

KIERUNEK POLSKA

REKOMENDACJE DLA POLSKIEJ
POLITYKI MIGRACYJNEJ

KORZYŚCI Z DECENTRALIZACJI
POLITYKI MIGRACYJNEJ



Autor: Marcin Górski

Koordynator projektu: Marcin Zieliński
Redakcja: Patryk Wachowiec, Marcin Zieliński
Korekta: Paweł Kot
Projekt okładki: Emil Idzikowski

RISING TIDE[®]
Foundation

Publikacja powstała w ramach projektu realizowanego z grantu od Rising Tide Foundation

*Analiza przygotowana w lipcu 2023 roku
Analiza prezentuje stanowisko własne autora i nie musi odzwierciedlać opinii czy stanowisk podmiotów, w których autor jest afiliowany*

FOR FORUM
OBYWATELSKIEGO
ROZWOJU
www.for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A
02-628 Warszawa
www.for.org.pl

ISBN 978-83-63408-06-0

lipiec 2024

Łamanie: PanDawer
pandawer@pandawer.pl

Spis treści

Wstęp	5
1. Bariery na styku instytucji lokalnych i centralnych w zakresie regulacji rynku pracy i prowadzenia działalności	7
2. Dobre praktyki w zakresie podejścia samorządów do integracji imigrantów	13
2.1. Uwagi wstępne	13
2.2. Gdański model integracji imigrantów	14
2.3. Inne inicjatywy	16
2.4. Aktywizacja samorządów w obliczu rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę ...	17
3. Rekomendowane zmiany przepisów	19
3.1. Przepisy regulujące ustrój samorządu terytorialnego	19
3.2. Przepisy sektorowe	21
4. Wnioski	27

Około 2,3% globalnej populacji (184 mln ludzi, z których 37 mln to uchodźcy) żyje aktualnie poza granicami państwa swojego pochodzenia¹. Dotyczy to również Polski, która od 2015 roku stała się państwem notującym dodatnie saldo migracji zagranicznych. Sytuacja demograficzna Polski wymaga aktywnej polityki migracyjnej. Jak wskazali autorzy jednego z projektów polskiej polityki migracyjnej:

Niepokojącym zjawiskiem w Polsce jest spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. Szacuje się, że w latach 2015–2020 ubędzie blisko 590 tys. osób w wieku produkcyjnym, a w kolejnych latach proces ten jeszcze się nasili. Łącznie do 2030 r. zasoby pracy zmniejszą się o ponad 1,5 mln osób (tj. o ponad 6%). Najgwałtowniejszy spadek dotyczyć będzie osób w wieku produkcyjnym „mobilnym”, czyli pomiędzy 18 a 45 r.ż. Obecnie trwa proces opuszczania rynku pracy przez roczniki wyżu demograficznego lat 50. (niemal 800 tys. urodzeń rocznie), przy jednoczesnym wchodzeniu na rynek pracy roczników niżu lat 90. (poniżej 400 tys. urodzeń rocznie). Konsekwencją powyższych zjawisk jest pogarszanie się wskaźników obciążenia demograficznego i ekonomicznego (wskazującego na ekonomiczne skutki starzenia się społeczeństwa). W przypadku Polski oznacza to, że jeśli nie zwiększy się liczba pracujących w najbliższych latach, to nie uda się nam, jako społeczeństwu, zachować obecnego poziomu konsumpcji².

Po uchyleniu przez Radę Ministrów w 2016 roku dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* z 2012 roku i przedstawieniu projektu nowych strategii odpowiednio w 2019 roku³ i 2020 roku⁴, aktualnie nie obowiązuje żaden dokument na poziomie rządowym diagnozujący i prognozujący sytuację migracyjną oraz systematyzujący założenia polityki państwa w tym względzie⁵. Nie można więc ocenić obowiązującego modelu jako asymilacyjnego czy integracyjnego, bo żaden model obecnie

- 1 World Bank, *Migrants, Refugees and Societies*, Washington, DC 2023, s. 1.
- 2 Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, *Polityka migracyjna Polski*, projekt z dnia 10 czerwca 2019 r., s. 3.
- 3 Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, *Polityka migracyjna Polski*, projekt z 10 czerwca 2019 r.
- 4 Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, 15 grudnia 2020.
- 5 S. Łodziński, M. Szonert, *Polityka migracyjna „bez polityki”. Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016–2022*, CMR Working Papers 130/188, luty 2023, s. 6.

nie obowiązuje, a istniejące rozwiązania prawne nie są elementami żadnej spójnej i systematycznie wdrażanej polityki państwa.

Analiza obejmuje krytyczne omówienie obowiązujących przepisów wpływających na możliwość samodzielnego prowadzenia polityk migracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, wraz z argumentacją przemawiającą za ich prowadzeniem na tym szczeblu zarządzania sprawami publicznymi, jak również doświadczenia wynikające z prób realizacji takich polityk oraz rekomendacje dotyczące pożądanых zmian przepisów, które umożliwiłyby ich realizację.

Pod pojęciem polityki migracyjnej, używanym w tej analizie, rozumie się spójny zespół zaplanowanych i systematycznych działań zmierzających do zwiększenia obecności cudzoziemców i ich integracji w ramach społeczności lokalnych i regionalnych (wspólnot samorządowych szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego), których ostatecznym celem jest dynamizacja wzrostu gospodarczego i poprawa poziomu życia.

1. Bariery na styku instytucji lokalnych i centralnych w zakresie regulacji rynku pracy i prowadzenia działalności

Niezbędnym elementem polityki migracyjnej powinno być m.in. usunięcie barier na styku instytucji lokalnych i centralnych w zakresie regulacji rynku pracy i prowadzenia działalności gospodarczej. W obecnym stanie prawnym jednostkom samorządu terytorialnego brakuje narzędzi umożliwiających prowadzenie polityk imigracyjnych. Ich prowadzenie nie należy do ujętych *explicite* zadań jednostek samorządu terytorialnego, a obowiązujące przepisy, w sposób zarówno nielogiczny, jak i co najmniej wątpliwy z perspektywy konstytucyjnej, sytuują kompetencje do działań składających się na prowadzenie polityki migracyjnej na szczeblu centralnym.

Jak wynika ze statystyk udostępnionych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej⁶, w 2022 roku złożono 337 099 wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę cudzoziemcom, wydano 365 490 zgód i 5102 odmowy. Najwięcej wniosków złożono w województwach mazowieckim⁷, śląskim i łódzkim, a najwięcej zgód udzielono w województwach mazowieckim, łódzkim i wielkopolskim (łącznie ponad 42% wydanych zezwoleń). Liczba złożonych wniosków zmalała w stosunku do 2021 roku, kiedy było ich 550 831 (najwięcej w województwach mazowieckim, wielkopolskim i łódzkim), zmniejszyła się również liczba wydanych zgód (w 2021 roku było ich 504 172, najwięcej w województwach mazowieckim, wielkopolskim i łódzkim – łącznie niemal 43% ogółu udzielonych zgód), jednak generalnie, z wyjątkiem „pandemicznego” 2020 roku i 2022 roku, liczba wydanych zezwoleń na pracę dla cudzoziemców w dłuższym okresie wzrastała (o 438,4 tys. więcej zezwoleń niż w 2015 roku)⁸. Zauważalna jest pewna regionalizacja zapotrzebowania na zezwolenia na pracę cudzoziemców z wysoką liczbą wniosków i udzielonych zgód w województwach mazowieckim, łódzkim, wielkopolskim, śląskim i małopolskim.

Już samo zjawisko regionalizacji zapotrzebowania na pracę cudzoziemców skłania do przyjęcia wstępnego założenia o potrzebie **decentralizacji**

6 Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia, *Zezwolenia na pracę cudzoziemców*, <https://psz.praca.gov.pl/web/urzed-pracy/-/8180075-zezwolenia-na-prace-cudzoziemcow>.

7 Statystyki dotyczące tego województwa są nieprecyzyjne z uwagi na to, że zgodnie z art. 88b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy „w przypadku gdy specyfika wykonywanej przez cudzoziemca pracy nie pozwala na wskazanie głównego miejsca jej wykonywania, zezwolenie wydaje wojewoda mazowiecki”.

8 Główny Urząd Statystyczny, *Zezwolenia na pracę cudzoziemców w 2021 roku*, 20 maja 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/zezwolenia-na-prace-cudzoziemcow-w-2021-roku,18,5.html>.

w tworzeniu rozwiązań systemowych dotyczących polityki migracyjnej, która powinna być przede wszystkim elementem mechanizmu wspierania potrzeb rozwoju ekonomicznego państwa.

Za przyjęciem modelu zdecentralizowanego przemawia kilka argumentów, zarówno prawnych, jak i praktycznych.

Jeśli chodzi o te pierwsze, to zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, a zatem jedną z zasad ustrojowych państwa jest zasada decentralizacji. Do związanej z nią zasady pomocniczości odwołuje się przy tym preambuła ustawy zasadniczej („ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na [...] zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”). Jednym z elementów tej zasady jest przekazywanie zadań publicznych na szczebel lokalny⁹. Zasada decentralizacji jest rozumiana jako proces, którego tempo i zakres powinny być odpowiadać wymogom efektywności¹⁰ – zatem podział kompetencji między władzę centralną a samorządową powinien odpowiadać zmieniającym się potrzebom społeczno-ekonomicznym¹¹. W literaturze zwraca się przy tym uwagę, że „idea decentralizacji jest bardzo bliska idei demokracji (art. 2 i art. 4 konstytucji), jeśli nie jest wręcz konieczną jej konsekwencją. W strukturach zdecentralizowanych bowiem znacznie łatwiej jest zaspokajać różnorakie potrzeby obywateli, a z drugiej strony obywatele są w stanie skuteczniej wywierać wpływ na funkcjonowanie organów *władzy publicznej*”¹², co zresztą wiąże przedstawianą tu argumentację prawną z argumentami natury prakseologicznej. Istotą decentralizacji jest konstytucyjnie chroniona ich samodzielność (samorządu terytorialnego) w odniesieniu do spraw, które mają charakter lokalny (czy regionalny)¹³. Innymi słowy, centralizacja jest dopuszczalna, ale tylko tam, gdzie „wymaga tego specyfika zarządzanej materii”¹⁴.

Z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej współbrzmi art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu

⁹ P. Tuleja, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, nb. 1 do art. 15 Konstytucji.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, pkt VI.7.

¹¹ K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 78(2), 2016, s. 27.

¹² P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, nb. 3 do art. 15 Konstytucji.

¹³ Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. K 34/01. Dodajmy, że sam wyrok był jednak niezbyt pryncypialistyczny w podejściu do ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Zob. również wcześniejsze, silniej chroniące tę samodzielność (bo nakazujące głębsze uzasadnienie normatywnej w nią ingerencji w płaszczyźnie konstytucyjnej) wyroki TK: z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98; oraz z dnia 23 października 1996 r., sygn. K 1/96.

¹⁴ A. Skoczyła, W. Piątek, *Komentarz do art. 15 Konstytucji*, w: M. Safjan, L. Bosek, (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa 2016, nb. 27 do art. 15.

dnia 15 października 1985 r., zgodnie z którym „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”¹⁵. Przepis ten akcentuje znaczenie efektywności jako elementu pomocniczości, a zatem decentralizacja powinna być zapewniona wszędzie tam, gdzie służy to skuteczności w realizowaniu zadań¹⁶. Należy przy tym zaakcentować, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest traktowana przez orzecznictwo jako mająca charakter prawnie wiążący i skutek wewnętrzny (bezpośrednią stosowalność)¹⁷.

Jeśli chodzi zaś o argumenty natury praktycznej, należy podkreślić, że decentralizacja sprzyja dostosowaniu usług publicznych do rzeczywistych potrzeb obywateli i tworzonych przez nich wspólnot, bo kształtowanie lokalnych polityk i podejmowanie działań w ich wykonaniu jest bliższe obywatelom (zarazem zaś realizatorzy polityk i działań sami są najczęściej członkami wspólnot lokalnych, więc lepiej znają ich potrzeby), zwiększa także skuteczność usług publicznych, zarazem przeciwdziałając marnotrawstwu środków publicznych, dynamizuje rozwój gospodarczy i konkurencyjność (także poprzez sprzyjanie konkurencji pomiędzy wspólnotami lokalnymi odmiennie kształtującymi polityki publiczne), a przez to także ma potencjał do minimalizowania różnic w rozwoju gospodarczym poszczególnych wspólnot lokalnych, sprzyja też partycypacji obywatelskiej i w konsekwencji stabilności politycznej (co również może przełożyć się na dynamizację wzrostu gospodarczego), i wreszcie przyczynia się do ograniczenia korupcji oraz zwiększenia innowacyjności i skłonności do wdrażania rozwiązań eksperymentalnych¹⁸.

Perspektywa decentralizacji została zresztą, w zakresie śladowym i niewystarczającym, uwzględniona w przepisach regulujących podejmowanie pracy przez cudzoziemców na terytorium RP – art. 90b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy upoważniają ministra właściwego ds. pracy w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia określającego maksymalną liczbę

15 W językach autentycznych (zob. art. 18 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego) przepis ten brzmi: (fr.) L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. (ang.) Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.

16 Szerzej na ten temat zob. M. Kisała, *Skuteczność jako determinanta działań organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Prawnicze KUL” nr 2, 2019.

17 W ten sposób np. wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97. Wypada zasygnalizować, że tryb ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wywołał wątpliwości. co do jej skutku wewnętrznego (zob. np. T. Szewc, *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, nr 9, 2002), jednak orzecznictwo traktuje ją jako umowę wywołującą skutek wewnętrzny.

18 OECD, *Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers*, Paris 2019.

zezwoleń na pracę oraz pracę sezonową (w tym przypadku wymagane jest również porozumienie z ministrem właściwym ds. rolnictwa). Przepisy te wskazują, że określone przez ministra limity mogą dotyczyć m.in. poszczególnych województw. Jednakże z delegacji tej dotychczas nie skorzystano, najwyraźniej uznając – słusznie – że potrzeby rynku pracy nie uzasadniają ingerencji władczej w określanie liczby zezwoleń.

Organami wydającymi zezwolenia na pracę¹⁹ przez cudzoziemców są **województwie** (art. 88b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Biorąc pod uwagę zasadę decentralizacji władzy publicznej rozwiązanie to należy uznać za nietrafne. Skoro bowiem to uwarunkowania lokalnego rynku pracy poszczególnych miejscowości czy powiatów determinują zainteresowanie cudzoziemców poszukiwaniem pracy w Polsce, a jednocześnie i zapotrzebowanie lokalnych przedsiębiorców na pracowników zza granicy, to trudno znaleźć powody, dla których kompetencja dotycząca wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom znalazła się w rękach administracji rządowej. Zdecentralizowanie decyzyjności w zakresie pozwoleń na pracę jest tym istotniejsze, że w istocie kluczowe przesłanki, których spełnienie umożliwia uzyskanie zezwolenia, to okoliczność, że deklarowana przez przyszłego pracodawcę wysokość wynagrodzenia, które ma otrzymywać cudzoziemiec, „nie będzie niższa od wynagrodzenia pracowników wykonujących pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku” (art. 88c ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), a także okoliczność w postaci braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy – którą stwierdza starosta powiatu w przekazanej wojewodzie informacji (art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Trzecia przesłanka („wysokość miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 1, nie będzie niższa niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę”) nie ma istotnego znaczenia, bo niezależnie od tego, czy pracownikiem jest obywatel polski, czy cudzoziemiec, wynagrodzenie za pracę nie może być wypłacane poniżej wysokości stawki minimalnej, a obowiązek ten jest zabezpieczony przepisami sankcyjnymi (art. 282 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy i art. 218 § 1a Kodeksu karnego). Duplikowanie tego reżimu w ustawie regulującej udzielanie pozwoleń na pracę dla cudzoziemców na tyleż sensu, ile miałyby wprowadzenie do tych ostatnich przepisów np. wymogu, aby pracodawca składał dodatkowo oświadczenie, że nie będzie pracownika zabijał.

Należy zatem opowiedzieć się za zdecentralizowaniem władztwa w zakresie udzielania pozwoleń na pracę przez cudzoziemców poprzez przyznanie go starostom powiatów (prezydentom miast na prawach powiatów), podobnie jak uczyniono to w przypadku zezwoleń na pracę sezonową (art. 88n ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Rozwiązanie takie

¹⁹ Z wyjątkiem przypadków szczególnych, wymienionych m.in. w art. 87 ust. 1 pkt 1–11d i 13 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, warunkiem legalności wykonywania przez cudzoziemca pracy w Polsce jest posiadanie przezeń zezwolenia na pracę, jeśli zachodzi jeden z przypadków określonych w art. 88.

wydać się bardziej spójne konstytucyjnie, logiczniejsze, jak i wreszcie umożliwiające większą sprawność administracyjną. Z tych samych względów należy opowiedzieć się za przeniesieniem z wojewodów na starostów powiatów kompetencji określonej w art. 10 ust. 4 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którym to wojewoda „określa wykaz zawodów i rodzajów pracy, w stosunku do których wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty, kierując się sytuacją na lokalnym rynku pracy, w szczególności liczbą zarejestrowanych bezrobotnych i poszukujących pracy w poszczególnych zawodach w stosunku do liczby ofert zgłoszonych do powiatowych urzędów pracy”. Skoro bowiem do określenia tego wykazu znaczenie kluczowe ma sytuacja na „lokalnym rynku pracy”, którą ocenia się przez pryzmat danych z powiatowych urzędów pracy, to trudno – poza nieustającą tendencją centralistyczną, obecną w Polsce od co najmniej dwóch dekad, a nasiloną po 2015 roku – znaleźć powody, dla których kompetencja ta nie przynależy do starostów. Należy przy tym zauważyć, że możliwe efekty skali wynikające z centralizacji nie mogą zostać uznane za przeważające nad postulatem decentralizacji z dwóch powodów: pierwszy, czysto normatywny, dotyczy niekonstytucyjności decentralizacji, a drugi szkód wynikających z niedostrzeżenia perspektywy lokalnej, która powinna być kluczowa w przypadku instrumentów reagowania na sytuację na rynku pracy, bo sam rynek pracy ma charakter ściśle lokalny.

Na marginesie należy odnotować, że w przypadku zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca²⁰ niezrozumiałym formalizmem jest wymaganie od podmiotu powierzającego wykonywanie pracy informacji starosty o sytuacji na lokalnym rynku pracy (art. 88o ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 88c ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Skoro adresatem wniosku jest starosta, to dziwacznym rozwiązaniem jest wymaganie od wnioskodawcy, aby uzyskał od organu załatwiającego jego sprawę informację, którą ten organ posiada, a następnie mu ją wręczył. Należy w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z art. 220 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu. Tym samym oboczność regulacyjna wynikająca z powołanych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przebiega w poprzek normatywnych uwarunkowań systemowych i jako taka jawi się jako tym dziwniejsza.

Można również zauważyć, że transparentność i zdolność bardziej przewidywalnego stosowania przepisów dotyczących uległaby poprawie, gdyby przepisy dotyczące zatrudniania cudzoziemców znalazły się w jednym akcie normatywnym.

Jeżeli chodzi o prowadzenie działalności gospodarczej przez cudzoziemców spoza Unii Europejskiej (oraz nienależących do UE państw Europejskiego

²⁰ Zezwolenie na pracę sezonową dotyczy podejmowania pracy w sektorach rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybołówstwa oraz w działalności związanej z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, określonych obecnie w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 90 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Obszaru Gospodarczego, Konfederacji Szwajcarskiej i Stanów Zjednoczonych), regulację zawiera ustawa z 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 4 tej ustawy działalność gospodarczą na takich samych zasadach, jak obywatele polscy, mogą w RP prowadzić cudzoziemcy, którzy posiadają wymienione w tej ustawie tytuły prawne, do których należą m.in. zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenie na pobyt czasowy, status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, zgoda na pobyt ze względów humanitarnych lub zgoda na pobyt tolerowany, zezwolenie na pobyt czasowy i pozostają w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim zamieszkałym na terytorium RP, zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania działalności gospodarczej, udzielone ze względu na kontynuowanie prowadzonej już działalności gospodarczej na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, korzystanie w RP z ochrony czasowej, a także Karta Polaka. Oznacza to, że tacy cudzoziemcy mogą prowadzić jednoosobową działalność gospodarczą, jak również być współnikami spółki jawnej bądź partnerskiej. Natomiast cudzoziemcy, którzy nie legitymują się żadnym z tych tytułów, mają jedynie prawo (art. 4 ust 3 powołanej ustawy) do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w formie spółki komandytowej, spółki komandytowo-akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, prostej spółki akcyjnej i spółki akcyjnej, a także do przystępowania do takich spółek oraz obejmowania bądź nabywania ich udziałów lub akcji, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej.

Biorąc pod uwagę nierównomierny rozkład aktywności gospodarczej na terytorium państwa²¹, ponownie należy zauważyć, że ustawowa regulacja prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, o ile w ogóle uznać ją za potrzebną, nie uwzględnia w ogóle perspektywy lokalnej. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie, jako zbędnie tłumiące rozwój gospodarczy – w szczególności – obszarów peryferyjnych.

21 Zob. Z. Bartuś, *Aktywność gospodarcza w stolicach województw: znaczące dysproporcje i rzędy wielkich miast*, Forsal, 25 maja 2023, <https://forsal.pl/gospodarka/artykuly/8720666,aktywnosc-gospodarcza-w-stolicach-wojewodztw-znaczące-dysproporcje-i-rzady-wielkich-miast.html>.

2. Dobre praktyki w zakresie podejścia samorządów do integracji imigrantów

W tej części analizy w pierwszym rzędzie zostaną przedstawione szersze uwarunkowania prawne dotyczące aktywności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie integracji migrantów, zaś w dalszej kolejności zostaną omówione pozytywne przykłady działań podejmowanych w tych warunkach.

2.1. Uwagi wstępne

Ustawy ustrojowe samorządów nie zaliczają polityki migracyjnej, czy też szerzej – jakichkolwiek działań dotyczących migrantów do zadań własnych samorządów gminnego, powiatowego czy województwa. Oczywiście, art. 7 (zdanie wprowadzające) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazuje, że do zadań własnych gminy należy „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, a osoba migrująca staje się członkiem wspólnoty samorządowej z chwilą przyłączenia się do niej poprzez zamieszkanie z zamiarem stałego pobytu – zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Cudzoziemski (czy bezpaństwowy) status osoby zamieszkującej gminę z zamiarem stałego pobytu jest bez znaczenia dla zakwalifikowania tej osoby jako mieszkańca tej gminy²². Jednak ten przepis nie upoważnia gmin *explicite* do podejmowania działań adresowanych do osób, które nie są jeszcze ich mieszkańcami, lecz mogą się nimi stać wskutek imigracji, a przecież takie działania – obok działań skierowanych do osób migrujących, które już osiedliły się w danej gminie – wydają się immanentną częścią prowadzenia polityki migracyjnej na poziomie gminnym.

Analogiczne spostrzeżenia można poczynić na gruncie art. 4 i art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Tu również ustawa określa lokalną wspólnotę samorządową jako ogół „mieszkańców powiatu”, a zarazem nie wyodrębnia w katalogu zadań jednostki (art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym) takich zadań, które wiązałyby się wprost z potrzebami szczególnej grupy mieszkańców jednostki, jakimi są osoby migrujące, a zarazem nie wspomina o zadaniach wiążących się z osobami niebędącymi jeszcze mieszkańcami, lecz zamierzającymi imigrować do danego powiatu.

Wreszcie także w przypadku ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, regionalna wspólnota samorządowa została zdefiniowana jako ogół mieszkańców województwa (art. 1), a zarazem w katalogu zadań

22 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 lipca 2016 r., sygn. III SA/Łd 364/16. Wcześniej analogicznie: E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, 1996, s. 7–8; M. Kumela-Romańska, *Administracyjno-prawny status cudzoziemca-członka wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, 2007.

jednostki (art. 14) nie wskazano żadnych zadań wiążących się wprost z realizacją polityki migracyjnej.

Oczywiście należy przy tym podkreślić, że o ile zakres zadań gminy opiera się na konstytucyjnej zasadzie domniemania jej kompetencji²³, a katalog tych zadań umieszczony w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter otwarty, o tyle w przypadku samorządów powiatowego i wojewódzkiego zastrzeżono (art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 14 ustawy o samorządzie województwa), że jednostki te wykonują „zadania określone ustawami”. Z drugiej strony, jakkolwiek dogmatyka słusznie podnosi, że „art. 7 *in principio* i art. 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowią samodzielną podstawę do podejmowania przez gminę działań organizatorskich i wykonawczych”²⁴, to orzecznictwo sądów administracyjnych wyraźnie ignoruje ten postulat, każąc poszukiwać dodatkowo podstaw prawnych w ustawach szczególnych²⁵, a niekiedy również takie *leges speciales* uznając za niewystarczające²⁶. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której organ kontroli konstytucyjności uprawia od lat (ze szczególnym nasileniem w okresie prezesury p. J. Przyłębskiej) permanentny permissywizm w ocenie aktów przyjmowanych przez władzę centralną, a jednocześnie sądy administracyjne cechuje nasilony (i jak wskazuje słusznie M. Kulesza²⁷ – w istocie niekonstytucyjny) hiperpryncypializm (czy też, nazwijmy to z amerykańskiej inspiracji, „hiperskrutynizm”) w kontrolowaniu legalności aktów organów gmin (i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego).

Wiedzie to do wniosku, podyktowanego realizmem²⁸, że bez ingerencji ustawodawcy w treść ustrojowych ustaw samorządowych nie sposób oczekiwać przyjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego aktów prawnych kreujących i wykonujących ich politykę migracyjną.

2.2. Gdański model integracji imigrantów

W 2016 roku Miasto Gdańsk opublikowało dokument zatytułowany „Model integracji imigrantów”²⁹, który następnie został przyjęty przez Radę Miasta Gdańska jako uchwała³⁰ (nie stanowiąca aktu prawa miejscowego,

23 M. Maćka-Lyszczek, *Konstytucyjna zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy w świetle zasady subsydiarności*, w: I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.

24 M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, 2023, s. 101.

25 Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 sierpnia 2007 r., sygn. I SA/Łd 220/07.

26 Zob. wyrok NSA z dnia 3 marca 2007 r., sygn. II GSK 303/06.

27 M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji, passim*.

28 Chodzi tu o to, że chociaż hiperpryncypialistyczną praktykę sądów administracyjnych należy ocenić negatywnie, to jednak trudno oczekiwać jej zmiany w krótkiej perspektywie, bo zmiana taka wymagałaby przeformułowania paradygmatów kształcenia prawniczego.

29 Urząd Miejski w Gdańsku, *Model integracji imigrantów*, Gdańsk, czerwiec 2016, <https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/20170691578/model-integracji-imigrantow>.

30 Uchwała nr XXVI/673/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia na terenie Miasta Gdańska Modelu Integracji Imigrantów.

a więc nie zawierająca postanowień będących źródłem prawa powszechnie obowiązującego, czyli regulujących prawa czy obowiązki jednostek³¹). Jako podstawę prawną wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, czyli przepis zaliczający do kompetencji rady gminy „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy” wraz z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 19 pkt 8 i 16 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Przepisy tej ostatniej ustawy dotyczą określenia zadań własnych gminy w zakresie przyznawania i wypłacania zasiłków okresowych oraz zadań własnych powiatu w zakresie udzielania pomocy pomocom cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, mającym trudności w integracji ze środowiskiem, jak również podejmowania innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenia i realizacji programów osłonowych.

Przyjęty uchwałą „Model” składa się z 12 rozdziałów, obejmujących m.in. zdiagnozowanie sytuacji dotyczącej obecności cudzoziemców w Polsce, województwie pomorskim i samym Gdańsku, najważniejsze wartości i zasady, **zakładający integrację (w przeciwieństwie do asymilacji i odseparowania)**³²), a także określenie zadań i sposobu ich wdrażania. Wśród zadań wskazano działania edukacyjne promujące akceptację różnorodności i wspomagających integrację dzieci cudzoziemskich, edukację kadr miejskich, popularyzację idei integracji imigrantów poprzez kulturę, włączanie imigrantów w życie wspólnoty miejskiej, przeciwdziałanie przemocy motywowanej ksenofobią i dyskryminacji, zapewnienie opieki psychologicznej dla imigrantów, zapewnienie tłumaczeń wzorów dokumentów istotnych dla opieki medycznej, rozwijanie kompetencji imigrantów na rynku pracy, rozwijanie indywidualnych programów integracji imigrantów w ramach pomocy społecznej, utworzenie korpusu tzw. łączników ds. uchodźców w strukturach pomocy społecznej, objęcie uchodźców preferencjami w dostępie do mieszkaniowego zasobu gminy, czy też zapewnienie mieszkań wspomaganych dla osób imigranckich. W ramach wdrażania Modelu przewidziano utworzenie czteroelementowego Zespołu ds. Wdrożenia Modelu, którego częścią jest Rada Imigrantów i Imigrantek powoływana przez Prezydenta Miasta, złożona z przedstawicieli środowisk imigranckich. Założono, że we wdrożeniu będą uczestniczyć nie tylko struktury gminne, ale również podmioty zewnętrzne, w tym m.in. uczelnie wyższe, policja, organizacje pozarządowe, samorządy zawodowe, urzędy państwowe czy sądy. Przedstawiono również dobre praktyki m.in. z obszaru kultury, edukacji czy zatrudnienia.

Rozwiązanie gdańskie jest jedynym, jak dotąd, kompleksowym ujęciem polityki administracji samorządowej wobec imigrantów. Jako takie musi więc posłużyć jako rozwiązanie modelowe. Należy też ocenić je pozytywnie,

31 Szerzej na temat pojęcia aktów prawa miejscowego zob. S. Bułajewski, *Pojęcie akty prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 18, 2012.

