



Warszawa, 12/07/2007.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-534718-IV/06/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Pani

Anna Kalata

Minister Pracy i Polityki Społecznej

WARSZAWA

Szanowna Pani Minister,

Pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na problem, jaki nieustająco pojawia się w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez emerytów i rencistów. Otóż przepisy regulujące ograniczenia egzekucji świadczeń pieniężnych nie zapewniają analogicznego poziomu ochrony prawnej wynagrodzeniu za pracę oraz świadczeniom emerytalno - rentowym. Osoby otrzymujące świadczenia z ubezpieczenia społecznego podnoszą, że na skutek postępowania egzekucyjnego pozostają praktycznie bez środków do życia - tymczasem egzekucja skierowana do wynagrodzenia za pracę pozwala pracownikowi na zatrzymanie kwoty, która jest znacznie wyższa niż ta pozostawiana emerytom i rencistom.

Ograniczenia potrąceń z wynagrodzenia za pracę - zarówno w przypadku egzekucji sądowej, jak i administracyjnej - określone są w kodeksie pracy, natomiast ograniczenia potrąceń z rent i emerytur reguluje ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r., nr 39, poz. 353 ze zmian.) - zob. art. 833 § 1 i § 4 kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 9 i 10 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 ze zmian.).

W świetle art. 87¹ kodeksu pracy jest zasadą, że w postępowaniu egzekucyjnym wolna od potrąceń jest kwota wynagrodzenia za pracę w wysokości minimalnego wynagrodzenia, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, przysługującego pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. Natomiast przy potrącaniu zaliczek pieniężnych udzielonych pracownikowi chroniona jest pensja w wysokości 75 % najniższego wynagrodzenia, a w przy potrącaniu kar pieniężnych - 90 % najniższego wynagrodzenia.

Wyjątkiem jest tylko egzekucja świadczeń alimentacyjnych - potrącenia mogą być dokonywane do wysokości trzech piątych wynagrodzenia (art. 87 § 3 pkt 1 kp) ; ustawa nie przewiduje tutaj gwarancji zachowania prawa do minimalnego wynagrodzenia.

Natomiast zgodnie z art. 141 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przy potrącaniu sum egzekwowanych na zaspokojenie alimentów oraz większości innych (niż świadczenia alimentacyjne) należności emerytury i renty są wolne od egzekucji i potrąceń w części odpowiadającej 50 % kwoty najniższej emerytury lub renty.

W art. 141 ust. 1 pkt 2 wskazane są należności, przy egzekucji których wolne od potrącenia jest 60 % kwoty najniższej emerytury lub renty. Natomiast przy egzekucji należności z tytułu odpłatności za pobyt osób uprawnionych do świadczeń w domach pomocy społecznej, zakładach opiekuńczo-leczniczych lub zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych wolne od potrącenia jest jedynie 20 % kwoty najniższej emerytury lub renty (art. 141 ust. 1 pkt 3 ustawy). Wskazane procenty odnoszą się do emerytury (renty) przy uwzględnieniu wzrostów, zwiększeń, dodatków oraz innych świadczeń wypłacanych wraz z emeryturą lub rentą na podstawie odrębnych regulacji (wyłączeniu podlegają jednak dodatki pielęgnacyjne, dodatki dla sierot zupełnych oraz świadczenia rodzinne art. 141 ust. 3).

W efekcie, w przypadku egzekucji z wynagrodzenia za pracę wolna od potrąceń jest obecnie kwota 936 zł (po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych) - zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 września 2006 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2007 r. (Dz. U. nr 171, poz. 1227).

Natomiast regulacja ograniczenia egzekucji z emerytury i renty w efekcie prowadzi do tego, że zasadniczo wolna od potrąceń jest kwota 298, 73 zł (w przypadku egzekucji z emerytury, renty rodzinnej i renty dla osób całkowicie niezdolnych do pracy) oraz kwota

229, 79 zł (w przypadku egzekucji z renty dla osób częściowo niezdolnych do pracy). Są to kwoty stanowiące 50 % kwot określonych jako najniższe świadczenia w komunikacie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 lutego 2006 r. (M. P. nr 12, poz. 166 ze zmian.).

Innymi słowy - w przypadku egzekucji (zarówno sądowej, jak i administracyjnej), pracownik może zachować kwotę ponad trzykrotnie wyższą niż osoba otrzymująca emeryturę (lub rentę rodzinną czy z tytułu całkowitej niezdolności do pracy) i ponad czterokrotnie wyższą niż osoba otrzymująca rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

Rzecznik Praw Obywatelskich w 2002 r. (pismo nr RPO-395396/01/III/DB) zwrócił się do Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z zapytaniem o stanowisko w tej sprawie.

Z odpowiedzi Pani Teresy Guzeli, udzielonej w dniu 25 czerwca 2002 r. (U.051-1/2) wynika, że zróżnicowanie w wysokości możliwych potrąceń ma źródło w tym, iż „wynagrodzenie za pracę, zwłaszcza najniższe, ma charakter alimentarny. Przy potrąceniu z wynagrodzenia za pracę sum egzekwowanych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne, ustawodawca, wprowadzając niezbędne granice, miał na celu ten właśnie charakter wynagrodzenia i dobro osób, co do których pracownik ma obowiązek alimentacji.”

