



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych

DUS-I.055.1.2025.AŚ

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Szanowny Panie,

po rozpatrzeniu Pana petycji z dnia 17 maja 2025 r., w sprawie wprowadzenia zmian w zasadach waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych i sposobu ustalania średniego dalszego trwania życia, 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

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2025, poz. 350, z późn. zm.) stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny oraz stan rodzinny. Zasada równego traktowania dotyczy między innymi obliczania wysokości świadczeń (art. 2a ww. ustawy).

Prawo do emerytury i renty obejmuje prawo do ich waloryzacji, czyli zwiększania wysokości świadczeń z uwagi na deprecjację ich realnej wartości, spowodowaną inflacją. 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.

Obecnie obowiązujące zasady waloryzacji świadczeń, a także waloryzacji kapitału początkowego i składek emerytalnych określa ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024. poz. 1631, z późn. zm.).

Waloryzacja świadczeń jest jednym z głównych zadań realizowanych w ramach polityki społecznej państwa i stanowi element konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, co oznacza konieczność zachowania realnej wartości wypłacanych świadczeń. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich orzeczeniach podkreślał, że w konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości emerytur i rent, zaś formuła i częstotliwość przeprowadzenia waloryzacji mogą być modyfikowane pod warunkiem, że nie stanowi to naruszenia prawa emerytów i rencistów do zachowania realnej wartości przysługujących im świadczeń.

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.

Waloryzacja świadczeń przeprowadzana jest corocznie od dnia 1 marca przy zastosowaniu procentowego wskaźnika waloryzacji, który odpowiada średniorocznemu wskaźnikowi cen

towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym¹ zwiększonemu o co najmniej 20% 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 2025 r. wyniósł 105,5% i został ustalony na podstawie ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego poniższych wskaźników:

- średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w 2024 r., który wyniósł - 103,6%,
- realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2024 r., który wyniósł 9,5% (20% realnego wzrostu wyniosło 1,9%).

Natomiast waloryzację kapitału początkowego i składek na koncie emerytalnym ubezpieczonego przeprowadza się z dniem 1 czerwca systemem rocznym do czasu, gdy ubezpieczony zgłosi wniosek o emeryturę. Wówczas składki waloryzuje się dodatkowo kwartalnie za okres, za który nie były objęte waloryzacjami rocznymi.

Zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS, formuła obliczania wskaźnika waloryzacji składek na koncie emerytalnym, zarówno rocznej, jak i kwartalnych, oparta jest na wzroście przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne (tj. kwoty z tytułu należności składkowych, na które wpływ ma m.in. wzrost wynagrodzeń i zatrudnienia²). Inaczej mówiąc wskaźnik waloryzacji składek jest równy ilorazowi sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w danym roku/kwartale w stosunku do sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne w poprzednim okresie. Wskaźnik waloryzacji składek nie może być niższy niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w kwartale/roku, za który przeprowadzana jest waloryzacja, w stosunku do poprzedniego okresu. Na podstawie danych³ dotyczących rocznych przypisów składek, wyliczony został wskaźnik waloryzacji kapitału początkowego i składek na ubezpieczenie emerytalne za 2024 r., który wyniósł 114,41%.

Należy zauważyć, że podane przez Pana wskaźniki waloryzacji dotyczą dwóch różnych obszarów waloryzacji. Pierwszy z nich (105,5%) dotyczy waloryzacji świadczeń, natomiast drugi waloryzacji kapitału początkowego i składek emerytalnych na koncie w ZUS (114,41%). Inny cel jest waloryzacji świadczeń, a inny waloryzacji kapitału emerytalnego i składek, stąd też przyjęto różne formuły wyliczania dla tych wskaźników.

Celem waloryzacji świadczeń jest urealnienie wartości wypłacanych świadczeń w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, dostosowując - w sposób ciągły - wartość wypłacanych świadczeń do zmian cen. Obowiązujący mechanizm waloryzacji procentowej umożliwia nie tylko zachowanie realnej wartości świadczeń, ale także decyduje o udziale populacji osób już nieaktywnych zawodowo we wzroście gospodarczym, a tym samym wzroście poziomu życia całego społeczeństwa. Podkreślenia wymaga, że celem waloryzacji świadczeń jest wyłącznie zapewnienie siły nabywczej świadczeń.

Natomiast celem waloryzacji kapitału emerytalnego jest ochrona wartości gromadzonych na kontach emerytalnych środków (składek) przed spadkiem ich realnej wartości, w wyniku działania czynników ekonomicznych, takich jak inflacja czy wahania gospodarcze, co jest szczególnie istotne w kontekście długiego okresu oszczędzania na emeryturę. Dzięki temu,

¹ Średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, jeżeli jest on wyższy od średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów.

² Waloryzacja składek jest wynikiem faktycznego wzrostu wpływów do FUS w poprzednim okresie.

³ otrzymanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

osoby które przez lata regularnie odprowadzają składki, mogą być pewne, że ich przyszłe świadczenia będą odpowiadały rzeczywistej wartości pieniądza w momencie, gdy przejdą na emeryturę.

Obecne przepisy nie wykluczają sytuacji, kiedy wskaźnik waloryzacji świadczeń i roczny wskaźnik kapitału początkowego i składek emerytalnych na koncie ZUS, za ten sam okres, będzie na zbliżonym poziomie, a nawet wskaźnik waloryzacji świadczeń nieznacznie może być wyższy. Dane historyczne pokazują, że taka sytuacja miała miejsce np. w 2023 r. – kiedy wskaźnik waloryzacji świadczeń wyniósł – 114,80%, zaś wskaźnik waloryzacji kapitału początkowego i składek emerytalnych na koncie w ZUS – 114,40%. Podkreślenia wymaga, że w ramach nowego systemu emerytalnego składki emerytalne są ewidencjonowane nie tylko na koncie ubezpieczonego w ZUS, ale również na subkoncie (prowadzonym w ramach II filara). Zgodnie z komunikatem Prezesa GUS z 15 maja 2023 r. - wskaźnik rocznej waloryzacji składek zewidencjonowanych na subkoncie prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach konta ubezpieczonego wyniósł 109,2.

Jednocześnie informuję, że w ramach przeprowadzanych waloryzacji emerytur i rent 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.

Mając na uwadze powyższe, w tym odmienny charakter przedstawionych waloryzacji (waloryzacja świadczeń osób nieaktywnych zawodowo/waloryzacja składek osób ubezpieczonych), nie przewiduje się zmiany, określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, w kierunku wskazanym w petycji.

Przechodząc do kwestii wyliczania parametru średniego dalszego trwania życia oraz jego wpływu na wysokość świadczeń emerytalnych, należy nadmienić, że od dnia 1 stycznia 1999 r. obowiązuje w Polsce nowy system emerytalny. W systemie tym prawo do emerytury uzależnione zostało od osiągnięcia określonego przepisami ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wieku emerytalnego, który obecnie wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Wysokość emerytury ustalana jest zgodnie z art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Emerytura stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia kapitału emerytalnego (zgromadzonego na koncie i subkoncie ubezpieczonego) przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego.

Średnie dalsze trwanie życia ustala się wspólnie dla mężczyzn i kobiet oraz wyraża się w miesiącach. W tym celu wykorzystywane są tablice przygotowywane corocznie przez Główny Urząd Statystyczny, ogłaszane w komunikacie Prezesa GUS do dnia 31 marca, na podstawie art. 26 ust. 4 ww. ustawy i obowiązują przez kolejne 12 miesięcy. Obrazują one przewidywane dalsze trwanie życia w miesiącach dla określonej grupy osób w określonym wieku oraz w danym okresie.

