



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 22 sierpnia 2019 r.

BADK.DPK.133.48.2019 WW

P9-24/19	Data wpływu petycji 21 czerwca 2019 r. (uzupełniona 10 lipca 2019 r.)
	Data sporządzenia informacji o petycji 13 sierpnia 2019 r.

**EMERYTURY Z FUNDUSZU
UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH**

TEMAT

**UWZGLĘDNIANIE PRZECIĘTNEGO WYNAGRODZENIA PRZY
OBLICZANIU KAPITAŁU POCZĄTKOWEGO PRACOWNIKÓW
WYNAGRADZANYCH W SYSTEMIE AKORDOWYM**

WNOSZACY PETYCJE: petycja indywidualna

Elżbieta Cyrulczyk.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w celu przyjęcia do obliczania podstawy wymiaru kapitału początkowego pracowników wynagradzanych w systemie akordowym, którzy nie posiadają dokumentacji płacowej, kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autorka petycji postuluje zmiany w ustawie emerytalnej w zakresie obliczania podstawy wymiaru kapitału początkowego pracowników zatrudnionych w systemie akordowym. Proponuje, aby osobom które nie mogą udowodnić osiąganego wynagrodzenia z powodu braku dokumentacji płacowej, do obliczenia podstawy wymiaru kapitału początkowego nie uwzględniać minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w okresach zatrudnienia, tylko przyjąć kwotę przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Autorka petycji wnosi o dodanie w art. 15 ust. 2c w brzmieniu:

„Przepisu ust. 2a nie stosuje się do pracowników akordowych, dla których przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie przeciętnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy”.

Wnosząca petycję podnosi, że przepisy o archiwizacji z lat 1957-1990 zobowiązywały zakłady pracy do przechowywania dokumentacji płacowej pracowników przez 12 lat, liczonych od następnego roku, którego dany dokument dotyczył. Po tym okresie (często) dokumentacja była niszczone, co uniemożliwia udowodnienie osiągniętej płacy. Nie zawsze można przedstawić dokumentację zastępczą lub nie wynika z niej jakie było otrzymywane wynagrodzenie, co prowadzi do zaniżenia świadczeń emerytalnych osobom, które z pracy akordowej osiągały wysokie zarobki. Autorka petycji podkreśla, że „ubezpieczeni nie z własnej winy, lecz z powodu przyzwolenia państwa na niszczenie dokumentacji płacowej nie mogą jej przedłożyć w ZUS-ie, a tym samym mieć prawidłowo wyliczony kapitał początkowy.” W opinii wnoszącej petycję, przyjęcie minimalnego wynagrodzenia dla wszystkich ubezpieczonych, którzy osiągnęli różne zarobki, jest niesprawiedliwe i sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP. Zatem zasadne jest przyjęcie wynagrodzenia przeciętnego, które i tak nie odzwierciedli realnego zarobku, gdyż z pracy akordowej często uzyskiwano wynagrodzenie znacznie wyższe od przeciętnego.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.), dalej: FUS, określa warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, zasady ustalania ich wysokości oraz zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń.

Kapitał początkowy (art. 173 ust. 1) ustala się dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy przed 1 stycznia 1999 r. opłacali składki lub za których opłacali płatnicy składek. Stanowi on odzwierciedlenie składek na ubezpieczenie społeczne odprowadzanych przed ich indywidualnym ewidencjonowaniem na koncie ubezpieczonego. Stanowi on równowartość kwoty obliczonej według zasad art. 174 pomnożonej przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia ustalone zgodnie z art. 26 ust. 3 dla osób w wieku 62 lat (art. 173 ust. 2).

Kapitał ten (art. 174) ustala się na zasadach określonych w art. 53 z uwzględnieniem ust. 2–12. Przy ustalaniu kapitału początkowego i obliczaniu jego wysokości uwzględnia się po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok składkowy oraz po 0,7% za lata nieskładkowe.

Podstawę wymiaru kapitału początkowego ustala się zgodnie z art. 15, 16, 17 ust. 1 i 3 oraz 18, zaś okres kolejnych 10 lat kalendarzowych ustala się z lat przed 1 stycznia 1999 r.

