



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.312.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 10626 Pani Posłanki Iwony Marii Kozłowskiej, w sprawie waloryzacji rent i emerytur, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych jest jednym z głównych zadań realizowanych w ramach polityki społecznej państwa. Stanowi ona element konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, które oznacza konieczność istnienia mechanizmu utrzymywania wszystkich świadczeń na poziomie ich realnej wartości. W kwestii wyboru mechanizmu waloryzacji świadczeń i konkretyzacji sposobu jej przeprowadzenia ustawodawca dysponuje swobodą organizacyjną, którą ogranicza konieczność zagwarantowania wszystkim emerytom i rencistom realnej wartości wypłacanych świadczeń.

Waloryzacja jest odpowiedzią na spadek siły nabywczej pieniądza, spowodowany głównie przez inflację. Ma na celu urealnienie wartości wypłacanych świadczeń w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, dostosowując w sposób ciągły wartość wypłacanych świadczeń do zmian cen. Jednocześnie, w sytuacji trwałego wzrostu gospodarczego uzasadnione jest zwiększanie wskaźnika waloryzacji o część realnego wzrostu wynagrodzeń.

Zakres ochrony realnej wartości świadczeń określają zasady waloryzacji, które powinny odpowiadać oczekiwaniom emerytów i rencistów z jednej strony, z drugiej zaś uwzględniać finansowe możliwości Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżetu państwa będącego gwarantem jego wypłacalności.

Mechanizm obowiązującej waloryzacji świadczeń, określony w ustawie dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ oparty jest na średniorocznym wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym (inflacja), zwiększonym o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Ta metoda ustalania wskaźnika waloryzacji powoduje, że świadczenia nie tylko nie tracą swej siły nabywczej w relacji do kosztów utrzymania w poprzednim roku kalendarzowym, ale wzrastają powyżej wskaźnika inflacji, wpływając na udział populacji osób już nieaktywnych zawodowo we wzroście gospodarczym.

Z kolei mechanizm waloryzacji kwotowej, jakkolwiek oznaczałby równą podwyżkę w ramach waloryzacji dla wszystkich osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe, w krótkim czasie doprowadziłby do spłaszczenia wysokości świadczeń, a więc do sytuacji, w której długość okresu opłacania składki na ubezpieczenie emerytalne, a także jej wysokość, miałyby symboliczny związek z wysokością emerytury, co stałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń i składek. Wysokość emerytury jest bowiem ściśle związana z indywidualnym przebiegiem ubezpieczenia

¹ (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, z późn. zm.)

konkretnej osoby - z wysokością składek odprowadzanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) przez danego pracownika w całym okresie jego aktywności zawodowej oraz z długością okresu ich opłacania. Im bardziej ubezpieczony partycypował w tworzeniu dochodów FUS, w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać w postaci emerytury lub renty.

Mając na uwadze, że celem waloryzacji świadczeń jest zachowanie ich realnej wartości, podnoszenie wysokości świadczeń o tę samą kwotę spowodowałoby, że w przypadku waloryzacji kwotowej cel ten zostałby zrealizowany jedynie dla świadczeń do wysokości ustalonej podstawy dla waloryzacji kwotowej. W przypadku pozostałych świadczeń następowaloby coraz większe odchylenie od tego celu, przy czym dla świadczeń wyższych niż ustalona podstawa waloryzacji odchylenie byłoby ujemne, a dla świadczeń niższych dodatnie.

Kwotowa waloryzacja świadczeń nie zapewnia zatem zachowania realnej wartości wszystkich świadczeń, co pozostaje w sprzeczności z celem samej waloryzacji, nie zachowuje też różnic w wysokości świadczeń wynikających z uprzedniego partycypowania ubezpieczonego w dochodach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W kontekście finansów publicznych nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że skutki nawet jednorazowo wprowadzonej waloryzacji kwotowej oznaczają ich trwanie, pośrednio również w kolejnych latach.

