



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.350.2025.

Warszawa,/elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 10935 Pana Posła Jarosława Sachajki i Pani Posłanki Anny Gembickiej, „w sprawie dramatycznie niskiego poziomu emerytur w Polsce oraz ich niewystarczającej waloryzacji w 2025 r. i prognozowanej w 2026 r.”, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

W zreformowanym systemie emerytalnym wysokość emerytury uzależniona jest od liczby lat pracy oraz wysokości wynagrodzenia osiąganego w trakcie aktywności zawodowej, co podkreśla indywidualny charakter tego świadczenia. W im większym wymiarze ubezpieczony brał udział w tworzeniu dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (im więcej składek wpłacił do systemu), w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać pobierając emeryturę lub rentę. Długość okresu pracy, wysokość wynagrodzenia otrzymywanego w czasie aktywności zawodowej, czy wybór formy zatrudnienia (umowa o dzieło, umowa zlecenia czy umowa o pracę) mają wpływ na wysokość emerytury. Co do zasady wysokość świadczenia zależy od przebiegu życia zawodowego osoby ubezpieczonej, jak również decyzji o momencie przejścia na emeryturę. Osoby, które pracowały krótko lub osiągały niskie przychody z pracy nabywają prawo do emerytury w kwocie proporcjonalnej do wymiaru swojej aktywności ekonomicznej. Konsekwencją tej zależności może być niska wysokość świadczenia emerytalnego. Nowy system emerytalny pozwala na zachowanie adekwatności świadczeń w stosunku do odprowadzanych składek, co było podstawowym założeniem reformy z 1999 r. Zasada wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń i składek, jako zasadnicze założenie zreformowanego systemu emerytalnego, określa w sposób ogólny ustawowe reguły ustalania wysokości świadczeń i podlega konstytucyjnej ochronie.

Należy przy tym podkreślić, że system ubezpieczeń społecznych gwarantuje wypłatę najniższej emerytury. Prawo do tego świadczenia uzyskuje się pod warunkiem posiadania co najmniej 20 i 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych odpowiednio w przypadku kobiet i mężczyzn. Długość stażu pracy ma znaczenie, jeżeli okazałoby się, że wyliczona kwota należnego świadczenia jest niższa od obowiązującej kwoty najniższej emerytury. W takim przypadku świadczenie jest podwyższane do tej wysokości. Gdy emeryt nie posiada wymaganego stażu, jego emerytura nie podwyższa się do wysokości najniższej emerytury.

Prawo do emerytury i renty obejmuje prawo do waloryzacji świadczeń, która stanowi element konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to konieczność istnienia mechanizmu utrzymywania wszystkich świadczeń na poziomie ich realnej wartości.

Z ekonomicznego punktu widzenia, 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. Jednocześnie, w sytuacji trwałego wzrostu gospodarczego, uzasadnione jest zwiększanie wskaźnika waloryzacji o część realnego wzrostu wynagrodzeń. Mechanizm ten zabezpiecza

realną wartość wypłacanych świadczeń. Należy podkreślić, że zapewnienie siły nabywczej świadczeń jest wyłącznym celem waloryzacji.

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

Zasady obowiązującej waloryzacji świadczeń określono w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹. Zgodnie z tym aktem wysokość wskaźnika waloryzacji uzależniona jest przede wszystkim od średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym (od inflacji), a także od co najmniej 20-procentowego udziału realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Jako średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych przyjmowany jest wyższy ze wskaźników inflacji - ogółem lub dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów (w praktyce najczęściej przyjmowany w ramach waloryzacji jest drugi z nich).

Waloryzacja rekompensuje inflację dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów. Warto podkreślić, że metoda ustalania wskaźnika waloryzacji powoduje, że w wyniku jej przeprowadzenia świadczenia nie tylko nie tracą siły nabywczej w relacji do kosztów utrzymania w gospodarstwach emeryckich, ale wzrastają powyżej wskaźnika inflacji (poprzez udział realnego wzrostu wynagrodzeń), korzystnie wpływając na udział populacji osób już nieaktywnych zawodowo we wzroście gospodarczym.

W ramach przeprowadzanych waloryzacji rząd może dokonywać dodatkowych ingerencji w funkcjonujące rozwiązania, mając na uwadze kształtowanie się poziomu najniższych świadczeń emerytalno-rentowych. Skutkowało to w latach ubiegłych przeprowadzaniem m.in. waloryzacji kwotowo-procentowej.

