



Czesław Partacz

Politechnika Koszalińska

ORCID: 0000-0001-7252-5971

czeslaw.partacz@tu.koszalin.pl

Agresja Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie a bezpieczeństwo systemu emerytalnego w Polsce

Streszczenie

Artykuł analizuje wpływ wojny prowadzonej przez Rosję przeciwko Ukrainie na funkcjonowanie systemu emerytalnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów koordynacji zabezpieczenia społecznego wynikających z polsko-ukraińskiej umowy z 2012 r. Celem opracowania jest ocena, w jakim stopniu masowe przemieszczenia ludności, niepewność prawna i zakłócenia organizacyjne po stronie ukraińskiej wpływają na bezpieczeństwo instytucjonalne, ciągłość wypłat oraz procedury administracyjne w Polsce. Zgodnie z przyjętą hipotezą stabilność systemu emerytalnego zależy nie tylko od czynników demograficznych i ekonomicznych, lecz również od jakości współpracy transgranicznej oraz rzetelności dokumentacji wykorzystywanej w postępowaniach świadczeniowych.

W artykule omówiono praktyczne działanie procedur wynikających z umowy dwustronnej, w tym zasady ustalania świadczeń, transferu emerytur, podziału odpowiedzialności finansowej oraz wymiany informacji między instytucjami obu państw. Szczególną uwagę poświęcono problemom ujawnionym w czasie wojny: niepełności dokumentacji, ograniczonemu dostępowi do ukraińskich rejestrów, zwiększonej liczbie spraw oraz ryzyku fałszowania dokumentów w środowisku dotkniętym korupcją i działaniami hybrydowymi.

Wyniki analizy wskazują na konieczność wzmacniania procedur weryfikacyjnych, rozwoju bezpiecznych kanałów wymiany danych oraz monitorowania zagrożeń wynikających z konfliktu zbrojnego. Artykuł stanowi wkład w badania nad bezpieczeństwem społecznym, pokazując, że system emerytalny staje się jednym z kluczowych elementów odporności państwa w warunkach długotrwałego kryzysu.

Słowa kluczowe: system emerytalny, bezpieczeństwo społeczne, agresja Rosji, Polska, Ukraina.

Wprowadzenie

Rozpoczęta 24 lutego 2022 roku agresja Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie wywołała procesy, które w krótkim czasie zmieniły środowisko funkcjonowania wielu państw Europy, w tym Polski¹. Skala działań wojennych oraz ich bezpośrednie skutki dla ludności cywilnej doprowadziły do znacznego wzrostu liczby obywateli Ukrainy przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiana ta nastąpiła w sposób nagły² i tylko do końca grudnia 2022 r. ponad 1,5 mln uchodźców wojennych uzyskało w Polsce ochronę tymczasową³. Dynamika napływu obywateli Ukrainy wpłynęła na obszary, które dotychczas podlegały przewidywalnym trendom demograficznym i społecznym, w tym na gospodarkę, rynek pracy i strukturę zatrudnienia⁴ oraz system ubezpieczeń społecznych⁵.

System emerytalny w Polsce funkcjonuje w oparciu o zasadę zdefiniowanej składki⁶ i jest ściśle powiązany z sytuacją na rynku pracy, liczbą ubezpieczonych oraz stabilnością finansów publicznych⁷. Każde znaczące przesunięcie w strukturze osób objętych ubezpieczeniami społecznymi, w tym zmiany demograficzne, oddziałuje na równowagę pomiędzy bieżącymi wpływami a przyszłymi zobowiązaniami⁸. Po roku 2022 wzrosła również liczba obywateli Ukrainy podlegających ubezpieczeniom społecznym w Polsce⁹.

¹ D. Genini, *How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy*, „Yearbook of European Law” 2025, nr 44, s. 42.

² *Rośnie liczba ubezpieczonych Ukraińców*, <https://www.zus.pl/-/ro%C5%9Bnie-liczba-ubezpieczonych-ukrai%C5%84c%C3%B3w> [dostęp: 15.09.2025].

³ *Ukraine Emergency - UNHCR Poland Factsheet (01 January 2023)*, <https://reliefweb.int/report/poland/ukraine-emergency-unhcr-poland-factsheet-01-january-2023> [dostęp: 30.11.2025].

⁴ G. Mrugała, I. Tomczyk, A. Kilichowski, *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2022*, Warszawa 2023, s. 9.

⁵ Zob. więcej: *Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland – 2nd edition*, Geneva–Warsaw 2025.

⁶ System emerytalny, <https://www.gov.pl/web/rodzina/system-emerytalny> [dostęp: 15.05.2025].

⁷ *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, późn. zm.). *Bezpieczeństwo dzięki równoważeniu*, Warszawa 2013, s. 54-56.

⁸ M. Raszewski, T.H. Bednarczyk, *Demographic Aging of Polish Society and Its Effects from the Point of View of Pension Finance*, „International Journal of Synergy and Research” 2018, nr 7, s. 156.

⁹ *Coraz więcej cudzoziemców objętych ubezpieczeniem społecznym*, <https://www.zus.pl/-/co-raz-wi%C4%99cej-cudzoziemc%C3%B3w-obj%C4%99tych-ubezpieczeniem-spo%C5%82ecznym> [dostęp: 28.11.2025].

Istotnym elementem obecnej sytuacji jest obowiązywanie polsko-ukraińskiej umowy o zabezpieczeniu społecznym z 2012 r.¹⁰. Została ona jednak zawarta w innej rzeczywistości politycznej i gospodarczej, a jej skutki po rozpoczęciu działań wojennych nabrały nowego znaczenia. Konstrukcja umowy opiera się na zasadzie sumowania okresów ubezpieczenia, możliwości transferu świadczeń oraz równego traktowania osób objętych jej zakresem¹¹. Mechanizmy te, choć zgodne z praktyką międzynarodową¹², wymagają w obecnych warunkach ponownej oceny z punktu widzenia bezpieczeństwa systemu emerytalnego Polski. Zmieniły się również warunki funkcjonowania ukraińskiego systemu emerytalnego, którego funkcjonowanie jest bezpośrednio obciążone skutkami wojny¹³. Dotyczy to zarówno jego wypłacalności, jak i zdolności do zachowania ciągłości dokumentacji oraz potwierdzania okresów ubezpieczenia¹⁴. Ma to znaczenie dla działania systemu koordynacji, zwłaszcza w perspektywie świadczeń wypłacanych osobom, które w przyszłości mogą spełnić warunki nabycia uprawnień emerytalnych w Polsce lub Ukrainie.

W tych okolicznościach konieczne staje się przeanalizowanie wpływu agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie na bezpieczeństwo polskiego systemu emerytalnego. Obejmuje to zarówno krótkookresowe zmiany dotyczące liczby osób podlegających ubezpieczeniom społecznym, jak i długookresowe skutki demograficzne, prawne i finansowe. Wymaga to odwołania się do obowiązujących regulacji, danych instytucjonalnych oraz oceny, w jakim stopniu dotychczasowe instrumenty są adekwatne do nowego środowiska bezpieczeństwa i czy rozwiązania opracowane w czasie pokoju mogą spełniać swoją rolę w czasie wojny, kiedy sytuacja zarówno w Polsce, jak i w Ukrainie jest nieprzewidywalna.

¹⁰ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym, sporządzona w Kijowie dnia 18 maja 2012 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1373).

¹¹ B. Samoraj-Charitonow, *Citizens of Ukraine in the Polish social insurance system*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2020, nr 1, s. 7-8.

¹² Zob. więcej: M. Nawrocka-Sobczak, J. Orchel, A. Sikorska, J. Zdunek-Serafin, *European Union coordination of social security systems with respect to the social insurance of farmers*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2024, nr 1.

¹³ *Ukraine Social Protection: Current & Future Needs*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099945206202219727/pdf/P17758700c71e80640908c01ac5c3b162a8.pdf> [dostęp: 28.11.2025].

¹⁴ Zob. więcej: J.C. Høj, V. Klimchuk, *Safeguarding the sustainability of the Ukrainian pension system*, „OECD Economics Department Working Papers” 2024, nr 1805.

W związku z tym konieczne jest zbadanie, w jaki sposób obecna sytuacja wpływa na bezpieczeństwo systemu emerytalnego w Polsce, rozumianego jako zdolność instytucji zabezpieczenia społecznego do zachowania ciągłości działania i stabilności świadczeń w warunkach zakłóceń zewnętrznych. W niniejszym artykule przyjęto hipotezę, że skutki agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie oddziałują na ten obszar nie tylko poprzez zmiany demograficzne, lecz również na skutek zmiany środowiska bezpieczeństwa Polski i w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Przeprowadzone analizy zostały oparte na materiale normatywnym i instytucjonalnym, obejmującym obowiązujące regulacje dotyczące ubezpieczeń społecznych w Polsce oraz mechanizmy koordynacji zabezpieczenia społecznego między Polską a Ukrainą. Wykorzystano także dostępne dane statystyczne instytucji publicznych oraz opracowania dotyczące funkcjonowania systemów emerytalnych w warunkach, eufemistycznie rzecz ujmując, zakłóceń bezpieczeństwa.

Agresja Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie a zmiany w środowisku bezpieczeństwa społeczeństw Europy

Pierwszym i głównym, problemem, który należy podkreślić, jest to, że środowisko bezpieczeństwa Europy w istocie nie uległo zmianie po 24 lutego 2022 r. Zmieniła się przede wszystkim percepcja zagrożeń w wielu państwach Zachodu. Atak Rosji na Ukrainę ujawnił jedynie to, co dla części badaczy, ekspertów i realistów politycznych było od zawsze oczywiste: Rosja to państwo imperialistyczne¹⁵, które dąży do podporządkowywania sobie innych narodów wszelkimi możliwymi sposobami¹⁶. Stanowi to nieodłączny element rosyjskiej kultury strategicznej¹⁷. Dla Rosji, zarówno w ujęciu historycznym, jak i współczesnym, czymś oczywistym są działania, które w kulturze zachodnioeuropejskiej uznaje się za niedopuszczalne. Typowe dla tego państwa i jego kultury są: systemowe używanie przemo-

¹⁵ J. Mankoff, *Constructing Russia's Strategic Space: Empire, Identity, and Geopolitics*, <https://strategicspace.nbr.org/constructing-russias-strategic-space-empire-identity-and-geopolitics/> [dostęp: 28.04.2025].

¹⁶ W. Baluk, P. Mac, *The Strategic Culture of the Russian Federation during Vladimir Putin's Rule*, „Eastern Review” 2023, nr 2, s. 14-16.