Przyjęte rozwiązanie wynika z reformy ubezpieczeń społecznych, i pozwala na automatyczne dostosowywanie kalkulacji przyszłych emerytur do zmian demograficznych oraz służy zabezpieczeniu długookresowej stabilności finansowej systemu.

Należy podkreślić, że prognozowane dalsze trwanie życia obliczane jest przez Główny Urząd Statystyczny w oparciu o rzeczywiste zanotowane zgony z roku poprzedniego. Wartości te zmieniają się corocznie i oznaczają, że jeżeli proces wymieralności przebiegałby tak jak w danym roku oraz osoba osiągnęła określony wiek, to ma szansę przeżyć tyle miesięcy, ile podano w tablicy.

Pandemia Covid-19, która spowodowała wzrost śmiertelności w latach 2021-2022, przełożyła się na obniżenie wskaźników prognozowanego dalszego trwania życia w tym okresie, w porównaniu do lat poprzednich. Jednakże nowe wskaźniki na 2025 r. prognozowanego dalszego trwania życia są już tylko nieznacznie wyższe od wskaźników z lat

2017-2020. Można więc mówić o ich normalizacji, czyli powrocie do trendów istniejących przed pandemią.

Należy przy tym zwrócić uwagę na zasadę wynikającą z ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zgodnie z którą, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego, do ustalenia wysokości emerytury, stosuje się tablice trwania życia obowiązujące w dniu, w którym ubezpieczony osiągnął ustawowy wiek emerytalny (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Ma to na celu docenienie kontynuowania pracy przez osoby mające prawo do emerytury ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego.

W metodologii ustalania średniego dalszego trwania życia średniego, wykorzystanie modeli umieralności do celów emerytalnych jest powszechną praktyką. W krajach o ustabilizowanych warunkach polityczno-społecznych metodologia tego typu pozwala na dobre oszacowanie umieralności populacji. Istnienie długoletnich tradycji w zakresie statystyki zgonów daje możliwość wykorzystania złożonych modeli, pozwalających na sporządzanie perspektywicznych - a nie krótkookresowych - wskaźników długości dalszego życia populacji.

Wobec powyższego, nie jest zasadne podjęcie działań mających na celu zmianę metodologii ustalania parametru średniego dalszego trwania życia, gdyż parametr średniego dalszego trwania życia obecnie stosowany w formule emerytalnej, jest najlepszym z dostępnych parametrów opisujących czas, przez jaki ubezpieczony przechodzący na emeryturę przeciętnie będzie pobierał świadczenie.

Jednocześnie informuję, że proces legislacyjny rządowych projektów aktów prawnych, w tym również projektów mających wpływ na wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, jest transparentny. Po wpisaniu projektu aktu prawnego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, dokument ten jest zamieszczany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, w ramach Rządowego Procesu Legislacyjnego. Biorąc pod uwagę treść projektu (ustawy lub rozporządzenia), a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, jest on przedstawiany do konsultacji publicznych, a także może zostać skierowany do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska. Projekty aktów prawnych w zakresie ubezpieczeń społecznych, co do zasady, uzgadniane są także z Radą Dialogu Społecznego.

Dodatkowo, w kontekście treści petycji nadmieniam, że porównywanie wysokości emerytur, przy podobnych założeniach (staż i wysokość składek), osób przechodzących na świadczenie w różnych latach nie jest miarodajne. W zreformowanym systemie emerytalnym wysokość emerytury jest wynikiem przebiegu życia zawodowego ubezpieczonego, jak również decyzji o momencie jego zakończenia. Moment zakończenia aktywności zawodowej ma tu kluczowe znaczenie, gdyż każde opóźnienie przejścia na emeryturę o rok ponad ustawowy wiek emerytalny – to świadczenie wyższe nawet o 10%. Zmienia się wtedy średnie dalsze trwanie życia (malejące wraz z wiekiem) brane pod uwagę przy wyliczanej wysokości emerytury. Wpływ na wysokość świadczenia mają także, różne w różnych latach, waloryzacje konta i subkonta.

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