



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.377.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 11259 Pana Posła Jarosława Sachajki, w sprawie systemowego niedowartościowania emerytur minimalnych w Polsce, zagrożeń dla przyszłości pokoleń pracujących oraz potrzeby wprowadzenia rozwiązań pronatalistycznych związanych z systemem podatkowo-emerytalnym, po konsultacji z Ministrem Finansów i Gospodarki, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Zmiany w strukturze demograficznej spowodowane starzeniem się społeczeństwa, zachodzą zarówno w Polsce, jak i w innych państwach Unii Europejskiej. Sytuacja ludnościowa i trend demograficzny pozostają wyzwaniem od wielu lat.

Wyjaśniam, że ustawa PIT¹ nie stanowi głównego instrumentu polityki prorodzinnej. Uzupełnia ona inne rozwiązania dedykowane rodzinom, takie jak: świadczenie „Rodzina 800+”, program „Dobry Start” i ustawa „Aktywny Rodzic”.

Zawarte w ustawie PIT rozwiązania koncentrują się na wsparciu rodzin z dziećmi poprzez:

- podatkową ulgę na dzieci, która umożliwia, przy spełnieniu konkretnych warunków, odliczenie od podatku określonej w ustawie kwoty na każde wychowywane dziecko;
- dodatkowy zwrot dla rodzin o niższych dochodach, które (ze względu na odpowiednio niski podatek) nie pozwalają im na skorzystanie w całości z ww. ulgi na dzieci;
- ulgę dla rodzin 4+, z której mogą korzystać podatnicy wychowujący co najmniej 4 dzieci;
- zwolnienie z podatku dochodowego świadczeń uzyskiwanych w ramach takich instrumentów wsparcia jak „Rodzina 800+”, „Dobry start”, „Aktywny rodzic”;
- możliwość łącznego opodatkowania małżonków i preferencyjny sposób opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci.

Dzięki wskazanym preferencjom podatkowym, jak i innym przewidzianym w ustawie PIT (np. uldze rehabilitacyjnej czy termomodernizacyjnej), stawki podatku w skali podatkowej (12% i 32%) różnią się od tzw. stawek efektywnych, które pokazują, ile podatku faktycznie płacimy. Stawki efektywne są znacznie niższe. Z danych statystycznych z rozliczenia podatku PIT za 2023 r. wynika, że dla osób z dochodami do 120 tys. zł stawka efektywna wynosi 4,54%, a w przypadku osób z dochodami powyżej 120 tys. zł sięga ona 15,97%.

Ustawa PIT zawiera preferencje, które pozwalają rodzinom na znaczne obniżenie, a nieraz i całkowite zwolnienie z podatku należnego. Z danych statystycznych wynika, że podatnicy chętnie korzystają z opisanych instrumentów.

Odnośnie do kwestii wprowadzenia kwoty wolnej od podatku dla każdego członka rodziny informuję, na podstawie wyjaśnień Ministerstwa Finansów, że tego rodzaju propozycje (tzw. iloraz podatkowy) były przedmiotem prac analitycznych prowadzonych w Ministerstwie

¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, z późn. zm.), dalej: „ustawa PIT”

Finansów. Analizy te dotyczyły zarówno małżonków, jak i osób samotnie wychowujących dzieci. Wynika z nich, że wprowadzenie ilorazu podatkowego w warunkach 2026 r. wiązałoby się ze zmniejszeniem dochodów z PIT o ok. 18,5 mld zł². Co więcej aż 57,8% korzyści trafiłoby do rodziców z grupy 10% najlepiej zarabiających podatników, podczas gdy tylko około 4,5% do rodziców z dolnej połowy rozkładu dochodów. Oznacza to, że średnia korzyść 10% najlepiej zarabiających podatników byłaby prawie dwunastokrotnie wyższa, niż korzyść podatników osiągających dochody mniejsze lub równe medianie dochodów na skali podatkowej. Trudno uzasadnić takie rozwiązanie z perspektywy sprawiedliwości podatkowej. Trzeba przy tym podkreślić, że Polska należy do krajów OECD o jednych z najwyższych preferencji podatkowych dla takich rodzin. Oznacza to, że ich obciążenie podatkowe jest znacząco niższe niż tzw. singli. W 2024 r. klin podatkowy modelowego singla był o 22,8 punktu procentowego wyższy niż modelowej rodziny z dwójką dzieci i jednym pracującym rodzicem. Był to drugi najwyższy poziom preferencji wśród krajów OECD³

