



# Dostęp migrantów do systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce

Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce

Maj 2014



Ministerstwo  
Spraw Wewnętrznych

Współfinansowana  
przez Unię Europejską



**EMN**  
Europejska Sieć Migracyjna



Niniejszy raport krajowy został skompilowany i przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, pełniące funkcję koordynatora Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM). Podstawą do prac nad raportem były wspólne specyfikacje oraz metodologie przyjęte przez Europejską Sieć Migracyjną (ESM).

Redakcja: *Karolina Łukaszczyk*

Europejska Sieć Migracyjna została powołana na mocy Decyzji Rady 2008/381/EC z dnia 14 maja 2008 r. w celu dostarczania aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji na temat migracji i azylu instytucjom UE, władzom i instytucjom Państw Członkowskich oraz opinii publicznej, w celu wspierania procesu kształtowania polityki w UE. Pracę ESM koordynuje i współfinansuje Komisja Europejska we współpracy z wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie UE, a także Norwegię, krajowymi punktami kontaktowymi (KPK ESM).

Elektroniczna wersja krajowego raportu dostępna jest na stronie [www.emn.gov.pl](http://www.emn.gov.pl) pod zakładką "Publikacje Krajowego Punktu Kontaktowego ESM".

### Zastrzeżenie

Raport został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM). Wyrażane w nim opinie niekoniecznie odzwierciedlają punkt widzenia instytucji wchodzących w skład PL KPK ESM i Komisji Europejskiej. Podmioty te nie są również związane wnioskami sformułowanymi w raporcie.

### Klauzula o prawach autorskich

Kopiowanie materiału w celach niekomercyjnych możliwe jest wyłącznie z podaniem źródła. Każda kopia musi zawierać informację w następującym brzmieniu: „Raport został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM). Wyrażane w nim opinie niekoniecznie odzwierciedlają punkt widzenia instytucji wchodzących w skład PL KPK ESM i Komisji Europejskiej. Podmioty te nie są również związane wnioskami sformułowanymi w raporcie.”

### Kontakt

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych - Departament Polityki Migracyjnej  
Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce  
ul. Stefana Batorego 5  
02-591 Warszawa, Polska  
Email: [esm@msw.gov.pl](mailto:esm@msw.gov.pl)  
Strona internetowa: [www.emn.gov.pl](http://www.emn.gov.pl)

## **Streszczenie**

Na system zabezpieczenia społecznego w Polsce składają się: system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, system ubezpieczenia zdrowotnego, pomoc społeczna, świadczenia z tytułu bezrobocia oraz świadczenia rodzinne (podrozdział 2.1).

W kontekście przyjętego przez Polskę modelu dostępu imigrantów do świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego (rozdział 2.3), należy stwierdzić, iż opiera się on przede wszystkim na systemie ubezpieczeniowym. Oznacza to, iż zdecydowana większość programów polityki społecznej funkcjonuje w Polsce na zasadzie ubezpieczeniowej – a więc pracujący i/lub pracodawcy odprowadzają odpowiednie składki, które uprawniają pracowników do pobierania świadczeń. Charakter nieskładkowy (finansowane z ogólnych wpływów z podatków) mają jedynie takie świadczenia jak pomoc społeczna, świadczenia rodzinne oraz opieka długoterminowa.

Warunki dostępu obywateli państw trzecich do świadczeń polskiego systemu zabezpieczenia społecznego (podrozdział 2.4) są w Polsce zróżnicowane. Jeśli chodzi o świadczenia wypłacane cudzoziemcom z ubezpieczenia społecznego (świadczenia z tytułu choroby, wypadków przy pracy i chorób zawodowych, macierzyństwa, ojcostwa, inwalidztwa, emerytury i renty rodzinne) to dostęp do nich odbywa się na takich samych zasadach jak w przypadku obywateli polskich (nie jest zatem uzależniony od posiadania polskiego obywatelstwa, miejsca zamieszkania w Polsce, czy tytułu pobytowego), co oznacza, że prawo do korzystania z tych świadczeń przysługuje prawie wszystkim legalnie zatrudnionym w Polsce pracownikom cudzoziemskim oraz osobom prowadzącym działalność gospodarczą.

Znacznie węższy jest zakres podmiotowy cudzoziemców uprawnionych do świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń opieki zdrowotnej oraz świadczeń nieskładkowych (pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, opieki długoterminowej), gdyż obejmuje on wyłącznie cudzoziemców posiadających wybrane tytuły pobytowe.

Wartym odnotowania są wprowadzone w maju 2014 r. zmiany w zakresie kwalifikowalności migrantów do wybranych świadczeń (związane z wejściem w życie zmian w ustawie o rencie socjalnej, ustawie o świadczeniach rodzinnych oraz ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), przepisów których wynikiem jest rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń rodzinnych oraz renty socjalnej o cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie zezwoleń o charakterze czasowym (podrozdział 2.6).

Analiza zapisów dokumentów strategicznych dotyczących migracji, które wytyczają kierunki przyszłych działań w obszarze dostępu cudzoziemców do świadczeń społecznych, wskazuje, iż przyjęte przez Polskę rozwiązania nadal opierać się będą jednak na założeniu, iż przebywający w Polsce cudzoziemcy (z wyłączeniem grup szczególnie wrażliwych) powinni być samowystarczalni ekonomicznie, zarówno na etapie przyjazdu do Polski jak i w trakcie pobytu na jej terytorium (podrozdział 2.5).

Warunki, które stosuje się przy kwalifikowaniu cudzoziemców do poszczególnych typów świadczeń (rozdział 3), obejmują przede wszystkim minimalny okres zatrudnienia/staż ubezpieczenia, posiadanie określonego zezwolenia pobytowego oraz pośrednio - minimalny okres pobytu w Polsce. Transfer świadczenia do państwa pochodzenia cudzoziemca odbywa się z kolei tylko, jeśli jest to uregulowane z umowie dwustronnej zawartej przez Polskę.

W przypadku większości świadczeń, kryteria dotyczące ustalenia kwalifikowalności danego cudzoziemca do danego świadczenia nie mają charakteru uznaniowego (podrozdział 4.1), a więc nie wymagają od urzędników podejmujących decyzje o przyznaniu świadczeń dokonania

indywidualnej oceny uwzględniającej konkretne okoliczności, w których znajduje się dany wnioskodawca. Jedynie decyzje w sprawie świadczeń w ramach pomocy społecznej zakładają swoistą uznaniowość (zarówno w odniesieniu do obywateli polskich jak i cudzoziemców).

Sam fakt ubiegania się o świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym świadczenia z pomocy społecznej, nie wpływa na możliwość ubiegania się o wydanie kolejnego zezwolenia pobytowego, o naturalizację lub połączenie z rodziną (podrozdział 4.2).

Niewątpliwie jedną z istotnych kwestii w kontekście dostępu migrantów do świadczeń zabezpieczenia społecznego jest zewnętrzny wymiar polityki państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego, w tym przede wszystkim zawieranie międzynarodowych umów i porozumień regulujących kwestie koordynacji zabezpieczenia (rozdział 5). Polska jest stroną jedynie ośmiu międzynarodowych umów bilateralnych regulujących tę kwestię, które zawarła z państwami pochodzenia migrantów.

Korzystanie przez cudzoziemców ze świadczeń społecznych (zarówno w ramach programów pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych jak i programów ubezpieczeniowych) nie jest w Polsce częstym zjawiskiem. Oznacza to między innymi, iż programy nie ubezpieczeniowe (finansowane z budżetu państwa), których beneficjentami są cudzoziemcy, nie generują w Polsce dużych kosztów (rozdział 7).

W celu lepszego zobrazowania uprawnień oraz zasad, na podstawie których odbywa się dostęp cudzoziemców do świadczeń zabezpieczenia społecznego w Polsce, w niniejszym raporcie przedstawiono kilka studiów przypadków, dla których szczegółowo omówiono procedurę decyzyjną (rozdział 6).

## **Wstęp**

Niniejszy raport został przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce (PL KPK ESM) w ramach polskiego członkostwa w ESM<sup>1</sup> i stanowi wkład do raportu Europejskiej Sieci Migracyjnej syntetyzującego wiedzę na temat dostępu migrantów do systemu zabezpieczenia społecznego w krajach Unii Europejskiej oraz Norwegii.

Główny wkład pracy do raportu został wniesiony przez Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przy współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (Departamentem Rynku Pracy, Departamentem Koordynacji Systemów Zabezpieczenia, Departamentem Pomocy i Integracji Społecznej, Departamentem Ubezpieczeń Społecznych), Departamentem Ubezpieczenia Zdrowotnego w Ministerstwie Zdrowia, Urzędem do Spraw Cudzoziemców oraz Departamentem Statystyki i Prognoz Aktuarnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Celem raportu jest przede wszystkim nakreślenie przepisów krajowych i praktyk administracyjnych kształtujących uprawnienia obywateli państw trzecich w zakresie zabezpieczenia społecznego w Polsce, dokonanie przeglądu dwustronnych porozumień zawartych przez Polskę z państwami trzecimi, które mają wpływ na uprawnienia wybranych grup imigrantów w zakresie zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej, a także sposób oraz zakres, w jakim obywatele państw trzecich faktycznie korzystają z systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce.

Grupę odbiorców niniejszego opracowania stanowią Krajowe Punkty Kontaktowe Europejskiej Sieci Migracyjnej, Komisja Europejska, twórcy polityki zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, krajowe instytucje wykonawcze oraz społeczeństwo – organizacje pozarządowe, instytuty badawcze oraz inne zainteresowane podmioty.

Podstawą do prac nad raportem były wspólne specyfikacje oraz metodologie przyjęte przez Europejską Sieć Migracyjną.

### **Metodologia zastosowana w raporcie**

Raport oparty został głównie na metodzie badania źródeł wtórnych pochodzących przede wszystkim od instytucji publicznych odpowiedzialnych za kreowanie polityki w zakresie dostępu imigrantów do świadczeń zabezpieczenia społecznego, a także instytucji w praktyce stosujących regulacje w tym zakresie. Dokonano również przeglądu zgromadzonej literatury poświęconej tej tematyce.

Informacje zamieszczone w niniejszym raporcie krajowym odnoszą się do polskich ram prawnych według stanu na dzień 1 kwietnia 2014 roku, w szczególności do ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach<sup>2</sup>, ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>4</sup>, ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>5</sup>, ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>6</sup>, ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>7</sup>, ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych

---

<sup>1</sup> Polski KPK ESM składa się obecnie z przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Krajowy Koordynator), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Straży Granicznej oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>2</sup> J.t. Dz. U. z 2011 r., Nr 264 poz. 1573.

<sup>4</sup> j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1442.

<sup>5</sup> j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.

<sup>6</sup> j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1456.

<sup>7</sup> j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 182.

ze środków publicznych<sup>8</sup>, ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej<sup>9</sup>, a także dwustronnych umów o zabezpieczeniu społecznym zawartych przez Polskę z państwami trzecimi. Zważywszy, że ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach z dniem 1 maja zostanie zastąpiona nową ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>10</sup>, w raporcie odniesiono się także do uregulowań zawartych w nowym akcie prawnym.

Raport odnosi się także do dokumentów strategicznych – kluczowych z punktu widzenia migracji do Polski - takich jak m.in. „*Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania*”.

W opracowaniu zawarto również aktualne dane dotyczące:

- liczby obywateli państw trzecich zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych,
- skali korzystania w Polsce z wybranych świadczeń i zasiłków z tytułu zabezpieczenia społecznego przez obywateli państw trzecich, a także
- danych statystycznych przedstawiających zakres, w jakim realizowane są postanowienia umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym, których stroną jest Polska.

Jednocześnie, z uwagi na sposób agregowania danych statystycznych gromadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Narodowy Fundusz Zdrowia, w opracowaniu nie uwzględniono danych dotyczących obywateli państw trzecich pobierających świadczenia emerytalno-rentowe, renty socjalne, a także którym udzielono świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W związku z tym, iż istotne różnice w strukturze systemów zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej w poszczególnych państwach (członkowskich) utrudniają prowadzenie analiz porównawczych w tym obszarze, na potrzeby niniejszego studium badawczego, przyjęto szeroką definicję zabezpieczenia społecznego obejmującą wszystkie świadczenia (w tym pomoc społeczną) wymienione w krajowych przewodnikach<sup>11</sup> poszczególnych państw UE przygotowanych w ramach unijnego Systemu Wzajemnego Informowania o Ochronie Socjalnej (MISSOC).

O ile w rozdziale 2 zaprezentowano wstępny przegląd dostępu obywateli państw trzecich do wszystkich świadczeń zawartych w przewodniku MISSOC<sup>13</sup>, o tyle do pogłębionej analizy reguł kwalifikowalności i praktyk administracyjnych wpływających na dostęp obywateli państw trzecich do świadczeń społecznych zawartej w rozdziale 3 i 4 wybrano siedem „działów” zabezpieczenia społecznego, które uznawane są za szczególnie istotne w przypadku obywateli państw trzecich, tzn. świadczeń udzielanych w ramach opieki zdrowotnej, świadczeń pieniężnych z tytułu choroby, świadczeń z tytułu macierzyństwa i ojcostwa, emerytur i świadczeń z tytułu podeszłego wieku, świadczeń rodzinnych, świadczeń z tytułu bezrobocia oraz świadczeń minimalnych z pomocy społecznej.

<sup>8</sup> j.t. Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027.

<sup>9</sup> j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 982.

<sup>10</sup> j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1650.

<sup>11</sup> Przewodniki krajowe MISSOC zostały sporządzone w celu wyjaśnienia praw, jakie w wyniku rozporządzenia (WE nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego posiadają obywatele UE, którzy przeprowadzają się z jednego państwa (członkowskiego) do drugiego. Wytyczne krajowe MISSOC dostępne są na stronie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>.

<sup>13</sup> Pogrupowanych w ramach 11 „działów” ochrony socjalnej: opieka zdrowotna, świadczenia pieniężne z tytułu choroby, świadczenia z tytułu macierzyństwa i ojcostwa, świadczenia z tytułu inwalidztwa, emerytury i świadczenia z tytułu podeszłego wieku, renty rodzinne, świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, świadczenia rodzinne, bezrobocie, świadczenia minimalne z pomocy społecznej oraz opieka długoterminowa.

W niniejszym opracowaniu skupiono się na zagadnieniach związanych z dostępem do zabezpieczenia społecznego jedynie w odniesieniu do obywateli państw trzecich. Z zakresu niniejszego raportu zostali ponadto wyłączeni turyści, mobilni obywatele państw trzecich (migranci podróżujący w ramach UE), w tym pracownicy transgraniczni oraz pracownicy skierowani do pracy i przeniesieni z jednego państwa członkowskiego do innego, a także osoby ubiegające się o przyznanie ochrony międzynarodowej, osoby, które uzyskały w Polsce ochronę międzynarodową (tj. status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą), ochronę czasową, lub ochronę krajową (tj. zgodę na pobyt tolerowany, a od 1 maja 2014 r. także zgodę na pobyt ze względów humanitarnych), studenci zagraniczni, migranci nielegalnie przebywający na terytorium danego państwa oraz ofiary handlu ludźmi.

W raporcie skupiono się w szczególności na dwóch nadrzędnych kategoriach obywateli państw trzecich: obywatelach państw trzecich posiadających czasowe zezwolenia na pobyt (w tym m.in. pracownikach, osobach samozatrudnionych i członkach rodziny) oraz obywatelach państw trzecich posiadających długoterminowe zezwolenia na pobyt (rezydenci długoterminowi, zgodnie z art. 4-7 dyrektywy Rady 2003/109/WE oraz osoby, którym wydano zezwolenie na osiedlenie się).

Szczegółowe definicje zastosowane w raporcie zostały zawarte w specyfikacjach do studium badawczego Europejskiej Sieci Migracyjnej<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Specyfikacje są dostępne na stronie Europejskiej Sieci Migracyjnej pod adresem: [www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu).

## **2. KRAJOWY SYSTEM ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO ORAZ MOŻLIWOŚĆ DOSTĘPU DO NIEGO DLA OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH**

### **2.1. Opis funkcjonowania świadczeń i programów zabezpieczenia społecznego w Polsce**

Na system zabezpieczenia społecznego w Polsce składają się:

1. system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego<sup>15</sup>,
2. system ubezpieczenia zdrowotnego,
3. pomoc społeczna,
4. świadczenia z tytułu bezrobocia oraz
5. świadczenia rodzinne.

**System ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego** ma w Polsce charakter powszechny i obowiązkowy i obejmuje następujące rodzaje ubezpieczeń:

- ubezpieczenie emerytalne – z tego ubezpieczenia wypłacana jest późniejsza emerytura;
- ubezpieczenie rentowe - z tego ubezpieczenia wypłacana jest ewentualna renta w przypadku czasowej niezdolności do pracy lub utraty żywiciela,
- ubezpieczenie chorobowe i z tytułu macierzyństwa – z tego ubezpieczenia wypłacane są zasiłki: chorobowy, macierzyńskie oraz opiekuńczy,
- ubezpieczenie wypadkowe - z tego ubezpieczenia wypłacane są świadczenia z tytułu wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych.

Zatem, istotną cechą tego systemu (poza ubezpieczeniem emerytalnym) jest ochrona przed skutkami zdarzeń (często losowych) związanych z osobą ubezpieczonego i jego zdolnością do pracy (sytuacje uniemożliwiające wykonywanie pracy, takie jak: choroba, kalectwo, rodzicielstwo, opieka nad dzieckiem itp.).

System ten swoim zakresem obejmuje między innymi prawie wszystkie pracujące osoby (w tym zarówno Polaków jak i cudzoziemców, zarówno z państw UE/EFTA jak i krajów trzecich) oraz osoby prowadzące działalność pozarolniczą (działalność na własny rachunek). Ubezpieczenie społeczne może być obowiązkowe lub dobrowolne, a zakwalifikowanie do jednego z nich zależy m.in. od charakteru działalności zarobkowej oraz rodzaju umowy o świadczenie pracy, jaka została zawarta z daną osobą.

Obowiązkowi ubezpieczeń społecznych podlegają w Polsce wszystkie osoby wykonujące działalność zarobkową. Pracownicy najemni (czyli zatrudnieni na podstawie umowy o pracę) podlegają obowiązkowo wszystkim czterem ubezpieczeniom społecznym (zarówno emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu jak i wypadkowemu). Osoby pracujące na własny rachunek są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym oraz wypadkowym, a do ubezpieczenia

---

<sup>15</sup> Poza powszechnym systemem ubezpieczenia społecznego w Polsce funkcjonuje również odrębny system dedykowany dla rolników, tzw. system ubezpieczeń społecznych rolników (zarządza nim Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego - KRUS), a także odrębny system emerytalny dla służb mundurowych (żołnierzy zawodowych, policjantów i strażaków - w gestii Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych) oraz funkcjonariuszy więziennictwa, sędziów i prokuratorów (zarządzany przez Ministerstwo Sprawiedliwości).



chorobowego mogą przystąpić dobrowolnie, czyli na swój wniosek. Podobne rozwiązanie stosuje się w przypadku osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej<sup>16</sup>, umowy-zlecenia<sup>17</sup> lub umowy o świadczenie usług<sup>18</sup>.

Osoby nie wymienione w katalogu osób ubezpieczanych obowiązkowo, w tym osoby pracujące na podstawie umowy o dzieło<sup>19</sup>, mogą przystąpić do: ubezpieczeń emerytalnych oraz rentowych dobrowolnie. Osoby te nie podlegają natomiast z mocy prawa (ani dobrowolnie, ani obowiązkowo) ubezpieczeniu chorobowemu ani wypadkowemu.

Fundamentalną zasadą na jakiej opiera się system ubezpieczeń społecznych, jest zasada równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, stan cywilny, stan rodzinny czy obywatelstwo. Warunki wymagane do przyznania i wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego są dla migrantów takie same jak dla obywateli polskich.

Podstawą do nabycia prawa do świadczeń jest opłacanie składek przez określony prawem okres.

**Powszechne ubezpieczenie zdrowotne** jest częścią zabezpieczenia społecznego, ale przedmiotem jego ochrony, w przeciwieństwie do systemu ubezpieczeń społecznych, jest życie i zdrowie bez względu na skutki w zakresie zdolności do pracy. Charakterystyczną cechą ubezpieczenia zdrowotnego jest jego szeroki zakres podmiotowy. Obejmuje także osoby nie mające żadnego dochodu (np. osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, uczniów, studentów szkół wyższych).

Ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych mogą korzystać wszyscy, którzy są ubezpieczeni w Narodowym Funduszu Zdrowia (NFZ). Podobnie jak w przypadku systemu ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenie zdrowotne może być obowiązkowe lub dobrowolne. Dobrowolnie mogą ubezpieczyć się wyłącznie osoby mieszkające na terytorium Polski i niepodlegające ustawowemu obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego oraz osoby, które nie mogą być zgłoszone do ubezpieczenia zdrowotnego jako członkowie rodziny osoby ubezpieczonej. W przypadku obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego składkę zdrowotną za ubezpieczonego (także cudzoziemca) opłaca zazwyczaj inny podmiot tj. pracodawca, zleceniodawca, Urząd Pracy, szkoła lub uczelnia wyższa itp., a w przypadku dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego - składkę zdrowotną opłaca się samodzielnie. Samodzielnie składkę odprowadzają także osoby prowadzące własną działalność gospodarczą/pozarolniczą (np. osoby prowadzące różnego typu firmy usługowe).

Katalog osób podlegających obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (obowiązkowi opłacania składki) jest szeroki i obejmuje m.in.: prawie wszystkie osoby wykonujące w Polsce działalność zarobkową, rolników, duchownych, funkcjonariuszy służb mundurowych, posłów i senatorów, emerytów i rencistów, sędziów i prokuratorów; dzieci do czasu rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego, studentów i uczestników studiów doktoranckich, bezrobotnych, osoby pobierające wybrane świadczenia z pomocy społecznej oraz świadczenia rodzinne; cudzoziemców objętych w Polsce ochroną międzynarodową - o ile realizują indywidualny program integracji we współpracy z powiatowymi centrami pomocy rodzinie - oraz osoby korzystające z urlopu wychowawczego. Prawo do bezpłatnych świadczeń publicznej opieki zdrowotnej mają również członkowie rodzin ww. osób (dzieci, współmałżonkowie, krewni wstępni, o ile spełniają warunki przewidziane w

---

<sup>16</sup> Umowa cywilnoprawna, na podstawie której przyjmujący zlecenie (agent) zobowiązuje się do stałego pośredniczenia przy zawieraniu z klientami umów na rzecz dającego zlecenie (zleceniodawcy) albo do zawierania ich w imieniu zleceniodawcy. Zleceniodawca zobowiązuje się do zapłaty umówionego wynagrodzenia (prowizji).

<sup>17</sup> Umowa cywilnoprawna, której przedmiotem jest dokonanie określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie.

<sup>18</sup> Do umów o świadczenie usług stosuje się odpowiednio przepisy o umowach-zleceniu.

<sup>19</sup> Umowa cywilnoprawna, która polega na zobowiązaniu się wykonawcy do wykonania oznaczonego dzieła (umowa rezultatu), a zamawiający do wypłaty wynagrodzenia określonego w umowie.

przepisach ustawowych), zgłoszeni do ubezpieczenia zdrowotnego przez osobę ubezpieczoną obowiązkowo lub dobrowolnie (w Polsce istnieje obowiązek zgłaszania członków rodziny).

Ponadto z bezpłatnej służby zdrowia korzystać mogą osoby nieubezpieczone (wyłącznie Polacy), które:

- osiągają niskie dochody (kryterium dochodowe określono w przepisach o pomocy społecznej),
- nie ukończyły 18 roku życia,
- kobiety w okresie ciąży, porodu i połogu.

Cudzoziemcom ubezpieczonym w ramach publicznej służby zdrowia przysługują takie same świadczenia jak obywatelom polskim. Również formalne procedury określające dostęp do określonego rodzaju świadczeń (lekarz pierwszego kontaktu/podstawowej opieki zdrowotnej, procedury specjalistyczne, leczenie szpitalne) są jednolite dla wszystkich ubezpieczonych bez względu na obywatelstwo.

**Pomoc społeczna** w Polsce definiowana jest jako pomoc (pieniężna, rzeczowa lub profesjonalna pomoc doradcza) umożliwiająca przewyższanie trudnych sytuacji życiowych tym, którzy nie są sobie w stanie z nimi poradzić sami (wykorzystując własne uprawnienia, zasoby<sup>20</sup> i możliwości). Pomoc społeczna wspiera ich w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Pomoc społeczna to również zapobieganie powstawaniu tego typu sytuacji przez podejmowanie działań zmierzających do usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Pomoc społeczna w Polsce jest przyznawana pod warunkiem spełnienia dwóch kryteriów: kryterium dochodowego<sup>21</sup> (zwanego progiem interwencji socjalnej) oraz wystąpieniu w odniesieniu do osoby lub rodziny jednego z 15 ryzyk socjalnych<sup>22</sup>, wymienionych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

**Świadczenia z tytułu bezrobocia**<sup>23</sup> przysługują osobom, którym przyznano status osoby bezrobotnej oraz, które zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy właściwym ze względu dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego. Wśród świadczeń z tytułu bezrobocia można wyróżnić m.in.:

- zasiłek dla bezrobotnych - prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po upływie 7 dni<sup>24</sup> od dnia zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy, jeżeli posiada co najmniej 365 dni w okresie 18 miesięcy poprzedzających

<sup>20</sup> Zasób jest tutaj interpretowany w kategoriach finansowych, ale również jako posiadany majątek rzeczowy, nieruchomości, wykształcenie, kwalifikacje itp.

<sup>21</sup> Dochód dla osoby samotnej nie może przekroczyć kwoty 542 zł, natomiast dla osoby w rodzinie – 456 zł.

<sup>22</sup> Ryzyka (powody przyznania pomocy) te, to: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna.

<sup>23</sup> Kwestię kręgu podmiotów oraz rodzajów świadczeń z tytułu bezrobocia reguluje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 674, z późn. zm.).

<sup>24</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 598), nabycie prawa do zasiłku będzie możliwe *od dnia rejestracji w urzędzie pracy*.

dzień zarejestrowania zaliczanych do „okresu uprawniającego do zasiłku”<sup>25</sup>. Wysokość zasiłku<sup>26</sup> zależy od długości okresu uprawniającego do zasiłku (obecnie jego wysokość wynosi od 517,40 zł do 988,40 zł<sup>27</sup>), a okres, przez który można go pobierać, wynosi 6 albo 12 miesięcy;

- stypendium - wypłacane w okresie odbywania szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, studiów podyplomowych, stażu oraz w okresie nauki w szkole ponadgimnazjalnej albo w szkole wyższej (na studiach niestacjonarnych);
- dodatek aktywizacyjny - przysługuje osobie, która podjęła samodzielnie lub w wyniku skierowania przez urząd pracy zatrudnienie lub inną pracę zarobkową.

Przyznawanie świadczeń z tytułu bezrobocia cudzoziemcom zarejestrowanym jako osoby bezrobotne i posiadającym odpowiedni tytuł pobytowy odbywa się na zasadach analogicznych do zasad ich przyznawania obywatelom polskim.

**Świadczenia rodzinne** są w Polsce ważnym instrumentem polityki rodzinnej państwa, za pośrednictwem którego państwo wspiera materialnie rodziny z dziećmi na utrzymaniu. Wynika to między innymi z faktu, iż, pomimo tendencji spadkowej, zagrożenie ubóstwem dzieci i młodzieży do lat 18 nadal jest większe niż osób dorosłych i na tle wielu państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>28</sup> Polskę charakteryzują wysokie wskaźniki ubóstwa wśród dzieci<sup>29</sup>.

System świadczeń socjalnych adresowanych do rodziny funkcjonuje w obecnym kształcie od dnia 1 maja 2004 r.<sup>30</sup>, kiedy to został całkowicie przebudowany. Realizację świadczeń rodzinnych przejął wówczas samorząd gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zastępując tym samym liczne podmioty i instytucje (takie jak: pracodawcy, ZUS, KRUS, pomoc społeczna) zajmujące się dotąd ustalaniem prawa i wypłatą zasiłków rodzinnych i innych świadczeń rodzinnych.

System świadczeń rodzinnych stał się zatem wyraźnie systemem odrębnym od pomocy społecznej i pełni w stosunku do niej funkcję ogniwa dopełniającego<sup>31</sup>. Jednocześnie należy zauważyć, że wyłączenie świadczeń rodzinnych z systemu pomocy społecznej zwiększyło do nich dostęp tym rodzinom, których dochody przekraczały kryteria dochodowe pomocy społecznej.

Podstawowym świadczeniem w omawianym systemie jest - uzależniony od spełnienia kryterium dochodowego - zasiłek rodzinny (przysługujący rodzinom wychowującym dzieci, w tym rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, a którego celem jest częściowe pokrycie wydatków

---

<sup>25</sup> Wśród okresów zaliczanych do wymaganych 365 dni można wyróżnić m.in. okres, w którym dana osoba wykonywała pracę i osiągnęła wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy lub świadczyła usługi na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do których zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny* stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo współpracowała przy wykonywaniu tych umów, przy czym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na okres pełnego miesiąca.

<sup>26</sup> Wysokość zasiłku jest wyższa w okresie 3 pierwszych miesięcy jego pobierania, a następnie ulega obniżeniu.

<sup>27</sup> Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych (Monitor Polski z 2014 r., poz. 367), wysokość zasiłku ulegnie podwyższeniu i wyniesie od 522,10 zł do 997,40 zł.

<sup>28</sup> Według danych Eurostatu w 2012 r. w Polsce zagrożonych ubóstwem było 29,3% dzieci poniżej 18 roku życia, podczas gdy średnia dla 28 krajów UE wyniosła 28,1%.

<sup>29</sup> B. Kłós, *Świadczenia rodzinne w latach 2004-2011*, Biuro Analiz Sejmowych, s. 1.

<sup>30</sup> Na mocy ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1456).

<sup>31</sup> B. Kłós, *Świadczenia rodzinne...*, op.cit., s. 1-2.

na utrzymanie dziecka), z którym powiązane są różnego rodzaju dotatki do zasiłku rodzinnego (przyznawane w zależności od indywidualnej sytuacji rodzinnej) z tytułu:

- urodzenia dziecka,
- wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej,
- opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego,
- samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania,
- samotnego wychowywania dziecka,
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego,
- rozpoczęcia roku szkolnego,
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania.

Dotatki nie mają jednak charakteru samodzielnych świadczeń, co oznacza, iż prawo do ich uzyskania wynika z prawa do zasiłku rodzinnego.

Świadczenia rodzinne charakteryzuje obligatoryjność ich udzielenia na wniosek strony pod warunkiem spełnienia jednolitego kryterium dochodowego i innych warunków ustawowych. W przypadku zasiłku pielęgnacyjnego oraz świadczenia pielęgnacyjnego zrezygnowano ze stosowania tego kryterium.

Biorąc pod uwagę charakter oferowanego wsparcia oraz „selektywność” kryterium dochodowego, należy stwierdzić, że polski system świadczeń rodzinnych wspiera obecnie przede wszystkim rodziny biedne i w bardzo małym zakresie rodziny niezamożne, a szczególne wsparcie otrzymują rodziny niepełne i rodziny wychowujące niepełnosprawne dzieci.

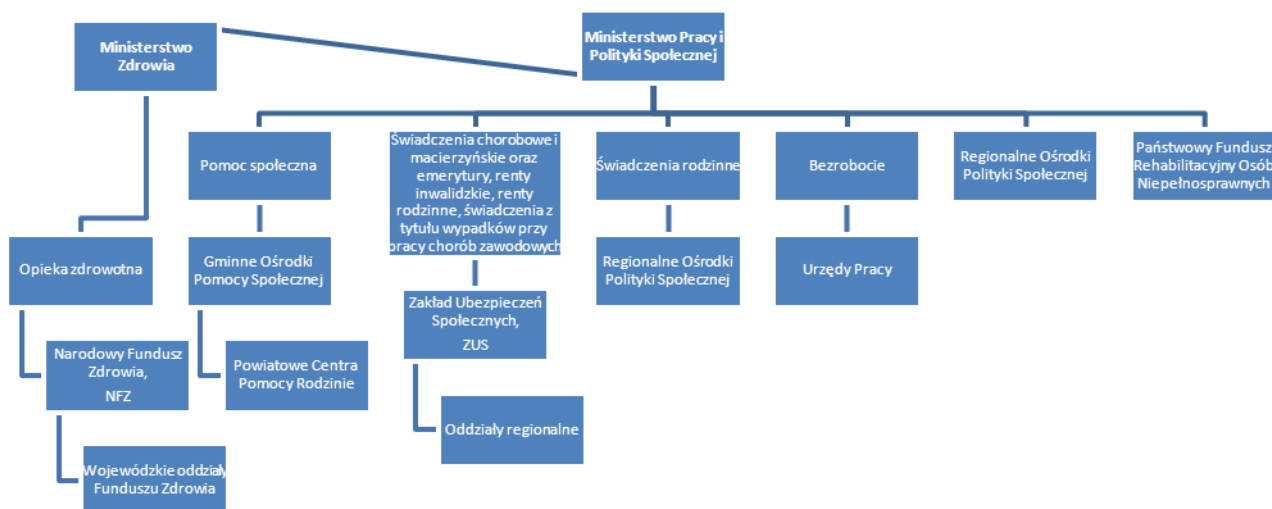
## **2.2. Ramy instytucjonalne**

System zabezpieczenia społecznego mieści się w ogólnych ramach właściwości Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Zdrowia, ale organizacja systemu pod względem prawnym, administracyjnym i finansowym jest niezależna od tych ministerstw. Systemem tym zarządzają bowiem następujące instytucje:

- *Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)* jest odpowiedzialny za świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych pobiera wszystkie składki na ubezpieczenie społeczne, a następnie przekazuje je właściwym instytucjom, w tym: składkę na ubezpieczenie zdrowotne - *Narodowemu Funduszowi Zdrowia*, składkę na Fundusz Pracy oraz na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych - *Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej*. Jednocześnie powszechny system obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego w Polsce obejmuje również fundusze emerytalne zarządzane przez prywatne instytucje finansowe. Fundusze są jednak ściśle monitorowane i nadzorowane przez państwo. Płatnicy składek nie odprowadzają składek bezpośrednio do funduszy emerytalnych, ale wpłacają je do ZUS-u wraz z innymi składkami na ubezpieczenie społeczne. ZUS odpowiada za przekazanie części składek na ubezpieczenie emerytalne do funduszu emerytalnego wybranego przez danego ubezpieczonego;

- *regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie oraz gminne ośrodki pomocy społecznej* zapewniające świadczenia rodzinne oraz pomoc społeczną<sup>32</sup>;
- *lokalne i regionalne urzędy pracy* zapewniające świadczenia z tytułu bezrobocia;
- *Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)*, który kontroluje dostęp osób niepełnosprawnych do zatrudnienia i rehabilitacji;
- *Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ)* wraz z *wojewódzkimi oddziałami*, który zarządza systemem opieki zdrowotnej w ramach ubezpieczenia zdrowotnego oraz zapewnia świadczenia opieki zdrowotnej z ubezpieczenia zdrowotnego. NFZ podpisuje kontrakty ze świadczeniodawcami o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. NFZ finansuje świadczenia i pokrywa koszty refundacji leków z własnego budżetu.

**Schemat 1. Organizacja systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce**



Źródło: MISSOC

### 2.3. Mechanizm finansowania

System zabezpieczenia społecznego w Polsce, w zależności od jego segmentu, jest finansowany w różny sposób. Mamy zatem do czynienia zarówno ze składkowym (finansowanym ze składek opłacanych przez pracowników/pracodawców), nieskładkowym (finansowanym ze środków budżetu państwa) jak i mieszanym mechanizmem finansowania.

I tak, w przypadku **systemu ubezpieczeń społecznych** składka płacona przez pracodawców i pracowników jest dominującym źródłem finansowania świadczeń, ale nie musi być jedynym. Świadczeniem finansowanym z budżetu państwa jest renta socjalna. Poza tym w niektórych przypadkach składki na ubezpieczenia społeczne nie są opłacane przez pracodawców ani pracowników, lecz przez inne podmioty. Z budżetu państwa są finansowane składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki macierzyńskie, a także składki emerytalne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych. Z kolei z budżetów jednostek samorządu terytorialnego finansowane są składki za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne.

<sup>32</sup> Realizując zadania pomocy społecznej, organy administracji rządowej oraz samorządowej współpracują, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Wysokość składek na poszczególne typy ubezpieczeń jest jednakowa dla wszystkich ubezpieczonych i wynosi:

- 19,52% podstawy wymiaru<sup>33</sup> na ubezpieczenie emerytalne (opłacana w równych częściach przez pracownika i pracodawcę);
- 8,00% podstawy wymiaru na ubezpieczenie rentowe (opłacana jest w części przez pracodawcę - 6,5% podstawy wymiaru, a w części przez pracownika - 1,5% podstawy wymiaru);
- 2,45% podstawy wymiaru na ubezpieczenie chorobowe (opłacana w całości przez pracownika);
- od 0,67% do 3,86% podstawy wymiaru na ubezpieczenie wypadkowe (opłacana w całości przez pracodawcę);

W ramach powszechnego i obowiązkowego systemu emerytalnego funkcjonują również otwarte fundusze emerytalne, zarządzane przez prywatne instytucje finansowe. W myśl ostatniej reformy systemu emerytalnego od sierpnia 2014 r. przynależność do otwartych funduszy emerytalnych będzie dobrowolna (od roku 1999 była obowiązkowa dla wszystkich osób przystępujących do ubezpieczenia emerytalnego). Osoby, które zdecydują w okresie kwiecień-lipiec 2014 r. o pozostaniu członkami otwartych funduszy emerytalnych lub przystąpią do tych funduszy w okresie późniejszym, będą mogły gromadzić uprawnienia emerytalne w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, a także na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym. ZUS jest odpowiedzialny za przekazywanie części składek na ubezpieczenie emerytalne do otwartych funduszy emerytalnych wybranych przez osoby ubezpieczone. W przypadku, gdy dana osoba nie jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, całkowita suma składki ubezpieczenia emerytalnego pozostaje w ZUS. W przypadku członków otwartych funduszy, na 10 lat przed ukończeniem wieku emerytalnego przez daną osobę rozpocznie się proces stopniowego przenoszenia środków zgromadzonych na rachunku w otwartych funduszach emerytalnych do ZUS. W efekcie, niezależnie od skorzystania przez daną osobę z możliwości odkładania składek w funduszach, to ZUS będzie instytucją wypłacającą całość emerytury z systemu powszechnego.

**Świadczenia z tytułu bezrobocia** finansowane są ze składek na Fundusz Pracy opłacanych przez pracodawcę w wysokości 2,45% podstawy wymiaru. Środki te są rozdysponowywane przez urzędy pracy w formie zasiłków dla bezrobotnych, wynagrodzeń z tytułu prac interwencyjnych, robót publicznych, szkoleń i przekwalifikowań bezrobotnych, oraz na rozwój poradnictwa zawodowego, systemów informatycznych i badania rynku pracy.

**Świadczenia opieki zdrowotnej** finansowane są ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i ze środków budżetu państwa, przy czym budżet państwa finansuje: niektóre świadczenia wysokospecjalistyczne, świadczenia z zakresu terapii uzależnień, ratownictwa medycznego (świadczenia przedszpitalne), świadczenia związane ze zwalczaniem zakażeń i chorób zakaźnych oraz świadczenia udzielone osobom chorym psychicznie lub upośledzonym umysłowo. Ze środków budżetu państwa pokrywane są również składki na ubezpieczenie zdrowotne za niektóre grupy osób objętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Wysokość podstawy wymiaru, w przypadku ubezpieczeń społecznych, co do zasady zależy od odpowiednio przeliczanej zdolności zarobkowej, czyli przychodu pracownika.

<sup>34</sup> M.in. za: żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową; dzieci i uczniów przebywających w placówkach pełniących funkcje resocjalizacyjne, wychowawcze, opiekuńcze lub lecznicze lub w domu pomocy społecznej; uczniów i studentów; bezrobotnych niepobierających zasiłków lub stypendium; osoby pobierające zasiłek stały z pomocy społecznej; osoby bezdomne wychodzące z bezdomności i osoby objęte indywidualnym programem zatrudnienia

Comiesięczna składka na ubezpieczenie zdrowotne wynosi obecnie 9% podstawy jej wymiaru<sup>35</sup>, przy czym 7,75% składki odlicza się od zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych.

Zarówno **świadczenia rodzinne** jak i **świadczenia z pomocy społecznej** finansowane są ze środków budżetu państwa.