Natomiast w odniesieniu do egzekucji prowadzonej z emerytury bądź renty „w ustawie określono (...) część świadczenia nie podlegającą egzekucjom i potrąceniom, której wielkość zależy od rodzaju potrącanych należności i jest obliczana jako odpowiedni procent minimalnej emerytury lub renty.

Jak z powyższego wynika, obowiązujący stan prawny dopuszcza niejednolity sposób ustalania górnej granicy potrąceń oraz obliczania kwoty wolnej od potrącenia i egzekucji. (...) W przypadku pracownika podstawą do obliczenia części wolnej od potrąceń jest kwota najniższego wynagrodzenia a w przypadku emeryta lub rencisty - kwota najniższej emerytury lub renty.

Wysokość minimalnego wynagrodzenia różni się od kwoty minimalnego świadczenia emerytalno - rentowego, dlatego naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy jest różnica także w wysokości kwot wolnych od potrąceń.”

W istocie, zróżnicowanie wysokości najniższego wynagrodzenia za pracę i najniższego świadczenia emerytalnego bądź rentowego - znajdujące oparcie w zasadach funkcjonowania i społecznej roli systemu ubezpieczeń społecznych - skutkuje odmienną wysokością kwot wolnych od egzekucji.

Nie tłumaczy to jednak regulacji, w świetle której ustawodawca zwalnia od potrąceń odpowiedni procent minimalnej emerytury lub renty, a jednocześnie chroni przed egzekucją całą kwotę najniższego wynagrodzenia (z wyjątkiem egzekucji alimentów). Dzieje się to w sytuacji, gdy i tak w kwotach bezwzględnych najniższe wynagrodzenie jest zawsze kwotą przekraczającą (zwykle podwójnie) kwotę najniższego świadczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego.

W efekcie najczęstszą w praktyce jest sytuacja, gdy pracownik, w stosunku do którego prowadzone jest postępowanie egzekucyjne, może zachować całą kwotę najniższego wynagrodzenia, a emeryt czy rencista - 50 % (a niekiedy 20 % lub 60%) najniższego świadczenia.

Należy w tym miejscu wskazać, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP deklaruje równą ochronę praw majątkowych. Jak podkreśla w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, gwarancja wynikająca z art. 64 ust. 2 powinna odnosić się do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Dopiero zróżnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinuje zróżnicowanie zakresu ich ochrony (wyrok z dnia 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00). Przesłankami takiego zróżnicowania powinny być względy decydujące o jego racjonalności, zachowanie proporcji między jego celem a ograniczeniem praw kategorii podmiotów, których ochrona jest słabsza, i wreszcie odwołanie do zasad i wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby takie zróżnicowanie (wyrok z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99).

Tymczasem należy podkreślić, że społeczno - ekonomiczne funkcje wynagrodzenia za pracę oraz świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego są analogiczne: mają one zaspokoić potrzeby bytowe jednostki, związane z utrzymaniem własnym oraz osób najbliższych. W tym sensie oba te świadczenia mają „charakter alimentarny.” Trudno inaczej zdefiniować charakter np. renty rodzinnej.

Wszystkie te świadczenia chronione są także na poziomie konstytucyjnym: art. 65 ust. 4 Konstytucji wskazuje na gwarancję określenia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę, art. 67 deklaruje, iż obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (w zakresie wskazanym przez ustawę).

Wydaje się, że trudno wskazać przekonujące argumenty, dla których istnieje tak znaczne zróżnicowanie w ochronie regularnych świadczeń służących zapewnieniu utrzymania, o analogicznej społecznej funkcji. Co więcej w przypadku emerytów i rencistów docho-

dzi do pewnej kumulacji czynników zmniejszających ochronę: w kwotach bezwzględnych najniższa emerytura czy renta ma istotnie mniejszą wysokość niż najniższe wynagrodzenie za pracę, dodatkowo, przed zajęciem jest chroniona tylko połowa tej kwoty (a w przypadku wynagrodzenia - całość).

Należy także zwrócić uwagę, że ochrona prawna osób otrzymujących świadczenia alimentacyjne także powinna być równa (ewentualne zróżnicowanie powinno odpowiadać postulatowi racjonalności). Tymczasem w obecnym stanie prawnym lepsza jest sytuacja osób, które prowadzą egzekucję z wynagrodzenia za pracę: wynagrodzenie dłużnika jest wolne od zajęcia tylko w zakresie wskazanym przez art. 87 § 3 pkt 1 kp, bez odniesienia do wynagrodzenia w najniższej wysokości.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), uprzejmie proszę Panią Minister o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i rozważenie zainicjowania zmian legislacyjnych, które pozwolą na zapewnienie emerytom i rencistom ochrony prawnej (w zakresie gwarancji otrzymania całego najniższego świadczenia) analogicznej do tej, z jakiej korzystają pracownicy.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich