

Iwona Kowalska

30.11.2025 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

### **Petycja**

o wprowadzenie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z uwzględnieniem inflacji dla seniora (emeryta/rencisty).

Szanowny Panie Rzeczniku,

W oparciu o ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014 poz. 1195) zwracam się z prośbą o podjęcie działań mających na celu ochronę praw osób starszych uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych **poprzez wprowadzenie mechanizmu waloryzacji uwzględniającego specyficzne wydatki seniorów, tzw. inflację seniora (CPI-S).**

#### **Uzasadnienie prawne:**

1. **Art. 208 Konstytucji RP** wskazuje, że Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, w tym praw socjalnych i ekonomicznych.
2. Zgodnie z **art. 32 Konstytucji RP**, wszyscy obywatele mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Brak wskaźnika odzwierciedlającego rzeczywiste koszty życia osób starszych może prowadzić do faktycznej nierówności w dostępie do świadczeń i wsparcia.
3. **Art. 68 ust. 1 Konstytucji RP** stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Seniorzy, będąc grupą szczególnie obciążoną kosztami związanymi ze zdrowiem, wymagają dokładnego monitorowania warunków ekonomicznych wpływających na ich dobrostan.
4. **Art. 69 Konstytucji RP** zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia osobom w podeszłym wieku szczególnej pomocy. W mojej ocenie uwzględnienie indywidualnego wskaźnika kosztów życia jest niezbędnym elementem takiej pomocy.
5. Wreszcie, **art. 80 Konstytucji RP** przyznaje mi prawo do wystąpienia do RPO o pomoc w ochronie praw, które – w kontekście niewystarczającego mierzenia kosztów życia seniorów – mogą być naruszone.

**Consumer Price Index for Seniors** czyli koszyk dóbr i usług typowych dla emerytów. Dlaczego to działa?

Bo seniorzy:

- nie płacą za najem mieszkania (większość ma swoje),

ale

- płacą dużo więcej za: leki, opiekę zdrowotną, energię, żywność, transport publiczny.

Ich koszyk ma inną strukturę niż ludzi czynnych zawodowo, więc ich inflacja jest inna.

**USA, Kanada, Niemcy, Austria – mają wskaźniki inflacji dla seniorskich gospodarstw, więc należy te dobre rozwiązania wprowadzić w Polsce. Dlaczego? Bo kiedy zmienia się tzw. koszyk inflacyjny to on jest inny dla różnych grup osób i całkowicie inny dla seniorów (emerytów i rencistów), przez co tracą oni na obliczonym CPI.**

Polska mogłaby to nowe rozwiązanie wprowadzić **bez łamania metodologii Eurostatu**, bo byłby to dodatkowy, nie podstawowy wskaźnik.

- ☞ Emerytury mogłyby rosnać według CPI-S, a nie CPI ogólnego.
- ☞ I problem „oszukiwania inflacją” by zniknął, dla tej grupy.

**Obecnie waloryzacja emerytur opiera się na wskaźniku przeciętnej inflacji, który nie odzwierciedla w pełni struktury wydatków osób starszych, w tym znaczących kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania, zdrowiem i żywnością.**

W związku z powyższym wnoszę o:

1. Podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu wprowadzenie mechanizmu waloryzacji mieszanej, w którym uwzględnia się:
  - inflację ogólną (CPI),
  - inflację seniora (CPI-S),
  - składnik wzrostu dochodów w gospodarce.
2. Wprowadzenie mechanizmu publikacji wskaźników CPI-S oraz przejrzystego raportowania wysokości waloryzacji.
3. Monitorowanie i kontrolę stosowania mechanizmu waloryzacji w celu zapewnienia realnej ochrony siły nabywczej emerytów i rencistów.

**Uważam, że takie działania są niezbędne dla zapewnienia sprawiedliwości społecznej i ochrony konstytucyjnego prawa seniorów do świadczeń o wartości realnej odpowiadającej ich kosztom życia.**

**Waloryzacja emerytur na podstawie kilku indeksów jednocześnie to waloryzacja =  $\max(\text{CPI}, \text{CPI-S}, \text{wzrost płac} \times 20\%)$**

Czyli:

- jeśli rośnie CPI → jest waloryzacja z CPI
- jeśli rośnie inflacja seniorska → jest waloryzacja z CPI-S
- jeśli rośnie gospodarka i płace → korzysta się na tym również

Tak robią:

- Czechy
- Hiszpania
- Portugalia

Ten system mocniej chroni najsłabszych i nie zależy tylko od jednego indeksu

## Dlaczego obecny system jest niesprawiedliwy?

Bo senior:

- nie kupuje smartfonów, które tanieją,
- nie korzysta z elektroniki tak często,
- nie kupuje sprzętów RTV,
- nie korzysta z wielu usług obniżających CPI,
- ale płaci więcej za: leki, energię, żywność – które rosną szybciej niż średnia.

Czyli:

- ↪ **CPI jest dobre dla młodych i pracujących**
- ↪ **CPI jest złe dla emerytów**

I dlatego waloryzacja liczona tylko z CPI **zaniża im realne świadczenia.**

## Podsumowanie

Częste zmiany koszyka i jego konstrukcji zaniżają inflację, którą realnie odczuwają emeryci w stopniu większym niż ludzie czynni zawodowo. Ale można temu zapobiegać. Oto **bardzo konkretne rozwiązania**, które usuwałyby ten problem:

- ✓ **oddzielny wskaźnik inflacji dla seniorów (CPI-S)**
- ✓ **waloryzacja oparta na wyższym z kilku indeksów**
- ✓ **koszyk minimum egzystencji jako podstawa waloryzacji**
- ✓ **zamrożenie wag koszyka na okresy wieloletnie**
- ✓ **zmiana ustawy o waloryzacji, a nie zaskarżanie GUS.**

Poniżej propozycja reformy waloryzacji emerytur + model „inflacji seniora”, oparty o dane GUS. To oczywiście model ekspercki / policy-proposal, nie oficjalna propozycja rządu, ale może być punktem wyjścia do argumentacji zmian.

### 1. Założenia i cele reformy

1. **Cel główny:** zapewnienie, aby waloryzacja emerytur lepiej odzwierciedlała rzeczywisty wzrost kosztów życia dla emerytów – a nie była oparta wyłącznie na przeciętnym koszyku konsumpcyjnym wszystkich gospodarstw domowych.
2. **Cel pośredni:** zwiększenie przejrzystości waloryzacji i zaufania społecznego do sposobu, w jaki inflacja wpływa na świadczenia.
3. **Założenie metodologiczne:** wykorzystanie istniejących danych GUS (badanie budżetów gospodarstw domowych, struktura COICOP) + możliwe uzupełnienie o dodatkowe badania (ankiety, analiza wydatków seniorów).
4. **Zachowanie spójności z międzynarodowymi standardami:** propozycja nie wyklucza tego, co robi GUS, ale wprowadza dodatkowy wskaźnik pomocniczy.

### 2. Model „Inflacji seniora” (CPI-S)

#### 2.1 Definicja koszyka seniora

- Bierzemy strukturę wydatków gospodarstw domowych **emerytów i rencistów** według badania budżetów GUS.
- Wagi poszczególnych kategorii zgodnie z danymi GUS dla gospodarstw emerytów/rencistów. W oficjalnych danych GUS w wagach COICOP dla emerytów w 2021 r.:

Kategoria COICOP	Waga (CPI)	ogółem Waga emeryci/renciści	–
Żywność i napoje bezalkoholowe	27,77%	<b>32,51%</b>	<a href="#">Gov.pl</a>
Użytkowanie mieszkania / nośniki energii	19,14%	<b>24,16%</b>	<a href="#">Gov.pl</a>
Zdrowie	5,39%	<b>9,28%</b>	<a href="#">Gov.pl</a>
Transport	8,88%	<b>6,00%</b>	<a href="#">Gov.pl</a>
Restauracje i hotele	4,56%	<b>1,47%</b>	<a href="#">Gov.pl</a>
Inne towary i usługi	5,51%	<b>5,28%</b>	<a href="#">Gov.pl</a>
...	...	...	

- Uzupełnienie o kategorie: jeżeli badanie budżetów domowych nie wystarcza, można dodać ankietę dedykowaną seniorom, aby uchwycić specyficzne wydatki (np. leki, usługi zdrowotne).

