

BEOS-2396/25

Warszawa, 23 grudnia 2025 r.

Do druku nr 1956

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. 925-III.020.359.11.2025

Data wpływu 29. XII. 25.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1956)

Na podstawie art. 34 ust. 9b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Na podstawie uzasadnienia projektu należy przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, polega na braku w systemie zabezpieczenia społecznego stałego mechanizmu podwyższania wysokości świadczeń, który gwarantowałby zachowanie poziomu najniższych świadczeń adekwatnego do wzrostu cen towarów i usług w danym roku kalendarzowym.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

W art. 1 projektu przewidziano zmianę ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ (dalej: ustawa FUS) polegającą na dodaniu w dziale VII rozdziału 2a „Kwota minimalnego podwyższenia świadczeń”. Zgodnie z proponowanym art. 94a ustawy FUS w przypadku gdy kwota podwyższenia emerytury lub renty ustalona w wyniku waloryzacji, o której mowa w art. 88 ustawy FUS, jest niższa od kwoty minimalnego podwyższenia, kwotę podwyższenia świadczenia uzupełniać się będzie do kwoty minimalnego podwyższenia (ust. 1). Kwota minimalnego podwyższenia ma wynosić 150 zł i podlegać corocznie waloryzacji od 1 marca (ust. 2). Waloryzacja ta ma polegać na pomnożeniu kwoty minimalnego podwyższenia obowiązującej

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, ze zm.

ostatniego dnia lutego roku kalendarzowego, w którym przeprowadza się waloryzację, przez wskaźnik waloryzacji określony w art. 89 ustawy FUS. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji kwota minimalnego podwyższenia nie będzie mogła ulec obniżeniu (ust. 3). Zasad dotyczących podwyższenia świadczenia nie będzie się stosować do świadczenia niższego od kwoty najniższego świadczenia, do którego nie ma zastosowania gwarancja wysokości najniższego świadczenia, o której mowa w art. 85 ustawy FUS (ust. 4). W przypadku gdy kwota podwyższenia renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy i renty inwalidzkiej III grupy, ustalona w wyniku waloryzacji, o której mowa w art. 88 ustawy FUS, będzie niższa od 75% kwoty minimalnego podwyższenia, kwotę podwyższenia renty uzupełniać się będzie do 75% kwoty minimalnego podwyższenia (ust. 5). W przypadku gdy kwota podwyższenia emerytury częściowej, ustalona w wyniku waloryzacji, o której mowa w art. 88 ustawy FUS, będzie niższa od 50% kwoty minimalnego podwyższenia, kwotę podwyższenia emerytury częściowej uzupełniać się będzie do 50% kwoty minimalnego podwyższenia (ust. 6). Kwota uzupełnienia podwyższenia świadczenia do kwoty minimalnego podwyższenia będzie ustalana corocznie w marcu na okres 12 miesięcy i nie będzie wliczana do wysokości świadczenia, od której dokonuje się waloryzacji, o której mowa w art. 88 ustawy FUS. Ustaloną kwotę uzupełnienia podwyższenia świadczenia będzie zaokrąglać się w górę do pełnego złotego (ust. 7). Jeżeli emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje łącznie z okresową emeryturą kapitałową, a suma podwyższenia świadczeń ustalona w wyniku waloryzacji, o której mowa w art. 88 ustawy FUS, będzie niższa od kwoty minimalnego podwyższenia, podwyższenie świadczeń do kwoty minimalnego podwyższenia ustalać się będzie proporcjonalnie do wysokości tych świadczeń (ust. 8). Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ma ogłaszać, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, co najmniej na 7 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji, należną od terminu waloryzacji kwotę minimalnego podwyższenia (ust. 9).

Rozwiązania dotyczące gwarantowanej kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń mają mieć odpowiednie zastosowanie do:

1) renty inwalidzkiej, o której mowa w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin² (art. 2 projektu);

2) świadczeń emerytalno-rentowych, o których mowa w art. 18 pkt 1-4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników³ (art. 3 projektu);

3) świadczeń, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a-c ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin⁴ (art. 4 projektu);

4) świadczeń, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a-c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej

² Dz. U. z 2025 r. poz. 195.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 197.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 305 i 1243.

Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁵ (art. 5 projektu);

5) świadczeń, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6-8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁶ (art. 6 projektu);

6) renty socjalnej, o której mowa w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej⁷ (art. 7 projektu);

7) świadczenia przedemerytalnego i zasiłku przedemerytalnego, o których mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych⁸ (art. 8 projektu);

8) okresowej emerytury kapitałowej, o której mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych⁹ (art. 9 projektu);

9) emerytury pomostowej, o której mowa w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych¹⁰ (art. 10 projektu);

10) nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych¹¹ (art. 11 projektu);

11) świadczenia pieniężnego, o którym mowa w ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych¹² (art. 12 projektu);

12) rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym¹³ (art. 13 projektu);

13) świadczeń, o których mowa w ustawie z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji¹⁴ (art. 14 projektu);

14) świadczenia, o którym mowa w ustawie z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów¹⁵ (art. 15 projektu);

15) świadczenia, o którym mowa w ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów¹⁶ (art. 16 projektu);

16) okresowej emerytury rolniczej, o której mowa w art. 15 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁷ (art. 17 projektu).

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1121, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 257, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 926.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 421, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 420, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1696.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 906.

¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 174, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1051, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1649, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 183.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 891.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 637, ze zm.

Rada Ministrów ma dokonywać przeglądu funkcjonowania rozwiązań dotyczących kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń, w tym wysokości kwoty minimalnego podwyższenia, i przedkładać Sejmowi informację o skutkach obowiązywania tych rozwiązań nie rzadziej niż co 3 lata (art. 18 projektu). Ustalenie kwoty uzupełnienia podwyższenia świadczenia na podstawie przepisów zmienianych ustaw ma być dokonywane po raz pierwszy w marcu 2026 r. Pierwsza waloryzacja kwoty minimalnego podwyższenia ma zostać przeprowadzona w 2027 r. (art. 20 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 marca 2026 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

W uzasadnieniu projektu wskazano, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W systemach zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE przyjęto zróżnicowane rozwiązania mające na celu waloryzację najniższych emerytur i rent, tak aby zachować poziom najniższych świadczeń adekwatny do wzrostu cen towarów i usług. Poniżej przedstawiono mechanizmy stosowane w tym zakresie we Francji, na Słowacji i we Włoszech.

