



MINISTER  
Rodziny i Polityki Społecznej

Warszawa, *elektroniczny znacznik czasu*

DUS-II.070.4.2021.CG

Dot.: III.7060.790.2020.LN

**Pan**  
**Stanisław Trociuk**  
**Zastępca**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w związku z wystąpieniem z dnia 9 marca br. dotyczącym trudności na jakie napotykają zainteresowani w udowadnianiu wysokości składników wynagrodzeń uzyskiwanych w bardziej odległym czasie (np. w zakładach pracy, które już nie istnieją) w postępowaniach o świadczenia emerytalno-rentowe i wiążącego się z tym zagadnieniem postulatów znowelizowania § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe<sup>1</sup>, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Pragnę na wstępie podkreślić, że zagadnienie zasadności nowelizacji § 28 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 2011 r., było już rozważane przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w związku ze wspomnianą w ww. piśmie kontrolą przeprowadzoną w 2017 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej „NIK”), której tematem była „*Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej*”. Prowadzący kontrolę sformułowali następujące postulaty o charakterze legislacyjnym do ówczesnego Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej:

- 1) w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>2</sup> - nadanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej: „ZUS”) w postępowaniach o świadczenia emerytalno-rentowe uprawnień do występowania do przechowawców o przedłożenie oryginałów dokumentacji w sytuacji, gdy ubezpieczony ma problem z uzyskaniem ich kopii lub gdy

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 237, poz. 1412, dalej powoływanego jako „rozporządzenie MPiPS z 2011 r.”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 291, z późn. zm. dalej powoływanej jako „ustawa emerytalna”.

wiarygodność tej dokumentacji budzi wątpliwości (np. gdy dokumentacja pochodzi od nieuprawnionego przechowawcy);

- 2) w rozporządzeniu MPiPS z 11.10.2011 r. – rozszerzenie określonego w § 28 tego aktu prawnego katalogu środków dowodowych, które mogą potwierdzać wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń – o dokumentację pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy (przy czym taki przepis powinien określać przesłanki, które powinny być spełnione, aby taka dokumentacja mogła być uwzględniona w procesie ustalania prawa i wysokości świadczeń emerytalnych).

Do powyższego raportu i wniosków w nich sformułowanych ówczesny Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odniósł się w stanowiskach z dnia 6 października 2017 r., oraz z dnia 18 stycznia 2018 r. (znak obu pism: DUS.II.0811.1.2017.CG), skierowanych do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Pragnę wyjaśnić, że w drugim z wymienianych wyżej pism wzięto pod uwagę również przekazaną przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli opinię prawną z dnia 28 września 2017 r., nt. zgodności z Konstytucją RP przepisu § 28 rozporządzenia MPiPS z 11.10.2011 r., sporządzoną przez pana profesora Andrzeja Bisztygę, której tezy znalazły swoje odzwierciedlenie w przywołanym przez Pana Rzecznika opracowaniu pt. *„Problem zgodności unormowań dotyczących przechowywania dokumentacji płacowej i osobowej pracodawców z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej”*<sup>3</sup>.

W końcowej konkluzji ww. stanowiska z dnia 6 października 2017 r. wskazano, że zrealizowanie zaproponowanych zmian legislacyjnych w systemie emerytalno-rentowym nie byłoby celowe gdyż: *„W pierwszej kolejności (...) powinny być podjęte te działania, które zmierzają ku temu, aby dokumentacja płacowa i osobowa pracodawców znalazła się w rękach uprawnionych podmiotów (odpowiednie działania organizacyjne, rozszerzenie uprawnień kontrolnych w stosunku do podmiotów przechowujących taką dokumentację, itp.), które zostały wskazane do realizacji (w uwagach końcowych i wnioskach przekazanej Informacji) Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego. (...) Takie podejście sprzyjać będzie również zażegnaniu niebezpieczeństwa rozpraszania i ewentualnego niszczenia dokumentów, do czego może dochodzić w sytuacji, gdy dokumenty te są przechowywane przez podmioty nieuprawnione.*

---

<sup>3</sup> Przegląd Prawa i Administracji CXXI Wrocław 2020 <https://doi.org/10.19195/0137-1134.121.15>.

Podkreślenia wymaga, że stanowisko to zostało poparte przez Prezesa ZUS, który w piśmie z dnia 12 grudnia 2017 r., skierowanym do MRPiPS, stwierdził m. in., że „o ile w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe Zakład jest w stanie zweryfikować merytorycznie informacje zawarte w dokumencie z uwzględnieniem całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, to jednak nie jest w stanie stwierdzić autentyczności przedstawionych dokumentów, w szczególności pochodzących z niepewnych źródeł”, a także, „że Zakład nie dysponuje instrumentarium i zasobem kadrowym niezbędnym dla zapewnienia weryfikacji wszystkich dokumentów składanych przez osoby zainteresowane pod względem ich autentyczności”.

W związku z powyższym Prezes ZUS podkreślił, że rozwiązania prawne w przedmiotowym zakresie „powinny polegać na wypracowaniu mechanizmów umożliwiających przejmowanie dokumentacji placowo-osobowej osób zainteresowanych przez podmioty uprawnione do przechowywania tejże dokumentacji od przechowawców nieuprawnionych w taki sposób, aby na etapie przyznawania prawa do świadczeń i ustalania ich wysokości Zakład dysponował danymi wynikającymi ze zweryfikowanych od strony formalnej dokumentów, umożliwiającymi podjęcie decyzji w sprawie świadczeń”.

