



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.492.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 12504 Pana Posła Cezarego Tomczyka, w sprawie emerytur dla rolników tzw. dwuzawodowców, proszę przyjąć poniższe informacje.

Od początku funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników, a więc od 1977 r. aż do roku 1989, istniał obowiązek podwójnego ubezpieczenia rolników „dwuzawodowców”, tj. osób, które pracę na roli łączyły z zatrudnieniem poza rolnictwem. W związku z podwójnym ubezpieczeniem istniała możliwość pobierania świadczeń emerytalno-rentowych zarówno z powszechnego, jak i rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego. W razie nabycia prawa do dwóch świadczeń uprawnionemu wypłacano półtora świadczenia - świadczenie korzystniejsze w całości, a drugie w połowie.

Na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz. U. poz. 53) zniesiono zarówno obowiązek podwójnego ubezpieczenia rolników „dwuzawodowców”, jak i możliwość pobierania dwóch świadczeń emerytalno-rentowych, wprowadzając rozwiązanie polegające na wzajemnym zaliczaniu okresów ubezpieczenia do uprawnień emerytalno-rentowych przy możliwości pobierania tylko jednego świadczenia emerytalnego - z powszechnego albo rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego. Jeżeli osoba jest uprawniona do obu emerytur, to jest jej wypłacana tylko jedna z nich - wyższa lub ta przez nią wybrana.

Obowiązujący stan prawny reguluje sytuację osób, które zmieniały rodzaj działalności zarobkowej i w związku z tym były objęte różnymi systemami ubezpieczenia. Inne reguły obowiązują jednak osoby urodzone po 1948 r., a inne urodzone przed 1949 r., co wynika z reformy systemowej ubezpieczenia emerytalnego wprowadzonej w 1999 r. Rozwiązanie polegające na wzajemnym zaliczaniu okresów ubezpieczenia do uprawnień emerytalno-rentowych uregulowano zarówno w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, z późn. zm.), od strony zagadnień związanych z powszechnym systemem emerytalnym, jak i w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2025 r. poz. 197, ze zm.) regulującej zagadnienie emerytur rolniczych.

Z przepisu art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jednoznacznie wynika, że od 1 stycznia 1991 r., tj. od dnia wejścia tego aktu w życie, w razie zbiegu prawa do obu emerytur, uprawnionemu wypłaca się tylko jedno wybrane przez niego świadczenie. Kwestię zaliczania okresów składkowych dla osób urodzonych przed 1949 r. reguluje art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie z nim do okresów ubezpieczenia niezbędnych do przyznania emerytury rolniczej z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zalicza się m.in. okresy, od których zależy prawo do emerytury pracowniczej wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, pod warunkiem, że nie

zostały one wcześniej zaliczone do okresów, od których zależy prawo do emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów.

Analogiczną regulację zawierają przepisy dotyczące powszechnego systemu emerytalnego, ponieważ przyznanie emerytury na podstawie ustawy emerytalnej osobie urodzonej przed 1 stycznia 1949 r. uzależnione jest od udowodnienia wymaganego stażu pracy z uwagi na to, że zgodnie z art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych prawo do emerytury przysługuje ubezpieczonym, jeżeli osiągnęli wiek emerytalny (odpowiednio dla kobiet i mężczyzn 60 i 65 lat) oraz posiadają okres składkowy i nieskładkowy (dla kobiet i mężczyzn odpowiednio co najmniej 20 i 25 lat).

Należy zauważyć, że jeżeli ubezpieczony spełnił warunek posiadania odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego, to nie zachodzi potrzeba uzupełniania okresów składkowych i nieskładkowych w celu ustalenia prawa do świadczenia.

Przedstawione rozwiązania mają na celu uwzględnienie w wysokości świadczenia wypłacanego urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. faktu opłacania składek na dwa rodzaje ubezpieczenia przez osoby zatrudnione na roli oraz pracujące poza rolnictwem.

