



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DKRM.ZK.140.155(3)2015.MN

Warszawa, 2 sierpnia 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku*

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o emeryturach  
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń  
Społecznych (druk nr 150).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Łączę wyrazy szacunku*

(-) Beata Szydło

## STANOWISKO RZĄDU

### wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 150)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 150) zawiera propozycję podwyższenia wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń i egzekucji.

#### **1. Obecny stan prawny.**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887), zwanej dalej „ustawą emerytalną”, z kwoty świadczeń pieniężnych określonych w tej ustawie – pozostałej po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczki i innych należności z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych – podlegają potrąceniu należności enumeratywnie wymienione w art. 139. Potrąceniu podlegają świadczenia alimentacyjne oraz sumy egzekwowane na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie innych należności, świadczenia nienależnie pobrane oraz należności z tytułu odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej, zakładach opiekuńczo-leczniczych lub pielęgnacyjno-opiekuńczych. Zależnie od rodzaju należności, potrącić można od 25% do 70% kwoty emerytury lub renty (art. 140).

Dodatkowym zabezpieczeniem osób pobierających emerytury i renty podlegające potrąceniom jest wprowadzona przepisami art. 141 ustawy emerytalnej tzw. „kwota wolna od potrąceń”, która określa część świadczenia niepodlegającą egzekucji (potrąceniom). W zależności od rodzaju potrącanych należności wynosi ona 50%, 60% albo 20% najniższej emerytury lub renty.

Zgodnie z obecnym stanem prawnym emerytury i renty są wolne od egzekucji i potrąceń w części odpowiadającej:

- 1) 50% kwoty najniższej emerytury lub renty, jeżeli są potrącane należności alimentacyjne (tj. należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 3 i 4) oraz sumy egzekwowane na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne (tj. należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 5);
- 2) 60% kwoty najniższej emerytury lub renty, przy potrącaniu świadczeń nienależnie pobranych lub wypłaconych za okres, za który przysługiwało prawo do innego świadczenia (art. 139 ust. 1 pkt 1, 2 i 6–9), czyli przy potrącaniu:

- świadczeń wypłacanych w kwocie zaliczkowej oraz kwot świadczeń podlegających rozliczeniu w trybie art. 98 ust. 3, ponieważ wypłacono je za okres, za który przysługiwało prawo do innego świadczenia (art. 139 ust. 1 pkt 1),
  - kwot nienależnie pobranych emerytur, rent i innych świadczeń, w tym również z zaopatrzenia określonego w odrębnych przepisach (art. 139 ust. 1 pkt 2),
  - kwot nienależnie pobranych zasiłków rodzinnych lub pielęgnacyjnych oraz świadczeń rodzinnych w razie braku możliwości potrącenia z wypłacanych zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych oraz świadczeń rodzinnych, wraz z odsetkami za zwłokę w ich spłacie (art. 139 ust. 1 pkt 6),
  - kwot nienależnie pobranego dodatku weterana poszkodowanego (art. 139 ust. 1 pkt 6a),
  - kwot nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 139 ust. 1 pkt 7),
  - zasiłków wypłaconych z tytułu pomocy społecznej, jeżeli przy wypłacie zastrzeżono ich potrącanie, oraz zasiłków stałych lub zasiłków okresowych wypłaconych na podstawie przepisów o pomocy społecznej za okres, za który przyznano emeryturę lub rentę (art. 139 ust. 1 pkt 8),
  - zasiłków i świadczeń wypłaconych na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu za okres, za który przyznano prawo do emerytury lub renty (art. 139 ust. 1 pkt 9);
- 3) 20% najniższej emerytury lub renty – jeżeli są potrącane należności z tytułu odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej, zakładach opiekuńczo-leczniczych lub zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych, tj. należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 10.

## **2. Zmiany proponowane w poselskim projekcie ustawy.**

W poselskim projekcie ustawy (druk nr 150) proponuje się, aby kwoty wolne od potrąceń i egzekucji były podwyższone:

1) z 50% do 100% najniższej emerytury (renty) – po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne i zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych – w przypadku potrącania sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne, tj. należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 5 ustawy emerytalnej;

2) z 50% do 75% najniższej emerytury (renty) przy potrącaniu należności alimentacyjnych, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy emerytalnej;

3) z 60% do 75% najniższej emerytury (renty) przy potrącaniu nienależnie pobranych świadczeń, tj. należności wymienionych w art. 139 ust. 1 pkt 1, 2 i 6–9 ustawy emerytalnej;

4) z 20% do 30% najniższej emerytury (renty) przy potrącaniu opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, itp. (art. 139 ust. 1 pkt 10 ustawy emerytalnej).