## 2.4. Warunki dostępu obywateli państw trzecich do świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego

**Tabela 1. Krajowy system zabezpieczenia społecznego (opisany w krajowych wytycznych MISSOC<sup>36</sup>) a obywatele państw trzecich**

"Dział" ochrony socjalnej	Świadczenia i programy ujęte w każdym z "działów"	Mechanizm finansowania (składkowe/ nieskładkowe/ mieszane)	Czy dane świadczenie jest dostępne dla obywateli państw trzecich
Opieka zdrowotna	podstawowa opieka zdrowotna	mieszany (świadczenia finansowane są zazwyczaj ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i ze środków budżetu państwa)	Tak, obywatele państw trzecich ubezpieczeni obowiązkowo lub dobrowolnie w NFZ oraz przebywający w Polsce na podstawie: <ul style="list-style-type: none"> <li>wizy w celu wykonywania pracy,</li> <li>zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony<sup>37</sup> z wyłączeniem - zezwolenia udzielonego cudzoziemcowi przebywającemu w Polsce nielegalnie (art. 53a ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach),</li> <li>zezwolenia na osiedlenie się<sup>38</sup>,</li> <li>zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE</li> </ul> oraz zgłoszeni do ubezpieczenia zdrowotnego - członkowie ich rodzin, którzy mieszkają w Polsce, jeżeli nie są osobami podlegającymi obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (nie posiadają własnego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego)
	ambulatoryjna opieka specjalistyczna		
	hospitalizacja		
	leczenie dentystryczne		
	ratownictwo i transport medyczny (sanitarny)		
	zaopatrzenie w leki i wyroby medyczne		
Świadczenia pieniężne z tytułu choroby	zasiłek chorobowy	składkowy (finansowany ze składek, w sytuacji niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uzupełniany ze środków budżetu państwa)	Tak, wszyscy ubezpieczeni obywatele państw trzecich, w tym naukowcy, migranci zarobkowi, sezonowi, samozatrudnieni
	zasiłek wyrównawczy		
	zasiłek rehabilitacyjny		
	zasiłek macierzyński		
	zasiłek opiekuńczy		
Świadczenia z tytułu macierzyństwa i ojcostwa	zasiłek macierzyński za okres urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego (przysługuje również ojcu)	składkowy (finansowany ze składek, w sytuacji niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uzupełniany ze środków budżetu państwa)	Tak, wszyscy ubezpieczeni obywatele państw trzecich, w tym naukowcy, migranci zarobkowi, sezonowi, samozatrudnieni
Świadczenia z tytułu inwalidztwa	renta z tytułu niezdolności do pracy	składkowy (finansowany ze składek, w sytuacji niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uzupełniany ze środków budżetu państwa)	Tak, wszyscy ubezpieczeni obywatele państw trzecich, w tym naukowcy, migranci zarobkowi, sezonowi, samozatrudnieni
	renta szkoleniowa		
	renta rodzinna		

socjalnego; kombatantów i osoby represjonowane; osoby korzystające z urlopu wychowawczego.

<sup>35</sup> Podstawą wymiaru składki jest np. wynagrodzenie pracownika, kwota emerytury lub renty, kwota zasiłku stałego z pomocy społecznej, kwota zasiłku dla bezrobotnych itp.

<sup>36</sup> System wzajemnego informowania o ochronie socjalnej (MISSOC) opracował kategoryzację różnych świadczeń i programów socjalnych, które istnieją na poziomie państw członkowskich.

<sup>37</sup> Według nowej terminologii, która zacznie obowiązywać w dniu 1 maja 2014 r. – „posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy” (zmiana terminologii wynika z wejścia w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650). To samo dotyczy informacji zawartych w tabeli w części dotyczącej świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń rodzinnych, pomocy społecznej oraz z tytułu opieki długoterminowej.

<sup>38</sup> Według nowej terminologii, która zacznie obowiązywać 1 maja 2014 r. – „posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt stały” (zmiana terminologii wynika z wejścia w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650). To samo dotyczy informacji zawartych w tabeli w części dotyczącej świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń rodzinnych, pomocy społecznej oraz z tytułu opieki długoterminowej.

<b>Emerytury i świadczenia z tytułu podeszłego wieku</b>	Emerytura	składkowy (finansowany ze składek, w sytuacji niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uzupełniany ze środków budżetu państwa)	Tak, wszyscy ubezpieczeni obywatele państw trzecich, w tym naukowcy, migranci zarobkowi, sezonowi, samozatrudnieni
<b>Renty rodzinne</b>	renta rodzinna zasiłek pogrzebowy	składkowy (finansowany ze składek, w sytuacji niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uzupełniany ze środków budżetu państwa)	Tak, wszyscy ubezpieczeni obywatele państw trzecich, w tym naukowcy, migranci zarobkowi, sezonowi, samozatrudnieni
<b>Świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych</b>	renta z tytułu niezdolności do pracy (inwalidzka) jednorazowe odszkodowanie renta szkoleniowa renta rodzinna świadczenia z tytułu choroby (zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek wyrównawczy) pokrycie kosztów związanych z leczeniem dentystrycznym, szczepieniem ochronnym oraz zaopatrzeniem w przedmioty ortopedyczne	składkowy (finansowany ze składek, w sytuacji niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uzupełniany ze środków budżetu państwa)	Tak, wszyscy ubezpieczeni obywatele państw trzecich, w tym naukowcy, migranci zarobkowi, sezonowi, samozatrudnieni
<b>Świadczenia rodzinne</b>	zasiłek rodzinny dodatek z tytułu urodzenia dziecka dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego zasiłek pielęgnacyjny świadczenie pielęgnacyjne specjalny zasiłek opiekuńczy dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania	nieskładkowy (budżet państwa)	Tak, obywatele państw trzecich <sup>39</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym<sup>40</sup>,</li> <li>▪ cudzoziemcy zamieszkujący w Polsce z członkami rodziny i posiadający: <ul style="list-style-type: none"> <li>- zezwolenie na osiedlenie się, lub</li> <li>- zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lub</li> <li>- zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE<sup>41</sup></li> </ul> </li> </ul>
<b>Bezrobocie</b>	zasiłek dla bezrobotnych	składkowy	Tak, obywatele państw trzecich <sup>42</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• posiadający zezwolenie na osiedlenie się,</li> <li>• posiadający zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE,</li> <li>• posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu</li> </ul>

<sup>39</sup> W dniu 1 maja 2014 r. wejdzie w życie *ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1650)*, która zmieni nazwy tytułów pobytowych oraz rozszerzy krąg tytułów pobytowych uprawniających do skorzystania ze świadczeń rodzinnych (patrz: podrozdział 2.6).

<sup>40</sup> W chwili obecnej wynika to z umowy zawartej z b. Jugosławią oraz Macedonią, przy czym w przypadku b. Jugosławii dotyczy to wszystkich wymienionych świadczeń, a w przypadku Macedonii wyłącznie zasiłków rodzinnych oraz dodatków do zasiłków rodzinnych (nie dotyczy np. zasiłku pielęgnacyjnego, świadczenia pielęgnacyjnego czy specjalnego zasiłku opiekuńczego).

<sup>41</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

<sup>42</sup> W dniu 1 maja 2014 r. wejdzie w życie *ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650)*, która zmieni nazwy tytułów pobytowych oraz rozszerzy krąg tytułów pobytowych uprawniających do nabycia statusu osoby bezrobotnej oraz do świadczeń z tytułu bezrobocia (patrz: podrozdział 2.6).



			inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE <sup>43</sup> , <ul style="list-style-type: none"> <li>• będący członkami rodzin obywateli polskich.</li> </ul>
<b>Świadczenia minimalne z pomocy społecznej</b>	zasiłek stały stanowiący uzupełnienie dochodów osób całkowicie niezdolnych do pracy z powodu wieku lub niepełnosprawności	nieskładkowy (podatki budżet gminy, pomocniczo budżet państwa)	Tak, cudzoziemcy, którzy posiadają: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zezwolenie na osiedlenie się,</li> <li>• zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE,</li> <li>• zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.<sup>44</sup></li> </ul>
	zasiłek okresowy dla osób i rodzin bez dochodów lub o dochodach niższych niż ustawowy próg oraz zasobach pieniężnych niewystarczających na zaspokojenie ich potrzeb życiowych		
	jednorazowy zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy		
	zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie		
	pomoc dla rodzin zastępczych		
	pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki		
	świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców (uchodźcy oraz osoby objęte ochroną uzupełniającą)		
świadczenia rzeczowe (tj. bilety kredytowane, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz społeczne, sprawienie pogrzebu i poradnictwo specjalistyczne)			
<b>Opieka długoterminowa</b>	świadczenie pielęgnacyjne	nieskładkowy (budżet państwa)	Tak, obywatele państw trzecich <sup>45</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym<sup>46</sup>,</li> <li>▪ cudzoziemcy zamieszkujący w Polsce z członkami rodziny i posiadający: <ul style="list-style-type: none"> <li>- zezwolenie na osiedlenie się, lub</li> <li>- zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lub</li> <li>- zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE<sup>47</sup></li> </ul> </li> </ul>
	zasiłek pielęgnacyjny		
	dodatek pielęgnacyjny		
	zasiłek stały	nieskładkowy (budżet gminy, pomocniczo budżet państwa)	Tak, cudzoziemcy przebywający w Polsce, którzy posiadają: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zezwolenie na osiedlenie się,</li> <li>• zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE,</li> <li>• zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne</li> </ul>
	zasiłek okresowy		
zasiłek celowy			
świadczenie rzeczowe			
renta socjalna <sup>50</sup>	nieskładkowy		

<sup>43</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

<sup>44</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

<sup>45</sup> W dniu 1 maja 2014 r. wejdzie w życie *ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650)*, która zmieni nazwy tytułów pobytowych oraz rozszerzy krąg tytułów pobytowych uprawniających do skorzystania ze świadczeń rodzinnych (patrz: podrozdział 2.6).

<sup>46</sup> W chwili obecnej żadna z umów dwustronnych zawartych z państwami trzecimi nie obejmuje świadczeń opieki długoterminowej, jednakże dodatek pielęgnacyjny jest przyzwany osobom uprawnionym do polskich emerytur i rent. Jeżeli zatem dana osoba uzyska prawo do polskiej emerytury lub renty może także nabyć, o ile spełnia warunki określone ustawodawstwem wewnętrznym, dodatek pielęgnacyjny.

<sup>47</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

**Tabela 2. Dodatkowe świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego nieuwzględnione w krajowym przewodniku MISSOC**

"Dział" ochrony socjalnej	Świadczenia i programy ujęte w każdym z "działów"	Mechanizm finansowania (składkowe/ nieskładkowe/ mieszane)	Dostępność dla obywateli państw trzecich
Opieka zdrowotna	opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień rehabilitacja lecznicza Lecznictwo uzdrowiskowe zaopatrzenia w wyroby medyczne, na zlecenie osoby uprawnionej opieka paliatywna i hospicyjna świadczenia wysokospecjalistyczne programy zdrowotne programy lekowe środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego, w tym sprowadzone z zagranicy oraz dostępne w aptece na receptę	mieszany (świadczenia finansowane są zazwyczaj ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i ze środków budżetu państwa)	Tak, cudzoziemcy ubezpieczeni obowiązkowo lub dobrowolnie w NFZ oraz przebywający w Polsce na podstawie: <ul style="list-style-type: none"> <li>• wizy w celu wykonywania pracy,</li> <li>• zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony<sup>51</sup> z wyłączeniem zezwolenia udzielonego cudzoziemcowi przebywającemu w Polsce nielegalnie (art. 53a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach),</li> <li>• zezwolenia na osiedlenie się<sup>52</sup>,</li> <li>• zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE</li> </ul> oraz zgłoszeni do ubezpieczenia zdrowotnego - członkowie ich rodzin, którzy mieszkają w Polsce, jeżeli nie są osobami podlegającymi obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (nie posiadają własnego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego)
	zwolnienie z opłat za świadczenia w zakresie leczenia odwykowego dla osób uzależnionych od alkoholu zwolnienie osób uzależnionych od narkotyków z opłat za leczenie, rehabilitację oraz reintegrację zwolnienie osób chorych psychicznie lub upośledzonych umysłowo z opłat za: <ul style="list-style-type: none"> <li>• świadczenia zdrowotne w zakresie psychiatrycznej opieki zdrowotnej,</li> <li>• produkty lecznicze, wyroby medyczne, wyroby medyczne oraz aktywne wyroby medyczne do implantacji przystępującym tym osobom w trakcie ich pobytu w szpitalu psychiatrycznym,</li> <li>• wybrane produkty lecznicze</li> </ul>	nieskładkowy (finansowane z budżetu państwa)	Tak, cudzoziemcy nieubezpieczeni w NFZ.

<sup>50</sup> Przyznawana jest ona osobom pełnoletnim, które są całkowicie niezdolne do pracy. W dniu 1 maja 2014 r. wejdzie w życie *ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650)*, która zmieni nazwy tytułów pobytowych oraz rozszerzy krąg tytułów pobytowych uprawniających do skorzystania z renty socjalnej (patrz: podrozdział 2.6).

<sup>49</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

<sup>51</sup> Według nowej terminologii, która zacznie obowiązywać w dniu 1 maja 2014 r. – „posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy” (zmiana terminologii wynika z wejścia w życie *ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650)*). To samo dotyczy informacji zawartych w tabeli w części dotyczącej świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń rodzinnych, pomocy społecznej oraz z tytułu opieki długoterminowej.

<sup>52</sup> Według nowej terminologii, która zacznie obowiązywać 1 maja 2014 r. – „posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt stały” (zmiana terminologii wynika z wejścia w życie *ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650)*). To samo dotyczy informacji zawartych w tabeli w części dotyczącej świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń rodzinnych, pomocy społecznej oraz z tytułu opieki długoterminowej.

	<p>i wyroby medyczne, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego<sup>53</sup></p> <p>świadczenia zdrowotne związane ze zwalczaniem chorób, zakażeń i chorób zakaźnych</p> <p>medyczne świadczenia ratunkowe</p>		
	<p>świadczenia opieki zdrowotnej gwarantowane w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego przysługujące osobom nieubezpieczonym, które:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>osiągają niskie dochody (kryterium dochodowe określono w przepisach o pomocy społecznej),</li> <li>nie ukończyły 18 roku życia,</li> <li>kobiety w okresie ciąży, porodu i połogu</li> </ul>	<p>nieskładkowy (finansowany z budżetu państwa w przypadku wybranych kategorii obywateli polskich)</p>	<p>Nie.</p>
<p><b>Bezrobocie</b></p>	<p>stypendium<sup>54</sup></p> <p>dodatek aktywizacyjny<sup>57</sup></p>	<p>składkowy</p>	<p>Tak, którzy posiadają<sup>55</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>zezwolenie na osiedlenie się,</li> <li>zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE,</li> <li>zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.<sup>56</sup></li> </ul>
<p><b>Opieka długoterminowa</b></p>	<p>świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej</p>	<p>mieszany (świadczenia finansowane są ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i ze środków budżetu państwa)</p>	<p>Tak, cudzoziemcy ubezpieczeni obowiązkowo lub dobrowolnie oraz przebywający w Polsce na podstawie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>wizy w celu wykonywania pracy,</li> <li>zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony z wyłączeniem zezwolenia udzielonego cudzoziemcowi przebywającemu w Polsce nielegalnie (art. 53a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach),</li> <li>zezwolenia na osiedlenie się,</li> <li>zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE</li> </ul> <p>oraz zgłoszeni do ubezpieczenia zdrowotnego - członkowie ich rodzin, którzy mieszkają w Polsce, jeżeli nie są osobami podlegającymi obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (nie posiadają własnego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego)</p>

<sup>53</sup> Określone w wykazach, o których mowa w art. 37 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków oraz w zakresie kategorii, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b tej ustawy, zakwalifikowane do odpłatności zgodnie z art. 6 ust. 2 tej ustawy.

<sup>54</sup> Kwota wypłacana bezrobotnemu lub innej uprawnionej osobie w okresie odbywania szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, studiów podyplomowych, stażu oraz w okresie nauki w szkole ponadgimnazjalnej albo w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych.

<sup>55</sup> W dniu 1 maja 2014 r. wejdzie w życie ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650), która zmieni nazwy tytułów pobytowych oraz rozszerzy krąg tytułów pobytowych uprawniających do nabycia statusu osoby bezrobotnej oraz do świadczeń z tytułu bezrobocia (patrz: podrozdział 2.6).

<sup>56</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

<sup>57</sup> Kwota wypłacona osobie, która będąc bezrobotnym posiadającym prawo do zasiłku, podjęła samodzielnie lub w wyniku skierowania przez powiatowy urząd pracy zatrudnienie lub inną pracę zarobkową.

<b>Emerytury i świadczenia z tytułu podeszłego wieku</b>	dodatek pielęgnacyjny	składkowy (finansowany ze składek, w sytuacji niedoboru w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uzupełniany ze środków budżetu państwa)	Tak, wszyscy ubezpieczeni obywatele państw trzecich, naukowcy, migranci zarobkowi, sezonowi, samozatrudnieni
<b>Świadczenia rodzinne</b>	jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka	nieskładkowy (budżet państwa)	Tak, cudzoziemcy: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym<sup>58</sup>,</li> <li>▪ zamieszkujący w Polsce z członkami rodziny i posiadający: <ul style="list-style-type: none"> <li>- zezwolenie na osiedlenie się, lub</li> <li>- zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lub</li> <li>- zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE<sup>59</sup></li> </ul> </li> </ul>
<b>Świadczenia minimalne z pomocy społecznej</b>	świadczenia niepieniężne (tj. praca socjalna, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie)	nieskładkowy (budżet gminy, pomocniczo budżet państwa)	Tak, cudzoziemcy przebywający w Polsce, którzy posiadają: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zezwolenie na osiedlenie się,</li> <li>• zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE,</li> <li>• zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.<sup>60</sup></li> </ul>

<sup>58</sup> W chwili obecnej świadczenie to mogłoby zostać przyznane wyłącznie na podstawie umowy zawartej z b. Jugosławią.

<sup>59</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

<sup>60</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

## 2.5. Związki między polityką w zakresie dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego a polityką migracyjną

Analiza regulacji dotyczących zakresu, w jakim migranci z państw trzecich mogą w Polsce korzystać ze świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego oraz zapisów dokumentów strategicznych dotyczących migracji wytyczających kierunki przyszłych działań w tym obszarze, wskazuje, iż przyjęty przez Polskę model zakłada marginalne wsparcie państwa cudzoziemców oraz opiera się na założeniu, iż cudzoziemcy przebywający w Polsce powinni być samowystarczalni, zarówno na etapie przyjazdu do Polski jak i w trakcie pobytu na jej terytorium.

Na utrzymanie ww. podejścia w przyszłości wskazują ponadto zapisy przyjętego w 2012 roku przez Radę Ministrów dokumentu strategicznego pt: „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, w której zarekomendowano, aby „*dążyć do osiągnięcia przez cudzoziemca samowystarczalności ekonomicznej, oznaczającej możliwość utrzymania się cudzoziemca i jego rodziny bez pomocy ze środków publicznych*”<sup>61</sup>.

Ową samowystarczalność na etapie ubiegania się o udzielenie zezwolenia pobytowego o charakterze czasowym oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (zarówno pierwszego jak i kolejnych) bada się poprzez weryfikację wysokości środków, jakie cudzoziemiec posiada na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny. Wysokość ta została bowiem uzależniona od wysokości dochodu, który uprawnia do otrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (wysokość środków musi być wyższa niż wysokość dochodu, od której przyznaje się ww. świadczenia). Kryteria wydawania zezwoleń pobytowych o charakterze czasowym są zatem skonstruowane w taki sposób, aby cudzoziemiec nie musiał uciekać się do konieczności korzystania z pomocy oferowanej przez ośrodki pomocy społecznej. Kryterium dochodowe nie jest wymagane jedynie w przypadku ubiegania się o wydanie zezwolenia na osiedlenie się<sup>62</sup>.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż krąg cudzoziemców uprawnionych do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej jest obecnie relatywnie wąski i z reguły nie obejmuje osób przebywających w Polsce na podstawie zezwolenia o charakterze czasowym (poza osobami, które uzyskały w innym kraju UE status rezydenta długoterminowego i na tej podstawie ubiegają się o zezwolenie na czas oznaczony w Polsce)<sup>63</sup>. Sytuacja, w której cudzoziemcowi ubiegającemu się o udzielenie zezwolenia o charakterze czasowym odmówiono by wydania przedmiotowego zezwolenia w związku z pobieraniem przez niego świadczeń z pomocy społecznej, jest w obecnych warunkach *stricte* teoretyczna.

Warto jednak nadmienić, iż zastosowana konstrukcja prawna polegająca na odwoływaniu się podczas oceny sytuacji finansowej cudzoziemca do kryterium dochodowego uprawniającego do korzystania z pomocy społecznej stanowi również zabieg mający zapobiec ewentualnym nadużyciom w przyszłości, kiedy to przykładowo pomoc społeczna stanie się bardziej dostępna dla cudzoziemców przebywającymi w Polsce na podstawie zezwoleń o charakterze czasowym.

