacji związanej z rozpadem rodziny cudzoziemiec nie będzie miał możliwości uzyskania zezwolenia, o którym mowa. Przedłużanie się postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy dla małżonka obywatela polskiego automatycznie skutkuje faktycznym wydłużeniem okresu pobytu wymaganego dla uzyskania zezwolenia na pobyt stały (art. 195 ust. 1 pkt 4 uoc przewiduje, że zezwolenie tego udziela się cudzoziemcowi, jeżeli pozostaje w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim z obywatelem polskim przez co najmniej 3 lata przed dniem, w którym złożył wniosek o udzielenie mu zezwolenia na pobyt stały, i bezpośrednio przed złożeniem tego wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres nie krótszy niż 2 lata na podstawie określonych tytułów pobytowych, m. in. zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z pozostawaniem w związku małżeńskim z obywatelem polskim). W niektórych przypadkach nieterminowe załatwienie sprawy może zniweczyć w ogóle sens udzielenia danego rodzaju zezwolenia w związku z ustaniem celu, dla którego miało być udzielone. W szczególności dotyczyć to może zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na okoliczności wymagające krótkotrwałego pobytu (art. 181 uoc),

które z natury swej powinno być udzielone szybko i na krótki czas (maksymalnie 6 miesięcy).

Innego rodzaju problem może wiązać się z sytuacją, w której cudzoziemiec długotrwale przebywał w Polsce, podczas kilkunasto- lub kilkudziesięciomiesięcznego postępowania, a decyzja kończąca postępowanie jest decyzją odmowną. Może okazać się, że w tym czasie cudzoziemiec nawiązał silne więzi emocjonalne, społeczne i ekonomiczne w Polsce, zaś utracił analogiczne więzi łączące go z krajem pochodzenia. Dotyczy to przede wszystkim dzieci, dla których ewentualny powrót do państwa pochodzenia może oznaczać wyjazd do miejsca zupełnie obcego, zerwanie kontaktów ze środowiskiem, z którym już się zintegrowały i w rezultacie negatywnie odbić się na ich rozwoju psychicznym. Taka sytuacja faktyczna może mieć doniosłe znaczenie prawne ze względu na prawa do życia prywatnego, rodzinnego czy dobro dziecka będące przedmiotem ochrony przewidzianej w prawie międzynarodowym, konstytucyjnym i w samym prawie o cudzoziemcach.

Niemniej jednak, wśród implikacji nieterminowego załatwiania spraw pobytowych cudzoziemców rozpatrywanych z perspektywy strony można było w praktyce wyróżnić takie, które mogą – paradoksalnie – okazać się w pewnych okolicznościach korzystne dla cudzoziemca. Są to przypadki rzadkie, dotyczą bowiem grupy cudzoziemców, którzy złożyli wnioski bez braków formalnych i w terminie – zatem w czasie postępowania przebywają w Polsce legalnie, jednak nie spełniają warunków udzielenia im wnioskowanego zezwolenia, zależy im zaś na jak najdłuższym legalnym pobycie w Polsce, bez względu na podstawę prawną. Wówczas przedłużające się postępowanie jest prostym środkiem osiągnięcia tego celu. Trudno jednak uznać taką sytuację za typową; w typowym przypadku stronie zależy na uzyskaniu wnioskowanego zezwolenia.

Podsumowując, w skrajnych przypadkach przewlekłość *de facto* pozbawia cudzoziemca możliwości skorzystania z uprawnień przyznanych przez ustawodawcę posiadaczom określonych rodzajów tytułów pobytowych, czyni iluzorycznymi gwarancje proceduralne i materialno-prawne, wprowadza stan niepewności. Implikacje są więc poważne. Powstaje zatem konieczność rozważenia, czy i w jakim stopniu cudzoziemiec może im zapobiec.

Środki prawne w razie opieszałości organu i kwestia ich wykorzystania przez cudzoziemców

Ustawodawca przewidział środki prawne służące zdyscyplinowaniu organu i zapewnieniu terminowości rozstrzygnięć. W pierwszym rzędzie należy rozważyć te, którymi dysponuje cudzoziemiec jako strona postępowania.

Zgodnie z art. 37 § 1 Kpa na niezałatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Przepis § 2 stanowi, że organ wyższego stopnia, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W przypadku omawianych spraw pobytowych cudzoziemców organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 22 ust. 2 uoc). Jest zatem możliwość złożenia zażalenia przewidzianego w art. 37 Kpa.

W praktyce występują jednak w tym zakresie dwojakiego rodzaju problemy, na któ-

re w odniesieniu do ogółu postępowań administracyjnych zwracali już uwagę W. Chrościelewski i Z. Kmieciak: niski poziom kultury prawnej i obawa przed narażeniem się administracji (Kopacz, Krzykowski, 2014: 28). Z praktyki funkcjonowania MIP-u wynika, że w przypadku cudzoziemców problemy te występują w szczególnie wyrazistej postaci.

Przede wszystkim cudzoziemcy kontaktujący się z MIP-em rzadko wiedzieli o uprawnieniu do złożenia zażalenia. Przy okazji wszczęcia postępowania każdy cudzoziemiec jest wprawdzie informowany o prawach i obowiązkach w postępowaniu, jednak z reguły informacja ta dotyczy standardowego przebiegu postępowania i nie obejmuje instrukcji działania w sytuacjach patologicznych. Jeżeli postępowanie przedłuża się, organ ma obowiązek wyznaczyć dodatkowy termin; czyniąc to, nie informuje jednak cudzoziemca o możliwości złożenia zażalenia na przewlekłość. Byłoby to zresztą dość skomplikowane, bo przecież nie każdy przypadek wyznaczenia dodatkowego terminu dotyczy sytuacji przewlekłości postępowania. Trudno natomiast wyobrazić sobie, iż organ informuje cudzoziemca o tym, że być może prowadzi jego sprawę przewlekle. Trudno też oczekiwać, by w typowym przypadku cudzoziemiec orientował się na czym polega przewlekłość postępowania czy bezczynność organu. Ocena, czy w danym przypadku można mówić o bezczynności organu lub przewlekłym prowadzeniu postępowania, zazwyczaj wymaga co najmniej konsultacji ze specjalistą. Dodatkową komplikację stanowi, oparta na treści art. 123 § 2 Kpa praktyka nadawania sygnalizacji o wyznaczeniu nowego terminu rozpatrzenia sprawy formy postanowienia (Łaszczyca 2011: 165)[17]. *A contrario* z art. 141 § 1 na postanowienie tego rodzaju nie służy zażalenie[18]. Taka informacja zawarta jest w pouczeniu. Cudzoziemiec może więc wysnuć stąd błędny wniosek, że na tym etapie postępowania nie służy mu żaden środek prawny w związku z przewlekłym prowadzeniem sprawy.

Drugi problem ma charakter po części pozaprawny i wiąże się z dość często wyrażaną obawą cudzoziemców, iż złożenie zażalenia pogorszy ich sytuację. Skutkiem złożenia zażalenia jest podjęcie dodatkowych czynności koniecznych do zbadania zasadności zażalenia, co przedłuża sprawę. Po wielu miesiącach trwania postępowania cudzoziemcy z reguły spodziewają się, że już „w każdej chwili" może nastąpić wydanie decyzji. Ponadto niektórzy cudzoziemcy żywią obawę, że będą źle postrzegani przez urzędników, z których pracą wiązało się zażalenie i że wpłynie to negatywnie na treść rozstrzygnięcia sprawy. Obawa ta wydaje się być potęgowana przez nieznajomość prawa i realiów społecznych, a niejednokrotnie także przez negatywne doświadczenia wyniesione z kraju pochodzenia. Trzeba też pamiętać, że jeżeli cudzoziemiec ubiega się o zezwolenie na pobyt czasowy, a planuje zostać w Polsce na dłużej, potencjalnie na stałe, ma świadomość, że jeszcze w przyszłości będzie zmuszony wnioskować o kolejne zezwolenie lub zezwolenia. Jego obawa przenosi się więc w przyszłość, obejmując ewentualne kolejne postępowania.

Cudzoziemcy, którym proponowano w MIP pomoc w złożeniu zażalenia raczej nie chcieli korzystać z tej możliwości. Powstało pytanie, czy w ogóle w praktyce wnoszone są do WUW zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania lub niezałatwienie sprawy w terminie. CeBaM skierował do WUW 10 lutego 2016 roku zapytanie o liczbę zażaleń składanych na podstawie art. 37 Kpa w sprawach zezwoleń na pobyt cudzoziemców w Polsce. Z odpowiedzi wynika jedynie,

17 Przywołany przepis stanowi: „Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej".

18 Zgodnie z tym przepisem „na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi"; w omawianych przypadkach kodeks nie przewiduje jednak zażalenia.

że organ nie dysponuje rejestrami pozwalającymi na przedstawienie tego rodzaju zestawienia.

Teoretycznie cudzoziemiec ma także możliwość złożenia skargi na podstawie art. 227 Kpa. W myśl tego przepisu przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. W tym przypadku jednak, w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania (art. 234 pkt 1 Kpa), zaś skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany (art. 235 Kpa). Organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest odpowiednio organ, przed którym toczy się postępowanie lub organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylenia lub zmiany (art. 236 Kpa). Pomijając zatem sprawę subiektywnych obaw cudzoziemców przed składaniem tego rodzaju skarg oraz braku wiedzy o takiej możliwości, w przypadku gdy skarga dotyczy sposobu prowadzenia postępowania, trafi do organu, którego działania dotyczy, co trudno uznać za gwarancję skuteczności rozumianej jako doprowadzenie do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki. W związku z tym, w praktyce MIP-u w czasie realizacji projektu *Bezpieczny dom* nie wystąpił żaden przypadek, w którym cudzoziemiec zdecydowałby się na wniesienie skargi.

Poza środkami przewidzianymi w Kpa, strona może także wnieść skargę na przewlekłość postępowania lub bezczynność organu do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt. 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[19]). Problemy omówione wyżej można odnieść także i do tej kwestii.

Zakończenie

Doświadczenia z realizacji projektu *Bezpieczny Dom* wskazują, że prawne implikacje przedłużającego się postępowania mogą być dla cudzoziemców bardzo dotkliwe; szczególnie te, które wiążą się z niemożnością legalnego wykonywania pracy lub przekraczania granicy.

Można – a nawet trzeba – zastanawiać się nad skutecznym remedium. Zapewne zwolenników znalazłby idea wprowadzenia przepisów przewidujących, że po upływie pewnego rozsądnego terminu zakończenia sprawy cudzoziemiec automatycznie uzyskuje pewne uprawnienia związane z wnioskowanym zezwoleniem np. prawo do pracy. Tego rodzaju rozwiązanie przewidziano w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do możliwości podejmowania pracy w trakcie postępowania, jeśli nie zakończyło się ono w ciągu 6 miesięcy (na podstawie stosownego zaświadczenia – art. 35 ust. 1)[20]. Wydaje się jednak, że w odniesieniu do ogółu cudzoziemców byłby to krok na drodze, którą trudno uznać za słuszną: na przekonania „o «cudownej» mocy sprawczej tego prawa (prawa administracyjnego – przyp. aut.), które wkraczając w daną dziedzinę życia społecznego lub coraz szczegółowiej regulując określone sfery tego życia ma być, w przekonaniu prawodawcy, tym instrumentem, który zlikwiduje wszelkie problemy oraz zapewni realizację oczekiwanych przez władzę celów" (Jagielski, Gołaszewski, 2012: 30). Praktyka wskazuje jednak, że pomnożenie przepisów zazwy-

19 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. 2012 poz. 270 ze zm.).

20 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. 2012 poz. 680 ze zm.).

czaj prowadzi do pomnożenia ich interpretacji, luk w prawie itd. Poza tym nie można wykluczyć, że wprowadzenie takiego rozwiązania doprowadziłoby do utrwalenia patologii, jaką jest standardowe wielomiesięczne prowadzenie spraw legalizacji pobytu cudzoziemców. W wielu przypadkach nawet strona przestałaby być zainteresowana terminowym załatwieniem sprawy.

Zwracano wielokrotnie uwagę, że regulacje prawne stanowią tylko jeden z wielu czynników wpływających łącznie na realizację zasady szybkości postępowania (Kopacz, Krzykowski 2014: 23). Postulowanym działaniem winno być więc raczej to, co trudniejsze do wykonania – usprawnienie działania organów właściwych w tych sprawach. Przede wszystkim konieczne wydaje się dostosowanie liczby osób prowadzących postępowania do liczby prowadzonych spraw, zapewnienie odpowiednich warunków lokalowych (tak, aby np. nie trzeba było czekać na wolną salę do przesłuchań). W dalszej kolejności wyodrębnienie kluczowych kwestii wpływających na nieterminowe załatwianie spraw, wskazanie typowych błędów, a następnie podjęcie działań w kierunku ich wyeliminowania.

Brak działań w kierunku zapewnienia szybkości i prostoty postępowania przy jednoczesnym wnikliwym jego prowadzeniu narusza nie tylko normy prawne. W obliczu daleko idących negatywnych implikacji opieszałości organu trzeba powiedzieć, że zaniedbania w tej dziedzinie trzeba oceniać w kategoriach nie tylko czysto prawnych, lecz i moralnych (Kopacz, Krzykowski 2014: 27). Niezależnie jednak, kogo ostatecznie należałoby obarczyć odpowiedzialnością za ten stan rzeczy, bezspornym faktem jest to, że w praktyce konsekwencje ponosi jedynie cudzoziemiec i ewentualnie inne podmioty (osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne) zainteresowane uzyskaniem przezeń zezwolenia na pobyt.

Agata Kochaniewicz

Rachunek tożsamości. Legalizacja pobytu na podstawie polskiego pochodzenia

I jeśli się nakłania naszych współczesnych do zadeklarowania swej tożsamości, z czym dziś stykamy się nader często, należy przez to rozumieć, iż oczekuje się od nich, aby odnaleźli w głębi siebie tę właśnie podstawową przynależność – religijną lub narodową, rasową lub etniczną – i potrząsnęli nią dumnie i butnie przed obliczem innych.

Amin Maalouf, *Zabójcze tożsamości*

Polityka ekonomiczna Polski, zwłaszcza po wejściu w 2004 roku do Unii Europejskiej oraz konflikty zbrojne na Ukrainie, spowodowały, że Polska staje się coraz atrakcyjniejszym krajem do życia dla sąsiadów zza wschodniej granicy, w tym również dla cudzoziemców z polskim pochodzeniem. Dla osób z polskimi korzeniami znaczące było ustanowienie Karty Polaka[1], które zwiększyło zainteresowanie korzeniami narodowymi. Zaczęto się interesować polską kulturą, przede wszystkim nauką języka polskiego, uznając to za sposób m.in. na poprawienie swojego statusu materialnego i szansę na wyjazd z kraju (Gieorgica, Bartnicki 2014: 111).

W dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w 2012 roku *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania,* osoby polskiego pochodzenia są wymienione jako pierwsza grupa, dla której powinny być stosowane uprzywilejowane i preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie pobytu i pracy w Polsce. Jak możemy przeczytać, takie traktowanie osób z polskim pochodzeniem wynika z prowadzonej przez państwo polityki, czyli stosunku do Polonii oraz zapisów w Konstytucji. Przyjmowanie tej grupy cudzoziemców, ze względu na bliskość kulturową oraz historyczną, nie sprawia trudności w kontaktach społecznych, dzięki temu, że łatwo integrują się oni ze społeczeństwem przyjmującym (Polityka migracyjna Polski… 2012: 14, 25).

Osoby z polskim pochodzeniem mogą starać się o Kartę Polaka w Konsulacie RP właściwym ze względu na ich miejsce zamieszkania i na tej podstawie już w Polsce wnioskować o pobyt stały. Jeszcze jedną możliwością jest złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie już w Polsce. Osoby mieszkające na Ukrainie, o których będę pisać w tym artykule, przez związane z wojną pogarszające się warunki bytowe zaczęły bardziej interesować się wyjazdem z kraju. Niestety, aby dostać się na spotkanie z konsulem w polskiej ambasadzie w sprawie przyznania Karty Polaka, muszą czekać aktualnie co najmniej kilka miesięcy. Dzieje się tak dlatego, ponieważ coraz więcej osób jest zainteresowanych tym dokumentem, a „system kolejkowy" jest skorumpo-

1 Karta Polaka jest dokumentem potwierdzającym przynależność cudzoziemca do narodu polskiego. **Nie oznacza ona jednak nadania cudzoziemcowi obywatelstwa polskiego czy przyznania prawa pobytu stałego w Polsce.** Kartę Polaka wprowadzono Ustawą z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2007 r. Nr 180, poz.1280).

wany (Kochaniewicz 2015: 150). Dlatego wiele osób rezygnuje ze starań o Kartę Polaka i decyduje się legalizować swój pobyt na podstawie polskiego pochodzenia już w Polsce.

W niniejszym artykule chciałabym przyjrzeć się temu zagadnieniu w mikro skali na przykładzie cudzoziemców, którzy przychodzili do Migrant Info Point w ostatnich trzech latach[2] i konsultowali sprawę swojej legalizacji pobytu na podstawie polskiego pochodzenia. Istotą tego artykułu będzie zbadanie sposobu weryfikowania polskiego pochodzenia w postępowaniu administracyjnym, w drodze przesłuchania cudzoziemca ubiegającego się o zezwolenie na pobyt ze względu na polskie pochodzenie.

Według ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 roku zezwolenia na pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie udziela się, jeżeli wnioskujący jest osobą o polskim pochodzeniu i zamierza osiedlić się na terytorium Rzeczpospolitej na stałe[3]. Aby ustalić polskie pochodzenie cudzoziemca stosuje się ustawę o repatriacji[4], która mówi:

> *Za osobę polskiego pochodzenia uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki[5]:*
> *1) co najmniej jedno z rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej*
> *2) wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnację polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów[6].*

Zatem cudzoziemiec, który stara się o zezwolenie na pobyt stały na podstawie polskiego pochodzenia, musi przedstawić dokumenty potwierdzające polskie pochodzenie oraz, zgodnie z przyjętą praktyką, stawić się na rozmowę do Urzędu Wojewódzkiego w celu zbadania związku z polskością. Wykazywanie związku z polskością jest, wbrew pozorom, najtrudniejszym etapem, przez który muszą przejść cudzoziemcy i budzi on wiele moich wątpliwości, które wypływają z mego antropologicznego wykształcenia i etosu.

Z badań antropologicznych nad tożsamością wynika, że nie istnieje coś takiego jak dająca się racjonalnie obronić definicja polskości. Krótko mówiąc, to w istocie idee nacjonalizmu tworzą narody, wymyślają tradycje i bezustannie ożywiają języki (Gellner 1991: 64, 72–73). Wyobrażenie trwałej i niezmiennej tradycji, wzorów kulturowych stanowiących esencję niemieckości, słowackości czy polskości jest mitem. Społeczności ludzkie i ich tożsamości, wyobrażenia o nich samych kształtują się w ciągłych interakcjach i dyskursach, a idee narodowe są tylko jednym z wielu, choć często najbardziej widocznym i silnym, spoiwem łączących ludzi. Dynamika życia społecznego sprawia, iż kształt takich czy innych zintegrowanych zbiorowisk, w szczególności narodów, grup etnicznych bądź religijnych, bezustannie się zmienia oraz stanowi niezwykle złożoną, wielowarstwową całość (por.

2 W okresie 1.06.2013–31.03.2016 autorka tekstu pracowała w Migrant Info Point jako asystentka cudzoziemca.

3 Art. 195 ust. 1 pkt 3 uoc.

4 Do ustalenia polskiego pochodzenia osoby, o której mowa w ust. 1 pkt 3, stosuje się przepisy art. 5 ust. 1–3 ustawy z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji, zwanej dalej uor (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z późn. zm.).

5 Art. 5 ust. 1 uor.

6 Zgodnie z art. 5 ust. 2 uor za osobę polskiego pochodzenia uznaje się również osobę deklarującą narodowość polską, która posiadała w przeszłości obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków posiadało obywatelstwo polskie oraz spełniającą warunek określony w ust. 1 pkt 2.
Z kolei art. 5 ust. 3 uor stanowi, że warunek określony w ust. 1 pkt 1 uważa się za spełniony, jeżeli co najmniej jedno z rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków wnioskodawcy potwierdziło swoją przynależność do Narodu Polskiego przez, w szczególności, pielęgnowanie polskich tradycji i zwyczajów.

Buchowski 2008: 15–28). W procesie ciągłego redefiniowania wyobrażeń o narodzie rola władzy jest niezwykle silna. Tworzenie silnych tożsamości leży w interesie państwa, ponieważ może ono odwoływać się zawsze do interesów tej „wspólnoty wyobrażonej" (Anderson 1997). Czyni to przez edukację, politykę historyczną, tworzenie wizerunku własnego i innych. Nieuchronnie prowadzi to do utwardzania płynnej rzeczywistości, tworzenia i odwoływania się do swoistych kotwic tożsamościowych w postaci narodowych imponderabiliów, dat, postaci czy symboli. W świetle tych uwag kwestia doboru pytań, jak i decydowania przez urzędników o związkach cudzoziemca z polskością jest relatywna i często nie przystaje do rzeczywistości społecznej w Polsce. Ten sformalizowany test z polskości narzuca nam od razu pytanie o polską tożsamość narodową. Czym ona jest i co jest jej spoiwem?

Wyuczone czy wyniesione z domu?

Jest to pytanie, z którym przychodzi do MIP-u większość cudzoziemców, których czeka rozmowa w urzędzie – jak się przygotować? Na różnych stronach[7] i forach internetowych krążą pytania, które mogą pojawić się podczas spotkania z urzędnikiem. Każdy urząd, a według cudzoziemców nawet każdy urzędnik, ma jednak swój osobny zestaw pytań. Do testu na polskość nie sposób się perfekcyjnie przygotować i wywołuje on uczucie stresu i niepewności wśród migrantów. Niemniej osoby reprezentujące urząd uważają inaczej. W decyzji Wojewody Wielkopolskiego, wydanej w sprawie jednego z cudzoziemców, który trafił do MIP, możemy przeczytać:

> *(...) Procedura ubiegania się o zezwolenia na pobyt stały w Polsce na podstawie polskiego pochodzenia jest powszechnie znana wśród cudzoziemców, doskonale wiedzą oni na czym polega, że prowadzone jest przesłuchanie na tematy związane z kultywowaniem polskich tradycji, zwyczajów a także wiedzy na temat historii Polski (...)*[8].

Jak można się łatwo domyśleć po lekturze wspomnianych stron internetowych, migranci znając mniej więcej zakres pytań, choć historia Polski jest to szeroki zakres tematyczny, starają się tę wiedzę zdobyć (jeśli wcześniej jej nie posiadali) albo usystematyzować. Czytają książki, artykuły o historii i polskich zwyczajach, niektórzy odgrywają ze znajomymi scenki z przesłuchania. To, że się przygotowują, jest zrozumiałe, ponieważ od tego jak wypadną, często zależy ich przyszłość w Polsce oraz zdobycie przywilejów, które daje im zezwolenie na pobyt stały.

Ciekawą praktyką ostatnich lat, o której w kontekście starań o Kartę Polaka pisze Paweł Ładykowski w artykule *Gra w karty. 'Karta narodowa' jako stawka w państwowej polityce narodowościowej,* jest organizowanie przez różne towarzystwa polonijne, kursów przygotowujących do rozmowy z konsulem[9]: „Celem kursu jest zaznajomienie kandydata z wymaganą przez konsula ustawową «polskością». Innymi słowy, status bycia członkiem narodu polskiego jest czymś uznaniowym, do czego niemniej można się przygotować" (Ładykowski 2011: 28).

Niestety to, że cudzoziemcy przygotowują się do rozmowy, jest często oceniane przez

7 np. http://www.migrant.info.pl/Pochodzenie_polskie.html (dostęp 05.03.2016).

8 Wszystkie przytaczane w artykule fragmenty decyzji Wojewody Wielopolskiego poszczególnych cudzoziemców, zostały udostępnione za ich zgodą.

9 Konsul, podobnie jak na przesłuchaniu na polskie pochodzenie, rozmawia z wnioskodawcą po polsku na temat Polski, jej historii, kultury, a także obyczajów i tradycji.

urzędników na ich niekorzyść. Jak przyznaje Nadia, która dostała decyzję negatywną:

> *Pytali czy się przygotowywałam do rozmowy, powiedziałam, że tak, no bo jak można się nie przygotować do tak ważnej rozmowy. Potem wpisali w decyzji, jako jeden z argumentów, że ja się do niej przygotowałam, to głupie jest jakieś*[10].

Wojewoda Wielkopolski stoi na stanowisku, że wiedza powinna być wyniesiona z domu, „wyssana z mlekiem matki", a nie nabyta. Jak widać urzędnicy źle postrzegają nabycie wiedzy w późniejszych etapach życia i oceniają to na niekorzyść cudzoziemca, o czym świadczy fragment negatywnej decyzji.