### **3. Opinia o projekcie ustawy.**

Intencje autorów projektu ustawy (druk nr 150), wskazujące na zamiar zwiększenia ochrony świadczeniobiorców przed negatywnymi skutkami postępowania egzekucyjnego, zasługują na pozytywną ocenę. Proponowany sposób realizacji tego celu, wzorowany na zasadach potrąceń (egzekucji) z wynagrodzeń, nie uwzględnia jednak natury świadczeń emerytalno-rentowych, dlatego Rada Ministrów zgłasza następujące zastrzeżenia.

Regulacje dotyczące postępowania egzekucyjnego, wynikające ze stosunków prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy oraz co do których na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się regulacje ustaw szczególnych, zawiera część trzecia ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.).

Zgodnie z przepisami art. 833 § 1 i § 4 Kpc wynagrodzenie ze stosunku pracy podlega egzekucji w zakresie określonym w przepisach kodeksu pracy, natomiast świadczenia pieniężne przewidziane w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym podlegają egzekucji w zakresie określonym w tych przepisach. Ustawodawca zróżnicował zatem sposób dokonywania potrąceń i egzekucji w zależności od tego, czy dłużnik jest pracownikiem, czy też emerytem lub rencistą.

Egzekucja z wynagrodzenia za pracę dokonywana jest w oparciu o art. 87 § 3 i § 4 oraz art. 87<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, z późn. zm.). Potrącenia, w razie egzekucji świadczeń alimentacyjnych, mogą być dokonywane do wysokości 3/5 wynagrodzenia i nie ma granicznej kwoty wolnej od potrąceń, określonej w stosunku do najniższego wynagrodzenia. Natomiast przy potrącaniu sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonywanych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne, wolna od potrąceń jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych.

W ustawie emerytalnej nie zastosowano ograniczeń egzekucji analogicznych do obowiązujących w odniesieniu do wynagrodzeń, ponieważ nie można utożsamiać sytuacji dłużnika utrzymującego się z pracy zarobkowej, który ma perspektywę podwyżki zarobków ponad kwotę najniższego wynagrodzenia, z sytuacją dłużnika, który utrzymuje się ze świadczenia emerytalno-rentowego ustalonego w kwocie najniższej emerytury lub renty, której wysokość nie ulegnie już istotnej zmianie. Normy stosowane przy dokonywaniu potrąceń i egzekucji z emerytur i rent muszą zatem uwzględniać różną sytuację dłużników oraz różny charakter świadczeń pieniężnych, które mogą stanowić źródło pokrycia ich

zobowiązań finansowych. Powinny też mieć wzgląd zarówno na interesy wierzyciela jak i interesy dłużnika, który w wyniku potrąceń dokonanych z emerytury lub renty nie może pozostać bez środków do życia ale nie może też być zwolniony z obowiązku spłaty zadłużenia. Dlatego w zakresie egzekucji i potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych nie wprowadzono zasad bliźniaczych do stosowanych w Kodeksie pracy.

Zdaniem Rady Ministrów propozycja zwiększenia kwoty emerytury i renty wolnej od potrąceń i egzekucji w przypadku potrącania sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 5 ustawy emerytalnej, jest jak najbardziej godna poparcia. Obecnie wolna od egzekucji i potrąceń jest część świadczenia odpowiadająca 50 % kwoty najniższej emerytury lub renty (art. 141 ust. 1 lit. c ustawy emerytalnej). Podwyższenie tej kwoty może mieć wpływ na wzrost zasobności bieżących budżetów domowych. Ustalenie jej jako równowartości najniższej emerytury lub renty nie byłoby jednak właściwe.

Jako uzasadnienie tej propozycji autorzy projektu ustawy wskazali regulacje obowiązujące w przypadku potrąceń z wynagrodzeń. Rzeczywiście, ostatnio wyrażane są opinie wskazujące na nierówne traktowanie przez obowiązujące przepisy, regulujące ograniczenia w prowadzeniu egzekucji, dłużników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz dłużników pobierających świadczenia emerytalne lub rentowe. Ochrona pracujących dłużników jest bowiem dalej idąca, ponieważ przy potrącaniu z wynagrodzenia pracowniczego sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonywanych na pokrycie należności innych niż świadczenie alimentacyjne, wolna od potrąceń jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych.

Obowiązujący stan prawny dopuszcza niejednolity sposób ustalania górnej granicy potrąceń oraz obliczania kwoty wolnej od potrąceń i egzekucji, ponieważ uwzględnia odmienność sytuacji społecznej i rodzinnej tych kategorii dłużników oraz różny charakter świadczeń pieniężnych, które mogą stanowić źródło pokrycia ich zobowiązań finansowych.

Zakłada się, że dłużnik będący pracownikiem przeznaczą uzyskane wynagrodzenie za pracę na utrzymanie całej rodziny, w tym na zaspokojenie potrzeb dzieci, które nie są w stanie utrzymać się samodzielnie. Natomiast emeryci i renciści, co do zasady, otrzymują świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na zaspokojenie własnych potrzeb. W przypadku pracowników dochód uzyskiwany z wynagrodzenia za pracę jest dzielony na pracownika i osoby pozostające na jego utrzymaniu. Wynagrodzenie za pracę ma zatem charakter alimentarny. Poza tym pracownik tylko przejściowo otrzymuje wynagrodzenie w wysokości minimalnej. Kwota wynagrodzenia może wzrosnąć w sposób istotny, co zasadniczo zmienia możliwość prowadzenia potrąceń i egzekucji. Nadzieje na radykalną

zmianę sytuacji materialnej emerytów i rencistów są niewielkie zważywszy, że wysokość świadczeń wzrasta w wyniku waloryzacji w nieznacznym stopniu. Ponadto niezdolność do pracy, jak też osiągnięcie wieku emerytalnego wiąże się z brakiem aktywności zawodowej.

Należy mieć na uwadze, że na podstawie art. 139 ust. 1 pkt 5 ustawy emerytalnej są prowadzone wszystkie egzekucje na podstawie Kpc oraz ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599). Należą do nich np. egzekucje rent z powództwa cywilnego, kredytów bankowych, jak również należności z tytułu nieopłaconych w terminie składek na ubezpieczenie społeczne.

Wprowadzenie regulacji, że w przypadku dokonywania potrąceń ww. należności, kwota wolna od potrąceń byłaby równa minimalnej emeryturze lub rencie, uniemożliwiłoby prowadzenie jakiegokolwiek egzekucji w przypadku, gdy dłużnikiem byłby emeryt lub rencista otrzymujący najniższe świadczenie. Wyłączenie z egzekucji najniższych emerytur i rent wprowadziłoby chroniłoby świadczeniobiorców od zmniejszania i tak niskich dochodów, jednakże czyniłoby bezskuteczną egzekucję prowadzoną przeciwko tym osobom, niewątpliwie ze szkodą dla wierzycieli. Osoby otrzymujące takie świadczenia nie dawałyby również gwarancji spłaty zaciąganych przez siebie zobowiązań, co z pewnością znalazłoby przełożenie chociażby na możliwość zawierania umów kredytowych, pożyczek, czy dokonywania zakupów na raty. W konsekwencji mogłoby dojść do naruszenia praw wierzycieli, zmniejszenia skuteczności egzekucji, jak również niekorzystnych dla wymienionej grupy dłużników zmian w zakresie zdolności kredytowej. Należy też zauważyć, że w płaszczyźnie szeroko rozumianego prawa karnego, brak możliwości egzekucji z najniższej emerytury czy renty mógłby powodować bezkarność sprawców, wobec których orzeczono karę grzywny. Takie rozwiązanie budziłoby zatem wątpliwości, czy słusznie umożliwia się unikanie odpowiedzialności finansowej za zachowania niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, a takimi byłoby nie wywiązywanie się ze zobowiązań publicznoprawnych i cywilnoprawnych.

Konkludując, podwyższenie kwoty wolnej od egzekucji i potrąceń stosowanej przy potrącaniu należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 5 ustawy emerytalnej, jest uzasadnione ze względów społecznych. Jednak proponowany poziom tego podwyższenia do 100% najniższej emerytury (renty) wolnej jest zbyt wysoki. Zdaniem Rady Ministrów celowe byłoby stosowanie w tym przypadku kwoty wolnej od potrąceń równej 75% najniższej emerytury lub renty. Taka zmiana byłaby odczuwalna przez świadczeniobiorców, a jednocześnie neutralna dla budżetu państwa. Oszacowanie jej ewentualnego wpływu na spłacalność kredytów jak i na ich dostępność jest niewykonalne ze względu na brak narzędzi pozwalających na analizę zaciąganych pożyczek poza systemem bankowym oraz fakt, że podlegające zgłoszeniu przez banki do organu nadzoru sprawozdania NB300 nie dotyczą

rozwiązań nisko kwotowych do jakich zalicza się większość zaciągniętych przez emerytów i rencistów kredytów i pożyczek.