¹⁷ Zob. więcej: A. Arbatov, *Russia: A Special Imperial Way?*, „Russia in Global Affairs” 2006, nr 8.

cy i tortur¹⁸, okrutne gwałty zarówno na kobietach, jak i mężczyznach¹⁹, manipulacja informacyjna, polityczne zabójstwa oraz instrumentalizacja prawa. W rosyjskim modelu sprawowania władzy życie ludzkie i prawa jednostki nie mają żadnej wartości i podlegają kalkulacjom państwowym, a aparat państwowy funkcjonuje w logice, w której brutalne środki stanowią standardowe narzędzia realizacji celów politycznych i militarnych.

To właśnie ta rozbieżność między zachodnioeuropejskimi normami bezpieczeństwa a rosyjską kulturą polityczną sprawiła, że dla wielu społeczeństw Europy Zachodniej agresja z 2022 r. była szokiem poznawczym, a nie zmianą obiektywnego środowiska bezpieczeństwa. Europa weszła nie w „nową erę”, lecz została zmuszona do uznania realiów, które istniały od dawna, a które były przez lata bagatelizowane lub z powodu poprawności politycznej wypierane z debaty publicznej. Tymczasem okazało się, że zagrożenia, o których się nie mówi, wcale nie znikają. A taka właśnie wydawała się postawa zachodnioeuropejskich tzw. elit. Jednak najbardziej niepokojące jest to, że wiara w istnienie globalnej wioski, w której wszyscy żyją w pokoju, jest wciąż żywa u części osób, od których zależy bezpieczeństwo społeczeństw i państw. Zjawisko to uwidacznia się chociażby przez ograniczanie pod różnymi pretekstami przekazu prawdziwego obrazu wojny razem ze wszystkimi jej okrucieństwami.

W tym kontekście agresja Rosji przeciwko Ukrainie obnażyła słabości zachodniego sposobu myślenia o bezpieczeństwie, które przez dekady było oparte na założeniu, że stabilność ładu międzynarodowego jest stanem naturalnym, a konflikty o charakterze konwencjonalnym należą do przeszłości²⁰. W efekcie w wielu państwach europejskich dominowało przekonanie, że współzależność gospodarcza i instytucjonalna sama w sobie stanowi gwarancję pokoju, a Rosja, mimo licznych sygnałów ostrzegawczych²¹, będzie funkcjonować według zasad, których sama nigdy nie akceptowała. Zignorowanie realiów rosyjskiej

¹⁸ *Civilian detainees subjected to troubling patterns of torture and ill-treatment since Russia's full-scale attack on Ukraine – UN report*, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/09/civilian-detainees-subjected-troubling-patterns-torture-and-ill-treatment> [dostęp: 28.04.2025].

¹⁹ F. Vincent, *The unspoken trauma of sexual crimes against Ukrainian men by the Russian army*, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/04/07/the-unspoken-trauma-of-ukrainian-men-the-russian-army-s-sexual-crimes-on_6739906_4.html [dostęp: 30.11.2025].

²⁰ M. Polianskii, *Better Shared Than Dead? Russia's Dissociation from the Post-Cold War European Security Order*, s. 46-52, <https://d-nb.info/1345991703/34> [dostęp: 30.11.2025].

²¹ C.F. Doran, *Imperatives of European Security at Russia's Critical Point on its Power Cycle*, „Stosunki Międzynarodowe” 2015, nr 2, s. 98-104.

kultury strategicznej doprowadziło do utrwalenia złudnego poczucia bezpieczeństwa, opartego bardziej na projekcji własnych wyobrażeń niż na ocenie rzeczywistego zachowania Rosji²². W rezultacie wiele rządów, instytucji europejskich i większość mieszkańców Europy nie dostrzegało, że zagrożenie miało charakter ciągły, a nie epizodyczny, zaś polityka Kremla nie była odchyleniem od normy, lecz jej konsekwentną realizacją.

Zachód, mimo obecnych i historycznych doświadczeń oraz wielokrotnie ujawnianych działań Kremla, pozostaje w dalszym ciągu podmiotem rosyjskich operacji wpływu, czego przejawem są narracje i postulaty polityczne pojawiające się w europejskiej debacie publicznej. W wielu przypadkach ich treść, kierunek oraz sposób formułowania wskazują, że mogą być one wynikiem długotrwałej infiltracji przestrzeni politycznej i społecznej przez rosyjskie służby oraz powiązane z nimi struktury. Badania nad rosyjską aktywnością w Europie potwierdzają, że Rosja buduje swoje wpływy w oparciu o pełen aparat państwowy, dyplomację, wywiad, środowiska biznesowe, organizacje społeczne, cerkiew prawosławną, media oraz rosyjską diasporę. Wykorzystuje przy tym procesy decyzyjne państw zachodnich²³. Należy jednocześnie podkreślić, że zjawisko to jest zauważalne nie w przypadku ugrupowań czy osób jawnie sprzeciwiających się pomocy udzielanej walczącej Ukrainie, ale w działaniach struktur i instytucji niektórych państw. Jako przykład można przytoczyć wyjątkową gorliwość niemieckich śledczych, którzy, mimo braku jednoznacznych dowodów, ścigają obywateli Ukrainy podejrzewanych o uszkodzenie Nord Stream²⁴.

Podsumowując, atak Rosji na Ukrainę obnażył słabość zachodnioeuropejskiej architektury bezpieczeństwa, polegającą na błędnym założeniu, że Rosja będzie funkcjonować według norm, których sama nigdy nie uznawała. Konsekwencją tego było nie tylko zignorowanie długotrwałych operacji wpływu, lecz także tolerowanie ich efektów w instytucjach publicznych i polityce państw. Należy jednocześnie podkreślić, że problem w podejściu

²² Zob. więcej: M. Doroshko, *Rosyjska kultura strategiczna: dlaczego przeszłość ma znaczenie*, „Przegląd Strategiczny” 2021, nr 14.

²³ K. Kaczmarek, *Rosyjska dezinformacja jako element budowania wpływów w Europie: analiza i perspektywy*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2024, nr 1, s. 116-119.

²⁴ Ściganie sprawców ataku na Nord Stream nie przeszkadza we wspieraniu Ukrainy. Niemiec komentatorzy domagają się wyjaśnień, <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/9873882,sciganie-sprawcow-ataku-na-nord-stream-nie-przeszkadza-we-wspieraniu-u.html> [dostęp: 28.11.2025].

Zachodu do Rosji nie polega na braku informacji, lecz na braku zdolności do ich prawidłowej interpretacji przy jednoczesnym nieprzyjmowaniu do wiadomości, że myślenie życzeniowe ma bezpośrednie, negatywne przełożenie na bezpieczeństwo społeczeństw europejskich, a trzymanie się fałszywych założeń strategicznych prowadzi do systemowych zaniedbań w obszarach, które w warunkach wojny stają się kluczowe.

System emerytalny Polski w kontekście współczesnych wyzwań bezpieczeństwa

Pierwszą kwestią, którą należy uwzględnić w analizie współczesnych wyzwań bezpieczeństwa, jest świadomość, że relacje pomiędzy sąsiadującymi narodami nigdy nie są statyczne. Historia uczy, że granice, sojusze i układy sił podlegają ciągłym przeobrażeniom, a imperia powstają i upadają niezależnie od bieżących deklaracji politycznych czy pozornej stabilności²⁵. Zrozumienie tych procesów wymaga szerokiej wiedzy kontekstowej oraz umiejętności oddzielania emocji i sporów historycznych od aktualnych potrzeb strategicznych²⁶. Również w relacjach polsko-ukraińskich istnieją kwestie, które dzielą, i które nie mogą zostać zapomniane²⁷. Jednak w obecnej sytuacji nadrzędna powinna być zdolność obu państw do wspólnego przeciwstawiania się egzystencjonalnym zagrożeniom ze strony Rosji.

Nie oznacza to bezrefleksyjnego działania ani rezygnacji z własnych interesów. Przeciwnie wymaga realistycznej oceny możliwości, odpowiedzialnego definiowania priorytetów oraz stałego uwzględniania tego, że bezpieczeństwo żadnego państwa nie jest dane raz na zawsze²⁸. Naród, który nie dba o własny potencjał i zdolności obronne, prędzej czy później traci przestrzeń do samodzielnego podejmowania decyzji i staje się wasalem innego. Dlatego konieczne jest postrzeganie bezpieczeństwa nie tylko przez pryzmat interesu

²⁵ Por. P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York 1987.

²⁶ S. Zilincik, *Emotional and Rational Decision-Making in Strategic Studies*, „Journal of Strategic Security” 2022, nr 1, s. 10-11.

²⁷ A. Kozyrka, *Stosunki polsko-ukraińskie w świetle opinii publicznej w Polsce i Ukrainie z perspektywy trzech lat pełnoskalowej wojny rosyjsko-ukraińskiej*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2025, nr 2, s. 28-31.

²⁸ Zob. więcej: H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1948; K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading 1979.

narodowego, ale w szerszym, regionalnym i globalnym kontekście. Należy przy tym zachować trzeźwy osąd własnych możliwości, których nie można ani przeceniać, ani nie niedoceniać²⁹.

W obecnych realiach geopolitycznych szczególnego znaczenia nabiera analiza tych obszarów funkcjonowania państwa, które w sposób bezpośredni kształtują odporność społeczną i instytucjonalną³⁰. Należy do nich system emerytalny w Polsce, który jest wrażliwy na wszelkie zmiany demograficzne³¹, migracyjne i prawne wynikające z trwającej wojny³². Agresja Rosji doprowadziła do gwałtownego przemieszczenia ludności, zmiany struktury zatrudnienia czy zmiany zakresu działania instytucji odpowiedzialnych za zabezpieczenie społeczne. Z tego względu kluczowe staje się zrozumienie, w jaki sposób napływ obywateli Ukrainy, obowiązujące umowy międzynarodowe oraz uwarunkowania po stronie ukraińskiego systemu emerytalnego oddziałują na bezpieczeństwo i stabilność polskich instytucji emerytalnych. Jednak wymaga to podejścia uwzględniającego zarówno bieżące potrzeby systemu, jak i długofalowe konsekwencje trwającego konfliktu³³.

Z perspektywy bezpieczeństwa w czasie wojny szczególnego znaczenia nabiera obecność obywateli Ukrainy pracujących w Polsce i objętych krajowym systemem ubezpieczeń społecznych. Zapewnienie im formalnie uregulowanego statusu, dostępu do świadczeń oraz przewidywalnych zasad nabywania uprawnień emerytalnych tworzy nie tylko instytucjonalne zaplecze ochronne, lecz także wzmacnia poczucie bezpieczeństwa ich bliskich, którzy walczą z rosyjskim agresorem. Ma to bezpośrednie znaczenie dla zdolności Ukrainy do prowadzenia długotrwałych działań obronnych, ponieważ osoby znajdujące się na linii frontu mogą bardziej angażować się w walkę z agresorem

²⁹ G. Rose, *Neoclassical realism and theories of foreign policy*, „World Politics” 1998, nr 1, s. 145-147.