Za korzystne z punktu widzenia cudzoziemców (gwarantujące ochronę w razie wystąpienia ryzyka socjalnego tj. choroba, inwalidztwo, starość, śmierć) należy uznać regulacje dotyczące ich dostępu do polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, które nie uzależniają podlegania ubezpieczeniom

<sup>61</sup> „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”, s. 36.

<sup>62</sup> Według nowej terminologii obowiązującej od 1 maja 2014 r. – zezwolenia na pobyt stały.

<sup>63</sup> Jak wynika z informacji podawanych przez MPIPS, co roku 5-10% świadczeń z pomocy społecznej przyznawanych jest cudzoziemcom do tego nie uprawnionym.

społecznym od posiadania polskiego obywatelstwa, miejsca zamieszkania w Polsce, czy tytułu pobytowego (istotny dla objęcia tymi ubezpieczeniami jest fakt wykonywania w Polsce działalności zarobkowej) przez co prawie wszyscy cudzoziemcy pracujący lub prowadzący swoją działalność gospodarczą w Polsce opłacają składki na ubezpieczenia społeczne oraz, po spełnieniu określonych warunków, są uprawnieni do otrzymywania m.in. świadczeń emerytalno-rentowych.

Odnotować jednak należy, iż wobec niewielkiej liczby międzynarodowych umów bilateralnych dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego podpisanych przez Polskę z państwami pochodzenia migrantów, duża liczba cudzoziemców wykonujących w Polsce działalność zarobkową może borykać się z problemem braku wymaganego stażu ubezpieczenia (okresu składkowego i nieskładkowego), który jest niezbędny do uzyskania świadczeń rentowych.

Z innym problemem mogą zetknąć się cudzoziemcy ubiegający się o prawo do emerytur. Według nowych zasad funkcjonowania systemu emerytalnego (wprowadzonych reformą z 1999 roku i obowiązujących większość osób urodzonych po 31 grudnia 1948 roku), jakkolwiek okres ubezpieczenia daje cudzoziemcowi prawo do emerytury po ukończeniu powszechnego wieku emerytalnego (w odniesieniu do polskich emerytur nie jest stosowane proporcjonalne ustalenie wysokości świadczeń z zastosowaniem zasady sumowania okresów ubezpieczenia<sup>67</sup>; oznacza to, iż wysokość emerytury zależy wyłącznie od wielkości odprowadzonych w przeszłości składek). Efektem powyższego może być stosunkowo niska wysokość polskich świadczeń emerytalnych wypłacanych przede wszystkim cudzoziemcom z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych, którzy przybyli do Polski w starszym wieku produkcyjnym oraz znaczną część życia przepracowali w kraju pochodzenia/innym kraju trzecim, osób, które podejmują w Polsce głównie prace o charakterze okresowym (w tym w ramach systemu oświadczeniowego, który przewiduje możliwość pracy w Polsce w trybie uproszczonym przez 6 miesięcy w ciągu roku).

Podobna sytuacja może mieć miejsce w przypadku osób urodzonych przed 1 stycznia 1948 roku (wobec nich stosuje się stare zasady naliczania emerytur, zgodnie z którymi głównymi kryteriami przyznania emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego oraz posiadanie odpowiednio długiego okresu ubezpieczenia - tzw. okresów składkowych i nieskładkowych) oraz pochodzących z krajów, z którymi Polska nie podpisała umowy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W przypadku tych osób brak jest bowiem możliwości zsumowania okresów ubezpieczenia przepracowanych w kraju pochodzenia oraz w Polsce, co znacznie ogranicza ich prawo do uzyskania emerytury w Polsce.

Podsumowując, tak skonstruowany system dostępu cudzoziemców do świadczeń zabezpieczenia społecznego, w połączeniu z niską – w porównaniu do innych państw w UE - wysokością niektórych spośród wypłacanych w Polsce świadczeń (w tym m.in. z systemu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych oraz z tytułu bezrobocia) należy uznać za czynnik mający niewielki wpływ na włączenie społeczne cudzoziemców, którzy znajdują się w ciężkiej sytuacji życiowej.

Wartym odnotowania jest jednak fakt, iż nadchodzące zmiany w zakresie dostępu cudzoziemców do świadczeń rodzinnych, świadczeń z tytułu bezrobocia oraz renty socjalnej (patrz: podrozdział 2.6) zładogdzą nieco restrykcyjne zasady korzystania cudzoziemców z ww. świadczeń.

---

<sup>67</sup> Przedstawiona zasada jest charakterystyczna dla systemów, które zapewniają świadczenia, w odniesieniu do których okresy składkowe nie mają znaczenia dla ich ustalania. Zasada ta jest stosowana w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej.

## 2.6. Planowane zmiany w zakresie zasad kwalifikowalności do programów i świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego

W nadchodzącym okresie istotną zmianą w zakresie dostępu migrantów do świadczeń lub programów systemu zabezpieczenia społecznego jest rozszerzenie kategorii osób, które są uprawnione do korzystania ze świadczeń na wypadek bezrobocia, świadczeń rodzinnych oraz z renty socjalnej. Zmiana ta jest skorelowana z implementowaniem przez Polskę tzw. dyrektywy ramowej<sup>68</sup>, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia równego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego co najmniej tym obywatelom państw trzecich, którzy są zatrudnieni lub którzy po przepracowaniu minimalnego okresu zostali zarejestrowani jako bezrobotni, *dyrektywy 2005/71/WE w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych* oraz dyrektywy w sprawie „Niebieskiej Karty”<sup>69</sup>.

Zgodnie z planowaną zmianą, cudzoziemcy przebywający w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę<sup>71</sup>, wizy w celu wykonywania pracy, zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych<sup>72</sup> będą mieć możliwość nabycia statusu bezrobotnego (dotychczas cudzoziemcy ci nie mieli takiej możliwości), o ile bezpośrednio przed rejestracją byli zatrudnieni w Polsce nieprzerwanie przez okres co najmniej 6 miesięcy oraz spełnią inne warunki nabycia statusu bezrobotnego. Osoby te będą miały dostęp do usług rynku pracy (tj. do pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz udziału w organizowanych przez urząd pracy szkoleniach), a ponadto będą podlegać ubezpieczeniu zdrowotnemu, czyli będą mogli korzystać z bezpłatnej opieki zdrowotnej. Będą również mieli prawo do zasiłku dla bezrobotnych, o ile spełnią warunki nabycia tego prawa (co do zasady obejmują one obowiązek wykonywania pracy i opłacania składek na Fundusz Pracy łącznie przez 365 dni w okresie 18 miesięcy przed dniem rejestracji).

W przypadku świadczeń rodzinnych oraz renty socjalnej, uzyskać je będą mogli cudzoziemcy przebywający w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, zezwolenia na pobyt czasowy, którzy uprawnieni są do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub są zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę (dotychczas cudzoziemcy ci nie mieli takiej możliwości). O ile w przypadku renty socjalnej nie przewiduje się żadnych wyjątków od tej zasady, o tyle z możliwości dostępu do świadczeń rodzinnych zostaną wykluczeni obywatele państw trzecich, którzy:

- uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego UE na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy,
- zostali przyjęci w celu podjęcia studiów<sup>74</sup>,
- przebywają na podstawie wizy uprawniającej do wykonywania pracy.

Opisane zmiany zostały wprowadzone nową ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach,

<sup>68</sup> Dyrektywa Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego (Dz. U. L 343 z 23.12.2011).

<sup>69</sup> Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz. U. L 155, 18.6.2009).

<sup>71</sup> Art. 1 ust. 3 pkt 2 lit ha ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 674).

<sup>72</sup> Art. 151 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o cudzoziemcach.

<sup>74</sup> W Polsce cudzoziemcy, którym udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w związku podjęciem lub kontynuacją stacjonarnych studiów I, II lub III stopnia są zwolnieni z posiadania zezwolenia na pracę.

która wchodzi w życie 1 maja 2014 r.



### **3. KRAJOWE ZASADY DOSTĘPU OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH DO WYBRANYCH ŚWIADCZEŃ SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO**

#### **3.1. Minimalny okres pobytu obywateli państw trzecich w Polsce a możliwość korzystania przez nich ze świadczenia systemu zabezpieczenia społecznego**

„Dział” ochrony socjalnej	Czy wymagany jest minimalny okres pobytu obywateli państw trzecich w Polsce po to, aby mogli oni korzystać z danego świadczenia?	Uwagi
Opieka zdrowotna	Nie/Tak	Polskie przepisy w zakresie dostępu obywateli państw trzecich do świadczeń zabezpieczenia społecznego nie nakładają <i>expressis verbis</i> na obywatela państwa trzeciego obowiązku przebywania w Polsce przez określony czas. Możliwość skorzystania ze tych świadczeń uzależniona jest jednak od posiadania przez cudzoziemca określonego tytułu pobytowego (w tym bezterminowego zezwolenia pobytowego), o które cudzoziemiec może zazwyczaj ubiegać się dopiero po upływie pewnego okresu (w przypadku zezwolenia na osiedlenie się są to zazwyczaj 3 lata albo 10 lat, a zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE – co najmniej 5 lat).
Świadczenia pieniężne z tytułu choroby	Nie	
Świadczenia z tytułu macierzyństwa i ojcostwa	Nie	
Emerytury i świadczenia z tytułu podeszłego wieku	Nie	
Świadczenia rodzinne	Nie/Tak	Polskie przepisy w zakresie dostępu obywateli państw trzecich do świadczeń zabezpieczenia społecznego nie nakładają <i>expressis verbis</i> na obywatela państwa trzeciego obowiązku przebywania w Polsce przez określony czas. Możliwość skorzystania z tych świadczeń uzależniona jest jednak od posiadania przez cudzoziemca określonego tytułu pobytowego (w tym bezterminowego zezwolenia pobytowego), o które cudzoziemiec może zazwyczaj ubiegać się dopiero po upływie pewnego okresu (w przypadku zezwolenia na osiedlenie się są to zazwyczaj 3 lata albo 10 lat, a zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE – co najmniej 5 lat).
Bezrobocie	Nie/Tak	Po 1 maja 2014, kiedy w życie wejdzie ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w stosunku do niektórych cudzoziemców wymagany będzie 6-miesięczny okres pracy w Polsce, a tym samym pobytu.

Świadczenia minimalne z pomocy społecznej	Nie/Tak	Polskie przepisy w zakresie dostępu obywateli państw trzecich do świadczeń zabezpieczenia społecznego nie nakładają <i>expressis verbis</i> na obywatela państwa trzeciego obowiązku przebywania w Polsce przez określony czas. Możliwość skorzystania z tych świadczeń uzależniona jest jednak od posiadania przez cudzoziemca określonego tytułu pobytowego (w tym bezterminowego zezwolenia pobytowego), o które cudzoziemiec może zazwyczaj ubiegać się dopiero po upływie pewnego okresu (w przypadku zezwolenia na osiedlenie się są to zazwyczaj 3 lata albo 10 lat, a zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE – co najmniej 5 lat).
-------------------------------------------	---------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3.2. Możliwość transferowania świadczeń do kraju pochodzenia obywatela państwa trzeciego

„Dział” ochrony socjalnej	Czy dane świadczenie może zostać transferowane do państwa pochodzenia obywatela państwa trzeciego?	Uwagi
Opieka zdrowotna	Tak	Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej (finansowanych z budżetu państwa) może być eksportowane do państwa pochodzenia/zamieszkania obywatela państwa trzeciego/członków jego rodziny <u>tylko</u> jeśli jest to uregulowane z umowie dwustronnej zawartej przez Polskę <sup>75</sup> .  Ta sama zasada ma zastosowanie w stosunku do obywateli polskich.
Świadczenia pieniężne z tytułu choroby	Tak	Mogą być transferowane wyłącznie na podstawie umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym <sup>76</sup> .
Świadczenia z tytułu macierzyństwa i ojcostwa	Tak	Ta zasada ma zastosowanie do wszystkich osób uprawnionych bez względu na ich obywatelstwo.
Emerytury i świadczenia z tytułu podeszłego wieku	Tak	Mogą być transferowane wyłącznie na podstawie umów międzynarodowych <sup>77</sup> . Renty i emerytury dla osób zamieszkałych w państwach, z którymi Polska nie zawarła dwustronnej umowy o zabezpieczeniu społecznym, mogą być wypłacane na konto bankowe w Polsce lub do rąk osoby upoważnionej, zamieszkałej w Polsce.  Ta zasada ma zastosowanie do wszystkich osób uprawnionych bez względu na ich obywatelstwo.

<sup>75</sup> Obecnie taka możliwość istnieje w przypadku umowy z FYROM, a także umowy z Federacyjną Ludową Republiką Jugosławii – realizowanej wobec Bośni i Hercegowiny, Serbii oraz Czarnogóry).

<sup>76</sup> W chwili obecnej transfer świadczeń z tytułu choroby jest możliwy na podstawie umów zawartych z FYROM, b. Jugosławią (obecnie dotyczy: Bośni i Hercegowiny, Serbii oraz Czarnogóry) oraz Ukrainą.

<sup>77</sup> W chwili obecnej wszystkie zawarte przez Polskę umowy z państwami trzecimi zawierają uregulowania dotyczące transferu emerytur i rent. To oznacza, że transfer ww. świadczeń jest możliwy do: Kanady, Australii, USA, Republiki Korei, Ukrainy, FYROM, państw powstałych po rozpadzie b. Jugosławii (obecnie dotyczy: Bośni i Hercegowiny, Serbii oraz Czarnogóry). Po wejściu w życie umowy z Mołdawią będzie dotyczyło także Mołdawii.

Świadczenia rodzinne	Tak	Mogą być transferowane wyłącznie na podstawie przepisów umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym <sup>78</sup> .  Ta zasada ma zastosowanie do wszystkich osób uprawnionych bez względu na ich obywatelstwo.
Bezrobocie	Nie	Świadczenia te nie podlegają eksportowi także w stosunku do obywateli Polski.
Świadczenia minimalne z pomocy społecznej	Nie	

### 3.3. Minimalny okres zatrudnienia/minimalny okres składkowy a możliwość korzystania ze świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego

„Dział” ochrony socjalnej	Czy możliwość korzystania z danego świadczenia uzależniona jest od spełnienia warunku minimalnego okresu zatrudnienia/minimalnego okresu składkowego?	Uwagi
Opieka zdrowotna	Nie	Warunki wymagane do przyznania świadczeń są takie same dla wszystkich ubezpieczonych, bez względu na ich obywatelstwo.
Świadczenia pieniężne z tytułu choroby	Tak	30 dni przy ubezpieczeniu obowiązkowym oraz 90 dni przy ubezpieczeniu dobrowolnym.  Warunki wymagane do przyznania świadczeń są takie same dla wszystkich ubezpieczonych, bez względu na ich obywatelstwo.
Świadczenia z tytułu macierzyństwa i ojcostwa	Nie	Warunki wymagane do przyznania świadczeń są takie same dla wszystkich ubezpieczonych, bez względu na ich obywatelstwo.
Emerytury i świadczenia z tytułu podeszłego wieku	Nie	W przypadku „nowego” systemu emerytalnego (obejmującego swym zakresem osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r.), jakkolwiek okres ubezpieczenia daje prawo do emerytury po ukończeniu powszechnego wieku emerytalnego.  W przypadku „starego” systemu emerytalnego (obejmującego swym zakresem osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r.), ubezpieczeni nabywają prawo do emerytury m.in. jeżeli mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn.  Podobny wymóg stosuje się w przypadku w przypadku nieosiągnięcia kwoty minimalnej emerytury. Aby ją otrzymać konieczne jest bowiem udokumentowanie co najmniej 25-letniego stażu pracy <sup>79</sup> .

<sup>78</sup> W chwili obecnej zasiłki rodzinne mogą być transferowane na podstawie umowy z b. Jugosławią, czyli obecnie do: Bośni i Hercegowiny, Serbii oraz Czarnogóry.

<sup>79</sup> Wymagany staż pracy dotyczy mężczyzn, natomiast kobiety będzie obowiązywał od 2022 roku. Do tego czasu wymagana dla kobiet liczba udokumentowanych okresów składkowych i nieskładkowych będzie wzrastała – począwszy od 2014 r. – o jeden rok, co dwa lata, od obowiązującej obecnie liczby 20 lat.

		Warunki wymagane do przyznania świadczeń są takie same dla wszystkich ubezpieczonych, bez względu na ich obywatelstwo.
Świadczenia rodzinne	Nie	Warunki wymagane do przyznania świadczeń są takie same dla wszystkich osób, bez względu na ich obywatelstwo.
Bezrobocie	Tak	Warunki wymagane do przyznania świadczeń są takie same dla wszystkich zarejestrowanych jako bezrobotni, bez względu na ich obywatelstwo, z zastrzeżeniem, iż cudzoziemiec musi posiadać także odpowiedni tytuł pobytowy.  Zasiłek dla bezrobotnych może zostać przyznany bezrobotnemu zarejestrowanemu w powiatowym urzędzie pracy, po upływie 7 dni <sup>80</sup> od dnia zarejestrowania się, który <u>w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, łącznie przez okres co najmniej 365 dni, był m.in. zatrudniony lub wykonywał pracę</u> na podstawie umowy o pracę lub świadczył usługi na podstawie danego typu umowy z co najmniej minimalnym wynagrodzeniem za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy, <u>a także opłacał składki na ubezpieczenia społeczne</u> z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności lub współpracy jeżeli podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia.
Świadczenia minimalne z pomocy społecznej	Nie	Warunki wymagane do przyznania świadczeń są takie same dla wszystkich osób, bez względu na ich obywatelstwo.

### 3.4. Specjalne warunki migracyjne a możliwość korzystania ze świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego

„Dział” ochrony socjalnej	Czy możliwość korzystania z danego świadczenia uzależniona jest od spełnienia specjalnego warunku migracyjnego (np. wymóg posiadania określonego zezwolenia pobytowego, stałego miejsca zamieszkania, wymóg uczestnictwa w kursie integracyjnym, itd.)?	Uwagi
Opieka zdrowotna	Tak	Z publicznej opieki zdrowotnej mogą korzystać cudzoziemcy, którzy przebywają w Polsce na podstawie: - wizy w celu wykonywania pracy, - zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony <sup>81</sup> z wyłączeniem - zezwolenia udzielonego cudzoziemcowi przebywającemu w Polsce

<sup>80</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 598), nabycie prawa do zasiłku będzie możliwe *od dnia rejestracji w urzędzie pracy*.

<sup>81</sup> Według nowej terminologii, która zacznie obowiązywać w dniu 1 maja 2014 r. – „posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt czasowy” (zmiana terminologii wynika z wejścia w życie *ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650)). To samo dotyczy informacji zawartych w tabeli w części dotyczącej świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej.

		<p>nielegalnie (art. 53a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach),</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zezwolenia na osiedlenie się<sup>82</sup>,</li> <li>- zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE oraz członkowie ich rodzin, którzy mieszkają w Polsce, jeżeli są objęci obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego lub ubezpieczają się dobrowolnie.</li> </ul> <p>Z opieki tej mogą również korzystać zamieszkujący w Polsce członkowie rodzin ww. cudzoziemców, jeżeli nie są osobami podlegającymi obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego (nie posiadają w Polsce własnego tytułu do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego).</p>
<b>Świadczenia pieniężne z tytułu choroby</b>	Nie	
<b>Świadczenia z tytułu macierzyństwa i ojcostwa</b>	Nie	
<b>Emerytury i świadczenia z tytułu podeszłego wieku</b>	Nie	
<b>Świadczenia rodzinne</b>	Tak	<p>Ze świadczeń rodzinnych mogą korzystać wyłącznie cudzoziemcy<sup>83</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• jeżeli wynika to z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym,</li> <li>• mieszkający w Polsce z członkami rodziny i posiadający: <ul style="list-style-type: none"> <li>- zezwolenie na osiedlenie się, lub</li> <li>- zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lub</li> <li>- zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE<sup>84</sup></li> </ul> </li> </ul>
<b>Bezrobocie</b>	Tak	<p>Obywatel państwa trzeciego musi mieć jeden z tytułów uprawniających do nabycia statusu osoby bezrobotnej. Wśród tytułów pobytowych<sup>85</sup> można wyróżnić m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zezwolenie na osiedlenie się,</li> <li>• zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE,</li> <li>• zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało</li> </ul>

<sup>82</sup> Według nowej terminologii, która zacznie obowiązywać 1 maja 2014 r. – „posiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na pobyt stały” (zmiana terminologii wynika z wejścia w życie *ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650)). To samo dotyczy informacji zawartych w tabeli w części dotyczącej świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej.

<sup>83</sup> W dniu 1 maja 2014 r. wejdzie w życie *ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (Dz. U. poz. 1650), która rozszerzy krąg tytułów pobytowych uprawniających do skorzystania ze świadczeń rodzinnych (patrz: podrozdział 2.6).

<sup>84</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

<sup>85</sup> W dniu 1 maja 2014 r. wejdzie w życie *ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (Dz. U. poz. 1650), która rozszerzy krąg tytułów pobytowych uprawniających do skorzystania ze świadczeń z tytułu bezrobocia (patrz: podrozdział 2.6).

		zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE <sup>86</sup>
<b>Świadczenia minimalne z pomocy społecznej</b>	Tak	Cudzoziemiec musi posiadać jeden z następujących zezwoleń pobytowych: - zezwolenie na osiedlenie się, - zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, - zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE <sup>87</sup>

<sup>86</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

<sup>87</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

#### **4. PRAKTYKI ADMINISTRACYJNE MAJĄCE WPŁYW NA DOSTĘP OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH DO WYBRANYCH ŚWIADCZEŃ ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO**

##### **4.1. Kryteria uznaniowe stosowane w zakresie prawa administracyjnego przy ocenie kwalifikowalności cudzoziemców do świadczeń zabezpieczenia społecznego**

W przypadku większości świadczeń, będących przedmiotem pogłębionej analizy w rozdziale 3<sup>88</sup>, kryteria w zakresie ustalenia kwalifikowalności cudzoziemca do danego świadczenia nie mają charakteru uznaniowego, a więc nie wymaga się od urzędników podejmujących decyzje o przyznaniu świadczeń dokonywania indywidualnej oceny uwzględniającej konkretne okoliczności, w których znajduje się dany wnioskodawca.

Jedynie przyznanie świadczeń w ramach pomocy społecznej zakłada swoistą uznaniowość (zarówno w odniesieniu do obywateli polskich jak i cudzoziemców). Są one bowiem każdorazowo udzielane na podstawie wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez pracownika socjalnego w miejscu zamieszkania lub miejscu pobytu wnioskodawcy lub jego rodziny. W trakcie wywiadu ustala się sytuację osobistą i majątkową osoby lub rodziny ubiegającej się o świadczenia pomocy społecznej i powody ubiegania się o te świadczenia. W miarę możliwości dokonuje się pełnego rozeznania wszystkich aspektów funkcjonowania osoby lub rodziny (w tym ustala się łączny dochód w rodzinie oraz stałe wydatki w ciągu miesiąca, opisuje sytuację mieszkaniową, zdrowotną oraz rodzinną, a także to jak osoba funkcjonuje w środowisku), ze szczególnym uwzględnieniem przyczyn trudnej sytuacji życiowej. W oparciu o uzyskaną wiedzę pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji danej osoby lub rodziny i formułuje wnioski, stanowiące podstawę planowania pomocy.

Ponadto obowiązkowym kryterium przyznania pomocy społecznej jest spełnienie przez wnioskodawcę warunku zamieszkiwania i przebywania na terenie Polski. Wywiad środowiskowy może zatem dodatkowo służyć ustaleniu, czy dana osoba spełnia ten warunek.

W tym kontekście należy zaznaczyć, iż wywiad środowiskowy prowadzi się również w określonych sytuacjach w przypadku świadczeń rodzinnych (obligatoryjnie w przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego i fakultatywnie w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego). W drodze wywiadu środowiskowego sprawdzany jest zatem zazwyczaj fakt sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Nie jest jednak sprawdzany fakt zamieszkiwania danej osoby z członkami rodziny przez okres zasiłkowy, który stanowi jeden z warunków otrzymania świadczeń rodzinnych przez cudzoziemca.

##### **4.2. Wpływ ubiegania się o świadczenia zabezpieczenia społecznego na możliwość wnioskowania przez obywatela państwa trzeciego o wydanie kolejnego zezwolenia pobytowego, połączenie z rodziną lub naturalizację**

Sam fakt ubiegania się o świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym świadczenia z pomocy społecznej, nie oznacza braku możliwości ubiegania się o wydanie kolejnego zezwolenia pobytowego, o naturalizację lub połączenie z rodziną.

---

<sup>88</sup> Świadczenia udzielane w ramach opieki zdrowotnej, świadczeń pieniężnych z tytułu choroby, świadczeń z tytułu macierzyństwa i ojcostwa, emerytur i świadczeń z tytułu podeszłego wieku, świadczeń rodzinnych, świadczeń z tytułu bezrobocia oraz świadczeń minimalnych z pomocy społecznej.

W niektórych przypadkach cudzoziemiec składający wniosek o wydanie kolejnego zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony<sup>89</sup> lub wnioskujący o wydanie zezwolenia dla członków swojej rodziny chcących do niego dołączyć, musi wykazać, iż posiada stabilne i regularne źródło dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu. Nie jest jednak weryfikowany tytuł i źródło uzyskania takiego dochodu, a zatem fakt korzystania (lub nie) ze świadczeń zabezpieczenia społecznego nie jest brany pod uwagę przy wydawaniu kolejnego zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (bez względu na cel, w jakim cudzoziemiec zamierza przebywać w Polsce). Ważna jest natomiast jego wysokość przypadająca na każdego członka rodziny pozostającego na utrzymaniu cudzoziemca lub na cudzoziemca (gdy jest osobą samotną), która (po odliczeniu kosztów zamieszkania<sup>90</sup>) musi być wyższa niż wysokość dochodu, od której przyznaje się świadczenia pieniężne z pomocy społecznej (542 zł w przypadku, gdy cudzoziemiec jest osobą samotną lub 456 zł na członka rodziny cudzoziemca).

Te same wymagania stosowane są w przypadku ubiegania się przez cudzoziemca o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE<sup>91</sup>.

W tym kontekście należy zaznaczyć, iż zgodnie z przyjętą praktyką, uwzględniającą ugruntowane orzecznictwa sądów administracyjnych, dochód cudzoziemca rozumiany jest zgodnie z definicją dochodu zawartą w ustawie o pomocy społecznej, a więc obejmuje on sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o:

---

<sup>89</sup> Dotyczy to następujących sytuacji (na podstawie art. 53b ust. 1 *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach*):

- wykonywanie pracy,
- prowadzenie działalności gospodarczej,
- posiadanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE wydanego przez inne państwo UE lub bycie członkiem rodziny takiego cudzoziemca, towarzyszącym mu lub chcącym się z nim połączyć,
- łączenie rodzin,
- bycie małżonkiem lub pełnoletnim dzieckiem cudzoziemca uprawnione do połączenia z rodziną pod warunkiem przebywania w Polsce przez te osoby co najmniej przez okres 5 lat na podstawie zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony udzielonych w związku z połączeniem z rodziną,
- podjęcie lub kontynuowanie szkolenia zawodowego,
- zamiaru, ze względu na więzi o charakterze rodzinnym, dołączenia do obywatela polskiego lub obywatela UE, EFTA, zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub z nim przebywania,
- przebywanie w Polsce na podstawie zezwolenia udzielonego na czas trwania postępowania karnego toczącego się przeciwko podmiotowi powierzającemu wykonywanie pracy cudzoziemcowi, który zamierza kontynuować pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do czasu otrzymania zaległego wynagrodzenia od podmiotu powierzającego wykonywanie pracy albo podmiotu, o którym mowa w art. 6 lub art. 7 *ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes cudzoziemca,
- wykazania, że zachodzą inne niż określone w przepisach *ustawy o cudzoziemcach* okoliczności wymagające obecności cudzoziemca na terenie Polski.

<sup>90</sup> Zgodnie z nową ustawą o cudzoziemcach (*ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*), od 1 maja 2014 r. nie będzie się już odliczało tych kosztów przy udzielaniu zezwolenia na pobyt czasowy oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

<sup>91</sup> Kryterium dochodowe nie jest wymagane jedynie w przypadku ubiegania się o wydanie zezwolenia na osiedlenie się (według nowej terminologii obowiązującej od 1 maja 2014 r. – zezwolenia na pobyt stały)



- 1) miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych,
- 2) składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach,
- 3) kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Nie ma zatem w Polsce przepisów, które w trakcie dokonywania oceny wysokości osiąganego przez cudzoziemca dochodu zakazywałyby brania pod uwagę pobieranych przez cudzoziemca takich świadczeń zabezpieczenia społecznego jak np. świadczenia emerytalne nabyte w innym państwie UE, zasiłek macierzyński lub świadczenia rodzinne pobierane w Polsce itp. W związku z istotą przyjętego kryterium dochodowego nie powinny być brane pod uwagę świadczenia z pomocy społecznej, ponieważ kwalifikując się do takiej pomocy, cudzoziemiec miałby niższy dochód niż wymagany.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż krąg cudzoziemców uprawnionych do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej jest obecnie relatywnie wąski i z reguły nie obejmuje osób przebywających w Polsce na podstawie zezwolenia o charakterze czasowym (poza osobami, które uzyskały w innym kraju UE status rezydenta długoterminowego i na tej podstawie ubiegają się o zezwolenie na czas oznaczony w Polsce). Sytuacja, w której cudzoziemcowi ubiegającemu się o udzielenie zezwolenia o charakterze czasowym odmówiono by wydania przedmiotowego zezwolenia w związku z pobieraniem przez niego świadczeń z pomocy społecznej, jest w obecnych warunkach w zasadzie *stricte* teoretyczna.

Może się jednak zdarzyć, iż cudzoziemiec uprawniony do połączenia z rodziną (sponsor) korzysta z polskiej pomocy społecznej i ubiega się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w celu połączenia rodziny dla członka swojej rodziny (dotyczyłoby to cudzoziemców posiadających zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE lub zezwolenie na czas oznaczony uzyskane w związku z posiadaniem w innym kraju UE status rezydenta długoterminowego). W takiej sytuacji można wyciągnąć wniosek, że cudzoziemiec ten posiada dochód niższy, niż wysokość dochodu, od której przyznaje się świadczenia pieniężne z pomocy społecznej, a zatem, jeśli członek jego rodziny nie ma innych dochodów własnych, to korzystanie przez sponsora z pomocy społecznej pośrednio wpływa negatywnie na jego wniosek o połączenie z rodziną - nie z powodu samego faktu korzystania z tej pomocy, ale z powodu nie spełnienia przesłanki posiadania dochodu przekraczającego progi pomocy społecznej.

Jeśli chodzi o procedurę nabycia polskiego obywatelstwa, to również możliwość naturalizacji cudzoziemca (w ramach wszystkich trzech trybów<sup>92</sup>) nie jest uzależniona od korzystania przez cudzoziemca (lub nie) z któregośkolwiek typu świadczeń zabezpieczenia społecznego.

Co prawda, w trybie aplikowania o nadanie obywatelstwa przez Prezydenta (który jest podstawowym sposobem nabycia obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca) cudzoziemcy zobowiązani są do dołączenia do wniosku dokumentów potwierdzających m.in. informacje o źródłach utrzymania cudzoziemca, tym niemniej, posiadanie takich źródeł nie jest obligatoryjną przesłanką nabycia obywatelstwa polskiego. Prezydent RP nie jest ograniczony w swoich konstytucyjnych kompetencjach żadnymi warunkami i może nadać obywatelstwo

---

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim określa trzy tryby administracyjnego nabycia obywatelstwa polskiego tj. w drodze rozstrzygnięcia właściwego organu: nadanie obywatelstwa polskiego, uznanie za obywatela polskiego oraz przywrócenie obywatelstwa polskiego.

polskie każdemu ubiegającemu się o nie cudzoziemcowi, bez względu na to, czy jest zdolny do samodzielnego utrzymania się czy też nie.

Wykazanie posiadania w Polsce stabilnego i regularnego źródła dochodu (nie należy mylić z „regularnym i stabilnym dochodem”) jest warunkiem koniecznym do spełnienia podczas ubiegania się przez cudzoziemca o uznanie za obywatela polskiego<sup>94</sup> (wyłącznie jednak w przypadku wybranych przesłanek<sup>95</sup>). Ustawodawca nie nałożył jednak na cudzoziemca obowiązku legitymowania się źródłem dochodu, który wystarczałby do pokrycia kosztów jego utrzymania i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu. Jedyne cechy, jakimi powinno charakteryzować się „źródło dochodu” jest jego „stabilność” i „regularność”. Oczywiście jest przy tym, że – z uwagi na zasadę praworządności – winno ono być również legalne. W szczególności źródłem takiego dochodu może być umowa o pracę, umowa o dzieło, umowa zlecenia, emerytura/renta, dochody z tytułu praw autorskich lub inne prawa majątkowe oraz działalność gospodarcza.

Wartym podkreślenia jest fakt, iż w żadnym wypadku wymóg posiadania przez cudzoziemca „regularnego i stabilnego źródła dochodu” nie wyklucza możliwości ubiegania się o uznanie za obywatela polskiego przez osoby pełnoletnie pozostające na utrzymaniu rodziców. Krąg tych osób jest jednak de facto ograniczony do osób kontynuujących naukę (np. studentów, ale bez ograniczeń wiekowych oraz stopnia wykształcenia) i osób niepełnosprawnych, o ile osoby te oświadczą, że pozostają na utrzymaniu rodziców (nie posiadają własnych źródeł dochodów), a rodzice potwierdzą to w odrębnych pisemnych oświadczeniach.

Jeśli chodzi natomiast o postępowanie dotyczące przywrócenia obywatelstwa polskiego, to w trakcie ww. procedury organ administracji nie bada zdolności cudzoziemca do samodzielnego utrzymania się, jak również informacje takie nie są przedstawiane we wniosku o przywrócenie obywatelstwa polskiego.

#### **4.3. Dostęp do tłumaczeń, interpretacji oraz innych form wsparcia dla obywateli państw trzecich, którzy chcą uzyskać dostęp do świadczeń lub programów zabezpieczenia społecznego**

Obowiązujące regulacje nie nakładają na organy państwowe obowiązku udzielania cudzoziemcom wsparcia w formie tłumaczeń dostępnych informacji lub ich interpretacji. Niemniej jednak wiele instytucji zajmujących się przydzielaniem świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego udostępnia krótkie opracowania w językach obcych lub

---

<sup>94</sup> W drodze uznania za obywatela polskiego, o obywatelstwo polskie mogą ubiegać się cudzoziemcy, którzy w toku długoletniego legalnego pobytu w Polsce zintegrowali się ze społeczeństwem polskim, znają język polski, mają zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania (w wybranych przypadkach), respektują polski porządek prawny oraz nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa.

<sup>95</sup> Przesłanki wskazane z art. 30 ust.1 pkt.1 i pkt 6 *ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim*, zachodzące w przypadku:

- cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 3 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub na podstawie prawa stałego pobytu, który posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego;
- cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie i legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 10 lat, który spełnia łącznie następujące warunki:
  - posiada zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawo stałego pobytu,
  - posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego.

tłumaczy, głównie na język angielski, informacje zawarte na swoich stronach internetowych. Najobszerniejsze informacje w językach obcych (w języku angielskim oraz niemieckim) udostępnia Zakład Ubezpieczeń Społecznych (oprócz przetłumaczonych najważniejszych informacji na stronie publikuje on również aktualizowane co roku broszury on-line w języku angielskim na temat struktury oraz udzielania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego w Polsce („Social insurance in Poland”<sup>96</sup>) oraz koordynacji świadczeń socjalnych w ramach UE). Problemem w odbiorze zawartych w nim informacji może być jednak sposób ich przedstawiania, a także użyta specjalistyczna terminologia, która nie zawsze może okazać się w pełni zrozumiała dla cudzoziemca. W dużym stopniu wynika to jednak z wysokiego stopnia zawołałości regulacji w zakresie zabezpieczenia społecznego.

ZUS prowadzi również call-center oraz elektroniczną platformę pozwalającą na załatwienie wybranych spraw urzędowych za pośrednictwem Internetu (w tym udostępnia możliwość podglądu wpłat na osobiste konto ubezpieczeniowe). Obydwa narzędzia są jednak obsługiwane wyłącznie w języku polskim.

Kluczowe informacje w języku obcym z zakresu zabezpieczenia społecznego (głównie w języku angielskim) zamieszcza również na swoich stronach internetowych Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Narodowy Fundusz Zdrowia<sup>97</sup>.

W zdecydowanej większości przypadków (głównie na poziomie lokalnym), brak jest zatem precyzyjnych informacji sprofilowanych dla cudzoziemców.

Szereg inicjatyw mających na celu udzielanie cudzoziemcom doradztwa/pomocy prawnej oraz dotarcie do nich z jasną i zrozumiałą informacją na temat ich dostępu do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego podjęty na przestrzeni ostatnich lat organizacje pozarządowe oraz Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji – Biuro w Warszawie (działania te obejmują głównie: prowadzenie wielojęzycznych portali internetowych, infolinii, konsultacji prawnych oraz tworzenie ulotek/informatorów). Było to przede wszystkim możliwe dzięki szerokiej dostępności środków z funduszy unijnych przeznaczonych na działania integracyjne wobec migrantów.

W ramach szeregu podjętych w tym zakresie inicjatyw na uwagę zasługują między innymi szkolenia/konferencje dla pracowników służb społecznych (w tym podmiotów integracji społecznej, służb zatrudnienia, pielęgniarek środowiskowych) dotyczące najważniejszych aspektów integracji cudzoziemców, z jakimi zwracają się oni o pomoc do ww. pracowników oraz zagadnień związanych z komunikacją międzykulturową. Spotkania te organizowane są zazwyczaj za pośrednictwem organizacji pozarządowych działających na rzecz migrantów, a ich celem jest podniesienie kwalifikacji pracowników w zakresie pracy z klientami pochodzącymi z państw trzecich. Często przyczyniają się również do konsolidacji różnych środowisk osób pracujących z cudzoziemcami, co ułatwia im nawiązanie współpracy zawodowej w załatwianiu konkretnych spraw dotyczących cudzoziemców.

---

<sup>96</sup> Patrz: [http://www.zus.pl/files/social\\_insurance.pdf](http://www.zus.pl/files/social_insurance.pdf) (dostęp dnia 11 lutego 2014 r.).

<sup>97</sup> Informacje dostępne w językach obcych na stronie NFZ dotyczą jednak wyłącznie warunków korzystania z karty EKUZ i są adresowane do obywateli UE/EFTA.

## **5. WYMIAR ZEWNĘTRZNY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO**

### **5.1. Umowy dwustronne o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawarte pomiędzy Polską a państwami trzecimi**

Zgodnie z przyjętą w polskim prawie zasadą, wszystkie polskie świadczenia, za wyjątkiem świadczeń z pomocy społecznej i przyznawanych z tytułu bezrobocia, są transferowane za granicę do miejsca zamieszkania osoby, której te świadczenia przysługują (zarówno cudzoziemcom jak i Polakom) wyłącznie w przypadkach, gdy z państwem miejsca zamieszkania emeryta lub rencisty łączy Polskę międzynarodowa umowa o zabezpieczeniu społecznym.

W pozostałych przypadkach świadczenia nie podlegają transferowi, a sposób ich realizacji zależy od rodzaju danego świadczenia. I tak na przykład, świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane są w Polsce:

- bądź do rąk osoby upoważnionej przez świadczeniobiorcę do odbioru emerytury lub renty,
- bądź na rachunek bankowy emeryta lub rencisty.

Polska zawarła dotychczas stosunkowo niewielką liczbę międzynarodowych umów dwustronnych regulujących kwestie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego między Polską a danym krajem pochodzenia migranta. Zdecydowana większość z nich została podpisana w ciągu ostatniej dekady. Warty odnotowania jest jednak fakt, iż jedną z ostatnio zawartych umów jest umowa z Ukrainą, a więc z krajem pochodzenia najliczniejszej grupy migrantów przyjeżdżających do Polski. Ponadto zawieranie umów o zabezpieczeniu/ubezpieczeniu społecznym z państwami powstałymi po rozpadzie ZSRR uznane zostało w ostatnim czasie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej za priorytet. Wiążące Polskę dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym zawarte z państwami trzecimi wskazuje tabela nr 3.

**Tabela 3. Wiążące dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym, zawarte przez Polskę z państwami trzecimi**

<b>Umowa</b>	<b>Data podpisania</b>	<b>Data wejścia w życie<sup>98</sup></b>
<b><i>Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii o ubezpieczeniu społecznym<sup>99</sup> (obecnie dotyczy: Bośni i Hercegowiny, Serbii oraz Czarnogóry)</i></b>	16.01.1958	1.01.1959
<b><i>Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Macedonii o zabezpieczeniu społecznym<sup>100</sup></i></b>	6.04.2006	1.07.2007
<b><i>Umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Kanadą</i></b>	2.04.2008	1.10.2009
<b><i>Umowa o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki</i></b>	2.04.2008	1.03.2009
<b><i>Umowa o zabezpieczeniu społecznym między</i></b>	25.02.2009	1.03.2010

<sup>98</sup> Z uwagi na fakt, że data ratyfikacji umowy po stronie polskiej w praktyce nie jest równoznaczna z wejściem w życie umowy, nie przesądza też terminu jej wejścia w życie, wskazana została, jako bardziej istotna, data wejścia w życie danej umowy.

