



Warszawa, 22/08/2008r.

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

Jolanta Fedak

Minister Pracy i Polityki Społecznej

WARSZAWA

Znak sprawy: DUS/07/381/WB/07

Szanowna Pani Minister

Na skutek bardzo wielu skarg zgłaszanych przez obywateli, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne powrót do problemu ochrony prawnej świadczeń emerytalnych i rentowych. Skarżący emeryci i renciści czują się pokrzywdzeni faktem, że przepisy regulujące ograniczenia egzekucji świadczeń pieniężnych nie zapewniają otrzymywanym przez nich świadczeniom właściwego poziomu ochrony prawnej - zbliżonego chociaż w części do ochrony, z jakiej korzysta wynagrodzenie za pracę.

W związku z tym, że przedmiotowy problem był już przedtem poruszany w korespondencji z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, pozwolę sobie na jedynie skrótowe jego przypomnienie.

I. Artykuł 833 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. - dalej u.p.e.a.) przewidują określone ograniczenia egzekucji sądowej i administracyjnej. Nie ulega wątpliwości, że mają one charakter socjalny - celem tej regulacji jest zagwarantowanie, że przynajmniej podstawowe potrzeby bytowe dłużnika zostaną zaspokojone pomimo prowadzonej egzekucji. Przepisy te po części odsyłają do innych ustaw: ograniczenia potrąceń z wynagrodzenia za pracę 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.).

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 i zaliczki na podatek (ochrona ta jest nieznacznie zmniejszona w przypadku potrącania kar pieniężnych oraz zaliczek udzielonych pracownikowi). Wyjątkiem jest tylko egzekucja świadczeń alimentacyjnych - ustawa nie przewiduje tutaj gwarancji zachowania prawa do minimalnego wynagrodzenia.

Istotny jest także fakt, że na mocy art. 833 § 1' i § 2 kodeksu postępowania cywilnego (a także art. 9 § 1' oraz § 2 u.p.e.a.) przepisy kodeksu pracy stosuje się do egzekucji prowadzonej ze wszystkich świadczeń powtarzających się, których celem jest zapewnienie utrzymania. W efekcie, w zasadzie wszelkie świadczenia z pomocy społecznej, zasiłki dla bezrobotnych czy np. stypendia są wolne od egzekucji do wysokości najniższego wynagrodzenia, czyli w praktyce - nie mogą zostać zajęte, z wyjątkiem egzekucji świadczeń alimentacyjnych.

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 oraz 3 wskazane są należności, przy egzekucji których wolne od potrącenia jest odpowiednio 60 % i 20 % kwoty najniższej emerytury lub renty.

Przepisy te stosuje się także do egzekucji z renty socjalnej (art. 15 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej - Dz. U. nr 135, poz. 1268 ze zmian.).

Regulacja ograniczeń egzekucji z emerytury i renty w efekcie prowadzi więc do tego, że zasadniczo wolna od potrąceń jest kwota 318, 14 zł (w przypadku egzekucji z emerytury, renty rodzinnej i renty dla osób całkowicie niezdolnych do pracy) oraz kwota 244, 72 zł (w przypadku egzekucji z renty dla osób częściowo niezdolnych do pracy). Są to wartości stanowiące 50 % kwot określonych jako najniższe świadczenia w komunikacie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 lutego 2008 r. (M. P. nr 21, poz. 211).

Natomiast w przypadku egzekucji z wynagrodzenia za pracę wolna od potrąceń jest obecnie kwota 1126 zł (po odliczeniu składek oraz zaliczki na podatek) - zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2007 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2008 r. (Dz. U. nr 171, poz. 1209).

Innymi słowy - w trakcie egzekucji 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.

II. Jak była o tym mowa wyżej, Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował już ów problem Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, który nie podzielił wątpliwości Rzecznika. W ostatnim piśmie w tej sprawie, nadesłanym w dniu 23 sierpnia 2007 r. przez Minister Joannę Kluzik - Rostkowską, przedstawiono następujące stanowisko:

- po pierwsze, świadczenia emerytalno - rentowe, zwłaszcza te w najniższej wysokości, są dotowane przez Skarb Państwa. I tak ich wysokość jest nieadekwatna do wkładu ubezpieczonego i zachodzi konieczność dotowania ich w taki sposób, by osiągnęły gwarantowany poziom,

- po drugie, ustalenie kwoty emerytury (renty) wolnej od potrąceń na wyższym niż dotychczasowy poziomie „mogłoby doprowadzić do demontażu systemu ubezpieczeń.” Zagrożenie to wynika z faktu, iż podmiotem prowadzącym egzekucję bardzo często jest ZUS. Podniesienie wysokości kwoty wolnej od potrąceń „prowadziłoby do znacznego ograniczenia możliwości dochodzenia przez ZUS należności, a w niektórych przypadkach, wręcz do uniemożliwienia prowadzenia takiej egzekucji. (...) Takie uregulowanie wpłynęłoby niekorzystnie na kondycję finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...)”

