

Julia Wojnowska-Radzińska\*

## Zasady przyznawania pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy

**Rules on social assistance for aliens applying for the refugee status:** This article provides an overview of the social assistance granted to aliens applying for the refugee status under the Polish law. In the first section, the author introduces the binding legal acts, which stipulate minimum standards for the recognition of asylum seekers and reviews the types of the social security benefits which an alien is entitled to. Next, she discusses whether the minimum social standard for aliens applying for granting the refugee status prescribed by the Polish law is sufficient to ensure them a necessary standard of living.

**Słowa kluczowe:** *cudzoziemcy, godność, migracje, Polska, pomoc socjalna, status uchodźcy, świadczenia pieniężne, Unia Europejska*

**Keywords:** *aliens, dignity, migration, Poland, social assistance, refugee status, financial allowances, European Union*

\* Doktor, specjalista ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych i adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; e-mail: juliaw@amu.edu.pl.

### Wstęp

Od początku lat 90. XX wieku obserwuje się znaczny napływ cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym procesem Polska przekształciła się z kraju emigracyjnego w kraj emigracyjno-imigracyjny. Jak wynika z danych opublikowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców w 2013 r.: *złożono w Rzeczypospolitej Polskiej 5587 wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Wnioskami tymi objęto 14 996 osób*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Niniejsze dane pochodzą z informacji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2013 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom

Wymaga podkreślenia, że cudzoziemcy ci są najczęściej pozbawieni środków do życia i wymagają wsparcia finansowego. Ich sytuacja jest niezmiernie skomplikowana, gdyż z rodzinnego kraju zostali wygnani siłą albo uciekli przed grożącym im niebezpieczeństwem. Wielu z nich nie może wrócić do domu lub nie chce tego zrobić, ponieważ w kraju pochodzenia nadal grożą im prześladowania. Nie ulega zatem wątpliwości, że stosunek do uchodźców to jeden ze sprawdzianów solidarności i humanitaryzmu społeczeństwa przyjmującego.

Podstawą prawną do udzielania pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statutu uchodźcy jest ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej u.u.c.o.)<sup>2</sup>. Ustawa ta dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 2003/9/WE z 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (dalej dyrektywa 2003/9/WE)<sup>3</sup>. Ustanowione minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl<sup>4</sup>, mają być wystarczające do zapewnienia im

---

ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zamieszczonej na stronie Urzędu do Spraw Cudzoziemców, <http://www.udsc.gov.pl/2013,2284.html> [dostęp 10 września 2014 r.]. Zob. także: Dane Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), *Asylum applications submitted in Europe and selected non-European countries, 2009–2013*, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html> [dostęp 10 września 2014 r.]. W porównaniu z rokiem 2012 odnotowano wzrost liczby cudzoziemców aplikujących o ochronę międzynarodową o ok. 40%, przy czym tendencje wzrostowe notowane były również w roku 2012. Największą grupę osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy stanowili w 2013 r. obywatele Federacji Rosyjskiej – 12 666 osób (ok. 85% ogółu), z których 12 173 osoby (ok. 96%) zadeklarowały narodowość czeczeńską. Drugą najliczniejszą grupą cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy byli obywatele Gruzji – 1212 osób (ok. 8% ogółu). Ponadto o status uchodźcy występowali najczęściej obywatele Syrii – 252 osoby, Armenii – 205 osób, Kazachstanu – 91 osób, Kirgistanu – 61 osób i Afganistanu – 49 osób.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 680, ze zm. Szczegółowe regulacje dotyczące pomocy udzielanej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy zostały sformułowane w rozdziale 5 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE L 31 z 2003 r., s. 18 (ang. *Reception directive*).

<sup>4</sup> Zgodnie art. 2 lit. b dyrektywy 2003/9/WE: „wniosek o udzielenie azylu” oznacza wniosek złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który może być rozumiany jako wniosek o ochronę międzynarodową przez państwo członkowskie na podstawie konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźcy (tj. wniosek o nadanie statusu uchodźcy). Każdy wniosek o ochronę międzynarodową jest uznawany za wniosek o udzielenie azylu, chyba że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec wyraźnie wnioskuje o inny rodzaj ochrony, który może być stosowany osobno.

godnego poziomu życia i porównywalnych warunków życia we wszystkich państwach członkowskich<sup>5</sup>.