Podstawę wymiaru kapitału początkowego stanowi przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub społeczne w kolejnych 10 latach kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Nowelizacją ustawy z 4 września 2008 r. (Dz. U. Nr 192, poz. 1180) weszła w życie 1 stycznia 2009 r. – dodano do art. 15 ust. 2a, zgodnie z którym, jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty (kapitału początkowego), za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, proporcjonalnie do okresu podlegania ubezpieczeniu i wymiaru czasu pracy.

Wysokość wskaźnika służącego do obliczenia podstawy wymiaru kapitału początkowego ustala się na zasadach określonych w art. 15 ust. 4. Ostatecznie podstawa stanowi wynik pomnożenia wskaźnika wysokości podstawy przez kwotę bazową. Wskaźnik wysokości wymiaru podstawy kapitału początkowego nie może być wyższy niż 250%. Do obliczenia przyjmuje się kwotę bazową – 100% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia

w II kwartale kalendarzowym 1998 r. Przy jego obliczaniu część kwoty bazowej wynoszącej 24% tej kwoty mnoży się przez współczynnik proporcjonalny do wieku ubezpieczonego oraz okresu składkowego i nieskładkowego osiągniętego do 31 grudnia 1998 r. Wzór do obliczenia współczynnika wskazuje art. 174 ust. 8.

Ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. (art. 24 ust. 1) przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego co najmniej 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn – bez względu na staż ubezpieczeniowy. Przewidziane są wyjątki od zasady ogólnej, umożliwiające nabycie emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Dotyczy to osób, które spełniają warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury, emerytury: nauczycielskiej, kolejowej i górniczej oraz emerytury dla osób zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze.

PRACE LEGISLACYJNE:

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 7 września 2018 r. złożona została petycja indywidualna (nr 59), powiązana z prezentowaną petycją, która dotyczyła sposobu ustalania wysokości kapitału początkowego oraz zmian w systemie emerytalnym.

Ministerstwo 7 grudnia 2018 r. poinformowało, że petycja dotycząca zmiany przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, określających zasady ustalania stażu ubezpieczeniowego przy naliczaniu kapitału początkowego oraz wskaźnika wysokości podstawy jego wymiaru – została rozpatrzona negatywnie.

Resort uznał m.in., że przepisy regulujące sposób ustalania kapitału początkowego w optymalny sposób uwzględniają sytuację ubezpieczonych, którzy z różnych, obiektywnych powodów mają krótki staż ubezpieczenia, uniemożliwiający ustalenie podstawy wymiaru z pełnych 10 kolejnych lat kalendarzowych. Dlatego nie planuje się zmiany przepisów w tym kierunku.

Ministerstwo podkreśliło także, że kapitał początkowy jest jednym ze składników podstawy obliczenia emerytury według zasad określonych w art. 26 ustawy emerytalnej, jego kwota nie przesądza zatem o wysokości przyszłej emerytury. Decydujący wpływ na kwotę świadczenia – poza wiekiem przejścia na emeryturę – ma długość okresu opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe po 1998 r., jak również ich wysokość.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Interpelacja poselska nr 26823 do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie niespójności przepisów o naliczaniu kapitału początkowego oraz ustalaniu wysokości świadczenia emerytalnego. W odpowiedzi z 13 listopada 2018 r. napisano m.in.,

że zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS, emeryturę osób urodzonych po 1948 r. (objętych nowym, zreformowanym systemem emerytalnym) stanowi kwota będąca wynikiem podzielenia podstawy obliczenia przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Średnie dalsze trwanie życia służy wyłącznie do obliczenia kwoty emerytury, nie określa jak długo emerytura będzie wypłacana, ponieważ jest świadczeniem dożywotnim. Podstawę obliczenia emerytury stanowią zwaloryzowane składki wpłacone na ubezpieczenie emerytalne od 1 stycznia 1999 r. do podjęcia wypłaty świadczenia, zwaloryzowany kapitał początkowy, który oblicza się za staż ubezpieczeniowy przypadający do 31 grudnia 1998 r. oraz środki zewidencjonowane na subkoncie (art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