## 2.2 Obliczanie CPI-S

- Na podstawie standardowych miesięcznych odczytów cen GUS (wskaźniki COICOP) – ale agregowane z wagami seniorów (CPI-S).
- Formuła:  $CPI-S_t = \sum_i w_i^{(S)} \cdot \frac{P_{i,t}}{P_{i,t-12}}$ , gdzie:
  - $w_i^{(S)}$  = waga kategorii  $i$  w koszyku seniora,
  - $P_{i,t}$  = cena kategorii  $i$  w miesiącu  $t$ .
- Można publikować CPI-S jako wskaźnik roczny (tak jak CPI), oraz skumulowany (łańcuchowy).

## 2.3 Publikacja i transparentność

- GUS publikuje co roku wagi CPI-S (lub co 2–3 lata) wychodząc od badania budżetów seniorów.
- Raport GUS zawiera porównanie CPI ogólnego vs CPI-S, pokazujący różnice i ich wpływ na waloryzację emerytur.

## 3. Propozycja reformy waloryzacji emerytur

### 3.1 Model waloryzacji – waloryzacja mieszana

Proponuję zasady waloryzacji, które chronią emerytów:

1. **Waloryzacja podstawowa:** emerytury waloryzowane co roku według **maksymalnego wskaźnika z trzech źródeł:**
  - a) CPI (inflacja ogólna)
  - b) CPI-S (inflacja seniora)

- c) wskaźnik procentowy bazujący na wzroście płac / średnim dochodzie (np. realny wzrost płac w gospodarce  $\times 0,2$ )
2. **Mechanizm minimalnej waloryzacji:** jeżeli żaden z powyższych wskaźników nie przekracza pewnego progu (np. 2%), wprowadzić automatyczny dodatek (np. 2%) – aby chronić przed stagnacją przy niskiej inflacji lub deflacji.
  3. **Waloryzacja hybrydowa co kilka lat:** co 3–5 lat przeliczać realną siłę nabywczą emerytur, używając CPI-S zamrożonego na kilka lat i porównywaniu z rzeczywistymi zmianami cen w tym okresie – w razie dużych dysproporcji możliwa korekta „wyrównawcza”.
  - 4.

### 3.2 Mechanizmy zabezpieczające

- **Zamrożenie wag CPI-S:** Wagi używane do waloryzacji mogą być „zamrożone” na okres np. 3 lat, by unikać manipulacji poprzez coroczne zmiany struktury koszyka.
- **Raport RPO / niezależny audyt:** co kilka lat raport niezależnego audytora (lub Rzecznika Praw Obywatelskich) ocenia wpływ waloryzacji na emerytów i proponuje ewentualne korekty legislacyjne.
- **Transparentność:** GUS i ZUS muszą publicznie prezentować symulacje waloryzacji według różnych scenariuszy (np. co by było, gdyby waloryzować tylko wg CPI, tylko wg CPI-S, lub wg mieszanej metody).

### 4. Szacunkowy model wpływu na emerytury (symulacja)

Poniżej przykładowa symulacja, jak mogłaby wyglądać waloryzacja w konkretnym roku, zakładając pewne wartości wskaźników:

Założenia (hipotetyczne):

- CPI (ogólna inflacja): **5%**
- CPI-S (inflacja seniora): zakładamy „inflację seniora” wyższą, np. **7%** (ze względu na większy udział wydatków na żywność, mieszkanie, zdrowie)
- Wzrost płac: realny wzrost płac (albo średniej płacy) = np. **3%**; ważymy to np. 0,2 (20 %)  $\rightarrow$  wkład = **0,6%**

**Waloryzacja według modelu:**

- CPI = 5%
- CPI-S = 7%
- Wzrost płac składnikowy = 0,6%

**Waloryzacja = max(5%, 7%, 0,6%) = 7%**

Czyli emerytury wzrosłyby o **7%**, a nie 5%.

W dłuższym czasie (przy kumulacji) to znacząco poprawia siłę nabywczą emerytur.

### 5. Możliwe wyzwania i ryzyka

1. **Polityczne:** rząd może być niechętny wyższym waloryzacjom, bo to koszt budżetowy.
2. **Metodologiczne:** potrzeba dokładnych i regularnych danych o wydatkach emerytów – jeżeli badanie budżetowe seniorów jest rzadkie lub ma małą próbę, CPI-S może być mniej wiarygodny.

3. **Korzyści nierówne**: nie wszyscy emeryci są tacy sami – część ma mieszkanie własne, część wynajmuje; jedna grupa wydaje na leki, inna mniej → średni wskaźnik CPI-S może nie odzwierciedlać problemów najuboższych.
4. **Stabilizacja wag**: zamrożenie wag to mniejsze dostosowanie koszyka do zmieniającej się rzeczywistości (np. zmiany technologiczne, nowe usługi).
5. **Komunikacja społeczna**: trzeba dobrze wytłumaczyć, dlaczego waloryzacja może być większa niż CPI, by nie było oskarżeń o „rozdawnictwo”.

## 6. Plan wdrożenia

1. **Analiza wstępna** – GUS + Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej przygotowują raport: „Struktura wydatków emerytów w Polsce 2023/2024” (na podstawie Badań Budżetów Gospodarstw Domowych + ankiet).
2. **Projekt legislacyjny** – zmiana ustawy o emeryturach (lub ustawy waloryzacyjnej), która wprowadza mechanizm waloryzacji mieszanego CPI / CPI-S oraz minimalną waloryzację.
3. **Pilotaż** – przez 2 lata publikować CPI-S i stosować waloryzację eksperymentalnie – np. tylko dla części emerytów lub jako dodatek pilotażowy.
4. **Edukacja i komunikacja** – kampania informacyjna, raporty roczne GUS + ZUS + media publiczne, by społeczeństwo rozumiało, co to znaczy “waloryzacja według CPI-S”.
5. **Monitoring i korekta** – po 3–5 latach ocenić efekty: raport audytora / RPO + analizę budżetu → ewentualna modyfikacja wag, mechanizmu waloryzacji.

Projekt ustawy poniżej:

**Ustawa z dnia ... 2025 r. o waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z uwzględnieniem inflacji seniora**

### Rozdział 1. Przepisy ogólne

#### Art. 1. Cel ustawy

Zapewnienie ochrony siły nabywczej świadczeń emerytalno-rentowych poprzez waloryzację według inflacji seniora oraz minimalnego poziomu ochrony realnej wartości świadczeń.

#### Art. 2. Definicje

1. „Świadczenia” – świadczenia emerytalne i rentowe wypłacane przez ZUS.
2. „Inflacja seniora (CPI-S)” – wskaźnik odzwierciedlający zmiany cen w gospodarstwach domowych seniorów; przykładowo: w 2024 r. struktura wydatków seniorów: żywność 30%, mieszkanie 25%, transport 10%, zdrowie 15%, pozostałe 20%.
3. „Inflacja ogólna (CPI)” – wskaźnik średniego poziomu cen publikowany przez GUS.
4. „Składnik wzrostu dochodów” – średni roczny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, np. 8% w 2024 r.

### Rozdział 2. Mechanizm waloryzacji

#### Art. 3. Podstawowe zasady waloryzacji

1. Świadczenia podlegają corocznej waloryzacji według **maksymalnej wartości** spośród:
  - a) inflacji ogólnej (CPI = 5,0% w roku poprzednim),
  - b) inflacji seniora (CPI-S = 8,3% w roku poprzednim),
  - c) składnika wzrostu dochodów (np. 8%).
2. Minimalny próg waloryzacji wynosi np. 3% – jeżeli wskaźniki są niższe, świadczenia wzrastają o minimum 3%.

#### Art. 4. Obliczanie inflacji seniora (CPI-S)

$$CPI-S_t = \sum_i w_i^{(S)} \cdot \frac{P_{i,t}}{P_{i,t-12}}$$

Przykład dla seniora w 2024 r.:

Kategoria wydatku	Waga $w_i^{(S)}$	Inflacja kategorii	Wkład do CPI-S
Żywność	0,30	6%	1,8%
Mieszkanie	0,25	12%	3,0%
Transport	0,10	4%	0,4%
Zdrowie	0,15	9%	1,35%
Pozostałe	0,20	4%	0,8%

**CPI-S = 7,35%**

#### Art. 5. Publikacja i przejrzystość

1. GUS publikuje wskaźniki CPI i CPI-S corocznie z dokładnymi wartościami procentowymi.
2. ZUS informuje emerytów i rencistów o stosowanym wskaźniku i sposobie jego obliczenia.