Kwotową waloryzację świadczeń przeprowadzono w 2012 r. Miała ona zminimalizować negatywne skutki trudnej sytuacji gospodarczej i pozwolić najuboższym osobom na przejście przez 2012 r. stosunkowo bezpiecznie. Zastosowanie waloryzacji kwotowej poddane zostało ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r. (Sygn. akt K 9/12) orzekł o zgodności wprowadzającej ją w 2012 r. ustawy z Konstytucją RP, zastrzegając jednocześnie, że za taką można ją uznać biorąc pod uwagę jej incydentalność oraz fakt, iż jej wprowadzenie było elementem szerszego programu równoważenia finansów publicznych i solidaryzmu społecznego. Kwestię epizodyczności i incydentalności tego typu rozwiązania Trybunał Konstytucyjny podkreślił kilkakrotnie. Należy dodać, że w samym Trybunale zdania co do zgodności waloryzacji kwotowej z ustawą zasadniczą były podzielone. Zdanie odrębne, tak do samego wyroku, jak i do jego uzasadnienia zgłosiło sześciu sędziów TK. Z tego względu wprowadzenie waloryzacji kwotowej poprzez zmianę przepisów ustawowych, jak to miało miejsce w 2012 r., mogłoby prowadzić do zaistnienia ryzyka zakwestionowania tych przepisów, jako rozwiązania sprzecznego z Konstytucją RP.

W kolejnych latach, ważąc interesy świadczeniobiorców oraz budżetu państwa, ustawodawca podjął decyzję o zastosowaniu waloryzacji kwotowej w połączeniu z procentową (tzw. waloryzacja procentowo - kwotowa). Sposób ten zapewniał co najmniej realny wzrost wszystkich świadczeń, gwarantując dodatkowo wyższe podwyżki waloryzacyjne w odniesieniu do niższych świadczeń, w tym do najniższej emerytury gwarantowanej przez państwo. Takie rozwiązanie zastosowano dotychczas w 2015 r., 2017 r., 2019 r., 2020 r. i 2023 r.

Informuję, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie prowadziło prac analitycznych, ani projektowych mających na celu wprowadzenie na stałe kwotowej waloryzacji emerytur i rent. Z tego też względu nie były liczone potencjalne skutki finansowe zastosowania tego mechanizmu podwyższania świadczeń. Wyjaśnić przy tym trzeba, że w 2012 r., kwota waloryzacji (ustalona na poziomie 71 zł) została wyznaczona poprzez

podzielenie zaplanowanych w ustawie budżetowej na przeprowadzenie procentowej waloryzacji środków, przez liczbę świadczeniobiorców. Spowodowało to, że koszt waloryzacji kwotowej mieścił się w granicach kosztu waloryzacji procentowej.

Nadmieniam przy tym, że mechanizm waloryzacji, który jest rodzajem umowy społecznej, powinien być stabilny. Sprzyja to budowie zaufania społecznego do systemu ubezpieczeniowego gwarantowanego przez państwo.

Jednocześnie chciałbym zapewnić, że kwestia waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych traktowana jest bardzo poważnie przez Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Rząd. Świadczy o tym choćby fakt, że 10 września 2024 r. na posiedzeniu Rady Ministrów, podczas którego omówiony został projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (tzw. dodatkowa waloryzacja świadczeń), podjęto temat zapobiegania zjawisku niskich waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w przyszłości. Wypracowana w tej sprawie informacja rozpatrywana była przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, na którym 26 marca 2025 r. ustalono, że preferowanym sposobem zapobiegania zjawisku niskich waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych jest możliwe zwiększenie elementu płacowego wskaźnika waloryzacji, tj. przyjęcie rozwiązania polegającego na ewentualnym zwiększeniu realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia we wskaźniku waloryzacji ponad ustawowe 20%. Może to nastąpić bądź w ramach negocjacji w Radzie Dialogu Społecznego (przeprowadzanych w czerwcu) lub w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (ewentualnie jego zmiany) i nie wymaga przeprowadzania zmian ustawowych. Rozwiązanie to pozwala na szybkie i uniwersalne, a także incydentalne dostosowywanie wskaźnika waloryzacji (w zakresie udziału realnego wzrostu wynagrodzeń) do występujących w danym czasie warunków społeczno-gospodarczych.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/