Trzeba podkreślić, że utrzymująca się w poprzednich latach na wysokim poziomie inflacja i związany z nią wzrost wydatków stanowił największe zagrożenie dla portfeli seniorów. Wzrost cen powodował pogarszającą się sytuację gospodarstw emeryckich, które w największym stopniu odczuwały zjawisko galopującej inflacji, w tym w szczególności w odniesieniu do podstawowych wydatków i produktów takich jak np. artykuły spożywcze czy leki. W 2022 r. wskaźnik inflacji dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów wyniósł 114,8% przy wskaźniku inflacji ogółem na poziomie 114,4%. Z kolei w roku 2023 wskaźniki te wyniosły odpowiednio: 111,9% i 111,4%. Wysoka inflacja przełożyła się na wskaźniki waloryzacji świadczeń, które wyniosły: w 2023 r. - 114,8%, i w 2024 r. - 112,12%.

Od 2024 r. sytuacja zmieniła się diametralnie. Sukcesywne dążenie rządu do ustabilizowania sytuacji gospodarczej kraju wpłynęło na obniżenie tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Przełożyło się to automatycznie na niższą waloryzację emerytur i rent w trakcie roku, z uwagi na niższą utratę wartości świadczeń emerytalno-rentowych. W 2025 r. wskaźnik waloryzacji wyniósł 105,5%. Prognoza wskaźnika na 2026 r. wynosi 104,9%. Rzeczywisty wskaźnik waloryzacji świadczeń w 2026 r. znany będzie w lutym przyszłego roku, po ogłoszeniu danych makroekonomicznych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

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

Przechodząc do kwestii tzw. dodatkowej waloryzacji należy wskazać, że projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw², którego celem jest złagodzenie skutków inflacji i zapewnienie stabilności finansowej emerytom i rencistom w warunkach wysokiego wzrostu cen poprzez wprowadzenie dodatkowej waloryzacji świadczeń w roku, w którym inflacja w pierwszym półroczu w stosunku do drugiego półrocza poprzedniego roku przekroczy 5%, został omówiony na posiedzeniu Rady Ministrów 10 września 2024 r. Projekt spełnił oczekiwania członków rządu. Jednocześnie Rada Ministrów wskazała, że powróci do jego procedowania, jeżeli pojawi się ryzyko przekroczenia 5% inflacji.

Zgodnie z informacją Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w pierwszym półroczu 2025 r. w stosunku do drugiego półrocza 2024 r. wyniósł 102%³ (wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów zwykle jest o 0,3 wyższy od wskaźnika ogółem). Stąd w 2025 r. nie przewiduje się powrotu do procedowania ww. projektu celem wprowadzenia dodatkowej waloryzacji świadczeń. W kolejnych latach przewidywana jest dalsza stabilizacja gospodarcza. Niemniej obietnica dodatkowej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych pozostaje aktualna. Mechanizm dodatkowej waloryzacji jest opracowany, a dalsze procedowanie projektu ustawy może zostać podjęte w każdym momencie, jeżeli zajdzie taka konieczność.

Sprawa waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych traktowana jest bardzo poważnie przez Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Rząd. Świadczy o tym fakt, że na wspomnianym posiedzeniu Rady Ministrów 10 września 2024 r. podjęto temat zapobiegania zjawisku niskich waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w przyszłości. Wypracowaną w tej sprawie informację rozpatrywał Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, na którym 26 marca 2025 r. ustalono, że preferowanym sposobem zapobiegania zjawisku niskich waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych jest 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 w ramach negocjacji w Radzie Dialogu Społecznego (przeprowadzanych w czerwcu) lub w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (ewentualnie jego zmiany) i nie wymaga 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.

Zgodnie z wynikami badania budżetów gospodarstw domowych GUS, w 2024 r. przeciętne miesięczne wydatki na osobę w gospodarstwach emeryckich (czyli takich, w których jedynym lub przeważającym źródłem dochodów jest emerytura) wyniosły 1969,43 zł, z czego:

- 28,6% stanowiły wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe;
- 21,9% to wydatki na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii (same nośniki energii to 14%);
- 8,2% to wydatki na zdrowie (4,9% to farmaceutyki);
- 7,2% to wydatki na transport.

Pozostałe grupy wydatków stanowiły mniej niż 5% wydatków ogółem.

² nr UA6 w wykazie prac programowych i legislacyjnych Rady Ministrów

³ [Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Ceny. Handel / Wskaźniki cen / Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych \(pot. inflacja\) / Półroczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1989 r.](#)

Główny Urząd Statystyczny nie kalkuluje „wskaźnika inflacji dla osób w wieku 60 lat i więcej”, natomiast szacuje inflację w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów, która służy do wyliczenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent. W 2024 r. średnioroczna stopa inflacji w tych gospodarstwach wyniosła 3,6% (prognoza na 2025 r. to 4,2%).