Resort wskazał art. 173 ust. 2 ustawy emerytalnej, na mocy którego kapitał początkowy stanowi równowartość kwoty obliczonej według zasad określonych w art. 174, pomnożonej przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia ustalone zgodnie z art. 26 ust. 3 dla osób w wieku 62 lat. Osoba, która podlegała ubezpieczeniom społecznym przed 1 stycznia 1999 r., ma zatem policzoną wartość tzw. hipotetycznej emerytury, jaką dostałaby, gdyby w czasie wprowadzenia życie reformy emerytalnej, tj. 1 stycznia 1999 r., miała już uprawnienia emerytalne. Wartość tej emerytury jest następnie pomnożona przez 209, tzn. przez średnie dalsze trwanie życia ustalone na 1 stycznia 1999 r. dla osób w wieku 62 lat (wspólnie dla kobiet i mężczyzn). Uzyskana kwota kapitału początkowego jest zapisywana na indywidualnym koncie ubezpieczonego, a następnie cyklicznie waloryzowana, analogicznie jak składki na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego z tytułu pracy wykonywanej po 1998 r.

Ministerstwo podkreśliło, że kapitał początkowy jest ustalany na 1 stycznia 1999 r. niezależnie od tego, kiedy zostanie złożony wniosek. Strona może wielokrotnie występować z wnioskiem o ponowne jego ustalenie przedstawiając nowe dowody. Data złożenia wniosku nie wpływa na sposób jego ustalenia, a art. 173 ust. 6a ustawy emerytalnej gwarantuje, że w wyniku waloryzacji nie może ulec on obniżeniu.

Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z 13 kwietnia 2018 r., sygn. akt III AUa 1416/16, wskazał, że „w świetle art. 53 i art. 174 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, kapitał początkowy stanowi wypadkową trzech wielkości: kwoty bazowej (art. 174 ust. 7), podstawy wymiaru świadczenia (obliczonej stosownie do art. 15, 16, 17 ust. 1 i 3 i art. 18 w związku z art. 174 ust. 3, z tym, że okres kolejnych 10 lat kalendarzowych jest wybierany

z okresu sprzed 1 stycznia 1999 r.) oraz okresów składkowych i nieskładkowych (art. 6 i 7 w związku z art. 174 ust. 2)”.
Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z 18 lipca 2018 r., sygn. akt III AUa 456/18, orzekł, że „przy ustalaniu wartości kapitału początkowego, a następnie wysokości emerytury, możliwe jest uwzględnienie tylko takiego wynagrodzenia uzyskiwanego przez ubezpieczonego w poszczególnych latach, które zostanie wykazane w sposób pewny i konkretny. Nie można w tym zakresie sugerować się wyłącznie wynagrodzeniem uzyskiwanym przez innych pracowników, czy też średnim wynagrodzeniem w danym zakładzie pracy czy w danym sektorze zatrudnienia”.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z 8 listopada 2016 r., sygn. akt III AUa 386/16, analizował wyliczenie świadczenia emerytalnego w oparciu o wynagrodzenie akordowe i stwierdził, że „na potrzeby wyliczenia świadczenia emerytalnego, wysokość wynagrodzenia uzyskanego w akordzie wymaga udowodnienia, że w konkretnej wysokości zostało ono wypłacone. Należy przy tym mieć na uwadze, iż wiarygodnym potwierdzeniem wysokości tego składnika pozwalającym na wyliczenie stawki i ilości wykonanej pracy, mogą być w zasadzie wyłącznie dokumenty, chociażby prywatne”.

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu wyroku wskazał m.in., że za pracę w systemie akordowym, określaną również mianem „akordu” lub pracą „na akordzie”, przysługuje wynagrodzenie zależne od wydajności pracownika. W systemie akordowym pracownik zazwyczaj otrzymuje zmienne wynagrodzenie, co wynika właśnie ze zróżnicowania jego wydajności w określonych jednostkach czasu. W zależności od intensyfikacji wysiłku pracownika rezultaty jego pracy są różne i tym samym wynagrodzenie zmienne. W akordowym systemie wynagradzania część ryzyka osobowego jest ponoszona przez pracownika, ponieważ osiągnięte przez niego wynagrodzenie jest wprost proporcjonalne do indywidualnego nakładu pracy, a zatem do jego motywacji i kondycji psychofizycznej, a także doświadczenia i kompetencji. Z tego względu wynagrodzenie pracownika zatrudnionego w tym systemie nie ma charakteru gwarantowanego. Do cech charakterystycznych tego systemu wynagradzania zalicza się: uzależnienie wysokości płacy za pracę od rezultatu pracy pracownika, zastosowanie przy pracach, w których możliwe jest ściśle wymierzenie ilościowych wyników pracy, zmienność wynagrodzenia, ponoszenie przez pracownika objętego tym systemem części ryzyka osobowego i produkcyjnego (A. Prętczyńska, Akordowy system wynagradzania, MOPR/2009/4).