³⁰ E. Libanova, *Resilience of the socio-economic system of Ukraine to the shocks caused by the war: specifics of formation and response*, „Demography and Social Economy” 2024, nr 4, s. 3-4.

³¹ A.J. Kolek, *Zmiany demograficzne a system emerytalny: czy jesteśmy przygotowani na przyszłość?*, „Rozprawy Społeczne” 2025, nr 1, s. 160-162.

³² A. Szybkie, *Ochrona emerytalna i rentowa uchodźców z Ukrainy na gruncie polsko-ukraińskiej umowy o zabezpieczeniu społecznym w sytuacji konfliktu zbrojnego w Ukrainie*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”, 2022, nr 4, s. 99-104.

³³ E. Łażniewska, T. Górecki, J. Kurowska-Pysz, K. Prytula, K. Plac, *Resilience of the Polish labour market in regions bordering Ukraine in the context of the inflow of war refugees from Ukraine*, „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician” 2024, nr 12, s. 12-13.

ze świadomością, że ich bliscy pozostający w Polsce znajdują się pod opieką instytucji publicznych, a ich podstawowe potrzeby socjalne są zabezpieczone³⁴. W konsekwencji system emerytalny w Polsce, poprzez włączenie w swoje ramy dużej grupy obywateli Ukrainy, staje się jednym z instrumentów wzmacniania szerszego wymiaru bezpieczeństwa w regionie.

Mechanizmy współpracy emerytalnej Polski i Ukrainy oraz wybrane problemy praktyczne

Jak wskazano we wprowadzeniu do niniejszego artykułu, ramy współpracy Polski i Ukrainy w zakresie zabezpieczenia społecznego zostały określone w umowie z 18 maja 2012 r., która obowiązuje od 1 stycznia 2014 r. Jej postanowienia są doprecyzowane w porozumieniu administracyjnym, regulującym techniczny sposób realizacji zobowiązań po obu stronach. Rozdział ten koncentruje się na praktycznym funkcjonowaniu tych rozwiązań w obszarze świadczeń emerytalno-rentowych oraz na problemach, które ujawniły się w warunkach trwającej wojny.

W systemie polskim za realizację umowy w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych odpowiada powszechny system ubezpieczeń społecznych administrowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz system rolniczy administrowany przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego³⁵. Po stronie polskiej wyznaczono również wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną, odpowiedzialną za obsługę spraw związanych z polsko-ukraińską umową emerytalno-rentową. Po stronie ukraińskiej odpowiednie zadania realizują organy właściwe do spraw ubezpieczeń społecznych, wskazane w samej umowie i w porozumieniu administracyjnym. Taka konstrukcja pozwala na skoordynowane prowadzenie spraw osób, które aktywność zawodową i okresy ubezpieczenia mają rozłożone między oba państwa³⁶. Z praktycznego punktu widzenia kluczowe znaczenie ma to, że osoba, która pracowała w Polsce i na Ukrainie, nie musi osobno wszczynać postępowania w każdym

³⁴ Ch. Melzer, *Ukrainian family confronts new reality of life as refugees*, <https://www.unhcr.org/news/stories/ukrainian-family-confronts-new-reality-life-refugees> [dostęp: 30.11.2025].

³⁵ *Zabezpieczenie społeczne w Polsce*, Warszawa 2024, s. 9-15.

³⁶ Porozumienie administracyjne w sprawie stosowania Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym, podpisane w Kijowie dnia 18 maja 2012 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1375).

z państw. Wniosek o emeryturę lub rentę może zostać złożony w instytucji państwa, w którym dana osoba aktualnie mieszka, a organ przyjmujący wniosek przekazuje go do instytucji drugiego państwa wraz z niezbędnymi informacjami o przebiegu ubezpieczenia³⁷. Każda ze stron prowadzi następnie własne postępowanie i wydaje odrębną decyzję, przy czym przy ustalaniu prawa do świadczenia uwzględnia się okresy ubezpieczenia przebytych w drugim państwie w zakresie określonym umową³⁸. Taki model działania ma znaczenie zarówno dla przejrzystości procedur, jak i dla bezpieczeństwa instytucjonalnego, ponieważ ogranicza ryzyko powstania „luk” w ochronie emerytalnej osób migrujących między Polską a Ukrainą.

Istotnym elementem współpracy jest także możliwość transferu świadczeń dla osób mieszkających poza państwem, które dane świadczenie przyznało³⁹. W praktyce oznacza to, że emerytura lub renta ustalona przez instytucję polską może być wypłacana osobie zamieszkałej na Ukrainie, a świadczenie przyznane przez stronę ukraińską – osobie mieszkającej w Polsce⁴⁰. Rozwiązanie to ma znaczenie nie tylko dla sytuacji jednostek, lecz także dla stabilności całego systemu, ponieważ pozwala na zachowanie ciągłości wypłat niezależnie od migracji ludności i zmiany miejsca zamieszkania. Jest to szczególnie ważne w warunkach, w których duża grupa osób ucieka przed wojną i przynoszoną przez Rosjan przemocą i śmiercią⁴¹,

³⁷ *Składanie wniosku o emeryturę lub rentę przez osobę, która pracowała w Polsce i na Ukrainie*, <https://www.zus.pl/swiadczenia/emerytury-i-renty-dla-osob-pracujacych/zamieszkalych-za-granica/zasady-przyznawania-emerytur-i-rent-dla-osob-pracujacych-w-panstwach-umownych/umowa-z-ukraina-o-zabezpieczeniu-spoecznym/skladanie-wniosku-o-emeryture-lub-rente> [dostęp: 1.12.2025]; *Realizacja Umowy z Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym w zakresie emerytur i rent ustalanych przez KRUS*, <https://www.gov.pl/web/krus/realizacja-umowy-z-ukraina-o-zabezpieczeniu-spoecznym-w-zakresie-emerytur-i-rent-ustalanych-przez-krus> [dostęp: 1.12.2025].

³⁸ *ZUS: Emerytury dla obywateli Ukrainy w oparciu o umowę Polska – Ukraina*, <https://www.prawo.pl/kadry/praca-w-polsce-i-na-ukrainie-jak-uzyskac-dwie-emerytury-lub-renty,517889.html> [dostęp: 1.12.2025].

³⁹ *Co to jest koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego*, <https://www.zus.pl/swiadczenia/zasilki-dla-osob-pracujacych/zamieszkalych-za-granica/koordynacja-1408/co-to-jest-koordynacja-systemow-zabezpieczenia-spoecznego> [dostęp: 1.12.2025].

⁴⁰ *Wypłata emerytury i renty z ZUS osobom, które mieszkają na Ukrainie*, <https://www.zus.pl/swiadczenia/emerytury-i-renty-dla-osob-pracujacych/zamieszkalych-za-granica/zasady-przyznawania-emerytur-i-rent-dla-osob-pracujacych-w-panstwach-umownych/umowa-z-ukraina-o-zabezpieczeniu-spoecznym/wypłata-emerytury-i-renty-z-zus> [dostęp: 1.12.2025].

⁴¹ A. Czarkowski, *Activities in the European Union for Ukraine*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2022, nr 4, s. 116-120.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa systemu emerytalnego ważne są również zasady podziału odpowiedzialności finansowej między Polskę i Ukrainę. Instytucje obu państw ustalają wysokość świadczeń samodzielnie, w oparciu o własne przepisy, biorąc pod uwagę okresy ubezpieczenia przebyte w każdym z państw⁴². Ogranicza to ryzyko przerzucania całości ciężarów na jedną stronę oraz sprzyja zachowaniu równowagi pomiędzy prawami ubezpieczonych a możliwościami finansowymi systemów emerytalnych⁴³. Jednocześnie wymaga sprawnej wymiany informacji, ponieważ prawidłowe ustalenie wysokości świadczenia jest uzależnione od wiarygodnych danych dotyczących przebiegu ubezpieczenia w obu jurysdykcjach. Jednak obecnie, w czasie wojny, która toczy się na terytorium Ukrainy, realizacja tych mechanizmów wiąże się z dodatkowymi wyzwaniem. Po stronie ukraińskiej pojawia się problem ograniczonego dostępu do części dokumentacji⁴⁴ oraz konieczność funkcjonowania instytucji ubezpieczeniowych w sytuacji zakłóceń infrastrukturalnych i organizacyjnych⁴⁵. Skutkiem wojny jest również to, że rośnie liczba spraw wymagających uzgodnień międzyinstytucjonalnych po stronie Polski, a postępowania prowadzone są często w oparciu o dokumenty i informacje, których kompletność i jakość są pośrednio uzależnione od aktualnych możliwości działania organów ukraińskich. Wymaga to od instytucji polskich nie tylko dobrej organizacji, ale również szczególnej dbałości o zachowanie zasady równego traktowania przy równoczesnej ochronie stabilności finansowej systemu.

W praktyce oznacza to, że procedury administracyjne stosowane w sprawach polsko-ukraińskich muszą zapewniać jednocześnie: ochronę praw jednostki, przejrzystość kryteriów oceny dokumentów, możliwość weryfikacji informacji oraz zdolność do podejmowania decyzji w warunkach nie-

⁴² *Pobieranie emerytury lub renty z Ukrainy a prawo i wysokość świadczeń z ZUS*, <https://www.zus.pl/swiadczenia/emerytura-i-renty-dla-osob-pracujacych/zamieszkalych-za-granica/zasady-przyznawania-emerytur-i-rent-dla-osob-pracujacych-w-panstwach-umownych/umowa-z-ukraina-o-zabezpieczeniu-spoecznym/swiadczenia-z-ukrainy-a-swadczenia-z-zus> [dostęp: 1.12.2025].

⁴³ *ZUS wyjaśnia, kiedy należy się minimalna emerytura obywatelom Ukrainy*, <https://powiat-nakielski.pl/artukul/213/13734/zus-wyjasnia-kiedy-nalezy-sie-minimalna-emerytura-obywatelom-ukrainy> [dostęp: 1.12.2025].

⁴⁴ D. Lubinets, *Social State*, <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/en/social-state> [dostęp: 1.12.2025].

⁴⁵ *Ukraine Social Protection: Current and Future Needs (English)*, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099945206202219727> [dostęp: 1.12.2025].

pewności co do dalszego rozwoju sytuacji w Ukrainie⁴⁶. Utrzymanie takiej równowagi ma bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa systemu emerytalnego, rozumianego jako zdolność do ciągłego i przewidywalnego wypłacania świadczeń w sytuacji zakłóceń zewnętrznych. Jednocześnie wzmacnia zaufanie do instytucji publicznych, co w warunkach wojny staje się jednym z istotnych elementów odporności społecznej.