> *(...) Wnioskodawca nauczył się więc najważniejszych dat czy faktów, lecz nie ulega wątpliwości, że wiedzy tej nie wyniósł z domu rodzinnego. Świadczą o tym zeznania zainteresowanego, gdy zapytany o to, co robił przed wyjazdem do Polski, by poznać język, kulturę (...).*

Przyjrzyjmy się uważniej historii Vitalija, mężczyzny, który w Polsce mieszka od 2014 roku. Urodził się na Ukrainie, posiada polskie korzenie, ale większość życia spędził z rodzicami w Belgii. Kiedy był dorosły, z powrotem przeprowadził się z całą rodziną do małego miasteczka na Ukrainie. Mama i babcia były Polkami, ale z babcią nie miał częstego kontaktu, albowiem mieszkała na Ukrainie, a mama w czasach jego młodości była ciągle w pracy i nie rozmawiała z nim po polsku, tylko po ukraińsku. Ponieważ ojciec był prawosławny, to całą rodziną chodzili do cerkwi, a nie do kościoła katolickiego. W sytuacji, gdy cała rodzina wyemigrowała za chlebem, nie było warunków do podtrzymywania polskich tradycji. Kiedy na Ukrainie zaczęła się wojna, to postanowił wyjechać do Polski. Wcześniej nie uczył się polskiego, ponieważ od momentu osiągnięcia pełnoletności cały czas pracował. Tymczasem podczas wywiadu przedstawicielka urzędu w uproszczony sposób próbowała zdobyć wiedzę na temat procesu nabywania polskości przez Vitalija:

> *Pytała mnie często* [urzędniczka – przyp. aut.] *przy różnych pytaniach, kiedy się tego nauczyłem czy dowiedziałem, czy z domu czy niedawno.(...) Pytała skąd ja znam historię Polski. Ja powiedziałem, że czytałem o niej w internecie, kiedy chciałem przyjechać do Polski. Ona pytała czemu ja się wcześniej nie uczyłem polskiego czy nie uczyłem historii Polski. Ja powiedziałem szczerze, że nie miałem czasu, bo cały czas pracowałem. Kiedy na Ukrainie zaczęła się wojna, to ja zacząłem pisać maile do restauracji, szukałem pracy i dlatego tutaj przyjechałem.*

Urząd nie bierze pod uwagę różnorodnych doświadczeń życiowych, migracyjnych czy rodzinnych osób z polskim pochodzeniem. Z przytoczonej decyzji wynika, że organ I instancji zakłada konieczność wykazania związku cudzoziemca z polskością już od momentu jego urodzenia. Idąc dalej tym tropem, wynikałoby, że osoby polskiego pochodzenia w momencie narodzin, a potem dojrzewania nabywają elementy kultury polskiej w postaci wpojonego systemu wartości, symboli i rytuałów, który im potem towarzyszy przez całe życie. Cały proces socjalizacji winien być podporządkowany właśnie elementom kultury swojego pochodzenia, swoistego „zaprogramowania umysłowego". Takie stanowisko Malouff nazywa esencjonalnym podejściem, które oczekuje od nas określenia jednej najważniejszej, pielęgnowanej od dzieciństwa tożsamości „narodowej" (Malouff 2002:

10 Cytaty pochodzą z nagranych przeze mnie rozmów z cudzoziemcami, ich dane zostały zanonimizowane.

8–10). Taki stan rzeczy zależy od wielu czynników jak chociażby kontekst historyczno-politycznyczny[11], miejsce zamieszkania (obecność w okolicy organizacji polonijnych) czy sytuacji materialno-społecznej w domu rodzinnym (obchodzenie świąt kościelnych). Zatem trudno przyjąć, że w każdym domu osoby o polskim pochodzeniu od dzieciństwa uczyły się historii polski z polskich podręczników, znaczenia symboli narodowych czy praktykowały polskie zwyczaje świąteczne. Taki sposób myślenia o związkach z polskością sugeruje rzekomą uniwersalność doświadczenia wszystkich osób o polskim pochodzeniu. Biorąc pod uwagę, jak różne mogą być biografie ludzi, trudno porównać doświadczenie osób mieszkających w Kijowie, mających łatwy dostęp do instytucji polonijnych czy kontaktu z językiem polskim, do osób, które mieszkają w trudnych warunkach bytowych w małym mieście na Ukrainie, w zupełnym odosobnieniu od Polonii, gdzie, jak w przypadku Vitalija, tylko babcia mówiła po polsku, ale w domu używało się języka ukraińskiego. Warto mieć też na uwadze, że zainteresowanie polskim pochodzeniem może pojawić się na różnych etapach życia i być spowodowane wieloma czynnikami, jak np. wybuch konfliktu zbrojnego w dotychczasowym kraju życia czy chęć podjęcia pracy za granicą.

Podobnie sytuacja wygląda w przypadku interpretowania związku z polskością przez pielęgnowanie polskiej mowy. Historie, w których cudzoziemcy zaczęli uczyć się języka polskiego przed podjęciem decyzji o przyjeździe do Polski, są oceniane negatywnie. Urząd w swoich interpretacjach uważa, że taka osoba skupiła się na merkantylnych przesłankach, a nie prawdziwej chęci poznania języka przodków. Przy takim scenariuszu, gdzie jedno wcale nie musi wykluczać drugiego i mogą się wzajemnie łączyć, cudzoziemcy stają się ofiarą uznaniowości i relatywności oceny zapisu z ustawy o repatriacji przez urzędnika. Samo posługiwanie się przez osobę językiem polskim powinno być, według mnie, interpretowane na korzyść osoby zainteresowanej przy podejmowaniu decyzji w sprawie zezwolenia na pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie. Czas, kiedy imigrant nauczył się języka polskiego, nie powinien mieć znaczenia przy podejmowaniu decyzji, gdyż wymagania takie nie są określone w żadnym dokumencie prawnym. Ważne jest jedynie, że ta przesłanka występuje w momencie wydawania decyzji.

Podsumowując, przepis ustawy o repatriacji nie narzuca konieczności wykazania związku z polskością od momentu urodzenia. Nie pojawia się w nim termin czy przedział czasowy, kiedy ten związek z polskością miałby zaistnieć i nie narzuca, w jaki sposób ma zaistnieć. Zatem nie jest do końca jasne, dlaczego Wojewoda Wielkopolski, jako organ I instancji, ocenia negatywnie autentyczność związków z polskością, które w sposób naturalny rozwinęły się podczas czy pod wpływem migracji do Polski.

Tożsamość nie jest rzeczą daną raz na zawsze, to kategoria podlegającą ciągłym negocjacjom, na które wpływ mają istotne czynniki jak: własne decyzje, działania oraz jak je wcielamy w życie (Bauman 2007: 14). Tożsamość jest złożona, zmienna i może rozwijać się w różnych kierunkach, w zależności od sytuacji i kontekstu, w których się znajdujemy. Wyjazd do Polski może być właśnie taką ważną decyzją, którą sprawia, iż cudzoziemiec przyswaja nową wiedzę i wartości. Dlatego niezrozumiałe jest dla mnie dlaczego cudzoziemcy, którzy zdecydowali się skorzystać z faktu posiadania polskich

11 Po II wojnie światowej społeczności Polaków na Wschodzie były poddawane agresywnej polityce wynarodawiania i miało miejsce stopniowe zanikanie polskiej świadomości narodowej (Ładykowski 2011:28)

korzeni i zamieszkać w Polsce i na tej podstawie chcą zalegalizować pobyt, są tak surowo oceniani przez osoby o takiej legalizacji decydujące. Pojawia się pytanie, czy urząd ma prawo decydować, kiedy cudzoziemiec może odkrywać swoje polskie pochodzenie?

Czy mama uczyła polskich wierszyków? – egzamin z polskości

Warto przyjrzeć się samym pytaniom zadawanym cudzoziemcom podczas przesłuchania, dotyczącym ich wiedzy na temat historii Polski, kultywowania polskich tradycji i zwyczajów. Przytoczę tutaj kilka z nich, choć, tak jak pisałam wcześniej, ich zakres tematyczny, w szczególności dotyczący historii Polski, bywa bardzo szeroki. Wśród pytań mogą pojawić się m.in. takie: Kiedy w Polsce obchodzimy Dzień Niepodległości? Jakie nazwiska i wydarzenia kojarzą się z Dniem Niepodległości? Kiedy obchodzimy Dzień Konstytucji w Polsce? Co pan/pani wie na temat pogranicza polsko-ukraińskiego? Co pan/pani wie na temat „Rzezi Katyńskiej"? Jaka była pierwsza stolica Polski? Kto to jest Karol Wojtyła? Kto to jest Józef Piłsudski? Jakie wydarzenia miały miejsce w Polsce w 1981 roku? Dlaczego flaga Polski ma biało-czerwone kolory? Jak wygląda godło polskie? Jaki jest hymn Polski? Jakie są słowa hymnu? Co pan/pani rozumie przez pojęcie narodowość? Jakiej jest pan/pani narodowości? Jakie zna pan/pani polskie zwyczaje i tradycje? Jakie pan/pani zna polskie kolędy?

Są to wymagania, które są raczej wysoko postawione wobec cudzoziemców chcących otrzymać pobyt stały na podstawie polskiego pochodzenia. Wymagany od cudzoziemca zakres wiedzy w Polsce jest wpisany w kilkunastoletni program edukacji szkolnej, rozpoczynający się już od przedszkola. Przykładowo, w ramach wychowania rodzinnego, obywatelskiego i patriotycznego dziecko kończące wychowanie przedszkolne i rozpoczynające naukę w szkole podstawowej m.in.: „(...) wie, jakiej jest narodowości, że mieszka w Polsce, a stolicą Polski jest Warszawa; nazywa godło i flagę państwową, zna polski hymn i wie, że Polska należy do Unii Europejskiej"[12].

Za edukację historyczną i obywatelską w Polsce odpowiedzialne są instytucje państwowe, a rodzina jest jej uzupełnieniem. Z tego wynika, że od osób z polskim pochodzeniem wymaga się większej świetności niż od samych Polaków, ponieważ cudzoziemcy wychowanie patriotyczne i historyczne muszą zdobyć we własnym zakresie[13]. Podczas wywiadu w urzędzie padają niejednokrotnie trudne pytania (np. wspomniane zmiany terytorialne pogranicza polsko-ukraińskiego), wymagające pogłębionej wiedzy historycznej, na które prawdopodobnie wielu Polaków nie znałoby odpowiedzi. Przekonała się zresztą o tym Nadia, która, przygotowując się do spotkania w urzędzie, konsultowała przykładowe pytania ze swoimi polskimi znajomymi. Dużego wsparcia nie otrzymała.

> *Sprawdzałam, czy Polacy mają wiedzę na te tematy. Rozmawiałam z sześcioma osobami, bo byłam ciekawa ich tradycji. Cztery osoby coś powiedziały, ale zupełnie różnie, a dwójka zupełnie nic nie wiedziała. Pytałam o święta, o polskich artystów, o historię.*

12 Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977 z późn. zm.).

13 Programy pomocy polityki państwa wobec diaspory polskiej nie docierają wszędzie i nie zawsze obejmują aspekt edukacyjny.

Zdarzało się, że tradycje takie jak obchodzenie świąt religijnych, które cudzoziemcy zapamiętali z rodzinnych domów na Ukrainie, miały niewiele wspólnego ze współczesną polską rzeczywistością, choć mogło nawiązywać do lokalnych zwyczajów o katolickim podłożu znanym dziś tylko wytrawnym etnografom Kresów okresu międzywojennego. Pytania o pielęgnowanie świątecznych tradycji, rozumianych w „tradycyjny sposób", nie przystają też do praktyk znanych obecnie w wielu polskich domach. Nadia odczuwała rozczarowanie również w tym względzie.

> *To, co widzę w Polsce u znajomych z pielęgnowania tradycji, to że mój współlokator przywiózł ostatnio bigos z domu. Na Ukrainie bardziej pielęgnują polskie tradycje. Polacy w Polsce i Polacy na Ukrainie to są zupełnie inni Polacy. Wyszło, że moja prawda* [znajomość tradycji – przyp. aut.] *tutaj jest niepotrzebna w życiu codziennym, ona nic tutaj nie daje, to mi nie pomaga.*

W rzeczywistości wieloletniego ujednolicania kulturowego w Europie Środkowo-Wschodniej, zabieg odwoływania się do „narodowych" tradycji i „ratowanie" elementów, które są jeszcze żywe, przypomina model „wynajdywania tradycji" Erica Hobsbawma (2008). W dobie nowoczesnego indywidualizmu dochodzi do dysonansu, kiedy człowiek staje się otwarty na doświadczenia i wybiórczo traktuje epizody z własnej historii.

> *Jeśli chodzi o tradycję, to byłem pytany o Boże Narodzenie, jakie potrawy babcia gotowała, jak obchodziliśmy to święto, czy był biały obrus itd. Także na te pytania ja odpowiedziałem wszystko, co przeczytałem w internecie. Część opowiadałem, co pamiętałem, jak robiła babcia, a resztę dopowiedziałem z internetu. W naszej tradycji w domu na przykład nie było tej z siankiem pod obrusem, ale przeczytałem w internecie, że jest taki zwyczaj, więc powiedziałem, że u nas też się kładło.* (Vitalij)

Możemy zauważyć, że cudzoziemcy świadomie tworzą obraz celebrowania polskich tradycji. Jednak widać też na ile nieprzystające do rzeczywistości są pytania, które padają. Zakładają przekazywanie zwyczajów z pokolenia na pokolenie na zasadzie prostej kontynuacji oraz jakiegoś ogólnopolskiego wzorca jednolitego we wszystkich domach. W takim rozumieniu mamy do czynienia z „tradycjonalizmem", który urzeczywistnia się powierzchownością i rutyną, tworząc zamkniętą, z góry narzuconą i niepodlegającą dyskusji historię, która utraciła swój świadomie określony sens. W takim biernym pojmowaniu polskich tradycji nie ma miejsca na ich nowe formy podlegające zmianie pokoleniowej jednostek czy całych grup (Krawczak 2009: 119). Nie ma też miejsca na wariantowość regionalną, klasową czy wreszcie religijną.

Czy zatem takie zestawy pytań, jak te wymienione powyżej, mogą być wskaźnikiem autentyczności polskiego pochodzenia? Na ile pytania są dostosowane do codziennych praktyk Polaków, a na ile są sztucznie ożywianymi tradycjami? Czy w ogóle można stworzyć uniwersalny zestaw pytań, które jak papierek lakmusowy odzwierciedlałyby „polskość" i polską rzeczywistość?

Niestety nie ma w tym artykule miejsca na analizę poszczególnych pytań i tego, jaki wyobrażony konstrukt polskości one tworzą, co na pewno warte jest rozwinięcia i pogłębionych badań. Dlatego skupię się tylko na najważniejszych pojawiających się aspektach,

sprawiających problemy bądź wywołujących niezrozumienie wśród cudzoziemców przychodzących do MIP-u.

Lojalność, ale wobec którego narodu?

Pytanie o narodowość podczas uzupełniania wniosku na zezwolenie o pobyt stały oraz wywiadu z urzędnikiem należy do tych bardziej problematycznych. Z rozmów wynika, że dla cudzoziemców niejasnym pozostaje rozróżnienie pomiędzy pojęciem obywatelstwa a narodowości. Cudzoziemcy nie wiedzą, czy mają wpisywać dane z ich paszportu, czy te związane z pochodzeniem. Pojawia się też kwestia lojalności wobec państwa, w którym się wychowali i związanego z tym poczucia obywatelskiej przynależności. W MIP-ie spotkaliśmy się z decyzją negatywną wydaną cudzoziemcowi m.in. dlatego, że zaznaczył, że jest narodowości ukraińskiej. Tutaj warto wspomnieć, że osoba, która uzyskuje zezwolenie na pobyt stały ze względu na polskie pochodzenie, nie traci przez ten fakt posiadanego obywatelstwa. W rozumieniu prawa polskiego wciąż pozostaje cudzoziemcem. Zresztą przynależność narodowa nie musi ograniczać się tylko do jednego państwa. Według danych GUS-u – Przynależność narodowo-etniczna ludności – wyniki spisu ludności i mieszkań 2011, przygotowanej przez Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy Głównego Urzędu Statystycznego[14], około 871 tysięcy osób zadeklarowało, obok narodowości polskiej, także przynależność do innej wspólnoty narodowej lub etnicznej. Wpisanie w formularzu innej narodowości niż polska nie powinno być problemem, ponieważ w żaden sposób nie wyklucza poczucia przynależności i więzi z narodem polskim.

Musisz być katolikiem i znać historię[15]

Chciałabym zatrzymać się przy jeszcze jednym pytaniu, bardzo często zadawanym w trakcie przesłuchania dotyczącego spraw wiary. Według urzędników, jak możemy przeczytać we fragmencie decyzji Wojewody Wielkopolskiego, religia rzymsko-katolicka uważana jest za „narodową":

> *W opinii organu, pochodzenie polskie, poza aspektem stricte formalnym, przejawiać się winno w świadomości dziedzictwa kulturowego i historycznego kraju przodków. (...) warto nadmienić, iż utożsamianie polskości z katolicyzmem nie wynika z uznania administracyjnego organu, ale z szerszej definicji kultury i tradycji, której częścią jest religia. Z uwagi na dominujący charakter religii katolickiej w Rzeczypospolitej, trudno nie uznać tego wyznania jako integralnego elementu składowego dziedzictwa kulturowego Polski, z którego Cudzoziemiec zdaje się utożsamiać.*

Ta wypowiedź pokazuje, że religia katolicka jest rozumiana jako integralna część tożsamości narodowej Polaków. Dochodzi tutaj do zawłaszczenia sfery światopoglądu, w szczególności wiary, przez jedną religię „narodową", a wyklucza się lub upodrzędnia inne wyznania religijne. Trudno nie dyskutować ze stanowiskiem Wojewody Wielkopolskiego, ponieważ taka wypowiedź dyskryminuje osoby, które są innego wyznania niż katolickie, co jest sprzeczne nie tylko Konstytucją Rzeczpospolitej Polskiej, ale rów-

14 http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Przynaleznosc_narodowo-etniczna_w_2011_NSP.pdf (dostęp 05.03.2016).

15 Wypowiedź jednego z cudzoziemców na temat rozmowy w urzędzie.

nież z rzeczywistością społeczną, w której wielu Polaków nie jest katolikami. W tym przypadku tytułowy rachunek tożsamości, odbywa się w świadomości osób starających się o legalizację pobytu na podstawie polskiego pochodzenia. Zestawienie korzyści zysków i strat podpowiada im, choć dla wielu religia jest prywatną sprawą, że w sytuacji konieczności podkreślenia swojej przynależności do narodu polskiego, deklaracja odgrywa tu istotną rolę. Nie zawsze jest zgodna z prawdą. Czasami wymuszona, a czasami odegrana tożsamość religijna jest częścią egzaminu z polskości. Tak opisuje tą kwestię Nadia, według której religia powinna pozostawać w sferze osobistej człowieka:

> *Powiedziałam, że jestem prawosławna. Źle się czułam z tym pytaniem, bo to jest pytanie osobiste. Ja np. wierzę w Boga, ale do kościoła chodzę bardziej dla architektury, a nie dla instytucji, nie jestem praktykująca w mojej religii.*

Z kolei inny cudzoziemiec tak opisuje swoje doświadczenie:

> *Urzędniczka zapytała mnie, czy jestem katolikiem czy prawosławny. A ja chrzczony jako prawosławny byłem. Padło pytanie jak ja się czuję? Tutaj akurat skłamałem i powiedziałem, że czuję się katolikiem. Ona chciała, żebym jej powiedział, że jestem katolikiem. Tak to czułem. Przed zadaniem tego pytania powiedziała, że mogę na nie odpowiedzieć albo nie.*

W tej wypowiedzi możemy zauważyć, że cudzoziemcy, „wyczuwając" formalną interpretację urzędników, nie pozostają bezradni wobec zadawanych im pytań. Na potrzeby przesłuchania, tworzą własną sprawczą reprezentację „polskości", która wpisuje się w przyjęty dyskurs narodowy podzielany przez urzędników.

Atmosfera podejrzeń

W integracji imigranta ogromne znaczenie ma jakość systemu instytucjonalnego w państwie przyjmującym. Jest to ważny aspekt życia cudzoziemca, który kontakt z instytucjami państwowymi postrzega w kontekście nie tylko nieuniknionych formalności biurokratycznych, ale również w wymiarze symbolicznym (Brzozowski, Pędziwiatr 2014: 135).

W opinii migrantów podczas wywiadu często dochodzi do wykorzystywania i nadużywania władzy przez urzędników. Pracownicy administracji państwowej, których polskość w żaden sposób nie jest kwestionowana, traktują cudzoziemców z pozycji wyższości. Pomijając stres, który wielu osobom towarzyszy w tak ważnym spotkaniu, jest to sytuacja wysoce niekomfortowa. W trakcie wywiadu, który trwa około 3–4 godzin, osobom mającym udokumentować ich polskie pochodzenie zadaje się kilkadziesiąt pytań. Warto przyjrzeć się indywidualnym narracjom cudzoziemców, które mają znaczący wpływ na kształtowanie postaw i opinii na temat urzędów i instytucji państwowych. Tak o doświadczeniu spotkania z urzędnikiem opowiada Vitalij:

> *Na wywiadzie było bardzo poważnie. Urzędniczka od samego początku miała bardzo poważny wyraz twarzy. Otworzyła komputer i zaczęła mnie pytać, czy wiem, że grozi mi 3 lata więzienia za nieprawdziwe zeznania. Wtedy zaczął się wywiad. Kiedy ona zadawała pytania, to ja odpowiadałem, a ona bez zmiany poważnego wyrazu twarzy mówiła tylko „dobrze".*

Z kolei inny cudzoziemiec, oprócz samej atmosfery powagi i podejrzeń, zwraca uwagę na

nieprzyjazną przestrzeń, w której odbywa się wywiad:

> *Dziwnie się czułem, bo tam jest kamerka i wiesz, że jesteś nagrywany. Pusty pokój, same białe ściany, czujesz się jakbyś był na policji i kogoś zabił, jak na przesłuchaniu. Nie czujesz się człowiekiem. A ty wiesz, że jesteś normalnym człowiekiem i nic złego nie robisz, ale wyczuwasz atmosferę podejrzeń, braku zaufania w trakcie rozmowy.*

O braku zaufania i życzliwości urzędników cudzoziemcy wspominają bardzo często. Instrumentalne i formalne podejście do nich w trakcie rozmowy powoduje, że bardzo często tracą pewność siebie, gubią się w swoich wypowiedziach, zapominają wielu faktów. Rozmowa, która ma prowadzić do potwierdzenia ich związku z polskością, niejednokrotnie jest po prostu upokarzającym i pełnym negatywnych emocji przeżyciem. Brakuje im oparcia podczas rozmowy, poczucia, że rozmawiają z życzliwym i zaangażowanym w ich sprawę człowiekiem, a nie z bezdusznym przedstawicielem zimnej instytucji.

> *Urzędniczka miała taki wyraz twarzy, że nie można było w nim nic zobaczyć, jak kamień. Nie mówiła nawet 'tak' lub 'nie', tylko zadawała pytanie, ja odpowiadałam, a ona już zadawała kolejne. Kiedy pytała o moich rodziców, to były trudne pytania i zadawane kilka razy, ale z różnych stron. Jedno pytanie zadawała pięć razy podczas wywiadu. To było zrobione po to, żeby sprawdzić czy nie kłamię. Byłam tak zestresowana tą sytuacją, że byłam dosłownie cała mokra. Jak poszłam do toalety, to moją koszulkę można było wyciskać z potu. Lało się ze mnie. To był ogromny wysiłek być tam i odpowiadać przez trzy godziny na wszystkie pytania.*

Z powyższych wypowiedzi możemy wywnioskować, że sposób prowadzenia wywiadów na potwierdzenie związków z polskością wśród osób z polskim pochodzeniem jest bardzo stresujący i odbierany przez zainteresowanych jako poniżający. Moim zdaniem to już wystarczający powód, aby go zmienić. W badaniach integracji migrantek na polskim rynku pracy FeMiPol[16], w których analizowano m.in. relacje między imigrantkami a urzędnikami, również podnosi się problem poczucia wyższości władzy i bezkarności, panujące wśród urzędników, wzmacniane dodatkowo brakiem mechanizmów kontrolujących ich kompetencje oraz pracę (Warat 2008: 245). Zbyt duża liczba prowadzonych spraw i przeciążenie personelu, na które wskazujemy niejednokrotnie w tej publikacji, nie powinny tłumaczyć słabej komunikacji między urzędnikiem, a cudzoziemcem. Praca z migrantem, również tym polskiego pochodzenia, wymaga od urzędników ciągłego dokształcania się i umiejętności z zakresu komunikacji międzykulturowej[17].

Przesłuchania to na pewno sytuacja stresogenna dla obu stron, ale zmiana podejścia do samej rozmowy ułatwiłaby pracę urzędnikom i zmieniła nastawienie cudzoziemców do jakości otoczenia instytucjonalnego w Polsce.