Sąd Apelacyjny przywołał także wyrok **Sądu Najwyższego** z 27 maja 1999 r.,

sygn. akt I PKN 89/99, który wskazał m.in. że wynagrodzenie akordowe powinno określać stawkę akordową oraz normy pracy. W świetle przywołanego orzeczenia, aby móc wyliczyć wynagrodzenie wnioskodawcy naliczane w systemie akordowym potrzebne byłyby dokumenty potwierdzające wysokość stawki akordowej i ilości wykonanej pracy. Niewystarczające zaś są wszelkiego rodzaju odesłania, np. do wynagrodzenia uzyskanego przez innych współpracowników, zwłaszcza zatrudnionych na innych stanowiskach. Na potrzeby wyliczenia świadczenia emerytalnego, wysokość wynagrodzenia uzyskanego w akordzie wymaga udowodnienia, że w konkretnej wysokości zostało ono wypłacone. Wiarygodnym potwierdzeniem wysokości tego składnika pozwalającym na wyliczenie stawki i ilości wykonanej pracy, mogą być w zasadzie wyłącznie dokumenty, chociażby prywatne.

INFORMACJE DODATKOWE:

W latach 1983–1998 zasady obliczania emerytur i rent regulowała ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). Zgodnie z art. 16 ust. 1 podstawę wymiaru emerytury i renty stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone pracownikowi w ostatnich 12 miesiącach albo kolejnych 24 miesiącach zatrudnienia (później 3 lat kalendarzowych) wybranych z ostatnich 12 lat, licząc wstecz od roku, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę.

Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) w art. 7 ust. 1 pkt 9 określała, że podstawę wymiaru emerytury lub renty stanowi przeciętna, zwaloryzowana kwota wynagrodzenia lub dochodu, która stanowiła podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat, jeżeli wniosek o świadczenie zostanie zgłoszony po dniu 31 grudnia 1999 r., przy czym okres ostatnich lat kalendarzowych liczył się wstecz od roku, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę.

Nowelizacją ustawy o emeryturach i rentach z FUS (Dz. U. z 2002 r. Nr 241, poz. 2074) weszła w życie 1 stycznia 2003 r. – dodano do art. 125a ust. 4, zgodnie z którym, płatnik składek jest zobowiązany przechowywać listy płac, karty wynagrodzeń albo inne dowody, na podstawie których następuje ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty, przez okres 50 lat od dnia zakończenia przez ubezpieczonego pracy u danego płatnika.

Kolejną nowelizacją ustawy o emeryturach i rentach z FUS (Dz. U. z 2018 r. poz. 357) weszła w życie 1 stycznia 2019 r. – dodano do art. 125a ust. 4a i 4b.

Na mocy art. 125 ust. 4a płatnik składek zobowiązany jest przechowywać wskazane w ust. 4 dokumenty płacowe (*vide* wyżej), na podstawie których następuje ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty ubezpieczonego zgłoszonego do ubezpieczenia jako pracownika, osoby pracującej na podstawie umowy agencyjnej, zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług oraz osoby z nimi współpracujące, przez 10 lat od końca roku kalendarzowego, w którym:

1) ubezpieczony zakończył pracę u danego płatnika składek, w przypadku ubezpieczonego zgłoszonego u danego płatnika do ubezpieczeń po 31 grudnia 2018 r.,

2) został złożony raport informacyjny (zestawienie informacji dotyczących ubezpieczonego, który został zgłoszony przez płatnika składek do ubezpieczeń społecznych po raz pierwszy po 31 grudnia 1998 r. a przed 1 stycznia 2019 r.).

Zgodnie z art. 125 ust. 4b płatnik składek, który nie przekazał raportu informacyjnego za ubezpieczonego, (wskazanego w ust. 4a) z wyjątkiem zatrudnionego zgłoszonego do ubezpieczeń po 31 grudnia 2018 r., jest zobowiązany przechowywać dokumenty płacowe, na podstawie których następuje ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty, przez okres 50 lat od dnia zakończenia przez ubezpieczonego pracy u danego płatnika.

OPRACOWAŁA

Wanda Wójtowicz

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz