

UZASADNIENIE

I. Cel i istota projektowanych rozwiązań

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw stanowi realizację obietnicy zawartej w programie wyborczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego. Jego celem jest zapewnienie godnej waloryzacji najniższych emerytur i rent oraz innych świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego.

Cel ten jest realizowany poprzez wprowadzenie do systemu zabezpieczenia społecznego stałego mechanizmu podwyższania wysokości świadczeń, gwarantującego zachowanie poziomu najniższych świadczeń adekwatnego do wzrostu cen towarów i usług w danym roku kalendarzowym. Zostanie on osiągnięty poprzez wprowadzenie zasady uzupełnienia 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. Kwota minimalnego podwyższenia w 2026 r. będzie wynosiła 150 zł, natomiast w kolejnych latach jej wysokość będzie waloryzowana, co sprawi, że będzie ona sukcesywnie wzrastać, zachowując w ten sposób swój gwarancyjny charakter. Tym samym świadczeniobiorca, którego świadczenie na skutek waloryzacji wzrosło o kwotę niższą od kwoty minimalnego podwyższenia świadczenia, będzie otrzymywał uzupełnienie w wysokości różnicy pomiędzy obowiązującą w danym roku kalendarzowym kwotą minimalnego podwyższenia świadczenia a kwotą wzrostu świadczenia wynikającą z waloryzacji.

Zaznaczyć należy, że podobne rozwiązania mające chronić poziom najniższych świadczeń emerytalno-rentowych były w ostatnich latach już kilkakrotnie stosowane przez ustawodawcę. I tak na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 118) – w 2012 r. incydentalnie zastąpiono waloryzację procentową waloryzacją kwotową, podwyższając świadczenia emerytalno-rentowe o kwotę 71 zł;
- 2) ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1682) –

- w 2015 r. świadczenia emerytalno-rentowe zostały podwyższone wskaźnikiem waloryzacji wynoszącym 100,68%, jednak nie mniej niż o kwotę 36 zł;
- 3) ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. (Dz. U. poz. 2011) – w 2016 r. emerytom i rencistom, niezależnie od waloryzacji świadczeń, wypłacono jednorazowy dodatek w wysokości od 50 zł do 400 zł, w zależności od kwoty otrzymywanego świadczenia;
 - 4) ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 39) – w 2019 r. świadczenia emerytalno-rentowe zostały podwyższone wskaźnikiem waloryzacji wynoszącym 102,86%, jednak nie mniej niż o kwotę 70 zł;
 - 5) ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1535) – w 2019 r. emerytom i rencistom wypłacono, niezależnie od waloryzacji, jednorazowe świadczenie pieniężne w kwocie 1100 zł;
 - 6) ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 252) – w 2020 r. świadczenia emerytalno-rentowe zostały podwyższone wskaźnikiem waloryzacji wynoszącym 103,56%, jednak nie mniej niż o kwotę 70 zł;
 - 7) ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2461) – w 2023 r. świadczenia emerytalno-rentowe zostały podwyższone wskaźnikiem waloryzacji wynoszącym 114,8%, jednak nie mniej niż o kwotę 250 zł.

Jednocześnie wzrosły kwoty najniższych świadczeń emerytalnych i rentowych oraz wprowadzono dwa dodatkowe świadczenia – dodatkowe roczne świadczenie pieniężne (tzw. 13. emeryturę) wypłacane od 2020 r. na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. z 2024 r. poz. 891, z późn. zm.), oraz kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne (tzw. 14. emeryturę) wypłacane od 2023 r. na podstawie ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. z 2025 r. poz. 183).

Podkreślenia wymaga jednak, że wszystkie stosowane dotychczas przez ustawodawcę modyfikacje zasad waloryzacji, zmierzające do ochrony wysokości najniższych świadczeń, nie miały charakteru stałego – były rozwiązaniami incydentalnymi, obowiązującymi wyłącznie w danym roku kalendarzowym.

Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy są rozwiązaniami o charakterze systemowym, które na stałe wejdą do systemu zabezpieczenia społecznego, stanowiąc dopełnienie obowiązującego obecnie mechanizmu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Ich wprowadzenie zapewni świadczeniobiorcom otrzymującym niskie świadczenia bezpieczeństwo socjalne, dając poczucie pewności, że nawet w przypadku gdy wzrost ich świadczeń w wyniku waloryzacji w danym roku kalendarzowym będzie nieznaczny, to otrzymywane przez nich świadczenie i tak zostanie podwyższone o kwotę nie niższą od kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń, co pozwoli zachować jego realną wartość.