16 *Integration of Female Immigrants in Labour Market and Society. Policy Assessment and Policy Recommendations* realizowanego w ramach 6. Programu Ramowego przez Zakład Badań Problemów Ludnościowych Instytutu SocjologiiUniwersytetu Jagiellońskiego w latach 2006–2008.

17 „Komunikacja międzykulturowa to wszelkie oddziaływania między różnymi kulturami mające na celu nawiązywanie kontaktów między nimi I wzajemne poznanie (…), ułatwia poruszanie się w wielokulturowym środowisku, nie narażając się na konflikty dotyczące systemu wartości, przekonań i norm zachowania, właściwych danej kulturze" (Domańska 2015: 129–130).

Jestem Polką, chcę tutaj zostać i mieszkać

Przy ocenie związków z polskością przez pielęgnację polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów pozostawiono urzędnikom znaczny zakres swobody. Organ podejmuje decyzję o przyznaniu zezwolenia na pobyt stały na podstawie polskiego pochodzenia, posiłkując się przesłankami, których nie odnajdziemy w żadnym zapisie prawnym. Praktyka przesłuchań i wydawanych na tej podstawie decyzji ukazuje połączony formalnie prawny i performatywny wymiar polskiego pochodzenia. Stawką jest ochrona domniemanych wartości i znaczeń, które mają być nierozerwalnie połączone z posiadaniem polskich korzeni, nadając im tym samym status ekskluzywności (Nyers 2015: 23).

Z jednej strony mamy organ, który uważa, że autentyczne związki z polskością są czymś uniwersalnym, co powinno być zdobywane w drodze rodzinnej edukacji historycznej, patriotycznej i religijnej. Konstruuje tym samym romantyczną i zmitologizowaną wizję polskiej narodowości. Takie stanowisko charakteryzuje się esencjonalnym – jak pisze Maalouf – podejściem do tożsamości.

Z drugiej strony mamy samych zainteresowanych, których głód wiedzy o swoich korzeniach budzi się na różnych etapach życia i przybiera najrozmaitsze formy. Pytania o tradycje, które ani nie odzwierciedlają praktyk wielu Polaków, ani ich osobistych doświadczeń, świadomie przyjmują często „oczekiwaną" przez urząd reprezentację polskości. Tego typu „gra" nie musiałaby się odbywać, gdyby urząd łagodniej traktował przesłanki świadczące o związkach z polskością. Sugeruje to również wspominany na początku dokument *Polityka migracyjna Polski*..., w którym znajduje się zapis:

> *Stwierdzenie polskiego pochodzenia powinno uprawniać do zrealizowania konstytucyjnego prawa do osiedlenia się na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nabycia w związku z tym wszelkich uprawnień (...) Skutkiem przyjęcia takich regulacji powinien być napływ, zwłaszcza młodych osób, który mógłby częściowo niwelować niekorzystne procesy demograficzne. Należy bowiem przypuszczać, że uzyskaniem stwierdzenia polskiego pochodzenia będą zainteresowane osoby młode, przedsiębiorcze, pragnące rozwinąć własną działalność gospodarczą lub podjąć pracę w Polsce* (Polityka migracyjna Polski… 2012: 86).

Dlatego może nie znajomość polskich kolęd, które i tak dla wielu są przede wszystkim „hejnałem, który otwiera świąteczny festiwal konsumpcji" (Krawczak za Sulima 2009: 122), a chęć ułożenia sobie życia w Polsce, ze wszystkimi tego konsekwencjami, powinny stanowić o decyzji przyznania pobytu. W stwierdzeniu tego pomogłyby na pewno bardziej zindywidualizowane pytania, związane ze współczesną Polską, zainteresowaniami i przede wszystkim planami na przyszłość osoby o polskim pochodzeniu, niż zestaw pytań odwołujący się do sztywnego, zreifikowanego, esencjonalnego, stereotypowego wyobrażenia „prawdziwej i jedynie słusznej polskości.

Kateryna Pakhuta
Volha Vasilyeva

Atrakcyjność prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, na przykładzie cudzoziemców w Poznaniu

Wprowadzenie

Zagraniczne inwestycje są integralną częścią otwartego i wydajnego międzynarodowego systemu gospodarczego, a także głównym katalizatorem prowadzonych w kraju zmian. Takie inwestycje mają dla krajowej gospodarki znaczenie strategiczne. Po pierwsze, są to miejsca pracy. Zagraniczni biznesmeni tworzą nowe miejsca pracy nie tylko bezpośrednio w przedsiębiorstwach zagranicznych, ale i w krajowych przedsiębiorstwach z nimi współpracujących. Po drugie, są to podatki. Wszystkie przedsiębiorstwa płacą podatki bezpośrednie (np. dochodowe) i pośrednie (np. VAT). Oprócz tego zatrudnieni w zagranicznych przedsiębiorstwach pracownicy i pracownicy ich dostawców płacą podatki dochodowe. Po trzecie, zagraniczne inwestycje wpływają na pozytywny wizerunek kraju na zewnątrz. Nabycie reputacji dynamicznie rozwijającego się kraju stwarza szansę na przyciągnięcie dodatkowej uwagi zagranicznych inwestorów na krajowy rynek.

W wielu krajach przyciąganie zagranicznych inwestycji i czerpanie z nich korzyści wymaga kształtowania polityki krajowej oraz międzynarodowej struktury inwestycyjnej. Przemiany, które nastąpiły w Polsce po 1989 roku i miały wpływ na dalszy rozwój oraz stabilizację gospodarki, doprowadziły kraj do pozycji jednego z liderów przemian i najbardziej dynamicznie rozwijających się krajów. W rankingu „Doing business" – corocznym opracowaniu Banku Światowego, wśród 189 krajów Bank wybiera te, w których biznes prowadzi się łatwo i przyjemnie oraz te, w których prowadzenie własnej działalności jest utrudnione. W ubiegłym roku Polska zajęła 25. miejsce w tym rankingu[1], a jeszcze rok temu to było 32. miejsce. Jest to najwyższy awans Polski w tym rankingu, co z pewnością może służyć zachętą dla cudzoziemców chcących prowadzić tutaj swój biznes.

W odrębnym rankingu z serii „Doing business w Polsce 2015" badacze skupili się na poziomie lokalnym, głównie przyglądając się przepisom dotyczącym prowadzenia działalności gospodarczej ich zastosowaniu w praktyce z punktu widzenia małego oraz średniego biznesu. Na podstawie tego raportu Poznań się znalazł na 6. miejscu wśród 18 miast objętych raportem. Jest to wynik, którego można było się spodziewać, zważywszy na to, że stolica Wielkopolski od lat jest w czołówce miast, w których rośnie zainteresowanie inwestowaniem.

W odróżnieniu od zagranicznych inwestorów z dużym kapitałem, którzy prowadzenie

1 Opracowano na podstawie informacji z http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/poland (dostęp 29.02.2016).

własnych spraw najczęściej zlecają prawnikom, zdecydowanie większą grupę stanowią cudzoziemcy, mający pomysł na mały i średni biznes, który chcieliby rozwinąć i w tym upatrują możliwość legalizacji swojego pobytu w Polsce. To ich sprawy, ze względu na skomplikowane przepisy oraz nieznajomość języka polskiego, stają się częstym tematem rozmów doradców Migrant Info Point (MIP) z cudzoziemcami i to ich sytuacji będzie poświęcony artykuł.

Celem niniejszego tekstu jest wskazanie ścieżki cudzoziemców zakładających lub prowadzących działalność gospodarczą w Polsce, którzy na tej podstawie starają się o legalizację swojego pobytu. Cudzoziemcy ci, oprócz niezbędnych do rozpoczęcia działalności finansów, posiadają również kapitał społeczno-kulturowy, a zatem wiedzę, umiejętności nabyte w kraju pochodzenia, a rzadko spotykane wśród lokalnych mieszkańców. Cechy te korzystnie wpływają na możliwości rozwoju ich firm, równolegle jednak fakt bycia cudzoziemcem, który musi dokonać dodatkowych czynności, utrudnia codzienne funkcjonowanie, o rozwoju firmy nie wspominając.

Dostępne formy prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców[2]

Problematyka podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej jest zasadniczo uregulowana w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej(Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807), zwanej dalej usdg. Występuje ona w roli ustawy nadrzędnej, dokładnie opisując podstawowe prawa i obowiązki cudzoziemców, a także podmiotowe oraz przedmiotowe ograniczenia wykonywania tejże działalności. Oprócz wspomnianej ustawy, zastosowanie mają przepisy innych ustaw, takich jak: ustawa o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650), ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004 r. Nr 99 poz. 1001) oraz rozporządzenia wydane na jej podstawie, ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. 1997 r. Nr 121 poz. 769) oraz ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. 2006 r. Nr 144 poz. 1043).

Przede wszystkim to, w jakiej formie cudzoziemiec będzie mógł prowadzić działalność, zależy od tego, skąd pochodzi i na jakiej podstawie przebywa w Polsce. Obywatele Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych, Norwegii, Szwajcarii oraz Lichtensteinu mają te same zasady przy rejestracji oraz prowadzeniu działalności gospodarczej, co obywatele Polski. Lista państw, których obywatele mogą korzystać z zasady swobody przedsiębiorczości w Polsce, jest poszerzona o obywateli państw innych niż wyżej wymienione, tzn. o tych, którzy legitymują się jednym z tzw. uprzywilejowanych statusów:

- zezwolenie na pobyt stały,
- zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE;
- zezwolenie na pobyt czasowy wydane małżonkom obywateli RP lub członkom rodziny cudzoziemca w celu łączenia rodzin,
- studentom studiów stacjonarnych na uczelniach publicznych,
- status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, pobyt tolerowany bądź ochronę uzupełniającą,
- Kartą Polaka.

2 W artykule nie zajmujemy się przedstawianiem sytuacji cudzoziemskich przedsiębiorców, którzy mają możliwość otwarcia jednoosobowej działalności gospodarczej.

Pozostali cudzoziemcy mają natomiast prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej wyłącznie w formie spółki: komandytowej, komandytowo-akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnej, a także do przystępowania do takich spółek oraz obejmowania bądź nabywania ich udziałów lub akcji, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej[3].

Warto podkreślić, iż w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej nie pojawia się termin „cudzoziemiec", natomiast w art. 5 pkt 2 usdg mowa o „osobie zagranicznej", jest to szersze pojęcie, które obejmuje osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej wyposażone w zdolność prawną (np. spółki osobowe), które prowadzą działalność gospodarczą.

Zgodnie z danymi Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczej, w 2015 roku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zostało zarejestrowanych 6706 spółek z udziałem kapitału zagranicznego[4]. Nowo zarejestrowane firmy z kapitałem zagranicznym to głównie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (91,93%). Wybór takiej prawnej formy działalności gospodarczej przez zagranicznych biznesmenów można łatwo wytłumaczyć.

Po pierwsze, rozmiar kapitału zakładowego w spółce z o.o. jest najniższy wśród dostępnych dla cudzoziemców spółek kapitałowych. W styczniu 2009 roku w ramach nowelizacji art. 154 § 1 Kodeksu spółek handlowych, ustawodawca zdecydował o obniżeniu minimalnej wysokości kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z dotychczasowych 50 000 zł do 5000 zł.

Po drugie, dla zagranicznych inwestorów założenie spółki w Polsce jest bardzo łatwe. Obecnie rejestracji można dokonać na dwa sposoby: tradycyjny, przez zawarcie umowy spółki w formie aktu notarialnego i przez internet, przy pomocy wzorca umowy spółki. Założenie spółki przez internet jest najczęściej wybieranym przez cudzoziemców sposobem. W takiej sytuacji od momentu zawarcia umowy spółki do wpisania podmiotu do rejestru sądowego potrzebne są 2–4 dni, a procedura „jednego okienka", która ma na celu usprawnienie procedury rejestracji spółki, umożliwia w tym samym czasie i bez składania dodatkowych dokumentów otrzymać numery NIP i REGON. Taki sposób pozwala znacznie obniżyć koszty rejestracji, co jest istotną zachętą na samym początku prowadzenia działalności.

Trzecią przyczyną, dla której cudzoziemcy wybierają prowadzenie działalności w formie spółki z o.o., to możliwość otrzymania wizy i czasowego pobytu w Polsce na podstawie prowadzenia tej działalności. Po dokonaniu wpisu spółki w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) cudzoziemiec może ubiegać się o otrzymanie wizy, a po przyjeździe do Polski i spełnieniu określonych ustawodawstwem warunków – zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP.

Podsumowując, można powiedzieć, że obecnie spółka z o.o. jest optymalnym wariantem prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przez cudzoziemców, dla których prawo polskie nie przewiduje możliwości prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej, a także legalizacji ich pobytu na tej podstawie.

3 Stanowi o tym art. 13 ust.2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807).

4 Opracowano na podstawie informacji z http://www.coig.com.pl/inwestorzy-zagraniczni-2015.php (dostęp 29.02.2016).

Historie migrantów prowadzących działalność gospodarczą

Proponujemy zapoznać się z historiami osób[5], które założyły działalność gospodarczą w Poznaniu. W tej części artykułu podzielą się z nami swoim doświadczeniem w zakresie zakładania, prowadzenia firmy w Polsce, a zarazem legalizacji pobytu na tej podstawie.

Sasza

Sasza, obywatel Ukrainy po skończonych studiach wyższych na polskiej uczelni, nie miał żadnego ze statusów uprzywilejowanych, które pozwalają na założenie działalności gospodarczej bez ograniczeń. We wrześniu 2013 roku założył razem ze wspólniczką działalność gospodarczą w formie spółki z o.o. Jest to firma, która łączy polskich przedsiębiorców z konsumentami w krajach rosyjskojęzycznych. Na podstawie prowadzonej działalności Sasza w listopadzie 2013 roku złożył wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy. Było to jeszcze w czasie obowiązywania poprzedniej ustawy o cudzoziemcach, gdzie jednym z wymogów dla otrzymania takiego zezwolenia było prowadzenie działalności korzystnej dla gospodarki narodowej.

Maria i Wladimir

Maria i Wladimir przyjechali do Polski z dużego miasta położonego na wschodzie Białorusi, gdzie prowadzili świetnie prosperującą firmę reklamową. Z przyczyn osobistych w 2014 roku zdecydowali się na emigrację. Z powodów bliskości historycznej i kulturowej wybrali Polskę. Początkowo planowali jechać do Krakowa, ale po odwiedzeniu kilku miast wybrali Poznań. Już podejmując decyzję o wyjeździe z Białorusi, nie brali pod uwagę innego scenariusza pobytu w Polsce, niż własny biznes. Mieli prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce wyłącznie w formie spółki. Dlatego będąc jeszcze na Białorusi, przez internet znaleźli pośrednika, z pomocą którego na początku grudnia 2014 roku z łatwością zarejestrowali spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Na podstawie prowadzenia działalności gospodarczej złożyli dokumenty o zezwolenie na pobyt czasowy.

Uwarunkowania legalizacji pobytu na podstawie prowadzonej działalności

Do historii zagranicznych przedsiębiorców wrócimy jeszcze w dalszej części publikacji, teraz jednak przyjrzymy się regulacjom prawnym w zakresie warunków, jakie muszą spełnić cudzoziemcy, żeby uzyskać zezwolenie na pobyt czasowy.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, zwana dalej uoc, która weszła w życie 1 maja 2014 roku, wprowadziła szereg zmian, które między innymi dotyczą osób starających się o pobyt czasowy w związku z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą. Są to zmiany, które uważane są za pozytywne głównie dlatego, że ustawa zastępuje obowiązujący wcześniej nieprecyzyjny wymóg mówiący o „działalności korzystnej dla gospodarki narodowej", wprowadzając konkretne wymagania, którym powinni sprostać cudzoziemcy składający wniosek o pobyt oraz jednocześnie zawiera czytelne wytyczne dla urzędników, rozpatrujących te wnioski. Obecnie na podstawie art. 142 uoc

5 Historie osób zostały przedstawione w sposób anonimowy, a ich prawdziwi bohaterowie zgodzili się na ich przedstawienie.

poza dokumentami, które cudzoziemiec powinien przedstawić przy składaniu wniosku o pobyt czasowy (posiadanie ubezpieczenia, stabilnego i regularnego dochodu oraz miejsca zamieszkania)[6], na podstawie art. 142 ust.1 pkt 3 uoc, „pozytywne rozpatrzenie wniosku jest uzależnione od oceny działalności firmy, z którą jest związany cudzoziemiec pod kątem kryteriów wskazanych w przepisie: dochód oraz tworzenie miejsc pracy".

Aby spełnić kryterium dochodowe, trzeba wykazać, że podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą, w trzecim kwartale roku poprzedzającego złożenie wniosku osiągnął dochód nie niższy niż 12-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie, w którym ma siedzibę lub miejsce zamieszkania. Biorąc pod uwagę dane z lutego 2016 roku, dla mieszkańców Poznania oznaczałoby to dochód w wysokości ok. 45 000 zł[7] w skali rocznej. Alternatywą dla spełnienia tego warunku jest ustalenie, że podmiot ten zatrudnia na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu pracy co najmniej przez okres 1 roku poprzedzającego złożenie wniosku co najmniej 2 pracowników będących obywatelami polskimi lub cudzoziemcami, którzy nie wymagają zezwolenia na pracę. Nawet jednak niespełnienie żadnego ze wskazanych wyżej warunków (dochodowego i liczby pracowników) nie wyłącza udzielenia zezwolenia, jeżeli podmiot ten wykaże, że dysponuje środkami pozwalającymi na spełnienie w przyszłości tych warunków lub prowadzi działania pozwalające na ich spełnienie w przyszłości. W szczególności zaś dotyczy to inicjatyw przyczyniających się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia miejsc pracy.

Trzeba zaznaczyć, że „kryteria dochodowe" są skonstruowane w taki sposób, że stawiają wobec zagranicznych biznesmenów nierówne wymagania. Chodzi tu o kryterium „dochodowości" podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, którego rozmiar jest ustalony na poziomie regionalnym. Na przykład w 2015 roku w województwie Wielkopolskim podmiot prowadzący działalność gospodarczą musiał osiągnąć roczny dochód nie niższy niż 41 100 zł, a w województwie Dolnośląskim – około 46 800 zł. Warto zauważyć, że nawet polscy obywatele nie zawsze są w stanie wykazać taki próg dochodu na początku prowadzenia swojej działalności. Tym bardziej jest to zadanie trudne do zrealizowania dla cudzoziemców, którzy dopiero wprowadzają na rynek swoje usługi lub towar i nie mają rozwiniętej bazy klientów i kontrahentów. Przede wszystkim dotyczy to cudzoziemców prowadzących swoją działalność gospodarczą w sektorach usług handlowych, remontowo-budowlanych, tłumaczeniowych i innych, a takie właśnie obszary są najczęściej wybierane przez cudzoziemców przyjeżdżających do Polski. Oprócz tego nie jest brany pod uwagę rozmiar miejscowości, w której cudzoziemiec prowadzi swoją działalność. To znaczy, że podmiot gospodarczy prowadzący działalność na przykład w Koninie, musi wykazać taki sam dochód, jak i podmiot prowadzący działalność w Poznaniu. Chociaż Konin ma trochę więcej niż 76 000 mieszkańców, a Poznań – 545 000. Oczywiste więc jest, że biznes prowadzony w dużym mieście ma większy potencjał możliwości rozwoju.

Powróćmy do historii naszych przedsiębiorców, którzy oprócz tego, że mieli pla-

6 Zgodnie z art.98 ust.1 ustawy o cudzoziemcach podstawą do ubiegania się o to zezwolenie muszą być takie okoliczności, które uzasadniają pobyt cudzoziemca na terytorium Polski przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

7 Zgodnie z danymi statystycznymi ze strony Urzędu statystycznego w Poznaniu, przieciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w Wielkopolsce wynosi 3750,08 zł, http://poznan.stat.gov.pl/ (dostęp 20.03.2016).

ny na rozwój własnej firmy, musieli również zalegalizować swój pobyt na terenie RP.

Sasza złożył wniosek o pobyt po dwóch miesiącach od rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej. Można więc powiedzieć, że był to początkowy etap jej rozwoju. Z uwagi na to, że było to za czasu obowiązywania wcześniejszej ustawy i Sasza nie był w stanie wykazać na dzień rozpatrzenia jego wniosku, że firma będzie przynosiła korzyść nie tylko jej założycielom, ale i będzie korzystna dla gospodarki narodowej – dostał decyzję odmowną. W okresie, kiedy tak naprawdę trwał jeszcze proces formowania się struktury firmy i jej wejścia na rynek i w związku z tym trudno oczekiwać od firmy przyczynienia się do spadku bezrobocia na lokalnym rynku i wprowadzenia dużego kapitału, wojewoda odmówił zezwolenia na pobyt, co w konsekwencji wprowadziło stan zawieszenia i niepewności dla zagranicznego przedsiębiorcy.

W takiej sytuacji, i wielu jej podobnych, odmowa powoduje, że cudzoziemiec musi wrócić do swojego kraju, by wyrobić nową wizę. Czas oczekiwania na jej uzyskanie nie jest stały i może wynosić np. od tygodnia do kilku miesięcy. Nasuwa się pytanie: co w tym czasie będzie się działo w firmie i jaki to będzie miało wpływ na jej dalszy rozwój?

Problemy, z jakimi spotykają się cudzoziemcy w czasie oczekiwania na decyzję w swojej sprawie.

Ze zrozumiałych względów odniesienie się do ustawowych wyznaczników, które będą miały miejsce w przyszłości, działania związane z rozwojem firmy jest trudne do uwiarygodnienia, co w konsekwencji stwarza luz decyzyjny ze strony organu, zwłaszcza w odniesieniu do sformułowania „w szczególności przyczyniające się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia miejsc pracy". Użycie zwrotu „w szczególności" wskazuje na to, że mamy do czynienia z listą otwartą. To z kolei jest przykładem na to, że mimo ustawowej regulacji legalizującej pobyt na podstawie działalności gospodarczej pojawiają się okoliczności, których nie można przewidzieć w momencie składania wniosku. O tym, jakie trudności napotykają cudzoziemcy w czasie swojej procedury, mowa niżej:

Po złożeniu dokumentów na pobyt czasowy Maria i Wladimir zaczęli prowadzić działalność gospodarczą w Polsce, ale żeby móc prowadzić ją w pełnym wymiarze, potrzebowali inwestycji. W związku z tym, że po trzech miesiącach w ich sprawie nie podjęto żadnej decyzji, małżeństwo nie mogło kupić ani dodatkowych urządzeń, ani zatrudnić pracowników. Maria i Wladimir co prawda mieli na koncie bankowym swojej firmy wystarczające środki finansowe, ale nie mieli pewności co do legalizacji swego pobytu w Polsce.

W sytuacji otrzymania negatywnej decyzji zagraniczni przedsiębiorcy musieliby opuścić Polskę w ciągu 30 dni, a to oznaczałoby, że nie mieliby normalnych warunków prowadzenia firmy.

Pozytywną decyzję w sprawie swego pobytu Maria i Wladimir otrzymali dopiero pod koniec maja 2015 roku i wyłącznie na 1 rok. W ciągu prawie 6 miesięcy (obecnie ten termin oczekiwania jest zwykle dłuższy) trwania ich sprawy na zezwolenie na pobyt czasowy, urzędnicy kilka razy wzywali ich do dostarczenia różnych dokumentów. Czasami były to dokumenty, które miały udowadniać ich stan wła-

sności na przestrzeni czasu – podczas rozpatrywania ich sprawy wyciąg z konta bankowego był wymagany czterokrotnie.

Co ciekawe, w rozmowie asystentki Migrant Info Point z Marią i Wladimirem, przyznali oni, że na początku nie mieli problemów ani z rejestracją spółki, ani z prowadzeniem samej działalności. Zaskoczeniem dla nich była łatwość, z jaką można w Polsce zarejestrować spółkę z o.o. Jedynym problemem, z którym nie potrafili sobie poradzić, był długi termin oczekiwania na decyzję i wskutek tego – brak poczucia stabilności i możliwości rozwoju (również firmy) w Polsce. W przypadku otrzymania negatywnej decyzji Maria i Wladimir byliby zmuszeni wyjechać z Polski i ubiegać się o wizę w swoim kraju, co znacznie utrudniłoby prowadzenie im działalności gospodarczej.

W odróżnieniu od działalności prowadzonej w sektorach związanych z innowacjami oraz nowymi technologiami, które mogą być prowadzone na odległość, biznes Marii i Wladimira wymaga ich obecności. Z powodu braku specjalnej ścieżki uzyskiwania wiz przez zagranicznych biznesmenów musieliby oni, podobnie jak wszyscy inni, oczekiwać na wydanie wizy nawet kilka miesięcy. W takiej sytuacji przedsiębiorcy byliby zmuszeni zawiesić wykonywanie działalności do momentu powrotu do Polski lub upoważnić osobę do zarządzania spółką na okres ich nieobecności. Dla Marii i Wladimira nie jest to łatwe rozwiązanie, gdyż w Poznaniu nie mają osób zaufanych, którym mogliby powierzyć zarządzanie biznesem, a pozostawienie firmy obcej osobie byłoby dla nich dużym i dość ryzykownym wyzwaniem. Dodatkowym utrudnieniem w tej sytuacji byłyby przymusowe zwolnienia zatrudnionych wcześniej osób.

