



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.608.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 13360 Pani Posłanki Kariny Bosak wraz z grupą posłów, w sprawie podwyższania kwot świadczeń przysługujących cudzoziemcom do poziomu minimalnej emerytury w Polsce, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Kwestie związane z przyznaniem i wypłatą minimalnej polskiej emerytury oraz tzw. „dopłaty” do minimalnej polskiej emerytury regulują postanowienia przepisów polskiego prawa wewnętrznego, tj. art. 85 i 87 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.¹

Wymienione w treści interpelacji dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym nie zawierają uregulowań dotyczących dopłat do minimalnych polskich emerytur. Dlatego nie można zgodzić się z twierdzeniem, że „przepisy tych umów przewidują m.in. możliwość objęcia obywateli tych państw regulacją art. 87 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.” Umowy o zabezpieczeniu społecznym nie stanowią podstawy prawnej do podwyższania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) emerytur do kwoty polskiej emerytury minimalnej. Umowy w tym zakresie są jednak o tyle istotne, że:

- zgodnie z zasadą równego traktowania obywatele innych państw – stron umowy korzystający z postanowień zawartych przez Polskę dwustronnych umów o zabezpieczeniu społecznym muszą być traktowani tak jak obywatele Polski. Skoro polskie przepisy wewnętrzne przewidują wypłatę dopłaty do minimum, to obywatele innych państw – stron umowy nie mogą być pozbawieni tego prawa;
- ułatwiają, dzięki zasadzie sumowania okresów ubezpieczenia, spełnienie warunku posiadania stażu ubezpieczeniowego wymaganego do nabycia prawa do dopłaty.

Zgodnie z przepisami ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dopłata do minimalnej polskiej emerytury przysługuje cudzoziemcom, którzy:

- mieszkają w Polsce;
- nie udowodnili polskich okresów ubezpieczenia wystarczających do nabycia prawa do polskiej emerytury, ale udowodnili łącznie polskie i zagraniczne okresy ubezpieczenia (w wymiarze 20 lat dla kobiet, 25 dla mężczyzn);
- suma emerytury polskiej i zagranicznej, przeliczona na walutę polską, jest niższa od kwoty najniższej polskiej emerytury.

Dopłata do minimalnej emerytury nie przysługuje:

- gdy świadczeniobiorca zmieni państwo zamieszkania z Polski na inne;
- gdy suma emerytury polskiej i zagranicznej jest równa lub wyższa od kwoty najniższej polskiej emerytury;

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1631 z późn. zm.

- w przypadku dopłaty do emerytury z tzw. „nowego” systemu emerytalnego - gdy emeryt osiąga przychód z tytułu działalności, o której mowa w art. 104 ust. 1-4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego wysokość przekracza kwotę dopłaty.

ZUS ustalając, czy cudzoziemiec spełnia warunki do nabycia dopłaty do kwoty polskiej emerytury minimalnej stosuje przewidziane w przepisach prawa narzędzia weryfikacji. Przykładowo, na podstawie danych zapisanych na koncie ubezpieczonego, ZUS sprawdza osiąganie przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, w celu zweryfikowania dalszego prawa do pobierania dopłaty.

Weryfikacji przez ZUS podlega także czynnik zamieszkania. Wypłacane z polskiego systemu ubezpieczeń społecznych dopłaty do minimum przysługują pod warunkiem, że osoba uprawniona na stałe mieszka w Polsce. Dopłata do minimum nie jest wypłacana osobom, które wprawdzie spełniają warunek stażu ubezpieczeniowego, ale mieszkają poza terytorium Polski. Tym samym zamieszkiwanie w państwie innym niż Polska w trakcie ubiegania się o polską emeryturę, jak również przeniesienie miejsca zamieszkania z Polski do innego państwa już po nabyciu prawa do polskiej emerytury, skutkuje utratą prawa do otrzymywania „dopłaty” do minimalnej polskiej emerytury. Fakt zamieszkiwania przez cudzoziemca w Polsce jest sprawdzany przez ZUS zarówno na etapie składania wniosku o świadczenie, jak również w okresie jego wypłacania. Zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnego, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Aby cudzoziemiec mógł zamieszkiwać w Polsce, musi posiadać prawo legalnego pobytu w Polsce na podstawie dokumentu wydanego przez Urząd ds. Cudzoziemców. Dlatego też wnioskodawcy nie tylko składają oświadczenie o miejscu zamieszkania pod rygorem odpowiedzialności karnej, ale także, na żądanie instytucji ubezpieczeniowej, muszą przedłożyć dokument potwierdzający legalny pobyt w Polsce. Legalność pobytu potwierdzają takie dokumenty jak np.: karta stałego pobytu, karta pobytu rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Częstotliwość weryfikacji zamieszkania cudzoziemca zależy od rodzaju i ważności dokumentu potwierdzającego legalność pobytu w Polsce danej osoby.