W tym miejscu podkreślić należy, że proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie mieści się w granicach swobody ustawodawcy do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, nie naruszając przy tym istoty waloryzacji, ale służąc pełniejszej realizacji jej celów.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

Jednym z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego jest waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych. Jak podkreśla się w doktrynie, *waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych przeprowadza się z racji zarówno ekonomicznych, jak i społecznych. Ekonomicznymi celami waloryzacji są przede wszystkim utrzymanie realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych oraz sprawiedliwe rozłożenie ryzyka inflacji. Waloryzacja ma zatem zapobiec obniżaniu poziomu materialnego życia emerytów i rencistów w warunkach inflacji. Społecznymi celami waloryzacji są natomiast zapewnienie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, zapobieganie wykluczeniu społecznemu emerytów i rencistów oraz wzmacnianie solidarności społecznej* (zob. A. Nerka, *Waloryzacja świadczeń w prawie emerytalnym* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004, s. 319).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uprawniając ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, pozostawia mu swobodę ukształtowania mechanizmu waloryzacji, z tym zastrzeżeniem, że wybrane przez niego w tym zakresie rozwiązania nie mogą naruszać istoty waloryzacji.

Obecnie emerytury i renty podlegają corocznie waloryzacji procentowej. Uzyskany w wyniku waloryzacji procentowej wzrost kwoty świadczenia, w przypadku świadczeń o niskiej wysokości, nie jest jednak adekwatny do wzrostu cen towarów i usług i nie pozwala na utrzymanie realnej wartości tych świadczeń oraz zapobieżenie obniżaniu poziomu życia emerytów i rencistów otrzymujących te świadczenia. W tej sytuacji wprowadzenie stałego mechanizmu uzupełnienia kwoty podwyższenia świadczenia do określonego poziomu, funkcjonującego obok waloryzacji, jest niezbędne dla ochrony budżetów gospodarstw domowych emerytów i rencistów otrzymujących niższe świadczenia. Powyższe pozwoli na faktyczną realizację ekonomicznych i społecznych celów, jakie powinna spełniać waloryzacja.

II. Obecny i projektowany stan prawny

W obecnym stanie prawnym emerytury i renty podlegają corocznie waloryzacji od dnia 1 marca. Waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji, tj. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. 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 wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów.

Z kolei zwiększenie o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia jest przedmiotem corocznych negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego, przeprowadzanych w czerwcu, w roku poprzedzającym waloryzację, a w przypadku niezgodnienia stanowiska w tym zakresie przez Radę Dialogu Społecznego – jest określane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

Waloryzacji podlega kwota świadczenia i podstawa jego wymiaru w wysokości przysługującej ostatniego dnia lutego roku kalendarzowego, w którym przeprowadza się waloryzację, a waloryzacja obejmuje emerytury i renty przyznane przed terminem waloryzacji.

Projektowane regulacje nie przewidują zmian w ww. zasadach waloryzacji. Zakładają one jednak wprowadzenie, obok mechanizmu waloryzacji, odrębnego mechanizmu uzupełniania kwoty podwyższenia świadczenia ustalonej w wyniku waloryzacji w sytuacji gdy jest ona niższa od kwoty minimalnego podwyższenia świadczenia. Tym samym świadczeniobiorca, który na skutek waloryzacji uzyskał kwotę podwyższenia świadczenia niższą od kwoty minimalnego podwyższenia świadczenia otrzyma wypłacane aż do terminu kolejnej waloryzacji uzupełnienie tej kwoty do kwoty minimalnego podwyższenia.

III. Proponowane zmiany zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw

Kluczową zmianą zawartą w projekcie ustawy jest zmiana w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, z późn. zm.). W przepisach tej ustawy zaproponowano dodanie w dziale VII „Przepisy wspólne dotyczące wysokości świadczeń” rozdziału 2a „Kwota minimalnego podwyższenia świadczeń”. W rozdziale tym wprowadza się gwarancję otrzymania corocznego podwyższenia świadczenia w wyniku przeprowadzanej corocznie waloryzacji rent i emerytur oraz zastosowania nowego mechanizmu uzupełnienia kwoty podwyższenia świadczenia, na poziomie łącznie nie niższym niż kwota minimalnego podwyższenia świadczeń (tj. w 2026 r. - 150 zł.) W projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą w przypadku gdy kwota podwyższenia emerytury lub renty ustalona w wyniku waloryzacji, o której mowa w art. 88 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, byłaby niższa od kwoty minimalnego podwyższenia, kwotę podwyższenia świadczenia w wyniku waloryzacji uzupełnia się do kwoty minimalnego podwyższenia (tj. w 2026 r. – do 150 zł).