Kolejnym problemem dla Marii była również niemożność znalezienia dodatkowej pracy. Kobieta była posiadaczką wizy krajowej, wydanej w celach prowadzenia działalności gospodarczej (cel wydania „04"), jednak na skutek braku wiedzy, pracodawcy nie chcieli jej zatrudniać, gdyż sądzili, że mogą zatrudniać tylko cudzoziemców posiadających krajowe wizy z celami wydania „05" (wykonywanie pracy przez cudzoziemca w okresie nieprzekraczającym 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, na podstawie oświadczenia o zamiarze wykonywania pracy zarejestrowanego w Powiatowym Urzędzie Pracy) i „06" (wykonywanie pracy na podstawie dokumentów innych niż oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi np. zezwolenie na pracę).

Historia Saszy miała podobny przebieg.

Po uzyskaniu odmownej decyzji i wniesieniu odwołania, cudzoziemiec złożył kolejny wniosek na podstawie nowej ustawy. Przy składaniu nowego wniosku Sasza dwukrotnie upewniał się o możliwość jego składania i każdorazowo został poinformowany, że nic nie stoi na przeszkodzie, by taki wniosek złożył. Po półtora miesiąca od momentu złożenia wniosku otrzymał pismo potwierdzające prawidłowość jego złożenia oraz wszczęcie postepowania. W ciągu kolejnych 10 miesięcy Sasza cały czas był wzywany do dostarczenia nowych dokumentów świadczących o rozwoju firmy, jak np. umów z kontrahentami, faktur, rachunków albo referencji.

Prawdą jest, że stosowny organ musi sprawdzić, czy prowadzona działalność spełnia warunki ustawowe, jednak z pewnością każde badanie sprawy powinno mieć swój kres. W przypadku Saszy po 10 miesiącach procedury sprawdzającej organ stwierdził, że cu-

dzoziemiec od samego początku nie miał podstaw do złożenia wniosku i umorzył postępowanie, co oczywiście pociągnęło za sobą kolejne komplikacje. Istotne jest to, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada informowania. Nakłada ona na organ m.in. obowiązek czuwania, by strony nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa. Dlatego tym bardziej dotkliwa jest szkoda jaką ponosi cudzoziemiec, a wynika ona z braku wiedzy oraz uzyskania błędnej informacji, gdy na własną rękę szuka on wskazówek i odpowiedzi.

Fakt, że sprawa była badana przez tak długi okres pod kątem spełnienia warunków z art. 142 uoc, w którym mowa również o stanie firmy na dzień wydania decyzji oraz o tym, że wystarczające jest wykazanie tego, że przedsiębiorca prowadzi działania pozwalające na spełnienie w przyszłości tych warunków, które w szczególności przyczyniają się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia miejsc pracy jest tym ciekawszy, że:

> *W kwietniu 2015 roku, czyli dwa miesiące przed wydaniem decyzji, firma Saszy została wyróżniona w lokalnym konkursie w kategorii „Startup" czyli w kategorii nowopowstałych firm działających w oparciu o wiedzę i nowe technologie. Sam konkurs ma na celu wyróżnianie i promocje najlepszych przedsiębiorstw z terenu miasta Poznania i Powiatu Poznańskiego zaliczanych do sektora MŚP, których działalność i osiągnięcia mogą stanowić wzór do naśladowania i zachętę dla innych.*

Podsumowanie

Jak widać z powyższych przykładów, z jednej strony polskie przepisy dają cudzoziemcom możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, ale z drugiej strony istnieje pewna nieprzewidywalność ich statusu pobytowego. Taka sytuacja ma wpływ na wielkość inwestycji, zaangażowanie przedsiębiorcy i jego wizję pobytu w Polsce.

Jak wynika z doświadczeń osób, z którymi spotkaliśmy się w pracy w Migrant Info Point, jeśli tacy cudzoziemcy mają możliwość zalegalizować swój pobyt na innej podstawie (na przykład praca w innym podmiocie gospodarczym), to chętnie korzystają z tej możliwości, nawet jeżeli wymaga to od nich ponoszenia dodatkowych kosztów lub podjęcia pracy w najmniejszym choć wymiarze. Nasuwa się prosty wniosek, że cudzoziemcy nie zakładają w Polsce działalności gospodarczej dlatego, że jest to łatwo zrobić. Robią to dlatego, że założenie działalności gospodarczej jest dla nich możliwością utrzymania się w Polsce, prowadzenia biznesu zgodnie z ich oczekiwaniami i kompetencjami, a przy okazji jest to droga by zalegalizować swój pobyt. Zgodnie z dokumentem *Polityka migracyjna Polski* cudzoziemcy prowadzący działalność gospodarczą stanowią uprzywilijowaną grupę cudzoziemców, w stosunku do których powinny się stosować preferencyjne rozwiązania prawne w zakresie pobytu i pracy na terenie RP (Polityka migracyjna… 2012: 14).

Jednym ze sposobów na ułatwienie cudzoziemcom wejście na polski rynek są różnego rodzaju ośrodki wsparcia przedsiębiorczości, dostępne również na terenie Poznania. Cudzoziemcy poszukujący wsparcia i odpowiedzi na swoje pytania w zakresie prowadzonej działalności, możliwości zdobycia dodatkowej wiedzy w formie warsztatów, debat, konferencji mogą, podobnie jak Polacy, zwracać się, niezależnie od formy prowadzonej działalności, do takich ośrodków jak:

- Ośrodek Doradczo-Szkoleniowy Wydziału Działalności Gospodarczej i Rolnictwa

przy Urzędzie Miasta. Zadaniem ośrodka jest organizacja i prowadzenie różnorodnych programów wsparcia dla osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej i firm sektora MŚP oraz organizowanie współpracy innych jednostek i instytucji obsługujących przedsiębiorców z terenu Poznania i aglomeracji poznańskiej;[8]

- Poznański Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości. W Ośrodku można uzyskać informacje jak krok po kroku zrealizować pomysł na własną firmę oraz skorzystać z wiedzy fachowców i specjalistów rozwiązując problemy, jakie mogą pojawić się przy prowadzeniu działalności gospodarczej;
- Poznański Park Naukowo-Technologiczny Fundacji im. Adama Mickiewicza. PPNT poza konsultacjami i szkoleniami tworzy idealne warunki dla osób poszukujących innowacyjnych rozwiązań, gdyż zapewnienia miejsca dla działalności początkującym przedsiębiorstwom, jak i nawiązywanie kontaktów z partnerami zagranicznymi czy wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych lub innowacyjnych;
- Wielkopolska Izba Przemysłowo-Handlowa – tu można również zwrócić się po pomoc, zwłaszcza jeśli chodzi o konsultacje dla małych i średnich przedsiębiorstw, udział w szkoleniach oraz wsparcie w rozwiązaniu konfliktów na drodze arbitrażu – jest to łatwy, szybki, tańszy niż droga sądowai skuteczny sposób na dochodzenie własnych spraw;
- Polska Izba Importerów, Eksporterów i Kooperacji. Izba wspiera rozwój małych i średnich przedsiębiorstw poprzez realizację na ich rzecz kompleksowych usług informacyjnych szkoleniowych i doradczych, a także innych usług realizowanych zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami zgłaszanymi przez klientów, np. pomaga w rozwoju kontaktów handlowych w kraju i za granicą, wprowadza lokalne wyroby i usługi na rynki zagraniczne, organizuje spotkania dla firm zagranicznych.

W miejscach tych cudzoziemcy mogą: otrzymać zarówno ogólne informacje i doradztwo dotyczącego rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej, jak i indywidualne, specjalistyczne doradztwo i konsultacje dla małych firm, uczestniczyć w warsztatach, prelekcjach i szkoleniach z zagadnień związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa, liczyć na sieciowanie przedsiębiorstw.

Żaden z powyższych ośrodków nie jest skierowany wyłącznie na wsparcie dla cudzoziemców, ale do każdego z nich cudzoziemcy mogą przyjść po poradę. Innymi słowy, to są miejsca, które pomagają przedsiębiorcom zorientować się w lokalnych warunkach oraz usamodzielnić się, a w konsekwencji generować większe wpływy i korzyści dla lokalnej gospodarki. Pamiętajmy, że za sukcesem gospodarczym wielu krajów stoją właśnie imigranci.

8 Od 2013 roku Ośrodek współpracuje z MIP-em. Prowadzi konsultacje indywidualne oraz warsztaty dla grup cudzoziemców na temat zakładania własnej działalności w językach obcych.

Agata Pakieła

Imigrant – pracownik. Zmagania cudzoziemców na lokalnym rynku pracy

Wprowadzenie

Polska staje się coraz atrakcyjniejszym krajem dla migrantów ekonomicznych, o czym świadczy ich stale rosnąca liczba. Również w trakcie działalności Migrant Info Point (MIP) kwestia zatrudnienia cudzoziemców stała się jedną z wiodących. Zgłaszają się z nią zarówno migranci podejmujący pracę w zróżnicowanych branżach, jak również pracodawcy reprezentujący różne sektory gospodarki. Udzielane wsparcie obejmuje wówczas głównie przekaz informacji odnośnie do możliwej formy zatrudnienia adekwatnej do formy legalizacji pobytu cudzoziemca, wspólnym wypełnieniu formularzy bądź monitorowaniu procesu podejmowania decyzji w Powiatowym Urzędzie Pracy (PUP) lub Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wielkopolskiego (WSOiC WUW). Niejednokrotnie zdarzały się jednak sytuacje wymagające dłuższego kontaktu, będące wynikiem przede wszystkim barier systemowych, z jakimi zmagają się migranci.

Niniejszy rozdział przedstawia trudności, z jakimi mierzą się cudzoziemcy na drodze do rozpoczęcia, bądź kontynuacji pracy w Poznaniu i okolicach. Zarys uwarunkowań prawnych umożliwi osadzenie analizy sytuacji wybranych imigrantów w obecnych realiach prawnych. Konieczność spełnienia określonych wymogów na drodze do legalizacji pracy, wydłużony czas trwania procedur urzędowych, brak znajomości obowiązujących przepisów przez cudzoziemców oraz przez pracodawców – to jedynie wybrane bariery, z którymi mierzą się imigranci na lokalnym rynku pracy. Przedstawione sytuacje osób, którym udzielone zostało wsparcie w ramach Migrant Info Point ukazują problemy, z którymi spotykaliśmy się wielokrotnie, nie są jednak przedstawieniem wszystkich trudności, z którymi ma do czynienia cudzoziemiec chcący zalegalizować pracę w Polsce.

Pracuję, ale czy legalnie?

Polskie uwarunkowania prawne wskazują na trzy kategorie cudzoziemców ze względu na dostęp do rynku pracy. Pierwszą grupę stanowią osoby posiadające pełnię swobody dostępu do rynku pracy, drugą – cudzoziemcy uprawnieni do podejmowania pracy na podstawie zezwolenia na pracę, natomiast trzecią – imigranci mogący podjąć pracę na podstawie oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi (Piotrowski, Organiściak-Krzykowska 2014: 264). Forma legalizacji pracy cudzoziemca uzależniona jest od jego statusu prawnego w Polsce. Obywatele Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego mają nieograniczony dostęp do polskiego rynku pracy. Ponadto w stosunku do niektórych osób nie jest wymagane zezwolenie na pracę, między innymi są

to osoby mające zezwolenie na pobyt stały bądź na pobyt rezydenta długoterminowego UE oraz absolwenci polskich uczelni, studenci studiów stacjonarnych, posiadacze Karty Polaka czy małżonkowie obywateli polskich[1].

Częstą sytuacją, z którą cudzoziemcy zgłaszali się do MIP-u była kwestia zatrudnienia zagranicznych studentów oraz absolwentów polskich uczelni. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 roku zarówno studenci studiów stacjonarnych, jak również absolwenci polskich uczelni mogą pracować bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (niezależnie od formy legalizacji pobytu). Jednakże wielu cudzoziemców potrzebowało potwierdzenia, czy na pewno mogą rozpocząć swoją karierę zawodową bez dodatkowych formalności. Było to wynikiem zmian wprowadzanych przez ustawodawcę w ostatnim czasie, jak również brakiem znajomości prawa przez pracodawców. Niejednokrotnie cudzoziemcy jako przyszli pracownicy byli zobowiązani do zorientowania się i potwierdzenia obecnych uwarunkowań prawnych swoim pracodawcom przed przyszłym zatrudnieniem. Ponadto wątpliwości budzą również kwestie terminologii – wielu cudzoziemców myli przykładowo studia stacjonarne z niestacjonarnymi. Podobne sytuacje zdarzały się w przypadku zagranicznych absolwentów polskich uczelni. Przykładem może być sytuacja młodej kobiety z Białorusi, która przed kilkoma miesiącami otrzymała dyplom poznańskiej uczelni, jednak z uwagi na toczące się postępowanie o zezwolenie na pobyt czasowy miała wątpliwości, czy może pracować:

> *Ani ja, ani mój pracodawca nie wiemy już w końcu, czy mogę teraz pracować, czy nie. Niby skończyłam polską uczelnię, więc jestem absolwentką, ale to wszystko jest też powiązane zawsze z pobytem, a ja jestem w trakcie procedury. Poza tym, czy już do końca życia nie będę musiała starać się o żadne zezwolenie na pracę jako absolwentka?*[2]

Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach z dnia 1 maja 2014 roku jako absolwent polskiej uczelni można wnioskować o pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności. Ponadto w Rozporządzeniu Ministra z dnia 21 kwietnia 2015 roku absolwenci mogą pracować bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Czy jednak przez całe życie można wnioskować o pobyt ze względu na bycie absolwentem? Czy – zgodnie z wyżej cytowanym pytaniem kobiety z Białorusi – jako absolwentka może ona pracować bez zezwolenia na pracę przez resztę życia? Wydaje się, że osoba, która ukończyła szkołę bądź uczelnię, jest jej absolwentem bezterminowo. Jednakże praktyka WSOiC WUW wskazuje inaczej – o pobyt czasowy na poszukiwania pracy jako absolwent polskiej uczelni można wnioskować przez rok od otrzymania dyplomu. Jest to zgodne z definicją pojęcia zawartą w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – absolwent oznacza osobę bezrobotną w okresie do 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie potwierdzającym ukończenie szkoły lub zaświadczeniu o ukończeniu kursu.

1 Lista osób zwolnionych z konieczności posiadania zezwolenia na pracę jest znacznie szersza. Szczegółowa lista przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę zawarte jest w art. 87. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20.04.2004 roku oraz w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 roku.

2 Wszystkie wypowiedzi cudzoziemców pochodzą z moich notatek jako pracowniczki biura MIP, wykonanych w czasie dodatkowych wywiadów.

Czy można to również przełożyć na możliwość podejmowania pracy bez zezwolenia? Niestety brak doprecyzowanej definicji uniemożliwia podanie jednoznacznej odpowiedzi.

Znaczna grupa osób, które zgłaszają się do MIP-u, zobowiązana jest do ubiegania się o zezwolenie na pracę. Cudzoziemiec może o nie aplikować w formie osobnej procedury bądź zgodnie z nowelizacją ustawy z dnia 1 maja 2014 roku wnioskować o jednolite zezwolenie na pobyt i pracę. Samo zezwolenie wydawane jest na wniosek pracodawcy przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego pracę. Natomiast wniosek o jednolite zezwolenie na pobyt i pracę składa osobiście cudzoziemiec (wniosek o zezwolenie na pracę stanowi załącznik do zezwolenia pobytowego). W zezwoleniu na pracę określony jest czas jego ważności, podmiot powierzający wykonywanie pracy przez cudzoziemca, stanowisko lub rodzaj pracy, najniższe wynagrodzenie i wymiar czasu pracy. Przewidzianych jest aż pięć rodzajów zezwoleń o pracę. Pierwsze z nich (typu A), odnosi się do cudzoziemców wykonujących pracę w Polsce na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostałe (B, C, D, E), odnoszą się do pracowników delegowanych do pełnienia funkcji w zarządzie bądź wykonania określonych inwestycji (Duszczyk 2012: 26).

Jedną z przesłanek do uzyskania zezwolenia na pracę oraz połączonego zezwolenia na pracę i pobyt jest co do zasady wydanie przez starostę zaświadczenia o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy na podstawie rejestrów bezrobotnych i poszukujących pracy lub negatywnego wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy. Pracodawca powinien zgłosić w Powiatowym Urzędzie Pracy ofertę pracy oraz wniosek dla osób ubiegających się o zatrudnienie cudzoziemca. Jeśli z powodu braku zainteresowania ofertą w ciągu 14 dni nie uda się zorganizować rekrutacji ze względu na brak chętnych na stanowisko albo w ciągu 21 dni nie uda się spośród kandydatów wyłonić pracownika z odpowiednimi kompetencjami, starosta wydaje pracodawcy zaświadczenie o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy. Dopiero wówczas stanowisko może zostać powierzone cudzoziemcowi, gdyż bez zaświadczenia wydanego przez starostę, wojewoda nie wyda zezwolenia na pracę. Zgoda starosty jest wymogiem formalnym zarówno do złożenia wniosku o zezwolenie na pracę, jak również do jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę. Niejednokrotnie do MIP-u trafiały osoby, które znalazły nową pracę w okolicach terminu ukończenia dotychczasowej wizy, bądź nie wiedziały o konieczności uzyskania zaświadczenia o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy. Brak uwzględnienia tej procedury bądź jej wszczęcie tuż przed zakończeniem dotychczasowego zezwolenia na pobyt, może skutkować niemożnością spełnienia wymogów formalnych, a tym samym brakiem rozpatrzenia sprawy w przypadku jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę. W obliczu takiej sytuacji znalazło się m.in. małżeństwo z Ukrainy, które zdecydowało się na powrót do kraju pochodzenia:

> *Mamy umowy o pracę, nie wiedzieliśmy, że trzeba mieć jeszcze jakieś dokumenty, żeby składać na kartę pobytu* [zezwolenie na pobyt czasowy – przyp. aut.]. *Wizy kończą się za kilka dni, a ta procedura potrwa jakiś miesiąc. I co teraz mamy zrobić, skoro tylko 7 dni jest na doniesienie papierów? Na pewno nie zdążymy... Chyba lepiej, żebyśmy teraz wyjechali, niż w trakcie dostaniemy decyzję, że nie możemy*

zostać. I tak nie będziemy mogli pracować, bo wykorzystaliśmy już czas na zaproszeniach [oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy – przyp. aut.].

Procedura testu rynku pracy wpływa na zwiększenie sformalizowania postępowania o zezwolenie na pracę, co z kolei zdecydowanie nie sprzyja zatrudnianiu cudzoziemców. Pracodawcy chcący zatrudnić cudzoziemców na określonym stanowisku zwykle mają wybranego kandydata, nie poszukują go w urzędzie pracy. Często zgłaszając ofertę asekuracyjnie wpisują dodatkowe wymagania, by nie znaleziono innej osoby na zgłoszone stanowisko pracy. Zatem sprawdzanie możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy jest często procedurą fikcyjną, a jednocześnie może być czynnikiem zniechęcającym do zatrudnienia cudzoziemców (Czerniejewska 2014: 41).

Kolejnym wymogiem stawianym migrantom starającym się o pobyt czasowy i pracę w Polsce jest wykazanie stabilnego i regularnego źródła dochodu. Do niedawna nieakceptowane były w tym zakresie umowy cywilno-prawne, w których ujęte były jedynie stawki godzinowe, bez uwzględnienia minimalnego miesięcznego wynagrodzenia. Stanowiło to znaczące utrudnienie wśród osób posiadających umowy zlecenie, m.in. lektorów. Jednakże następuje stopniowa liberalizacja w zakresie interpretacji tego wymogu przez WSOiC WUW. Obecnie można załączyć do takiej umowy oświadczenie pracodawcy, z deklaracją minimalnych zarobków miesięcznych. Owa zmiana wskazuje na uwzględnianie przeobrażeń na rynku pracy, jednak wydaje się wciąż niewystarczającą. Świadczy o tym historia obywatelki Kanady, której postępowanie trwało niespełna rok:

Dopiero w momencie, gdy znalazłam nową pracę z jasno określonym wynagrodzeniem miesięcznym, dostałam pobyt czasowy. Wcześniej w urzędzie nie chcieli dać mi karty pobytu, bo miałam tylko stawkę godzinową. Firma nie chciała zmienić umowy, bo mam różną liczbę godzin w miesiącu. Z kolei urzędowi nie mogłam tym samym pokazać wystarczających środków na życie. Dopiero po kilku miesiącach stwierdzili, że wystarczy jak dostarczę oświadczenie od pracodawcy, gdzie będzie napisana minimalna stawka miesięczna. Pracodawca nie chciał się zgodzić, bo chciał się trzymać dotychczasowych zasad zatrudnienia. Stwierdziłam więc, że znajdę drugą pracę i zmienię w trakcie postępowania. Dopiero wtedy, po roku, dostałam decyzję.

Biorąc pod uwagę realia polskiego rynku pracy, między innymi powszechność umów cywilno-prawnych zawieranych na krótki czas, niegwarantujących regularnych wpływów, należy się zastanowić nad zasadnością stawiania wymogu wykazania regularnego i stabilnego dochodu wobec migrantów. Praktyka określonych urzędów w stosunku do zapisów w ustawie wskazuje na stopniowe uwzględnianie zmian na rynku pracy. Jednakże powinny nastąpić również zmiany w prawodawstwie z uwzględnieniem przemian ekonomicznych – sytuacji na rynku pracy charakteryzującej się brakiem stabilności w zatrudnieniu (Pakieła 2015: 131).

Liczba składanych wniosków o zezwolenie na pracę oraz jednolite zezwolenie na pobyt i pracę wzrasta, co przekłada się na wydłużenie okresu ich rozpatrywania. Do niedawna osoby mogące podejmować pracę „na oświadczenie" w trakcie toczącej się procedury o jednolite zezwolenie wykorzystywały czas pracy w oparciu o uproszczoną metodę zatrudnienia. W innych przypadkach osoby składały równolegle wniosek o jed-

nolite zezwolenie oraz osobne zezwolenie na pracę. Czas rozpatrywania tego ostatniego oscylował w okolicach miesiąca. Niestety, nastąpiło znaczące wydłużenie czasu trwania procedury (obecnie szacowany czas oczekiwania to 5 miesięcy)[3]. Ma to znaczące konsekwencje dla cudzoziemskich pracowników. Wydłużony okres rozpatrywania spraw zniechęca pracodawców do zatrudniania migrantów. W konsekwencji rezygnują z zatrudniania cudzoziemców bądź zatrudniają ich nielegalnie. Nieliczni wykazują zrozumienie dla czasu trwania procedury, oczekując na decyzję i możliwość zatrudnienia określonego pracownika spoza Polski. Tym samym przewlekłość postępowań wpływa w znaczącym stopniu na zwiększenie trudności wkroczenia migrantów na lokalny rynek pracy.

W obliczu wydłużającego się okresu rozpatrywania spraw, a także biorąc pod uwagę realia polskiego rynku pracy, dużym utrudnieniem staje się wnioskowanie o jednolite zezwolenie na pobyt i pracę. Brak stabilności na rynku pracy wpływa na ciągłe poszukiwanie nowego zatrudnienia i niekończące się zmiany pracy wśród cudzoziemców. Nie stanowi to większego problemu w przypadku znalezienia dodatkowej pracy, gdyż wówczas wystarczy wnioskować o dodatkowe zezwolenie na pracę. Jednakże stanowi znaczące utrudnienie w przypadku zmiany stanowiska pracy, na które cudzoziemiec otrzymał zezwolenie na pobyt. Obrazuje to historia obywatela Ukrainy:

> *Dostałem miesiąc temu kartę pobytu na pracę. Z jednej strony myślałem, że to będzie dobra praca i miałem nadzieję, że zostanę tam na dłużej. Z drugiej strony nie miałem wyjścia, bo nic innego wtedy nie znalazłem. Zarobki są średnie, pracodawca też okazał się nie w porządku. Niby znalazłem coś lepszego, ale co mam teraz zrobić – składać znowu o pobyt i pracę i czekać kilka miesięcy? Oświadczenie wykorzystałem, a nie mam pieniędzy, żeby tak czekać (...).*

Obecne przepisy prawne dotyczące zatrudniania cudzoziemców wydają się nieadekwatne do współczesnych realiów – uniemożliwiają swobodę poruszania się po rynku pracy uzależniając cudzoziemskiego pracownika od pracodawcy (Czerniejewska, Kochaniewicz 2015: 97).

„Zaproszenie”[4] do Polski

Największą grupą imigrantów, którzy mogą zarejestrować swoją pracę w ramach uproszczonej formy, są obywatele Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej, Armenii lub Ukrainy. Mogą oni podejmować krótkoterminową pracę w Polsce, do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Pracodawca chcący zatrudnić osoby z powyższych krajów, powinien złożyć „Oświadczenie o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi” w powiatowym urzędzie pracy właściwym ze względu na miejsce pobytu stałego lub siedzibę podmiotu powierzającego wykonanie pracy. Relatywnie krótkotrwała procedura rejestracji oświadczenia stanowi znaczące ułatwienie w stosunku do wymienionych grup imigrantów, zwłaszcza w przypadku wykonywania prac sezonowych. Jednak z uwagi na fakt, iż oświadczenia podlegają jedynie rejestracji, są również polem nadużyć ze strony pracodawców. Złożenie oświadczenia jest jedynie wyrazem woli pracodawcy, które nie musi być zrealizowane. Poza tym coraz

3 W marcu 2016 roku szacowany czas oczekiwania na otrzymanie zezwolenia na pracę w WSOiC WUW to okres ok. 5 miesięcy. Informacja pochodzi Oddziału ds Cudzoziemców Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

4 „Zaproszenie” jest wśród imigrantów powszechnym terminem odnoszącym się do „Oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi”.

powszechniejszym staje się zjawisko tzw. „handlu oświadczeniami". Obywatele wymienionych wyżej państw, przebywając w kraju pochodzenia, wykupują u pośredników oświadczenie, które umożliwia zdobycie wizy. Jednak przyjeżdżając do Polski, nie mają zagwarantowanej pracy, co niejednokrotnie wpływa na rozwój szarej strefy. Poniższa historia pary z Ukrainy przedstawia trudności, z jakimi mierzą się cudzoziemcy w odniesieniu do uproszczonej metody zatrudnienia cudzoziemców:

> *Przed przyjazdem do Polski długo szukaliśmy pracy. Na Ukrainie nie ma już żadnych perspektyw na zmianę, jest coraz gorzej. Znaleźliśmy firmę niedaleko Poznania. Wydawało się, że będzie w porządku – na zdjęciach w internecie zadowoleni pracownicy, gwarantowali całkiem niezłe warunki i mieszkaniowe i zarobkowe. Zapłaciliśmy 100 dolarów firmie, która zajmuje się załatwieniem formalności i dostaliśmy wizy. Gdy przyjechaliśmy, rzeczywistość okazała się zupełnie inna od tej z opisów i obrazków.*

Decyzja o przyjeździe do Polski podyktowana była głównie aspektem ekonomicznym. W firmie, którą znaleźli, będąc na Ukrainie, pracowali zaledwie tydzień. Z uwagi na trudne warunki – praca 16/18 godzin dziennie, mieszkanie w kilkuosobowym pokoju – postanowili zrezygnować. Nie otrzymali umów o pracę – pracodawca przekładał stale termin ich przekazania. Mimo obaw o wynagrodzenie, finalnie otrzymali je po dwóch tygodniach. Trafili na ulicę bez środków do życia i mieszkania. Znaleźli prace dorywcze na kilka dni, jednak ani oni, ani pracodawcy nie wiedzieli, w jaki sposób mogą ich zatrudnić. Para była przekonana, że skoro mają „zaproszenie", jest ono wystarczające do podjęcia pracy również w innych miejscach. Również potencjalni pracodawcy nie wiedzieli, w jaki sposób mogą ich zatrudnić. Wskazywali np., że jedyną możliwością jest wnioskowanie o jednolite zezwolenie na pobyt i pracę. Po otrzymaniu informacji w MIP-ie odnośnie do możliwych form legalizacji pracy, finalnie udało im się znaleźć pracę w firmie transportowej w jednej z miejscowości pod Poznaniem.

Powyższa historia wskazuje na kilka znaczących problemów, z którymi mierzą się migranci na polskim rynku pracy. Poważną barierą jest brak znajomości obowiązujących przepisów przez cudzoziemców. Niewiedza na temat uproszczonej metody zatrudnienia wpływa niejednokrotnie na podejmowanie kolejnej pracy u innego pracodawcy bez oświadczenia, a tym samym wykonywanie jej nielegalnie. Zgodnie z obowiązującym prawem pracodawca ma obowiązek zawarcia z nim umowy na warunkach określonych w zarejestrowanym oświadczeniu, przedstawienia jej w języku dla niego zrozumiałym oraz przekazania cudzoziemcowi jednego egzemplarza umowy, zezwolenia na pracę bądź oświadczenia. Jednak w jaki sposób imigrant-pracownik może dochodzić swoich praw? Priorytetem w sytuacjach podobnych do powyższej jest możliwość wykonywania pracy i otrzymanie wynagrodzenia. Otrzymanie odpowiednich dokumentów schodzi wówczas na dalszy plan. Para Ukraińców prosiła wielokrotnie o kopie umów cywilno-prawnych, jednak pracodawca przekładał termin ich przekazania i finalnie nie udało im się ich otrzymać. W momencie, gdy nie byli pewni, czy otrzymają wynagrodzenie, brali pod uwagę zgłoszenie sprawy do mediów i Powiatowej Inspekcji Pracy. Jest to jednak trudne z uwagi na możliwe konsekwencje. W przypadku niedopełnienia wszystkich formalności, konsekwencje ponosi zarówno pracodawca, jak i cudzoziemiec. Pracodawcy zatrudniającego cudzoziemca niezgodnie z prawem grożą kary grzywny (od 3000 do 5000 zł). Pracownik w takiej

sytuacji może zapłacić karę grzywny oraz otrzymać nakaz opuszczenia kraju (Czerniejewska 2014: 12). Wydaje się więc, że zdecydowanie większe konsekwencje grożą cudzoziemcom. Poza karą grzywny otrzymują zobowiązanie do powrotu wraz z określonym zakazem ponownego wjazdu do Polski (od 6 miesięcy do 5 lat)[5]. Niejednokrotnie nie zgłaszają naruszenia swoich praw przez pracodawców z obawy przed koniecznością powrotu do kraju pochodzenia, a jednocześnie z obawy o innych cudzoziemskich pracowników.

> *Jeśli nie zapłacą nam wynagrodzenia zgłosimy wszystko do urzędu i telewizji. Niech wszyscy zobaczą, że firma wyzyskuje ludzi. Nie chcemy, żeby kolejne osoby przyjeżdżały z Ukrainy i pracowały tak, jak my. Chociaż jeśli zgłosimy, pewnie i my i inni pracownicy dostaną deportację. Szkoda, że nie możemy ochronić kolejnych osób. Lepiej jednak znaleźć inną pracę i nie robić szumu. Zwłaszcza, że jednak zapłacili za pracę.*

Istotnym problemem jest również nieznajomość obowiązujących przepisów po stronie pracodawców. Coraz częściej zgłaszają się do MIP-u, by skonsultować możliwość zatrudnienia pracownika-cudzoziemca. Zdarzają się osoby bardzo zaangażowane, dbające o swoich pracowników i chcące pomóc im w legalizacji pracy i legalizacji pobytu. Jednak często mimo dobrych chęci pracodawcy podejmują określone kroki, które nie są zgodne z obowiązującym prawem. W większości przypadków to zgłaszający się do MIP-u cudzoziemcy są pośrednikami w przekazywaniu informacji swoim pracodawcom o możliwościach ich zatrudnienia.

> *Mam umowę zlecenie i jestem legalnie w Polsce, mam wizę pracowniczą więc chyba pracuję legalnie? (...) O 'zaproszeniu' wiem, ale myślałam, że wystarczy tylko jedno, żeby przyjechać do Polski. Nie wiedziałam, że jak zmieniam pracodawcę, muszę mieć kolejne.*

Obywatelka Ukrainy przyjechała do Polski na podstawie wizy D, w oparciu o oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy. W związku z niezadowalającymi warunkami pracy znalazła nową. Podpisała umowę cywilno-prawną i była przekonana, że w związku z tym pracuje legalnie w Polsce. W trakcie aplikowania o stały pobyt ze względu na polskie pochodzenie okazało się, że pracuje nielegalnie. Doszło do konsultacji telefonicznej z pracodawcą i wyjaśnienia możliwości zalegalizowania pracy na podstawie oświadczenia. Jednak w wyniku niezrozumienia pracodawca złożył jako załącznik do wniosku o pobyt niezarejestrowane w urzędzie pracy oświadczenie. Wydawało mu się, że taki dokument jest wystarczającym, by zatrudnić cudzoziemca. Ostatecznie po kolejnych konsultacjach i ponownym wyjaśnieniu ścieżki rejestracji oświadczenie zostało zarejestrowane w PUP-ie. Jednakże w przypadku kontroli w firmie i analizy posiadanych przez pracodawcę dokumentów istnieje ryzyko, iż pracodawca otrzyma karę grzywny, a pracownik dodatkowo zobowiązanie do powrotu z zakazem wjazdu do Polski i strefy Schengen. Warto podkreślić, iż pracodawca dopuścił się nielegalnego zatrudnienia w wyniku braku świadomości uwarunkowań prawnych, a nie celowego działania. Chciał naprawić swój błąd, rejestrując oświadczenie powierzenia pracy, zalegalizował pracę cudzoziemca. Pytanie tylko, czy w przypadku kontroli ze

5 Cudzoziemcy mogą wnioskować o anulowanie zakazu wjazdu. Jednakże często nie są tego świadomi oraz nie chcą podejmować ryzyka „deportacji" (zobowiązania do powrotu) i decydują się na pozostanie w *status quo*.

strony Powiatowej Inspekcji Pracy bądź Straży Granicznej byłoby to wzięte pod uwagę?

Brak znajomości obowiązujących przepisów wśród pracodawców może wpływać na obniżenie motywacji do zatrudnienia cudzoziemców bądź zatrudnienie ich na warunkach mniej korzystnych niż w przypadku pracowników polskich. Doświadczenie poznańskich pracodawców w zatrudnianiu migrantów jest stosunkowo małe, a dodatkowe utrudnienia administracyjne nie wpływają korzystnie na zmianę stanu rzeczy (Bloch 2012: 351).

Wnioski i rekomendacje

Powyższe przedstawienie stanu zastanego wskazuje na liczne trudności, z którymi zmagają się cudzoziemcy na lokalnym rynku pracy. Przemiany ekonomiczne, m.in. brak stabilności w zatrudnieniu, powinny implikować zmiany w prawodawstwie. Podczas pracy z cudzoziemcami w ramach Migrant Info Point niektóre rozwiązania same się nasuwają.

Dostrzec można praktykę urzędów wskazującą na stopniowe uwzględnianie zmian. Za przykład mogą posłużyć oświadczenia pracodawców o minimalnym wynagrodzeniu zamiast wymogu zawarcia tego w umowie. Czy jednak wymóg wykazania regularnego i stabilnego dochodu wobec migrantów jest zasadny w obliczu powszechności krótkoterminowych umów cywilno-prawnych? Utrzymywanie fikcyjnych procedur (jak test rynku pracy), znacznego sformalizowania postępowań oraz wydłużony okres rozpatrywania spraw zniechęcają pracodawców do zatrudniania migrantów. W konsekwencji rezygnują z powierzania pracy cudzoziemcom bądź zatrudniają ich nielegalnie. Ponadto zapisy prawne oraz czas trwania procedur uniemożliwiają swobodę poruszania się po rynku pracy, uzależniając cudzoziemskiego pracownika od pracodawcy.

Uproszczenie procedur wnioskowania o zezwolenia na pracę może wpłynąć na skrócenie czasu rozpatrywania spraw, a także zachęcić pracodawców do zatrudniania migrantów. Koniecznym wydaje się również wprowadzanie zmian w ustawodawstwie uwzględniających przemiany ekonomiczne, m.in. mobilność na rynku pracy.

Brak znajomości przepisów prawa przez cudzoziemców i pracodawców wpływa w znaczącym stopniu na pogorszenie sytuacji cudzoziemców na rynku pracy. Używanie błędnych terminów, m.in. zastępowanie oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy „zaproszeniem" wprowadza w błąd oraz wpływa niejednokrotnie na niecelowe łamanie obowiązującego prawa.

Należy również zwrócić uwagę na brak jednoznacznych definicji terminów w ustawodawstwie. Przykładem jest pojęcie absolwenta, które w odniesieniu do cudzoziemców może być interpretowane w zróżnicowany sposób (w przypadku braku konieczności posiadania zezwolenia na pracę – bezterminowo, natomiast w przypadku wnioskowania o pobyt czasowy na poszukiwanie pracy – do roku).

W celu doinformowania pracowników i pracodawców o obowiązujących przepisach możliwym rozwiązaniem może być organizowanie warsztatów bądź konsultacji, w ramach których mogliby uzyskać niezbędne informacje (Bloch 2012: 352). Ponadto ułatwieniem byłoby również dużo wcześniej zaplanowanie wprowadzania zmian w przepisach oraz doprecyzowanie terminów w ustawodawstwie, celem uspójnienia ich interpretacji.

Wprowadzane uproszczenia zatrudnienia, jak w przypadku „oświadczeń o zamiarze zatrudnienia", podlegają jedynie rejestracji i pozostają bez kontroli. Wpływa to na wyko-

rzystywanie zapisów prawa i rozwój szarej strefy, przykładowo tzw. „handlu oświadczeniami". „Łamanie praw pracowniczych cudzoziemców wydaje się być pewnego rodzaju normą w polskiej rzeczywistości. Oznacza to, iż obcokrajowcy przyjeżdżający do Polski nie mogą liczyć w wielu przypadkach na dotrzymywanie deklaracji zawartych zarówno w zezwoleniu na pracę, jak i w umowie" (Duszczyk 2012: 28).

Sankcje w przypadku wykrycia nielegalnego zatrudnienia zdecydowanie bardziej obciążają cudzoziemskiego pracownika. Pracodawcy zatrudniającego cudzoziemca niezgodnie z prawem grożą kary grzywny, natomiast pracownik w takiej sytuacji może zapłacić karę grzywny oraz otrzymać nakaz opuszczenia kraju wraz z zakazem ponownego wjazdu do Polski. Cudzoziemcy w obawie przed konsekwencjami bardzo często nie zgłaszają naruszenia swoich praw.

Z uwagi na nadużycia ze strony pracodawców w stosunku do uproszczonej metody zatrudnienia cudzoziemców słusznym wydawałoby się wprowadzenie kontroli i systemu kar w tym obszarze. Z kolei w funkcjonującym systemie sankcji w przypadku nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców – należy zadbać o prawa pracowników, wspierać w dochodzeniu nadużyć wobec nich, a nie stosować wobec nich znacznie większe konsekwencje niż w stosunku do pracodawców.

Agnieszka Narożniak

Problemy komunikatywności przepisów w świetle spraw cudzoziemców korzystających ze wsparcia Migrant Info Point

Wprowadzenie

Doświadczenia uzyskane w trakcie realizacji projektu *Bezpieczny Dom* wskazują, że z perspektywy prawnej w zakresie spraw związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców przebywających w Wielkopolsce wyróżnić można grupę problemów związanych z niezrozumiałością tekstów prawnych. Trudności w zrozumieniu treści obowiązujących przepisów przekładają się natomiast na trudności z przestrzeganiem prawa.

Przestrzeganie prawa to, najogólniej mówiąc, świadome realizowanie nakazów albo zakazów wyznaczonych przez normę prawną przez jej adresata (Wronkowska, Ziembiński 2001: 197). Przy takim rozumieniu przestrzegania prawa koniecznym jego warunkiem jest wiedza adresata normy o jej obowiązywaniu oraz o jej treści. Do podstawowych obowiązków prawodawcy przewidzianych w celu umożliwienia adresatom norm zaznajomienia się z nim należy formalna publikacja (ogłaszanie) aktów prawnych. Na tym etapie polski prawodawca ze swych obowiązków wywiązuje się należycie. Aby jednak społeczeństwo mogło faktycznie zapoznać się z obowiązującymi normami, potrzebne są też innego rodzaju działania. Wymienia się w tym zakresie:

- odpowiednie zorganizowanie systemu udostępniania aktów prawnych zainteresowanych,
- zapewnienie odpowiedniego okresu *vacatio legis*,
- odpowiednio komunikatywne formułowanie tekstów prawnych,
- zapewnienie powszechnie dostępnej pomocy prawnej,
- udostępnianie informacji przez środki masowego przekazu,
- przekazywanie informacji w toku załatwiania konkretnych spraw (Wronkowska, Ziembiński 2001: 199).

Problemy przestrzegania prawa o cudzoziemcach warte są zbadania z różnych perspektyw; jedną z nich jest kwestia konsekwencji nieprzestrzegania norm tego prawa. Bywają one często bardzo surowe – jeśli przyjąć punkt widzenia cudzoziemca. Należy do nich szereg sankcji administracyjnoprawnych, w tym w wielu przypadkach dotkliwe dla cudzoziemca zobowiązanie do opuszczenia Polski połączone z zakazem wjazdu. Wielu cudzoziemców deklaruje zamiar przestrzegania prawa o cudzoziemcach; czy to ze względu na wewnętrzne przekonanie o konieczności takiego postępowania, czy choćby z obawy przed sankcjami grożącymi za naruszenia.

Jak wskazują doświadczenia pracy Migrant Info Point (MIP), w zakresie działań prowadzących do faktycznego zaznajomienia się adresatów norm z ich treścią – przynajmniej

w dziedzinie prawa o cudzoziemcach – sytuacja nie jest satysfakcjonująca[1]. Wąskie ramy opracowania nie pozwalają na przeanalizowanie wszystkich aspektów tej sprawy. Skoncentruje się ono na tym, co w trakcie realizacji projektu *Bezpieczny Dom* okazało się największą praktyczną trudnością, a mianowicie zagadnienie komunikatywności przepisów oraz wiążąca się z nią kwestia sposobu rozpowszechniania informacji o prawie przez administrację publiczną.

Komunikatywność

Administracyjnoprawna regulacja statusu cudzoziemca w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku ewoluuje intensywnie – najpierw w związku z transformacją ustrojową i dość gwałtownymi zmianami w sytuacji migracyjnej Polski, później w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej (UE), a obecnie – z realizacją polityki wizowej, imigracyjnej i azylowej UE oraz własnych priorytetów w zakresie polityki migracyjnej. Stałą tendencją w ramach tej ewolucji jest ilościowy przyrost przepisów w poszczególnych aktach prawnych, ale nie tylko. Można śmiało mówić o występowaniu w tej dziedzinie charakterystycznego dla polskiego prawa administracyjnego zjawiska nadregulacji (Bąkowski, Brzeski 2012: 341). Zmianom ilościowym towarzyszy coraz większe skomplikowanie regulacji. Wskutek tego coraz bardziej zawiłe stają się wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi przepisami, piętrzą się odesłania, mnożą możliwości interpretacji. A przecież mowa tu o regulacji, która ma pozwolić cudzoziemcowi znaleźć odpowiedź na podstawowe pytania dotyczące jego pobytu i codziennych spraw. Do pytań tych należy także to, które zaliczyć trzeba do najczęściej padających podczas realizacji projektu *Bezpieczny Dom*: czy podczas postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy lub ewentualnie innego typu zezwolenia na pobyt, wykonywanie przez cudzoziemca pracy jest legalne? Poszukiwania odpowiedzi na to, wydawałoby się, proste pytanie ukazują, jak daleka jest regulacja prawna od realizacji postulatu komunikatywności tekstu prawnego.

Do MIP-u zwracali się z tym pytaniem zarówno obywatele polscy zatrudniający lub zamierzający zatrudnić cudzoziemca, cudzoziemcy przebywający w Polsce już od dłuższego czasu, jak i ci, którzy do Polski przyjechali bardzo niedawno. Wśród tych ostatnich zwracała uwagę – ze względu na szczególnie trudną sytuację – grupa obywateli Ukrainy, którzy wyjechali z jej wschodnich rejonów po rosyjskiej aneksji Krymu. Znamienne, że były to osoby, które nie ubiegały się o status uchodźcy ani o ochronę uzupełniającą. Opuścili niebezpieczne rejony z zamiarem przeniesienia swego centrum życiowego do Polski na stałe lub na dłuższy czas. Niektórzy podkreślali, że nie mają żadnych oczekiwań względem państwa polskiego, a jedynie chcą sami uczciwie zarobić na swoje utrzymanie w bezpiecznych warunkach. W tym celu podejmowali w Polsce pracę lub zakładali działalność gospodarczą. Przestrzeganie prawa polskiego było jednym z ich priorytetów – z jednej strony z uwagi na ich plany życiowe, z drugiej – ze względu na konsekwencje niektórych naruszeń w postaci konieczności powrotu do miejsc, w których nie widzieli dla siebie żadnych perspektyw. Z reguły osoby te ubiegały się o zezwolenie na pobyt czasowy i w momencie zgłoszenia się do MIP-u ich wnioski były w trakcie rozpatrywania (co w praktyce trwało często dłużej niż 6 miesięcy).

1 Prawo o cudzoziemcach można ujmować na różne sposoby (zob. Jagielski 2007: 105–106); w niniejszym opracowaniu pod pojęciem prawa o cudzoziemcach rozumie się przepisy kształtujące administracyjno-prawny status cudzoziemca w Polsce.

Niektórzy nie wiedzieli, czy są uprawnieni do podejmowania pracy; inni (błędnie) sądzili, że są; jeszcze inni – choć uprawnieni byli – nie potrafili rozwiać wątpliwości pracodawcy.

Problematyka uprawnienia do wykonywania przez cudzoziemca pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uregulowana została przede wszystkim w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (uopziirp)[2]. Spośród aktów wykonawczych do tej ustawy wymienić trzeba w szczególności Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę[3]. Ponadto, na podstawie art. 10 ust. 3 uopziirp, wojewodowie wydają rozporządzenia w zakresie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę – w odniesieniu do obszaru działania MIP-u obowiązuje Rozporządzenie nr 5/09 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 1 lipca 2009 roku w sprawie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców[4]. Z kolei w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (uoc) uregulowano instytucję jednolitego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, tak więc i jej przepisy mają w omawianych sprawach znaczenie[5]. Ustawa ta określa także konsekwencje nielegalnego wykonywania pracy – zobowiązanie do powrotu połączone z zakazem wjazdu. W zakresie konsekwencji nieprzestrzegania prawa o cudzoziemcach wymienić też trzeba ustawę z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[6]. Już to wyliczenie najważniejszych (a przecież nie wszystkich) aktów prawnych regulujących omawianą problematykę wskazuje, że regulacja może być skomplikowana.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określa, w jakich przypadkach cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania w Polsce pracy. Regulacja dotycząca uprawnienia do wykonywania pracy przez cudzoziemca jest jednak bardzo obszerna, zawiła i trudna w odbiorze, ze względu na dużą liczbę odesłań do przepisów innych ustaw. Kluczowy w omawianym zakresie przepis art. 87 ust. 1 uopziirp, zawiera kilkanaście punktów (w punkcie 12. litery od a do f) w ustępie 1.[7]. W ustępie 2. tego artykułu wskazano w dziewię-

2 Tekst jedn. Dz. U. z 2015 roku, poz. 149 ze zm.

3 Dz. U. z 2015 roku, poz. 588.

4 Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego 2009 roku, Nr 142, poz. 2362.

5 Dz. U. z 2013 roku, poz. 1650.

6 Dz. U. z 2012 roku, poz. 769.

7 Cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli:
1) posiada status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej;
2) udzielono mu ochrony uzupełniającej w Rzeczypospolitej Polskiej;
3) posiada zezwolenie na pobyt stały w Rzeczypospolitej Polskiej;
4) posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej w Rzeczypospolitej Polskiej;
4a) posiada zgodę na pobyt ze względów humanitarnych;
5) posiada zgodę na pobyt tolerowany w Rzeczypospolitej Polskiej;
6) korzysta z ochrony czasowej w Rzeczypospolitej Polskiej;
7) jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
8) jest obywatelem państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nienależącego do Unii Europejskiej;
9) jest obywatelem państwa niebędącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, który może korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi;

ciu punktach przypadki, w których cudzoziemiec jest zwolniony z posiadania zezwolenia na pracę[8]. Trzeba ponadto zauważyć, że art. 90 ust. 4 uopziirp zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw pracy do określenia, w drodze rozporządzenia, przypadków, w których powierzenie cudzoziemcowi wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Na podstawie art. 90 ust. 4 wydano wspomniane rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w któ-

10) jest członkiem rodziny cudzoziemca, o którym mowa w pkt 7–9, lub jest zstępnym małżonka tego cudzoziemca, w wieku do 21 lat lub pozostającym na utrzymaniu tego cudzoziemca lub jego małżonka lub jest wstępnym tego cudzoziemca lub jego małżonka, pozostającym na utrzymaniu tego cudzoziemca lub jego małżonka;

11) jest osobą, o której mowa w art. 19 ust. 2–3 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2014 r. poz. 1525);

11a) posiada zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1, art. 126, art. 127 lub art. 142 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach – na warunkach określonych w tym zezwoleniu;

12) posiada zezwolenie na pracę oraz przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

a) na podstawie wizy, z wyjątkiem wizy wydanej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 1, 22 lub 23 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub

b) na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku był uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lubc) na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, z wyjątkiem zezwolenia udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, lub

d) na podstawie wizy wydanej przez inne państwo obszaru Schengen, lub

e) na podstawie dokumentu pobytowego wydanego przez inne państwo obszaru Schengen, lub

f) w ramach ruchu bezwizowego.

