

Magdalena Szczepańska

Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹

Legal opinion on a Deputies' bill amending the Act on Old-Age Pensions and Disability Pensions from the Social Insurance Fund (Sejm Paper No. 150): The proposed bill provides for the amendment of Article 141 of the above-mentioned Act which specifies the limits of enforcement deductions from pension benefits. In the author's opinion, the entry into force of the rules providing for the lack of opportunities for enforcement of deductions from pension benefits in the lowest amount may lead to adverse consequences for that group of beneficiaries in relation to access to financial services. These institutions may treat such pensioners as people with a low level of solvency, since it is not possible to carry out enforcement deduction directly from periodic benefits they receive. Moreover, a 14-day period of *vacatio legis* specified in the bill seems too short in the context of the substance of the proposed amendment.

Keywords: debt | enforcement | old-age pension and disability pension | bill | social security

Słowa kluczowe: długi | egzekucja | emerytury i renty | projekt ustawy | zabezpieczenia społeczne

Doktor hab. nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS;
magdalena.szczepanska@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest prawna analiza poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Projekt ten przewiduje zmianę art. 141 tej ustawy, który określa granice egzekucji ze świadczeń emerytalno-rentowych.

¹ Opinia sporządzona 28 stycznia 2016 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAL-69/16.

Ogólna analiza projektu

Zasady dokonywania potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych zostały zawarte w art. 139–141 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2014, poz. 1440; dalej: ustawa). W obecnym stanie prawnym art. 141 ust. 1 ustawy ma następujące brzmienie.

Art. 141. 1. Emerytury i renty są wolne od egzekucji i potrąceń, z zastrzeżeniem ust. 2, w części odpowiadającej:

1) 50% kwoty najniższej emerytury lub renty – zależnie od rodzaju pobieranego przez emeryta (rencistę) świadczenia – przy potrącaniu:

a) należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 3, wraz z kosztami i opłatami egzekucyjnymi,

b) należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 4,

c) należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 5, wraz z kosztami i opłatami egzekucyjnymi;

2) 60% kwoty najniższej emerytury lub renty – przy potrącaniu należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 1 i 2 i 6–9;

3) 20% najniższej emerytury lub renty – przy potrącaniu należności, o których mowa w art. 139 ust. 1 pkt 10.

W art. 139 ustawy przewidziano możliwość dokonywania potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych. Potrąceniu podlegają jedynie należności sklasyfikowane w szczegółowych kategoriach określonych w ust. 1 tego przepisu oraz świadczenia związane ze składkami na ubezpieczenie zdrowotne, jak i należności podatkowe. Przepis ten co do zasady określa prawo do dokonywania określonych potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych. Należy uznać, że wysokość potrąceń jest ustalana na zasadach określonych w innych przepisach tej ustawy, w szczególności art. 140 ust. 1 i 4 oraz art. 141. Ustawodawca wskazał, że potrącenia dokonywane przez organ rentowy ze świadczenia emerytalnego nie mogą przekraczać granic wyznaczonych dyspozycją art. 140 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz naruszać kwoty świadczenia wolnej od egzekucji według art. 141 ustawy.

Przedmiotowa regulacja ma na celu ochronę świadczeń emerytalnych przed bezprawnym pomniejszeniem i stwarza pewną dozę bezpieczeństwa dla przyszłego emeryta lub rencisty, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych samowolnie nie dokona jakichkolwiek potrąceń bez podstawy prawnej. Nie można interpretować tego przepisu jako podstawy do wyliczenia maksymalnego obciążenia dla danego świadczenia, gdyż regulacja w tym zakresie została zawarta w art. 140 ustawy. Przepisy art. 140 ustawy regulują maksymalne wysokości potrąceń, jakich można dokonywać w stosunku do emerytur i innych świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawodawca wymaga, aby w przypadku niektórych rodzajów wierzytelności wysokość potrąceń nie przekroczyła pewnych progów. Ustawodawca w art. 141 ustawy wprowadził ograniczenie