Jeśli ww. okresów nie wykorzystano do uzupełnienia brakującego do nabycia uprawnień emerytalnych stażu ubezpieczeniowego, świadczenie to - na wniosek zainteresowanego - ulega zwiększeniu: emerytura rolnicza na podstawie art. 25 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, a emerytura pracownicza na podstawie art. 56 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Należy podkreślić, że omówione przepisy regulujące możliwość zaliczania okresów innego ubezpieczenia przy ustalaniu prawa do emerytury ubezpieczonym, którzy w okresie aktywności zawodowej zmieniali system ubezpieczenia z powszechnego na rolniczy lub odwrotnie, dotyczą tylko osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. Osoby urodzone po tej dacie objęto bowiem reformą powszechnego systemu emerytalnego.

W przypadku osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. wprowadzono zasadę całkowitej odrębności systemów ubezpieczeń. System ubezpieczenia społecznego rolników nie został zreformowany i prawo do emerytury rolniczej nadal jest uzależnione nie tylko od osiągnięcia wieku emerytalnego, ale także od posiadania wymaganego 25-letniego stażu ubezpieczeniowego, przy czym prawo do emerytury rolniczej jest ustalane wyłącznie na podstawie okresów opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Oznacza to, że rolnik, który nie posiada 25 lat ubezpieczenia rolniczego, mimo osiągnięcia wieku emerytalnego, nie nabędzie prawa do emerytury rolniczej. Zniesienie możliwości uzupełniania stażu rolniczego okresem ubezpieczenia w powszechnym systemie emerytalnym jest konsekwencją zmiany zasad przyznawania emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dla osób urodzonych po 1948 r., a także skutkiem wprowadzenia możliwości pobierania przez te osoby emerytury rolniczej w zbiegu z emeryturą z systemu powszechnego.

Zgodnie z art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z FUS świadczenie to przysługuje po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego każdej osobie, która podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego. Ponieważ przy ustalaniu prawa do emerytury i obliczaniu jej wysokości ZUS nie uwzględnia okresu ubezpieczenia z tytułu działalności rolniczej, osoba urodzona po 1948 r. oprócz emerytury z FUS może mieć też przyznaną i wypłacaną emeryturę z tytułu

ubezpieczenia w KRUS - o ile posiada okres ubezpieczenia rolniczego wystarczający do jej przyznania.

Osobie uprawnionej do emerytury pracowniczej, która ze względu na zbyt krótki okres ubezpieczenia w KRUS nie spełnia warunków uzyskania emerytury rolniczej, wraz z emeryturą z FUS wypłaca się tzw. zwiększenie rolnicze, odzwierciedlające długość opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Zwiększenie to ustala się według zasad wymiaru części składkowej emerytury rolniczej, przewidzianych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, na podstawie zaświadczenia Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego o okresach opłacania składek. Emerytura ta wypłacana jest z funduszu, z tym że koszty w części odpowiadającej zwiększeniu o część składkową podlegają refundacji z funduszu emerytalno-rentowego, określonego w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zwiększenie to nie przysługuje jednak osobie mającej ustalone prawo do emerytury na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Przyznaje się je ubezpieczonemu, który legitymuje się okresami ubezpieczenia społecznego rolników, za które opłacono składki, jeśli okresy te są krótsze niż 25 lat, a więc w sytuacji braku prawa do emerytury z systemu rolniczego. Uprawnienie tej grupy świadczeniobiorców do pobierania emerytur z systemu powszechnego i systemu rolniczego wiąże się zatem ze znacznie większymi wymogami stawianymi im na gruncie przepisów.

Pragnę również zauważyć, że kwestię zróżnicowania regulacji dotyczących osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. i po 31 grudnia 1948 r. podnoszono w orzecznictwie sądowym. Wyjaśniono, że nie można mówić o nierównym traktowaniu tych dwóch grup w zakresie przyznawania uprawnień emerytalnych. Uprawnieni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. nie mają bowiem możliwości uwzględniania przy ustalaniu prawa do emerytury rolniczej okresów ubezpieczenia innego niż w KRUS. Z takiej możliwości mogą skorzystać jedynie uprawnieni urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. Z kolei ubezpieczeni urodzeni później nie muszą wybierać jednego świadczenia, z którego skorzystają, co rekompensuje im niemożność sumowania okresów ubezpieczenia w systemie powszechnym i rolniczym. Sytuacja emerytów z tych dwóch grup nie jest tożsama, a co za tym idzie nie można stwierdzić naruszenia w tym przypadku zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Jednak w odczuciu osób posiadających „mieszane okresy zatrudnienia” urodzonych przed 1949 rokiem uprawnienie polegające na umożliwieniu pobierania emerytur z systemu powszechnego i rolniczego w tzw. zbiegu, stawia w korzystniejszej sytuacji osoby urodzone po 1949 roku.

Temat uregulowania prawa do świadczeń w zbiegu z systemu powszechnego i rolniczego od lat jest przedmiotem trwającej dyskusji. Mając to na uwadze Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, chcąc w sposób kompleksowy przeanalizować omawianą kwestię, zwrócił się we wrześniu 2024 r. m.in. do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także do Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W rzeczonym wystąpieniu, podobnie jak w piśmie kierowanym do Pana Marszałka, nakreślono tło problemu i rozwiązania prawne dotyczące tej materii. W związku z koniecznością przeprowadzenia analiz międzyresortowych, a także oceny możliwości wprowadzenia zmian ustalania wysokości tych świadczeń zwrócono się o przekazanie danych dotyczących liczby osób urodzonych przed 1949 r., które przy obowiązujących regułach zbiegu nie mogą pobierać świadczeń z obu systemów oraz o przekazanie szacunkowego wyliczenia kosztów wprowadzenia omawianych zmian.

Prezes ZUS przekazał że osób urodzonych przed 1949 r., które mają ustaloną, ale zawieszoną emeryturę w ZUS ze względu na pobieranie emerytury wypłacanej przez KRUS jest ok. 3 tys. Przyjmując, że każda z nich spełnia warunki pobierania świadczeń z obu systemów oraz ma ustaloną emeryturę z ZUS w wysokości emerytury minimalnej, roczny koszt omawianych zmian dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w roku 2025 wyniósłby 67,2 mln zł.

Prezes KRUS poinformował, że nie dysponuje danymi o liczbie osób urodzonych przed 1949 r., które mają ustalone prawo do świadczeń z obu systemów, dlatego opierając się na szacunkach uwzględniających strukturę wiekową tej grupy wyliczono, że 1728 osób spełnia warunki do emerytury z ZUS i KRUS, zaś 62 958 osób posiada okres ubezpieczenia w systemie powszechnym krótszy niż 20 lat, tj. spełnia warunki do emerytury w KRUS, ale nie w ZUS. Szacunkowy koszt proponowanych zmian wyniósłby w świetle tych wyliczeń około 163 mln zł. Prezes KRUS poinformował też, że liczba emerytur rolniczych zawieszonych osobom urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. wynosi 79 059, a koszt ich wypłaty to około 2 034 mln zł.

Informuję, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są analizy dotyczące możliwości uregulowania kwestii zbiegu świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych ze świadczeniami z systemu ubezpieczenia społecznego rolników dla osób urodzonych przed 1949 r. Trzeba przy tym pamiętać, że każda modyfikacja dotycząca systemu emerytalnego niesie ze sobą poważne konsekwencje finansowe i dotyczy wielu osób, w związku z czym wszelkie propozycje zmian we wskazanym obszarze winny być skrupulatnie analizowane. Kluczowe w tej kwestii pozostaje stanowisko Ministra Finansów i Gospodarki oraz ocena możliwości budżetu państwa w zakresie zwiększenia dotacji dla KRUS.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni
Podsekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/