8 2. Z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę jest zwolniony cudzoziemiec:

1) posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 144, art. 151 ust. 1 lub 2, art. 158 ust. 2 pkt 1 lub 2, art. 161 ust. 2, art. 176 lub art. 186 ust. 1 pkt 3 lub 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;

2) będący małżonkiem obywatela polskiego lub cudzoziemca, o którym mowa w pkt 1 i ust. 1 pkt 1–6, posiadający zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone w związku z zawarciem związku małżeńskiego;

3) będący zstępnym, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 8 lit. b, obywatela polskiego lub cudzoziemca, o którym mowa w pkt 1 i 2 oraz ust. 1 pkt 1–6, posiadający zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

4) posiadający zezwolenie na pobyt czasowy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone na podstawie art. 159 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;

5) przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku był zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na podstawie pkt 1–4;

6) posiadający ważną Kartę Polaka;

7) ubiegający się o udzielenie ochrony międzynarodowej lub będący małżonkiem, w imieniu którego został złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, pod warunkiem posiadania zaświadczenia wydanego na podstawie art. 35 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

8) uprawniony do przebywania i wykonywania pracy na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależącego do Unii Europejskiej lub Konfederacji Szwajcarskiej, który jest zatrudniony przez pracodawcę mającego siedzibę na terytorium tego państwa oraz czasowo delegowany przez tego pracodawcę w celu świadczenia usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

9) w stosunku do którego umowy międzynarodowe lub odrębne przepisy dopuszczają wykonywanie pracy bez konieczności posiadania zezwolenia.

rym przewidziano aż 20 podstaw zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę. Największe praktyczne znaczenie, także w przypadku cudzoziemców zgłaszających się do MIP-u, ma punkt 20., przewidujący uprawnienie do wykonywania pracy bez zezwolenia dla cudzoziemców będących obywatelami Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy na podstawie zarejestrowanego we właściwym urzędzie pracy oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia cudzoziemcowi pracy[9].

Wydawać by się mogło, że przepis art. 87 uopziirp zawiera kompleksową regulację, a wszelkie inne przypadki, w których wykonywanie pracy bez zezwolenia nie jest zagrożone sankcją wynikać mogą tylko ze wspomnianego rozporządzenia, „umów międzynarodowych lub odrębnych przepisów". Tymczasem w tej samej ustawie, kilka artykułów dalej, uregulowana jest sytuacja wykonywania pracy w czasie postępowania w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy, w przypadku, gdy cudzoziemiec zamierza kontynuować pracę u tego samego pracodawcy i na tym samym stanowisku – do której był uprawniony na podstawie poprzednio posiadanego zezwolenia na pracę lub pobyt czasowy. Przepis art. 88g ust. 1b uopziirp brzmi:

> *Do cudzoziemca, który złożył wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1, art. 126 ust. 1, art. 127 lub art. 142 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, w celu kontynuowania pracy wykonywanej zgodnie z posiadanym przez siebie zezwoleniem na pracę lub zezwoleniem na pobyt czasowy stosuje się przepis ust. 1a*.

Należy zatem sięgnąć do regulacji zawartej w ust. 1a:

> *Jeżeli termin na złożenie wniosku o wydanie przedłużenia zezwolenia na pracę u tego samego pracodawcy i na tym samym stanowisku został zachowany i wniosek nie zawiera braków formalnych lub braki formalne zostały uzupełnione w terminie, pracę cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uważa się za legalną od dnia złożenia wniosku do dnia, w którym decyzja o udzieleniu przedłużenia zezwolenia na pracę stanie się ostateczna*.

W tym przypadku pojawiają się różne interpretacje. W informatorze wydanym przez Państwową Inspekcję Pracy (Cichoń, 2014)[10], jak również w informatorach drukowanych i udostępnianych online przez niektóre organizacje pozarządowe[11], znajduje się informacja, iż w przypadku złożenia w terminie wniosku o pobyt czasowy i pracę w omawianej sytuacji można kontynuować pracę do momentu zakończenia postępowania decyzją osta-

9 Zgodnie z brzmieniem przepisu, chodzi o cudzoziemców „będących obywatelami Republiki Armenii, Republiki Białorusi, Republiki Gruzji, Republiki Mołdawii, Federacji Rosyjskiej lub Ukrainy, wykonującymi pracę przez okres nieprzekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy, niezależnie od liczby podmiotów powierzających im wykonywanie pracy, jeżeli przed podjęciem przez cudzoziemca pracy powiatowy urząd pracy, właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego lub siedzibę podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, zarejestrował pisemne oświadczenie tego podmiotu o zamiarze powierzenia wykonywania pracy temu cudzoziemcowi, określające nazwę zawodu, miejsce wykonywania pracy, datę rozpoczęcia i okres wykonywania pracy, rodzaj umowy stanowiącej podstawę wykonywania pracy oraz wysokość wynagrodzenia brutto za pracę, informujące o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych w oparciu o lokalny rynek pracy oraz o zapoznaniu się z przepisami związanymi z pobytem i pracą cudzoziemców, a praca ta wykonywana jest na podstawie pisemnej umowy na warunkach określonych w oświadczeniu".

10 https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/117568/ul%20PracWPolscePracujLegal%20Intern.pdf (dostęp 15.03.2016).

11 np.http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2015/04/INTERNET_legalizacja-pobytu_PL.pdf; http://www.aplikacja.migrant.info.pl/node/53 (dostęp 15.03.2016).

teczną. Istnieje jednak również inna interpretacja, zgodnie z którą warunkiem uprawnienia do wykonywania pracy w czasie postępowania jest nie samo złożenie wniosku o pobyt czasowy i pracę w przewidzianym dla niego terminie (czyli najpóźniej ostatniego dnia legalnego pobytu), lecz złożenie go w terminie przewidzianym dla wniosku o przedłużenie zezwolenia na pracę. Ten zaś wynika z art. 88a ust. 1a uopziirp, który stanowi:

> *Przedłużenie zezwolenia następuje na pisemny wniosek podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, złożony nie wcześniej niż w terminie 90 dni i nie później niż w terminie 30 dni przed upływem okresu ważności zezwolenia*.

Z praktyki MIP-u znany jest przypadek, gdy pracodawca korzystający z profesjonalnej obsługi prawnej, powołując się na opinię prawników, odmówił wcześniej zatrudnianemu (legalnie) cudzoziemcowi prawa do wykonywania pracy w czasie postępowania, ze względu na niedochowanie tego terminu przy składaniu wniosku o pobyt czasowy i pracę. Praktyka MIP-u pokazuje również, że taka niekorzystna z punktu widzenia cudzoziemca interpretacja jest również przyjmowania przez – przynajmniej niektórych – funkcjonariuszy Straży Granicznej odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań w sprawie zobowiązania do powrotu. Rzeczywiście, trzeba przyznać, że umiejscowienie i sposób sformułowania przepisów i odesłań w nich zawartych uzasadnia wątpliwości. Redakcja art. 87 sugeruje, że w uopziirp nie przewiduje się już innych przypadków wykonywania pracy bez zezwolenia. Zwłaszcza, że wykonywanie pracy w czasie postępowania przez posiadaczy niektórych tytułów pobytowych jest objęte regulacją art. 87. (np. wykonywanie pracy w czasie postępowania przez cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego i posiadającego uprzednio zezwolenie na pobyt czasowy, udzielone ze względu na tę okoliczność). Oczywiście należy dostrzec różnicę między prawem do wykonywania pracy bez zezwolenia czy zwolnieniem z obowiązku jego posiadania a fikcją prawną przewidzianą w art. 88g. Ten ostatni nie dotyczy bowiem „prawa do wykonywania pracy bez zezwolenia", lecz sytuacji, w której pomimo istniejącego obowiązku posiadania zezwolenia i równoczesnego jego braku „pracę uważa się za legalną". Takie jednak subtelności są zupełnie nieczytelne dla typowego odbiorcy tekstu prawnego. Wydaje się, że nic nie stałoby na przeszkodzie, by w art. 87 dodać kolejny, trzeci ustęp, który **mógłby** brzmieć następująco:

> *W przypadku cudzoziemca, który przebywa na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w związku ze złożeniem wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1, art. 126 ust. 1, art. 127 lub art. 142 ust. 3 tej ustawy, w celu kontynuowania pracy wykonywanej zgodnie z posiadanym przez siebie zezwoleniem na pracę lub zezwoleniem na pobyt czasowy, wykonywanie tej pracy uważa się za legalne do dnia, w którym decyzja w sprawie stanie się ostateczna*.

Tak sformułowany przepis nie byłby wolny od odesłań i zawiłości, jednak umieszczenie go w artykule z założenia (w zasadzie) kompleksowo regulującym uprawnienie do wykonywania pracy bez zezwolenia i zwolnienia z obowiązku jego posiadania, byłoby jednak krokiem w kierunku uczynienia przepisów bardziej komunikatywnymi. Tymczasem umieszczenie regulacji w dalszej części ustawy, wśród przepisów dotyczących udzielania i przedłużania zezwoleń na pracę, sugerować może, że należy rozumieć ją w sposób nastę-

pujący: skoro do sytuacji cudzoziemca, o jakiej mowa w art. 88g ust. 1b, stosuje się przepis ust. 1a uzależniający przyjęcie fikcji legalności pracy od złożenia w terminie wniosku o przedłużenia zezwolenia na pracę, to i w przypadku tego cudzoziemca legalność pracy zależy od zachowania terminu, o którym mowa w art. 88a ust. 1a. Z kolei wykładnia celowościowa wspiera pierwszą interpretację, zgodnie z którą zachowanie terminu do złożenia wniosku o pobyt czasowy warunkuje fikcję prawną legalności wykonywania pracy. Celem wprowadzenia omawianych przepisów miało być bowiem „zapobieganie sytuacjom, w których cudzoziemiec i pracodawca ponoszą negatywne konsekwencje przedłużającego się postępowania administracyjnego"[12].

W omawianej regulacji, oprócz jej obszerności, graniczącej z kazuistyką, uderza wielość odesłań. Oczywiście technika odesłania jest szeroko stosowana w prawie administracyjnym i nie sposób zakwestionować jej przydatności. Powstaje pytanie o granice oraz sposób korzystania z niej przez twórców aktów prawnych. Wydaje się, że granicę tę stanowi zasada określoności wymagająca, by przepis był „czytelny, zrozumiały i nie prowadził do dezorientacji adresatów i organów stosujących prawo. (…) Jednocześnie odesłanie ma spełniać wymóg jednoznaczności (…)" (Teszner 2012: 238–239). W praktyce MIP-u można wskazać sytuacje, w których cudzoziemcy zwracali się z prośbą o wskazanie im konkretnych przepisów prawnych, z których wynika ich prawo do wykonywania pracy, ponieważ ich aktualni lub potencjalni pracodawcy mieli wątpliwości. Pewien cudzoziemiec prosił o wydrukowanie fragmentu ustawy. Okazało się, że wydrukować trzeba by nie jeden, ale wiele różnych fragmentów, a wyjaśnienie czegokolwiek pracodawcy bez przygotowania prawniczego, przez cudzoziemca, który również takiego przygotowania nie posiadał, było w praktyce nierealne. Praktyka MIP-u wskazuje, że w obliczu braku jasności, co do istnienia uprawnienia cudzoziemca do wykonywania pracy w czasie trwającego postępowania, niektórzy pracodawcy po prostu rezygnują z zamiaru zatrudnienia cudzoziemca. Zwłaszcza, gdy chodzi o stanowiska, w których stosunkowo łatwo znaleźć innych kandydatów, których zatrudnienie nie będzie wiązało się z ryzykiem surowych sankcji lub koniecznością analizowania skomplikowanego stanu prawnego.

Informowanie o treści obowiązującego prawa

W obliczu skomplikowanej i – jak wynika to z oceny adresatów – mało komunikatywnej regulacji, szczególnego znaczenia nabiera sposób informowania o obowiązującym prawie przez administrację publiczną. Nie chodzi w tym miejscu o obowiązki organów wynikające z przepisów o postępowaniu administracyjnym – w szczególności z art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego[13]. Te bowiem realizowane są w trakcie konkretnego postępowania administracyjnego. Chodzi o informowanie ogółu obywateli i cudzoziemców,

12 Pismo Dyrektora Departamentu Legalności Zatrudnienia Głównego Inspektoratu Pracy z 23.05.2014 roku kierowane do okręgowych inspektorów pracy; http://www.wup.gdansk.pl/g2/2014_07/970ce77380818d-2c2179598ba71c9041.pdf (dostęp 15.03.2016).

13 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 roku, poz. 23); zgodnie z art. 9., organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy mają też obowiązek czuwać, by strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa; w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

niezależnie od tego, czy w danym momencie są oni stronami jakiegokolwiek postępowania, w celu umożliwienia zapoznania się z przepisami i co za tym idzie – ich przestrzegania.

W praktyce do typowych sposobów należy: informowanie na stronach internetowych, wydawanie broszur i informatorów drukowanych, prowadzenie infolinii. Nie sposób w ramach niniejszego opracowania przeanalizować całokształtu działalności informacyjnej administracji publicznej w Polsce czy choćby tylko w Wielkopolsce w sprawach cudzoziemców. Skoro jednak został przywołany przykład często stawianego pytania – o uprawnienie do pracy w czasie postępowania – warto zbadać, czy informacje rozpowszechniane przez administrację publiczną ułatwiają znalezienie na nie odpowiedzi. Można zakładać, że osoba zainteresowana uzyskaniem takiej informacji, zamieszkała w Poznaniu lub okolicy, w pierwszym rządzie zwróci się do: Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, Okręgowego Inspektoratu Pracy w Poznaniu, Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej, ewentualnie do urzędów obsługujących organy wyższego stopnia w poszczególnych sprawach – do Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Niewątpliwie instytucje, które dążą do udzielenia cudzoziemcom i obywatelom polskim informacji o przepisach nie są w łatwej sytuacji. Z jednej strony bowiem przepisy są zawiłe i szczegółowe, zatem przedstawienie informacji uogólnionej, uproszczonej mogłoby doprowadzić do merytorycznych błędów. Z drugiej strony cytowanie przepisów ustaw nie czyni informacji praktycznie użyteczną, gdyż typowy odbiorca może mieć problem z jej zrozumieniem. Profesjonalista zaś zapewne sięgnie bezpośrednio do przepisów prawnych. Najczęściej na stronach internetowych poszczególnych urzędów można znaleźć próbę kompromisu: informacja stanowi przytoczenie przepisów uopziirp lub uoc wraz z treścią przepisów, do których odsyłają.

Na stronie Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego zamieszczono bardzo obszerną informację będącą jednak w zasadzie przytoczeniem przepisów; w tym art. 87, 88 oraz 88g uopziirp[14]. Informacja ta dostępna jest tylko w języku polskim; w języku angielskim, rosyjskim i francuskim podano jedynie dane o godzinach urzędowania, dane teleadresowe, informację o opłatach i numer rachunku bankowego oraz linki do formularzy. Na stronie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pod hasłem „praca bez zezwolenia" przytoczono treść art. 87 uopziirp oraz rozporządzenia z dnia 15 kwietnia 2015 roku[15]. Pod hasłem „zezwolenie na pobyt czasowy i pracę" znajduje się bardzo krótka informacja oraz link do strony Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Na stronie Urzędu zamieszczono obszerną informację pod hasłami: „jednolite zezwolenia na pobyt czasowy i pracę"[16] oraz „chcę pracować w Polsce"[17]. Niewątpliwie dołożono starań, by informacja była jasna i czytelna dla typowego odbiorcy (przepisy zostały omówione, nie zaś zacytowane), a równocześnie strona zawiera również link do enumeratywnego wyliczenia wszystkich przypadków uprawnienia do wykonywania pracy

14 http://www.poznan.uw.gov.pl/informacje-ogolne (dostęp 14.03.2016).

15 http://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiebiorcow/zatrudnianie-cudzoziemcow/praca-bez-zezwolenia; (dostęp 14.03.2016).

16 http://udsc.gov.pl/cudzoziemcy/obywatele-panstw-trzecich/chce-przedluzyc-swoj-pobyt-w-polsce/zezwolenie-na-pobyt-czasowy/praca/jednolite-zezwolenie-na-pobyt-i-prace/ (dostęp z dnia 15.03.2016).

17 http://udsc.gov.pl/cudzoziemcy/obywatele-panstw-trzecich/chce-pracowac-w-polsce/ (dostęp 15.03.2016).

przewidzianych w art. 87 uopziirp oraz rozporządzenia z 15 kwietnia 2015 roku. Strona nie zawiera jednak odpowiedzi na postawione pytanie o pracę w trakcie postępowania. Zaletą jej jest natomiast to, że pełna informacja dostępna jest także w języku angielskim i rosyjskim. Na stronach Państwowej Inspekcji Pracy zamieszczono gotowe do pobrania (wydawane poza tym także w wersji drukowanej) broszury dotyczące zatrudniania cudzoziemców[18]. Jednak dotarcie do nich nie jest łatwe: ścieżka dostępu wiedzie poprzez link do wydawnictw, następnie przez wybór kategorii „prawo", gdzie zamieszczono broszury wśród licznych wydawnictw dotyczących innych zagadnień (nie tylko o charakterze prawnym – np. stres w pracy). Na szczególną uwagę zasługuje przywołany już informator opracowany przez Jarosława Cichonia, który zawiera bardzo obszerną i jasną informację, stanowiącą omówienie przepisów, w tym tych dotyczących wykonywania pracy w czasie postępowania. Zaletą jest także jej opracowanie w wielu wersjach językowych (polska, rosyjska, białoruska, ukraińska, wietnamska, chińska, angielska). Informacja o zatrudnianiu cudzoziemców znalazła się również na stronie Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej. Po części została opracowana w sposób jasny i komunikatywny, po części stanowi przytoczenie art. 87 i 88 uopziirp. Jest to informacja wyłącznie w języku polskim. Nie daje odpowiedzi na pytanie o pracę w czasie postępowania w przypadku kontynuacji pracy wykonywanej na podstawie poprzednio posiadanego zezwolenia[19].

Poza informacją udostępnioną na stronach internetowych, istnieje możliwość kontaktu telefonicznego; niektóre urzędy mają infolinię. Praktyka pokazuje jednak, że nawet cudzoziemcom znającym język polski trudno jest nieraz porozumieć się w skomplikowanych sprawach natury prawnej. Już sama wielość tytułów uprawniających do wykonywania pracy powoduje pewne nieporozumienia. Przykładowo, cudzoziemcy pochodzący z Ukrainy zazwyczaj „oświadczenie o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca" nazywają potocznie „zaproszeniem na pracę", z kolei zezwolenie na pracę – „zaproszeniem od wojewody". Trzeba natomiast pamiętać, że „zaproszenie" wpisywane do ewidencji zaproszeń przez wojewodę jest w istocie instytucją polskiego prawa o cudzoziemcach, która nie ma nic wspólnego z uprawnieniem do wykonywania pracy, ma natomiast na celu ułatwić cudzoziemcowi spełnienie niektórych warunków wjazdu do Polski[20]. Już same problemy z terminologią sprawiają, że wartość telefonicznych ustaleń co do legalności wykonywania pracy dokonanych przez niezorientowaną osobę jest wątpliwa.

W MIP-ie miały miejsce również przypadki, w których problemem okazywało się nie to, że regulacja była zbyt skomplikowana, lecz – że była zbyt skąpa, co w konsekwencji prowadziło do „uzupełniania" jej na własną rękę przez poszczególne organy i do jej zróżnicowania w skali kraju. Chodzi o przywołany wcześniej przepis rozporządzenia z 15 kwietnia 2015 roku dotyczący rejestracji oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. W praktyce dochodzi do licznych nadużyć polegających na rejestracji oświadczeń przez osoby wcale niezamierzające zatrudniać cudzoziemców, a zarejestrowane oświadczenia bywają przedmiotem handlu. Próbując położyć kres tego rodzaju praktykom, Ministerstwo

18 https://www.pip.gov.pl/pl/prawo-pracy/66552,prawo-wydawnictwa.html (dostęp 15.03.2016).

19 http://www.nadodrzanski.strazgraniczna.pl/nad/informacje-praktyczne/zatrudnianie-cudzoziemc/8171,Cudzoziemcy.html (dostęp 15.03.2016).

20 Instytucja zaproszenia uregulowana jest w art. 49–57 uoc.

Pracy i Polityki Społecznej wydało w maju 2015 roku wytyczne dotyczące stosowania omawianego przepisu, a w szczególności weryfikacji oświadczeń[21]. Powołując się na wytyczne, a dodatkowo interpretując je na własny sposób, niektóre powiatowe urzędy pracy zaczęły wprowadzać dodatkowe – nieprzewidziane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego – wymogi o charakterze formalnym lub materialnym[22]. Do tych pierwszych należały np. te nakładające obowiązek złożenia oświadczenia na formularzu oraz dotyczące sposobu jego wypełnienia (a nawet rodzaju użytych przyborów do pisania). Te drugie stawiały określone wymagania względem pracodawcy zamierzającego powierzyć pracę cudzoziemcowi (np. dotyczące okresu jego dotychczasowej działalności czy liczby zatrudnianych pracowników). W ten wątpliwy w świetle zasad demokratycznego państwa prawa sposób niektóre urzędy usiłowały wyeliminować nadużycia oparte na ogólnikowej regulacji. W tym przypadku komunikatywność przepisu z perspektywy cudzoziemca czy jego potencjalnego pracodawcy była wprawdzie wysoka, ale dla organów stosujących prawo pozostawiała jednak zbyt wiele pytań bez odpowiedzi. Szukając jej, organy te zaczęły wypełniać te luki własnymi wymaganiami, które dla cudzoziemców i ich pracodawców okazywały się niejednokrotnie zaskoczeniem. Tak było w przypadku osoby korzystającej ze wsparcia MIP-u i zamieszkałej w województwie wielkopolskim, która była członkiem zarządu spółki mającej siedzibę w Warszawie. Uzyskana w powiatowym urzędzie pracy w Poznaniu informacja okazała się odmienna od tej, którą osoba ta uzyskała w powiatowym urzędzie pracy w Warszawie, gdzie zamierzała zarejestrować oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi.

Wnioski

Przytoczone problemy związane z ustaleniem, czy cudzoziemiec ma prawo do wykonywania pracy w czasie postępowania są tylko przykładem problemów wynikających z wysokiego stopnia skomplikowania administracyjnoprawnej regulacji statusu cudzoziemca w Polsce. Wiele z nich – choć przecież nie wszystkie – były przedmiotem działań podejmowanych przez doradców i współpracowników MIP-u podczas realizacji projektu *Bezpieczny Dom*. W licznych przypadkach okazywało się, że wola przestrzegania prawa deklarowana przez adresatów norm łączyła się z bezradnością wobec obszerności i zawiłości regulacji prawnej ich dotyczącej.

Zrozumiałe jest, że skomplikowana współczesna rzeczywistość społeczna wymaga często skomplikowanych regulacji. Wydaje się jednak, że narasta potrzeba rozważenia, czy (i ewentualnie w jakiej mierze) wysoki stopień skomplikowania przepisów i ich niejasność dla adresatów, nie zbliża się już do granicy, poza którą prawo przestaje spełniać wymogi określoności i jasności prawa, tak ważne w demokratycznym państwie prawa (Garlicki 2000: 64; Mikołajewicz 1995: 101). Jest to tym bardziej istotne w sytuacji, gdy adresatem norm jest jednostka, i to jednostka znajdująca się w obcym

21 Wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dla Powiatowych Urzędów Pracy w związku z rejestracją oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom na warunkach określonych w § 1 pkt 20 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

22 np. http://www.up.warszawa.pl/index.php/pracodawcy/informacje-o-zatrudnianiu-cudzoziemcow-spoza-ue-i-eog; http://www.pup.torun.pl/Dla-pracodawcow-i-przedsiebiorcow/Informacje-o-zatrudnianiu-cudzoziemcow-spoza-UE-i (dostęp 20.03.2016).

kraju, w obcej kulturze prawnej, wśród osób posługujących się obcym dla niej językiem.

W tym kontekście warto przywołać postulat wyrażony przez Jacka Jagielskiego i Piotra Gołaszewskiego: „Konieczne jest […] uczynienie jednostki i jej sytuacji (pozycji) prawnej na płaszczyźnie relacji (stosunków) z podmiotami administrującymi głównym, a zarazem centralnym punktem całej administratywistyki" (Jagielski, Gołaszewski 2012: 40). W świetle doświadczeń płynących z realizacji projektu *Bezpieczny Dom*, postulat ten rozszerzyć by należało ze sfery nauki prawa administracyjnego także na sferę jego tworzenia oraz na sferę jego rozpowszechniania i stosowania.