Należy zaznaczyć, że wyżej przedstawione konstatacje znalazły swoje odzwierciedlenie w trakcie prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (druk nr 1995), którego inicjatorem był ówczesny Minister Rozwoju.

W trakcie drugiego czytania tego projektu na 55. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 stycznia 2018 r. zostały zgłoszone bowiem poselskie poprawki zmierzające do uporządkowania systemu przechowywania dokumentacji placowej i osobowej pracowników w kierunku zgodnym, do tego, który został zaproponowany w ww. stanowisku Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Poprawki te zostały przyjęte przez Sejm, który następnie w dniu 10 stycznia 2018 r. uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (w brzmieniu wraz z przyjętymi poprawkami)<sup>4</sup>.

W uchwalonej jednogłośnie ustawie, art. 2 otrzymał następujące brzmienie:

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 357.

„Art. 2. W ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1506 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 1086) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 51s dodaje się art. 51sa i art. 51sb w brzmieniu:

„Art. 51sa. Marszałek województwa, o którym mowa w art. 51b przeprowadza kontrolę u przedsiębiorcy, który wykonuje działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji bez uzyskania wpisu do rejestru.

Art. 51sb. 1. Przedsiębiorca, który wykonuje działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji bez uzyskania wpisu do rejestru podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości do 100 000 zł.

2. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, nakłada, w drodze decyzji, marszałek województwa, o którym mowa w art. 51b, na podstawie wyników kontroli.”;

2) w art. 51u ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadku postawienia pracodawcy w stan likwidacji lub ogłoszenia jego upadłości, odpowiednio likwidator lub syndyk wskazuje podmiot prowadzący działalność w dziedzinie przechowywania dokumentacji, któremu zostanie ona przekazana do dalszego przechowywania, zapewniając na ten cel środki finansowe na czas, jaki pozostał do końca okresu przechowywania dokumentacji ustalonego na podstawie odrębnych przepisów.”

Z kolei w przepisach przejściowych ww. ustawy art. 11 i art. 12 otrzymały brzmienie:

„Art. 11. 1. Przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania bez uzyskania wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 51a ustawy zmienianej w art. 2, są obowiązani dostosować swoją formę prawną i uzyskać wpis do rejestru, o którym mowa w art. 51a ustawy zmienianej w art. 2, w terminie do dnia 31 grudnia 2018 r., a w przypadku nieuzyskania wpisu w tym terminie – zakończyć wykonywanie tej działalności.

2. Do postępowania w zakresie uzyskania wpisu do rejestru oraz do wykonywania działalności, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 51a i art. 51b–51t ustawy zmienianej w art. 2.

Art. 12. Przedsiębiorca, który do dnia 31 grudnia 2018 r. nie uzyska wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 51a ustawy zmienianej w art. 2, zakończy wykonywanie działalności w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania i przekaze ją do dalszego przechowywania uprawnionemu podmiotowi, o którym mowa w art. 51a ust. 1 albo ust. 2 ustawy zmienianej w art. 2.”

Mając powyższe na uwadze, Minister Rodziny i Polityki Społecznej podtrzymuje stanowisko wyrażone w ww. piśmie z dnia 18 stycznia 2018 r., że po uchwaleniu ww. ustawy, system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej został ukształtowany w możliwie optymalny sposób (zarówno z punktu widzenia ubezpieczonych jak i organów rentowych), a wskazane w raporcie NIK postulaty dokonania zmian w ustawie emerytalnej oraz w § 28 rozporządzenia MPiPS z 11.10.2011 r. stały się niecelowe.

W przekonaniu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego za brakiem zasadności dokonywania postulowanych zmian przemawia również główne założenie przy tworzeniu przepisu § 28 ust. 1 ww. rozporządzenia, którym było to, aby dowód w postaci kopii określonej w tym przepisie dokumentacji (poświadczonej za zgodność z oryginałem) pochodził od podmiotu, w którym zatrudniono pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, tj. osoby posiadające specjalistyczne wykształcenie i praktykę zawodową, bo tylko tak przygotowane osoby są w stanie rzetelnie wykonywać czynności polegające na gromadzeniu, ewidencjonowaniu, opracowaniu i zabezpieczeniu dokumentacji oraz na wydawaniu z niej odpisów i kopii (zob. art. 51d i 51m ustawy o archiwach<sup>5</sup>). ZUS zaś takim „instrumentarium osobowym”, jak wskazano wyżej, nie dysponuje.

*Z poważaniem*

*MINISTER*

*z up. Stanisław Szwed*

*Sekretarz Stanu*

*/-/ podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym*

---

<sup>5</sup> A także rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia rodzaju wykształcenia uznanego za specjalistyczne oraz dokumentów potwierdzających posiadanie praktyki zawodowej, wymaganych od osób wykonujących niektóre czynności związane z dokumentacją osobową i płacową pracodawców ([Dz.U. Nr 68, poz. 596](#))