



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.7100.2.2018.BA

**Pani
Jadwiga Emilewicz
Minister Przedsiębiorczości
i Technologii**

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00 – 507 Warszawa

W kręgu mojego zainteresowania pozostaje ochrona praw i wolności polskich przedsiębiorców. W swoich wystąpieniach szczególną uwagę poświęcam rozwiązywaniu problemów małych i średnich przedsiębiorców. Wraz z wejściem w życie tzw. Konstytucji Biznesu, pokładam olbrzymie oczekiwania w poprawie sytuacji prawnej, w szczególności osób fizycznych należących do sektora.

Analiza pakietu ustaw składających się na Konstytucję Biznesu, w szczególności ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646) oraz z tej samej daty ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 650), nie pozwala jednak na stwierdzenie, że został rozwiązany problem ochrony praw przedsiębiorcy w trakcie postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika sądowego, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155 z późn. zm., dalej: k.p.c.). Podnoszony problem dotyczy osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, czyli większości przedsiębiorców zarejestrowanych w polskich rejestrach.

Obowiązujące regulacje prawne nie przewidują ograniczeń w prowadzeniu egzekucji wobec dochodów osiągniętych z działalności gospodarczej. Tym samym, osoby fizyczne

prowadzące działalność gospodarczą, w przypadku toczącej się przeciwko nim egzekucji, nie mają zagwarantowanej sumy pozwalającej zaspokoić nawet podstawowe potrzeby egzystencjalne.

Należy podkreślić, że niejednokrotnie trudna sytuacja finansowa drobnych przedsiębiorców nie wynika z ich niefrasobliwości, czy lekkomyślności, lecz jest konsekwencją obiektywnych zdarzeń, jak np. braku uregulowania należności przez nierzetelnego kontrahenta, czy ogłoszenia jego upadłości.

Tymczasem w szeregu ustaw, dla wielu grup społecznych i zawodowych, przewidziano wyłączenia spod egzekucji pewnych kwot, nie pozbawiając tych osób środków do życia.

Tytułem przykładu należy wskazać przepisy regulujące sytuację dłużnika – pracownika. Zgodnie z art. 833 § 1 k.p.c., wynagrodzenie ze stosunku pracy podlega egzekucji w zakresie określonym w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm., dalej: k.p.). Zasady dokonywania potrąceń i ich wysokość z tytułu wynagrodzenia za pracę zostały wskazane w art. 87 k.p. i następnych.

Stosownie do art. 87 § 1 k.p., z wynagrodzenia za pracę – po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych – podlegają potrąceniu tylko następujące należności:

- 1) sumy egzekwowane na mocy tytułów wykonawczych na zaspokojenie świadczeń alimentacyjnych;
- 2) sumy egzekwowane na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne;
- 3) zaliczki pieniężne udzielone pracownikowi;
- 4) kary pieniężne przewidziane w art. 108.

Zgodnie z art. 87 § 2 k.p., potrąceń dokonuje się w kolejności podanej w § 1.

Granice dokonywanych potrąceń zostały określone w art. 87 § 3 k.p. Potrącenia mogą być dokonywane zatem: 1) w razie egzekucji świadczeń alimentacyjnych – do

wysokości trzech piątych wynagrodzenia; 2) w razie egzekucji innych należności lub potrącania zaliczek pieniężnych – do wysokości połowy wynagrodzenia.

Nadto, zgodnie z art. 87 § 4 k.p. potrącenia, o których mowa w § 1 pkt 2 i 3, nie mogą w sumie przekraczać połowy wynagrodzenia, a łącznie z potrąceniami, o których mowa w § 1 pkt 1 – trzech piątych wynagrodzenia. Niezależnie od tych potrąceń kary pieniężne potrąca się w granicach określonych w art. 108.

W myśl art. 87¹ § 1 k.p., wolna od potrąceń jest kwota wynagrodzenia za pracę w wysokości:

- 1) minimalnego wynagrodzenia za pracę, 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 - przy potrącaniu sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne;
- 2) 75% wynagrodzenia określonego w pkt 1 - przy potrącaniu zaliczek pieniężnych udzielonych pracownikowi;
- 3) 90% wynagrodzenia określonego w pkt 1 - przy potrącaniu kar pieniężnych przewidzianych w art. 108.

Zatrudnienie pracownika w niepełnym wymiarze czasu pracy powoduje proporcjonalne zmniejszenie ww. kwot do wymiaru czasu pracy (art. 87¹ § 2 k.p.).

Regulacje Kodeksu postępowania cywilnego przewidują również taką samą ochronę przed egzekucją wobec świadczeń z tytułu zasiłków dla bezrobotnych, dodatków aktywizacyjnych, stypendiów oraz dodatków szkoleniowych, wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 833 § 1¹ k.p.c.).

