



III.7060.790.2020.LN

**Pani
Marlena Małağ
Minister Rodziny
i Polityki Społecznej**

Szanowna Pani Minister,

Wprowadzenie od dnia 1 stycznia 1999 r. możliwości ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty w oparciu o dowolnie wybrane 20 lat z całego okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym stworzyło szansę korzystniejszego ukształtowania prawa do świadczeń.

Ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika jednak, że wielu zainteresowanych ma problem udowodnienia wysokości składników wynagrodzeń uzyskiwanych w bardziej odległym czasie (np. w zakładach pracy, które już nie istnieją, względnie nie dysponują dokumentacją płacową z danych lat).

Środkiem dowodowym stwierdzającym wysokość wynagrodzenia dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty zgodnie z § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. z 2011 r. Nr 237, poz. 1412) są zaświadczenia pracodawcy lub innego płatnika składek, legitymacja ubezpieczeniowa lub inny dokument, na podstawie którego można ustalić wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu lub uposażenia. Jak wynika z § 22 ust. 1 tego rozporządzenia, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, środkiem dowodowym stwierdzającym okresy zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania oraz spółdzielczej umowy o pracę jest świadectwo pracy, zaświadczenie płatnika składek lub innego właściwego organu, wydane na podstawie posiadanych dokumentów lub inny dokument, w tym w szczególności: 1) legitymacja ubezpieczeniowa; 2) legitymacja służbowa, legitymacja związku zawodowego, umowa o pracę, wpis w dowodzie osobistym oraz pisma kierowane przez pracodawcę do

pracownika w czasie trwania zatrudnienia. Jednocześnie w § 28 ust. 1 rozporządzenia wskazano, że środkiem dowodowym w postępowaniu przed organem rentowym mogą być również poświadczone za zgodność z oryginałem kopie dokumentów dotyczących okresów składkowych i nieskładkowych, a także wysokości wynagrodzenia, przychodu, dochodu i uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń, wydawane przez jednostki upoważnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy.

Brzmienie tego przepisu poprzez zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do wydawania zaświadczeń wyłącznie do przechowawców uprawnionych nasuwa zasadnicze wątpliwości konstytucyjne, szeroko i rzetelnie omówionych w artykule prof. dr hab. Andrzeja Bisztygi pt. „Problem zgodności unormowań dotyczących przechowywania dokumentacji płacowej i osobowej pracodawców z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹”

W opracowaniu uwzględniono wytyczne wynikające z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2017 r. oraz sformułowano postulaty zmian.

Zdaniem autora artykułu § 28 rozporządzenia MPiPS w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe w obowiązującym kształcie „przerzuca” na obywateli powinności, z których powinny wywiązać się władze publiczne państwa, które powinno zadbać o efektywność systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. W efekcie po stronie tych obywateli rodzi się zrozumiałe rozczarowanie instytucją państwa, poczucie wyrządzonej przez nie krzywdy spowodowanej niedostateczną dbałością o zagwarantowanie przez nie obowiązku państwa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Reakcji w tej sprawie „domaga się także potrzeba” respektowania zasady solidaryzmu społecznego wyrażona w art. 20 Konstytucji RP. Zasada ta stanowi jedno z kryteriów projektowania i wprowadzania świadczeń emerytalnych i oznacza konieczność postrzegania przyjętego modelu tych świadczeń w perspektywie wszystkich, a nie części osób osiągających wiek emerytalny².

W ocenie autora, którą Rzecznik w całości podziela, „redakcja § 28 ust. 1 rozporządzenia MPiPS w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, jak również zdeterminowana nią praktyka odpowiednich instytucji rodzi skutek w postaci nierównego traktowania różnych kategorii podmiotów uprawnionych do zabezpieczenia społecznego. Redakcja wspomnianego przepisu, a w konsekwencji jego interpretacja, przynosi podział uprawnionych do zabezpieczenia społecznego na takich, którzy mają możliwość udokumentowania podstawy świadczenia, oraz na takich, którym możliwość ta

¹ Przegląd Prawa i Administracji CXXI Wrocław 2020 <https://doi.org/10.19195/0137-1134.121.15>

² Wyrok TK z 4 listopada 2015 roku, K 1/14, OTK ZU 10A/2015, poz. 163.

została ograniczona albo wręcz została ona zlikwidowana. Wynika to z tego, że kwestionowany przepis cechuje brak konstytucyjnie wymaganej, „należytej określoności”. Wskazany § 28 ust. 1 rozporządzenia MPiPS w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe dopuszcza możliwość interpretacji tego przepisu w sposób niezgodny w szczególności z zasadą równości oraz z prawem do zabezpieczenia społecznego, albowiem praktyka stosowania tego przepisu sytuuje w mniej korzystnej pozycji pewną kategorię osób, to jest byłych pracowników zlikwidowanych zakładów pracy, zwłaszcza małych niepublicznych podmiotów, którzy mają wobec nienależytego funkcjonowania systemu przechowywania dokumentacji płacowej i osobowej utrudnienia w ustaleniu miejsca przechowywania dokumentacji, w przeciwieństwie do pracowników podmiotów istniejących, a także nieistniejących już podmiotów o charakterze publicznym, w wypadku których uzyskanie kopii dokumentów, nawet w razie likwidacji lub przekształcenia tych podmiotów, nie stwarza problemów. Należy podkreślić, że poszkodowani z powodu niemożności udokumentowania podstawy prawa do świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego znaleźli się w niekorzystnej sytuacji bez własnej winy. Omawiany problem prawny dotyczy sytuacji społecznie wrażliwej, w której obywatel ma prawo oczekiwać od organów władzy publicznej należytej dbałości i staranności w działaniu na rzecz należytego zabezpieczenia przedmiotowej dokumentacji. Taki obowiązek wynika już z preambuły Konstytucji RP, która stanowi o rzetelnym i sprawnym działaniu instytucji publicznych. Wymaga to po stronie władz publicznych podejmowania wielu działań, w tym dążenia, aby administracja publiczna była elastyczna i zdolna do wewnętrznych zmian³. Możemy wówczas mówić o realizacji prawa do dobrej administracji, które jest istotnym europejskim standardem statusu jednostki⁴”.