32 Zob. L. Rajca, *Rola miast w integracji imigrantów – koncepcje miejskiej polityki integracyjnej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, 2018.

przede wszystkim z uwagi na pogłębiony charakter analiz stanowiących podstawę „Modelu”, a także założenie szerokiego grona interesariuszy zaangażowanych w realizację, jak i wreszcie zbudowanie struktury instytucjonalnej, w której uczestniczą nie tylko urzędnicy miejscy, ale również sami główni zainteresowani, czyli cudzoziemcy zamieszkali w Gdańsku. Jeżeli chodzi o wady, to nie wynikają one z przyjętych w „Modelu” rozwiązań, ale raczej z uwarunkowań systemowych, czyli ustawowych ram prawnych, w których przyjęto ten dokument – samorząd, co jest generalnym wnioskiem wynikającym z całości tej ekspertyzy, ma silnie ograniczony zasób instrumentów, za pomocą których może realizować zadania dotyczące polityki integracji cudzoziemców (zaczynając od tego, że jako kuriozalne we współczesnych realiach należy ocenić to, o czym jeszcze będzie dalej mowa, iż ustawowo nie jest dopuszczalne zatrudnienie cudzoziemca spoza Unii Europejskiej na stanowisku urzędniczym w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego).

2.3. Inne inicjatywy

Rozwiązania integracyjne przyjęto również w Lublinie³³, który uczestniczył w europejskiej sieci „Miast międzykulturowych”. Tu jednak nie zdecydowano się na przyjęcie jednego dokumentu całościowo określającego podejście miasta do integracji imigrantów, jak uczyniono to w Gdańsku. Podobnie postąpiono w Warszawie, gdzie w 2014 roku utworzono Centrum Wielokulturowe, prowadzone przez organizacje pozarządowe i finansowane ze środków stołecznego budżetu, a także w Łodzi, której Strategia rozwoju 2030+ „Miasto tworzone wspólnie” wskazuje wśród celów operacyjnych „dostosowanie obsługi mieszkańców do ich potrzeb przy uwzględnieniu osób ze szczególnymi potrzebami m.in. osób z niepełnosprawnością i cudzoziemców”, jak również „opracowanie i wdrożenie programu zachęt do osiedlania się, pracy i prowadzenia działalności w Łodzi dla imigrantów i przedsiębiorców m.in. z Europy Wschodniej”³⁴, jednak sam program nie został dotąd przyjęty. We Wrocławiu przyjęto w 2018 roku (zarządzeniem Prezydenta tego miasta³⁵) „Wrocławską Strategię Dialogu Międzykulturowego na lata 2018–2022”. Cechowała się ona krótką perspektywą czasową i brakiem założenia jej kontynuacji po upływie tejże perspektywy, a koncentrowała na edukacji (w tym wzmocnieniu kompetencji międzykulturowych), integracji (budowaniu wśród cudzoziemców poczucia przynależności społecznej) oraz bezpieczeństwie (wzmacnianiu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców)³⁶. Rozwiązania przyjmowane we wspomnianych miastach,

33 Uchwała nr 693/XXVIII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju Miasta Lublin.

34 *Strategia rozwoju Miasta Łodzi 2030+*, Załącznik do uchwały nr L/1535/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 listopada 2021 r., s. 26.

35 Zarządzenie Prezydenta Miasta Wrocławia nr 9125/18 z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia i wdrażania Programu „Wrocławskiej Strategii Dialogu Międzykulturowego” 2018–2022.

36 Zob. uwagi na temat tego dokumentu w: P. Matusz-Protasiewicz, L. Kwieciński, *Kształtowanie lokalnych polityk integracji imigrantów — działania władz Gdańska i Wrocławia*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 43, 2018.

w porównaniu do modelu gdańskiego, cechuje brak stałości i konsekwencji we wdrażaniu (rozwiązanie łódzkie, założone w strategii rozwoju miasta, nie zostało wdrożone, a rozwiązanie wrocławskie nie było kontynuowane), względnie przyczynkowość (rozwiązania warszawskie i lubelskie nie cechowały się kompleksowością).

2.4. Aktywizacja samorządów w obliczu rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę

Momentem zwrotnym w podejściu administracji samorządowych do imigrantów i uchodźców była rosyjska agresja zbrojna wobec Ukrainy. Ze znacznym opóźnieniem, bo dopiero 12 marca 2022 roku uchwalono ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Należy zresztą podkreślić, że przepisy te przyjęto w wykonaniu zobowiązań wynikających z prawa UE³⁷. Ocenia się, że w ciągu roku od początku rosyjskiej agresji z ochrony tymczasowej skorzystało w Polsce około 1 miliona obywateli Ukrainy³⁸ (ściślej – taka liczba osób zarejestrowała się w bazie PESEL³⁹). Przyjazd znacznej liczby obywateli Ukrainy (w istocie bowiem liczba osób, które przejściowo przebywały w Polsce bez zarejestrowania się w bazie PESEL była dużo większa – jak podał warszawski ratusz w rocznicę wybuchu wojny „od 24 lutego 2022 roku przez Warszawę przejechało ponad 1,1 mln uchodźców z Ukrainy”, a „w pierwszych dniach wojny po pomoc zgłaszało się nawet 40 tys. osób dziennie”⁴⁰) spowodował konieczność poszukiwania rozwiązań prawnych i organizacyjnych pozwalających zapewnić im adekwatną pomoc.

Przykładowo, Urząd Miasta Łodzi uruchomił ukraińskojęzyczną stronę internetową dedykowaną obywatelom Ukrainy⁴¹, wprowadzono dwujęzyczne komunikaty w większości miejskich instytucji (np. opieki zdrowotnej, kultury czy edukacyjnych). Już wcześniej, podobnie jak w Warszawie, utworzono Łódzkie Centrum Wielokulturowe (jako zadanie powierzone organizacji pozarządowej na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Należy jednak zauważyć, że ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy nie zawiera konstrukcji, które sprzyjałyby istotnemu zwiększeniu samodzielności samorządów w prowadzeniu polityki integracyjnej wobec nowych mieszkańców będących obywatelami Ukrainy. Ustawa upoważnia gminy np. do

37 Chodzi o decyzję wykonawczą Rady (UE) nr 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

38 Dane za: Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Uchodźcy z Ukrainy w UE*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/ukraine-refugees-eu/>.

39 Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Obywatele Ukrainy w Polsce – aktualne dane migracyjne*, 24 lutego 2023, <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne>.

40 E. Lach, *Rok wojny i pomocy Ukrainie*, Warszawa, 23 lutego 2023, <https://um.warszawa.pl/-/rok-wojny-i-pomocy-ukrainie>.

41 Adres: <https://uml.lodz.pl/pomoc-dla-ukrainy/>.

zapewnienia (ze środków finansowanych w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej) wykonania fotografii niezbędnej do wniosku o nadanie numeru PESEL (art. 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy), jak również do wydatkowania przez jednostki samorządu terytorialnego własnych środków na udzielenie pomocy (art. 12 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy), ale w swoim całości kształcie oparta jest jednak na modelu centralistycznym, bo poza nałożeniem na gminy określonych obowiązków administracyjnych i upoważnieniem do wydawania ich środków na określone w ustawie formy pomocy, nie przewiduje wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w kompetencje do kształtowania całościowych polityk integrowania obywateli Ukrainy. Jest to tym bardziej zaskakujące, że bezpośrednio po wybuchu wojny to nie administracja rządowa, ale przede wszystkim społeczeństwo obywatelskie oraz samorządy zapewniły natychmiast bezprecedensowy system pomocy dla obywateli Ukrainy, którzy przybywali na polskie terytorium. Należy też zwrócić uwagę na tymczasowość specustawy ukraińskiej⁴² – po upływie okresu obowiązywania ochrony tymczasowej, wprowadzonej w Polsce specustawą, jednostki samorządu terytorialnego nie będą dysponować żadnymi prawnymi instrumentami sprzyjającymi integracji obywateli Ukrainy, z których ok. 40% deklaruje chęć pozostania w Polsce na stałe po zakończeniu wojny⁴³.

42 Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy pobyt w RP obywateli Ukrainy należących do zakresu podmiotowego tej ustawy „uznaje się za legalny do dnia 30 września 2025 r.”.

43 Platforma Migracyjna EWL, Fundacja EWL i Studium Europy Wschodniej, *Raport mobilności transgranicznej. Obywatele Ukrainy na polskim rynku pracy. Nowe wyzwania i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 24.

3. Rekomendowane zmiany przepisów

W tej części analizy zostaną omówione proponowane zmiany przepisów, mające na celu wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w narzędzia ułatwiające im prowadzenie aktywnej polityki integracji cudzoziemców. W pierwszym podrozdziale zostaną zaproponowane zmiany przepisów regulujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego (obejmujące zwłaszcza zmiany w ustawach o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, jak również zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), zaś w drugim zmiany przepisów sektorowych (w tym m.in. w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawie o języku polskim, ustawie o pracownikach samorządowych i ustawie o pomocy społecznej).

3.1. Przepisy regulujące ustrój samorządu terytorialnego

Prowadzenie polityki imigracyjnej w sposób zdecentralizowany, czyli poprzez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie, wymaga w pierwszym rzędzie wyraźnego wyodrębnienia tego zadania jako zadania własnego tych samorządów. Jak już wskazano, w aktualnym stanie prawnym, uwzględniając ogólnie restryktywny wobec samodzielności samorządów kierunek wykładni nadawany przez sądownictwo administracyjne, brak jest wyraźnego wyodrębnienia w katalogach zadań poszczególnych szczebli samorządu tych, które wiązałyby się z prowadzeniem polityk integracji cudzoziemców już zamieszkałych (w znaczeniu terytorialnym) w jednostkach samorządu terytorialnego oraz przyciągania, potrzebnych dla utrzymania rozwoju gospodarczego i poziomu konsumpcji, nowych mieszkańców tych jednostek będących cudzoziemcami.

W przypadku **samorządu gminnego** zmiana powinna polegać na dodaniu w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym w ust. 1 nowego pkt 16b w brzmieniu „16b) integracji cudzoziemców zamieszkujących w gminie oraz polityki imigracyjnej dotyczącej cudzoziemców mogących w niej zamieszkać”.

W przypadku **samorządu powiatowego** zmiana powinna polegać na dodaniu w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym w ust. 1 nowego pkt 5b w brzmieniu „5b) integracji cudzoziemców zamieszkujących w powiecie oraz polityki imigracyjnej dotyczącej cudzoziemców mogących w nim zamieszkać”.

W przypadku **samorządu województwa** zmiana powinna polegać na dodaniu w art. 14 ustawy o samorządzie województwa w ust. 1 nowego pkt 5b w brzmieniu „5b) integracji cudzoziemców zamieszkujących w województwie oraz polityki imigracyjnej dotyczącej cudzoziemców mogących w nim zamieszkać”.

Z uwagi na różnicę konstrukcyjną określenia zadań samorządu gminnego (domniemanie kompetencji gminy) i powiatowego oraz województwa (zadania określane w ustawach szczególnych), kompleksowa regulacja zadań samorządów w zakresie integracji cudzoziemców oraz polityki imigracyjnej powinna

zostać ujęta w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁴⁴. Regulacja ta powinna obejmować uszczegółowienie zadań jednostek samorządu, zwłaszcza w zakresie edukacji, kultury, czy też kształtowania rynku pracy.

Oczywiście, w ślad za tym powinno nastąpić również podwyższenie udziału przysługującego samorządom gminnym w dochodach z podatków dochodowych na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 2 i 3⁴⁵ – w przypadku gmin, art. 5 ust. 2 i 3⁴⁶ w przypadku powiatów oraz art. 6 ust. 2 i 3⁴⁷ – w przypadku województw), względnie zapewnienie w inny sposób (tj. poprzez rozszerzenie katalogu podatków lokalnych z jednoczesną obniżką stawek podatków dochodowych) środków na realizację tego zadania⁴⁸. Już obecnie bowiem samorządy wskazują na niewystarczający stopień ich finansowania w relacji do zakresu powierzonych zadań⁴⁹, a dogmatyka postuluje wprowadzenie „dodatku lokalnych” do podatku dochodowego od osób fizycznych (co można byłoby poprzeć tylko w przypadku jednoczesnego obniżenia o co najmniej tę samą proporcję podatku przypadającego budżetowi centralnemu, z uwagi na ogólną ocenę hiperfiskalizmu jako niepożądanego, bo tłumiącego aktywność gospodarczą⁵⁰) albo wprowadzenia „lokalnego podatku dochodowego od osób fizycznych”⁵¹.

-
- 44 Obecnie przepisy tej ustawy ograniczają zadania samorządu terytorialnego w jej zakresie do obowiązku współdziałania z organami Straży Granicznej, Policji, Krajowej Administracji Skarbowej, Szefem Urzędu oraz wojewodą w zakresie dokonywania kontroli legalności pobytu cudzoziemców (art. 290).
- 45 Zgodnie z tymi przepisami w ich aktualnym brzmieniu: „Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%, z zastrzeżeniem art. 89” (ust. 2), a „wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71%” (ust. 3).
- 46 Zgodnie z tymi przepisami w ich aktualnym brzmieniu: „Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu wynosi 10,25%”, a „wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu, wynosi 1,40%”.
- 47 Zgodnie z tymi przepisami w ich aktualnym brzmieniu: „Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 1,60%”, a „wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 14,75%”.
- 48 Szeroko i krytycznie na temat partycypacji samorządu terytorialnego w dochodach z danin publicznych zob. P. Pest, *Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- 49 Zob. np. stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie skutków zmian w podatku PIT, w tym w ramach „Polskiego Ładu”, w zakresie dochodów własnych JST oraz projektu ustawy o „wspieraniu” JST w związku z Programem Polski Ład, 5 września 2021; a także Stanowisko Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza i Związku Miast Polskich wobec propozycji rekompensaty utraconych dochodów z PIT w związku z propozycją kolejnych zmian w Polskim Ładzie (projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i niektórych innych ustaw z dnia 24 marca 2022 r.), 11 kwietnia 2022.
- 50 Stąd też jako niebezpieczne jawią się postulaty neutralności takiej zmiany dla dochodów budżetu państwa. Zob. np. K. Wójtowicz, *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*, „Studia BAS”, 1(65), 2021, s. 166.
- 51 Zob. np. M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, 50(1).

3.2. Przepisy sektorowe

Dookreślenie zadań samorządów odnoszących się do prowadzenia polityk imigracyjnych wymaga również ingerencji w inne akty prawne, niż samorządowe ustawy ustrojowe.

Dla przykładu, należałoby rozluźnić regułę nakazującą stosowanie języka polskiego jako języka czynności urzędowych organów władzy publicznej i składanych przez nie oświadczeń woli (art. 5 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim⁵²), poprzez dodanie możliwości stosowania innych, niż język polski, języków w przypadku czynności czy oświadczeń dotyczących cudzoziemców. Zmiana powinna dotyczyć również art. 7 ustawy o języku polskim (obowiązek stosowania języka polskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obrocie z udziałem konsumentów oraz przy wykonywaniu przepisów z zakresu prawa pracy)⁵³, jeżeli konsument lub osoba świadcząca pracę jest cudzoziemcem, jak również rozporządzenia wydanego na podstawie art. 10 tej ustawy, które wśród wypadków, w których dopuszczalne jest użycie języka obcego obok polskiej wersji językowej nie przewiduje miejscowości, w których zamieszkuje znaczny odsetek cudzoziemców⁵⁴. Tu należy zresztą zauważyć szerzej, że decyzja o zastosowaniu tego wyjątku powinna – zgodnie z zasadą decentralizacji – być pozostawiona organom stanowiącym gmin, a nie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Takie rozwiązanie należy uznać za doskonalsze

-
- 52 Zgodnie z tym przepisem w jego aktualnym brzmieniu: „1. Podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. 2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do oświadczeń woli, podań i innych pism składanych organom, o których mowa w art. 4”.
- 53 Zgodnie z tym przepisem w jego aktualnym brzmieniu: „1. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obrocie z udziałem konsumentów oraz przy wykonywaniu przepisów z zakresu prawa pracy używa się języka polskiego, jeżeli: 1) konsument lub osoba świadcząca pracę ma miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w chwili zawarcia umowy oraz 2) umowa ma być wykonana lub wykonywana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w obrocie bez udziału konsumentów używa się języka polskiego, jeżeli obrót ten jest wykonywany przez podmioty, o których mowa w art. 4. 3. Przepisy ustawy stosuje się do dokumentów i informacji, których obowiązek sporządzenia lub podania wynika z odrębnych przepisów”.
- 54 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy. Zgodnie z rozporządzeniem (§ 2) wersje w przekładzie na język obcy mogą towarzyszyć nazwom i tekstom w języku polskim znajdującym się m.in. w miejscowościach, w których występują zwarte środowiska mniejszości narodowych, etnicznych lub społeczności posługującej się językiem regionalnym (przy czym cudzoziemcy nie stanowią *per se* żadnej z tych mniejszości; zob. ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym), w strefie nadgranicznej, w miastach, w których znajdują się przedstawicielstwa obcych państw, siedziby organizacji międzynarodowych bądź firm zagranicznych (przy czym prawo nie zawiera definicji „firmy zagranicznej”), przy międzynarodowych drogach tranzytowych oraz w miejscowościach wypoczynkowych i uzdrowiskowych oraz miejscowościach cechujących się uznanymi walorami rekreacyjnymi lub krajoznawczymi (co samo w sobie jest skrajnie nieprecyzyjne).

konstytucyjnie i w takim wypadku konieczna byłaby zmiana art. 10 ust. 2 ustawy o języku polskim poprzez nadanie mu brzmienia „2. Nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy w wypadkach i granicach określonych w uchwale rady gminy.”

Jak już wspomniano w rozdziale 1. tej analizy, należy również rekomendować zasadniczą, konstrukcyjną zmianę przepisów ustawy o **promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**, polegającą na przeniesieniu kompetencji obecnie przysługujących na mocy tej ustawy wojewodom na poziom samorządu powiatowego.

Zasadne jest także dokonanie zmiany w ustawie z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, polegająca na zastąpieniu treści obecnych ust. 2 i 3 brzmieniem:

2. Kierownik jednostki, o której mowa w art. 2, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, wskazuje stanowiska, o które nie mogą ubiegać się osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego.

3. Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona, jeżeli wykaze znajomość języka polskiego w stopniu niezbędnym do wykonywania obowiązków związanych z danym stanowiskiem.

Obecne brzmienie tych przepisów, poza nieaktualnością terminologiczną (nie ma już „prawa wspólnotowego, bo od 1 grudnia 2009 roku Wspólnota Europejska została zastąpiona przez Unię Europejską⁵⁵ i mamy obecnie prawo Unii Europejskiej, a nie wspólnotowe) zakłada, po pierwsze, brak dostępności zatrudnienia w urzędach jednostek samorządu terytorialnego dla osób spoza kręgu obywateli UE i osób, których status w zakresie możliwości podjęcia zatrudnienia jest tożsamy ze statusem obywateli UE (czyli dla obywateli państw trzecich niemających szczególnych rozwiązań w umowach międzynarodowych zawartych z Polską lub z UE), po drugie niedostępność stanowisk związanych ze sprawowaniem władzy publicznej dla osób nieposiadających polskiego obywatelstwa (w tym również dla obywateli Unii Europejskiej), a po trzecie, konieczność potwierdzenia znajomości języka polskiego zgodnie z zasadami mającymi zastosowanie do pracowników urzędów państwowych (czyli za pomocą jednego z dokumentów należących do *numerus clausus* wynikającego z rozporządzenia wydanego na podstawie ustawy o służbie cywilnej.

Są to rozwiązania błędne, bo naruszają one unijną swobodę przepływu pracowników, a także nie odpowiadają aktualnej strukturze społecznej Polski i potrzebom związanym z coraz liczniejszą obecnością cudzoziemców w Polsce.

Zacznijmy od tego, że zgodnie z art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zakaz stosowania kryterium obywatelstwa krajowego jako

55 Zob. art. 1 *in fine* Traktatu o Unii Europejskiej.

warunku podjęcia zatrudnienia przez obywatela UE jest zasadą⁵⁶, a tzw. wyjątek służby publicznej (art. 45 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵⁷) podlega interpretacji ścisłej⁵⁸. Dodajmy też, że państwo członkowskie może, ale nie musi korzystać z wyłączenia przewidzianego w art. 45 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jako naruszające art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy zatem ocenić rozwiązanie przyjęte w art. 11 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym otwarcie dostępności zatrudnienia w urzędach jednostek samorządu terytorialnego jest uzależnione od swobodnej i nie ograniczonej żadnymi przesłankami decyzji kierownika danego urzędu, stanowiąc jednocześnie wyjątek od zasady uzależnienia tej dostępności od posiadania obywatelstwa polskiego. Konstrukcja winna być odwrotna.

Ponadto niedopuszczalna na gruncie art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest wynikająca obecnie z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ubiegające się o zatrudnienie w służbie cywilnej (mającego zastosowanie – do cudzoziemców podejmujących zatrudnienie jako pracownicy samorządowi – na mocy art. 11 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych) konieczność posiadania przez obywatela UE, chcącego podjąć zatrudnienie w charakterze pracownika samorządowego, określonych dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego⁵⁹. Tymczasem aktualnie obowiązujące przepisy wymagają posiadania przez obywatela UE certyfikatu znajomości języka polskiego poświadczającego zdany egzamin z języka polskiego na poziomie średnim ogólnym lub zaawansowanym, wydanego przez Państwową Komisję Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego, albo dokumentu potwierdzającego ukończenie studiów wyższych prowadzonych w języku polskim; albo też świadectwa dojrzałości uzyskanego w polskim systemie oświaty, albo wreszcie świadectwa nabycia uprawnień do wykonywania zawodu tłumacza przysięgłego wydanego przez Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie z prawem UE, należałoby rekomendować, żeby cudzoziemiec ubiegający się o zatrudnienie na stanowisku pracownika samorządowego mógł wykazać znajomość języka polskiego jakimkolwiek dokumentem, albo też poprzez sprawdzenie tej znajomości w toku rozmowy kwalifikacyjnej będącej częścią procedury naboru. Co więcej, sprawdzana w procesie rekrutacji znajomość polszczyzny powinna być ograniczona do tego, co jest niezbędne do wykonywania obowiązków związanych z danym stanowiskiem.

56 Zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz UE, a swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

57 Zgodnie z art. 45 ust. 4 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej „postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej”.