Nadto, art. 833 § 1 k.p.c. stosuje się odpowiednio do następujących należności: uposażeń posłów i senatorów, należności członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i ich domowników z tytułu pracy w spółdzielni, wynagrodzeń członków spółdzielni pracy oraz wszystkich świadczeń powtarzających się, których celem jest zapewnienie utrzymania. Ograniczeń tych nie stosuje się do wierzytelności członków rolniczych spółdzielni

produkcyjnych z tytułu udziału w dochodach spółdzielni przypadających im od wniesionych do spółdzielni wkładów (art. 833 § 3 k.p.c.).

Wyłączeniu spod egzekucji podlega także wiele świadczeń z tytułów szczególnych, mających przede wszystkim spełnić funkcję socjalną, m.in. renty z tytułu wypadku przy pracy, czy świadczenia alimentacyjne (art. 833 § 5 – § 7 k.p.c.).

Zauważyć również trzeba, że również świadczenia pieniężne przewidziane w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym podlegają egzekucji w zakresie określonym w tych odrębnych przepisach (art. 833 § 4 k.p.c.).

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383 z późn. zm., dalej: UoFUS), ze świadczeń pieniężnych określonych w ustawie – po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczki i innych należności z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych – potrąceniu podlegają należności enumeratywnie wymienione w art. 139 UoFUS. Potrącenia mogą być dokonywane w różnej wysokości, w zależności od rodzaju należności (od 25% do 70% kwoty emerytury lub renty – art. 140 UoFUS). Dodatkowe ograniczenia w wysokości potrąceń zostały określone w art. 141 UoFUS, tzw. kwota wolna od potrąceń, wyrażona od dnia 1 lipca br. kwotowo, a nie jak dotychczas jako procent kwoty najniższej emerytury lub renty. W zależności od rodzaju potrącanych należności kwota ta wynosi: 500 zł, 825 zł, 660 zł, 200 zł.

Pragnę również wskazać, że nawet ustawodawca, projektując zmiany prawa upadłościowego¹, dostrzega konieczność zagwarantowania dłużnikom minimum egzystencji. W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw, wpisanym w wykazie prac Rady Ministrów pod nr UD 357, w wielu przepisach regulujących uprawnienia i obowiązki upadłego – dłużnika, uwzględnia się potrzeby jego samego oraz osób pozostających na jego utrzymaniu, określając m.in. wysokość miesięcznej kwoty niezbędnej do utrzymania. Nadto, prócz istniejących już wyłączeń z masy upadłości (art. 63 Pr.Up.), proponowane jest dodanie ust. 1a-1d, stanowiących o niepodleganiu egzekucji części dochodu upadłego, która nie wchodzi do masy upadłości. Projekt stanowi m.in., że w przypadku ogłoszenia upadłości osoby

¹ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 2344 z późn. zm., dalej: Pr.Up.).

fizycznej, do masy upadłości nie wchodzi także część dochodu upadłego, która łącznie z dochodami wyłączonymi z masy upadłości na podstawie ust. 1 odpowiada kwocie stanowiącej kryterium dochodowe uprawniające do uzyskania prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm.), w wysokości uzależnionej od tego, czy na utrzymaniu upadłego pozostają inne osoby czy też nie.

Warto w tym miejscu nadmienić, że od dnia 1 stycznia 2016 r.² postępowanie upadłościowe według przepisów tzw. upadłości konsumenckiej prowadzi się również wobec byłych przedsiębiorców w okresie roku od wykreślenia z właściwego rejestru lub zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej. W projektowanych zaś ww. zmianach przewiduje się dalsze ujednoczenie postępowania wobec upadłościowego osób fizycznych, niezależnie od tego, czy prowadzą działalność gospodarczą czy też nie są przedsiębiorcami.

W tej sytuacji, skoro nawet w egzekucji uniwersalnej, terminem którym często określa się postępowanie upadłościowe, dostrzega się konieczność zapewnienia dłużnikowi – upadłemu minimum materialnego, to tym bardziej zasadne wydaje się wprowadzenie gwarancji wyłączenia pewnych kwot od egzekucji w przypadku egzekucji singularnej, prowadzonej wobec osoby fizycznej wykonującej jednoosobową działalność gospodarczą.

Wprawdzie postanowienia Kodeksu postępowania cywilnego przewidują ograniczenia egzekucji, lecz przepisy te tylko w niewielkim zakresie można zastosować do przedsiębiorcy prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą.

Ograniczenia te można podzielić na podmiotowe i przedmiotowe. Pierwsze z nich „polegają na niedopuszczalności egzekucji w stosunku do określonej kategorii osób lub określonych sposobów jej prowadzenia (art. 1060–1064 i 1115), natomiast ograniczenia przedmiotowe dotyczą niedopuszczalności egzekucji z określonych składników majątku dłużnika. Przepisy działu V (art. 829–839) dotyczą wyłączeń przedmiotowych.”³

Wyłączeniu z mocy prawa spod egzekucji podlegają narzędzia i inne przedmioty niezbędne do osobistej pracy zarobkowej dłużnika oraz surowce niezbędne dla niego do produkcji na okres jednego tygodnia, z wyłączeniem jednak pojazdów mechanicznych (art.

² Wejście w życie ustawy z dnia 13 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1574).

³ H. Ciepla, Komentarz do art. 829 Kodeksu postępowania cywilnego, LEX Omega 2014.

829 pkt 4 k.p.c.). W przepisie tym nie ma zatem mowy o wyłączeniu spod egzekucji środków niezbędnych do utrzymania dłużnika i jego najbliższych.

Obowiązujące regulacje przewidują także wyłączenia spod zajęcia, z których może skorzystać dłużnik prowadzący działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego, lecz następuje to na jego wniosek i dotyczy wyłącznie rzeczy niezbędnej do prowadzenia tej działalności, a także pozostaje w sferze uznaniowości orzekającego w sprawie sądu (art. 1061 § 1 k.p.c.).

Niejednokrotnie wskazuje się też, że dłużnikowi przysługuje taka sama ochrona, jak pracownikowi, w przypadku wszystkich świadczeń powtarzających się i jednocześnie, których celem jest zapewnienie utrzymania (art. 833 § 2 k.p.c.). Niezależnie jednak od okoliczności, że decyzja o uznaniu dochodów przedsiębiorcy za świadczenia powtarzające się z reguły ostatecznie należy do sądu, to ochrona przed egzekucją nie jest zagwarantowana wprost w przepisach prawa i wymaga zapobiegliwego działania dłużnika.

Wątpliwości budzi także, czy uchwalony przepis art. 833 § 2¹ k.p.c., który będzie obowiązywał od dnia 1 stycznia 2019 r.⁴, obejmuje kategorię przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą (przedsiębiorców będących osobami fizycznymi). Wskazany artykuł stanowi, że przepisy art. 87 i art. 87¹ Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio do wszystkich świadczeń powtarzających się, których celem jest zapewnienie utrzymania albo stanowiących jedyne źródło dochodu dłużnika będącego osobą fizyczną. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy⁵ nie wspomina się o osobach fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Z treści uzasadnienia wynika, że wprowadzenie tej regulacji ma „(...) na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych mogących powstawać na gruncie dotychczasowego art. 833 § 2 k.p.c., w zakresie ustalenia czy wynagrodzenie otrzymywane przez dłużnika zatrudnionego na podstawie umowy cywilnoprawnej można uznać za świadczenie powtarzające się, „którego celem jest zapewnienie utrzymania”. Nie ma bowiem wątpliwości, że osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, choć stanowią niemały odsetek zatrudnionych, z punktu widzenia uprawnień pracowniczych i tak są w znacznie gorszej sytuacji niż osoby zatrudnione na

⁴ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 771); zmiany do art. 833 k.p.c., przewidziane w art. 261 pkt 18.

⁵ Druk sejmowy nr 1582 – rządowy projekt ustawy o komornikach sądowych.

umowę o pracę. Tym samym w zakresie zapewnienia im minimum egzystencji i ochrony przed egzekucją należało w sposób jednoznaczny zrównać je z osobami mającymi status pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy.”

W moim przekonaniu, ustawodawca kształtując sytuację prawną przedsiębiorców, powinien mieć na względzie nie tylko respektowanie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), lecz również szanować ich godność (art. 30 Konstytucji). Godność człowieka ma szczególne znaczenie przy regulowaniu instytucji pozwalających na przymusowe ingerowanie w życie i prawo własności, co niewątpliwie ma miejsce w trakcie egzekucji prowadzonej przez komorników sądowych. Poszanowanie godności ludzkiej należy zagwarantować przede wszystkim przedsiębiorcom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą, czyli osobom fizycznym. Szacunek ten wyraża się m.in. w zagwarantowaniu przez prawodawcę minimum socjalnego, umożliwiającego funkcjonowanie w społeczeństwie. Na władze publiczne państwa został nałożony obowiązek poszanowania i ochrony godności. „W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00).

W świetle powyższego, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958 z późn. zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą o wskazanie, czy omawiany problem został dostrzeżony w ramach prac kierowanego przez Panią Minister resortu. Byłbym również zobowiązany za informacje, czy rozważane jest wprowadzenie jednoznacznych i przejrzystych reguł prowadzenia postępowania egzekucyjnego wobec przedsiębiorców wykonujących jednoosobową działalność gospodarczą, w tym poprzez zagwarantowanie tej grupie społecznej pewnego minimum socjalnego.