We Francji waloryzacja emerytur (*revalorisation*) ma, co do zasady, charakter procentowy i jest stosowana corocznie od 1 stycznia dla emerytur bazowych wypłacanych w reżimie powszechnym i reżimach „wyrównanych”, co wynika z przepisów Kodeksu zabezpieczenia społecznego¹⁸ i odnosi się do współczynnika wyliczanego według wskaźnika cen konsumpcyjnych „bez tytoniu” publikowanego przez francuski Instytut Statystyczny. Dla 1 stycznia 2026 r. administracja rządowa wskazała współczynnik waloryzacji 1,009 (tj. +0,9%). Jeżeli chodzi o emeryturę minimalną, we Francji obowiązuje mechanizm podwyższający niską emeryturę osoby, która jest uprawniona do pełnej emerytury, do minimalnego ustawowego progu (*minimum contributif*). Na 1 stycznia 2025 r. próg ten wynosi 747,69 EUR brutto miesięcznie¹⁹. Odrębnym mechanizmem jest świadczenie solidarnościowe dla osób starszych, tj. ASPA (*allocation de solidarité aux personnes âgées*), potocznie określane jako „minimum dochodu na starość” (*minimum vieillesse*). Dla osoby samotnej maksymalny poziom, do którego ASPA może wyrównać dochód, wynosi 1 034,28 EUR brutto miesięcznie w 2025 r. (12 411,44 EUR rocznie), a dla małżonków (pary osób) 1 605,73 EUR brutto miesięcznie (19 268,80 EUR

¹⁸ *Code de la sécurité sociale*, tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000036393194 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 30 XII 2025 r.].

¹⁹ *Pensions de retraite: quel est le montant du minimum contributif en 2025?*, <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A15703>.

rocznie)²⁰. Wysokość ASPA odpowiada co do zasady różnicy między właściwym progiem a miesięcznymi dochodami danej osoby.

Na Słowacji kwestie związane z systemem emerytalnym, w tym emerytury minimalne, uregulowane są w ustawie 461/2003 o ubezpieczeniu społecznym²¹. Kwota emerytury minimalnej jest uzależniona od długości okresu ubezpieczenia emerytalnego i jest powiązana z kwotą minimum egzystencji. Minimum egzystencji jest co roku (1 lipca) aktualizowane poprzez pomnożenie obowiązujących kwot minimum egzystencji przez współczynnik wzrostu kosztów utrzymania gospodarstw domowych o niskich dochodach określony przez Urząd Statystyczny Republiki Słowackiej za dany okres²². Przykładowo, osoba, której okres ubezpieczenia wynosi 40 lat, otrzyma świadczenie minimalne wynoszące 170,5% kwoty minimum egzystencji – od 1 stycznia 2026 r. emerytura minimalna w takiej sytuacji wyniesie 484,50 EUR²³. Warunkiem podwyższenia emerytury do emerytury minimalnej jest to, że całkowity dochód emerytalny danej osoby jest niższy niż emerytura minimalna. Podwyższenie ustala się jako różnicę między emeryturą minimalną a emeryturą wypłacaną lub całkowitym dochodem emerytalnym²⁴.

We Włoszech waloryzacja emerytur (*perequazione automatica*) ma charakter ustawowy i coroczny. Wskaźnik waloryzacji jest ustalany na podstawie danych ISTAT – wskaźnika cen dla gospodarstw domowych pracowników fizycznych i umysłowych. Dekret międzyresortowy Ministra Gospodarki i Finansów określił prowizorycznie wskaźnik dla roku 2026 na +1,4% od 1 stycznia 2026 r., z zastrzeżeniem późniejszego wyrównania (art. 2)²⁵. Szczegółowe zasady stosowania waloryzacji w praktyce wypłat przedstawia Narodowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, INPS*) w okólniku nr 153 z 19 grudnia 2025 r.²⁶ Waloryzacja jest stosowana procentowo według określonej skali (mechanizm „schodkowy”): 100% wskaźnika do czterokrotności świadczenia minimalnego (*trattamento minimo*), 90% wskaźnika między czterokrotnością a pięciokrotnością świadczenia minimalnego oraz 75% powyżej pięciokrotności. Sama kwota „emerytury minimalnej” rozumianej jako *trattamento minimo* wynosi 611,85 EUR miesięcznie od 1 stycznia 2026 roku²⁷.

²⁰ *Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)*, <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F16871>.

²¹ *Zákon 461/2003 Z. z. z 30. októbra 2003 o sociálnom poistení*, z późn. zmianami, tekst ujednolicony w jęz. słowackim: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/461/>.

²² *Životné minimum - MPSVR SR*, <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/hmotnanaudza/zivotne-minimum/#:~:text=%C5%BDivotn%C3%A9%20minimum.%20%C5%BDivotn%C3%A9%20minimum%20je%20spolo%C4%8Densky%20uznan%C3%A1%20pod%20ktorou%20nast%C3%A1va%20stav%20jej%20hmotnej%20n%C3%BAdze>.

²³ *Suma minimálneho dôchodku od 1. januára 2026, Sociálna poisťovňa*, <https://www.socpoist.sk/socialne-poistenie/dochodkove-poistenie/minimalny-dochodok/dalsie-informacie/suma-minimalneho>.

²⁴ *Zvýšenie dôchodku na minimálny dôchodok*, <https://www.socpoist.sk/socialne-poistenie/dochodkove-poistenie/minimalny-dochodok/dalsie-informacie/zvysenie-dochodku-na?ref=1031>.

²⁵ *Decreto 19 novembre 2025 Perequazione delle pensioni con decorrenza dal 1 gennaio 2026*, tekst w j. włoskim: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/11/28/25A06352/sq>.

²⁶ *Circolare numero-153-del-19-12-2025*, https://www.inps.it/content/dam/inps-site/it/scorporati/circolari-e-messaggi/2025/12/Circolare_15109/Allegati/16484_Circolare-numero-153-del-19-12-2025.pdf.

²⁷ *Ibidem*.

Obok waloryzacji stosowany jest również przejściowy dodatek (*incremento transitorio*) do świadczeń równych lub niższych od emerytury minimalnej. Został on wprowadzony ustawą budżetową na 2023 r.²⁸ jako instrument czasowy, obok zwykłej waloryzacji, oraz wyraźnie wskazano, że nie wchodzi on do podstawy obliczania waloryzacji. Następnie ustawa budżetowa na 2025 r.²⁹ przedłużyła działanie dodatku do 2026 r. i uzupełniła jego parametry (dla 2026 r. +1,3 p.p.). W praktyce dla 2026 r. INPS wskazuje, że przy *trattamento minimo* 611,85 EUR maksymalny miesięczny dodatek wynosi 7,95 EUR (tj. do 619,80 EUR).

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

W projekcie przewidziano wprowadzenie nowego mechanizmu „kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń” z zakresu zabezpieczenia społecznego. Polega on na uzupełnieniu podwyższenia danego świadczenia do „kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń” w każdym przypadku, gdy kwota podwyższenia emerytury lub renty uzyskana w wyniku corocznej waloryzacji będzie niższa od „kwoty minimalnego podwyższenia”.

