

# Indywidualny program integracji jako forma realizacji „pomocy dla cudzoziemca” – wybrane zagadnienia

## 1. Uwagi wstępne

Cudzoziemcy, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, są na podstawie art. 5 pkt 2 ppkt a) *in fine* ustawy o pomocy społecznej<sup>1</sup> podmiotami uprawnionymi do świadczeń z pomocy społecznej. Dla nabycia przez nich prawa do tych świadczeń konieczne jest spełnienie dalszych przesłanek, jak np. posiadanie miejsca zamieszkania i przebywanie w Polsce czy spełnianie kryterium dochodowego. Są one tożsame dla cudzoziemców i obywateli polskich. W sytuacji ich spełnienia, cudzoziemcy ze statusem uchodźcy lub przyznaną ochroną uzupełniającą przebywający w RP na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonego im w związku z posiadanym statusem, mogą nabyć prawo do świadczeń z pomocy społecznej w pełnym zakresie przewidzianym w ustawie. Stanowią oni jednak w świetle szczególnej regulacji, zawartej w rozdziale piątym działu II ustawy o pomocy społecznej, wyjątkową grupę beneficjentów pomocy społecznej. Ustawodawca przewidział dla nich bowiem świadczenia pomocowe, niedostępne dla pozostałych uprawnionych. Świadczenia te mają na celu pomoc w trudnej sytuacji życiowej, za jaką uznano w art. 7 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej, trudności w integracji. Pomoc w postaci tych świadczeń, nazwana w art. 91 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy „pomocą dla cudzoziemca”, jest realizowana poprzez indywidualne programy integracji.

Niniejsze opracowanie ma na celu omówienie i analizę wybranych przepisów ustawy o pomocy społecznej dotyczących indywidualnego programu integracji jako instrumentu pomocy społecznej, służącego realizowaniu „pomocy dla cudzoziemców”. Zagadnienie to nie było dotąd prezentowane w literaturze, a staje się coraz bardziej aktualne w związku z wzrastającą na przestrzeni ostatnich lat liczbą osób, którym przyznano w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą<sup>2</sup>. Indywidualny program pomocy, jako wyłączna forma realizowania pomocy w integracji na rzecz wymienionych podmiotów, jest ponadto elementem urzeczywistniającym w zakresie „pomocy dla cudzoziemca” zasadę współdziałania, której waga jest w ostatnich latach coraz bardziej

<sup>1</sup> Dz. U. 2004, nr 64, poz. 593 ze zm., zwana dalej ustawą o pomocy społecznej.

<sup>2</sup> Asylum Levels and Trends in industrialized countries, Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-european countries, UNHCR 2011, <http://www.unhcr.org/4e9beaa19.html>

podkreślana. Za przybliżeniem tytułowego zagadnienia w wydawnictwie poświęconym pamięci śp. dra Marka Zagrosika przemawia ponadto okoliczność, iż zapamiętałam go jako osobę niezwykle życzliwą studentom, a zwłaszcza studentom spoza RP. Do dziś tkwi w mojej pamięci rozmowa z Doktorem na temat pracy magisterskiej jednego z seminarzystów – Czeczena, którą Doktor oceniał jako najlepszą na roku. Jestem przekonana, że praca ta, poświęcona instytucjom pomocowym właśnie na rzecz cudzoziemców, leżałaby w sferze zainteresowań Doktora.

## 2. Indywidualny programu integracji – pojęcie, zakres i forma

Art. 93 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że pomoc dla cudzoziemca jest realizowana w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem, określającego wysokość, zakres i formy pomocy, w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny, oraz poszczególne zobowiązania stron. Wskazany przepis przesądza zatem, że formą realizacji „pomocy dla cudzoziemca” jest indywidualny program integracji. Wykładnia literalna nie pozwala na przyjęcie, że świadczenia ze wskazanej pomocy mogłyby zostać udzielone poza programem. Jednocześnie ustawa nie zawiera definicji legalnej indywidualnego programu integracji, ani też żadnego spośród innych statuowanych przez nią programów, czyli programu wychodzenia z bezdomności<sup>3</sup> i usamodzielniania<sup>4</sup>. Zasadnym jest wobec powyższego rozważenie w tym miejscu czym jest indywidualny program integracji.

W oparciu o art. 91, 93 i 94 ustawy o pomocy społecznej należy stwierdzić, że indywidualny program integracji to instrument pomocy społecznej stanowiący formę realizacji pomocy, mającej na celu wspieranie procesu integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Jest to zatwierdzana przez wojewodę a zawierana przez ubiegającego się o przyznanie pomocy cudzoziemca z powiatowym centrum pomocy rodzinie umowa dwustronna, która określa wysokość, zakres i formy pomocy dla danego podmiotu oraz wzajemne zobowiązania stron.