W niniejszym artykule zostaną przedstawione zasady udzielania cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy pomocy socjalnej ze szczególnym uwzględnieniem wypłaty indywidualnych świadczeń pieniężnych. Podjęta będzie próba uzasadnienia, czy ich wysokość jest wystarczająca do zapewnienia im godnego poziomu życia.

### Szczegółowe zasady przyznawania pomocy socjalnej

Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy wszczyna się na wniosek cudzoziemca. W celu otrzymania pomocy socjalnej należy w ciągu dwóch dni po złożeniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy stawić się w jednym z dwóch ośrodków recepcyjnych Departamentu Pomocy Socjalnej<sup>6</sup>, tj. w Białej Podlaskiej<sup>7</sup> lub w Podkowie Leśnej – Dębaku<sup>8</sup> (art. 37 ust. 1 pkt 3a u.u.o.c.)<sup>9</sup>.

Zgodnie z art. 74 u.u.o.c. cudzoziemcowi ubiegającemu się o przyznanie statusu uchodźcy zapewnia się pomoc socjalną w okresie postępowania w sprawie nadania tego statusu, począwszy od dnia zgłoszenia się cudzoziemca w ośrodku, oraz przez okres 2 miesięcy od dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie nadania statusu uchodźcy albo przez okres 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej o umorzeniu postępowania, w przypadku gdy postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy zostało umorzone.

Ustawodawca definiuje pojęcie „pomocy socjalnej” przez wyliczenie, precyzując, że pomoc socjalna obejmuje pomoc udzielaną w ośrodku (art. 71 ust. 1 pkt 1 u.u.o.c.)<sup>10</sup> albo udzielaną poza ośrodkiem w postaci

<sup>5</sup> Zob. motyw 7 i art. 1 dyrektywy 2003/9/WE.

<sup>6</sup> Przyznawaniem i realizacją pomocy socjalnej cudzoziemcom zajmuje się Departament Pomocy Socjalnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

<sup>7</sup> Do ośrodka recepcyjnego w Białej Podlaskiej w ciągu dwóch dni zgłaszają się osoby, które po raz pierwszy złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy w Polsce.

<sup>8</sup> Do ośrodka w Podkowie Leśnej-Dębaku w ciągu dwóch dni powinni udać się cudzoziemcy, którzy rozpoczęli kolejną procedurę o nadanie statusu uchodźcy. Również osoby, które powróciły do Polski po wyjeździe w ramach dobrowolnej repatriacji i złożyły wniosek o wznowienie procedury umorzonej, ze względu na ich wyjazd.

<sup>9</sup> Pod pojęciem ośrodka recepcyjnego należy rozumieć ośrodek dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

<sup>10</sup> Pomoc socjalna udzielana w ośrodku obejmuje:

- zakwaterowanie,
- całodzienne wyżywienie zbiorowe lub ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie (wysokość ekwiwalentu wynosi 9 zł na dzień – jest wypłacany z góry do 15. dnia każdego miesiąca),

wypłaty świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup> (art. 71 ust. 1 pkt 2 u.u.o.c.). Pomoc socjalna w postaci wypłaty świadczenia pieniężnego dla cudzoziemców, którzy nie są zakwaterowani w ośrodku, może być udzielana, gdy wymagają tego względy organizacyjne albo jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa cudzoziemcowi, z uwzględnieniem szczególnej sytuacji samotnych kobiet, ochrony porządku publicznego, ochrony i utrzymania więzi rodzinnych, przygotowania cudzoziemca do prowadzenia samodzielnego życia poza ośrodkiem, po otrzymaniu decyzji o nadaniu statusu uchodźcy albo decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, w której udzielono ochrony uzupełniającej (art. 72 ust. 1 u.u.o.c.). Decyzję w sprawie udzielenia świadczenia pieniężnego wydaje, na wniosek cudzoziemca lub z urzędu, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 72 ust. 3 u.u.o.c.). Należy zauważyć, że cudzoziemcom otrzymującym pomoc socjalną w postaci świadczenia pieniężnego przysługuje ponadto pomoc w formie nauki języka polskiego i podstawowych materiałów niezbędnych do nauki tego