Zaproponowany w projekcie mechanizm stanowiłby nowe rozwiązanie prawne w systemie zabezpieczenia społecznego. W obecnym stanie prawnym funkcję przystosowania wysokości świadczeń do rosnących zarobków lub kosztów utrzymania i niwelowanie spadku siły nabywczej świadczeń pełni mechanizm waloryzacji. Przyjmuje się, że waloryzacja stanowi konieczny element prawa do zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca ma obowiązek przeprowadzenia waloryzacji, ale nie został określony konkretny sposób jej realizacji³⁰. Jednak w literaturze podnosi się, że wobec stałości występującego ruchu płac oraz zmiennych kosztów utrzymania rewidowanie wysokości świadczeń musi być procesem stałym³¹. W polskim systemie prawa obecnie obowiązuje mechanizm waloryzacji polegający na ustaleniu nowej wysokości świadczenia poprzez pomnożenie kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji. Zgodnie z art. 89 ust.1 ustawy FUS wskaźnik waloryzacji to średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Przewidziano coroczną (od 1 marca) waloryzację automatyczną emerytur i rent przyznanych przed terminem waloryzacji.

²⁸ Ustawa z 29 grudnia 2022 r. nr 197 (*Legge 29 dicembre 2022, n. 197*), tekst w j. włoskim: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.codiceRedazionale=22G00211&atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-12-29&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario.

²⁹ Ustawa z 30 grudnia 2024 r. nr 207 (*Legge 30 dicembre 2024, n. 207*), tekst w j. włoskim: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.codiceRedazionale=24G00229&atto.dataPubblicazioneGazzetta=2024-12-31&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario.

³⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2017, s. 194 i 199.

³¹ I. Sawa, *Uprawnienie do waloryzacji emerytur i rent w polskim systemie ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 3, s. 13-18.

Od tego mechanizmu waloryzacji ustawodawca odstąpił dwukrotnie. W ustawie z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³² wprowadzono dla roku 2012 waloryzację kwotową. Polegała ona na podwyższeniu emerytur i rent o kwotę waloryzacji w jednakowej wysokości. W doktrynie wskazano, że taka metoda indeksacji prowadzi do spłaszczenia struktury waloryzowanych świadczeń. Ponadto zastosowanie tego rozwiązania jest korzystne dla osób pobierających niskie świadczenia – w pewnym sensie na koszt emerytów i rencistów posiadających świadczenia wyższe. Od ogólnych reguł waloryzacyjnych ponownie odstąpiono w 2017 r. Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³³ przewidywała, że waloryzacja od dnia 1 marca 2017 r. ma polegać na podwyższeniu kwoty świadczenia, w wysokości przysługującej w dniu 28 lutego 2017 r., wskaźnikiem waloryzacji, ustalonym zgodnie z art. 89 ustawy FUS, nie mniej niż o kwotę 10 zł. Szczególne rozwiązania waloryzacyjne zastosowano w roku 2019, w którym waloryzację przeprowadzono na podstawie przepisu art. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw³⁴. Ustawa ta określiła kwotowo-procentowy mechanizm waloryzacyjny polegający na podwyższeniu (od dnia 1 marca 2019 r.) kwoty świadczenia, w wysokości przysługującej w dniu 28 lutego 2019 r., wskaźnikiem waloryzacji ustalonym zgodnie z art. 89 ustawy FUS (tj. 102,86%), nie mniej niż o kwotę 70 zł (w przypadku emerytur, rent z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i rent rodzinnych), 52,50 zł (w przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy) i 35 zł (w przypadku emerytur częściowych), z zastrzeżeniem że podwyżka kwotowa nie dotyczy świadczeń, które w dniu 28 lutego 2019 r. przysługiwały w wymiarze niższym niż minimalny i nie były objęte gwarancją ustalenia ich wysokości na poziomie najniższej emerytury lub renty zgodnie z art. 85 ustawy FUS³⁵. W związku z powyższym należy wskazać, że w polskim systemie prawa istnieją i były stosowane rozwiązania waloryzacyjne inne niż zaproponowane w projekcie pozwalające na podwyższenie wysokości najniższych świadczeń.

Mechanizm kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń budzi istotne wątpliwości prawne. Podstawą jego konstrukcji jest określona w ustawie „kwota minimalnego podwyższenia”, która wynosi 150 zł. W kolejnych latach ma być ona waloryzowana podstawowym wskaźnikiem waloryzacji przewidzianym dla wzrostu świadczeń. Skonstruowanie tego rozwiązania w oparciu o wartość kwotową (relatywnie niską w porównaniu do wysokości emerytury minimalnej) jako mechanizmu o charakterze długotrwałym nie uwzględnia ryzyka wystąpienia wysokiej inflacji i wysokiego wzrostu wynagrodzeń, od którego zależy wskaźnik waloryzacji określony w art. 89 ustawy FUS. W przypadku wystąpienia wysokiej

³² Dz. U. poz. 118.

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2.

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 39

³⁵ M. Bartnicki, *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] K. Antonów (red.), *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*, komentarz do art. 89, Lex/el.

inflacji uwzględniając wzrost nominalnej wysokości świadczeń w minimalnej wysokości, zwiększenie wysokości świadczeń na skutek wysokiego podstawowego wskaźnika waloryzacji może być wyższe niż zwaloryzowana kwota minimalnego podwyższenia świadczeń. W takim przypadku mechanizm zaproponowany w projekcie nie będzie miał w ogóle zastosowania do tych świadczeń, a co do zasady ze względu na wzrost nominalnej wysokości najniższych świadczeń z każdym rokiem będzie miał zastosowania w stosunku do mniejszej grupy potencjalnie uprawnionych. W związku z powyższym istnieje znaczące prawdopodobieństwo, że ze względu na tę konstrukcję ma on charakter wygasający, a nie stały – jak wskazano w uzasadnieniu do projektu. Nie wydaje się również, aby proponowane rozwiązanie miało charakter systemowy, pozwalający zachować realną wartość tych świadczeń. Ze względu na wady przyjętej konstrukcji nie wydaje się, aby w perspektywie długoterminowej mógł zostać zrealizowany cel wskazany w projekcie.

Wprowadzenie proponowanego mechanizmu podwyższania najniższych świadczeń prowadzi do odejścia dla tej grupy świadczeniobiorców od podstawowej formuły wymiaru świadczeń emerytalnych. Zgodnie z nią wysokość emerytury zależy przede wszystkim od kwoty zwaloryzowanych składek i średniej dalszej długości trwania życia. Stosowanie tego mechanizmu spowodowałoby podwyższanie świadczeń bez względu na wysokość opłaconych składek, czyli wkładu ubezpieczonego wniesionego do systemu, co nie odpowiada idei ubezpieczenia.

W projekcie wskazano, że wprowadzenie do systemu zabezpieczenia społecznego stałego mechanizmu podwyższania wysokości świadczeń ma na celu gwarancję zachowania poziomu najniższych świadczeń adekwatnego do wzrostu cen towarów i usług w danym roku kalendarzowym. W projekcie przyjęto jednak zasadę, że gwarancją otrzymania minimalnej kwoty podwyższenia świadczenia nie zostaną objęte świadczenia niższe od kwoty najniższego świadczenia, do których nie ma zastosowania gwarancja wysokości najniższego świadczenia, o której mowa w art. 85 ustawy FUS. Powyższe oznacza, że przepisy ustawy nie będą dotyczyć najniższych świadczeń.

2.