Zakres zobowiązań stron indywidualnego programu integracji nie jest kształtowany przez nie dowolnie, a jego ramy wynikają z ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy, realizacja indywidualnego programu integracji obliuguje powiatowe centrum pomocy rodzinie do: 1) udzielania cudzoziemcowi informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz warunkach jej wstrzymania lub odmowy udzielenia, 2) współdziałania z cudzoziemcem oraz wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym w nawiązaniu kontaktu z właściwym dla miejsca zamieszkania cudzoziemca ośrodkiem pomocy społecznej, 3) pomocy w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w miarę możliwości w mieszkaniu chronionym, 4) prowadzenia z cudzoziemcem pracy socjalnej, 5) innych uzgodnionych z cudzoziemcem

<sup>3</sup> Art. 49 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>4</sup> Art. 88 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

działań wynikających z indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca i 6) wskazania pracownika, zwanego dalej „realizatorem programu”, uzgadniającego z cudzoziemcem program oraz wspierającego cudzoziemca w okresie realizacji tego programu. Z kolei cudzoziemiec – beneficjent indywidualnego programu integracji – na czas jego trwania zobowiązuje się do: 1) zameldowania się w miejscu zamieszkania, 2) zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy w terminie ustalonym w programie oraz aktywnego poszukiwania pracy, 3) obowiązkowego uczestnictwa w kursach języka polskiego, w przypadku gdy zachodzi taka potrzeba, 4) współdziałania oraz kontaktowania się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej jednak niż 2 razy w miesiącu, 5) innych uzgodnionych z realizatorem programu działań wynikających z jego indywidualnej sytuacji życiowej oraz 6) przestrzegania zobowiązań przyjętych w programie.

Omawiany program jest uzgadniany przez pracownika powiatowego centrum pomocy rodzinie, zwanego realizatorem programu, z cudzoziemcem, który zwrócił się z wnioskiem o przyznanie mu pomocy, o którym mowa w 91 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Zarówno beneficjent, jak i podmiot udzielający świadczeń mają zatem wpływ na treść programu, a w konsekwencji na zakres, formę i wysokość „pomocy dla cudzoziemca”. Choć ustawa nie przewiduje formy zawarcia tej umowy, w przepisie art. 93 ust. 2 zdaje się przesądzać, że indywidualny program integracji winien mieć formę pisemną. W przeciwnym razie nie mógłby on zostać przekazany wojewodzie, do czego obowiązuje powiatowe centrum pomocy rodzinie powołany przepis.

W oparciu o powyższe uzasadniona wydaje się teza, że indywidualny program integracji jako umowa dwustronna, kształtująca wzajemny stosunek cudzoziemca – świadczeniobiorcy z udzielającym mu świadczenia pomocowego organem administrującym, jest instrumentem o charakterze zbliżonym do kontraktu socjalnego. Art. 6 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej definiuje kontrakt socjalny jako pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny<sup>5</sup>. Odrębność kontraktu socjalnego (wśród umów pomocy społecznej) wynika zaś z potrzeby nadania zobowiązaniowego charakteru tym świadczeniom, które wymagają aktywnego współdziałania stron i zaangażowania wspomaganej osoby.<sup>6</sup> Indywidualny program integracji będzie zatem pełnił rolę kontraktu socjalnego w odniesieniu do uchodźców i cudzoziemców, którym udzielana jest „pomoc dla cudzoziemca”. Należy przy tym zauważyć, że zawarcie kontraktu socjalnego nie jest przesłanką wymaganą do udzielania związanych nim podmiotom świadczeń z pomocy społecznej, a uczestnictwo w indywidualnym programie integracji jest dla ustawowo wskazanych grup cudzoziemców wymogiem bezwzględny do objęcia ich pomocą z art. 91 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

---

<sup>5</sup> Art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>6</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 333.

### 3. Strony indywidualnego programu pomocy

Indywidualny program integracji uzgadniany jest między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem. Art. 93 ust. 1 pkt 1 ppkt f) ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że program uzgadniany jest z cudzoziemcem przez pracownika centrum, który następnie działa jako realizator programu. Z punktu widzenia doktryny trafnym wydaje się jednak przyjęcie, że stroną programu jest podmiot administrujący, a nie jego pracownik, jak ma to miejsce w przypadku kontraktu socjalnego<sup>7</sup>.