Należy też wyjaśnić, że w przypadku każdej zawieranej przez Polskę umowy o zabezpieczeniu społecznym zawierane jest także porozumienie administracyjne w sprawie stosowania danej umowy. Znajdują się w nim uregulowania proceduralne/techniczne dotyczące realizacji postanowień danej umowy. Postanowienia umowy i porozumienia administracyjnego dają podstawy prawne do współpracy instytucji ubezpieczeniowych obu umawiających się państw, w tym także współpracy w aspekcie wymiany informacji niezbędnych do przyznania prawa do emerytury lub wyliczenia jej wysokości. Dlatego też przy weryfikacji zamieszkania cudzoziemca w Polsce, ZUS ma możliwość współpracy ze swoim odpowiednikiem w drugim państwie. Procedury stosowane przez obie instytucje przy obsłudze wniosków emerytalnych wymuszają weryfikację, w drodze współpracy administracyjnej, szeregu informacji dotyczących przyznawania i wypłaty świadczeń, w tym również danych adresowych świadczeniobiorców.

Ponadto, zgodnie z art. 80 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych², w celu ustalenia prawa do świadczeń oraz ich wysokości, sami ubezpieczeni zobowiązani są do informowania o wszelkich zmianach mających wpływ

² Dz.U. z 2025 r. poz. 350 z późn. zm.

na świadczenie oraz przedkładania na żądanie organu rentowego środków dowodowych. Na tej podstawie emeryt otrzymujący dopłatę do kwoty najniższej polskiej emerytury zobowiązany jest poinformować ZUS o zmianie miejsca swego zamieszkania (o opuszczeniu Polski). W sytuacji zatajenia takiej informacji osoba zainteresowana musi się liczyć z konsekwencjami prawnymi np.: wszczęciem przez ZUS postępowania o zwrot nienależnie pobranego świadczenia lub postępowania egzekucyjnego.

Warto nadmienić, że informowaniem o wyjeździe z Polski niejednokrotnie są zainteresowani sami świadczeniobiorcy, z uwagi na konieczność prawidłowej obsługi podatku dochodowego od wypłacanych emerytur.

Podwyższenia do minimalnej polskiej emerytury dokonuje się w taki sposób, aby suma emerytury polskiej i zagranicznej nie była niższa od kwoty polskiej emerytury minimalnej. Kwota podwyższenia zależy więc od wysokości przyznanej emerytury polskiej i wysokości emerytury zagranicznej. Tym samym każdy wzrost emerytury polskiej lub zagranicznej skutkuje rewizją kwoty podwyższenia (jej zmniejszeniem). Dlatego, z punktu widzenia ZUS, dla ustalenia dopłaty do minimum istotna jest informacja o wysokości emerytury wypłacanej przez zagraniczny organ emerytalny. Bez znaczenia jest, czy w danym państwie określono wysokość emerytury minimalnej oraz jej kwota. W związku z tym ani w ZUS, ani w Ministerstwie nie zbiera się informacji o wysokości minimalnych emerytur obowiązujących w państwach, z którymi Polska ma zawarte umowy o zabezpieczeniu społecznym, szczególnie że kwoty te są waloryzowane (często w różnych względem Polski okresach).

Mając powyższe na uwadze ZUS, w celu ustalenia dopłaty do minimum, jest zainteresowany uzyskaniem informacji na temat wysokości emerytury zagranicznej przyznanej i wypłacanej danej osobie. W takich przypadkach współpraca opiera się na wymianie informacji między instytucjami ubezpieczeniowymi (na wniosek instytucji polskiej, instytucja zagraniczna przekazuje stosowne informacje). ZUS ma zatem dostęp do informacji o zmianie wysokości zagranicznych emerytur, służącej pomniejszeniu kwoty dopłaty o wysokość tej zagranicznej emerytury. Pozyskiwanie tych informacji następuje bez pośrednictwa osoby zainteresowanej, co wyklucza ewentualne nadużycia.

W opinii Kierownictwa Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie można zgodzić się z twierdzeniem, że polskie przepisy o dopłacie do minimalnej emerytury „mogą być na różne sposoby nadużywane ze względu na znaczną różnicę pomiędzy względnie niską kwotą emerytury minimalnej w państwach pochodzenia cudzoziemców a kwotą emerytury minimalnej w Polsce, która może jawić się cudzoziemcom jako atrakcyjna”.

Twierdzenie można byłoby uznać za prawdziwe, gdyby dopłaty wypłacano także osobom mieszkającym poza granicami Polski. Taki transfer świadczeń istotnie mógłby być czynnikiem zachęcającym do nieuczciwego postępowania, gdyż biorąc pod uwagę wysokość emerytur i koszty życia w niektórych państwach otrzymywanie polskiej dopłaty do minimum (nie polskiej emerytury minimalnej) mogłoby dopuszczać – w sposób niezamierzony - osiągnięcie istotnej korzyści finansowej. W sytuacji, gdy uzyskanie dopłaty do minimum jest zależne od zamieszkania w Polsce, wskazane ryzyko jednak nie istnieje.

W kwestii weryfikacji przez ZUS, czy cudzoziemiec, który ubiega się o dopłatę do polskiej emerytury minimalnej rzeczywiście pracował na terytorium RP należy uwzględnić przepisy regulujące obowiązek zgłaszania pracowników do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Zgłoszenie wiąże się z określonymi obowiązkami po stronie płatnika składek,

z którym ubezpieczony (osoba podlegająca zgłoszeniu) pozostaje w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie ubezpieczeniami społecznymi.

Zadanie stwierdzania i ustalania obowiązku ubezpieczeń ZUS realizuje przeprowadzając postępowania administracyjne. W jego trakcie weryfikowana jest zasadność zgłoszenia danej osoby do ubezpieczeń albo wysokość podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia. W każdej sprawie zakład ocenia zebrany materiał dowodowy, a w sprawach spornych wydaje decyzję, od której stronom przysługuje odwołanie do sądu. W jej uzasadnieniu oddział ZUS wskazuje fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, a także przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Jeżeli w trakcie rozpatrywania wniosku o emeryturę zachodzi wątpliwość, czy dana osoba rzeczywiście pracowała w Polsce, ZUS może przeprowadzić postępowanie kontrolne płatnika składek dotyczące pozorności zatrudnienia osoby ubiegającej się o emeryturę. W sprawach, w których ustalono pozorność zatrudnienia będącego jedynym polskim okresem zatrudnienia wskazanym we wniosku o emeryturę ZUS odmawia przyznania prawa do emerytury i dopłaty do minimum.

Należy też wskazać, że zgodnie z art. 116 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do wniosku w sprawie przyznania świadczeń powinny być dołączone dowody uzasadniające prawo do świadczeń i ich wysokości, określone w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.³ W przypadku okresów ubezpieczenia przebytych w Polsce przed 1 stycznia 1999 r. ZUS żąda od osób wnioskujących o emeryturę oryginałów dokumentów potwierdzających przebycie takich okresów, np. zaświadczeń od pracodawców, świadectw pracy czy legitymacji ubezpieczeniowych z wpisami o zatrudnieniu. Natomiast w przypadku okresów ubezpieczenia przebytych w Polsce po 31 grudnia 1998 r., za które opłacono składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, ZUS posiada informacje o tych okresach na koncie ubezpieczonego, o którym mowa w art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Na koncie ewidencjonowane są składki i informacje dotyczące przebiegu ubezpieczeń społecznych danego ubezpieczonego oraz zatrudnienia pracownika.

ZUS nie gromadzi danych statystycznych dotyczących liczby cudzoziemców, którym odmówiono przyznania podwyższenia świadczenia do kwoty polskiej emerytury minimalnej pomimo złożenia przez nich wniosku, jak też danych na temat liczby postępowań o zwrot nienależnie pobranych świadczeń wszczętych wobec cudzoziemców, którym podwyższono świadczenia do kwoty polskiej emerytury minimalnej.

Przyczyną wszczęcia przez ZUS postępowań dotyczących nienależnie pobranych świadczeń z reguły jest opóźnienie w przekazaniu informacji o:

- zmianie miejsca zamieszkania z Polski na inne państwo;
- przyznaniu lub zmianie wysokości zagranicznego świadczenia wypłacanego przez państwo, z którym Polskę łączy umowa o zabezpieczeniu społecznym;
- osiąganym przychodzie (np. świadczeniobiorca podjął zatrudnienie), jeżeli jego wysokość wpływa na wysokość dopłaty do minimum.

W powyższych sprawach ZUS rozlicza nienależnie pobraną dopłatę poprzez potrącenia z bieżąco wypłacanej emerytury, a w przypadkach, gdy ze względu na zbyt niskie polskie

³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenie emerytalno-rentowe (Dz. U. z 2011 r. poz. 1412, z późn. zm.).

świadczenie nie jest to możliwe (ze względu na przepisy o wysokościach kwot wolnych od potrąceń) ZUS kieruje sprawę do dochodzenia w trybie egzekucyjnym (windykacji). Zakład nie gromadzi i nie posiada danych na temat kosztów egzekucyjnych i komorniczych wskazanych spraw. Przygotowanie odpowiednich informacji w tym zakresie wymagałoby zaangażowania przez ZUS ponadstandardowych sił i środków.

Informuję, że nie sposób określić liczby cudzoziemców, którzy do roku 2035 skorzystają z omawianej dopłaty oraz wyliczyć, jakie będzie to stanowiło obciążenie dla budżetu państwa. Do przeprowadzenia takich szacunków konieczna byłaby wiedza m.in. o liczbie osób, które po zakończeniu pracy w Polsce zdecydują się pozostać w kraju oraz liczbie tych, które podejmą decyzję o wyjeździe do innego państwa (takie decyzje podejmowane są przez każdą osobę na podstawie subiektywnej oceny jej sytuacji). W celu rzetelnego dokonania takich obliczeń należałoby też pozyskać informację o tym:

- jak w kolejnych latach będzie się kształtowała wysokość polskiej emerytury minimalnej;
- ilu spośród cudzoziemców objętych polskim systemem ubezpieczeń społecznych będzie posiadało na tyle krótkie okresy ubezpieczenia w Polsce lub opłacało na tyle niskie składki na ubezpieczenia społeczne w Polsce, że ich polska emerytura będzie niższa od kwoty tutejszej emerytury minimalnej - także po zsumowaniu emerytury polskiej z emeryturą zagraniczną;
- jakiego rzędu są różnice między kwotą polskiej emerytury minimalnej a sumą emerytury polskiej i zagranicznej, czyli jaka byłaby np. średnia wysokość dopłaty.

Sporządzenie szacunków w tym zakresie w oparciu o przyjęte założenia, a nie rzetelnie opracowane dane byłoby obarczone ryzykiem poważnego błędu.

Informuję, że renegocjacja łączących Polskę dwustronnych umów o zabezpieczeniu społecznym w związku z przepisami dotyczącymi dopłaty do minimum byłaby niezasadna, gdyż obowiązek podwyższenia polskiej emerytury do wysokości emerytury minimalnej wynika z przepisów prawa krajowego. Ewentualna zmiana przepisów w tym zakresie musiałaby uwzględniać zasadę równego traktowania, czyli dotyczyć wszystkich zainteresowanych, a więc także obywateli Polski.

Odnosząc się do pytań nr 2-8 przekazuję zestawienia danych statystycznych, jakie ZUS opracował w oparciu o posiadane informacje. Dane przedstawiono w dwóch załącznikach do niniejszego pisma. Pierwszy z nich zawiera cztery następujące tabele:

- Tabela nr 1: Podwyższenia świadczeń do kwoty emerytury minimalnej wypłacone przez Zakład osobom z obywatelstwem innym niż polskie pobierającym emerytury i renty realizowane z zastosowaniem postanowień umów dwustronnych o zabezpieczeniu społecznym oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) w latach 2020-2024 oraz w okresie I-X 2025 r.;
- Tabela nr 2: Roczna kwota przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za ubezpieczonych zgłoszonych do ubezpieczeń z obywatelstwem innym niż polskie według wybranych obywatelstw w latach 2022-2024;
- Tabela nr 3: Wydatki na FUS do pokrycia ze składek, a wpływy ze składek w latach 2015-2024,
- Tabela nr 4: Kwoty rocznego przypisu składek na ubezpieczenia społeczne za cudzoziemców oraz kwoty wydatków na świadczenia wypłacane z FUS cudzoziemcom w latach 2022-2024.

Drugi załącznik zawiera Tabelę: Informacja na temat średniej długości okresu składkowego (w miesiącach) dla obywateli danego kraju, którzy pobierali w grudniu 2024 r. emeryturę wypłacaną przez ZUS.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/