W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), na gruncie art. 1 Protokołu Dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), uprawnienia do świadczeń emerytalno-rentowych, przyznane zainteresowanym i skonkretyzowane w drodze decyzji odpowiednich organów, stanowią prawa majątkowe objęte ochroną tego przepisu.

Opiniowany projekt dotyczy praw majątkowych chronionych przez art. 1 Protokołu Dodatkowego do EKPC. Proponowane rozwiązania nie ograniczają praw nabytych i nie nasuwają wątpliwości do ich zgodności z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Projekt będzie oddziaływał na:

- osoby ubezpieczone w ZUS – 16 268,3 tys. osób (stan na koniec 2024 r.)³⁶, a przede wszystkim na te otrzymujące świadczenia – 7 993,8 tys. osób (przeciętna liczba emerytów i rencistów w I kwartale 2025 r.)³⁷;
- osoby ubezpieczone w KRUS – 977,5 tys. osób (stan na 30 czerwca 2025 r.), oraz 960,1 tys. świadczeniobiorców (w II kwartale 2025 r.)³⁸;
- osoby pobierające świadczenia emerytalno-rentowe z innych tytułów;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Wojskowe Biuro Emerytalne MON;
- Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA.

B) Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawca w uzasadnieniu projektu wskazuje, że zaproponowane zmiany przyczynią się do poprawy sytuacji finansowej emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia, co w efekcie może przełożyć się na zmniejszenie obciążenia systemu pomocy społecznej. Może to także wywołać impuls popytowy, gdyż zwiększenie dochodów osób z najniższymi świadczeniami może wpływać na zwiększenie ich konsumpcji. Pomimo zasadniczej zgody co do prawdopodobieństwa wystąpienia tego rodzaju skutków, należy również wskazać ryzyka, które mogą generować proponowane zmiany.

Polski system emerytalno-rentowy po reformie z 1999 r. opiera się w dużej mierze na zasadzie indywidualnej odpowiedzialności za wysokość przyszłego świadczenia. Każde rozwiązanie legislacyjne, które osłabia fundamentalne założenia obecnego modelu, generuje negatywne konsekwencje społeczne. W szczególności prowadzi do minimalizowania uczestnictwa w systemie ubezpieczeń społecznych, przejawiającego się zarówno dążeniem do ograniczenia okresu opłacania składek do minimum uprawniającego do uzyskania świadczenia, jak i do regulowania składek w najniższej dopuszczalnej wysokości. Obowiązujące regulacje sprzyjają w szczególności osobom samozatrudnionym, które statystycznie osiągają średnie dochody dwukrotnie wyższe niż przeciętne wynagrodzenia pracowników etatowych³⁹. Prowadzi to do sytuacji, w której osoby unikające systematycznego oszczędzania na przyszłą emeryturę otrzymują świadczenia na poziomie minimalnym. Przyjęcie proponowanych zmian – choć przedstawianych jako instrument wsparcia osób najuboższych – może w praktyce prowadzić do subsydiowania grup, które do tej kategorii nie należą. Przykładem mogą być emerytury przedstawicieli zawodów artystycznych, których wysokość często zbliża

³⁶ Rada Ministrów, *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw w okresie 2022-2024*, (druk sejmowy nr 1943), s. 7.

³⁷ *Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych świadczeniach z ubezpieczenia społecznego*, I kwartał/okres I-III 2025 r., ZUS, Warszawa 2025, s. 10.

³⁸ *Kwartalna informacja statystyczna*, II kwartał 2025 r., KRUS, Warszawa 2025, s. 20.

³⁹ J. Petelczyc, T. Lasocki, *Dobrowolne ubóstwo, o konsekwencjach dobrowolnego ZUS dla samozatrudnionych*, Polska Sieć Ekonomii dla ZUS, Warszawa 2024, s. 4.

się do świadczenia minimalnego ze względu na krótki staż ubezpieczeniowy i niski poziom odprowadzanych składek. Nie sposób jednak przyjąć, że osoby te należą w większości do grupy najuboższych. Proponowany mechanizm waloryzacji może zatem budzić istotne zastrzeżenia i – wbrew intencjom Wnioskodawcy – nie uzyskać szerokiej akceptacji społecznej.

Po waloryzacji w marcu 2025 r. mediana ogólna emerytur wyniosła 3 544,38 zł (połowa świadczeniobiorców otrzymywała emeryturę nie wyższą niż ta kwota, a druga połowa w kwocie wyższej). Dla mężczyzn mediana była wyższa i wyniosła 4 548,27 zł, a dla kobiet 3 011,10 zł. Dane te obrazują, że ponad połowa kobiet otrzymujących emeryturę będzie korzystać – z uwagi na wysokość świadczenia – z waloryzacji kwotowej. To spowoduje, że system emerytalny będzie preferował w sposób skumulowany kobiety. Wpłyną na to przyjęte zasady obliczania świadczenia (na podstawie tablic dalszego trwania życia dla obu płci, w sytuacji zdecydowanie krótszego, dalszego jego trwania dla mężczyzn) oraz wnioskowana waloryzacja kwotowa (z wyznaczeniem minimalnej kwoty w wysokości 150 zł). Z pewnością waloryzacja kwotowa preferować będzie również inne grupy społeczne bądź demograficzne przyczyniając się do wystąpienia nierówności w kontekście aktualnych zasad obliczania emerytur.

Proponowane zasady waloryzacji, przy założeniu niskiej inflacji⁴⁰, w dłuższym okresie będą powodować spłaszczenie wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych, szczególnie tych poniżej średniej. Przy obecnej kwocie minimalnej emerytury w wysokości 1 878,91 zł brutto, waloryzacja o 150 zł oznaczałaby wzrost o 8%. Przy przewidywanej waloryzacji w 2026 r. wskaźnikiem ok. 4,9% będzie to różnica 3 punktów procentowych w przypadku minimalnej emerytury.

Skutki społeczne projektu w zakresie świadczeń otrzymywanych z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego będą jeszcze bardziej widoczne, ponieważ świadczenia z tej instytucji są niższe niż świadczenia wypłacane przez ZUS. W II kwartale 2025 r. przeciętne świadczenie emerytalno-rentowe z KRUS wyniosło 2 296,56 zł miesięcznie.

Warto także wskazać, że mechanizm utrzymywania realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych jest zawarty w ustawie FUS (dział VII, rozdział 2 Waloryzacja świadczeń). Zgodnie z tymi przepisami emerytury i renty podlegają corocznie waloryzacji. Wskaźnik waloryzacji to średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym (przy czym dla emerytów i rencistów przyjmuje się w waloryzacji korzystniejszy wskaźnik cen towarów i usług). Mamy zatem do czynienia z mechanizmem rzeczywistego utrzymywania wartości nabywczej świadczeń, powiązany z zmianami wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Mechanizm ten sprawia, że wysokość świadczeń ulega istotnym zmianom nie w rezultacie długotrwałego procesu gromadzenia składek i sposobu ich naliczania, lecz na skutek

⁴⁰ Zgodnie z art. 88-89 ustawy FUS waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji. Wskaźnik waloryzacji to średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

wprowadzania zasad waloryzacji, która oparta jest tylko na wysokości otrzymywanego świadczenia.