Drugą stroną umowy może być wyłącznie cudzoziemiec spełniający wymogi ustawowe w postaci uzyskania w Polsce statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. W prawie krajowym brak jest definicji legalnej pojęcia “uchodźca”, jednak przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup> stanowią o przesłankach, które należy spełniać by uzyskać na terytorium Polski status uchodźcy. Zgodnie z art. 13 tej ustawy status uchodźcy nadaje się cudzoziemcowi, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Należy zauważyć, że osoba ubiegająca się o status uchodźcy winna wykazać w sposób niebudzący wątpliwości zasadność obawy przed prześladowaniem, gdyż w tym względzie nie wystarcza jedynie subiektywne przekonanie, lecz obawa musi być w pewien sposób zobiektywizowana poprzez odniesienie jej do realiów występujących w kraju pochodzenia osoby ubiegającej się o nadanie jej statusu uchodźcy<sup>9</sup>. Ponadto ust. 2 art. 13 powołanej wyżej ustawy wskazuje, że status uchodźcy nadaje się także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w Polsce, urodzonemu na tym terytorium. W sytuacji jednak, gdy rodzicom małoletniego odmówiono nadania statusu uchodźcy i nakazano opuszczenie terytorium RP, w oparciu o zasadę jedności rodziny, wobec małoletniego musi zapaść analogiczne rozstrzygnięcie<sup>10</sup>. Ugruntowanym w orzecznictwie jest także pogląd, że zasada jedności rodzin rozciąga się na współmałżonka i małoletnie dzieci osoby wnioskującej, zatem cudzoziemka ze względu na działalność swojego męża, szczególnie gdyby uzyskał on status uchodźcy w Polsce, mogłaby liczyć na uzyskanie ochrony międzynarodowej<sup>11</sup>. Ustawa wskazuje jednocześnie, że wyżej wymienione prześladowanie może polegać w szczególności na użyciu przemocy fizycznej lub psychicznej, w tym przemocy seksualnej, zastosowaniu środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych w sposób dyskryminujący lub

<sup>7</sup> Por. I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej*. Komentarz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 428.

<sup>8</sup> Dz.U. 2003 nr 128, poz. 1176, zwana dalej ustawą o udzielaniu ochrony.

<sup>9</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt: V SA/Wa 145/11.

<sup>10</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt: V SA/Wa 1716/05.

<sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt: V SA/Wa 1026/09.

o charakterze dyskryminującym, wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu, w sposób, który ma charakter nieproporcjonalny lub dyskryminujący, braku prawa odwołania się do sądu od kary o takim charakterze, wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu z powodu odmowy odbycia służby wojskowej podczas konfliktu, jeżeli odbywanie służby wojskowej stanowiłoby zbrodnię, a także czynach skierowanych przeciwko osobom ze względu na ich płeć lub małoletniość.

Prawo do „pomocy dla cudzoziemca” realizowanej w ramach indywidualnego programu integracji przysługuje, poza uchodźcami, również cudzoziemcom, którym udzielono w RP ochrony uzupełniającej. Tym samym i te podmioty mogą być stroną omawianej umowy. Na podstawie art. 16 ustawy o udzielaniu ochrony, ochrony uzupełniającej udziela się cudzoziemcom, którzy nie spełniają warunków do nadania statusu uchodźcy. Dzieje się tak w sytuacji, gdy powrót cudzoziemca do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, a także poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

#### **4. Zakres „pomocy dla cudzoziemca” realizowanej w ramach indywidualnego programu integracji**

Zakres przedmiotowy „pomocy dla cudzoziemca” jest szeroki i obejmuje zarówno świadczenia w formie pieniężnej, jak i niepieniężnej. Wysokość, zakres i formy pomocy uzgodnione zostają w indywidualnym programie integracji w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej i jego rodziny<sup>12</sup>. Pomocy tej, bez względu na uzgodnione formy, udziela się przez maksymalnie 12 miesięcy.

Świadczenia pieniężne zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej przeznaczone są na utrzymanie cudzoziemca, a w szczególności na zakup żywności, odzieży, obuwia, środków higieny osobistej oraz na opłaty mieszkaniowe, a ponadto na wydatki związane z nauką języka polskiego. Nauka języka polskiego stanowi jednak podstawę do objęcia pomocą tylko wówczas, gdy jest realizowana w postaci kursu prowadzonego w oparciu o akty wykonawcze do ustawy<sup>13</sup>. Pomoc niepieniężna polega z kolei na opłacaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne, pracy socjalnej, poradnictwie specjalistycznym, udzielaniu informacji oraz wspieraniu w kontaktach z instytucjami. Ustawa wskazuje ponadto, że w ramach omawianej pomocy podejmowane mogą być również inne działania wspierające proces integracji cudzoziemca.