W końcowej części artykułu autor wskazuje kierunek postulowanych zmian. „Otóż w obecnym brzmieniu przepis ten dopuszcza możliwość traktowania w charakterze środka dowodowego kopii wymienionych w nim dokumentów wydanych wyłącznie przez jednostki upoważnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy. Zważywszy na skalę i charakter przedstawionego problemu, uzasadnione wydaje się rozszerzenie katalogu dopuszczonych przepisem środków dowodowych – pod ściśle i precyzyjnie określonymi warunkami – o dokumentację pochodzącą od

³ Zob. B. Przywora, Normatywny model przesądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce, Warszawa 2019, s. 13-14; zob. też L. Bielecki, Prawo do dobrej administracji jako wzmocnienie efektywności ochrony praw człowieka i obywatela w Unii Europejskiej, [w:] Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność, red. J. Jaskiernia, Toruń 2015, s. 192-193.

⁴ Zob. B. Przywora, op. cit., s. 14; zob. także G. Kryszewski, Państwo rzetelne i sprawne jako idea konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin, red. K. Skotnicki, K. Składkowski, A. Michalak, Łódź 2016, s. 263. Na temat prawa do dobrej administracji szerzej zob. też A. Jackiewicz, Prawo do dobrej administracji jako standard europejski, Toruń 2008.

przechowawców nieuprawnionych. Część dokumentacji osobowej i płacowej sprzed 1999 roku zapewne została już zniszczona, dlatego redukcja negatywnych skutków dotychczasowych zaniedbań może obecnie dotyczyć jedynie dokumentacji niezniszczonej, przechowywanej w większości przypadków przez przechowawców nieuprawnionych w rozumieniu § 28 rozporządzenia MPiPS w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Stąd postulat wzbogacenia środków dowodowych właśnie o dokumentację pochodzącą od podmiotów nieuprawnionych. Dopełniając można wskazać na potrzebę ustanowienia regulacji prawnej, na podstawie której archiwa państwowe mogłyby przejść dokumentację od podmiotów, które weszły w jej posiadanie i przechowują ją bez tytułu prawnego”.

Zdaniem Rzecznika zasygnalizowana przez autora zmiana powinna zostać pozytywnie rozważona przez Panią Minister, niezależnie od tego, że ograniczenia dowodowe zawarte w rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe dotyczą wyłącznie postępowania przed tymi organami. Nie mają więc zastosowania w postępowaniu sądowym, opartym na zasadzie swobodnej oceny dowodów (por. wyroki SN: z dnia 7 grudnia 2006 r. I UK 179/2006, z dnia 14 czerwca 2006 r. I UK 115/2006 OSNP 2007/17-18 poz. 257, z dnia 25 lipca 1997 r. II UKN 186/97 OSNAPiUS 1998/11 poz. 342 i z dnia 2 lutego 1996 r. II URN 3/95 OSNAPiUS 1996/16 poz. 239).

Zniesienie ograniczeń dowodowych zawartych w rozporządzeniu niewątpliwie przyczynić się może do odciążenia sądów od rozstrzygania sporów na tym tle.

Wysokość wynagrodzenia lub danego składnika wynagrodzenia musi być ustalana w sposób pewny, na podstawie konkretnego dokumentu bądź jego kopii, który zachował się w dokumentacji osobowej ubezpieczonego. W przypadku braku dokumentacji płacowej istnieje możliwość ustalenia wysokości wynagrodzenia ubezpieczonego w oparciu o dokumentację zastępczą znajdującą się w jego aktach osobowych, tj. umowy o pracę czy angaże, w których zawarte są dane dotyczące wynagrodzenia. W takim jednak wypadku uwzględnić można tylko takie składniki, które są pewne, stałe, wypłacane były w danym okresie i w określonej wysokości (por. wyrok SA we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 2012 r. III AUa 1555/2011).

Zdaniem Rzecznika obecnie funkcjonujący system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców nie zapewnia wszystkim zainteresowanym prawidłowej realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego obywatelom w związku z występującymi ograniczeniami możliwości dotarcia do dotyczącej ich dokumentacji osobowej i płacowej z okresu przed 1999 r.

Z tego względu Rzecznik podziela także stanowisko Najwyższej Izby Kontroli w kwestii realizacji wniosków z kontroli skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej (P/16/064).

Należy także podnieść, że art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53 ze zm.) określa środki dowodowe, za pomocą których w postępowaniach o świadczenia emerytalno-rentowe potwierdza się wymienione w tym przepisie okresy składkowe, okresy nieskładkowe i okresy uzupełniające. Okresy te mogą być uwzględnione, jeśli zostały udowodnione dokumentami (zaświadczeniami) lub wpisami w legitymacji ubezpieczeniowej bądź uznane orzeczeniem sądu. Art. 117 ust. 1 tej ustawy nie wiąże możliwości dowodzenia za pomocą dokumentu z przechowywaniem tego dokumentu przez jednostki organizacyjne upoważnione do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy. W tym kontekście – jak się wydaje – nie znajduje więc uzasadnienia także odmienna moc dowodowa poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii dokumentów, uzależniona od tego, czy są one przechowywane przez jednostki upoważnione. Prawne znaczenie powinna bowiem mieć wyłącznie treść utrwalona w tym dokumencie i jej wiarygodność.

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań prawodawczych.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/