Zaproponowany w projekcie mechanizm kwotowej waloryzacji świadczeń do określonego poziomu w dłuższym okresie przyczyni się wyrównywania niskich świadczeń i oderwania ich poziomu od wkładu ubezpieczonego wnoszonego latami do systemu ubezpieczeń. W efekcie doprowadzi to do ustalenia swobodnego „świadczenia obywatelskiego” dla świadczeń niskich, podlegających waloryzacji kwotowej. Szybkość spłaszczenia wysokości niskich świadczeń będzie uzależniona od wskaźnika waloryzacji świadczeń ustalanej corocznie. Im będzie on niższy w kolejnych latach, tym szybciej mechanizm waloryzacji kwotowej będzie zrównywał niskie świadczenia z wyższymi.

Warto również zauważyć, że w przypadku świadczeń wypłacanych z KRUS mechanizm waloryzacyjny będzie powszechny (w uzasadnieniu projektu Wnioskodawca wskazuje, że w KRUS zaproponowanymi zmianami będzie objętych 958 tys. świadczeń). W okresie 5 lat od wdrożenia projektu mechanizm spowoduje wzrost przeciętnych świadczeń o 1/3, a w dłuższym okresie to mechanizm waloryzacyjny będzie kształtował wysokość już przyznanych świadczeń. Powstaje zatem zasadnicze pytanie, czy pożądane jest kształtowanie systemu emerytalno-rentowego w taki sposób, aby mechanizmy waloryzacji wywierały istotny wpływ na wysokość świadczeń przysługujących emerytom i rencistom.

C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu uczestniczyło tylko 29 osób, stąd trudno uznać ich wyniki za miarodajne. Zdecydowane poparcie dla zmian zawartych w projekcie wyraziło 18 osób, a 6 osób było im zdecydowanie przeciwnych.

Osoby popierające zaproponowane rozwiązania wskazywały, że projekt jest potrzebny i realizuje ważny cel społeczny – ochronę najniższych świadczeń, choć niesie ze sobą także zagrożenia (m. in. duże obciążenie finansów publicznych)⁴¹. Postulowały one, aby najniższe renty i emerytury były waloryzowane w sposób tylko i wyłącznie kwotowy⁴². Wskazywano ponadto, że projektowane regulacje przywracają godność ludzi, którzy są w najtrudniejszej sytuacji finansowej⁴³, oraz wyrażali pogląd, że „emeryci, którzy budowali Polskę i płacili podatki całe swoje życie są najgorzej traktowaną grupą społeczną w Polsce”⁴⁴.

Przeciwnicy projektu podkreślali, że stałe podwyższanie świadczeń emerytalnych to rozwiązanie proinflacyjne⁴⁵ o charakterze czysto politycznym, niepoparte rzetelnymi wyliczeniami czy analizami wieloletnich skutków⁴⁶. Zwracano także uwagę, że zaproponowane przepisy są odejściem od zasad reformy emerytalnej: „państwo Polskie, z własnej inicjatywy, zawarło w 1998 roku umowę społeczną z obywatelami stanowiącą, że przyszłe emerytury zależne będą

⁴¹ ID ankiety: 91230.

⁴² ID ankiety: 91816.

⁴³ ID ankiety: 92729, 92935.

⁴⁴ ID ankiety: 92735.

⁴⁵ ID ankiety: 92318.

⁴⁶ ID ankiety: 92647.

wyłącznie od zrewaloryzowanych składek na koncie w ZUS i dalszego trwania życia ogłaszanego przez GUS⁴⁷.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

1) Zasięg podmiotowy

Wnioskodawca oszacował, że proponowana regulacja obejmie łącznie ok. 4,25 mln osób otrzymujących m.in. świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane przez ZUS (ok. 2,87 mln świadczeń) i KRUS (ok. 958 tys.), a także osoby otrzymujące renty socjalne (ok. 295 tys.), rodzinne świadczenia uzupełniające (ok. 60 tys.) i świadczenia przedemerytalne (31,5 tys.). Biorąc pod uwagę, że w 2024 r. było w Polsce 9,38 mln emerytów i rencistów⁴⁸ oznacza to, iż zwiększona wysokość świadczeń objęłaby ok. 45,3% świadczeniobiorców. Należy dodać, że w każdym kolejnym roku można oczekiwać, iż grupa uprawionych do waloryzacji kwotowej stopniowo zmniejszałaby się na rzecz świadczeń podlegających waloryzacji procentowej zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy FUS.

2) Potencjalne pozytywne skutki gospodarcze projektowanej ustawy: impuls popytowy na skutek wzrostu dochodu rozporządzalnego

Osoby o niskich dochodach wykazują zazwyczaj wyższą skłonność do konsumpcji (zarówno średnią, jak i krańcową⁴⁹) w porównaniu do osób zamożniejszych. Gospodarstwa domowe o niskich dochodach w pierwszej kolejności realizują konsumpcję dóbr i usług pierwszej potrzeby, takich jak żywność czy podstawowe artykuły nieżywnościowe. Dla osób o niskich dochodach również krańcowa skłonność do konsumpcji jest wysoka, ponieważ dodatkowe środki są natychmiast przeznaczane na zaspokojenie wcześniej niezrealizowanych potrzeb. Można przyjąć, iż emeryci, zwłaszcza ci mniej zamożni, będący beneficjentem proponowanych rozwiązań, charakteryzują się wysoką skłonnością do konsumpcji. Oznacza to, że niemal każde dodatkowe środki wydają na produkty i usługi (nie oszczędzają lub oszczędzają niewiele). Stąd proponowane rozwiązanie może zwiększać popyt wewnętrzny (sprzedaż detaliczną). Warto jednak dodać, że w każdym kolejnym roku impuls popytowy będzie słabszy (mniej osób będzie uprawionych do waloryzacji kwotowej i/lub jej kwota będzie niższa). Ponadto stałe podwyższanie najniższych emerytur o co najmniej 150 zł⁵⁰ może prowadzić do wzrostu presji inflacyjnej, o czym szerzej w dalszej części opinii.

⁴⁷ ID ankiety: 93062.

⁴⁸ *Emerytury i renty w 2024 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, s. 11.

⁴⁹ W ujęciu makroekonomicznym, krańcowa skłonność do konsumpcji (ang. *marginal propensity to consume*) to część przyrostu dochodu, którą gospodarstwo domowe przeznacza na konsumpcję, a nie na oszczędności.