Karolina Sydow

Wsparcie miasta dla cudzoziemców a perspektywa samorządowców

W Poznaniu od 2013 roku można zauważyć intensyfikację działań integracyjnych dotyczących imigrantów[1], podczas gdy wcześniej tego typu inicjatywy niemal w ogóle się nie pojawiały. Z jednej strony zachodzące zmiany cieszą pomysłodawców i zwolenników, z drugiej można usłyszeć krytyczne komentarze zwracające uwagę na ich niewystarczający charakter. W kontekście owych realizowanych i nierealizowanych poczynań interesuje mnie punkt widzenia osób, które ze strony samorządu mają wpływ na podejmowane w tym temacie decyzje. Zakładając, że przekonania mają istotny wpływ na przeprowadzane aktywności, w rozdziale tym analizuję dyskurs reprezentowany przez Radnych Miasta Poznania i opisuję ich stanowisko[2].

Powody zainteresowania punktem widzenia samorządowców

Pragnąc dokładniej wytłumaczyć motywy zaciekawienia perspektywą przedstawicieli samorządu, odniosę się najpierw do tematyki dotychczasowych analiz. Badania prowadzone do tej pory w Poznaniu przez Centrum Badań Migracyjnych (CeBaM) dotyczyły cudzoziemców[3]. Koncentrowały się początkowo na ogólnym rozpoznaniu sytuacji m.in. pod kątem liczby imigrantów, ich krajów pochodzenia, powodów osiedlenia w Polsce i Poznaniu, form integracji, a następnie na barierach na jakie napotykają w procesie integracji oraz propozycjach zmian mających ułatwić im funkcjonowanie w nowym miejscu. Centrum, bazując na przeprowadzonych projektach badawczych i wdrożeniowych, określiło potrzeby cudzoziemskich mieszkańców Poznania i propozycje działań mających na celu ułatwienie im procesu integracji. Ośrodek przedstawił też swój punkt widzenia względem obowiązków miasta w tym temacie, a jego stanowisko było prezentowane w kolejnych publikacjach[4].

Można więc zdobyć orientację co do dwóch perspektyw. Z jednej strony dostępne są informacje na temat poznańskich cudzoziemców wraz z listą potrzebnych zmian służących

1 Mowa o działaniach polegających na wdrażaniu rekomendacji powstałych w efekcie wcześniejszych projektów badawczych: dwóch projektów badawczych zrealizowanych przez Centrum Badań Migracyjnych (CeBaM) UAM oraz Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UAM (zob. Bloch, Goździak, red. 2010; Buchowski, Schmidt, red. 2012) oraz projektu Open Cites realizowanego przez Urząd Miasta Poznania (UMP).

2 Badania wśród samorządowców prowadziłam od stycznia do marca 2016 roku, posługując się metodą obserwacji i wywiadu, czyli rozmową kierowaną i swobodnym wywiadem nieskategoryzowanym. Rozmawiałam z 18 pracownikami Urzędu Miasta Poznania. Jeśli chodzi o wywiady z osobami należącymi do Rady Miasta Poznania, o których mowa w tym tekście, dotyczą one 9 osób. W trakcie prowadzenia badań i formułowania wniosków w tym rozdziale korzystałam z doświadczeń zdobytych w trakcie licznych spotkań i zebrań z urzędnikami, w których uczestniczyłam od 2013 roku.

3 Poza badaniami wymienionymi w przypisie nr 1, mowa też o badaniach prowadzonych w latach 2013–2015, których wyniki opisane są w publikacji: Bloch, Main, Sydow (red.) *Nie dość użyteczni. Zmagania imigrantów na lokalnym rynku pracy,* Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2015.

4 Zob. m.in. Bloch, Main, Sydow (red.) 2015.

ułatwieniu im funkcjonowania w mieście. Z drugiej, czytelne jest jak tę sytuację postrzega ośrodek badawczy, który poza prowadzeniem badań zabiera głos w debacie publicznej, opowiada się za konkretnymi działaniami, agituje za wdrożeniem rekomendacji i sam podejmuje się roli ich wykonawcy. Brakuje perspektywy kolejnych uczestników omawianej sytuacji społecznej, w związku z tym za kluczowe na tym etapie uważam poznanie stanowiska reprezentantów samorządu. Są oni niezwykle istotną częścią opisywanej rzeczywistości, wszakże mogą mieć znaczący, a nawet decydujący głos w kwestii podejmowanych i niepodejmowanych w mieście działań dotyczących cudzoziemców. Jednocześnie są odbiorcami postulatów pozostałych grup (migrantów, członków CeBaM-u, ale też innych zainteresowanych organizacji), które kierują do urzędów oczekiwania względem podjęcia określonych aktywności. Tymczasem jest to grupa, której do tej pory nie poświecono uwagi w kontekście omawianego tematu, a niniejszy tekst jest pierwszym krokiem, by to uczynić.

Reprezentowane przeze mnie podejście wynika zarazem z potrzeby podjęcia refleksji nad językiem jako narzędziem władzy, której nie można ograniczyć jedynie do sfery polityki. Władzę rozumiem w tym kontekście jako uprawomocnienie grupy ludzi (tzw. elity symbolicznej[5]) do definiowania hierarchii spraw właściwych i niewłaściwych, ważnych i nieważnych itd., które dotyczą np. kierunków polityki społecznej miasta. Chodzi więc o dokonanie „demitologizacji" procesu politycznego, funkcjonującego jako proces neutralny. Wychodzę bowiem z założenia, że ma on zawsze swój ideologiczny wymiar – nie w znaczeniu ideologii klasycznych, ale kształtowania tożsamości, pojmowania świata. W tym tekście moim celem jest refleksja nad dyskursem tworzonym przez przedstawicieli samorządu. Poprzez perspektywę antropologiczną staram się przyjrzeć opiniom, motywacjom samorządowców, traktując je właśnie jako znaczący czynnik władzy w kontekście relacji między przekonaniami a działaniami. Istotny jest dla mnie fakt, iż analizowana grupa ma lub może mieć wpływ na poruszane na radach i komisjach tematy, a także na decyzję, które spośród nich znajdą następnie odzwierciedlenie w postaci uchwał, działań wdrożeniowych, a które zostaną pominięte lub zanegowane.

Jeśli chodzi o ujęcie stanowiska samorządowców, zdecydowałam się poświęcić uwagę Radnym Miasta Poznania, kierując się sposobem podejmowania decyzji w Urzędzie Miasta. Po pierwsze to głównie w rękach radnych znajduje się inicjatywa uchwałodawcza, czyli prawo przedkładania projektów uchwał organowi stanowiącemu samorządu terytorialnego np. dotyczącego realizacji określonych działań związanych z integracją imigrantów[6]. Po drugie radni decydują o przyjęciu projektów uchwał, a następnie – w przypadku ich akceptacji – głosują za ich przyjęciem lub odrzuceniem. W niniejszym rozdziale przedstawiam wnioski pochodzące z obserwacji i rozmów przeprowadzonych wśród Radnych

5 Używając określenia „elita symboliczna" (Bourdieu 2009), mam na myśli tych, którzy „(...) sprawują bezpośrednią kontrolę nad publicznie dostępną wiedzą, publicznie prawomocnymi przekonaniami, nad kształtem i treścią dyskursu publicznego" (Czyżewski, Kowalski, Piotrowski 1997: 17).

6 Inicjatywę uchwałodawczą posiada: a) Przewodniczący Rady, b) Prezydent miasta, c) Komisja Rady, d) Klub Radnych, e) każdy radny, f) każdy mieszkaniec Poznania posiadający czynne prawo wyborcze, którego wniosek poparło co najmniej 5000 innych mieszkańców Poznania, g) osiedle.
Rada Miasta Poznania jest organem stanowiącym i kontrolnym Miasta Poznań. Jest reprezentantem zbiorowych interesów wspólnoty mieszkańców Poznania, w szczególności określa politykę rozwoju Miasta. Działalność Rady jest jawna z wyjątkiem spraw których ograniczenie jawności wynika z ustaw. Rada obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego nie rzadziej niż raz na kwartał. W sesji uczestniczą z prawem zabierania głosu Prezydent Poznania, jego zastępcy oraz Sekretarz Miasta i Skarbnik Miasta. W obrębie Rady pracują komisje powoływane w określonych celach np. Komisja Rodziny, Polityki Społecznej i Zdrowia. Rozstrzygnięcia rady spisywane są w formie uchwał.

Miasta Poznania[7]. Interesuje mnie ich wiedza i przekonania dotyczące cudzoziemskich mieszkańców w kontekście roli miasta we wspieraniu imigrantów. Mam świadomość fragmentaryczności tego ujęcia, bowiem nie podejmuję w tym tekście analizy stanowiska innych grup samorządowców, np. urzędników Urzędu Miasta Poznania. Badanie to traktuję jako wstępne – pierwszy krok na drodze do pełniejszej charakterystyki, która może być poczyniona w przyszłości. Moim celem jest równocześnie wskazanie na wartość zajęcia się tym tematem, tj. poznania punktu widzenia przedstawicieli samorządu.

Perspektywa radnych, czyli co jest najważniejsze w kontekście cudzoziemców

Dostrzegane grupy i najczęściej poruszane wątki

Radni, z którymi rozmawiałam, nie mieli wcześniej w swej pracy większej styczności ze sprawami cudzoziemskich mieszkańców miasta. Informowali mnie, że nie zajmują się tymi zagadnieniami w swojej pracy, a jeśli mieli z nimi kontakt. to jedynie przy okazji rzadkich spraw, z którymi w przeszłości zwracano się do Rady Miasta. W wielu momentach dało się odczuć, że dopiero wywołana przeze mnie rozmowa sprawia, że zastanawiają się nad poruszanymi tematami i czynią to po raz pierwszy.

Mówiąc, że interesuje mnie obecność w mieście osób pochodzących z zagranicy i stosunek Rady Miasta do tej obecności, używałam zamiennie terminów „cudzoziemiec", „obcokrajowiec", „osoba z zagranicy". Jeśli rozmówcy wymagali doprecyzowania tematu czy sformułowania pytań, wówczas odnosiłam się m.in do następujących kwestii: czy temat ten pojawia się w rozmowach między radnymi, na komisjach, sesjach lub w innym kontekście ich pracy? czy obcokrajowcy są pożądani, mile widziani? czy miasto widzi potrzebę przyciągania cudzoziemców? zapewnienia im wsparcia? integrowania? czy są w tym kierunku prowadzone jakieś działania lub czy są takowe planowane?

W wypowiedziach radnych wyraźnie zaznaczała się niespójność terminologiczna, wręcz chaos pojęciowy. Niejasne były głównie terminy „imigrant", „cudzoziemiec", „obcokrajowiec", które najczęściej utożsamiano ze słowem „uchodźca". W rezultacie, w odpowiedzi na pytanie o obecność cudzoziemców w mieście i stosunek miasta do tego tematu radni przywoływali zwykle uchodźców. Czynili to, albo bezpośrednio używając tego terminu, albo poprzez sposób prezentacji zagadnienia: odnoszenie się do kwestii przyjmowania tych osób, zapewniania im mieszkań czy finansowania innych form opieki.

> *- Czy miasto prowadzi jakieś działania by przyciągać cudzoziemców? Mam na myśli cudzoziemców, a nie uchodźców.*

> *- Szczerze mówiąc to pan prezydent jest otwarty, oficjalnie o tym mówi, ale nie wiem czy taka polityka jest prowadzona, czy do niego bezpośrednio się zgłaszają jakieś osoby. Na razie ten temat nie został otwarcie przedstawiony, widocznie na razie nie ma takiego problemu. Podejrzewam, że jak już ta fala uchodźców dotrze, to miasto będzie musiało zająć konkretne stanowisko, przygotować coś.*

Ustosunkowując się do obecnych w mieście cudzoziemców, radni najczęściej wymieniali zagranicznych studentów i kontraktowych pracowników międzynarodowych

7 Informacje o badaniach – zobacz przypis nr 2. Używając w dalszej części tekstu określenia „samorządowcy" będę miała zawsze na myśli Radnych Miasta Poznania.

firm. Te dwie grupy były wyraźnie wyodrębniane i łatwo identyfikowane przez radnych. Mniej precyzyjnie opisywano pozostałych obcokrajowców, wśród których pojawiali się prowadzący własną działalność gospodarczą (głównie w branży gastronomicznej) oraz ogólnie „ci, którzy tu pracują". Najczęściej jednak przywoływano uchodźców. Kwestie dotyczące tej grupy wypływały przy różnych okazjach i nie wiązały się z rzeczywistą obecnością uchodźców w Poznaniu. Radni wyrażali brak akceptacji dla obecności uchodźców, wyobrażonych przez nich jako osoby, które nie pracują, wymagają pomocy finansowej, wręcz pełnego utrzymywania, obciążają budżet, a dodatkowo mogą stanowić zagrożenie. Sprawy dotyczące uchodźców były przez radnych łączone z sytuacją problematyczną, niepożądaną, wymagającą dużych nakładów finansowych.

Paradoksalnie i niejako w opozycji do tego tematu drugi najczęściej poruszany wątek dotyczył zaradności i bezproblemowego funkcjonowania cudzoziemskich mieszkańców Poznania. Samorządowcy podkreślali akceptację dla cudzoziemców, którzy pracują i nie trzeba ich utrzymywać. Niewątpliwie wpływ na to wywarła europejska i polska debata dotycząca uchodźców, przekładająca się na debatę społeczną na poziomie lokalnym[8]. Sądzę, że znacząco rzutowała ona na sposób postrzegania cudzoziemców przez radnych, a najsilniej ujawniało się to w ciągłym odwoływaniu się do uchodźców, wręcz sprowadzaniu całego tematu cudzoziemców do kwestii uchodźców

Jeśli chodzi o przyciąganie cudzoziemców w kontekście malejącej liczby poznaniaków czy braków na rynku pracy, radni wykazywali stosunek ambiwalentny, z tendencją do niechęci. Z jednej strony deklarowali, że byłoby to dobre dla miasta, podkreślając zarazem, że to ich prywatna opinia. A z drugiej strony zaraz potem wymieniali powody będące ich wyobrażeniami na temat trudności, zarówno związanych z przyjmowaniem cudzoziemców, jak i sprawiających, że obcokrajowcy nie wybiorą Polski jako kraju osiedlenia, np.:

> *W Polsce jest bariera klimatyczna, bariera językowa i jeszcze długo Polska nie będzie tak atrakcyjnym krajem dla imigrantów* [rozumianych jako uchodźców – przy. aut.] *jakim jest Anglia, Francja czy Niemcy. I bariera ekonomiczna, bo nasza opieka socjalna jest prawie żadna.*

Wśród przytaczanych tematów również bardzo często pojawiały się bieżące wydarzenia: przyjmowanie przez miasto osób z Ukrainy oraz ostatnie zajścia w Poznaniu dotyczące pobić obcokrajowców. Do innych poruszanych kwestii należały: przyjazdy osób z zagranicy w ramach współpracy z miastami partnerskimi, wizyty biznesowe i turystyczne obcokrajowców, działalność w mieście szkoły międzynarodowej i konsulatów honorowych.

Dyskurs prywatny i bieżące wydarzenia

Przedstawiciele samorządu nie odnosili się do tematu migracji w kontekście określonych zadań, polityki czy strategii. Nie wspominali o dokumentach, które miałyby regulować w mieście sprawy dotyczące obcokrajowców – ani w kontekście ich istnienia, ani braku. Formułowali pogląd o otwartości prezydenta, ale nie potrafili sprecyzować, co to dokładnie oznacza dla polityki miasta, odnosili się w zasadzie wyłącznie do gotowości prezydenta do przyjmowania uchodźców. Radni odwoływali się natomiast bardzo

8 Trwająca w 2016 roku debata medialna o uchodźcach, która intensywnie rozgorzała w Polsce w połowie 2015 roku, jest bardzo emocjonalna przeważają w niej głosy niechętne przyjmowaniu uchodźców oraz retoryka budująca strach przed „obcymi".

często do prywatnych doświadczeń, czerpiąc z nich wiedzę i ustosunkowując się na ich podstawie do poruszanych zagadnień. Przywoływali w tym kontekście doświadczenia własne lub członków rodziny związane z emigracją, zagranicznymi pobytami studyjnymi, prywatnymi i służbowymi podróżami, kontaktami z cudzoziemcami w Polsce.

> *Wielokrotnie jeździłam do Anglii i tam nie ma osobnych urzędników do cudzoziemców, nie ma osobnego problemu cudzoziemca. Nie widzę potrzeby by robić z tych ludzi osobną grupę.*

> *Moja koleżanka z pracy wyszła za Egipcjanina, próbował restaurację otworzyć, ale nie wyszło. Jednak uczciwie pracuje, mają mieszkanie, mają za co żyć, nie mają żadnych pretensji do miasta o coś tam.*

> *Generalnie w Poznaniu są takie społeczności, które sobie radzą. Na przykład ci z Jordanii, których znam i o których już wspominałem: jeden wujek prowadzi kebab, drugi też ma swój biznes, trzeci stomatolog, ma gabinet na osiedlu, wiec nie ma problemu. Ożenił się z Polką, więc też mu było łatwiej. Bo generalnie były to małżeństwa mieszane. Albo cała społeczność sobie pomagała i tak to funkcjonowało. Z takimi ludźmi ja się spotykałem i tak to widzę.*

Być może prywatne przeżycia przytaczane były tak często właśnie w kontekście braku możliwości odniesienia się do konkretnej polityki czy planu miasta dotyczącego cudzoziemców? Sądzę, że z tego samego powodu przywoływano aktualne wydarzenia w mieście: przyjmowanie osób z Kartą Polaka z Mariupola i pobić cudzoziemców. Do kwestii zaproszenia do Poznania rodzin z Mariupola odwoływali się w swoich wypowiedziach wszyscy i to wielokrotnie. Pomysł sprowadzenia dziesięciu rodzin został przyjęty na podstawie uchwały na jednej z rad miasta i w czasie kiedy odbywałam rozmowy z samorządowcami był na etapie realizacji, ale jeszcze przed przyjazdem do Poznania osób z Ukrainy. Radni byli przychylni tej inicjatywie. Natomiast komentując akty agresji wobec cudzoziemców, najpierw podkreślali, że takie zajścia nie powinny mieć miejsca, wskazując przy tym na reakcje prezydenta (zdecydowany sprzeciw i potępienie). Zaraz później jednak tłumaczyli te pobicia jako akty „zwykłego" chuligaństwa, którego celem padają także Polacy i wskazywali, że nie można ich postrzegać w kategoriach zachowań na tle rasistowskim[9].

Czy ze strony Urzędu Miasta potrzebne jest wsparcie, działania integracyjne?

Wśród radnych widoczne były wątpliwości co do zasadności podejmowania specjalnych działań w stosunku do cudzoziemców, zważywszy na stwierdzany brak potrzeb w tym zakresie. Przytaczano w tym celu rozmaite argumenty. Część dotyczyła procentowo nieznaczącej liczby cudzoziemców w mieście. Inne – i takich było więcej – wskazywały, że ci obcokra-

9 Pobicia cudzoziemców komentowała m.in. lokalna prasa. O napaści na Palestyńczyka, które miało miejsce w listopadzie 2015 roku Gazeta Wyborcza pisała tak: „(…) To już trzeci w ostatnich dwóch miesiącach przypadek pobicia obcokrajowca w Poznaniu z pobudek rasistowskich. Kampania wyborcza, przepełniona antyimigranckimi treściami, wzmogła ksenofobiczne nastroje. Na początku listopada trzech mężczyzn zaatakowało na ul. Półwiejskiej 31-letniego George'a Mamlooka z Syrii. Wyzywali go od «pier... muzułmanów» (w rzeczywistości jest chrześcijaninem). W połowie grudnia na Starym Rynku pobity został natomiast tancerz Victor Baeza z Chile. Obu cudzoziemców przepraszał prezydent Poznania Jacek Jaśkowiak. Przed świętami zapewniał zagranicznych studentów, że zrobi wszystko, by czuli się w Poznaniu bezpiecznie.(…)" http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36037,19402849,tym-razem-palestynczyk-kolejne-pobicie-obcokrajowca-w-poznaniu.html (dostęp 25.03.2016).

jowcy, którzy mieszkają w Poznaniu, radzą sobie dobrze, a w związku z tym nie ma powodu by Urząd podejmował jakiekolwiek dodatkowe działania pomocowe. Argument przytaczany często jako świadectwo, że obcokrajowcy nie potrzebują dodatkowego wsparcia, dotyczył faktu, iż ten temat nie pojawia się na dyżurach radnych, w opozycji do wielu innych, z którymi zgłaszają się poznaniacy. W rezultacie moi rozmówcy nie znali potrzeb cudzoziemców i barier, na które oni napotykają, a jednocześnie wykazywali się szczegółową wiedzą na ten temat w stosunku do różnych grup społecznych, np. osób z niepełnosprawnościami fizycznymi. Informacje posiadali bezpośrednio od tych osób albo od organizacji je reprezentujących.

Z kolei bezpośrednie pytanie o to, czy cudzoziemcom potrzebne jest wsparcie ze strony miasta i jeśli tak, to jak miałoby ono wyglądać, powodowało trudność z odpowiedzią. Radni wskazywali wówczas, że Urząd już się tym zajmuje. Odwoływali się do konkretnych przykładów, wyliczając rozmaite działania mające na celu zobrazowanie, jak wiele miasto robi w tym zakresie. Podkreślali, że jeśli ze strony imigrantów pojawiają się konkretne prośby, wówczas Urząd na nie odpowiada. W tym kontekście zwykle przywoływano przykład przekazania gruntu pod szkołę międzynarodową, co miało miejsce kilkanaście lat temu w reakcji na zgłaszane potrzeby pracowników firm międzynarodowych, którzy przyjeżdżają do Poznania na czas trwania kontraktu. O części aktualnie realizowanych inicjatyw radni w ogóle nie wspominali, prawdopodobnie nie mając świadomości ich istnienia, np. o punkcie informacyjno-doradczym dla cudzoziemców, działającym od 2013 roku, a od października 2015 roku finansowanym ze środków Urzędu Miasta. Z kolei w reakcji na jeszcze bardziej uszczegółowiające pytanie o zasadność wsparcia informacyjno-doradczego i kursów języka polskiego, dawało się odczuć oddech ulgi i przyzwolenie za którym szła opinia, że jest to charakter pomocy mieszczący się w finansowych możliwościach miasta i niepowodujący niepożądanych konsekwencji:

Jeśli o takie tylko formy chodzi, to jasne, to możemy zrobić.

Tak jakby wcześniej urzędnikom przychodziły do głowy o wiele bardziej kosztowne formy wsparcia, które wiążą się z pełną opieką, czyli takie, jakie wyobrażają sobie zastosować wobec uchodźców. Ta akceptacja była widoczna w wielu wypowiedziach, np.:

Oczywiście, pomoc w wypełnianiu dokumentów czy pomoc prawna mogłaby być, jeśli już się tu znajdą i mają jakieś trudności. Nawet jeśli taki ośrodek byłby w stanie znaleźć pracę, to jak najbardziej.

Tak, na to się zgadzam. Jeśli robi to Urząd to jeszcze lepiej, bo to znaczy ze temu urzędowi na tym zależy. Jeżeli oni [urząd - przyt. aut.] *są tak otwarci, że chcą mi [przykładowemu cudzoziemcowi – przyp. aut.] pomóc, to ja też inaczej potem czuję się wobec tej społeczności, bo ta społeczność przyjmuje mnie z otwartymi rękami, chce mi pomóc bym tu znalazł pracę.*

Ja do tego podchodzę, jak do swojego wyjazdu za granicę. Potrzebowałabym nauki języka, urzędników, którzy mają wiedzę i by ktoś mnie rozumiał w moim języku. Kluczowe: język i informacja. Sama bym sobie znalazła mieszkanie, ale ktoś mógłby mi

pomóc w tym, gdzie mogę szukać – informacja gdzie można uzyskać takie informacje.

W kontekście swobodnych lub wywołanych wypowiedzi na temat potrzeby udzielania wsparcia cudzoziemskim mieszkańcom miasta ani razu nie pojawił się ze strony radnych termin „integracja"[10]. Sporadycznie używano jedynie słowa „asymilacja", w kontekście pożądanej formy obecności nowych mieszkańców miasta. Z kolei na bezpośrednie pytanie o potrzebę prowadzenia przez Urząd działań integracyjnych, pojawiały się opinie, że to nie jest zadanie miasta, że cudzoziemcy sami się integrują, a jeśli już miałby się tym zająć jakiś urząd, to nie Urząd Miasta Poznania, ale np. Urząd Wojewódzki, który zajmuje się rejestracją i legalizacją pobytu cudzoziemców. Dodatkowo termin „integracja" budził zastrzeżenia, kojarzył się z ingerencją, wyobrażeniu o nadmiernej i niepożądanej przez samych cudzoziemców obecności Urzędu w ich życiu:

Ja nie chciałbym żeby za bardzo ingerować. Bo są osoby, które nie potrzebują pomocy, nie chcą by im przeszkadzać i integrować, nie chcą by urzędnik przychodził i przeszkadzał. Bo ten człowiek [cudzoziemiec – przyp. aut.] jest na tyle miły i sympatyczny, że zjednał sobie ludzi (...) Na pewno coś takiego [integracja – przyp. aut.] jest potrzebne, ale musiałoby to być robione w sposób delikatny. Z jednej strony byśmy byli gościnni, a z drugiej byśmy nie zagłaskali tego człowieka, który zdecydował się tu mieszkać.