- po trzecie, „spowodowałoby to również pokrzywdzenie innych podmiotów prawa (osób prawnych i fizycznych), będących wierzycielami emerytów i rencistów, którzy pobierają najniższe gwarantowane świadczenia. Takim pokrzywdzonym wierzycielem mógłby być również inny emeryt lub rencista.” Zachodzi wręcz obawa naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji poprzez ograniczenie praw majątkowych wierzycieli.

- po czwarte, „w wielu przypadkach prowadzenie egzekucji ze świadczeń emerytalno - rentowych jest następstwem działania nie zasługującego na ochronę.” Jako przykłady podane są prowadzenie egzekucji nienależnie pobranych świadczeń emerytalno - rentowych bądź zadłużenia z tytułu nieodprowadzonych składek.

III. Powołane wyżej stanowisko nie wyjaśniło wątpliwości zgłaszanych przez Rzecznika. Fakt, że świadczenia emerytalne i rentowe są dotowane przez Skarb Państwa w żaden sposób nie wpływa na stosunek pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem, i nie powinien oddziaływać na przebieg egzekucji. Argument ten okazuje się tym bardziej nietrafny jeśli wziąć pod uwagę, że świadczenia pomocy socjalnej, pochodzące w całości ze środków publicznych, w świetle art. 833 kpc oraz art. 9 u.p.e.a. (w zw. z art. 87¹ kp) są w zasadzie wolne od egzekucji.

Z kolei ograniczenie praw wierzycieli - co nie jest sytuacją wyjątkową w postępowaniu egzekucyjnym - jest nieuniknioną konsekwencją ważenia przez ustawodawcę konkurujących dóbr prawnych: interesów majątkowych wierzycieli i potrzeb bytowych dłużników.

Jest też rzeczą oczywistą że u podstaw przymusowego ściągnięcia należności leży z reguły „działanie nie zasługujące na ochronę” w postaci naruszenia norm prawa cywilnego bądź administracyjnego.

Argumenty te w żaden sposób nie odnoszą się do różnicy w zakresie ochrony prawnej wynagrodzenia za pracę (a także innych stałych świadczeń) oraz emerytur i rent. Nie uwzględniają one zasady równej ochrony praw majątkowych, wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP - zasada ta odnosi się wszakże do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Warto w tym miejscu zauważyć, że społeczno - ekonomiczne funkcje wynagrodzenia za pracę oraz świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego są analogiczne: mają one zaspokoić potrzeby bytowe jednostki, związane są z utrzymaniem własnym oraz osób najbliższych. Zróżnicowanie ochrony prawnej tych dochodów nie może więc opierać się na kryteriach natury ogólnej, aktualnych w przypadku każdej egzekucji, takich jak interesy majątkowe wierzycieli czy postawa dłużnika.

Dopiero zróżnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinuje zróżnicowanie zakresu ich ochrony (wyrok Trybunału Konstytucyjnego 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).

IV. Jedynym argumentem, który odwołuje się bezpośrednio do charakteru otrzymanego przez dłużnika świadczenia, jest ten wskazujący na ryzyko zachwiania systemu ubezpieczeń

społecznych -jeśli poziom ochrony prawnej emerytur i rent będzie na tyle wysoki, że uniemożliwi dokonywanie potrąceń na rzecz ZUS.

Wprawdzie Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie wskazała konkretnych danych ilościowych, jednak wobec przedstawionego stanowiska można wnosić, że skala zadłużenia świadczeniobiorców wobec ZUS jest znacząca. Prawdopodobnie wielka jest także liczba osób pobierających najniższe świadczenie z ubezpieczenia społecznego; wyłączenie tej kwoty z egzekucji może zagrażać finansowej gospodarce ZUS tylko wtedy, gdy dotyczy wielu dłużników.

Jednak te kwestie nie dotyczą zagadnień procedury cywilnej czy administracyjnej; takie postawienie problemu lokuje go w sferze rozwiązań systemowych w zakresie ubezpieczeń społecznych i polityki socjalnej państwa. Planując te rozwiązania ustawodawca powinien uwzględniać okoliczność, że otrzymywane świadczenia muszą pozostawać w stosownej relacji do kosztów utrzymania. Tymczasem - według danych ustalanych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych¹ na podstawie art. 9 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593 ze zmian.) - wskaźnik określający *minimum egzystencji* dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego w 2007 r. wynosił 364, 70 zł (dla gospodarstwa pracowniczego - 384, 30 zł).