58 Zob. np. wyrok TS z dnia 10 września 2014 r., C-270/13 *Iraklis Haralambidis*, pkt 43–47.

59 Zob. np. wyrok TS z dnia 6 czerwca 2000 r., C-281/98 *Angonese*, pkt 42.

Wreszcie, biorąc pod uwagę potrzeby wspólnot samorządowych, których coraz istotniejszą częścią są cudzoziemcy, nie sposób nie dostrzec konieczności nie tylko otwarcia możliwości zatrudnienia w urzędach jednostek samorządu terytorialnego dla cudzoziemców spoza UE, ale również i dostępu cudzoziemców do stanowisk związanych z wykonywaniem sfery *imperium*, czyli władzy publicznej. Cudzoziemcy są, ujmując rzecz wprost, niezbędni w urzędach gmin. Jeżeli już obecnie ok. 5–10% mieszkańców największych miast stanowią cudzoziemcy, a odsetek ten będzie wzrastał dynamicznie w kolejnych latach, to urzędy miejskie muszą zatrudniać, w tym również na stanowiskach związanych z wykonywaniem władzy publicznej (a więc takich, na których urzędnik jest upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych) cudzoziemców, którzy posługują się językiem cudzoziemskich mieszkańców danego miasta, a także znają realia społeczno-kulturowe charakterystyczne dla różnych grup cudzoziemców.

Należy dodać, że proponowana powyżej zmiana przecięłaby również możliwe wątpliwości dotyczące braku konieczności posiadania obywatelstwa polskiego przez pracowników socjalnych. Wątpliwości te mogą rysować się na tle art. 123 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zgodnie z którym „prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej regulują przepisy o pracownikach samorządowych”. Na tle wykładni tego przepisu można bowiem spotkać się z poglądem (skądinąd sprawiającym wrażenie konstruowanego w wyniku pewnej nadinterpretacji unormowania), że „posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „prawa i obowiązki” nie należy odczytywać jako odesłania tylko w odniesieniu do tych elementów statusu pracowniczego, lecz jako generalne odesłanie w sprawach nieunormowanych”⁶⁰. Przy przyjęciu takiego poglądu, zasadniczy wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez pracownika wynikałby z art. 6 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych, które miałyby w takiej perspektywie zastosowanie na mocy „odesłania” wynikającego z art. 123 ustawy o pomocy społecznej.

Skoro wspomniano o ustawie o pomocy społecznej, to należy dodać, że warte rozważenia byłoby dokonanie zmiany art. 7 pkt 11 tej ustawy, która polegałaby na zastąpieniu obecnego brzmienia tej jednostki redakcyjnej brzmieniem krótszym, tj. „7) trudności w integracji cudzoziemców” (zamiast obecnego „trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach”). Należy bowiem zauważyć, że sam status cudzoziemski jako taki może generować trudności wymagające interwencji pomocy społecznej, a formalny status cudzoziemca nie powinien mieć w tych okolicznościach znaczenia. Konsekwentnie, zmiany w tym samym kierunku

⁶⁰ W ten sposób: J. Szmít, *Pojęcie pracownika samorządowego (uwagi de lege lata)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, 2011, s. 10.

powinny dotyczyć art. 19 (zadania własne powiatu) i polegać na nadaniu pkt. 8 brzmienia „pomoc cudzoziemcom mającym trudności w integracji ze środowiskiem”⁶¹.

Z tych samych względów, co w przypadku pracowników samorządowych, należy również postulować zmianę art. 24 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, wprowadzającego wymóg obywatelstwa polskiego w przypadku strażników gminnych. Należy uznać obecność cudzoziemców w strukturach straży gminnych za pożądany w tych gminach, w których występuje znaczny odsetek mieszkańców będących cudzoziemcami. Ewentualnie można też (ostrożniej) rozważyć zmianę polegającą na oznaczeniu w art. 24 ustawy o strażach gminnych obecnej jego treści jako ust. 1 i dodaniu nowego ust. 2 w brzmieniu „2. Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego nie ma zastosowania, jeżeli o rezygnacji zeń zdecyduje rada gminy”.

61 Należy podkreślić, że zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej „pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych” stanowi zadanie powiatu zlecone z zakresu administracji rządowej. A zatem pomoc kierowana do tej grupy cudzoziemców byłaby finansowana ze środków budżetu państwa, co jest logiczne, bo chodzi tu o cudzoziemców, których obecność jest wynikiem decyzji administracji rządowej, natomiast w przypadku pozostałych cudzoziemców realizacja zadania obciążałaby środki własne powiatu.

4. Wnioski

- 1) Podstawową barierą dla określenia i prowadzenia polityk integracji cudzoziemców przez jednostki samorządu terytorialnego jest brak jednoznacznych podstaw prawnych w przepisach ustrojowych samorządu terytorialnego.
- 2) Należy dodać, że określeniu i prowadzeniu takich polityk brak jest dokumentu określającego politykę państwa, przyjętego na szczeblu rządowym.
- 3) Rozwiązania przyjęte zarówno w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jak i w ustawie o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oparte na założeniu centralistycznym i nie odpowiadają zarówno modelowi konstytucyjnemu (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP), jak też potrzebom wynikającym z praktyki obrotu i nierównomiernego rozwoju gospodarczego państwa.
- 4) Nawet przepisy dotyczące pomocy dla obywateli Ukrainy, przyjęte w związku z rosyjską agresją na to państwo (i w wykonaniu zobowiązania wynikającego z prawa UE), oparte są na modelu centralistycznym pomimo tego, że recepcja osób objętych tzw. ochroną tymczasową generuje wyzwania nie tylko na poziomie centralnym, ale również (silnie zróżnicowane) na poziomie lokalnym.
- 5) Jedynym znanym kompleksowym modelem lokalnej „polityki imigracyjnej” jest gdański „Model integracji imigrantów”. W innych gminach przyjęte rozwiązania nie cechują się kompleksowością i systematycznością podejścia.
- 6) Samorządy, w szczególności te większe i z większymi grupami ludności cudzoziemskiej, powinny dążyć do wdrożenia polityk integracji cudzoziemców. Realizacji tego dążenia powinny sprzyjać rekomendowane w analizie zmiany przepisów.
- 7) Rekomendowane zmiany przepisów można podzielić na te, które odnoszą się do przepisów normujących ustrój samorządu terytorialnego, oraz te, które dotyczą zagadnień sektorowych.
- 8) W pierwszej grupie należy przede wszystkim rekomendować uzupełnienie ustaw ustrojowych (regulujących działanie samorządu na szczeblu gminnym, powiatowym i województw samorządowych) o wyraźne wskazania dotyczące zaliczenia zadań odnoszących się do integracji cudzoziemców zamieszkujących w danej j.s.t. oraz polityki imigracyjnej dotyczącej cudzoziemców mogących w niej zamieszkać. W ślad za tym powinien ulec zwiększeniu udział przysługujących samorządom

dochodów z podatków dochodowych (PIT i CIT), a także należy doprecyzować zadania j.s.t. wskazane w ustawie o cudzoziemcach.

- 9) W drugiej grupie należy przede wszystkim rekomendować zmiany w ustawach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, służące umocnieniu decentralistycznego paradygmatu tych aktów. Ponadto należy też wskazać, jako pożądane, zmiany w szeregu innych aktów, sprzyjające realizacji polityk integracji cudzoziemców przez jednostki samorządu terytorialnego.

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

WSPIERAJ NAS!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN):
68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**



dr hab. Marcin Górski,
prof. Uniwersytetu Łódzkiego

Dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Europejskiego Prawa Konstytucyjnego, członek Centrum Badań nad Prawem Migracyjnym PAN, profesor wizytujący Uniwersytetu w Chandigarh (Indie), a także radca prawny i dyrektor (od 2012 roku) Wydziału Prawnego Urzędu Miasta Łodzi.



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A
02-628 Warszawa

tel. +48 603516807
e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

