



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych
Zastępca Dyrektora
Sebastian Kamiński

Warszawa, dnia 2025-12-12
DUS-II.055.50.2025.KF

Szanowny Panie,

działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w związku z Pana petycją z dnia 8 września 2025 r., (data wpływu do MRPiPS 16 września br.), w sprawie przeprowadzenia zmian prawnych umożliwiających przyjęcie do ustalenia podstawy wymiaru emerytury średniego krajowego wynagrodzenia za te lata kalendarzowe, za które nie udało się udowodnić zarobków, Departament Ubezpieczeń Społecznych uprzejmie wyjaśnia, co następuje.

Obowiązujące do 31 grudnia 1990 r. przepisy archiwalne (rozporządzenie Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki z dnia 25 lipca 1984 r. w sprawie zasad klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych - Dz. U. z 1984 r. Nr 41, poz. 215), nie nakazywały, a jedynie zezwalały na zlikwidowanie dokumentacji płacowej pracownika po upływie 12 lat od zakończenia przez niego pracy w danym zakładzie.

Dopiero rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz. U. Nr 10, poz. 35) przedłużyło okres przechowywania dokumentacji płacowej. Poczynając od dnia 1 stycznia 1991 r. okres przechowywania list płacy, kart zbiorczych płac oraz innych dokumentów, na podstawie których można ustalić podstawę wymiaru emerytury lub renty, był uzależniony od okresów przewidzianych

w przepisach emerytalno-rentowych określających zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń, które nie ustanawiały konkretnej daty granicznej.

Poczynając od dnia 1 stycznia 2003 r., przepis art. 125a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, z późn. zm.), zobowiązuje płatników składek do przechowywania list płac, kart wynagrodzeń i innych dowodów, na podstawie których następuje ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty, przez okres 50 lat od dnia zakończenia przez ubezpieczonego pracy u danego płatnika.

Obecnie obowiązującymi aktami prawnymi stanowiącymi o warunkach nabywania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych i zasad ich ustalania, a także zasad i trybu przyznawania oraz wypłaty tych świadczeń jest ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz wydane na podstawie art. 116 ust. 5 i art. 128a ww. ustawy rozporządzenie 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, z późn. zm.). Zgodnie z § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia zainteresowany zgłaszający wniosek o emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy powinien dołączyć do wniosku dokumenty stwierdzające prawo do świadczeń oraz ich wysokość.

W zakresie udowadniania okresów zatrudnienia, ww. rozporządzenie stanowi, iż 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:

- legitymacja ubezpieczeniowa;
- legitymacja służbowa, legitymacja związku zawodowego, umowa o pracę, wpis w dowodzie osobistym oraz pisma kierowane przez pracodawcę do pracownika w czasie trwania zatrudnienia (§ 22 ust. 1 ww. rozporządzenia), zawierająca odpowiednie wpisy dokonane przez pracodawców, z których wynika: data rozpoczęcia i zakończenia pracy, wymiar czasu pracy, rodzaj wykonywanej pracy, a wpisy potwierdzone są

pieczętąką zakładu pracy pracodawcy oraz podpisem i pieczętąką służbową pracodawcy lub upoważnionego pracownika.

Z kolei środkiem dowodowym stwierdzającym wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu lub uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty są zaświadczenia pracodawcy lub innego płatnika składek, legitymacja ubezpieczeniowa albo inny dokument, na podstawie którego można ustalić wysokość tego wynagrodzenia, dochodu, przychodu czy uposażenia (tak stanowi § 21 ust. 1 ww. rozporządzenia).

W ramach postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe dopuszczalne jest przyjęcie także kopii dokumentacji płacowej sporządzonej przez archiwum lub uwierzytelnionej kopii sporządzonej przez inną jednostkę upoważnioną do przechowywania dokumentacji zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy, w tym prywatnego przechowawcę prowadzącego działalność w tym zakresie (§ 28 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Ustalając podstawę wymiaru świadczeń, uwzględnia się wyłącznie prawidłowo i niepodważalnie udokumentowane wysokości dochodów osiąganych z pracy, nie ma natomiast miejsca na domniemanie co do wysokości wypłaconego pracownikowi wynagrodzenia.

Mając na uwadze sygnalizowane przez zainteresowanych trudności z udokumentowaniem zarobków sprzed 1980 roku z powodu zlikwidowania przez niektóre zakłady pracy dokumentacji płacowej, ZUS w uzgodnieniu z Ministerstwem zajął stanowisko, zgodnie z którym dopuszcza się możliwość ustalenia wysokości wynagrodzenia na podstawie akt osobowych, tj. na podstawie umów o pracę, pism o powołaniu, mianowaniu oraz innych pism określających wynagrodzenie pracownika, których okres przechowywania wynosi 50 lat od zakończenia pracy przez pracownika w danym zakładzie pracy.