Przechodząc do pytań dotyczących wysokości najniższej emerytury i trudnej sytuacji osób pobierających najniższe świadczenia informuję, że 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. Im bardziej ubezpieczony brał udział w tworzeniu dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, 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 forma zatrudnienia – wszystkie te czynniki mają wpływ na wysokość emerytury. Wysokość świadczenia jest zatem wynikiem przebiegu ścieżki zawodowej ubezpieczonego. Osoby, które pracowały krótko lub osiągały niskie przychody z pracy nabywają prawo do emerytury w kwocie proporcjonalnej do wymiaru swojej aktywności ekonomicznej, czego konsekwencją może być niska wysokość emerytury.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że system ubezpieczeń społecznych gwarantuje wypłatę najniższej emerytury. Prawo do tego świadczenia uzyskuje się pod warunkiem posiadania co najmniej 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych w przypadku kobiet oraz 25 lat tych okresów w przypadku mężczyzn. Długość stażu pracy jest ważna gdyby okazało się, że wyliczona kwota świadczenia jest niższa od obowiązującej kwoty najniższej emerytury – w takim przypadku świadczenie podnoszone jest do tej wysokości.

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. Obejmuje koszty utrzymania związane z zapewnieniem sobie żywności, mieszkania i odzieży, a także wydatki na kulturę i rekreację. Uwzględniając stałe elementy dochodu emerytów (ustawowo zagwarantowane dodatkowe roczne świadczenia pieniężne) najniższa emerytura w I kwartale 2025 r. przekroczyła minimum socjalne.

Należy zaznaczyć, że emerytury i renty, w tym najniższe świadczenia, podlegają corocznej waloryzacji, której celem jest urealnienie ich wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów

² Obliczenia za pomocą modelu mikrosymulacyjnego Ministerstwa Finansów i indywidualnych danych PIT/ZUS z 2023 roku. Dane zwaloryzowano na 2026 rok przy zastosowaniu wytycznych Ministra Finansów dotyczących użycia wskaźników makroekonomicznych:

³ OECD (2025), Taxing Wages 2025: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b3a95829-en>, s. 30

i usług konsumpcyjnych. W sytuacji trwałego wzrostu gospodarczego uzasadnione jest zwiększanie wskaźnika waloryzacji o część realnego wzrostu wynagrodzeń. 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 będącego gwarantem jego wypłacalności. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, z późn. zm.) waloryzacja przeprowadzana jest corocznie od 1 marca przy zastosowaniu procentowego wskaźnika waloryzacji, który odpowiada średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, zwiększonemu o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Oznacza to, że świadczenia nie tylko nie tracą siły nabywczej w relacji do kosztów utrzymania, ale rosną powyżej wskaźnika inflacji (poprzez udział realnego wzrostu wynagrodzeń), wpływając na uczestnictwo populacji osób już nieaktywnych zawodowo we wzroście gospodarczym.

Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych jest kwestią istotną społecznie i ważną zarówno dla Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak i Rządu. Świadczy o tym m.in. fakt podjęcia na posiedzeniu Rady Ministrów 10 września 2024 r. tematu zapobiegania niskim 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 realizacji tego celu jest ustalenie na odpowiednim poziomie, w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej, elementu płacowego wskaźnika waloryzacji. Mechanizm ten nie wymaga zmian ustawowych i pozwala na szybkie dostosowywanie wskaźnika waloryzacji (w zakresie udziału realnego wzrostu wynagrodzeń) do występujących w danym momencie warunków społeczno-gospodarczych.

W kontekście postulatu wprowadzenia nowych dodatków do emerytur wskazać należy, że w zreformowanym systemie emerytalnym źródłem finansowania świadczeń emerytalno-rentowych jest fundusz tworzony ze składek ubezpieczonych i płatników składek. Z systemu usunięto większość elementów nieubezpieczeniowych i socjalnych, tak aby powiązać wysokość przyszłego świadczenia z sumą składek odprowadzanych od przychodów ubezpieczonego w całym okresie jego aktywności zawodowej. Obecnie na gruncie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacane są jedynie dwa rodzaje dodatków – dodatek pielęgnacyjny oraz dodatek dla sierot zupełnych. Obydwa są świadczeniami o charakterze ubezpieczeniowym, związanymi z ryzykiem ubezpieczeniowym w postaci niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji oraz utraty żywiciela. Wypłata tych dodatków ma miejsce w sytuacji spełnienia się wskazanych ryzyk oraz wiąże się z obowiązkiem opłacania składki ubezpieczeniowej. Funkcjonujące dodatki do świadczeń emerytalno-rentowych są zatem powiązane z innymi świadczeniami, odrębnym ryzykiem i odrębnymi warunkami nabycia prawa do świadczenia.

Informuję, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie są obecnie prowadzone prace nad wprowadzeniem do systemu nowych dodatków, co nie oznacza, że nie zostaną one podjęte w przyszłości. Niemniej trzeba mieć świadomość, że takie działania w systemie ubezpieczeń społecznych mają szczególny i wyjątkowy charakter.

Odnosnie do pytania o emeryturę obywatelską należy zwrócić uwagę, że Polsce prawo do emerytury jako świadczenia chroniącego ryzyko dożycia wieku emerytalnego jest realizowane techniką ubezpieczeniową, która zakłada powiązania prawa i wysokości

emerytury z wysokością i ilością odprowadzonych składek na ubezpieczenie emerytalne. Oznacza to, że w tak skonstruowanym systemie emerytalnym nabycie prawa do świadczenia chroniącego ryzyko dożycia wieku emerytalnego bez związku z podleganiem ubezpieczeniu emerytalnemu i odprowadzaniem na nie składek albo ustalenie w taki sposób wysokości świadczenia może być jedynie ścisłym wyjątkiem (np. jak ma to miejsce w przypadku świadczeń specjalnych przyznawanych przez Prezesa Rady Ministrów lub – w pewnym zakresie – w przypadku świadczeń w drodze wyjątku przyznawanych przez Prezesa ZUS), nie zaś regułą.

Trzeba podkreślić, że już teraz, w sposób niełamący zasad i zobowiązań będących częścią dzisiejszego systemu emerytalnego, w ramach prowadzonej polityki społecznej podejmowane są inicjatywy mające na celu pomoc wrażliwym grupom społecznym, w tym osobom uprawnionym do pobierania świadczeń w niskiej wysokości. Do działań takich należy np. wypłata dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów.

Odnosząc się do pytania o prognozy wypłacalności systemu emerytalnego przy obecnym poziomie dzietności informuję, że instytucją opracowującą prognozy z tego obszaru jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. ZUS jest zobowiązany do sporządzania co trzy lata długoterminowej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego oraz corocznie – średnioterminowej prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W obydwu prognozach zakład uwzględnia przewidywany współczynnik dzietności. Opracowania te dostępne są na stronie internetowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁴.

Jednocześnie wyjaśniam, że w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych nie występuje emerytura częściowa. W systemie tym funkcjonuje natomiast emerytura częściowa, która jest wypłacana przez ZUS. Należy przy tym podkreślić, że jest to świadczenie o charakterze wygasającym⁵. Oznacza to, że kolejne emerytury częściowe nie są już przyznawane, a jedynie wypłacane osobom, które wcześniej nabyły do nich uprawnienia.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

⁴ <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/prognozy>

⁵ od 1 października 2017 r. emerytura ta została zniesiona