W tej wypowiedzi widoczne jest również odnoszenie kwestii integracyjnych do cech osobowościowych. Wskazuje to na lokowanie odpowiedzialności za powodzenie procesu integracji po stronie cudzoziemców.

Problem, więc pomoc?

Samorządowcy zwykle odnosili się do tematu cudzoziemców w kategoriach „problemu": problem cudzoziemców w mieście, problem miasta z cudzoziemcami, lub problem rozumiany jako zagadnienie. Na pytanie: „Czy temat cudzoziemców pojawia się na radach czy komisjach?" pojawiały się następujące odpowiedzi:

Ten problem nie pojawia się na komisjach, lub rzadko, bo rzadko zgłaszane są problemy.

Pierwszy raz w zeszłym roku wypłynął temat cudzoziemców, bo wypłynęła skarga od pani z Kazachstanu, chodziło o sfinansowanie zapotrzebowania tej pani. Okazało się, że miasto jak najbardziej w tym uczestniczy. I tylko ten jeden raz. Więcej tego problemu nie mieliśmy.

Już powiedziałam, że kiedy się zwrócono kilkanaście lat temu, by zorganizować szkołę międzynarodową, to miasto podarowało budynek. Innych problemów nam nie zgłaszano. Nie widzimy jakiegoś zjawiska cudzoziemców, którzy mają

10 Pod pojęciem „integracja" rozumiem model inkorporacyjny, który ma miejsce gdy grupy pochodzenia imigranckiego uczestniczą w różnych obszarach życia większościowego społeczeństwa przyjmującego, przy prawie do zachowania własnej odrębności kulturowej. Pomimo narastającej krytyki, integracja pozostaje najbardziej optymalnym sposobem radzenia sobie z konsekwencjami masowych migracji. Będąc rodzajem kompromisu między zdyskredytowaną polityką asymilacyjną a odrzuceniem i marginalizacją, jako jedyna stwarza szansę na harmonijne uczestnictwo imigrantów w życiu społeczeństwa przyjmującego przy poszanowaniu ich odrębności kulturowej (zob. Grzymała-Kazłowska, Łodziński, red. 2008).

problem z byciem w Poznaniu, bo w ogóle tych cudzoziemców nie ma za dużo.

Te fragmenty pokazują, że albo coś jest problemem, albo nie jest, ale w obu przypadkach ta kategoria zajmuje centralne miejsce.

Warto przy tej okazji zaznaczyć, że radni nie mówili, że cudzoziemcy mogą stanowić dla miasta „szansę", np. w kontekście przeciwdziałania brakom na rynku pracy. Nie wspominali też, że mogą stanowić „potencjał" w sferze gospodarczej, intelektualnej, kulturowej czy społecznej. Takie pozytywne konotacje nie pojawiały się w swobodnych wypowiedziach urzędników, a w reakcji na wywołane pytanie o przeciwdziałanie zmniejszającej się liczbie mieszkańców czy poszukiwanie brakujących pracowników, wskazywano na inne kroki, które w tym celu podejmuje się w Poznaniu: zatrzymywanie w mieście studentów czy inwestowanie w nowonarodzonych poznaniaków.

Temat przyciągania cudzoziemców się nie pojawia, bo jest inne nastawienie. Raczej mówi się o tym by się więcej dzieci rodziło, jest nastawienie na dopłaty w żłobkach.

Inną kategorią, do której często odnosili się moi rozmówcy była „pomoc". Temat cudzoziemców wiązali z koniecznością udzielania pomocy, choć mieli do tego różny stosunek. Między innymi wskazywali , że „ludziom trzeba pomagać":

Myślę, że ktoś kto przyjechałby do naszego miasta, na pewno znajdzie pomoc. Pomoże np. Poznańskie Centrum Świadczeń, a gdyby Straż Miejska zobaczyła błąkających się na ulicy, też by pomogła. Na pewno dostaliby pomoc [cudzoziemcy – przyp. aut.].

Jeśli chodzi o osoby z Ukrainy, to nie są osoby, które podróżują za pracą, tylko rzeczywiście tam była taka sytuacja, że musiały uciekać, więc ta pomoc jest zrozumiała.

Padały też stwierdzenia, że pomoc nie jest wskazana i wówczas przywoływano m.in argumenty finansowe:

To by się ze mną kłóciło, że komuś [imigrantowi/uchodźcy – przyp. aut.] *pomagamy, a gdzieś tu, trzy ulice dalej, mieszka ktoś kogo nie stać na prąd. To by się we mnie kłóciło by takiej pomocy udzielać im, a nie tym którzy mają tu obok problem, bo nie wiem czy nas naprawdę stać na to by pomagać i ile tej pomocy trzeba dać.*

Obecność kategorii „pomoc" wiąże się zapewne z charakterem pracy radnych, którzy reagują na tematy wywołane: mieszkańcy lub ich reprezentanci zwracają się do nich z prośbą o zaradzenie konkretnej sytuacji. Swoją pracę i rolę Urzędu postrzegają w kategoriach reakcji na sytuacje kryzysowe.

Jeśli ktoś tu mieszka i pracuje to podejrzewam, że funkcjonuje tak dobrze, że od miasta pomocy nie potrzebuje. Bo kim się miasto zajmuje? Raczej tymi, którzy sobie nie radzą. Miasto zajmuje się infrastrukturą, rozwojem, plus osobami, które sobie nie radzą.

Sądzę, że wątek „pomocy" jest rezultatem utożsamiania cudzoziemców z uchodźcami, co nawiązuje z kolei do poprzedniej kategorii „problemu". Pomoc jest więc formą odpowiedzi na wyobrażaną problematyczną sytuację cudzoziemców. Ponadto, być może w sytuacji, kiedy brakuje wizji, długofalowego planu, aktywność samorządowców sprowadza się właśnie do rekcji na bieżące sprawy?

Podsumowanie i wnioski

Wszystkie swobodnie formułowane wypowiedzi radnych wskazują, że ich zdaniem nie ma potrzeby podejmowania przez miasto działań skierowanych specjalnie do grupy cudzoziemskich mieszkańców. Nie widzą powodu, by poświęcać temu tematowi większą uwagę, zarówno ze względu na „brak problemu cudzoziemców w mieście", brak uzasadnienia dla wydzielania takiej grupy – „to mieszkańcy jak wszyscy inni", jak i z powodu ich zaradności. O nieistotności, a wręcz sztuczności „tematu cudzoziemców" ma świadczyć fakt, że nie pojawia się on na dyżurach radnych, w opozycji do wielu innych, które są wówczas poruszane i w ten sposób nabierają znaczenia, stając się elementem świadomości samorządowców. W przypadku imigrantów ta wiedza nie została zbudowana, co wskazuje między innymi na fakt, że nikt do tej pory nie zwrócił się do radnych, by przekazać te informacje, nie zrobiły tego ani organizacje pozarządowe, ani ośrodki badawcze.

Jako że interesowały mnie głównie opinie radnych mieszczące się w zakresie dyskursu publicznego, byłam zaskoczona znacznym udziałem dyskursu prywatnego. Myślę, że jego intensywna obecność może świadczyć o chęci wypełnienia luk informacyjnych. W tym samym kontekście postrzegam nawiązania do bieżących wydarzeń, a także ustosunkowywanie się do potrzeb cudzoziemców tylko na zasadzie bezpośredniej reakcji na jednostkowe wydarzenia i zgłaszane sprawy. Przypuszczam zatem, że to brak obowiązującego w Poznaniu planu działań, strategii czy polityki dotyczącej cudzoziemskich mieszkańców, powodował częste odnoszenie się zarówno do prywatnych doświadczeń, bieżących wydarzeń, jak i postrzeganie roli Urzędu w kategoriach reakcji na aktualne problemy.

Radni nie postrzegają cudzoziemców jako grupy, która ogólnie potrzebuje określonego wsparcia ze strony miasta. Nie odnoszą się również do „integracji" imigrantów. Nie używają tego terminu, ani nie podejmują tego tematu pośrednio w kontekście obowiązku miasta. Ich zdaniem pożądane jest by cudzoziemcy dobrze wtopili się w społeczeństwo, a zadania i obowiązki z tym związane lokują jedynie po stronie samych przybyszy, np. upatrując sukcesu „asymilacji" w indywidualnych cechach osobowościowych („jeśli ktoś jest miły to go ludzie zaakceptują"). Na wywołany temat ewentualnych działań integracyjnych, jakie miałoby i/lub mogłoby podjąć miasto, reagują zastrzeżeniami, że te kwestie nie należą do obowiązku Urzędu Miasta. Tymczasem powszechnie przyjęty model adaptacji imigrantów we współczesnej Europie opiera się na integracji, który to proces zakłada aktywny udział różnych stron, bowiem stwierdzono, że starania samych imigrantów nie wystarczą, by osiągnąć sukces integracyjny. W związku z tym odpowiedzialność za adaptację cudzoziemców i obowiązki z tym związane spoczywają także na społeczeństwie przyjmującym, wymagają jego aktywnej postawy, działań odgórnych w postaci polityki integracyjnej i mechanizmów wsparcia instytucjonalnego, a także oddolnych – na poziomie lokalnym, miejskim. Byłoby wskazane, by przedstawiciele instytucji samorządowych posiadali wiedzę o wymogu wielostronności

procesu migracji, na razie jednak poznańscy radni nie są zaznajomieni z tą tematyką. Pojawiają się więc pytania o powód zaistniałej sytuacji, a także o możliwości i sposoby jej zmiany.

Z kolei tymi, którzy według opinii samorządowców wymagają pomocy miasta, są uchodźcy – grupa na razie w Poznaniu nieobecna, ale często wspominana. Obok uchodźców innymi grupami cudzoziemców dostrzegalnymi i wyraźnie wyodrębnianymi przez radnych są studenci i pracownicy kontraktowi. Ich obecność jest pożądana, o nich miasto zabiega. Myślę, że łatwość identyfikowania tych dwóch odmiennych grup: z jednej strony pracowników kontraktowych i studentów jako bardzo pożądanych, z drugiej uchodźców jako zdecydowanie niechcianych, a jednocześnie trudność w opisie pozostałych imigrantów jest bardzo znacząca i może wskazywać na „przezroczystość" dużej części cudzoziemskich poznaniaków. „Niewidzialni" są ci, którzy mieszkają tu od dłuższego czasu i są aktywni na rynku pracy. Radni ich nie dostrzegają, bo są samodzielni, wtapiają się w społeczeństwo i co pewnie najważniejsze – nie zwracają się do Urzędu ze swoimi sprawami, w tym z problemami. Niezauważani są także wszyscy ci obcokrajowcy, którzy mieszkają w Poznaniu od niedawna i, będąc na etapie załatwiania wszystkich spraw związanych z osiedleniem w nowym miejscu, potrzebowaliby wsparcia. Myślę, że istotny wpływ na tę sytuację ma podejście do integracji imigrantów, niepostrzegania jej jako obowiązku czy odpowiedzialności społeczeństwa przyjmującego. Nie bez znaczenia jest też brak w Poznaniu wystarczająco aktywnych organizacji imigranckich oraz organizacji reprezentujących cudzoziemców. Poza tym, niezauważanie cudzoziemców dotyczy też niepostrzegania ich w kategoriach szansy i potencjału np. w kontekście rynku pracy. Dlaczego? Czy radni nie dostrzegają tego aspektu? Czy nie uważają za wskazane, by akurat ta forma radzenia sobie z niedoborem była dla miasta pożądana?

Na zakończenie chciałabym wrócić do kwestii wiedzy samorządowców, a konkretnie do jej budowania. Radni, którzy są jedną z grup mającą znaczący wpływ na decyzje dotyczące cudzoziemców, nie mają informacji na temat ich sytuacji – liczebności, zróżnicowania, potrzeb, a także propozycji poprawy sytuacji, która przyniosłaby korzyść zarówno nowym mieszkańcom, jak i społeczeństwu przyjmującemu. Uważam, że należy zastanowić się, co zrobić, by tą wiedzą dysponowali. Funkcjonują w mieście instytucje, które zajmują się zbieraniem informacji na ten temat. Czy to one mogłyby zadbać o to by wiedza ta trafiała do radnych? A może inicjatywę mogłaby wykazać Rada Miasta lub Urząd Miasta Poznania, a może wszystkie strony?

Wiodącą rolę wśród organizacji badających w Poznaniu zagadnienia dotyczące migracji integracji odgrywa obecnie Centrum Badań Migracyjnych UAM, które publikuje wyniki prowadzonych przez siebie badań w formie książek. Gromadzona wiedza jest więc udostępniana, ale czy w skuteczny sposób? Czy wystarczająco dużo uwagi przykłada się do tego by wnioski z badań stały się częścią wiedzy samorządowców? Może elementem każdego projektu badawczego mogłaby być też popularyzacja informacji, która poza drukiem publikacji obejmowałaby także inne formy udostępniania wyników? Tak jak w Migrant Info Point ze zrozumieniem podchodzi się do tego, że tekst pisany bywa trudny i nic nie zastąpi bezpośredniego kontaktu pracownika MIP-u z cudzoziemcem, może z tą samą empatią należy spojrzeć na kwestię wiedzy przedstawicieli samorządu? Jak powiedział jeden z urzędników:

Każdy mówi o problemach, a urzędnik ma je wszystkie rozwiązywać. A my nie wiemy. Ale jak się dowiadujemy, to chcemy wtedy robić to, co jest potrzebne.

Sądzę, że bez podjęcia aktywnych działań związanych z rozpowszechnianiem wyników badań, pozostaną nieczytane, bez większych szans na zrobienie z nich praktycznego użytku. Błędem byłoby oczekiwanie od urzędników, że zajmą się wszystkim, a jeśli tego nie robią uznawanie, że to wynik ich niewłaściwej pracy: albo braku kompetencji, albo złej woli. Za punkt wyjścia w niwelowaniu dystansu między instytucjami badawczymi i agitującymi za wdrażaniem rekomendacji a urzędami uważam partnerskie relacje między nimi, długotrwałą i systematyczną wymianę informacji, wspólną pracę nad kształtem przyszłych zmian.

Bibliografia

Anderson B.
1997 *Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, przeł. S. Amsterdamski, Kraków: Znak.

Bauman Z.
2007 *Tożsamość. Rozmowy z Bendetto Vecchim*, przeł. J. Łaszcz, Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.

Bloch N.
2012 *Integracja cudzoziemców spoza Unii Europejskiej w Poznaniu – edukacja, praca, zdrowie*, w: Krajobrazy Migracyjne Polski, pod red. P. Kaczmarczyka i M. Lesińskiej, Ośrodek Badań nad Migracjami, Warszawa 2012, s. 333–365.

Bloch N., Goździak E. M. (red.)
2010 Od gości do sąsiadów. Integracja cudzoziemców spoza Unii Europejskiej w Poznaniu w edukacji, na rynku pracy i w opiece zdrowotnej, Poznań: Centrum Badań Migracyjnych UAM.

Bloch N., Main I., Sydow K. (red.)
2015 *Nie dość użyteczni. Zmagania imigrantów na lokalnym rynku pracy,* Poznań: Centrum Badań Migracyjnych UAM.

Bourdieu P.
2009 *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa,* przełożyły K. Sztandar-Sztanderska, A.Ziółkowska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Brzozowski J., Pędziwiatr K.
2014 *Analiza procesu integracji imigrantów w Małopolsce*, w: Imigranci w Małopolsce. Między integracją, asymilacją, separacją, marginalizacją, red. E. Pindel, Kraków: Akademia Ignatianum w Krakowie, s. 117–240.

Buchowski, M.
2008 Antropologiczne kłopoty z multikulturalizmem, w: *Czy klęska wielokulturowości?* red. H. Mamzer, Poznań: Wydawnictwo Fundacji Humaniora, s. 15–51.

Buchowski M., Schmidt J. (red.)
2012 *Migracje a heterogeniczność kulturowa. Na podstawie badań antropologicznych w Poznaniu*, Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje.

Bąkowski T., Brzeski M.,
2012 *O wybranych problemach jakości stanowienia administracyjnego prawa materialnego w krajowym porządku prawnym*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, pod red. D. R. Kijowskiego i P. J. Suwaj, Tom I *Jakość prawa administracyjnego*, pod red. D. R. Kijowskiego, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa, Wolters Kluwer, s. 335–361.

Cichoń J.,
2014 *Pracujesz w Polsce? Pracuj legalnie!*, Informator dla pracowników, Warszawa, Państwowa Inspekcja Pracy.

Czerniejewska I.
2014 *Pracownicy bez granic. Raport krajowy. Polska*, W: Analizy, Raporty, Ekspertyzy nr 3/2014, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2014:

http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-314-pracownicy-bez-granic.pdf [odczyt: 01.03.2016]

Czerniejewska I., Kochaniewicz A.
2015 *Niedobrowolne wybory. Bariery w integracji ekonomicznej cudzoziemskich pracowników*, w: Nie dość użyteczni. Zmagania imigrantów na lokalnym rynku pracy, pod red. N. Bloch, I. Main, K. Sydow, Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2015, s. 77–100.

Czyżewski M., Kowalski S., Piotrowski A. (red)
1997 *Rytualny chaos. Studium dyskursu publicznego*, Kraków: Wydawnictwo AUREUS

Dobosz P.,
2011 *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Domańska B.
2015 *Integracja cudzoziemców w Polsce – systemowe narzędzia integracyjne, inicjatywy lokalne i podnoszenie kwalifikacji funkcjonariuszy publicznych*, w: Cudzoziemcy w Polsce Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych, Warszawa: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, s. 121–131.

Duszczyk M.
2012 *Imigrant – pracownik. Przestrzeganie praw pracowniczych i potencjalne problemy na rynku pracy*, w: Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 12, Warszawa 2012, s. 25–33.

Garlicki L.,
2000 *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa, Liber.

Gellner E.
1991 *Narody i nacjonalizm*, przeł. T. Hołówka, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.

Gieorgica P., Bartnicki S.
2014 *Karta Polaka a tożsamość narodowa. Przykład Polaków w Białorusi*, w: Pogranicze. Studia Społeczne, T. XXIII, s. 111–131, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

Grzymała-Kazłowska A., Łodziński S. (red.)
2008 *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Hobsbawm E., Ranger T.
2008 *Tradycja wynaleziona*, przeł. M. Godyń, F. Godyń, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagielońskiego.

Jagielski J.,
2007 *Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie,* w: *Status prawny cudzoziemca w Polsce,* pod red. M. Zdanowicz, Białostockie Studia Prawnicze, Zeszyt 2, Białystok, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku Temida 2, s. 105-118.

Jagielski J., Gołaszewski P.
2012 *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, pod red. D. R. Kijowskiego i P. J. Suwaj, Tom I *Jakość prawa administracyjnego*, pod red. D. R. Kijowskiego, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa, Wolters Kluwer, s. 27–44.

Kochaniewicz A.
2014 *Bezdomni imigranci w mieście know-how*, w: Nie dość użyteczni. Zmagania imigrantów na lokalnym rynku pracy, red. N. Bloch, I. Main, K. Sydow, Poznań: Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, s. 141–152.

Kmieciak Z.,
2011 *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2011, z. 6.

Kmiecik Z. R.,
2014 *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa, Wolters Kluwer.

Kopacz M., Krzykowski P.,
2014 *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Olsztyn, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

Krawczak E.
2009 *Dziedzictwo tradycji kulturowych jako społeczny kapitał i balast*, w: Kreacje i nostalgie. Antropologiczne spojrzenie na tradycje w nowoczesnych kontekstach, red. D. Rancew-Sikora, G. Woroniecka, C. Obracht-Prondzyński, Warszawa: Polskie Towarzystwo Socjologiczne, s. 115–123.

Ładykowski P.
2011 *Gra w karty. „Karta narodowa" jako stawka w państwowej polityce narodowościowej*, w: Antropologia i polityka. Szkice z badań nad kulturowymi wymiarami władzy, red. W. Dohnal, A. Posern-Zieliński, Warszawa: Instytut Archeologii i Etnologii PAN, s. 15–41.

Łaszczyca G.,
2011 *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa, Wolters Kluwer.

Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A. (red.),
2010 *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, Warszawa, Wolters Kluwer.

Maalouf A.
2002 *Zabójcze tożsamości*, przeł. H. Lisowska-Chehab, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.

Mikołajewicz J.,
1995 *Pojmowanie „państwa prawnego" w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, s. 99–117.

Miłosz M.,
2011 *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa Wolters Kluwer.

Miłosz M.,
2012 *Kilka uwag krytycznych w odniesieniu do konstrukcji prawnej zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, pod red. D. R. Kijowskiego i P. J. Suwaj, Tom I *Jakość prawa administracyjnego*, pod red. D. R. Kijowskiego, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa, Wolters Kluwer, s. 592–610.

Nyers P.
2015 *Migrant Citizenships and Autonomous Moblities*, in: Migration, Mobility & Displacement, Vol. 1, No. 1 June, p. 23–39.

Pakieła A.
2015 *Zostać w Polsce. Trudności w legalizacji pobytu*, w: Nie dość użyteczni. Zmagania imigrantów na lokalnym rynku pracy, pod red. N. Bloch, I. Main, K. Sydow, Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza Poznań 2015, s. 127–140.

Piotrowski M., Organiściak-Krzykowska A.
2014 *Rola cudzoziemców na rynku pracy w Polsce*, w: Studia Prawno-ekonomiczne, t. XCIII, PL iSSn 0081-6841, 2014, s. 261–273.

Polityka migracyjna…
2012 *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Warszawa: Zespół do Spraw Migracji.

Teszner K.
2012 *Uwagi o prawidłowości konstrukcji odesłań w prawie administracyjnym,* w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, pod red. D. R. Kijowskiego i P. J. Suwaj, Tom II *Inflacja prawa administracyjnego*, pod red. P. J. Suwaj, Warszawa, Wolters Kluwer, s. 226–240.

Warat M.
2008 *Instytucjonalne ograniczenia czy stereotypy? Imigrantki, urzędnicy i kultura biurokracji*, w: Migracje kobiet. Perspektywa wielowymiarowa, red. K. Slany, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 239–251

Wronkowska S., Ziembiński Z.,
2001 *Zarys teorii prawa*, Poznań Ars boni et aequi.

O autorach

Izabela Czerniejewska
koordynatorka biura Migrant Info Point. W MIP-ie pracuje od 2 lat. Zajmuje się również badaniami cudzoziemców i uchodźców w Polsce oraz w Poznaniu, szczególnie interesuje ją aspekt edukacji cudzoziemców w Polsce. Napisała doktorat z etnologii i wydała książkę *Edukacja wielokulturowa*. Działania podejmowane w Polsce. Prowadzi szkolenia i warsztaty poświęcone tematyce wielokulturowej.

Agata Kochaniewicz
doradczyni cudzoziemców w Migrant Info Point, streetworkerka. W MIP-ie pracuje od 3 lat, wspierając cudzoziemców w kwestiach związanych z legalizacją pobytu oraz życiem codziennym. Jest również doktorantką w Instytucie Etnologii i Antropologii Kulturowej w Poznaniu i pisze pracę na temat integracji imigrantów w Polsce. Prowadzi szkolenia z zakresu wielokulturowości.

Agata Pakieła
doradczyni cudzoziemców w Migrant Info Point, streetworkerkaW MIP-ie pracuje od 3 lat. Jest etnolożką, animatorkąi mediatorką. Od lat jest związana ze środowiskiem organizacji pozarządowych w Poznaniu, m.in. współtworzy Fundację Animatornia i Zakład makerspace. Każdą wolną chwilę poświęca na spotkania z ludźmi i tworzenie dla nich nowych projektów.

Katia Pakhuta
Z MIP-em związana od kwietnia 2015 roku, jest asystentką imigrantów. Skończyła prawo na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i obecnie pisze pracę magisterską na temat zakładania oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców w Polsce i na Ukrainie.

Olga Vasileva
Z wykształcenia jest prawnikiem, w MIP-ie pracuje jako asystentka imigrantów. Zawsze chciała pomagać ludziom i dzięki tej pracy może to robić.

Karolina Sydow
Inicjatorka MIP, członkini Centrum Badań, Migracyjnych UAM w ramach którego bierze udział w projektach, badawczych i społecznych dotyczących migracji i migrantów, obecnie głównie w środowiskach imigrantów w Poznaniu. Przygotowywała i koordynowała projekt AMIGA (Aktywni Migranci na lokalnym rynku pracy) wdrażający działania na rzecz integracji migrantów w Poznaniu.
Doktorantka w Instytucie Etnologii i Antropologii Kulturowej.

Agnieszka Narożniak
Prawniczka
Jest absolwentką europeistyki i prawa na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza. W czasie studiów zajmowała ją szczególnie międzynarodowa ochrona praw człowieka. Prawem o cudzoziemcach zainteresowała się jako pracownik, a następnie urzędnik służby cywilnej, prowadząc postępowania na podstawie jego przepisów. Obecnie zajmuje się nim naukowo, przygotowując rozprawę doktorską oraz w praktyce – współpracując z MIP-em.