---

<sup>12</sup> Art. 93 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>13</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej*. Komentarz, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 389.

Wartość świadczeń pieniężnych, które może otrzymać cudzoziemiec przystępujący do indywidualnego programu integracji zależna jest od okresu, w którym są wypłacane. Kwoty wypłacane w okresie pierwszych sześciu miesięcy realizacji programu są nieznacznie wyższe niż te wypłacane w kolejnym półroczu<sup>14</sup>. Wysokość świadczeń uzależniona jest również od liczebności rodziny cudzoziemca. Kwoty maksymalne pomocy pieniężnej, wynikające z powołanego w przypisie nr 12 rozporządzenia wydają się wysokie, zwłaszcza w porównaniu do wartości innych świadczeń z pomocy społecznej<sup>15</sup>. Z uwagi na powyższe oraz fakt, że dla uzyskania omawianych świadczeń nie jest konieczne spełnienie kryteriów dochodowych wskazanych w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, podnosi się w literaturze, że wysokość „pomocy dla cudzoziemca” budzi społeczny sprzeciw<sup>16</sup>.

## 5. Indywidualny program integracji jako przejaw zasady współdziałania w pomocy społecznej

Jedną z podstawowych zasad pomocy społecznej jest zasada współdziałania, wyrażona w art. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Przepis ten stanowi, że osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Obowiązek współdziałania świadczeniobiorców z jednostkami i pracownikami pomocy społecznej został wielokrotnie zaakcentowany w ustawie, niemniej przepisy dokładnie nie wskazują sposobu jego realizacji<sup>17</sup>. W literaturze podnosi się, że przez współdziałanie należy rozumieć podejmowanie wszelkich dostępnych danej osobie bądź rodzinie działań zmierzających do poprawy trudnej sytuacji życiowej oraz niepodejmowanie czynności, które mogą przyczynić się do pogorszenia ich i tak trudnej sytuacji bytowej, jak również jej ugruntowania<sup>18</sup>. Takie ujęcie zasady współdziałania koresponduje z założeniem, że pomoc społeczna winna mieć charakter przejściowy, gdyż jej celem nie jest trwałe wyręczenie beneficjenta w zaspokajaniu jego potrzeb bytowych, ale udzielanie wsparcia po to, aby jak najszybciej był on w stanie samodzielnie zaspokajać swe potrzeby<sup>19</sup>.

Ustawa o pomocy społecznej wskazuje w art. 11 zachowania sprzeczne z zasadą współdziałania. Są to m.in.: marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowe niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem, marnotrawienia własnych zasobów finansowych, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia przez osobę bezrobotną, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych czy nieuzasadniona odmowa

<sup>14</sup> § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, Dz. U. 2009 nr 45 poz. 366.

<sup>15</sup> Kwota łącznej pomocy na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego wynosi 1.175,00 zł miesięcznie.

<sup>16</sup> Por. I. Sierpowska, *Ustawa (...) op. cit.*, s. 374.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 37.

<sup>18</sup> S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, WoltersKluwer, Warszawa 2008, s. 106.

<sup>19</sup> I. Sierpowska, *Ustawa (...) op. cit.*, s. 37.

podjęcia leczenia odwykowego w zakładzie lecznictwa odwykowego przez osobę uzależnioną. Konsekwencją dopuszczenia się przez świadczeniobiorcę takich zachowań może rodzić negatywne konsekwencje w postaci np. odmowy przyznania świadczeń czy wstrzymania świadczeń pieniężnych. Poza wskazanym materialnym wyrazem zasady współdziałania, jej przejawy odnajdujemy również w sferze proceduralnej. W odniesieniu do świadczeń z pomocy społecznej wymienionych w art. 36 będą to kontrakty socjalne, a w zakresie „pomocy dla cudzoziemca” będzie to indywidualny program integracji.