⁵⁰ Zgodnie z projektem kwota minimalnego podwyższenia wynosząca 150 zł podlegałaby corocznie od dnia 1 marca waloryzacji zgodnie z art. 89 ustawy, tj. o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

- 3) Potencjalne negatywne skutki projektowanej ustawy
- a) Osłabienie zasady ubezpieczeniowej: obowiązujący od 1999 r. powszechny system emerytalny w Polsce opiera się na zasadzie zdefiniowanej składki i jest systemem całkowicie ekwiwalentnym (jedynym wyjątkiem jest emerytura minimalna⁵¹). Waloryzacja kwotowa z wysokim progiem (150 zł) narusza tę logikę, upodabniając emeryturę do świadczenia socjalnego. Co więcej, proponowane rozwiązanie będzie zachęcało do jak najszybszego przejścia na emeryturę, gdyż znacznie zmniejszy się bodziec do przedłużania okresu zatrudnienia. Jest to szczególnie niekorzystne zjawisko w warunkach zmniejszającej się podaży pracy, wynikającej z zachodzących przemian demograficznych.
 - b) Demotywacja do legalnej pracy: jeśli różnica między emeryturą osoby, która pracowała relatywnie krótko za płacę minimalną, a osoby pracującej długo, zaczyna się zmniejszać (przez szybszy wzrost tych najniższych świadczeń), spada motywacja do płacenia składek od wyższych wynagrodzeń, a rośnie ryzyko ukrywania części dochodów, które powinny podlegać oskładkowaniu, co może prowadzić do wzrostu szarej strefy.
 - c) Możliwe nasilenie substytucji etatów formą współpracy B2B (Business-to-Business), zwłaszcza w usługach. Nie można również wykluczyć wzrostu fikcyjnego samozatrudnienia; z punktu widzenia np. młodych osób wchodzących na rynek pracy przyjęcie proponowanych rozwiązań będzie stanowiło dodatkową zachętę do odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne w najniższej wysokości, pozwalającej na uzyskanie emerytury w minimalnej wysokości, której realna wartość – po uzyskaniu uprawnień emerytalnych – będzie systematycznie rosła na skutek przyjętego mechanizmu waloryzacyjnego.
 - d) Możliwy proinflacyjny wpływ: zwiększenie ilości pieniądza na rynku (stałą waloryzację kwotową można traktować jako transfer o charakterze socjalnym) bez adekwatnego wzrostu produkcji dóbr i usług może zwiększać stopę inflacji i utrudniać sprowadzenie jej i utrzymanie w granicach celu NBP, tj. na poziomie 2,5% z dopuszczalnym odchyleniem +/-1 punktu procentowego w średnim okresie; na ryzyko wzrostu inflacji zwracano również uwagę w trakcie konsultacji społecznych⁵².

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W ujęciu finansowym istota proponowanej regulacji dotyczy wprowadzenia kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń (150 zł od marca 2026 r., corocznie waloryzowane). Przyjęty mechanizm obejmuje wszystkie świadczenia emerytalno-rentowe i pokrewne (KRUS, mundurowi, renty socjalne, świadczenia przedemerytalne, pomostowe, kompensacyjne, dodatki roczne). Uzupełnienie

⁵¹ Emerytura w minimalnej wysokości przysługuje każdemu, kto legitymuje się co najmniej 20-letnim (kobiety) lub 25-letnim (mężczyźni) stażem pracy, nawet jeśli odprowadzone i zwaloryzowane składki, powiększone o ewentualny kapitał początkowy są zbyt niskie na ustalenie emerytury w minimalnej wysokości. Różnica jest pokrywana z budżetu państwa.

⁵² Np. ID ankiety: 92318 i 92647.

waloryzacji do kwoty minimalnej będzie finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP) oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS.

W ocenie Wnioskodawcy skutki finansowe wprowadzenia powyższych propozycji dla sektora finansów publicznych (SFP) wynikają ze wzrostu świadczeń emerytalno-rentowych do kwoty minimalnego podwyższenia, w tym z tytułu:

- świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez ZUS – w wysokości ok. 1 mld 57 mln zł;
- świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez KRUS – w wysokości ok. 546 mln zł;
- renty socjalnej – w wysokości ok. 205 mln zł;
- rodzinnego świadczenia uzupełniającego – w wysokości ok. 35 mln zł;
- świadczeń przedemerytalnych – w wysokości ok. 22 mln zł;

W 2026 r. łącznie koszty uzupełnienia podwyższenia świadczeń do kwoty minimalnego podwyższenia tych świadczeń wyniosą 1,865 mld zł. Wnioskodawca wskazuje, że łączne skutki wprowadzenia rozwiązania dotyczącego gwarantowanej kwoty minimalnego podwyższenia wskazanych świadczeń wraz z pozostałymi świadczeniami, w tym m.in. nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, emerytur pomostowych, rent inwalidzkich dla inwalidów wojennych, świadczeń pieniężnych dla działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych wyniosą ok. 2 mld zł.

Dodatkowo planowane jest wprowadzenie gwarancji kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń do ustalonej corocznie wysokości 13 i 14 emerytury, co pociągnie za sobą skutki finansowe w 2026 r. na poziomie 950 mln zł (dla 13 emerytury 562 mln zł, a dla 14 emerytury 388 mln zł).

Zatem łączne skutki finansowe wejścia w życie ustawy w 2026 r. w ocenie Wnioskodawcy wyniosą ok. 2,95 mld zł. W kolejnych latach koszty planowanych regulacji wyniosą odpowiednio – 3,4 mld zł w 2027 r. oraz 4,5 mld zł w 2028 r. Ponieważ Wnioskodawca nie podaje źródeł danych ani metodologii na podstawie, której dokonano powyższych szacunków nie ma możliwości weryfikacji przytoczonych wartości.

W kontekście sytuacji SFP należy zwrócić uwagę na fakt, że wydatki te będą miały stały i powtarzalny charakter, w przeciwieństwie do dotychczas obowiązujących rozwiązań (jednorazowe dodatki), tym samym wymagane jest ich długofalowe finansowanie. W konsekwencji czego konieczny wzrost wydatków z tytułu wejścia w życie proponowanej ustawy oznacza konieczność zwiększenia dotacji z budżetu państwa dla FUS i KRUS.

Wnioskodawca proponuje sfinansować koszty proponowanych zmian z budżetów poszczególnych dysponentów oraz planów finansowych FUS, FEP, Funduszu Pracy (FP), Funduszu Solidarnościowego (FS), Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), którym dysponuje Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Koszty poniesione przez budżet państwa związane ze zwiększonym finansowaniem ww. Funduszy mają zostać pokryte ze wzrostu dochodów budżetowych wynikających z prognozowanej inflacji, które to dochody szacowane są w latach 2026 r., 2027 r. i 2028 r. corocznie na 18 mld zł. Zestawienie