W kwestii prognozowanych różnic w sile nabywczej minimalnej i przeciętnej emerytury w Polsce, w porównaniu z Czechami, Słowacją i Niemcami na koniec 2025 r., należy wskazać, że Eurostat nie publikuje zestawień dotyczących siły nabywczej minimalnych świadczeń emerytalnych. Dostępne są natomiast dane na temat liczby osób pobierających emeryturę (old age pension) w poszczególnych krajach raportujących oraz informacje o rocznych wydatkach na emerytury w PPS (purchasing power standards – parytet uwzględniający koszty życia w poszczególnych krajach), co zapewnia porównywalność w czasie oraz między krajami. Z tych dwóch wielkości można oszacować wysokość przeciętnej miesięcznej emerytury w PPS. I tak, w 2022 r. średnia wysokość świadczenia emerytalnego w Polsce była o 29% niższa niż w Niemczech, natomiast o 15,3% wyższa niż w Czechach oraz niemal dwukrotnie wyższa (o 95,6%) niż na Słowacji. Eurostat nie udostępnia prognoz wydatków emerytalnych ani prognoz osób pobierających emeryturę dla lat kolejnych. W kontekście tych danych oraz pytania o zmniejszenie dystansu emerytalnego między Polską, a krajami Europy Środkowej i Zachodniej, należy wskazać, że najniższa emerytura w Polsce jest wyższa od analogicznych świadczeń nie tylko w Czechach i na Słowacji, ale także na Węgrzech czy na Łotwie⁴. W ramach cyklicznej sprawozdawczości państw członkowskich UE opracowywane jest sprawozdanie na temat adekwatności emerytur przygotowane we współpracy z Komisją Europejską oraz Komitetem Ochrony Socjalnej. Przedmiotowe sprawozdanie pt. Pension Adequacy Report 2024 dostępne jest pod adresem: [Pension adequacy report - Current and future income adequacy in old age in the EU - European Commission](#).

Odnośnie do sytuacji osób pobierających najniższe świadczenia informuję, że w I kwartale 2025 r. wysokość minimum socjalnego dla 1-osobowego gospodarstwa emeryckiego wyniosła 1869,94 zł. Minimum socjalne to poziom zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych, który uważa się za minimalny, ale wystarczający, aby uniknąć ubóstwa i zapewnić godziwe warunki życia. Obejmuje on koszty utrzymania, takie jak żywność, mieszkanie, odzież, a także wydatki na kulturę i rekreację. Uwzględniając stałe elementy dochodów emerytów, tj. ustawowo zagwarantowane dodatkowe roczne świadczenia pieniężne wypłacane seniorom w ciągu roku, najniższa emerytura w I kwartale 2025 r. przekroczyła minimum socjalne.

Niemniej jednak ocenianie sytuacji materialnej rodzin wyłącznie przez pryzmat wysokości najniższej emerytury jest dość dużym uproszczeniem. Najniższe świadczenia mogą bowiem stanowić uzupełniające względem dochodów uzyskiwanych z pracy lub drugiego świadczenia emerytalno-rentowego źródło przychodów rodziny.

Nie oznacza to, że poziom najniższych emerytur należy uznać za satysfakcjonujący. Bez wątplenia należy dążyć do stanu, w którym najniższe emerytury gwarantować będą spożycie dóbr i korzystanie z usług na poziomie uznanym za odpowiadający aktualnemu poziomowi rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie trzeba jednak pamiętać,

⁴ Na podstawie Pension Adequacy Report 2024 oraz informacji na stronie czeskiej instytucji zabezpieczenia społecznego (CSSA) podstawowa wysokość wymiaru emerytury w Czechach wynosi 4 660 CZK miesięcznie (tj. ok 930 PLN), minimalna emerytura wypłacana na Słowacji 389,9€ (1664,87 zł), na Węgrzech - 71€ (303,17 zł), na Łotwie - 149,5€ (ok. 638 zł).

że najniższa emerytura jest świadczeniem ubezpieczeniowym, którego wysokość jest miarą udziału ubezpieczonego w dochodach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W kontekście udzielanych wyjaśnień należy też podkreślić, że emerytura jest prawem, a nie obowiązkiem. Ustawowy wiek emerytalny umożliwia nabycie prawa do emerytury, ale nie obliguje osoby uprawnionej do korzystania z niego. Oznacza to, że ubezpieczony może podjąć decyzję o momencie przejścia na emeryturę. Z tego powodu zadaniem państwa jest zapewnienie stabilnej sytuacji gospodarczej kraju, która umożliwi pracę wszystkim osobom, które chcą i mogą na rynku pracy funkcjonować.

Podkreślam przy tym, że zapewnienie odpowiedniego dochodu osobom w starszym wieku jest priorytetem działań podejmowanych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Rząd reaguje adekwatnie do sytuacji społeczno-gospodarczej, wdrażając działania nakierowane na poprawę sytuacji finansowej najuboższych świadczeniobiorców, o czym świadczy m.in. wprowadzenie tzw. „renty wdowiej”. Zapewnienie stabilności rozwiązań gwarantujących bezpieczeństwo seniorom należy do głównych celów Rządu.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Aleksandra Gajewska

Sekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/