W praktyce oznacza to, że w przypadku gdy emeryt uzyska w wyniku waloryzacji podwyżkę emerytury przykładowo o:

- 1) 80 zł – wówczas dodatkowo otrzyma kwotę uzupełnienia podwyższenia emerytury do kwoty minimalnego podwyższenia w wysokości 70 zł;
- 2) 110 zł – wówczas dodatkowo otrzyma kwotę uzupełnienia podwyższenia emerytury do kwoty minimalnego podwyższenia w wysokości 40 zł;
- 3) 160 zł – wówczas nie otrzyma kwoty uzupełnienia podwyższenia emerytury (podwyżka emerytury będzie bowiem wyższa od kwoty minimalnego podwyższenia, tj. 150 zł).

Określona w projekcie kwota minimalnego podwyższenia w wysokości 150 zł będzie podlegała corocznej waloryzacji od dnia 1 marca. Waloryzacja ta będzie polegała na pomnożeniu kwoty minimalnego podwyższenia obowiązującej ostatniego dnia lutego roku kalendarzowego, w którym przeprowadza się waloryzację, przez wskaźnik waloryzacji określony w art. 89 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Kwota minimalnego podwyższenia będzie więc corocznie waloryzowana na takich samych zasadach jak emerytury i renty. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji kwota minimalnego podwyższenia nie będzie mogła ulec obniżeniu.

Zgodnie z projektem 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 którego dokonuje się waloryzacji, o której mowa w art. 88 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W projekcie przyjęto, że ustaloną kwotę uzupełnienia podwyższenia świadczenia zaokrągla się w górę do pełnego złotego. Wprowadzenie rozwiązań zawartych w projekcie ustawy będzie powodowało konieczność corocznego ustalania, w stosunku do części świadczeniobiorców, nowych kwot uzupełnienia podwyższenia świadczenia do kwoty minimalnego podwyższenia.

W projekcie przyjęto 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 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Projekt wprowadza również zasadę, że w przypadku gdy kwota podwyższenia:

- 1) renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy i renty inwalidzkiej III grupy ustalona w wyniku waloryzacji, o której mowa w art. 88, byłaby niższa od 75% kwoty minimalnego podwyższenia, kwotę podwyższenia renty uzupełnia się do 75% kwoty minimalnego podwyższenia;
- 2) emerytury częściowej ustalona w wyniku waloryzacji, o której mowa w art. 88 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, byłaby niższa od 50% kwoty minimalnego podwyższenia, kwotę podwyższenia emerytury częściowej uzupełnia się do 50% kwoty minimalnego podwyższenia.

W projekcie uregulowano także sposób ustalania wysokości kwoty minimalnego podwyższenia, jeżeli emerytura z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje łącznie z okresową emeryturą kapitałową, a suma podwyższenia świadczeń w wyniku waloryzacji o której mowa w art. 88 byłaby niższa od kwoty minimalnego podwyższenia. W takim przypadku

podwyższenie świadczeń do kwoty minimalnego podwyższenia ustalane będzie proporcjonalnie do wysokości tych świadczeń.

Obowiązująca w danym roku kwota minimalnego podwyższenia będzie ogłaszana przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, co najmniej na 7 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji.

Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania dotyczące gwarantowanej kwoty minimalnego podwyższenia, zawarte w zmianach do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, będą miały odpowiednie zastosowanie również do:

- 1) świadczeń emerytalno-rentowych, o których mowa w art. 18 pkt 1–4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2025 r. poz. 197, z późn. zm.) – zmiany w art. 3 projektu;
- 2) 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 rodzin (Dz. U. z 2025 r. poz. 305 i 1243) – zmiany w art. 4 projektu;
- 3) 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 Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2024 r. poz. 1121, z późn. zm.) – zmiany w art. 5 projektu;
- 4) 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 zawodowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 257, z późn. zm.) – zmiany w art. 6 projektu;
- 5) renty socjalnej, o której mowa w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. z 2025 r. poz. 420 i 619) – zmiany w art. 7 projektu;
- 6) świadczenia przedemerytalnego i zasiłku przedemerytalnego, o których mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 421 i 620) – zmiany w art. 8 projektu;
- 7) okresowej emerytury kapitałowej, o której mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 926) – zmiany w art. 9 projektu;

- 8) emerytury pomostowej, o której mowa w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1696) – zmiany w art. 10 projektu;
- 9) nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 174 oraz z 2025 r. poz. 1160) – zmiany w art. 11 projektu;
- 10) rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1051 oraz z 2025 r. poz. 620) – zmiany w art. 13 projektu;
- 11) 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 ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 637 oraz z 2017 r. poz. 38) – zmiany w art. 17 projektu.

W związku z tym projekt zawiera zmiany do ww. ustaw, w których zaproponowano odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 94a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przy przeprowadzaniu corocznej waloryzacji tych świadczeń. Oznacza to, że również te świadczenia, obok emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zostaną objęte ustawową gwarancją otrzymania corocznego podwyższenia świadczenia na poziomie 150 zł.

W ustawie zaproponowano także zmiany do ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2025 r. poz. 195) oraz ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 906), w których wprowadzany jest mechanizm gwarantujący uzupełnienie kwoty podwyższenia świadczeń po ich zmianie (waloryzacji) do kwoty minimalnego podwyższenia, o której mowa w art. 94a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto wprowadza się regulę, że kwota uzupełnienia podwyższenia świadczenia do kwoty minimalnego podwyższenia jest ustalana corocznie w marcu na okres 12 miesięcy i nie jest wliczana do wysokości świadczenia, od której dokonuje się waloryzacji świadczenia, o której mowa w art. 88 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z projektem ustawy, do ustalenia wysokości dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego (tzw. 13 emerytury) będzie odpowiednio stosowany przepis art. 94a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Oznacza to, że w

przypadku, gdy w danym roku kalendarzowym najniższa emerytura wzrosła o kwotę niższą od kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń, o której mowa w art. 94a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dodatkowe roczne świadczenie pieniężne będzie przysługiwać w wysokości najniższej emerytury uzupełnionej o kwotę stanowiącą różnicę pomiędzy wzrostem najniższej emerytury a kwotą minimalnego podwyższenia świadczeń. Innymi słowy, w sytuacji gdy wzrost najniższej emerytury będzie niższy od kwoty minimalnego podwyższenia świadczenia (tj. w 2026 r. – 150 zł), na potrzeby ustalenia wysokości dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego zostanie przyjęte, że najniższa emerytura wzrosła o kwotę minimalnego podwyższenia świadczenia (tj. w 2026 r. – 150 zł).

Podobne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego (tzw. 14 emerytury) stanowiąc, że przy ustalaniu wysokości kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego do kwoty najniższej emerytury, o której mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, obowiązującej od dnia 1 marca w roku, w którym jest wypłacane kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne stosuje się odpowiednio art. 94a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Tym samym, gdy wzrost najniższej emerytury, w oparciu o którą jest ustalana wysokość kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego, będzie niższy od kwoty minimalnego podwyższenia świadczenia (tj. w 2026 r. – 150 zł), na potrzeby ustalenia wysokości kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego zostanie przyjęte, że najniższa emerytura wzrosła o kwotę minimalnego podwyższenia świadczenia (tj. w 2026 r. – o 150 zł). Jednocześnie nie wprowadzono zmian w zakresie tzw. mechanizmu „złotówka za złotówkę”, stosowanego wobec osób pobierających świadczenia w wysokości przekraczającej kwotę 2900 zł. A zatem będzie on funkcjonował na takich samych zasadach jak dotychczas.

Ponadto projekt ustawy przewiduje zmiany do ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz. U. z 2024 r. poz. 1649 oraz z 2025 r. poz. 1302), w których do katalogu wyłączeń z dochodu branego pod uwagę przy ustalaniu uprawnienia do świadczenia uzupełniającego dodaje się otrzymywaną kwotę uzupełnienia świadczenia do kwoty minimalnego podwyższenia, o której mowa w art. 94a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a także otrzymywaną na podstawie innych ustaw kwotę uzupełnienia świadczeń do kwoty minimalnego podwyższenia, do których zastosowanie

ma kwota minimalnego podwyższenia określona w art. 94a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W art. 18 projektu ustawy proponuje się, aby Rada Ministrów dokonywała przeglądu funkcjonowania rozwiązań dotyczących minimalnej kwoty podwyższenia świadczeń, w tym wysokości kwoty minimalnego podwyższenia, i przedkładała Sejmowi informację o skutkach obowiązywania rozwiązań dotyczących minimalnej kwoty podwyższenia świadczeń nie rzadziej niż co 3 lata.

W projekcie przewidziano, że pierwsze ustalenie kwoty uzupełnienia podwyższenia świadczenia na podstawie przepisów zmienianych w art. 1-13 i 17 projektu ustawy, będzie miało miejsce w marcu 2026 r., a pierwsza waloryzacja kwoty minimalnego podwyższenia, o której mowa w art. 94a ust. 2 ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, będzie przeprowadzona w 2027 r.

W celu umożliwienia zastosowania od 2026 r. zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań, w art. 19 projektu zawarte zostały regulacje wyłączające w 2026 r. ze stosowania część przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483). Projekt przewiduje, że do świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych, którymi dysponuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych, oraz świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego, którym dysponuje Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w 2026 r. nie będzie stosowany m.in. przepis wskazujący, że zmiany planu finansowego państwowego funduszu celowego nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa, co umożliwi zmiany planu finansowego funduszu (jeżeli zaistnieje taka potrzeba) mogące powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Przepisy te stanowią element zabezpieczenia, gdyż zaproponowany w projekcie nowy mechanizm uzupełniania waloryzacji świadczeń będzie wymagać dodatkowych nakładów finansowych na wypłaty emerytur i rent. Ewentualne zmiany planów finansowych wyżej wskazanych funduszy związane będą ze skutkami finansowymi wynikającymi z implementacji obligatoryjnych postanowień przedmiotowego projektu ustawy, w związku z tym uzyskanie zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu na dokonanie zmian kwot przychodów i kosztów z powyższego tytułu nie będzie konieczne.

Projekt ustawy przewiduje wejście ustawy w życie z dniem 1 marca 2026 r. Wejście ustawy w życie z dniem 1 marca 2026 r. umożliwi zastosowanie nowych rozwiązań gwarantujących otrzymanie minimalnej kwoty podwyższenia świadczenia od najbliższej

waloryzacji świadczeń w marcu 2026 r. Wejście ustawy w życie z dniem 1 marca 2026 r. zapewni podmiotom wypłacającym świadczenia wystarczający czas na przygotowanie się i wdrożenie nowych rozwiązań wynikających z projektu ustawy.

IV. Skutki społeczne i gospodarcze wprowadzenia ustawy

Wejście projektowanych przepisów w życie przyczyni się do poprawy sytuacji finansowej emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia, w sposób który umożliwiając zabezpieczenie tych osób w większym stopniu przed konsekwencjami wynikającymi z rosnących cen towarów i usług konsumpcyjnych. Zwiększenie dochodów emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia może mieć pozytywny wpływ na zmniejszenie obciążenia systemu pomocy społecznej (w wyniku poprawy sytuacji finansowej tych osób).

Wejście w życie projektowanych przepisów może również pozytywnie wpłynąć na działalność podmiotów gospodarczych (w tym przedsiębiorstw społecznych, mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców), ponieważ zwiększenie dochodów osób z najniższymi świadczeniami przyczyni się do zwiększenia możliwości zakupu przez nich oferowanych przez podmioty gospodarcze towarów oraz usług.

V. Skutki finansowe wprowadzenia ustawy

W 2026 r. oczekiwane skutki finansowe wprowadzenia rozwiązania dotyczącego gwarantowanej kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń wynikających z art. 1-13 i 17 projektu ustawy wyniosą ok. 2 mld zł, na co składają się koszty uzupełnienia podwyższenia świadczeń do kwoty minimalnego podwyższenia m.in.:

- 1) świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez ZUS – w wysokości ok. 1 mld 57 mln zł dla ok. 2 mln 870 tysięcy świadczeń;
- 2) świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez KRUS – w wysokości ok. 546 mln zł dla ok. 958 tysięcy świadczeń;
- 3) renty socjalnej – w wysokości ok. 205 mln zł dla ok. 295 tysięcy świadczeń;
- 4) rodzinnego świadczenia uzupełniającego – w wysokości ok. 35 mln zł dla ok. 60 tysięcy świadczeń;
- 5) świadczeń przedemerytalnych – w wysokości ok. 22 mln zł dla ok. 31,5 tysięcy świadczeń;
- 6) pozostałych świadczeń, 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.

Wprowadzeniem gwarantowanej kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń wynikających z art. 1-13 i 17 projekt ustawy zostanie objętych łącznie ok. 4,25 mln osób.

Do projektowania kosztów wynikających z założeń ustawy na lata kolejne przyjęto założenia z centralnej ścieżki projekcji inflacji i PKB z raportu Narodowego Banku Polskiego z lipca 2025 r., tj. inflacji prognozowanej w 2027 r. na 103,7% i w 2028 r. na 102,9% uzupełnionego przez wskaźnik 20% projektowanego wzrostu wynagrodzeń. Na tej podstawie przygotowano szacunki kosztów na rok 2027 i 2028. W 2027 r. liczone analogicznie szacunkowe skutki finansowe wprowadzenia rozwiązania dotyczącego gwarantowanej kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń wynikających z art. 1-13 i 17 projektu ustawy zostały oszacowane na ok. 3,4 mld zł, przy założeniu wysokości kwoty minimalnego podwyższenia na poziomie 156 zł, a w 2028 r. – na ok. 4,5 mld zł, przy założeniu wysokości kwoty minimalnego podwyższenia na poziomie 161 zł.

Dodatkowo wprowadzenie analogicznej gwarancji kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń do ustalonej corocznie wysokości tzw. 13 i 14 emerytury (zmiany w art. 15 i art. 16 projektu ustawy) będzie powodowało skutki finansowe w 2026 r. na poziomie ok. 950 mln zł (odpowiednio ok. 562 mln zł w przypadku tzw. 13 emerytury i ok. 388 mln zł w przypadku tzw. 14 emerytury). Wprowadzenie gwarantowanej kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń do ustalonej corocznie wysokości tzw. 13 i 14 emerytury obejmie wszystkie osoby uprawnione do tzw. 13 i 14 emerytury.

Łączne skutki finansowe wejścia w życie ustawy w 2026 r. wyniosą ok. 2,95 mld zł.

Projekt ustawy zakłada, że rozwiązanie związane z wprowadzeniem gwarantowanej kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń będzie finansowane na tych samych zasadach co coroczna waloryzacja świadczeń. Wejście w życie proponowanych zmian zostanie sfinansowane w ramach budżetów poszczególnych dysponentów oraz planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Pracy, Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Emerytalno-Rentowego, którym dysponuje Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jednocześnie w celu zabezpieczenia wprowadzenia kwoty minimalnego podwyższenia świadczeń w 2026 r. projekt przewiduje, że do świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych, którymi dysponuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych,

oraz świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego, którym dysponuje Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w 2026 r. nie będą stosowane niektóre przepisy ustawy o finansach publicznych (omówione wyżej).

Zakłada się, że koszty budżetu państwa związane m.in. z koniecznością uzupełnienia w ww. Funduszach środków finansowych wynikających z wejścia w życie ustawy zostaną pokryte ze wzrostu dochodów budżetowych wynikających z inflacji. Szacuje się, że dodatkowe dochody budżetu wynikające z prognozowanej inflacji w 2026 r. wyniosą co najmniej 18 mld zł i analogicznie będą rosnać w 2027 r. i 2028 r. Podwyższenie waloryzacji świadczeń dla najniżej uposażonych emerytów i rencistów to działania konieczne, niezbędne do zachowania realnej wartości emerytur i rent.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Projekt ustawy nie dotyczy praw i obowiązków przedsiębiorców lub ich praw i obowiązków wobec organów administracji publicznej. Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania nie wpływają na funkcjonowanie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanej ustawy, środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projektowane przepisy są zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru. Przepisy projektu ustawy są uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego i tym samym nie wykraczają poza to, co niezbędne.

Projekt ustawy nie wywiera wpływu na obszar danych osobowych. W związku z tym nie przeprowadzono oceny skutków ochrony danych osobowych, o której mowa w art. 35 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych lub przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334 oraz z 2025 r. poz. 619).

Projekt ustawy nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 lub art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).