### Rozdział 3. Postanowienia końcowe

#### Art. 6. Wdrożenie i monitoring

1. Ustawa obowiązuje od 1 stycznia roku następującego po jej ogłoszeniu.
2. GUS i ZUS publikują raporty o wpływie waloryzacji na realną siłę nabywczą świadczeń seniorów.

#### Art.7. Wejście w życie

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

#### Argumentacja za wprowadzeniem zmian:

Podjęcie tych zmian wydaje się niezbędne z prostego powodu: obliczanie tego samego CPI dla seniorów i dla osób czynnych zawodowo jest jak mierzenie temperatury jedną średnią dla Sahary i Arktyki. Uśredniony wynik może wyglądać „umiarkowanie”, ale dla jednych oznacza pustynny żar, a dla drugich arktyczne przymrozki. Dokładnie tak działa obecny system: wygładza różnice, które w rzeczywistości decydują o tym, czy ktoś żyje na przyzwoitym poziomie, czy balansuje na granicy ubóstwa.

**Seniorzy funkcjonują w zupełnie innym klimacie ekonomicznym niż pracujący. Każdy wzrost cen żywności, leków, energii czy usług medycznych uderza w nich natychmiast, bo to one stanowią trzon ich wydatków.** Nie mają możliwości zwiększenia dochodu, dorobienia, zmiany pracy czy negocjowania

wyższych stawek. Ich budżet jest zamknięty, a margines bezpieczeństwa minimalny. Tymczasem osoby w wieku produkcyjnym dysponują wyższą siłą nabywczą i realnymi narzędziami reagowania na wzrost cen, co sprawia, że inflacja dotyka ich inaczej i zwykle łagodniej.

Stosowanie jednego CPI dla obu tych grup to nie tylko błąd statystyczny, to de facto polityczne przyzwolenie na systemowe pomniejszanie realnego dochodu seniorów. **Ogólny CPI jest bowiem obniżany przez kategorie, które dla emerytów mają marginalne znaczenie: elektronikę, usługi rekreacyjne, dobra luksusowe czy nową technologię.** Gdy te tanieją, CPI wygląda korzystnie, choć realny koszyk seniorów drożeje szybciej niż pokazują oficjalne dane.

**Dlatego właśnie wprowadzenie odrębnego CPI dla seniorów nie jest dodatkiem, lecz koniecznością.** To fundament uczciwej i rzetelnej polityki społecznej. Jeżeli waloryzacja ma chronić, a nie tylko pozorować ochronę, musi być oparta na wskaźniku, który oddaje realne warunki życia tej grupy. Inaczej cały system działa jak termometr, który nie potrafi wskazać gorączki i przez to nie ostrzega w porę, że sytuacja staje się niebezpieczna.

Tymczasem wiek emerytalny to moment, w którym wiele osób traci partnerów życiowych, śmierć małżonka nie jest rzadkością, lecz statystyczną normą. I właśnie wtedy sytuacja seniora staje się dramatycznie trudna. Dochód spada do jednej emerytury, podczas gdy koszty stałe (czynsz, ogrzewanie, energia, leki) pozostają prawie takie same. Dom, który kiedyś był miejscem rodzinnego życia, staje się samotnym, kosztownym ciężarem. Znika wsparcie drugiej osoby, znika emocjonalna i finansowa równowaga, a ryzyko ubóstwa rośnie gwałtownie. Jednocześnie to właśnie w tym okresie potrzeby zdrowotne rosną, a koszty usług medycznych i leków zwykle przewyższają tempo ogólnej inflacji.

W takiej sytuacji używanie jednego wskaźnika inflacji dla wszystkich jest nie tylko nieprecyzyjne, ale i głęboko niesprawiedliwe. Emeryci nie żyją w tej samej ekonomicznej rzeczywistości co osoby pracujące ani pod względem dochodów, ani struktury wydatków, ani stabilności gospodarstwa domowego. Dlatego wprowadzenie odrębnego CPI dla seniorów nie jest postulatem, lecz koniecznością wynikającą z realiów życia, szczególnie życia w pojedynkę, które zaczyna się dla wielu wraz z emeryturą i często prowadzi do dramatycznego pogorszenia sytuacji materialnej.

Z poważaniem,

Iwona Kowalska

Wyrażam zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję moich danych osobowych i rodzaju petycji.