Wystawiając zaświadczenie o wynagrodzeniu dla potrzeb emerytalno-rentowych na podstawie dokumentacji zastępczej (akt osobowych pracownika) zakład pracy winien uwzględnić w zaświadczeniu tylko te składniki wynagrodzenia określonego w aktach osobowych, które przysługiwały bezwarunkowo w czasie trwania zatrudnienia jako stałe

składniki w określonej wysokości, np. wynagrodzenie zasadnicze, stałe dodatki określone kwotowo itp. Inne składniki wynagrodzenia, np. premie i nagrody mogą być uwzględnione tylko wówczas, jeżeli zachowana dokumentacja wskazuje niewątpliwie na ich faktyczną wypłatę w określonej wysokości, od której została odprowadzona składka na ubezpieczenie społeczne.

Dopuszcza się ustalanie przez zakład pracy wynagrodzenia określonego w dokumentacji osobowej stawką godzinową, pod warunkiem jednak, że w aktach osobowych pracownika zachowały się dane dotyczące liczby faktycznie przepracowanych godzin w danym okresie (dziennie, tygodniowo, miesięcznie).

Wymaga jednocześnie podkreślenia, że począwszy od 1959 r. – stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 października 1959 r. w sprawie legitymacji ubezpieczeniowych (Dz. U. Nr 56, poz. 338) wydanego na podstawie art. 70 ust. 2 dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 1958 r. Nr 23, poz. 97, z późn. zm.) – podstawowym dowodem objęcia pracownika ubezpieczeniem społecznym była legitymacja ubezpieczeniowa. Obowiązek przedstawienia zakładowi pracy legitymacji ubezpieczeniowej dla dokonania odpowiednich wpisów spoczywał na pracowniku, co jednoznacznie wynikało z przepisu § 6 pkt 3 tego rozporządzenia.

W przypadku zatem realizacji wskazanego obowiązku, wpis w legitymacji ubezpieczeniowej pozwoliłby uniknąć sygnalizowanych w petycji problemów.

Należy również pamiętać, że organ rentowy jest zobowiązany przyjąć od wnioskodawcy każdy dokument kadrowo-płacowy. Przedłożone dokumenty, szczególnie te, które nie są oryginałami, podlegają ocenie dowodowej, bowiem nie mają wiążącego charakteru dla organu rentowego. W razie powzięcia w trakcie tej oceny wątpliwości co do wiarygodności lub pochodzenia przedłożonego dokumentu organ przeprowadza postępowanie wyjaśniające.

Dopiero w przypadku, gdy nie można ustalić podstawy wymiaru składek w poszczególnych okresach zgodnie z wyżej przedstawionymi zasadami, zastosowanie znajdują regulacje przewidziane w ust. 2a art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którymi, jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek organ rentowy przyjmuje kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy.

Należy podkreślić ponadto, że wszelkie dokumenty przedłożone do wniosku o świadczenie podlegają ocenie organu rentowego indywidualnie, w oparciu o całokształt zgromadzonej w danej sprawie dokumentacji. W przypadku odmowy uwzględnienia danych zawartych w przedłożonych dokumentach mających wpływ na prawo lub wysokość świadczeń emerytalno-rentowych (albo braku takich dokumentów), organ rentowy wydaje decyzję odmawiającą, w której zawiera szczegółowe uzasadnienie odmowy, a także informację o możliwości wniesienia odwołania do sądu, który w postępowaniu odwoławczym ma możliwość skorzystania z szerszego (w stosunku do organu rentowego) katalogu środków dowodowych (w tym np. dowodu z zeznań świadków, czy dowodu z innych dokumentów związanych z okresem zatrudnienia pracownika, które uprawdopodobniają uzyskiwane przez niego wynagrodzenie).

Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości przyjęcia do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, w przypadku braku dokumentacji, wynagrodzenia ustalonego w inny sposób.

Wyjaśniamy, że traktowanie poszczególnych osób czy grup osób musi być także rozpatrywane w każdym przypadku w kontekście konstytucyjnej zasady równości, sformułowanej w art. 32 Konstytucji RP, oraz zasady równości wszystkich ubezpieczonych w zakresie ubezpieczeń społecznych, zadeklarowanej w art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.).

Art. 2a. wyżej wymienionej ustawy, wskazuje wyraźnie, że ustawa ta stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności:

- 1) warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych;
- 2) obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne;
- 3) obliczania wysokości świadczeń;
- 4) okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń.

W literaturze przedmiotu przedstawiono, że „w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że przyjęta zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (wyrok TK z: 6.5.1998 r., K 37/97).

Regulacje prawne dotyczące zasad postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe są dostosowane do istoty systemu zabezpieczenia społecznego.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - państwo gwarantuje wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Jest to o tyle istotne, że wpływy ze składek nadal nie pokrywają wypłaty świadczeń z FUS. Fundusz ten korzysta zatem z corocznych dotacji budżetowych. Możliwości angażowania się budżetu państwa w funkcjonowanie FUS są jednak ograniczone sytuacją finansów publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, postulat przedstawiony w petycji nie może zostać zrealizowany.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku
Sebastian Kamiński
Zastępca Dyrektora

Departamentu Ubezpieczeń Społecznych
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/