- kieszonkowe na drobne wydatki osobiste w wysokości 50 zł na miesiąc (wypłacane z dołu do 15. dnia każdego miesiąca); w przypadku wykonywania przez cudzoziemca prac porządkowych na rzecz ośrodka, tłumaczeń ułatwiających porozumiewanie się między pracownikami ośrodka a cudzoziemcami lub prowadzenia zajęć kulturalno-oświatowych na rzecz innych cudzoziemców przebywających w ośrodku, wysokość kieszonkowego może być podwyższona do 100 zł,
- stałą pomoc pieniężną na zakup środków czystości i higieny osobistej w wysokości 20 zł na miesiąc (kwota ta jest wypłacana z góry do 15. dnia każdego miesiąca),
- jednorazową pomoc pieniężną lub bony towarowe na zakup odzieży i obuwia w wysokości 140 zł; jednorazowa pomoc pieniężna jest wypłacana, a bony towarowe są wydawane do 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym cudzoziemiec został przyjęty do ośrodka,
- naukę języka polskiego i podstawowe materiały niezbędne do nauki tego języka,
- pomoce dydaktyczne dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych, gimnazjach lub szkołach ponadgimnazjalnych,
- pokrycie, w miarę możliwości, kosztów zajęć pozalekcyjnych i rekreacyjno-sportowych dzieci,
- finansowanie przejazdów środkami transportu publicznego: w celu wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy, w celu leczenia lub poddania się szczepieniom ochronnym, w innych szczególnie uzasadnionych wypadkach.

<sup>11</sup> Innymi słowy, cudzoziemiec otrzymuje pomoc finansową, w ramach której musi pokryć wydatki związane z codziennym funkcjonowaniem (tj. zakwaterowanie, wyżywienie, odzież itp.)

języka oraz pomoce dydaktyczne dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych, gimnazjach lub szkołach ponadgimnazjalnych oraz pokrycie, w miarę możliwości, kosztów zajęć pozalekcyjnych i rekreacyjno-sportowych dzieci (art. 71 ust. 4 u.u.c.o). Ustawodawca zapewnił również, że cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, którzy zarejestrowali się w Departamencie Pomocy Socjalnej, niezależnie od tego, czy mieszkają w ośrodku dla cudzoziemców, czy poza ośrodkiem, przysługuje opieka medyczna. Świadczenia opieki zdrowotnej obejmują ten sam zakres usług medycznych jak dla obywateli polskich, z wyłączeniem leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej (art. 73 ust. 2).

Za przyznawaniem świadczeń pieniężnych udzielanych cudzoziemcom poza ośrodkiem, jak trafnie wskazuje N. Rafalik, przemawiają dwa podstawowe argumenty<sup>12</sup>. Po pierwsze, samodzielne prowadzenie gospodarstw domowych poza ośrodkiem sprzyja procesowi integracji z polskim społeczeństwem oraz uczy odpowiedzialności za swoje życie w państwie goszczącym, a także zmusza do radzenia sobie w trudnych sytuacjach życiowych, zapobiegając tym samym popadaniu w wyuczoną bezradność. Po drugie, koszt utrzymania cudzoziemca na podstawie wypłacanego mu miesięcznego świadczenia pieniężnego (poza ośrodkiem) jest zdecydowanie niższy niż jego zakwaterowanie w ośrodku, co powoduje mniejsze wydatki z budżetu państwa<sup>13</sup>. Ponadto warto przytoczyć stanowisko Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), którego zdaniem w dłuższej perspektywie wynajem mieszkania na własny rachunek jest lepszym rozwiązaniem, gdyż przedłużający się pobyt w ośrodku zbiorowym dla cudzoziemców może prowadzić do marginalizacji<sup>14</sup>.

Wysokość świadczenia pieniężnego została określona w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (dalej rozporządzenie)<sup>15</sup>. Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia wysokość świadczenia pieniężnego wynosi 25 zł na dzień. Jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wraz z małżonkiem

<sup>12</sup> *Idem*, *Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość (praktyka)*, (stan prawny na 31 grudnia), CMR, Working Papers nr 55/113, 2012, s. 31.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> UNHCR, *Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers*, s. 12, <http://www.refworld.org/docid/3f3770104.html> [dostęp 10 września 2014 r.].

<sup>15</sup> Dz.U. nr 261, poz. 1564.

lub małoletnim członkiem rodziny, wysokość świadczenia pieniężnego na każdą osobę wynosi na dzień, w przypadku rodziny składającej się z dwóch członków – 20 zł, trzech członków – 15 zł, czterech i więcej osób – 12,50 zł. Wypłata świadczenia pieniężnego jest dokonywana raz w miesiącu<sup>16</sup> w ośrodku najbliższym miejsca pobytu cudzoziemca lub w siedzibie Urzędu do Spraw Cudzoziemców (§ 12 rozporządzenia). W szczególnych przypadkach, uzasadnionych stanem zdrowia, bezpieczeństwem cudzoziemca lub względami organizacyjnymi, świadczenie pieniężne można wypłacić przekazem pocztowym na adres wskazany przez cudzoziemca.

Należy zauważyć, że zasiłek dla czteroosobowej rodziny mieszkającej poza ośrodkiem dla cudzoziemców wynosi przykładowo 1500 zł na miesiąc. Kwota ta musi wystarczyć na wynajęcie mieszkania i utrzymanie całej rodziny. Ustawodawca polski nie przewidział żadnych dodatkowych świadczeń z powodu szczególnej sytuacji rodziny, np. niepełnosprawności czy małoletniości jej członków. Tymczasem prawodawca unijny w art. 17 ust. 1 dyrektywy 2003/9/WE *expressis verbis* podkreślił, że: *Państwa Członkowskie biorą pod uwagę szczególną sytuację osób wrażliwych, takich jak małoletni, małoletni pozbawieni opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety ciężarne, rodzice samotnie wychowujący małoletnie dzieci oraz osoby które zostały poddane torturom, ofiary gwałtu lub innych poważnych form przemocy fizycznej, psychicznej lub seksualnej, w ustawodawstwie krajowym wprowadzającym w życie przepisy rozdziału II odnoszące się do materialnych warunków przyjmowania i opieki zdrowotnej*. Ponadto w art. 18 ust. 1 cytowanej dyrektywy wskazano, że: *dobro dziecka jest pierwszą okolicznością rozważaną przez Państwa Członkowskie wprowadzając w życie przepisy niniejszej dyrektywy dotyczące małoletnich*. Z kolei w art. 13 dyrektywy sprecyzowano m.in. zasady ogólne w sprawie materialnych warunków przyjmowania<sup>17</sup>, zgodnie z którymi państwa członkowskie:

- przyjmą przepisy w sprawie materialnych warunków przyjmowania, w celu zapewnienia poziomu życia odpowiedniego dla stanu zdrowia osób ubiegających się o przyznanie statusu uchodźcy oraz ich utrzymania,
- czynią wszystko, aby zapewniony był poziom życia odpowiedni do szczególnej sytuacji osób mających specjalne potrzeby, zgodnie z art. 17, jak również w związku z sytuacją osób zatrzymanych,

<sup>16</sup> Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia świadczenie pieniężne jest wypłacane do 15. dnia każdego miesiąca za dany miesiąc

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 2 lit. j dyrektywy 2003/9/WE „materialne warunki przyjmowania” oznaczają warunki przyjmowania, które obejmują zakwaterowanie, wyżywienie i odzież świadczone w naturze lub jako zasiłki pieniężne, lub talony, orazienne diety.

- mogą wymagać, aby osoby ubiegające o przyznanie statusu uchodźcy pokrywały w całości lub w części koszty materialnych warunków przyjmowania i opieki zdrowotnej przewidzianych w niniejszej dyrektywie, jeżeli osoby te posiadają wystarczające środki, na przykład pracowały przez wystarczający okres; jeśli okaże się, że cudzoziemiec posiadał środki wystarczające do pokrycia kosztów materialnych warunków przyjmowania w czasie, gdy podstawowe potrzeby były zaspokajane, państwa członkowskie mogą żądać od osoby ubiegającej się o przyznanie statusu uchodźcy zwrotu poniesionych kosztów.

Gdy państwa członkowskie zapewniają (dostarczają) materialne warunki przyjmowania w postaci zasiłków pieniężnych, ich wysokość ustala się zgodnie z zasadami ustanowionymi w art. 13 dyrektywy 2003/9/WE.

Należy mieć również na uwadze, że władze krajowe w przygotowanym dokumencie ramowym *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, który został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 21 lipca 2012 r. wskazały, że:  *pewnym problemem jest (...) wysokość świadczeń przyznawanych osobom przebywającym poza ośrodkami, która od kilku lat nie była waloryzowana*<sup>18</sup>. Zdaniem rządu:  *należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia mechanizmu pozwalającego na dostosowanie zakresu udzielanej pomocy finansowej do potrzeb tej grupy beneficjentów i ich sytuacji materialnej, zwłaszcza, że koszty pobytu poza miejscem zbiorowego zakwaterowania są znacznie niższe*<sup>19</sup>.

Wymaga jednak podkreślenia, że w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 24 lutego 2014 r. w sprawie interpretacji przepisów dyrektywy Rady 2003/9/WE, polskie regulacje dotyczące warunków przyznawania świadczeń pieniężnych dla osób ubiegających się o status uchodźcy nie spełniają w pełni standardów europejskich<sup>20</sup>. Pytania

<sup>18</sup> Cytowany dokument jest opublikowany na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html>, s. 64 [dostęp 10 września 2014 r.].

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Wyrok TSUE z 24 lutego 2014 r. w sprawie C-79/13, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v. Saciri i in.*, baza InfoCuria: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-79/13&td=ALL> [dostęp 2 września 2014 r.]. r. Sprawa dotyczyła rodziny Sacirich, która w październiku 2010 r. złożyła w Belgii wniosek o przyznanie azylu. Instytucja przyjmująca (Fedasil) poinformowała rodzinę, że w związku z przepełnieniem swoich zasobów, nie mogą zapewnić im zakwaterowania. W związku z tym, czekając na udzielenie azylu, rodzina wynajęła mieszkanie na rynku prywatnym. Nie posiadali jednak środków na opłacenie czynszu. Zgłosili się do pomocy



prejudycjalne, które belgijski sąd skierował do Trybunału Sprawiedliwości UE, miały na celu ustalenie, według jakich zasad należy przyznawać osobom wnioskującym o ochronę międzynarodową świadczenie pieniężne na zamieszkiwanie i utrzymywanie się w państwie członkowskim w trakcie procedury azylowej. Trybunał przede wszystkim podkreślił, że: *w odniesieniu do okresu, w którym osoby ubiegające się o status uchodźcy powinny mieć możliwość korzystania z materialnych warunków przyjmowania, początkiem tego okresu jest moment złożenia przez te osoby wniosku o udzielenie azylu*<sup>21</sup>. W ocenie Trybunału za takim argumentem przemawia ogólna systematyka i cel dyrektywy 2003/9/WE, jak również poszanowanie praw podstawowych, w szczególności wymogów ustanowionych w art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którym godność człowieka musi być szanowana i chroniona<sup>22</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości UE wyraził również pogląd, że dokonując ustalenia materialnych warunków przyjmowania w postaci zasiłków pieniężnych, państwa członkowskie mają w świetle art. 13 ust. 2 dyrektywy 2003/9/WE obowiązek dostosowania warunków przyjmowania do sytuacji osób mających specjalne potrzeby, o których to osobach mowa w art. 17 tej dyrektywy. Z tego względu zasiłki pieniężne powinny być wystarczające do utrzymania jedności rodziny oraz dobra dziecka, które to dobro na mocy przepisów art. 18 ust. 1 dyrektywy 2003/9/WE jest pierwszą rozważaną okolicznością<sup>23</sup>. Zdaniem TSUE: *gdy państwo członkowskie postanowiło dostarczać materialne warunki przyjmowania w postaci zasiłków pieniężnych, zasiłki te muszą wystarczać do zapewnienia godnego poziomu życia odpowiedniego dla stanu zdrowia osób ubiegających się o azyl oraz ich utrzymania, pozwalając im na dysponowanie w szczególności zakwaterowaniem w razie potrzeby na prywatnym rynku najmu*<sup>24</sup>. Trybunał jednocześnie podkreślił, że: *przepisy dyrektywy 2003/9 nie mogą być interpretowane w ten sposób, że osobom ubiegającym się o azyl należy pozostawić wybór zakwaterowania według ich osobistej wy-*

---

społecznej z prośbą o środki na ten cel. Ci jednak odmówili, twierdząc, że rodzina nie może otrzymać wsparcia, bo znajduje się poza strukturami Fedasil.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pkt 33. Zob. także wyrok TSUE z 27 września 2012 r. w sprawie C-179/11, *Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v. Ministre de l'Intérieur*, pkt 39, InfoCuria: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=286933> [dostęp 2 września 2014 r.].

<sup>22</sup> Wyrok TSUE z 24 lutego 2014 r. w sprawie C-79/13, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v. Saciri i in.*, pkt 35.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pkt 41.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pkt 42.



gody<sup>25</sup>. Reasumując, TSUE uznał, że: *dyrektywę 2003/9 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie temu, by w razie przeciążenia struktur zakwaterowania przeznaczonych dla osób ubiegających się o azyl państwa członkowskie mogły odsyłać te osoby do instytucji systemu ogólnej pomocy społecznej, o ile system ten zapewnia osobom ubiegającym się o azyl poszanowanie minimalnych norm przewidzianych przez tę dyrektywę*<sup>26</sup>.

## Pomoc socjalna a godny poziom życia

W cytowanym wyroku TSUE wyraźnie uznał, że państwo członkowskie powinno czuwać nad tym, by łączna wysokość zasiłków pieniężnych, obejmujących materialne warunki przyjmowania, wystarczała do zapewnienia godnego poziomu życia odpowiedniego dla stanu zdrowia cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz ich utrzymania. Tym samym zasiłki te powinny być dostarczane od chwili złożenia wniosku o przyznanie statusu uchodźcy zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2003/9/WE i spełniać minimalne normy określone w art. 13 ust. 2 przedmiotowej dyrektywy, a nie, jak to określili polski ustawodawca w art. 74 ust. 1 u.u.o.c., pomoc socjalną zapewnia się dopiero od dnia zgłoszenia się w ośrodku dla cudzoziemców.

Pewnych trudności interpretacyjnych dostarcza jednak użyte w dyrektywie pojęcie „zapewnienie godnego poziomu życia”. Polski prawodawca stara się ten obowiązek realizować przez udzielanie omawianej kategorii cudzoziemców pomocy socjalnej. Świadczenie pieniężne, które cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy otrzymują, jest przede wszystkim przeznaczane na wynajem mieszkania i związane z nim opłaty. Zgodnie z treścią dyrektywy 2003/9/WE i cytowanego wyroku TSUE wysokość przyznawanej pomocy pieniężnej jest określana przez każde państwo członkowskie, przy czym musi ona być wystarczająca do zapewnienia godnego poziomu życia odpowiedniego dla stanu zdrowia osób ubiegających się o azyl oraz ich utrzymania. Pojawia się zatem pytanie, czy zasiłek pieniężny dla rodziny czteroosobowej w wysokości 1500 zł albo dla rodziny pięcioosobowej w wysokości 1875 zł jest wystarczający do zapewnienia godnego poziomu życia odpowiedniego dla stanu zdrowia osób ubiegających się o przyznanie statusu uchodźcy. Jak już była o tym mowa wcześniej, ustawodawca krajowy nie ustanowił żadnych dodatkowych świadczeń ze względu na szczególną sytuację osób wrażliwych, np. jak małoletni, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety ciężarne, naruszając tym samym przepisy przedmiotowej dyrektywy.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pkt 43.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pkt 51.

W doktrynie panuje pogląd, że: *godność osoby ludzkiej jest dobrem osobistym podlegającym szczególnej ochronie w prawie pomocy społecznej*<sup>27</sup>. Pojęcie godności człowieka, jak zwraca uwagę P. Dutkiewicz: *nie daje się sprowadzić do jednego aspektu znaczeniowego. Może ono występować w rozmaitych kontekstach i przenikać różne koncepcje polityczne, filozoficzne, religijne*<sup>28</sup>. Zgodnie z art. 30 Konstytucji RP: *przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych*<sup>29</sup>. Będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w której ramach człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności<sup>30</sup>. L. Bosek wskazuje na dominujący pogląd, że obowiązek ochrony godności: *obejmuje zapewnienie każdemu minimum egzystencji, w tym w formie roszczenia o pomoc socjalną państwa w zakresie minimum egzystencji*<sup>31</sup>.

Jak zauważa A. Zieliński: *godność nie jest bowiem równoznaczna z właściwymi warunkami życia. W szczególności nie jest tak, że godność jest jedynie cechą ludzi żyjących na wysokim poziomie materialnym*<sup>32</sup>. Nie ulega wątpliwości, że życie poniżej określonego poziomu może sprzyjać naruszeniu godności człowieka. Trybunał Konstytucyjny uznaje w związku z tym za jedną z przesłanek poszanowania godności człowieka: *istnienie pewnego*

<sup>27</sup> I. Sierpowska, *Komentarz do art. 3 ustawy o pomocy społecznej, stan prawny na 01.05.2014 r.*, LEX, <http://10.1.2.26/lex/index.rpc?&fromHistory=false> [dostęp 5 września 2014 r.].

<sup>28</sup> P. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 73.

<sup>29</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 78. poz. 483.

<sup>30</sup> Wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00.

<sup>31</sup> L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 140. Zob. także: wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01; wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05.

<sup>32</sup> A. Zieliński, *Pojmowanie godności ludzkiej w świetle praw ekonomicznych i społecznych [w:] Godność człowieka a prawa ekonomiczne i społeczne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 53.

*minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym*<sup>33</sup>. Cele takie stara się realizować system pomocy społecznej, przez który państwo powinno zapewnić godne życie osobom będącym w trudnych sytuacjach, spychanym na margines społeczny<sup>34</sup>. *Zarówno ci, którzy są w stanie zapracować na swoje utrzymanie i pokonywać problemy, jak i ci, którzy takiej możliwości z różnorodnych przyczyn nie mają, zachowują naturalne prawo do życia w godności*<sup>35</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że poszanowanie godności nie może dopuszczać żadnych form dyskryminacji, godność nie jest zależna od wieku, stanu umysłowego, poziomu rozwoju czy sytuacji materialnej<sup>36</sup>. Godności nie należy również łączyć z obywatelstwem, gdyż: *przysługuje ona każdemu człowiekowi niezależnie od prawnej więzi z państwem*<sup>37</sup>.

Ponadto, jak słusznie zwraca uwagę I. Sierpowska, liczba potrzeb człowieka jest nieograniczona, po zaspokojeniu jednych pojawiają się kolejne<sup>38</sup>. *Pomoc społeczna: jest tym obszarem, w którym zaspokojenie wszystkich potrzeb rzeczywistych i potencjalnych świadczeniobiorców jest niemożliwe i w którym trudno o zadowolenie z działań administracji. Przyczyny takiego stanu rzeczy są różne, od braku środków na pomoc, poprzez niską efektywność administracji, wysokie wskaźniki ubóstwa i bezrobocia, po roszczeniowe postawy świadczeniobiorców*<sup>39</sup>.

W literaturze i orzecznictwie przyjęto, że poziom gwarancji społecznych, do których udzielenia zobowiązany jest ustawodawca, nie może nie uwzględniać możliwości finansowych budżetu państwa<sup>40</sup>. Podkreśla się, że udzielana pomoc społeczna nie zawsze musi być przyznana w takiej wysokości, aby w pełni mogła zaspokoić zaistniałe potrzeby, jeśli nie pozwala na

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> I. Sierpowska, *Komentarz do art. 3 ustawy o pomocy*, *op. cit.*

<sup>35</sup> T. Romer, *Godność człowieka w prawie pracy i pomocy społecznej* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 61.

<sup>36</sup> Zob. I. Sierpowska, *Komentarz do art. 3 ustawy o pomocy*, *op. cit.*; K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 42.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> I. Sierpowska, *Komentarz do art. 3 ustawy o pomocy*, *op. cit.*

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Zob. L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej*, *op. cit.*, s. 204.

to ograniczoność środków, jakimi dysponują właściwe organy<sup>41</sup>. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego: *zaspokajanie potrzeb powinno być ukierunkowane w pierwszej kolejności na te osoby, które ze względu na całkowity brak dochodów lub ich nieznaczną wysokość bez udzielenia im pomocy nie byłyby w stanie egzystować*<sup>42</sup>. Jak trafnie zauważa L. Bosek: *obowiązek ochrony godności człowieka nie może być więc utożsamiany z obowiązkiem zaspokojenia potrzeb jednostki, choćby uzasadnionych. Bieda jest pojęciem relatywnym i do ustawodawcy (...) należy ustalenie precyzyjnego i realistycznego zakresu pomocy socjalnej*<sup>43</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że zadaniem pomocy socjalnej przysługującej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy jest udzielenie im wsparcia w celu przezwyciężenia ich trudnej sytuacji życiowej, gdyż nie są oni w stanie poradzić sobie samodzielnie. Ustawodawca polski stara się wspierać omawianą kategorię cudzoziemców w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb, mając na uwadze rzeczywiste możliwości finansowe państwa. Jednakże w celu zapewnienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, zgodnie z dyrektywą 2003/9/WE, ustawodawca krajowy powinien wprowadzić uwarunkowania prawne gwarantujące poziom życia odpowiedni dla osób o szczególnych potrzebach, zgodnie z art. 17 dyrektywy. Innymi słowy, rodzaj środków zmierzających do zapewnienia godnego poziomu życia powinien zależeć od takich czynników, jak wiek cudzoziemca, jego stan zdrowia, warunki rodzinne itp. Zatem cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy należy udostępnić materialne warunki przyjmowania – czy to dostarczane w naturze, czy w postaci zasiłków pieniężnych – od momentu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

