



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140 - 134(5)/08

Warszawa, 27 sierpnia 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy:

**- o zmianie ustawy o emeryturach
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń
Społecznych (druk nr 633).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

STANOWISKO RZĄDU

wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 633)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zawiera propozycję nowelizacji przepisów w zakresie obliczania podstawy wymiaru emerytur i rent. Wnioskodawcy proponują, aby przy obliczaniu podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne za okres pracy, za który nie można przedłożyć odpowiednich dowodów świadczących o wysokości wynagrodzenia, podstawę stanowiła kwota obowiązującego w tym okresie najniższego wynagrodzenia za pracę, proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy. Proponują też umożliwić ponowne przeliczenie tych emerytur i rent, przy których obliczaniu przyjęto przychód w kwocie 0 zł za te okresy zatrudnienia, za które nie przedłożono zaświadczenia o wysokości faktycznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

Zdaniem Rady Ministrów zaproponowana w projekcie zmiana przepisów zasługuje na rozważenie, ponieważ rozwiąże ważny społecznie problem osób, które nie są w stanie udowodnić wysokości przychodu w okresie zatrudnienia wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty.

Zgodnie z przepisami art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.) za podstawę wymiaru świadczenia wnioskodawca może wskazać przeciętną podstawę wymiaru składki w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, przypadających w 20 – leciu poprzedzającym rok, w którym zgłosił wniosek o emeryturę lub rentę albo przeciętną podstawę wymiaru składki w okresie 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu pracy podlegającej ubezpieczeniu.

Wprowadzając - jako podstawową - zasadę ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty w oparciu o wynagrodzenie z kolejnych 10 lat przypadających w ostatnim 20-leciu, wzięto pod uwagę ograniczone możliwości dokumentowania zarobków sprzed 1980 r. Do końca 1990 r. zakłady pracy nie były bowiem zobowiązane do przechowywania dokumentacji płacowej dłużej niż 12 lat. Dopiero od dnia 1 stycznia 1991 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz. U. Nr 10, poz. 35 z późn. zm.) wprowadzono przepis, że

okres przechowywania dokumentów płacowych, na podstawie których można ustalić podstawę wymiaru emerytury lub renty, jest uzależniony od przepisów emerytalno-rentowych, określających zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń. Od tego czasu, archiwa państwowe nie wydają zezwolenia na likwidację dokumentacji płacowej zakładów pracy przed upływem 50-letniego okresu przechowywania.

Obecnie obowiązek przechowywania przez pracodawcę dokumentacji płacowej przez 50 lat od dnia zakończenia pracy przez ubezpieczonego jest zapisany w art. 125 a ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Tak więc ustalenie podstawy wymiaru emerytury i renty z 10 kolejnych lat wybranych z ostatnich 20 lat latami przypadających po 1979 r. stwarza wnioskodawcom najmniej problemów. Dla większości osób ten przepis jest korzystny także dlatego, że zazwyczaj zarobki rosną wraz ze zdobywaniem doświadczenia zawodowego.

Trudności z udokumentowaniem zarobków sygnalizują przede wszystkim te osoby, które chciałyby skorzystać z możliwości przyjęcia za podstawę wymiaru emerytury, renty lub kapitału początkowego, przeciętnej podstawy wymiaru składek z 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu pracy podlegającej ubezpieczeniom społecznym, a więc również z okresu przypadającego przed 1980 r.

Wprowadzając ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nowy przepis stanowiący, że podstawą wymiaru emerytury i renty może być przeciętna podstawa wymiaru składki w okresie 20 lat kalendarzowych, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu, zdawano sobie sprawę, że – niestety - nie wszyscy zainteresowani będą mogli skorzystać z prawa wyboru zarobków z całego okresu ubezpieczenia.

Skorzystanie z tego prawa uzależnione jest bowiem od dostępu do dokumentacji płacowej zakładu pracy, co może być nierealne zważywszy, że do końca 1990 r. zakłady pracy nie były zobowiązane do przechowywania dokumentacji płacowej sprzed 1980r. przez okres dłuższy niż 12 lat.

Fakt, że pracodawcy mogli niszczyć dokumentację płacową nie oznacza jednak, że wszyscy z tego prawa skorzystali. Z informacji, jakie w czasie projektowania przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych napływały do resortu pracy bezpośrednio od emerytów i rencistów wnioskujących o umożliwienie im wskazania do podstawy wymiaru świadczenia podstawy wymiaru składek z lat przypadających przed 1980r. wynikało, że wielu pracodawców dysponuje pełną dokumentacją płacową, umożliwiającą wystawienie zaświadczenia o wysokości

wynagrodzenia stanowiącego podstawę składek przed 1980 r. Ponadto wielu ubezpieczonych posiada legitymacje ubezpieczeniowe zawierające adnotacje o kwotach zarobków w poszczególnych latach zatrudnienia.