<sup>99</sup> Dz. U. z 1959 r. Nr 19, poz. 114.

<sup>100</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 229, poz. 1686.

<b><i>Rzeczpospolitą Polską a Republiką Korei</i></b>		
<b><i>Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Australią o zabezpieczeniu społecznym</i></b>	7.10.2009	1.10.2010
<b><i>Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym</i></b>	18.05.2012	1.01.2014
<b><i>Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Mołdawii o ubezpieczeniu społecznym</i></b>	9.09.2013	trwa procedura ratyfikacji

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

#### **i) ustawodawstwo właściwe**

Wszystkie zawarte przez Polskę umowy umożliwiają określonym grupom pracowników z państw trzecich pracę w Polsce oraz jednocześnie podleganie ustawodawstwu o zabezpieczeniu społecznym państwa, z którego przybyli (możliwość ta jest jednak ograniczona czasowo). Ma to m.in. zastosowanie, w zależności od umowy, do: pracowników delegowanych, urzędników państwowych, członków personelu administracyjnego, technicznego oraz pomocniczego misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych, podróżującego personelu przedsiębiorstwa transportowego, kierowców, załóg statków pływających oraz osób prowadzących działalność gospodarczą.

#### **ii) równe traktowanie**

Wszystkie umowy, których stroną jest Polska zawierają ogólną zasadę równego traktowania, zgodnie, z którą przy stosowaniu ustawodawstwa jednej ze stron umowy, obywatele drugiej strony podlegają obowiązkom i korzystają z uprawnień na tych samych warunkach, co obywatele państwa przyjmującego. Co ważne, zasada równego traktowania odnosi się do kwestii nabywania prawa do świadczeń, jednakże wyłącznie do tych, które są objęte zakresem przedmiotowym danej umowy (większość z umów o zabezpieczeniu społecznym nie obejmuje zakresem przedmiotowym świadczeń rzeczowych/zdrowotnych - do świadczeń tych odnosi się wyłącznie umowa z Macedonią oraz b. Jugosławią).

#### **iii) eksport świadczeń**

Do wszystkich umów zastosowanie ma również zasada transferu (eksportu) świadczeń. Polega ona na tym, iż świadczenia pieniężne wypłacane zgodnie z ustawodawstwem jednej ze stron umowy nie mogą zostać zmniejszone, zmienione, zawieszane, wstrzymane lub skonfiskowane z powodu tego, że uprawniona do nich osoba ma miejsce zamieszkania na terytorium drugiej strony.

Jedynym ograniczeniem w zakresie transferu świadczeń jest brak możliwości eksportu świadczeń przyznanych w szczególnym trybie i w drodze wyjątku.

W zależności od zakresu przedmiotowego umowy, możliwy jest transfer:

- ★ świadczeń opieki zdrowotnej - finansowanych z budżetu państwa (na podstawie umowy z Republiką Macedonii, a także umowy z Federacyjną Ludową Republiką Jugosławii – realizowanej wobec Bośni i Hercegowiny, Serbii oraz Czarnogóry),
- ★ świadczeń rodzinnych (na podstawie umowy z b. Jugosławią),
- ★ świadczeń pieniężnych z tytułu choroby (na podstawie umowy z Macedonią, b. Jugosławią oraz Ukrainą),
- ★ świadczeń z tytułu macieżyństwa i ojcostwa (na podstawie umowy z Macedonią, b. Jugosławią oraz Ukrainą),

- ★ świadczeń emerytalno-rentowych (na podstawie wszystkich umów podpisanych przez Polskę).

#### iv) inne postanowienia

Wszystkie zawarte przez Polskę umowy zawierają ponadto zasadę sumowania okresów ubezpieczenia (okresy objęcia ubezpieczeniem w kraju przyjmującym oraz kraju pochodzenia, które są wymagane do nabycia lub zachowania prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, a także do obliczania wymiaru tych świadczeń są sumowane).

#### v) zakres, w jakim obywatele państw trzecich powoływali się dotychczas na swoje prawa wynikające z umów dwustronnych

Obywatele państw trzecich mogą dochodzić swoich praw z obszaru zabezpieczenia społecznego w zakresie, jaki został przewidziany w danej umowie. Wszystkie umowy zawierają regulacje dotyczące świadczeń emerytalno-rentowych (w tym emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych). W zależności od umowy przewidują one także:

- świadczenia rzeczowe z ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa – umowy z Macedonią, b. Jugosławią<sup>101</sup>,
- świadczenia pieniężne z tytułu choroby i macierzyństwa - umowy z Macedonią, Ukrainą, b. Jugosławią,
- świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych - umowy z Macedonią, Australią, Ukrainą, b. Jugosławią, Kanadą, USA,
- świadczenia rodzinne - umowy z Macedonią, b. Jugosławią,
- świadczenia z tytułu bezrobocia - umowy z Macedonią, Ukrainą,
- zasiłki pogrzebowe - umowy z Australią, Kanadą, Republiką Korei, USA, Ukrainą,
- świadczenia opieki zdrowotnej – umowa z Macedonią oraz z b. Jugosławią.

**Tabela 4. Świadczenia emerytalno-rentowe podlegające koordynacji w ramach umów dwustronnych wypłaconych w latach 2009-2013 przez instytucje zagraniczne osobom uprawnionym zamieszkałym w Polsce**

<i>Państwo</i>	<i>Liczba świadczeń</i>	<i>Kwota i waluta wypłat</i>
<b>ROK 2009</b>		
USA	8 148	47 847 935,10 \$
<b>RAZEM</b>	<b>8 148</b>	
<b>ROK 2010</b>		
Australia	411	5 438 966,00 \$
Macedonia	18	28 563,54 EUR
USA	10 552	54 290 216,10 \$
<b>RAZEM</b>	<b>10 981</b>	
<b>ROK 2011</b>		

<sup>101</sup> Świadczenia te udzielane osobom, które przebywają w danym kraju w celach turystycznych, mogą być ograniczone tylko do takich świadczeń, które są tym osobom niezbędnie potrzebne. Wymagane jest w takiej sytuacji udowodnienie przez uprawnioną osobę tego, iż ma ona prawo do tych świadczeń w swoim kraju, zaświadczeniem właściwego organu ubezpieczenia społecznego lub innym dokumentem, z którego to wynika (np. ważnym paszportem lub innym dokumentem, na podstawie którego możliwe jest ustalenie danych osobowych, oraz dokumentem potwierdzającym uprawnienia do świadczeń z ubezpieczenia na wypadek choroby, którym jego posiadacz jest objęty w Bośni i Hercegowinie, Serbii oraz Czarnogórze).

Australia	465	6 317 038,00 \$
Kanada	84 ( <i>umowa</i> )	253 394,00 \$
	1 033 ( <i>poza umowę</i> )	3 388 838,00 \$
Korea Południowa	6	83 902 290,00 won
USA	12 934	61 325 041,90 \$
<b>RAZEM</b>	<b>14 522</b>	
<b>ROK 2012</b>		
Korea Południowa	8	106 584 630,00 won
Macedonia	19	36 580,08 EUR
<b>RAZEM</b>	<b>27</b>	
<b>ROK 2013</b>		
Białoruś	43	30 600 \$
Czarnogóra	1	300 \$
Serbia	40	111 200 \$
Ukraina	57	38 400 \$
<b>RAZEM</b>	<b>141</b>	

## **6. STUDIA PRZYPADKÓW**

Aby lepiej zobrazować uprawnienia oraz zasady dostępu cudzoziemców do świadczeń zabezpieczenia społecznego w Polsce, w niniejszym rozdziale przedstawiono kilka studiów przypadków, dla których omówiono procedurę decyzyjną oraz określono czy wnioski o przyznanie zabezpieczenia społecznego złożone przez obywateli państwa trzeciego byłyby rozpatrzone pozytywnie.

**Studium przypadku 1:** Tho i Lien, małżeństwo z wietnamskim obywatelstwem, w wieku 28 i 30 lat, przeprowadziło się do Polski 10 lat temu. Posiadają długoterminowe zezwolenie na pobyt. Tho pracuje w fabryce samochodów od 8 lat. Przez cały okres jego pracy odprowadzane były obowiązkowe składki ubezpieczeniowe. Lien pracuje jako kucharka w restauracji dużego hotelu. Okres opłacania obowiązkowych składek ubezpieczonych wynosi w jej przypadku 2 lata. Tho i Lien oczekują narodzin pierwszego dziecka, które ma przyjść na świat za 6 tygodni. W ubiegłym tygodniu fabryka samochodów, w której pracuje Tho, zwolniła go z pracy. W obliczu utraty dochodu Tho w okresie, w którym Lien będzie musiała zrobić sobie przerwę w pracy po narodzinach ich dziecka, Tho postanowił ubiegać się o świadczenia dla bezrobotnych, podczas gdy Lien ubiega się o świadczenia macierzyńskie.

**Komentarz:** Tho ma prawo do świadczeń z tytułu bezrobocia, tzn. może zarejestrować się jako osoba bezrobotna i może, jeżeli był zatrudniony i osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę łącznie przez 365 dni w okresie 18 miesięcy przed dniem rejestracji, pobierać zasiłek dla bezrobotnych.

Lien, jako osoba pracująca i odprowadzająca składki z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego, może skorzystać kolejno z:

- urlopu macierzyńskiego (20 tygodni)<sup>102</sup> oraz dodatkowego urlopu macierzyńskiego (6 tygodni)<sup>103</sup>, w trakcie których będzie mogła pobierać zasiłek macierzyński w wysokości 100% wynagrodzenia oraz
- urlopu rodzicielskiego (26 tygodni)<sup>104</sup>, w trakcie którego będzie mogła pobierać zasiłek macierzyński w wysokości 60% wynagrodzenia.

Jeżeli jednak Lien w ciągu 14 dni po porodzie złoży pisemny wniosek o udzielenie jej bezpośrednio po urlopie macierzyńskim także dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze, zasiłek macierzyński będzie jej przysługiwał w wysokości 80% podstawy wymiaru za cały okres udzielonych jej urlopów.

Ponadto Thi i Lien w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka mogą ubiegać się o

<sup>102</sup> Jest to urlop obligatoryjny, jednak po wykorzystaniu po porodzie co najmniej 14 tygodni z tego urlopu, mama dziecka ma prawo na swój pisemny wniosek złożony do pracodawcy zrezygnować z pozostałej jego części, jednak pod warunkiem skorzystania z niewykorzystanej części urlopu przez tatę dziecka.

<sup>103</sup> Może go wykorzystać jednorazowo w pełnym lub niepełnym wymiarze albo w dwóch częściach. Urlop ten może wykorzystać również tata dziecka albo oboje rodzice mogą się nim podzielić.

<sup>104</sup> Urlop ten przysługuje bezpośrednio po wykorzystaniu przed nim dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze. Można go wykorzystać w pełnym albo niepełnym wymiarze, w jednej, dwóch lub trzech częściach. Części te nie muszą być równe, ale każda z nich musi obejmować minimum 8 tygodni i następować bezpośrednio po części ją poprzedzającej. Do urlopu rodzicielskiego ma prawo zarówno mama, jak i tata dziecka. To do nich należy decyzja, czy a jeśli tak, to w jaki sposób go wykorzystają. Przepisy zakładają szereg możliwości: cały jego wymiar bądź część może wykorzystać jeden z rodziców, mama i tata mogą podzielić go między sobą albo też przebywać na nim jednocześnie. W tym ostatnim przypadku jest to możliwe przez maksymalnie 13 tygodni.



jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, tzw. „becikowego” w wysokości 1 tys. zł na dziecko.

Od 1 maja 2014, czyli po wejściu w życie nowych regulacji w zakresie korzystania przez cudzoziemców ze świadczeń z tytułu bezrobocia, sytuacja w omawianym przypadku nie zmieni się.

Studium przypadku 2: Jasmine jest samotną matką, ma 29 lat, posiada obywatelstwo filipińskie i przeprowadziła się do Polski 2 i pół roku temu. Ma dwuletnie dziecko (również posiadające obywatelstwo filipińskie), które mieszka z nią w Polsce i drugie, pięcioletnie dziecko, które mieszka na Filipinach wraz z matką Jasmine. Jasmine posiada zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony wydane w celu wykonywania pracy, które zostało dotychczas jednokrotnie odnowione. Jasmine pracuje od 2 i pół roku jako pielęgniarka w domu opieki. Co miesiąc wysyła na Filipiny niewielkie kwoty pieniędzy, pomagając w utrzymaniu córki. W ubiegłym miesiącu, w odpowiedzi na cięcia budżetowe, pracodawca Jasmine ogłosił poważne obniżki wynagrodzeń. W obliczu znacznie zredukowanych dochodów, Jasmine przeprowadziła się do hostelu, ponieważ nie było ją stać na wynajem mieszkania. O połowę zmniejszyła się również kwota, którą jest w stanie wysyłać co miesiąc rodzinie na Filipinach. Postanowiła ubiegać się o świadczenia rodzinne i świadczenia z pomocy społecznej.

Komentarz: Jasmine nie ma prawa do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej ani świadczeń rodzinnych, ponieważ posiada zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony w celu wykonywania pracy. Jasmine miałyby prawo do tych świadczeń wyłącznie, jeżeli posiadane przez nią zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony zostałoby wydane na podstawie przesłanki zawartej w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach ( „(...) posiadanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, udzielonego przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej, oraz wykonywanie w Polsce pracy, prowadzenie działalności gospodarczej, podjęcie lub kontynuowanie studiów lub szkolenia zawodowego lub wykazanie, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające zamieszkiwanie cudzoziemca w Polsce”).

Ponadto miałyby do niego prawo, gdyby posiadała jedno z dwóch zezwoleń długoterminowych, czyli zezwolenie na osiedlenie się lub na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

Od 1 maja 2014 (po wejściu w życie nowych regulacji w zakresie korzystania przez cudzoziemców ze świadczeń rodzinnych), sytuacja w omawianym przypadku ulegnie zmianie i Jasmine będzie mieć prawo do korzystania ze świadczeń rodzinnych (będzie mogła ubiegać się o zasiłek rodzinny i, w zależności od sytuacji rodzinnej, o wybrane dodatki do zasiłku rodzinnego<sup>105</sup>).

Sytuacja w zakresie dostępu Jasmine do świadczeń z pomocy społecznej po 31 kwietnia 2013 r. nie ulegnie zmianie.

Studium przypadku 3: Senghor jest wysoko wykwalifikowanym pracownikiem z Senegalu. Przyjechał do Polski sześć lat temu. Posiada zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony. Od trzech lat zatrudniony jest w firmie IT. Senghor jest kawalerem i nie ma dzieci, ale ostatnio udało mu się sprowadzić do kraju matkę, na podstawie prawa do łączenia rodzin.

---

<sup>105</sup> Nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie dodatków, o które będzie mogła się ubiegać z uwagi na zbyt ogólne informacje.

Matka Senghora, która ma 80 lat, jest całkowicie zależna od jego dochodów. W ubiegłym tygodniu Senghor miał wypadek w pracy, wskutek którego jest niezdolny do wykonywania pracy. Senghor postanowił ubiegać się o świadczenia z tytułu inwalidztwa, świadczenia pieniężne z tytułu choroby, świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz świadczenia rodzinne.

#### Komentarz:

Senghor ma prawo do pobierania od swojego pracodawcy wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy przez pierwsze 33 dni od dnia wypadku, a następnie do pobierania zasiłku chorobowego w wysokości 100% podstawy wymiaru, nie dłużej jednak niż przez 182 dni. Jeśli po okresie pobierania zasiłku chorobowego Senghor nadal nie będzie zdolny do pracy, przysługiwać mu będzie zasiłek rehabilitacyjny (przez okres niezbędny do przywrócenia zdolności do pracy, jednak nie dłużej niż przez 12 miesięcy) w wysokości 100% podstawy wymiaru zasiłku chorobowego. Ponadto Senghorowi wypłacone zostanie jednorazowe odszkodowanie, jeśli uszczerbek na zdrowiu, które doznał wskutek wypadku przy pracy okaże się być stały lub długotrwały.

Senghor będzie również uprawniony do ubiegania się o rentę z tytułu niezdolności do pracy<sup>106</sup>, która jest sumą:

- 24% kwoty bazowej<sup>107</sup>,
- 1,3% podstawy wymiaru<sup>108</sup> za każdy rok okresów składkowych - z uwzględnieniem pełnych miesięcy,
- 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych - z uwzględnieniem pełnych miesięcy,
- 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresu brakującego do pełnych 25 lat okresów składkowych oraz nieskładkowych, przypadających od dnia zgłoszenia wniosku o rentę do dnia, w którym rencista ukończyłby 60 lat, tzw. staż hipotetyczny.

Ponadto renta z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową nie może być niższa niż:

- 60% podstawy wymiaru renty - dla osoby częściowo niezdolnej do pracy,
- 80% podstawy wymiaru renty - dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy,
- 100% podstawy wymiaru renty - dla osoby uprawnionej do renty szkoleniowej<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Renta ta, w przypadku niezdolności do pracy, która powstała wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, przysługuje niezależnie od okresu opłacania ubezpieczenia wypadkowego oraz bez względu na datę powstania tej niezdolności do pracy.

<sup>107</sup> Czyli 100 % przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone składki na ubezpieczenia społeczne, w poprzednim roku kalendarzowym.

<sup>108</sup> Podstawą wymiaru jest średnia podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w okresie 10 lat kalendarzowych wybranych przez ubezpieczonego z ostatnich 20 lat, lub w okresie 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia. Ponieważ wszystkie wynagrodzenia roczne przyjmujemy do obliczeń nie jako kwoty lecz jako wskaźniki odnoszące te zarobki do średniego wynagrodzenia, w efekcie obliczeń uzyskujemy również wskaźnik, przez który następnie mnożymy obowiązującą kwotę bazową, a otrzymany wynik jest podstawą wymiaru przyjmowaną do wyliczenia świadczenia.

<sup>109</sup> Rentę szkoleniową może otrzymać ubezpieczony, który spełni warunki wymagane do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy i uzyska orzeczenie o celowości przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie.

Podstawa wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem lub chorobą zawodową może być ustalona z wykorzystaniem wskaźnika wysokości podstawy wymiaru wyższego niż 250%<sup>110</sup>. W takim przypadku nie obowiązują jednak określone wyżej gwarancje dotyczące tego, iż renta nie może być niższa niż określony procent podstawy jej wymiaru.

Senghor nie ma obecnie prawa do świadczeń rodzinnych. Miałby prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli posiadałby jedno z następujących zezwoleń pobytowych:

- zezwolenie na osiedlenie się,
- zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, lub
- zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone cudzoziemcowi, któremu inne państwo UE wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE<sup>111</sup>.

Począwszy od 1 maja 2014 (po wejściu w życie nowych regulacji w zakresie korzystania przez cudzoziemców ze świadczeń rodzinnych), sytuacja w omawianym przypadku ulegnie zmianie i Senghor będzie mógł ubiegać się o świadczenia rodzinne, w szczególności gdy jego matka będzie niepełnosprawna.

W przypadku, gdy Senghor będzie legitymował się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i nie będzie uprawniony do dotatku pielęgnacyjnego przy rencie własnej, może ubiegać się na siebie o zasitek pielęgnacyjny (w wysokości 153 zł miesięcznie), który przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Ponadto, Senghor będzie mógł się ubiegać o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (w wysokości 620 zł miesięcznie<sup>112</sup>) w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny (w tym przypadku nad matką).

Warunkiem otrzymania tego świadczenia jest jednak powstanie niepełnosprawności u matki nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia. Istotne jest, że osoba sprawująca opiekę - Senghor nie może się legitymować orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

---

<sup>110</sup> Dana osoba może mieć wyliczony wskaźnik wyższy niż 250%, ponieważ w odniesieniu do składki na ubezpieczenie wypadkowe nie istnieje roczne ograniczenie podstawy wymiaru tej składki do 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia - tak jak jest to w przypadku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Wyliczając rentę z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem ZUS sprawdzi, który wariant jej wyliczenia da korzystniejszą wartość dla ubezpieczonego: czy z gwarancjami wysokości, czy przyjmując większy niż 250% wskaźnik wysokości podstawy wymiaru.

<sup>111</sup> Tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

<sup>112</sup> Od 1 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. wysokość świadczenia pielęgnacyjnego wynosi 800 zł - co w połączeniu z realizowanym w 2014 r. rządowym programem w wysokości 200 zł miesięcznie, daje łączną wysokość wypłacanego świadczenia na poziomie 1000 zł miesięcznie. Od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. świadczenie pielęgnacyjne wynosić będzie 1200 zł miesięcznie. Natomiast od 1 stycznia 2016 r. świadczenie pielęgnacyjne wynosić będzie 1300 zł miesięcznie (równowartość kwoty najniższego wynagrodzenia netto). Od 1 stycznia 2017 roku przewidziana została coroczna waloryzacja wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, polegająca na corocznym wzroście wysokości tego świadczenia o procentowy wskaźnik, o jaki zwiększać się będzie minimalne wynagrodzenie za pracę.

W przypadku, gdy Senghor nie spełni warunków do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego może ubiegać się o prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, którego wysokość wynosi 520 zł miesięcznie (nie można pobierać obu świadczeń łącznie). Warunkiem koniecznym do otrzymania takiego zasiłku będzie jednak:

- konieczność sprawowania stałej opieki nad matką, która w takim przypadku musi legitymować się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (od 1 stycznia 2015 r. także niepodejmowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej) w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną matką,
- spełnienie kryterium dochodowego, czyli posiadanie łącznego dochodu rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekraczającego 623 zł netto (do 1 listopada 2014 r. 664 zł netto),
- nie legitymowanie się przez Senghora (osobę sprawującą opiekę) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Ponadto jeśli matka Senghora posiadałaby jedno z zezwoleń pobytowych o charakterze długoterminowym, mogłaby wnioskować o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego (w wysokości 153 zł miesięcznie), który przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. W tym przypadku niepełnosprawność matki nie byłaby warunkiem decydującym o przyznaniu świadczenia, gdyż matka Senghora ma 80 lat (warunek niepełnosprawności dotyczy tylko osób w wieku poniżej 75 lat).

## 7. DANE STATYSTYCZNE

### Dane na temat zatrudnienia obywateli państw trzecich w Polsce:

Podstawowymi danymi na temat zatrudnienia cudzoziemców w Polsce są dane na temat liczby wydanych zezwoleń na pracę, zarejestrowanych<sup>114</sup> w powiatowych urzędach pracy oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi<sup>115</sup> oraz liczby cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego.

Dostępne dane dotyczące zatrudnienia obywateli krajów trzecich w Polsce są fragmentaryczne i nie dotyczą szeregu kategorii cudzoziemców mogących wykonywać pracę. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż duży odsetek cudzoziemców pracuje w Polsce bez zezwolenia na pracę (polskie uregulowania umożliwiają kilkudziesięciu kategoriom cudzoziemców - wyróżnionych ze względu na posiadany status pobytowy, rodzaj wykonywanej pracy oraz kraj obywatelstwa - wykonywanie pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę) lub quasi-legalnie (także w systemie oświadczeniowym). Za wyczerpujące nie można uznać również danych dotyczących liczby cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego. Istnieje bowiem szereg kategorii osób, które nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia do ZUS. W rejestrze ZUS figurują też osoby, które w rzeczywistości przestały być objęte ubezpieczeniem społecznym, a mimo to nie zostały wyrejestrowane z ZUS. Ponadto nie zawsze w trakcie rejestracji w ZUS podawane jest obywatelstwo ubezpieczonego.

**Wykres 1. Cudzoziemcy pracujący w Polsce w latach 2004-2013<sup>116</sup>**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS oraz ZUS

<sup>114</sup> Liczba zarejestrowanych oświadczeń nie jest tożsama z liczbą cudzoziemców, którzy podejmują pracę w Polsce (główne przyczyny to: rezygnacja z przyjazdu do Polski, odmowa udzielenia wizy, przyjazd niezgodny z treścią oświadczenia czy rejestracja 2 lub więcej oświadczeń na jednego cudzoziemca).

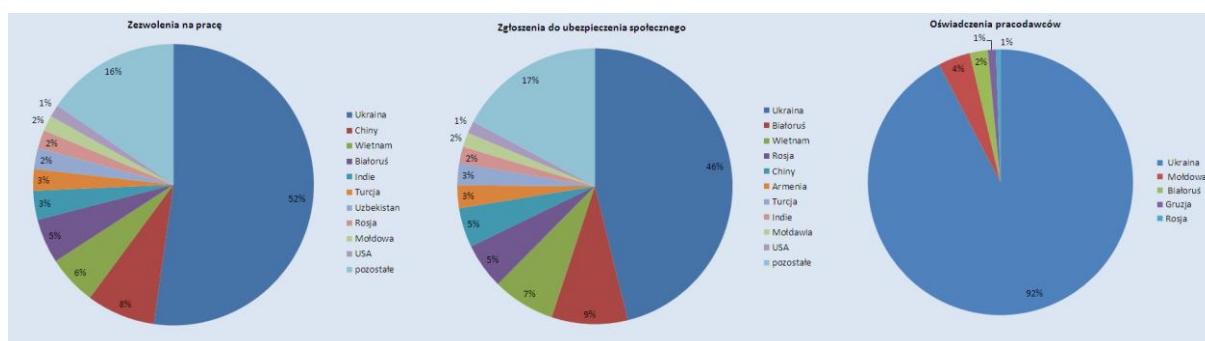
<sup>115</sup> Dotyczy to obywateli krajów sąsiadujących z Polską (Białoruś, Rosja, Ukraina) oraz obywateli Mołdowy, Gruzji i Armenii (od 1 stycznia 2014 r.). Cudzoziemcy ci mogą korzystać z uproszczonego systemu dostępu do rynku pracy, w sytuacji, gdy wykonują pracę krótkoterminową (w okresie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy). W takich przypadkach wymagane jest wyłącznie zarejestrowanie przez pracodawcę w powiatowym urzędzie pracy oświadczenia o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca. System działa od 2006 roku.

<sup>116</sup> Brak danych dotyczących liczby osób zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego w latach 2004-2007.

Aby możliwe było dokładniejsze określenie skali legalnej migracji ekonomicznej do Polski, powyższe dane należy zestawić z **liczbą wiz wydanych celu wykonywania pracy (wizy – typ 5-7)**. I tak, rok 2013 był drugim z kolei, w którym odnotowano spadek liczby wydawanych wiz tego typu (spadek o **6,7%** w porównaniu do 2012 r., z 196 047 wiz w 2012 r. do 182 840 wiz wydanych w 2013 r.). Spośród nich największy spadek (choć mniejszy niż w 2012 roku) odnotowano w przypadku wiz wydawanych w celu wykonywania przez cudzoziemca pracy na podstawie oświadczenia pracodawcy o zamiarze jego zatrudnienia - spadek o niespełna 7,5 % w stosunku do 2012 r. (z 148 546 wiz w 2012 r. do 137 487 w 2013 r.).

Cudzoziemcy stanowią ponadto niespełna 0,5% wśród ogółu ubezpieczonych (osób zgłoszonych do ubezpieczenia emerytalno-rentowego).

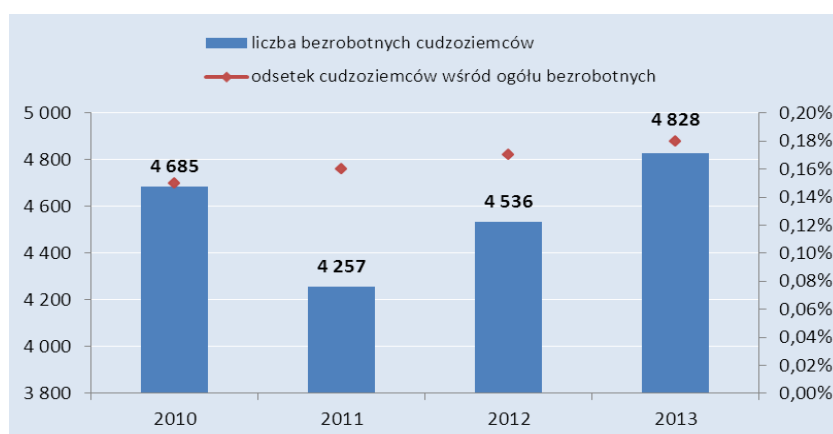
**Wykres 2. Cudzoziemcy pracujący w Polsce w 2013, według obywatelstw<sup>117</sup>**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS oraz ZUS

### **Dane dotyczące bezrobocia wśród cudzoziemców:**

**Wykres 3. Liczba cudzoziemców<sup>118</sup> zarejestrowanych w latach 2010-2013 w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotni<sup>119</sup> (z prawem i bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS

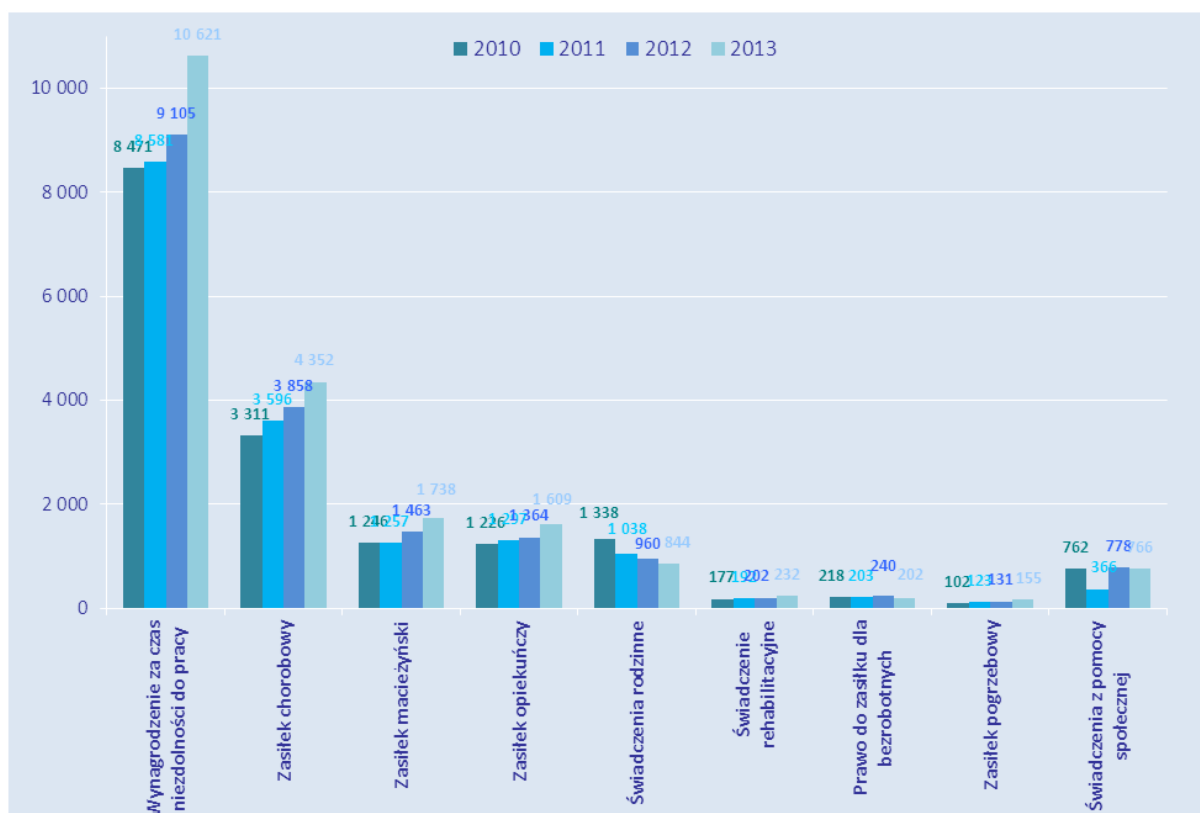
<sup>117</sup> Dane dotyczące oświadczeń pracodawców nie zawierają oświadczeń zarejestrowanych dla obywateli Armenii (osoby te mogą korzystać z uproszczonego dostępu do rynku pracy na podstawie oświadczeń dopiero od 1 stycznia 2014 r.).

<sup>118</sup> Liczba ta dotyczy także obywateli UE/EOG/Szwajcarii

<sup>119</sup> Zgodnie z definicją w art. 2 ust 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 674 i 675).

**Dane dotyczące skali korzystania przez cudzoziemców ze świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego:**

**Wykres 4. Liczba cudzoziemców korzystających z wybranych świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego w latach 2010-2013<sup>120</sup>**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS oraz ZUS

**Tabela 5. Liczba cudzoziemców pobierających wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy w latach 2010-2013, według obywatelstw**

	2010	2011	2012	2013
UKRAINA	3 750	3 786	4 007	4 714
BIAŁORUŚ	1 045	1 030	1 142	1 315
ROSJA	968	965	987	1 059
ARMENIA	248	251	291	352
KAZAHSTAN	243	234	246	292
pozostałe	2 217	2 315	2 432	2 889

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS oraz ZUS

**Tabela 6. Liczba cudzoziemców pobierających zasilek chorobowy w latach 2010-2013, według obywatelstw**

	2010	2011	2012	2013
UKRAINA	1 427	1 555	1 707	1 957
BIAŁORUŚ	364	354	385	450
ROSJA	389	422	418	436

<sup>120</sup> Brak danych w zakresie korzystania przez cudzoziemców ze świadczeń pomocy społecznej za lata 2012-2013.

ARMENIA	255	302	326	335
CHINY	41	67	82	102
pozostałe	835	896	940	1 072

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS

**Tabela 7. Liczba cudzoziemców pobierających zasiłek macierzyński w latach 2010-2013, według obywatelstw**

	2010	2011	2012	2013
UKRAINA	509	507	610	700
BIAŁORUŚ	172	167	194	203
ROSJA	113	131	125	162
WIETNAM	69	87	107	132
CHINY	42	67	81	91
pozostałe	341	298	346	450

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS

**Tabela 8. Liczba cudzoziemców pobierających zasiłek opiekuńczy w latach 2010-2013, według obywatelstw**

	2010	2011	2012	2013
UKRAINA	590	628	626	779
BIAŁORUŚ	206	188	233	243
ROSJA	160	151	167	162
KAZAHSTAN	43	47	48	58
ARMENIA	18	32	29	39
pozostałe	209	251	261	328

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS

**Tabela 9. Liczba cudzoziemców pobierających świadczenia rodzinne w latach 2010-2013, według obywatelstw**

	2010	2011	2012	2013
ROSJA	950	593	517	418
UKRAINA	200	225	223	201
BIAŁORUŚ	53	56	57	59
ARMENIA	39	40	41	39
WIETNAM	6	6	12	13
pozostałe	90	118	110	114

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS

**Tabela 10. Liczba cudzoziemców pobierających świadczenia rehabilitacyjne w latach 2010-2013, według obywatelstw**

	2010	2011	2012	2013
UKRAINA	67	79	73	106
ARMENIA	20	24	29	27
BIAŁORUŚ	22	14	20	25
ROSJA	24	29	26	23



GRUZJA	2	2	6	6
pozostałe	42	44	48	45

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS

**Tabela 11. Liczba cudzoziemców pobierających zasiłek pogrzebowy w latach 2010-2011, według obywatelstw**

	2010	2011	2012	2013
UKRAINA	42	60	50	69
ARMENIA	12	7	10	23
ROSJA	14	20	23	22
BIAŁORUŚ	7	14	15	12
WIETNAM	1	2	6	4
pozostałe	26	20	27	25

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS

**Tabela 12. Liczba rodzin cudzoziemskich pobierających świadczenia z pomocy społecznej w latach 2010-2013, według obywatelstw**

	2010	2011	2012	2013
UKRAINA	156	78	432	442
ARMENIA	15	14	75	43
ROSJA	33	13	70	72
BIAŁORUŚ	27	3	78	69
GRUZJA	0	3	7	12
pozostałe	37	19	116	128

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS

## **8. PODSUMOWANIE**

Systemy zabezpieczenia społecznego, w tym dostęp do opieki zdrowotnej, stanowią jedno z kluczowych narzędzi polityki społecznej, których głównym celem jest ograniczenie ubóstwa, nierówności, a także zapewnienie integracji społecznej.

Podczas gdy wszystkie państwa członkowskie UE zobowiązane są do zapewniania dobrobytu swoim obywatelom poprzez skuteczne systemy zabezpieczenia społecznego, zasady oraz warunki, na jakich państwa te przyznają prawo do korzystania ze świadczeń zabezpieczenia społecznego obywatelom państw trzecich podlegają regulacjom krajowym i charakteryzują się dużą różnorodnością w skali całej UE. Stopień, w jakim cudzoziemcy są integrowani w ramach krajowych systemów polityki społecznej jest bowiem w dużej mierze pochodną historycznych uwarunkowań polityki imigracyjnej<sup>121</sup>, a także modelu polityki społecznej i integracyjnej prowadzonej przez poszczególne kraje.

Kwestia dostępu migrantów do świadczeń społecznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej coraz częściej stanowi ważny temat debaty publicznej w tych państwach. Dzieje się tak głównie za sprawą odczuwanych bądź wyobrażonych problemów związanych z nadużywaniem przez cudzoziemców programów polityki społecznej, głównie świadczeń z pomocy społecznej<sup>122</sup>. Co istotne, w ostatnim czasie w dyskusji tej stosunkowo dużo miejsca poświęca się zbyt szerokim – zdaniem niektórych polityków unijnych - uprawnieniom socjalnym obywateli UE (w tym obywatelom polskim) korzystającym ze swobody przemieszczania się na terytorium Unii.

W Polsce temat dostępu migrantów do świadczeń zabezpieczenia społecznego nie był jak dotąd podejmowany w ramach debaty publicznej nad polityką społeczną.

Przyjęty przez Polskę model dostępu imigrantów do świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego opiera się przede wszystkim na systemie ubezpieczeniowym. Oznacza to, iż zdecydowana większość programów polityki społecznej funkcjonuje w Polsce na zasadzie ubezpieczeniowej – a więc pracujący i/lub pracodawcy odprowadzają odpowiednie składki, które uprawniają pracowników do pobierania świadczeń.

Jeśli chodzi o świadczenia wypłacane cudzoziemcom z ubezpieczenia społecznego (świadczenia z tytułu choroby, wypadków przy pracy i chorób zawodowych, macierzyństwa, ojcostwa, inwalidztwa, emerytury i renty rodzinne) to dostęp do nich odbywa się na takich samych zasadach jak w przypadku obywateli polskich, co oznacza, że prawo do korzystania z tych świadczeń przysługuje prawie wszystkim legalnie zatrudnionym w Polsce pracownikom cudzoziemskim oraz osobom prowadzącym działalność gospodarczą i jest uwarunkowane czynnikami takimi jak długość zatrudnienia (świadczenia pieniężne z tytułu choroby oraz z tytułu bezrobocia), staż ubezpieczenia (świadczenia rentowe, emerytury wypłacane ze „starego” systemu emerytalnego) lub wysokość odprowadzanych składek (emerytury wypłacane z „nowego” systemu emerytalnego). Fakt podlegania polskim ubezpieczeniom społecznym nie jest zatem uzależniony od posiadania polskiego obywatelstwa, miejsca zamieszkania w Polsce, czy tytułu pobytowego (istotny dla objęcia tymi ubezpieczeniami jest fakt wykonywania w Polsce działalności zarobkowej).

Do programów ubezpieczeniowych zaliczają się również świadczenia z tytułu bezrobocia oraz

---

<sup>121</sup> M. Polakowski, *Imigracja z krajów trzecich a system ubezpieczeń społecznych w Polsce*, Seria „Integracja”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 11.

<sup>122</sup> Ibidem, s. 8.

świadczenia opieki zdrowotnej. Zakres podmiotowy cudzoziemców uprawnionych do ich poboru jest jednak znacznie węższy (mimo, iż z dniem 1 maja 2014 r. został on znacznie zliberalizowany w przypadku świadczeń przyznawanych bezrobotnym cudzoziemcom), gdyż obejmuje on wyłącznie cudzoziemców posiadających wybrane tytuły pobytowe.

Pozostałe kategorie świadczeń (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, opieka długoterminowa) mają charakter nieskładkowy (z wyjątkiem rzeczowych świadczeń zdrowotnych – pielęgnacyjnych i opiekuńczych, udzielanych ubezpieczonym w ramach obowiązkowego/dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego) i przyznawane są wyłącznie pod warunkiem spełnienia przez cudzoziemca kryterium dochodowego i innych warunków ustawowych. Grupa cudzoziemców uprawnionych do otrzymywania tej kategorii świadczeń była do niedawna bardzo wąska i obejmowała głównie osoby, które osiedliły się w Polsce<sup>123</sup> oraz osoby z historią migracyjną w innym kraju UE (posiadające w nim status rezydenta długoterminowego), a które zdecydowały się zamieszkać w Polsce<sup>124 125</sup>. Możliwość korzystania z ww. świadczeń nie była zatem przez wiele lat zagwarantowana zdecydowanej większości cudzoziemców imigrujących do Polski, w tym migrantom podejmującym pracę krótkoterminową. Z dniem 1 maja 2014 r. w wyniku zmian ustawowych (wejściem w życie nowego prawa imigracyjnego), znacznemu rozszerzeniu uległ katalog cudzoziemców uprawnionych do świadczeń rodzinnych oraz renty socjalnej (patrz: podrozdział 2.3.).