## Podsumowanie

Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, którzy zdecydowali się na pobyt poza ośrodkiem, mogą na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej otrzymywać pomoc socjalną w postaci wypłaty świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP oraz bezpłatną opiekę medyczną. System pomocy socjalnej udzielanej przedmiotowej

<sup>41</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Gdańsku z 24 września 1996 r., sygn. akt SA/Gd 3281/95, LEX, nr 44077, <http://10.1.2.26/lex/index.rpc?&fromHistory=false> [dostęp 5 września 2014 r.].

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej*, *op. cit.*, s. 204–205.

kategorii cudzoziemców odpowiada warunkom gospodarczym i ekonomicznym panującym w Polsce. Polski ustawodawca nie dokonał jednak pełnej implementacji przepisów dyrektywy 2003/9/WE ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, co potwierdza wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 24 lutego 2014 r. w sprawie interpretacji przepisów niniejszej dyrektywy. Mimo to pozytywnie należy ocenić fakt, że obecny rząd w opracowanym planie wdrażania dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* uwzględnił możliwość wprowadzenia mechanizmu pozwalającego na dostosowanie zakresu pomocy finansowej udzielanej cudzoziemcom pobierającym świadczenia poza ośrodkiem do potrzeb tej grupy beneficjentów i ich sytuacji materialnej<sup>44</sup>.

## Bibliografia

- Bosek L., *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Complak K., *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.
- Dutkiewicz P., *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996.
- Dyrektywa 2003/9/WE z 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dz.Urz. UE L 31 z 2003 r., s. 18.
- Rafalik N., *Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość (praktyka), (stan prawny na dzień 31 grudnia 2011 r.)*, CMR, Working Papers 55/113, 2012.
- Romer T., *Godność człowieka w prawie pracy i pomocy socjalnej [w:] Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003.

<sup>44</sup> Dokument ten został zaakceptowany pod względem merytorycznym przez międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2014 r., a następnie przyjęty przez Zespół uchwałą nr 20 z 28 maja 2014 r., <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [dostęp 10 września 2014 r.]. Postuluje się, że: *w pierwszej kolejności należy w miarę możliwości zwaloryzować wysokość świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez nowelizację rozporządzenia w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy*, s. 69. Jeżeli zaś chodzi o termin wdrożenia tej rekomendacji, to: *[b]iorąc pod uwagę bieżące niedobory finansowe w budżecie Szefa UdSC na rok 2013 oraz podobną sytuację w roku 2014, nie wcześniej niż w roku 2015, pod warunkiem posiadania środków finansowych*.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, Dz.U. nr 261, poz. 1564.

Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2012 r. poz. 680.

Zieliński A., *Pojmowanie godności ludzkiej w świetle praw ekonomicznych i społecznych* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i społeczne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003.

### Źródła internetowe

Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2013 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.udsc.gov.pl/2013,2284.html>.

*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html>.

Sierpowska I., *Komentarz do art. 3 ustawy o pomocy społecznej, stan prawny na 01.05.2014 r.*, LEX, <http://10.1.2.26/lex/index.rpc?&fromHistory=false>.

UNHCR, *Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers*, s. 12, <http://www.refworld.org/docid/3f3770104.html>.

UNHCR, *Asylum applications submitted in Europe and selected non-European countries, 2009–2013*, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Gdańsku z 24 września 1996 r., sygn. akt SA/Gd 3281/95, LEX, nr 44077, <http://10.1.2.26/lex/index.rpc?&fromHistory=false>.

Wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>.

Wyrok TK z 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>.

Wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>.

Wyrok TSUE z 27 września 2012 r. w sprawie C-179/11, *Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v. Ministre de l'Intérieur*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=286933>.

Wyrok TSUE z 24 lutego 2014 r. w sprawie C-79/13, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v. Saciri i in.*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-79/13&td=ALL>.