Przedstawione powyżej mechanizmy współpracy emerytalnej Polski i Ukrainy wskazują na to, że dwustronny system koordynacji opiera się na jasnym podziale obowiązków, wzajemnym uznawaniu okresów ubezpieczenia oraz możliwości przekazywania świadczeń ponad granicami. W warunkach wojny nabiera to szczególnego znaczenia, ponieważ stabilność instytucjonalna i zdolność do prowadzenia postępowań w oparciu o wiarygodne informacje stają się kluczowe dla utrzymania ciągłości ochrony socjalnej osób przemieszczających się między państwami. Zdolność obu systemów do funkcjonowania mimo presji migracyjnej, trudności organizacyjnych i zakłóceń po stronie ukraińskiej świadczy o ich odporności, a jednocześnie wskazuje na konieczność stałego wzmacniania współpracy między instytucjami. Sprawność tej współpracy ma bezpośredni wpływ nie tylko na sytuację jednostek, lecz także na stabilność finansową systemu emerytalnego i poziom zaufania społecznego, które w czasie wojny stają się szczególnie istotnymi komponentami bezpieczeństwa państwa.

Podsumowanie

W niniejszym artykule zrealizowano cel badawczy określony we wprowadzeniu, polegający na analizie wpływu wojny prowadzonej przez Rosję przeciwko Ukrainie na funkcjonowanie systemu emerytalnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem polsko-ukraińskich mechanizmów koordynacji zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie potwierdzono zasadność hipotezy, zgodnie z którą bezpieczeństwo systemu emerytalnego zależy nie tylko od stabilności demograficznej i finansowej, lecz również od jakości współpracy instytucjonalnej, rzetelności wymiany informacji oraz zdolności państwa do

⁴⁶ G. Uścińska, *Polish public institutions activity for refugees from Ukraine, with a special focus on the tasks carried out by ZUS*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2022, nr 4, s. 58-59.

przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z sytuacji wojennej i masowych przemieszczeń ludności. Przeprowadzona analiza pokazała, że obowiązujące rozwiązania prawne i administracyjne tworzą solidne podstawy do ochrony uprawnień osób, które pracowały w Polsce i na Ukrainie, a także do zachowania równowagi finansowej pomiędzy systemami obu państw. Jednocześnie wojna unaoczniała znaczące wyzwania związane z niepełnością dokumentacji, ograniczoną dostępnością ukraińskich zasobów instytucjonalnych, rosnącą liczbą spraw wymagających uzgodnień oraz koniecznością prowadzenia postępowań w warunkach wysokiej niepewności. Ujawniło to, że stabilność emerytalna w sytuacji kryzysowej zależy zarówno od jakości prawa, jak i od operacyjnej sprawności instytucji odpowiedzialnych za jego stosowanie.

W podsumowaniu należy również podkreślić wątek, który jedynie pośrednio wynika z oficjalnych danych, lecz który ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Ukraina od lat zmagą się z systemową korupcją oraz słabością części struktur administracyjnych, co rodzi ryzyko fałszowania dokumentów dotyczących przebiegu zatrudnienia czy okresów ubezpieczenia. Oficjalne źródła, na których opiera się artykuł, obejmują głównie regulacje prawne, raporty instytucjonalne i komunikaty organów bezpieczeństwa społecznego, a te z natury nie opisują tego problemu. Nie zmienia to jednak faktu, że każda sytuacja, w której organy polskie opierają się na dokumentach wydanych w warunkach wojennych lub w państwie dotkniętym korupcją, wymaga szczególnej ostrożności i wielopoziomowej weryfikacji.

Dodatkowym zagrożeniem, które należy brać pod uwagę, jest możliwość wykorzystania ścieżki migracyjnej i systemu świadczeń społecznych przez osoby działające na rzecz Rosji. Nie chodzi o formułowanie bezpodstawnych oskarżeń wobec konkretnych grup, lecz o realistyczne założenie, że rosyjskie służby prowadzące działania niekinetyczne na wielu kierunkach mogą próbować wzmocnić wiarygodność swoich współpracowników poprzez posługiwanie się sfałszowanymi dokumentami dotyczącymi zatrudnienia i ubezpieczenia. Wynika z tego obowiązek minimalizowania tego obszaru ryzyka, szczególnie w sytuacji, gdy system emerytalno-rentowy staje się jednym z elementów szerszej architektury bezpieczeństwa społecznego.

Z powyższych ustaleń wynikają konkretne rekomendacje. Po pierwsze, konieczne jest dalsze wzmacnianie procedur weryfikacyjnych, obejmujących dokumenty przedstawiane przez osoby ubiegające się o świadczenia na podstawie umowy polsko-ukraińskiej, przy jednoczesnym zachowaniu zasady równego

traktowania i ochrony praw jednostki. Po drugie, warto rozwijać narzędzia elektronicznej wymiany danych z Ukrainą, zmniejszające ryzyko manipulacji i zwiększające przejrzystość obiegu informacji. Po trzecie, władze polskie powinny kontynuować monitorowanie zagrożeń hybrydowych, w tym prób wykorzystania systemu świadczeń do celów sprzecznych z bezpieczeństwem państwa. Po czwarte, kluczowe jest systemowe wzmacnianie odporności instytucji publicznych, zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i kadrowym, aby mogły one funkcjonować stabilnie i przewidywalnie również w warunkach intensyfikacji pochodzących z zewnątrz zagrożeń hybrydowych.