Podsumowując, należy stwierdzić, iż do niedawna Polskę charakteryzowało dwutorowe podejście do kwestii dostępu cudzoziemców do świadczeń zabezpieczenia społecznego przejawiające się szerokim dostępem cudzoziemców do zdecydowanej większości świadczeń ubezpieczeniowych, ale ograniczonym do programów zaopatrzeniowych i pomocy społecznej (jedynie bardzo wąski krąg cudzoziemców był uprawniony do uzyskania wybranych świadczeń). Od 1 maja 2014 r. mamy jednak do czynienia z jakościową zmianą w tym zakresie, w wyniku której możliwość ubiegania się o świadczenia rodzinne, świadczenia z tytułu bezrobocia oraz rentę socjalną została rozszerzona m.in. na osoby przebywające w Polsce na podstawie zezwoleń czasowych związanych z wykonywaniem pracy. Zmiana ta jest ściśle powiązana z implementacją zapisów tzw. dyrektywy „single permit”, która zakłada przyznanie określonym grupom cudzoziemców dodatkowych praw w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Analiza zapisów dokumentów strategicznych dotyczących migracji wytyczających kierunki przyszłych działań w obszarze dostępu cudzoziemców do świadczeń społecznych, wskazuje, iż przyjęte przez Polskę rozwiązania nadal opierać się będą na założeniu, iż przebywający w Polsce cudzoziemcy (poza grupami szczególnie wrażliwymi) powinni być samowystarczalni ekonomicznie, zarówno na etapie przyjazdu do Polski jak i w trakcie pobytu na jej terytorium.

Korzystanie przez cudzoziemców ze świadczeń społecznych (zarówno w ramach programów pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych jak i wybranych programów ubezpieczeniowych) nie jest w Polsce częstym zjawiskiem. Jak pokazują dane Zakładu Ubezpieczeń

---

<sup>123</sup> Posiadających zezwolenie na osiedlenie się lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

<sup>124</sup> Cudzoziemcy, którym w Polsce udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w związku z faktem, iż w innym państwie UE uzyskali oni zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE (tzn. w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach).

<sup>125</sup> Jak wynika z informacji podawanych przez MPiPS, co roku 5-10% świadczeń z pomocy społecznej przyznawanych jest cudzoziemcom do tego nie uprawnionym..

społecznych<sup>126</sup>, w 2013 r. świadczenia ubezpieczeniowe (w tym wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy, zasiłek chorobowy, zasiłek macierzyński i zasiłek opiekuńczy) pobierało łącznie niespełna 20 tys. cudzoziemców (18 707<sup>127</sup>, co stanowi wzrost o 16% w porównaniu z rokiem poprzednim), a więc ok. 26% cudzoziemców uprawnionych do tego typu świadczeń, czyli zgłoszonych w Polsce do ubezpieczenia społecznego i opłacających odpowiednie składki. To powoduje, iż są oni *de facto* płatnikami netto polskiego systemu ubezpieczeń społecznych.

Znikoma liczba cudzoziemców pobiera też zasiłki dla bezrobotnych. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat ich liczba utrzymuje się na wyrównanym poziomie i wynosi ok. 200 osób rocznie, co stanowi zaledwie 4-6% odsetek w stosunku do ogółu cudzoziemców zarejestrowanych jako bezrobotni w urzędach pracy. Co ciekawe szacuje się, iż w związku z przewidzianymi w ostatnim czasie zmianami w zakresie dostępu cudzoziemców do świadczeń dla bezrobotnych, liczba osób mogących nabyć prawo do zasiłków dla bezrobotnych ulegnie jedynie niewielkiemu wzrostowi (ok. 700 osób)<sup>128</sup>.

Równie mała grupa cudzoziemców korzysta w Polsce ze świadczeń rodzinnych, a co niezwykle istotne ich liczba co roku systematycznie spada (liczba cudzoziemców pobierających świadczenia rodzinne spadła na przestrzeni ostatnich 4 lat prawie o połowę<sup>129</sup>). Jest to tym bardziej interesujące, gdyż liczba osób potencjalnie uprawnionych do otrzymywania tych świadczeń (czytaj: m.in. posiadających stosowne zezwolenia pobytowe<sup>131</sup>) na przełomie 2012/2013 roku znacznie wzrosła (o ok. 10%<sup>132</sup>).

Podobną tendencję odnotowano w latach 2008-2011 w przypadku świadczeń pomocy społecznej. W 2012 roku liczba beneficjentów pomocy społecznej podwoiła się i oscyluje obecnie na poziomie ponad 700 osób rocznie. Liczbę cudzoziemców korzystających z pomocy w ośrodkach pomocy społecznej nadal należy jednak uznać za relatywnie niską.

Oznacza to, iż programy nieubezpieczeniowe, tzn. pomoc społeczna oraz świadczenia rodzinne, których beneficjentami są cudzoziemcy, nie generuje w Polsce dużych kosztów<sup>133</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak również ogólnie niski poziom imigracji do Polski, nie dziwi zatem brak w Polsce ożywionej publicznej dyskusji poświęconej kwestiom dostępu

---

<sup>126</sup> Uwaga: dane ZUS obejmują wszystkie kategorie obywateli państw trzecich, w tym osoby objęte ochroną międzynarodową.

<sup>127</sup> Przy zastrzeżeniu, iż liczba osób pobierających wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy częściowo pokrywa się z liczbą osób pobierających zasiłek chorobowy, gdyż zasiłek wypłacany jest osobom, które pobierały wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy przez okres 33 dni (w przypadku pracowników, którzy ukończyli 50 rok życia – przez okres 14 dni), ale po upływie tego okresu są nadal niezdolne do pracy z powodu choroby. O ile wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy jest finansowane przez pracodawcę, o tyle zasiłek chorobowy finansowany jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>128</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o cudzoziemcach (ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r.).

<sup>129</sup> Ma to jednak również bezpośredni związek z niskim kryterium dochodowym, od którego zależy uzyskanie świadczeń rodzinnych. Kryterium to pozostawało na niezmiennym poziomie przez niespełna 10 lat, a przeprowadzona w 2013 r. waloryzacja miała niewielki wpływ na zwiększenie liczby uprawnionych do świadczeń rodzin.

<sup>131</sup> Liczba ta została oszacowana na podstawie danych UdSC, w tym dotyczących ważnych kart pobytu na koniec danego roku.

<sup>132</sup> Wzrost ten w największym stopniu dotyczy liczby osób posiadających ważne zezwolenia na osiedlenie, w tym obywateli Ukrainy, Rosji oraz Białorusi.

<sup>133</sup> Przykładowo, w latach 2008-2011 na świadczenia pomocy społecznej przyznawane cudzoziemcom przeznaczono ok. 900 tys. złotych. Dla porównania, w 2011 r. w skali całego kraju na pomoc społeczną wydatkowano blisko 3 mld złotych.

cudzoziemców do świadczeń oferowanych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Co ciekawe, według sondażu ARC Rynek i Opinia dla dziennika „Pulsu Biznesu”, ponad połowa ankietowanych Polaków (58%) uważa, że cudzoziemcom powinny przysługiwać te same świadczenia socjalne co obywatelom polskim, podczas gdy tylko 24% uważa, że świadczenia te powinny być limitowane<sup>134</sup>. Wydaje się jednak, iż nasilenie się w przyszłości zjawiska imigracji do Polski oraz ewentualne odnotowanie przypadków nadużyć w zakresie korzystania przez migrantów ze świadczeń społecznych, w tym tzw. „turystyki socjalnej” mogłoby potencjalnie wpłynąć na zaostrzenie się opinii Polaków w tym względzie.

Zdecydowanie słabą stroną polskiego systemu zabezpieczenia społecznego jest jego wymiar zewnętrzny, a więc kwestia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z państwami pochodzenia migrantów. Podczas, gdy poszczególne państwa członkowskie UE zawarły średnio po 12 bilateralnych umów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Polska jest stroną jedynie ośmiu z nich<sup>135</sup>. Powoduje to, iż większość spośród aktywnych zawodowo cudzoziemców pozbawiona jest jakichkolwiek gwarancji ubezpieczeniowych po ich wyjeździe z Polski, gdyż większość z nabytych świadczeń nie może być transferowana do ich krajów pochodzenia, a okresy, które były objęte ubezpieczeniem społecznym w Polsce nie są wliczane do okresów wymaganych do nabycia/zachowania/przywrócenia prawa do emerytury lub renty i do obliczania tych świadczeń w kraju pochodzenia cudzoziemca (pod warunkiem, iż system emerytalny w danym kraju pochodzenia cudzoziemca warunkuje możliwość pobierania świadczeń emerytalnych od spełnienia warunku posiadania minimalnej liczby okresów podlegania ubezpieczeniom).

Ponadto cudzoziemcy mogą borykać się z problemem braku wymaganego stażu ubezpieczenia (okresu składkowego i nieskładkowego), który jest niezbędny do uzyskania świadczeń rentowych w Polsce.

Brak dwustronnych umów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego może być również niekorzystny dla pracodawców delegujących pracowników cudzoziemskich do pracy w Polsce, gdyż zobowiązani mogą być zobowiązani do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za swoich pracowników zarówno do systemu polskiego jak i systemu państwa, w którym znajduje się siedziba pracodawcy<sup>136</sup>.

W wymiarze praktycznym powyższe problemy dotyczą ponad połowy zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego w Polsce cudzoziemców. I tak, pod koniec 2013 roku możliwość eksportowania świadczeń emerytalno-rentowych (w tym emerytur<sup>137</sup>, rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych)/sumowania okresów ubezpieczenia dotyczyła potencjalnie jedynie 35 377 spośród 71 480 zgłoszonych do ZUS, podczas gdy

---

<sup>134</sup> Puls Biznesu, J. Kowalczyk, <http://www.pb.pl/3575600,90823,lubimy-imigrantow-byle-nie-w-nadmiarze> [dostęp 13.03.2014].

<sup>135</sup> Są to umowy z Australią, b. Jugosławią (stosowana obecnie wobec obywateli Bośni i Hercegowiny, Serbii oraz Czarnogóry), Macedonią, Mołdawią, Kanadą, Koreą Południową, Ukrainą oraz USA.

<sup>136</sup> Dzieje się tak w przypadku tzw. pozytywnej kolizji ustawodawstw. Pracodawca ma wówczas większe obciążenia z tytułu zatrudnienia pracownika delegowanego. Inaczej wygląda sytuacji w przypadku tzw. negatywnej kolizji ustawodawstw, czyli gdy pracownik nie podlega ubezpieczeniom społecznym ani w państwie delegującym, ani w państwie przyjmującym. W efekcie pracodawca ma oszczędności z tytułu zatrudnienia takiego pracownika, ale pracownik jest pozbawiony ochrony ubezpieczeniowej. Zazwyczaj w tego typu sytuacjach pracodawca zapewnia pracownikowi ubezpieczenie prywatne (najczęściej zdrowotne i wypadkowe).

<sup>137</sup> Przy zastrzeżeniu, iż emerytury i świadczenia z tytułu podeszłego wieku przyznane cudzoziemcom pochodzącym z krajów, z którymi Polska nie podpisała umowy o koordynacji zabezpieczenia społecznego są wypłacane na konto bankowe w Polsce lub do rąk osoby upoważnionej, zamieszkałej w Polsce.

transfer/sumowanie okresów ubezpieczenia w przypadku pozostałych typów świadczeń (w tym świadczeń przyznawanych na wypadek choroby i macierzyństwa, z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, z tytułu bezrobocia, świadczeń rodzinnych, zasiłków pogrzebowych oraz świadczeń opieki zdrowotnej) był zagwarantowany znacznie mniejszej liczbie osób, gdyż nie wszystkie umowy międzynarodowe przewidują taką możliwość.

Prowadzi to do sytuacji, w której znaczny odsetek pracujących w Polsce obywateli państw trzecich opłaca składki na ubezpieczenie społeczne nie mając przy tym możliwości uznania w kraju pochodzenia okresów składkowych ubezpieczenia emerytalno-rentowego nabytych podczas pobytu w Polsce. Co niezwykle istotne cudzoziemcy ci po powrocie do kraju pochodzenia (lub innego kraju poza Unią Europejską) nadal będą mieć jednak w Polsce prawo do kluczowego świadczenia jakim jest emerytura (dotyczy to osób objętych „nowym” systemem emerytalnym). Świadczenia te, w przypadku braku istnienia bilateralnych regulacji w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, są wypłacane na konto bankowe w Polsce lub do rąk osoby upoważnionej, zamieszkałej w Polsce.

Wartym odnotowania jest fakt, iż jedną z ostatnio zawartych umów jest umowa z Ukrainą, a więc z krajem pochodzenia najliczniejszej w Polsce grupy migrantów zarobkowych. Nadal brak jest jednak bilateralnych uregulowań w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawartych m.in. z Białorusią<sup>138</sup>, Wietnamem, Rosją i Chinami, a więc z krajami, których obywatele, zaraz po Ukraińcach, stanowią największą grupę cudzoziemców objętych w Polsce ubezpieczeniem społecznym. Wobec uznania przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej potrzeby zawierania umów o zabezpieczeniu/ubezpieczeniu społecznym z państwami powstałymi po rozpadzie ZSRR za priorytet, w perspektywie kolejnych lat należy spodziewać się poprawy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pomiędzy Polską a krajami pochodzenia cudzoziemców<sup>139</sup>.

Kolejnym problemem jest stosunkowo niewielki odsetek pracujących w Polsce cudzoziemców, którzy objęci są ubezpieczeniem społecznym, a w konsekwencji mogących otrzymywać świadczenia społeczne w sytuacji wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego (głównie starości, niepełnosprawności, lecz także macierzyństwa, choroby itp.). Wynika to z przede wszystkim z charakterystyki migracji zarobkowych do Polski, które od lat przyjmują głównie formę migracji tymczasowych - głównie sezonowych w sektorze rolniczym oraz budowlanym (w ramach tzw. systemu oświadczeniowego). Praktyka zatrudniania obcokrajowców w tych sektorach, ale także w gospodarstwach domowych pokazuje, że pracownicy cudzoziemscy często są zatrudniani nielegalnie<sup>140 141</sup> (często przy akceptacji

---

<sup>138</sup> Rozpoczęcie negocjacji jest planowane w roku 2014.

<sup>139</sup> Zawarcie przedmiotowej umowy nie jest zależne wyłącznie od działań MPiPS. Do zawarcia jakiegokolwiek umowy dwustronnej potrzebna jest wola obu stron, a nie zawsze państwa, do których zwraca się MPiPS z propozycją podjęcia negocjacji umowy, wykazują taką wolę. Zawarcie danej umowy nie zawsze jest w interesie danego państwa. Są państwa, które mimo starań MPiPS nie są zainteresowane podjęciem negocjacji.

<sup>140</sup> Np. pracodawcy rejestrują oświadczenia, ale nie nawiązują z cudzoziemcami formalnego stosunku pracy, który łączyłby się m.in. z rejestracją ich w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych lub w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

<sup>141</sup> Nielegalne zatrudnienie w tych sektorach jest zjawiskiem powszechnym w Polsce i dotyczy zarówno cudzoziemców jak i obywateli polskich. Wynika to ze specyfiki pracy w rolnictwie, budownictwie czy przy sprzętaniu, w których – ze względu między innymi na krótki okres zatrudnienia i częstą zmianę zleceniodawców – obie strony często unikają formalizacji zatrudnienia (płacenia podatków i ubezpieczenia) – *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2012*, Warszawa 2013.

pracy „na czarno” przez obie strony stosunku pracy)<sup>142</sup>, co z definicji sytuuje ich poza systemem świadczeń społecznych o charakterze ubezpieczeniowym. W podobnie niekorzystnej sytuacji pozostają osoby zatrudnione na podstawie umów o dzieło, co w szczególnym stopniu dotyczy rolnictwa<sup>143</sup>.

Niezależnie od zawarcia przez Polskę ww. umów bilateralnych, z istotnym problemem mogą się zetknąć cudzoziemcy ubiegający się w Polsce o prawo do emerytury. Według nowych zasad funkcjonowania systemu emerytalnego (wprowadzonych reformą z 1999 roku i obowiązujących większość osób urodzonych po 31 grudnia 1948 roku), wysokość emerytury zależy wyłącznie od wielkości odprowadzonych w przeszłości składek (im wyższa podstawa wymiaru składek, tym wyższa odprowadzana składka, a tym samym wyższa emerytura w przyszłości) oraz od średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego<sup>144</sup>. Szacuje się, że jeżeli osoba (zarówno obywatel Polski jak i cudzoziemiec) przez 25 lat nie zarabiała minimum 2,6 tys. zł brutto, to, według nowych zasad naliczania emerytury, nie wypracuje emerytury minimalnej<sup>145</sup> (wynoszącej od 1 marca 2014 r. niespełna 850 zł). W rezultacie może dojść do sytuacji, w których wysokość świadczeń emerytalnych otrzymywanych z polskiego systemu ubezpieczenia społecznego przez wybrane kategorie cudzoziemców będzie stosunkowo niska, a niekiedy również niższa od emerytury minimalnej. Dotyczyć to może przede wszystkim cudzoziemców, którzy przybyli do Polski w starszym wieku produkcyjnym oraz którzy znaczną część życia przepracowali w kraju pochodzenia/innym kraju trzecim, osób, które podejmują w Polsce głównie prace o charakterze okresowym (w tym w ramach systemu oświadczeniowego, który przewiduje możliwość pracy w Polsce w trybie uproszczonym przez 6 miesięcy w ciągu roku), a także osób, które przepracowały w Polsce większą część ich życia, ale których zarobki są stosunkowo niskie<sup>146</sup>.

W znacznie gorszej sytuacji mogą znajdować się (albo mogą znaleźć się w najbliższym czasie) osoby urodzone przed 1 stycznia 1948 roku (wobec nich stosuje się stare zasady naliczania emerytur, zgodnie z którymi głównymi kryteriami przyznania emerytury jest osiągnięcie wieku emerytalnego oraz posiadanie odpowiednio długiego okresu ubezpieczenia - tzw. okresów składkowych i nieskładkowych) oraz pochodzące z krajów, z którymi Polska nie podpisała umowy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W przypadku tych osób brak jest bowiem możliwości zsumowania okresów ubezpieczenia przepracowanych w kraju pochodzenia oraz w Polsce, co znacznie ogranicza ich możliwość uzyskania prawo do emerytury w Polsce.

---

<sup>142</sup> J. Segeš Frelak, M. Bieniecki, *Czy wprowadzać mechanizmy integracyjne dla cudzoziemców pracujących w Polsce sezonowo?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 7.

<sup>143</sup> Z danych dotyczących oświadczeń rejestrowanych w powiatowych urzędach pracy wynika, że w przypadku rolnictwa średni udział umów o dzieło jako podstawy powierzenia pracy jest znacznie wyższy niż średni udział umów o dzieło dla wszystkich rejestrowanych oświadczeń.

<sup>144</sup> Jakikolwiek okres ubezpieczenia daje cudzoziemcowi prawo do emerytury po ukończeniu powszechnego wieku emerytalnego (w odniesieniu do polskich emerytur nie jest stosowane proporcjonalne ustalanie wysokości świadczeń z zastosowaniem zasady sumowania okresów ubezpieczenia, a więc liczba wypracowanych okresów składkowych i nieskładkowych nie wpływa na wysokość emerytury oraz na prawo do przejścia na nią). Dla porównania, zgodnie ze starym systemem emerytalnym, wysokość emerytury zależała od wysokości zarobków z wybranych lat pracy, okresu podlegania ubezpieczeniom oraz od poziomu przeciętnego wynagrodzenia w Polsce.

<sup>145</sup> Wyliczenia Łukasza Waclawika, specjalisty od ubezpieczeń społecznych, adiunkta na Wydziale Zarządzania Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Wyliczenia nie uwzględniają wskaźnika inflacji i wzrostu PKB).

<sup>146</sup> Dokładnie w takiej samej sytuacji są polscy pracownicy.

W wyniku istnienia powyższych uwarunkowań, z jednej strony należy spodziewać się wzrostu zagrożenia ubóstwem wśród tych grup migrantów, a z drugiej wzrostu wydatków państwa na dopłaty do emerytur minimalnych dla osób, które nie wypracują jej samodzielnie<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> Warunkiem otrzymania emerytury minimalnej jest jednak określony minimalny staż ubezpieczeniowy: 20 lat - kobiety, 25 lat – mężczyźni (od 2022 r. ma on być taki sam dla obu płci i wynieść 25 lat). Do stażu liczą się okresy składkowe i nieskładkowe, np. urlop wychowawczy, studia. Okresy nieskładkowe nie mogą jednak przekroczyć jednej trzeciej okresów składkowych.