Dlatego zdecydowano się na wprowadzenie przepisu umożliwiającego obliczenie podstawy wymiaru świadczenia z 20 lat, dowolnie wybranych z całego okresu ubezpieczenia, mimo świadomości, że zapewne nie wszyscy zainteresowani będą mogli z niego skorzystać. Uznano, że nie można pozbawiać szansy uzyskania wyższego świadczenia te osoby, które są w stanie przedłożyć w organie rentowym stosowne zaświadczenia.

Mając na uwadze trudności w dokumentowaniu zarobków dopuszczono możliwość wystawiania zaświadczeń na podstawie wiarygodnej dokumentacji zastępczej. Jeżeli zatem pracownik nie ma kwot rocznych wynagrodzeń wpisanych do legitymacji ubezpieczeniowej a zakład pracy zlikwidował dokumentację płacową po 12-letnim okresie przechowywania, to zaświadczenie o wynagrodzeniu pracodawca może wydać na podstawie dokumentacji zastępczej, tj. zachowanych akt osobowych w oparciu o dane zawarte np. w umowie o pracę, pismach o powołaniu, mianowaniu oraz w innych pismach, określających wynagrodzenie danej osoby. Dopuszczenie możliwości dokumentowania zarobków na podstawie wiarygodnej dokumentacji zastępczej stanowi optymalne rozwiązanie problemu osób, które nie są w stanie przedłożyć zaświadczenia wystawionego przez pracodawcę na podstawie dokumentacji płacowej.

Trudności w dokumentowaniu zarobków często są też spowodowane likwidacją zakładu pracy. Osoba, której pracodawca już nie istnieje nie jest jednak pozbawiona szans na dotarcie do dokumentacji pozwalającej na udowodnienie wysokości zarobków, o ile jednak taka dokumentacja istnieje. Aby ułatwić ubezpieczonym poszukiwanie dokumentacji płacowo-osobowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych opracował „Wykaz zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy”, który zawiera wciąż aktualizowany alfabetyczny spis zakładów, ze wskazaniem obecnego miejsca przechowywania dokumentacji płacowo-osobowej byłych pracowników. Jest on dostępny w każdym organie rentowym i na stronie internetowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Przyjęty tryb postępowania stanowi duże ułatwienie dla osób, które mają trudności w uzyskaniu zaświadczenia o wysokości swoich zarobków. Po pierwsze osoby te mogą liczyć na pomoc ZUS-u w uzyskaniu informacji, gdzie są przechowywane dokumenty płacowo-osobowe zlikwidowanych zakładów pracy. Ponadto mogą przedłożyć zaświadczenie wystawione na podstawie dokumentacji osobowej, a jeśli pracodawca już

nie istnieje, mogą taką dokumentację złożyć bezpośrednio w organie rentowym, który na jej podstawie sam ustali wysokość wynagrodzenia. Dopuszczalne jest też dochodzenie wysokości wynagrodzenia dla celów emerytalno-rentowych w postępowaniu przed sądem, na skutek wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego.

Dotychczas – pomimo sygnalizowania takiej potrzeby przez ubezpieczonych jak również przez Rzecznika Praw Obywatelskich – Rząd nie podjął próby rozwiązania problemu osób, które mają dowody, że w danym okresie pozostawały w stosunku pracy, a tym samym niewątpliwie podlegały ubezpieczeniu społecznemu, natomiast nie są w stanie przedłożyć jakichkolwiek dokumentów, na podstawie których możliwe byłoby ustalenie wysokości przychodów stanowiących podstawę wymiaru składek w tym okresie. Nie zdecydowano się na zaproponowanie wprowadzenia takich regulacji, ponieważ nie pozwalała na to kondycja finansowa państwa, jak i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zdaniem Rady Ministrów obecnie warto podjąć te kwestie i rozważyć proponowaną w poselskim projekcie zmianę przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, polegającą na wprowadzeniu najniższego wynagrodzenia jako zastępczej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne za takie lata udowodnionego okresu zatrudnienia, za które zainteresowany nie jest w stanie przedłożyć dokumentów potwierdzających wysokość wynagrodzenia. Jest to wskazane tym bardziej, że opinię w tej sprawie wyraził także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06, w którym orzekł, że art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 65 ust. 2 Konstytucji.

W końcowej części uzasadnienia ww. wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „dostrzega praktyczne problemy z realizacją prawa do emerytury, związane z niedostosowaniem przepisów ustawy emerytalnej do przepisów o przechowywaniu dokumentacji płacowej. Fakt ten, podnoszony (...) w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa, nie spowodował wprawdzie orzeczenia o niekonstytucyjności art. 15 ust. 1 ustawy „emerytalnej”, ale niewątpliwie stanowi duży problem społeczny. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dla pełniejszej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego bardzo pożądane byłoby uregulowanie tej kwestii. Jednym z możliwych rozwiązań jest postulowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich domniemanie, że w wypadku osób, które mogą udokumentować fakt zatrudnienia, ale mają problemy z udowodnieniem wysokości wynagrodzenia, należy przyjmować, że

kształtowało się ono – przynajmniej od 1956 r. – na poziomie płacy minimalnej. Rola Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie może – z powodów formalnych – ograniczyć się wyłącznie do zasygnalizowania tej możliwości. Uznanie konieczności dokonania zmian legislacyjnych, jak i ewentualny wybór odpowiednich środków rozwiązania omawianego problemu, należy wyłącznie do prawodawcy.”

Wobec powyższego zasadne wydaje się rozważenie propozycji przedstawionej w poselskim projekcie ustawy, aby podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne za okres pracy, za który nie można wykazać faktycznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, stanowiła kwota obowiązującego w tym okresie najniższego wynagrodzenia za pracę, proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy. Racjonalna jest też propozycja, aby umożliwić ponowne przeliczenie tych emerytur i rent, przy których obliczaniu przyjęto przychód w kwocie 0 zł za te okresy zatrudnienia, za które nie przedłożono zaświadczenia o wysokości faktycznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Właściwe byłoby jednak przyjęcie zasady, że przeliczenie odbywa się na wniosek emerytów i rencistów oraz, że proponowane nowe przepisy stosuje się również do kapitału początkowego. Konieczne byłoby też określenie, od jakiego dnia przysługuje prawo do świadczenia w przeliczonej wysokości.

Rada Ministrów zwraca jednocześnie uwagę, że przedstawione w uzasadnieniu projektu skutki finansowe oszacowane na kwotę około 300 mln zł rocznie są znacznie niższe od przewidywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Według obliczeń przeprowadzonych przez ZUS, szacunkowe skutki finansowe wprowadzenia regulacji polegającej na tym, że podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, w przypadku, gdy nie można wykazać faktycznej podstawy wymiaru składek (tzn. za tzw. *miejsca zerowe*), stanowiłaby kwota odpowiadająca w tym okresie najniższemu wynagrodzeniu, przedstawiają się następująco:

A. Uzupełnienie dotyczyłoby sytuacji ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty z kolejnych 3 do 10 lat w zależności od roku przyznania.

Założenia:

1. Z racji wcześniejszych przepisów, to rozwiązanie mogłoby dotyczyć potencjalnie tych osób, którym przyznano emeryturę lub rentę począwszy od 1990 r.
2. Przyjęto, że około 0,6 mln osób pobierających emerytury i renty ma tzw. *miejsca zerowe* w podstawie wymiaru oraz, że wynoszą one średnio 1,5 roku.

Przyjęto też, że przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytur i rent tych osób, „miejsca zerowe” zastąpione będą przez 37% przeciętnego wynagrodzenia. Wynika to z faktu, że tyle wynosi średni stosunek najniższego minimalnego wynagrodzenia do przeciętnego wynagrodzenia w latach 1990-2007. Przyjęto również, że zastąpienie to spowoduje średni wzrost podstawy wymiaru świadczeń tych osób o około 8,1%, oraz że obecnie średni wskaźnik wysokości podstawy wymiaru tych osób wynosi 100%.

3. Przyjęto, że 3 tys. osób spośród tych, które nie mają ustalonej podstawy wymiaru (z powodu braku dokumentów płacowych) uzyskałoby wyższe świadczenie (obecnie osoby te pobierają emerytury i renty w najniższej wysokości).

Uwzględniając powyższe oszacowano, że proponowane zmiany spowodowałyby w warunkach finansowych 2008 r., w skali 12 miesięcy wzrost wydatków FUS o 454 mln zł.

- B. Uzupelnienie dotyczyłoby nieudokumentowania zarobku przy ustalaniu podstawy wymiaru z 20 dowolnie wybranych lat z całego okresu ubezpieczenia.

Trudno oszacować liczbę osób, które skorzystałyby z takiego rozwiązania. Natomiast każde 100 tys. osób, które zgłosiłyby wniosek o przeliczenie emerytury lub renty, przy założeniu, że uzupełnienie dotyczyłoby średnio 2 lat, spowodowałoby wzrost wydatków na emerytury i renty z FUS w skali 12 miesięcy 2008 r. o 33 mln zł.

Z kalkulacji przeprowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wynika zatem, że łączny przewidywany wzrost wydatków związanych z wprowadzeniem proponowanych rozwiązań wyniósłby około 487 mln zł w skali 12 miesięcy 2008 r.

Zdaniem Rady Ministrów projekt ustawy zasługuje na rozważenie. Wymaga on jednak bardzo starannego rozpatrzenia, ponieważ wejście w życie tych regulacji spowoduje dodatkowe obciążenia dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.