Tak więc próg dopuszczalnej egzekucji skonstruowany jest w ten sposób, że nie zapewnia zachowania nawet tej kwoty, która stanowi minimalny próg zaspokajania potrzeb bytowych. Trudno więc uniknąć pytania o racjonalność regulacji art. 141 ustawy o emeryturach i rentach, skoro nie osiąga ona swojego podstawowego, „humanitarnego” celu.

Należy w tym miejscu podkreślić, że *minimum egzystencji* ustalane przez IPiSS uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może zostać odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego zagrożenia życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka. Niemniej jednak państwo zapewniające przestrzeganie praw socjalnych powinno dążyć do tego, aby jak największa część obywateli osiągała przynajmniej status majątkowy określany przez tzw. *minimum socjalne*, w którego konstrukcji kluczowy jest także warunek utrzymywania więzi ze społeczeństwem. Z tego względu w koszyku *minimum socjalnego* znajdują się nie tylko dobra służące zaspokojeniu potrzeb egzystencjalnych (żywność, odzież, mieszkanie, ochrona zdrowia), ale także te zapewniające utrzymywanie więzi międzyludzkich, kształcenie i skromne chociaż uczestnictwo w kultu-

¹ Dane dostępne na stronie http://www.ipiss.com.pl/opracowania_min.html

rze. *Minimum socjalne* dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego w 2007 r. wynosiło 822, 20 zł (dla gospodarstwa pracowniczego - 820, 60 zł).

„Wysokość tych wskaźników staje się istotną informacją dla rządu oraz dla partnerów społecznych. Wysokość *minimum socjalnego* stanowi nie tyle obraz ubóstwa, co wyraz pewnej społecznej umowy, dotyczącej zaspokajania potrzeb na poziomie 'minimalnego dobrobytu'. Z kolei informacja o poziomie *minimum egzystencji* jest ważnym sygnałem o potencjalnym (i realnym) zagrożeniu bytu tych rodzin, które żyją na poziomie i poniżej tej granicy.”²

Zapewnieniu utrzymania na poziomie co najmniej *minimum egzystencji* służy system pomocy społecznej - ustawa o pomocy społecznej w art. 9 przewiduje złożony mechanizm ustalania progu interwencji socjalnej, który z kolei służy aktualizacji tzw. kryteriów dochodowych, warunkujących przyznanie świadczeń pomocy społecznej. Niemniej jednak przy ustalaniu owych kryteriów dochodowych nie odlicza się kwot potrącanych w postępowaniu egzekucyjnym (z wyjątkiem alimentów świadczonych na rzecz innych osób - zob. art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy). Innymi słowy - emeryt i rencista nie nabywa prawa do świadczeń z pomocy społecznej, nawet jeśli uzyskany przez niego miesięczny dochód - po potrąceniach egzekucyjnych - wynosi 318, 14 zł, a więc jest znacznie niższy od kryterium wskazanego w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy (określającym próg dochodu, poniżej którego przysługuje prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że -jak deklaruje art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej - państwo dąży do zapewnienia potrzebującym „życia w warunkach odpowiadających godności człowieka”. Abstrahując więc nawet od porównania z ochroną wynagrodzenia pracowniczego, zakres możliwych potrąceń z emerytury bądź renty powinien uwzględniać wymogi stawiane przez art. 30 Konstytucji RP.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, szczególny charakter jednego z potencjalnych wierzycieli - Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - nie może prowadzić do odstąpienia od zasady zabezpieczenia minimalnych potrzeb bytowych dłużnika. Odstąpienie od tej zasady jest szczególnie paradoksalne w sytuacji, gdy owym wierzycielem jest ZUS, czyli instytucja stanowiąca ważny element systemu zabezpieczenia społecznego. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, ów system powinien zostać zorganizowany w taki sposób, aby świadczeniobiorca otrzymywał kwotę zaspokajającą przynajmniej podstawowe potrzeby bytowe:

² P. Kurowski, *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji — dotychczasowe podejście*, IPiSS 2002. s. 7, dostępny na <http://www.ipiss.com.pl/teksty/kurowski.pdf>

finansowa płynność systemu zabezpieczenia społecznego nie może być zależna od wypłacalności świadczeniobiorców.

V. 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 dochodzi 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. Rzecznik podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko, iż celowym jest zapewnienie emerytom i rencistom ochrony prawnej (w zakresie gwarancji otrzymania całego najniższego świadczenia) analogicznej do tej, z jakiej korzystają pracownicy.

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 ponowne rozważenie przedstawionego problemu, w szczególności w kontekście wymogów stawianych przez art. 30 oraz 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zasępca Rzecznika Praw Obywatelskich