przedstawionych liczb wskazuje, że proponowana ustawa nie pochłonie więc całości spodziewanych przez Wnioskodawcę wpływów z tytułu inflacji. Wnioskodawca łączne koszty w latach 2026-2028 ocenia na 10,85 mld zł, podczas gdy, łączny inflacyjny wzrost dochodów budżetowych spodziewany jest na poziomie 54 mld zł. Takie założenia budzą poważne wątpliwości. Po pierwsze dochody budżetowe zawsze podawane są w wartościach nominalnych, zatem uwzględniają już efekt inflacyjnego wzrostu. Oznacza to, iż każdy prognozowany na kolejne lata budżet rozdysponowuje tak zdefiniowane dochody. Ich przyrost wywołany wzrostem inflacji jest więc już uwzględniony w planie budżetowym. Po wtóre, stojąc na gruncie ekonomii oczywiste jest, iż wzrost cen w gospodarce podnosi dochody budżetu państwa z tytułu wszelkich podatków. Innymi słowy w krótkim okresie dochody budżetu państwa rosną niejako automatycznie nawet bez zmiany stawek podatkowych. Jednakże z drugiej strony inflacja podnosi również wydatki na przykład z tytułu wzrostu kosztów obsługi długu publicznego, wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym czy waloryzacji świadczeń. Na co sam Wnioskodawca wskazuje w Uzasadnieniu do projektowanej ustawy przywołując zasady waloryzacji świadczeń emerytalnych. Ponadto wyższa inflacja może powodować erozję dochodów gospodarstw domowych i tym samym spadek konsumpcji, co dodatkowo ograniczy wpływy podatkowe. W efekcie saldo fiskalne budżetu nie musi wcale ulegać poprawie. Dla zobrazowania powyższej tezy przeprowadzono symulacje zmiany sytuacji finansów publicznych w zależności od poziomu inflacji (zob. Tabela 1).

Tabela 1. Symulacja sytuacji SFP dla scenariuszy inflacyjnych 3%, 5% i 8%.

rok	inflacja r/r (%)	dochody SFP w mld zł	wydatki SFP + koszty regulacji w mld zł	deficyt w mld zł	deficyt/PKB (%)
2026	3	927	1 050,6 + 3 = 1 053,6	-106,0	-2,9
2026	5	945	1 071,0 + 3 = 1 074,0	-108,0	-3,0
2026	8	972	1 101,6 + 3 = 1 104,6	-111,0	-3,1
2027	3	954,8	1 082,1 + 3,4 = 1 085,4	-109,5	-2,9
2027	5	992,3	1 124,6 + 3,4 = 1 128,0	-113,7	-3,0
2027	8	1049,8	1 189,7 + 3,4 = 1 193,1	-120,0	-3,0
2028	3	983,5	1 114,6 + 4,5 = 1 119,1	-113,8	-2,9
2028	5	1041,9	1 180,8 + 4,5 = 1 185,3	-120,3	-2,9
2028	8	1133,7	1 284,9 + 4,5 = 1 289,4	-130,5	-3,0

Źródło: Obliczenia własne.

Dane za 2024 r. są znane i zostały opublikowane przez Ministerstwo Finansów⁵³. Na kolejne lata przyjęto upraszczające założenia w celu lepszego zobrazowania problemu:

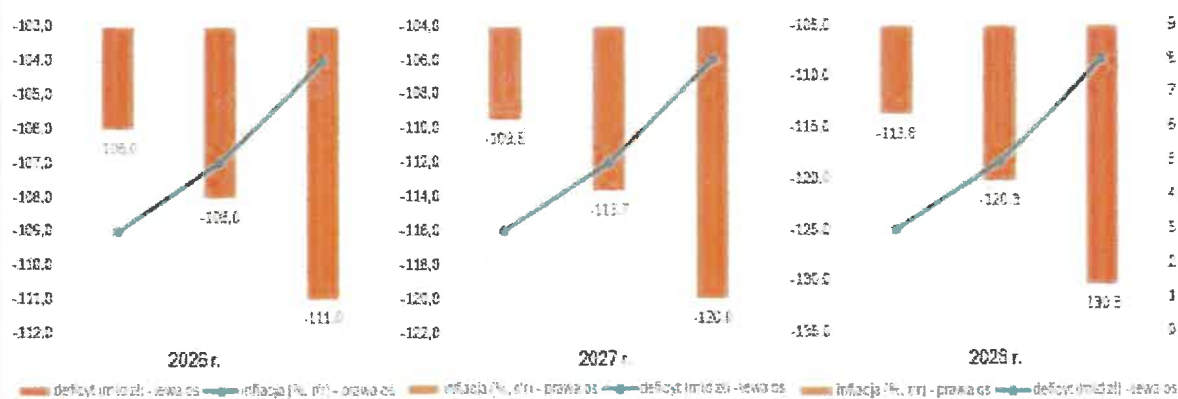
1. Dochody SFP w 2025 r. (budżet państwa + fundusze celowe + jst + ubezpieczenia społeczne) – 900 mld zł;
2. Wydatki SFP w 2025 r. (budżet państwa + fundusze celowe + jst + ubezpieczenia społeczne) – 1 000 mld zł;
3. Deficyt SFP w 2025 r. – 100 mld zł;

⁵³ Informacja kwartalna o stanie finansów publicznych w II kwartale 2025 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-kwartalna-o-stanie-finansow-publicznych---2025-rok2>, s. 16, Tabela 1, Tabela 4.

4. Scenariusze inflacji: 3%, 5%, 8%;
5. Realny wzrost PKB – 2% rocznie;
6. Koszt regulacji (waloryzacja + minimalne podwyższenie) ok. 3 mld zł w 2026 r., 3,4 mld zł w 2027 r. i 4,5 mld zł w 2028 r.;
7. PKB Polski w 2025 r. – 3 600 mld zł.

Jak wynika z powyższej symulacji dochody budżetu państwa w ujęciu nominalnym rosną wraz z rosnącą inflacją, ale wydatki budżetowe rosną jeszcze szybciej w efekcie czego powiększa się deficyt sektora publicznego. Można to zobrazować porównując przyrost deficytu ze wzrostem inflacji w poszczególnych latach (zob. Rys. 1).

Rysunek 1. Zestawienie zmian wielkości deficytu SFP (w mld zł) w latach 2026-2028 na podstawie założonych scenariuszy inflacyjnych (% r/r).



Źródło: Obliczenia własne.

W kolejnych latach przyrost deficytu wraz ze wzrostem inflacji z 3% do 8% wynosił odpowiednio 5 mld zł (111-106), 10,5 mld zł (120-109,5) i 16,7 mld zł (130,5-113,8). Tym samym można uznać, że propozycja finansowania wprowadzenia proponowanych regulacji poprzez wzrost inflacji prowadzi do pogorszenia salda SFP. Nie wydaje się zatem zasadne przyjmowanie jej jako źródła finansowania planowanych wydatków. Może to bowiem prowadzić do celowego zwiększania inflacji dla pokrycia zakładanych kosztów planowanych regulacji. A to będzie, jak wykazano wyżej, negatywnie oddziaływać na sytuację finansów publicznych. W analizie źródeł finansowania powinno się opierać na prognozach dochodów i wydatków zawartych w średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym.

Potencjalne korzyści proponowanych rozwiązań wynikają głównie z efektów pośrednich związanych ze wzrostem dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gospodarstwa tego typu charakteryzują się wysoką krańcową skłonnością do konsumpcji, ponieważ większą część dodatkowego dochodu przeznaczają na bieżące wydatki zamiast na oszczędności, co powinno sprzyjać wyższym wydatkom konsumpcyjnym. Wzrost wydatków konsumpcyjnych przyniesie zaś wyższe dochody podatkowe.

W literaturze ekonomicznej przyjmuje się, że krańcowa skłonność do konsumpcji dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach znajduje się na poziomie 0,8-0,95, czyli od 80% do 95% dodatkowego dochodu przeznaczane jest

na konsumpcję⁵⁴. Ponieważ jak wykazano powyżej koszty regulacji wynoszą w latach 2026-2028 odpowiednio 2,95 mld zł, 3,4 mld zł i 4,5 mld zł to są równocześnie dodatkowym dochodem gospodarstw domowych. Dla uproszczenia przyjęto założenie, iż dochody te dotyczą wyłącznie najuboższych gospodarstw domowych. Stąd od 80% do 95% całości dochodów zostanie przeznaczona na dodatkową konsumpcję. Do obliczenia wpływów podatkowych z tytułu dodatkowej konsumpcji zastosowano następujące równanie:

$$\text{Wpływy podatkowe} = \text{dodatkowa konsumpcja}^{55} \times \text{efektywna stawka podatkowa}$$

Przyjęto wariantowe założenie o wysokości efektywnej stawki podatkowej na konsumpcję⁵⁶ na poziomach: 15%, 17% i 20%. Przy czym gospodarstwa domowe o najniższych dochodach charakteryzują się większym udziałem wydatków na dobra i usługi objęte stawkami obniżonymi lub zwolnieniami (żywność 5%, usługi 8%), dlatego efektywna stawka zwykle jest istotnie niższa od stawki podstawowej 23%. W Tabeli 2 przedstawiono obliczenia dodatkowych dochodów podatkowych z tytułu proponowanej ustawy będących korzyścią dla SFP.

Tabela 2. Dodatkowe dochody podatkowe (mld zł)

rok	dodatkowy dochód rozporządzalny gospodarstw domowych (mld zł)	krajcowa skłonność do konsumpcji				efektywna stawka podatkowa (%)			
		0,8	0,85	0,9	0,95	średnia	15	17	20
2026	2,950	2,360	2,508	2,655	2,803	2,581	0,387	0,439	0,516
2027	3,400	2,720	2,890	3,060	3,230	2,975	0,446	0,506	0,595
2028	4,500	3,600	3,825	4,050	4,275	3,938	0,591	0,669	0,788

Źródło: Obliczenia własne.

Przyjmując nawet najkorzystniejszy wariant wysokości efektywnej stawki podatkowej w każdym roku, koszty zdecydowanie przewyższają potencjalne korzyści. Oznacza to, że wejście w życie proponowanych rozwiązań ustawowych wiąże się ze wzrostem deficytu SFP.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

⁵⁴ P. Krugmann, R. Welles, *Macroeconomics*, 2014; <https://studyroombd.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/08/macroeconomics-krugman-wells.pdf>; Ch. Carroll i in., *The Distribution of Wealth and the Marginal Propensity to Consume*, *Quantitative Economics*, 2017, <https://www.econ2.jhu.edu/people/ccarroll/papers/cstwMPC/>.

⁵⁵ Dane z kolumny „średnia” w Tabeli 2.

⁵⁶ Głównie VAT, po uwzględnieniu stawek obniżonych, zwolnień i struktury koszyka.

Wprowadzenie nowych uprawnień spowoduje wzrost obciążeń administracyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Wprowadzenie do systemu zabezpieczeń społecznych stałego mechanizmu podwyższania wysokości świadczeń adekwatnego do wzrostu cen towarów i usług nie powinno stanowić dodatkowego zwiększenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców ani powodować skutków finansowych dla budżetu państwa.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Projekt przewiduje wprowadzenie nowego mechanizmu „kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń” mającego na celu zwiększanie wysokości świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Zaproponowane w projekcie rozwiązania budzą poważne wątpliwości prawne ze względu na konstrukcję prawną przyjętego rozwiązania. Skonstruowanie tego rozwiązania w oparciu o wartość kwotową nie uwzględnia ryzyka wystąpienia wysokiej inflacji i wysokiego wzrostu wynagrodzeń, od których zależy wskaźnik waloryzacji określony w art. 89 ustawy FUS. W konsekwencji istnieje znaczące prawdopodobieństwo, że ze względu na tę konstrukcję zaproponowany mechanizm ma charakter wygasający, a nie stały i systemowy jak wskazano w uzasadnieniu do projektu.

2. Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Świadczenia emerytalno-rentowe są świadczeniami długookresowymi, które dla spełniania swych społecznych funkcji wymagają oparcia o trwałe zasady. Przyjęte w reformie z 1999 r. mechanizmy kształtowania wysokości świadczenia polegają na długotrwałym gromadzeniu kapitału ubezpieczeniowego (podlegającego waloryzacji), od którego zależeć będzie wysokość indywidualnego świadczenia. Zmiany w waloryzacji świadczeń mogą więc istotnie naruszać reguły, na których opiera się cały system emerytalno-rentowy. Wprowadzenie na stałe do mechanizmu waloryzacji świadczeń zasady kwotowo-procentowej spowoduje spłaszczenie świadczeń, które ze względu na ich wysokość będą waloryzowane kwotowo.

Przyjęcie zasady wspierania osób otrzymujących niskie świadczenia emerytalno-rentowe nie zawsze znajduje uzasadnienie społeczne, ponieważ przyczyny niskiego poziomu świadczeń są zróżnicowane, podobnie jak sytuacja materialna osób je pobierających.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana ustawa może pobudzać popyt wewnętrzny, ponieważ emeryci – szczególnie o niskich dochodach – mają wysoką skłonność do konsumpcji i przeznaczają dodatkowe środki głównie na bieżące wydatki. Efekt ten powinien jednak stopniowo słabnąć w kolejnych latach. Tym niemniej stałe kwotowe podwyższanie najniższych emerytur może zwiększać presję inflacyjną. Waloryzacja kwotowa osłabia zasadę ekwiwalentności w systemie emerytalnym i może zachęcać do wcześniejszego kończenia aktywności zawodowej, co jest niekorzystnym zjawiskiem przy malejącej podaży pracy. Zmniejszanie różnic między świadczeniami

niskimi a wyższymi może demotywować do legalnej pracy i sprzyjać ukrywaniu dochodów lub przechodzeniu na formy zatrudnienia B2B.

4. Skutki finansowe: Proponowane przepisy wywołają długookresowe ujemne skutki finansowe dla SFP w postaci wzrostu deficytu. Proponowany sposób ich pokrycia budzi wątpliwości ze względu na potencjalne negatywne konsekwencje dla SFP.

5. Rozwiązania zagraniczne: W systemach zabezpieczenia społecznego państw członkowskich UE przyjęto zróżnicowane rozwiązania mające na celu waloryzację emerytur i rent, tak aby zachować poziom najniższych świadczeń adekwatny do wzrostu cen towarów i usług. W niektórych państwach obok waloryzacji stosuje się dodatkowe świadczenie podwyższające minimalną emeryturę (np. we Francji). Świadczenia takie mogą mieć charakter tymczasowy (np. we Włoszech).

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, Kaja Krawczyk, specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Magdalena Szczepańska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/