Jak wskazano powyżej, indywidualny program integracji to umowa dwustronnie zobowiązująca. Skorzystanie ustawodawcy z czynności zobowiązaniowej, właściwej prawu cywilnemu, wydaje się podyktowane chęcią wzmocnienia zainteresowania i osobistego zaangażowania świadczeniobiorców w proces ich integracji z polskim społeczeństwem. Aktualny w odniesieniu do programu wydaje się być pogląd E. Prandoty-Prandekiej o kontrakcie socjalnym, że jego założeniem jest przybliżenie osoby do jej problemu, pomoc w oswojeniu się z nim, zrozumieniu go, dotarciu do jego sedna po to, aby móc go rozwiązać i zapobiec jego powstaniu w przyszłości<sup>20</sup>. Przyznawanie uchodźcom i cudzoziemcom, objętym ochroną uzupełniającą, świadczeń mających na celu wspieranie ich w procesie integracji z polskim społeczeństwem w ramach wypracowanego wspólnie z nimi porozumienia, a ponadto obligowanie ich do wypełniania pewnych przyjętych w nim obowiązków, ma na celu oddziaływanie na ich świadomość. Wspólne ustalenie warunków otrzymania pomocy w niewątpliwie wyższym stopniu uświadamia im potrzeby, które są pochodną nowej sytuacji, w jakiej znaleźli się po opuszczeniu ośrodka dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Świadomi korzyści, jakie niesie za sobą integracja, stają się bardziej zaangażowani w poprawę własnego położenia. W rezultacie są bardziej zmotywowani do współdziałania z udzielającym im pomocy organem. Ponadto ustawa przewiduje konsekwencje za niewykonanie przez cudzoziemca objętego programem przyjętych przez niego zobowiązań w postaci możliwości wstrzymania świadczonej pomocy przez okres 30 dni<sup>21</sup>, co również ma wpływać na jak najbardziej efektywne korzystanie przez cudzoziemców z przyznanych im świadczeń i skłaniać do współdziałania. Uzasadniona wydaje się zatem teza, że indywidualne programy integracji urzeczywistniają zasadę współdziałania w zakresie udzielania cudzoziemcom pomocy w integracji.

## **6. Podsumowanie**

Za J. Jończykiem należy wyróżnić trzy formy realizacji pomocy społecznej: decyzję administracyjną, działanie faktyczne i umowę<sup>22</sup>. Indywidualny program integracji

---

<sup>20</sup> E. Prandota-Prandekiej, *Kontrakt socjalny jako narzędzie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Kolonia Limited 2008, s. 373.

<sup>21</sup> Naruszenia te muszą mieć jednak uporczywy i zawiniony charakter – art. 95 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>22</sup> J. Jończyk, *Prawo (...) op. cit.*, s. 331.

należy zaliczyć do ostatniej z tych kategorii. Opiera się on na dwustronnym zobowiązaniu. W zakresie przyjmowania poprzez uzgodnienie programu wzajemnych zobowiązań, cudzoziemca i jednostkę pomocy społecznej można przyrównać do stron umowy cywilnej<sup>23</sup>. Wątpliwe wydaje się jednak zakwalifikowanie tego instrumentu pomocy społecznej do kategorii umów cywilnoprawnych. Elementem typowo cywilnym jest niewątpliwie możliwość wpływania obu stron umowy na treść programu, co wynika ze sformułowania, że program jest uzgadniany między powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem. Uzgadnianie to zdaje się jednak odbiegać od negocjacji w rozumieniu prawa cywilnego. Nie możemy bowiem stwierdzić równości stron, skoro jedną z nich jest organ, którego przymiotem jest władztwo i działanie w ramach uznania administracyjnego. Cechą charakterystyczną omawianego instrumentu jest ponadto uzależnienie jego realizacji od zatwierdzenia przez wojewodę, który przekazuje środki na ten cel. Sama wola stron do przyjęcia wzajemnych zobowiązań nie jest zatem wystarczająca do udzielenia „pomocy dla cudzoziemca” w ramach programu. Zważając na powyższe nie sposób przesądzić na tym etapie rozważań, czy indywidualny program integracji – jako umowa dwustronna – jest cywilnoprawną formą działania administracji czy też jest formą właściwą dla kształtującego się według niektórych nowego działu prawa – administracyjnego prawa kontraktów<sup>24</sup>. Ze względu na ograniczone ramy, dalsze rozważania nad charakterem prawnym omawianej instytucji nie będą w niniejszym opracowaniu prowadzone. Może ono jednak stanowić przyczynek do dyskusji nad tą kwestią.

---

<sup>23</sup> Tak też o kontrakcie socjalnym E. Prandota-Prandacka, *Kontrakt socjalny (...) op. cit.*, s. 373.

<sup>24</sup> Por. P. Stec, *Umowy w administracji publicznej a zasada autonomii woli*, s. 124 [w:] M. Thorz (red.), *W kierunku sprawnego państwa: publicznoprawne instrumenty kształtowania polityki społecznej i gospodarczej*, Częstochowa 2008.