



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych

DUS-I.055.1.2026.AŚ

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pani
Iwona Kowalska

Szanowna Pani,

po rozpatrzeniu petycji z dnia 30 listopada 2025 r., o wprowadzenie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z uwzględnieniem inflacji dla seniora (emeryta/rencisty), działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zawiadamiam, że przedmiotowa petycja została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

Na wstępie należy podkreślić, że ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ opiera się na zasadzie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny. Przepis ten stanowi ustawową gwarancję równości wobec prawa oraz podstawę ochrony obywateli przed dyskryminacją przez organy publiczne. Zasad równego traktowania dotyczy m.in. obliczania wysokości świadczeń, a zatem odnosi się również do realizacji prawa do corocznej ich waloryzacji.

Prawo do emerytury i renty obejmuje prawo do waloryzacji świadczeń.

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.

Zasady obowiązującej waloryzacji świadczeń określa ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych². Zgodnie z ustawą waloryzacja świadczeń przeprowadzana jest corocznie od dnia 1 marca przy zastosowaniu procentowego wskaźnika waloryzacji. Wysokość wskaźnika waloryzacji uzależniona jest 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. Zwiększenie wskaźnika waloryzacji w części dotyczącej płac jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego, przeprowadzanych w czerwcu.

Wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w 2026 r. wyniósł 105,3% i został ustalony na podstawie ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźników:

- ▣ średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w 2025 r., który wyniósł – 104,2% (średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem był na poziomie - 103,6%),

¹ (Dz. U. z 2026, poz. 199)

² (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.)

- ▣ realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2025 r., który wyniósł 5,5% (20% realnego wzrostu wyniosło 1,1%).

W petycji proponuje Pani „reformę systemu emerytalnego”, w ramach której zostaną wprowadzone trzy mechanizmy waloryzacji świadczeń, tj.:

- a. mechanizm podstawowej waloryzacji - emerytury waloryzowane co roku według maksymalnego wskaźnika: CPI (inflacja ogólna); CPI- 5(inflacja senioralna); wskaźnik procentowy bazujący na wzroście płac/dochodzie (np. realny wzrost w gospodarce x 0,2);
- b. mechanizm minimalnej waloryzacji - jeżeli żaden z powyższych wskaźników nie przekracza pewnego progu (np. 2%), należy wprowadzić automatyczny dodatek (np. 2%) – aby chronić przed stagnacją przy niskiej inflacji lub deflacji;
- c. mechanizm waloryzacji hybrydowej co kilka lat – co 3-5 lat przeliczać realną siłę nabywczą emerytur, używając CPI-5 (inflacji emeryckiej) zamrożonego na kilka lat, a następnie z rzeczywistymi zmianami cen w tym okresie – w razie dużych dysproporcji korekta „wyrównawcza”.

Należy wskazać, że obowiązujący mechanizm waloryzacji jest zgodny z przedstawionym w petycji „mechanizmem podstawowej waloryzacji”. Przy ustalaniu ustawowego wskaźnika waloryzacji, jako średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych przyjmowany jest bowiem wyższy ze wskaźników inflacji – ogółem lub dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów (w praktyce, co do zasady, przyjmowany jest drugi z nich), co istotne, wskaźnik ten jest również podwyższany o co najmniej 20-procent realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Oznacza to, że waloryzacja świadczeń uwzględnia zarówno tzw. inflację emerycką, jak i wskaźnik procentowy bazujący na wzroście płac.

Odnosnie propozycji dodatkowych mechanizmów waloryzacji, „minimalnej waloryzacji” oraz „waloryzacji hybrydowej” warto podkreślić, że obecny mechanizm waloryzacji zapewnia zachowanie poziomu świadczeń, w tym również najniższych, adekwatnego do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, dzięki czemu świadczenia zachowują realną wartość. Dodatkowo, poprzez uwzględnienie we wskaźniku waloryzacji procentowego udziału realnego wzrostu wynagrodzeń, populacja osób już nieaktywnych zawodowo bierze udział we wzroście gospodarczym, a tym samym wzroście poziomu życia całego społeczeństwa. Co istotne, wskaźnik ten może zostać ustalony na poziomie wyższym, stosownym do aktualnego otoczenia społeczno-gospodarczego. Rząd może również dokonywać dodatkowych, jednorazowych ingerencji w funkcjonujące rozwiązania, mając na uwadze ochronę poziomu najniższych świadczeń emerytalno-rentowych, a także sytuację gospodarczą kraju - poprzez np. ustalenie minimalnego kwotowego poziomu waloryzacji. Skutkowało to w latach ubiegłych kilkukrotnym przeprowadzeniem waloryzacji kwotowo-procentowej. Jednocześnie w 2022 r. wskaźnik waloryzacji emerytur i rent został podwyższony ze 105,7% do 107,0% (poprzez zwiększenie udziału realnego wzrostu wynagrodzeń we wskaźniku waloryzacji z 20% do 63,33%). Co więcej rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, który zawiera rozwiązania mające na celu 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%. Rada Ministrów powróci do procedowania projektu, jeżeli pojawi się ryzyko przekroczenia wskazanego progu inflacji.

W kwestii propozycji publikacji i transparentności informacji w zakresie tak inflacji, jak i waloryzacji, szczególnego podkreślenia wymaga, że pełna struktura wag wykorzystywana do ustalania wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych dostępna jest na Portalu Informacyjnym GUS w Dziedzinowych Bazach Wiedzy, zarówno dla ogółu, jak i dla grupy

gospodarstw emerytów i rencistów : <https://dbw.stat.gov.pl/baza-danych> -> Gospodarka -> Ceny -> Ceny detaliczne -> System wag stosowany w obliczeniach wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych. Ponadto GUS, również w ramach informacji sygnalnych, w formie bieżących komunikatów, publikuje na swoich stronach wskaźniki inflacji i realny wzrost wynagrodzeń. Przedstawiane przez GUS informacje pozwalają analizować powyższe wskaźniki zarówno kompleksowo, jak i systemowo. Jednocześnie, zarówno wskaźnik waloryzacji, jak i wskaźniki w oparciu, o które jest on ustalany (inflacja i realny wzrost wynagrodzeń), a także udział procentowy realnego wzrostu wynagrodzeń we wskaźniku waloryzacji, są corocznie ogłaszane w formie aktów prawnych. Należy także dodać, że po przeprowadzeniu waloryzacji każdy świadczeniobiorca otrzymuje od organu emerytalno-rentowego wypłacającego świadczenie decyzję waloryzacyjną, w której m.in. zawarta jest informacja o wysokości wskaźnika waloryzacji, wysokości świadczenia po waloryzacji, czy informację o sposobie waloryzacji. Zwracam także uwagę, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych na swoich stronach zamieszcza informacje dotyczące przeprowadzonej waloryzacji w danym roku, w tym m.in. coroczny dokument - Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji (...).

Przechodząc do kwestii stałego składu koszyka inflacyjnego, w tym jego wag, należy wskazać, że koszyk inflacyjny (osobny dla emerytów i rencistów) pokazuje modelową strukturę wydatków gospodarstw domowych. Konstruowany jest po to, żeby wskaźnik inflacji oddawał wpływ wzrostu cen na portfele obywateli. Stąd też istotna jest jego coroczna aktualizacja. Pozwala to na lepsze odzwierciedlenie rzeczywistych wydatków gospodarstw domowych, co wpływa na postrzeganą inflację i decyzje ekonomiczne podejmowane przez rząd i instytucje finansowe. Zamrożenie wag na dłuższy okres niesie za sobą ryzyko niedopasowania wskaźników inflacji względem rzeczywistego wzrostu wydatków gospodarstw domowych.

W petycji podniesiona została także kwestia konstytucyjności w odniesieniu do obecnego systemu waloryzacji. Wobec powyższego informuję, że waloryzacja świadczeń stanowi element konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy i po osiągnięciu wieku emerytalnego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to obowiązek państwa do utrzymywania wszystkich świadczeń na poziomie ich realnej wartości, w warunkach inflacji i innych zmian ekonomicznych. Z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że Konstytucja nie precyzuje sposobu bądź terminu waloryzacji, pozostawiając swobodę regulacyjną w tym zakresie ustawodawcy³ (poza obowiązkiem zachowania realnej wartości świadczeń). W praktyce prawo do zabezpieczenia społecznego jest traktowane jako norma konstytucyjna i wymaga od ustawodawcy sformułowania odpowiednich mechanizmów, bez narzucania szczegółów ich stosowania. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów nie kwestionuje sposobu waloryzacji, pod warunkiem realizacji/poszanowania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie ma też orzeczeń, które bezpośrednio uznawałyby obowiązujący mechanizm waloryzacji za niezgodny z Konstytucją (np. naruszający art. 67 czy 32 ustawy zasadniczej).

³ Patrz: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r. Sygn. akt K 9/12

*Określenie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego Konstytucja powierza ustawodawcy (art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) i dlatego też ma on znaczną swobodę kształtowania mechanizmu waloryzacji. Do ustawodawcy należy zatem wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów ekonomicznego rozwoju kraju. W dziedzinie kształtowania praw socjalnych, Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki margines działania, a sposób wykorzystania tego marginesu nie może pozostawać bez związku z aktualnym stanem finansów państwa. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość."

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że państwa członkowskie Unii Europejskiej zachowują kompetencję do kształtowania swoich systemów emerytalnych. Przepisy Unii Europejskiej nie narzucają państwom członkowskim sposobu waloryzacji emerytur i rent (terminu, częstotliwości czy wskaźnika). Zasady waloryzacji to element krajowej polityki emerytalnej.

Uprzejmie informuję, że mechanizm waloryzacji jest stale monitorowany w szczególności poprzez podejmowane przez rząd decyzje w zakresie dostosowania zasad waloryzacji do warunków społeczno-gospodarczych, przy uwzględnieniu możliwości finansowych państwa, a także przez prowadzone dyskusje w tym zakresie np. na forum rządu, czy w Radzie Dialogu Społecznego, czy też bieżącą analizę wskaźników makroekonomicznych stanowiących podstawę ustalania wskaźnika waloryzacji.

Jednocześnie podkreślam, że emeryci i renciści są w centrum zainteresowania rządu, a pomoc świadczeniobiorcom jest jednym z głównych jego zadań realizowanych w ramach polityki społecznej państwa. Dlatego też systematycznie są i będą podejmowane działania ukierunkowane na poprawę sytuacji finansowej tej grupy świadczeniobiorców, adekwatne do sytuacji społeczno-gospodarczej.

Obecnie nie przewiduje się zmiany ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie waloryzacji świadczeń.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku

Eliza Wiśniewska
Dyrektor
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

Załącznik – Klauzula MRPIPS

Do wiadomości:
Biuro Rzecznika Spraw Obywatelskich
Dot. III.053.1.2026.AS