Należy podkreślić, że zagadnienia dotyczące konieczności badania i oceny przez banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zdolności kredytowej, również w kontekście obniżenia się dochodów kredytobiorców w związku z przejściem na zabezpieczenie emerytalne, są przedmiotem szczególnej uwagi Komisji Nadzoru Finansowego (KNF).

W związku z wprowadzeniem od dnia 1 stycznia 2014 r. Rekomendacji *S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie*, której celem jest prowadzenie przez banki zrównoważonej działalności w obszarze kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach, przy zachowaniu niezbędnego poziomu bezpieczeństwa i zapewnienia transparentnych relacji klienta z bankiem, w piśmie z dnia 9 grudnia 2014 r. skierowanym do prezesów zarządów banków oraz dyrektorów oddziałów instytucji kredytowych w sprawie stosowania przez banki Rekomendacji KNF, kwestia obniżenia dochodów kredytobiorcy w związku z przejściem na emeryturę została wskazana jako jedna z ważniejszych w kontekście oceny kredytowej. W piśmie tym zasygnalizowano, że przyjęte przez banki podejście nie powinno oznaczać dyskryminacji klientów ze względu na wiek. Zwrócono też uwagę na postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającej dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz. Urz. UE L 60 z 20.03.2014, str. 34, z późn. zm.), że należy w rozsądnej mierze uwzględnić przyszłe zdarzenia w trakcie obowiązywania proponowanej umowy o kredyt, takie jak spadek dochodów, w przypadku gdy kredyt ma być spłacany po przejściu na emeryturę, lub – w stosownych przypadkach – wzrost stopy oprocentowania lub negatywne zmiany kursu walutowego.

Zdaniem Rady Ministrów nie ma natomiast dostatecznych przesłanek do zmiany regulacji obowiązujących w zakresie kwoty wolnej od potrąceń przy potrącaniu należności alimentacyjnych, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy emerytalnej. Autorzy projektu ustawy proponują podwyższenie tej kwoty z 50% do 75% najniższej emerytury (renty). Wprowadzenie tej zmiany spowodowałoby poważne pogorszenie sytuacji finansowej osób uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych ze strony emeryta lub rencisty. Należy mieć na uwadze, że egzekucji należności alimentacyjnych dokonuje się w sytuacji, w której dłużnik nie wywiązuje się dobrowolnie ze swoich zobowiązań wobec wierzyciela, którym może być również Fundusz Alimentacyjny.

Krytycznie należy też ocenić zamiar podwyższenia z 60% do 75% najniższej emerytury lub renty kwoty wolnej od potrąceń i egzekucji, w przypadku potrącania nienależnie pobranych emerytur, rent i innych świadczeń wymienionych w art. 139 ust. 1 pkt 1 i 2 i 6-9 ustawy emerytalnej. Taka podwyżka wydłużyłaby czas potrącania nienależnie pobranych świadczeń, a tym samym spowodowałaby negatywny skutek dla budżetu państwa i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Poważne wątpliwości budzi również propozycja podniesienia – z 20% do 30% najniższej emerytury lub renty – kwoty wolnej od potrąceń należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 10 ustawy emerytalnej, tj. należności z tytułu odpłatności za pobyt osób uprawnionych do świadczeń w domach pomocy społecznej, zakładach opiekuńczo-leczniczych lub zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych. Należy mieć na uwadze, że zwiększenie kwoty pozostającej do dyspozycji osoby zobowiązanej do częściowego pokrywania swojego pobytu w domu pomocy społecznej, spowodowałoby wzrost obciążeń jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji bowiem, gdy osoba zobowiązana do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej (pensjonariusz lub członek jego rodziny) nie wywiązuje się z tego obowiązku, opłaty te zastępczo wnosi gmina (art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930).

Reasumując, umotywowane podstawy ma tylko zmiana przepisów polegająca na podwyższeniu z 50% do 75% najniższej emerytury lub renty kwoty wolnej od potrąceń i egzekucji, w przypadku potrącania sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne, czyli należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 5 ustawy emerytalnej.

**Przedstawiając powyższą opinię odnośnie zakresu zmian, Rada Ministrów popiera kontynuowanie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 150), w kierunku przyjęcia wyżej wskazanej modyfikacji.**