Podsumowując, współpraca emerytalna Polski i Ukrainy jest mechanizmem nie tylko prawnym, lecz także strategicznym. Jej prawidłowe funkcjonowanie wpływa na życie jednostek, stabilność finansową państwa i bezpieczeństwo społeczne w najszerszym wymiarze. W warunkach trwającego konfliktu i rosnących zagrożeń wymaga to szczególnej uwagi, precyzji proceduralnej oraz świadomości, że każdy dokument i każda decyzja administracyjna mogą mieć znaczenie wykraczające poza zakres polityki społecznej. Jednocześnie wskazane jest odejście od poprawności politycznej i nazywanie rzeczy po imieniu. Przemilczanie problemów takich jak korupcja powoduje zafałszowanie obrazu rzeczywistości i wpływać negatywnie na decyzje związane z bezpieczeństwem. Należy również skończyć z nazywaniem ludobójstwa, którego dopuszcza się Rosja na ludności Ukrainy „wojną Putina”. Przecież Putin osobiście nie gwałci, nie torturuje i nie morduje. Tych wszystkich czynów dopuszczają się jego żołnierze, głównie Rosjanie.

Bibliografia

- Arbatov A., *Russia: A Special Imperial Way?*, „Russia in Global Affairs” 2006, nr 8.
 Baluk W., Mac P., *The Strategic Culture of the Russian Federation during Vladimir Putin's Rule*, „Eastern Review” 2023, nr 2.
 Czarkowski A., *Activities in the European Union for Ukraine*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”, 2022, nr 4.
 Doran C.F., *Imperatives of European Security at Russia's Critical Point on its Power Cycle*, „Stosunki Międzynarodowe” 2015, nr 2.
 Doroshko M., *Rosyjska kultura strategiczna: dlaczego przeszłość ma znaczenie*, „Przegląd Strategiczny” 2021, nr 14.
 Genini D., *How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy*, „Yearbook of European Law” 2025, nr 44.

- Høj J.C., Klimchuk V., *Safeguarding the sustainability of the Ukrainian pension system*, „OECD Economics Department Working Papers” 2024, nr 1805.
- Kaczmarek K., *Rosyjska dezinformacja jako element budowania wpływów w Europie: analiza i perspektywy*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2024, nr 1.
- Kennedy P., *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York 1987.
- Kolek A.J., *Zmiany demograficzne a system emerytalny: czy jesteśmy przygotowani na przyszłość?*, „Rozprawy Społeczne” 2025 nr 1.
- Kozyrska A., *Stosunki polsko-ukraińskie w świetle opinii publicznej w Polsce i Ukrainie z perspektywy trzech lat pełnoskalowej wojny rosyjsko-ukraińskiej*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2025, nr 2.
- Łażniewska E., Górecki T., Kurowska-Pysz J., Prytula K., Plac K., *Resilience of the Polish labour market in regions bordering Ukraine in the context of the inflow of war refugees from Ukraine*, „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician” 2024, nr 12.
- Libanova E., *Resilience of the socio-economic system of Ukraine to the shocks caused by the war: specifics of formation and response*, „Demography and Social Economy” 2024, nr 4.
- Morgenthau H.J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1948.
- Mrugała G., Tomczyk I., Kilichowski A., *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych 2022*, Warszawa 2023.
- Nawrocka-Sobczak M., Orchel J., Sikorska A., Zdunek-Serafin J., *European Union coordination of social security systems with respect to the social insurance of farmers*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia” 2024, nr 1.
- Raszewski M., Bednarczyk T.H., *Demographic Aging of Polish Society and Its Effects from the Point of View of Pension Finance*, „International Journal of Synergy and Research” 2018, nr 7.
- Rose G., *Neoclassical realism and theories of foreign policy*, „World Politics” 1998, nr 1.
- Samoraj-Charitonow B., *Citizens of Ukraine in the Polish social insurance system*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2020, nr 1.
- Szybkie A., *Ochrona emerytalna i rentowa uchodźców z Ukrainy na gruncie polsko-ukraińskiej umowy o zabezpieczeniu społecznym w sytuacji konfliktu zbrojnego w Ukrainie*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2022, nr 4.
- Uścińska G., *Polish public institutions activity for refugees from Ukraine, with a special focus on the tasks carried out by ZUS*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2022, nr 4.
- Waltz K.N., *Theory of International Politics*, Reading 1979.
- Zilincik S., *Emotional and Rational Decision-Making in Strategic Studies*, „Journal of Strategic Security” 2022, nr 1.

* * *

Russian Federation's Aggression Against Ukraine and the Security of Poland's Pension System

Abstract

The article examines the impact of Russia's war against Ukraine on the functioning of Poland's pension system, with particular emphasis on the mechanisms of social security coordination arising from the 2012 Polish-Ukrainian agreement. The aim of the study is to assess the extent to which mass population movements, legal uncertainty and organisational disruptions on the Ukrainian side affect institutional security, the continuity of benefit payments and administrative procedures in Poland. In line with the adopted hypothesis, the stability of the pension system depends not only on demographic and economic factors, but also on the quality of cross-border cooperation and the reliability of documentation used in benefit proceedings.

The article discusses the practical operation of procedures derived from the bilateral agreement, including the rules for determining benefits, the transfer of pensions, the division of financial responsibilities and the exchange of information between institutions of both countries. Particular attention is paid to the problems that have emerged during the war: incomplete documentation, limited access to Ukrainian registers, an increased number of cases and the risk of document falsification in an environment affected by corruption and hybrid activities.

The findings indicate the need to strengthen verification procedures, develop secure channels for data exchange and continuously monitor risks arising from the armed conflict. The article contributes to the study of social security and resilience by demonstrating that the pension system has become one of the key components of state preparedness and institutional stability under conditions of prolonged crisis.

Keywords: pension system, social security, Russian aggression, Poland, Ukraine.