kwot wolnych od egzekucji, bez względu na wysokość wierzytelności i górnej granicy potrąceń wynikającej z art. 140 ustawy ubezpieczony zawsze ma prawo do otrzymywania tzw. minimum emerytalno-rentowego. Przepis ten ma na celu ochronę świadczeniobiorcy, któremu należy zapewnić wypłatę świadczeń do 50% minimalnej emerytury lub renty (w przypadku zbiegu świadczeń alimentacyjnych i innych należności o charakterze niealimentacyjnym)².

Zaproponowana w projekcie zmiana wprowadziłaby regulację, przewidującą zasadę braku możliwości prowadzenia egzekucji ze świadczeń emerytalno-rentowych w najniższej wysokości (obecnie najniższa emerytura wynosi 880,45 zł, a najniższa renta 675,13 zł), z wyjątkiem określonych rodzajów wierzytelności. Oznacza to, że osoby pobierające świadczenia w tej wysokości zyskają zwiększoną ochronę prawną w zakresie gwarancji otrzymania świadczenia w pełnej wysokości.

Należy jednak uwzględnić pośrednie skutki zaproponowanej regulacji. Wydaje się, że wprowadzenie regulacji przewidującej brak możliwości prowadzenia egzekucji ze świadczeń emerytalno-rentowych w najniższej wysokości może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami dla tej grupy świadczeniobiorców. Problemy mogą wystąpić przede wszystkim w zakresie dostępu do usług bankowych, w szczególności kredytów i pożyczek, ale również możliwości zawierania umów dotyczących świadczenia usług telekomunikacyjnych. Instytucje te mogą traktować takich emerytów i rencistów, jako osoby o niższym poziomie wypłacalności, ponieważ nie można przeprowadzać bezpośrednio egzekucji z otrzymywanych przez nich periodycznie świadczeń.

Uwagi szczegółowe do projektu

Okres *vacatio legis* powinien być określony w ten sposób, żeby zmiany mogły wejść w życie w pierwszym dniu miesiąca. Ze względu na różne terminy wypłaty świadczeń wejście w życie ustawy z 14-dniowym okresem *vacatio legis* spowodowałoby, że emerytury przysługujące za ten sam miesiąc będą traktowane w różny sposób, ponieważ niektóre będą podlegały egzekucji w związku z wejściem w życie ustawy w trakcie miesiąca, a te, które zostały już wypłacone, nie skorzystają z tego przywileju.

Wydaje się, że wskazany w projekcie ustawy 14-dniowy okres *vacatio legis* jest zbyt krótki w kontekście istoty proponowanej regulacji, która wymaga zmian w zakresie działania licznych podmiotów – np. ZUS, komorników. Zasadne wydaje się również wprowadzenie w projekcie przepisów przejściowych, które będą regulowały kwestie egzekucji w toku.

² Wyrok Sądu Okręgowego III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Ostrołęce z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III U 873/13.

Wątpliwości budzi sformułowanie i relacja między pkt 1 i pkt 2 zaproponowanego brzmienia art. 141 ustawy. W pkt 1 posłużono się sformułowaniem: *przy potrącaniu sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenie alimentacyjne, z zastrzeżeniem pkt 2 i 3*. Punkt 2 ma natomiast następujące brzmienie: *75% kwoty emerytury lub renty określonej w pkt 1 – przy potrącaniu należności, o których mowa w art. 139 pkt 1–4 i 6–9*. Należy wskazać, że w art. 139 pkt 4 zostały wskazane właśnie należności alimentacyjne potrącane na wniosek wierzyciela na podstawie przedłożonego przez niego tytułu wykonawczego. W związku z powyższym na podstawie brzmienia obu tych norm wątpliwości budzi, jaka jest maksymalna kwota wolna od potrąceń dla tej grupy wierzytelności.

Podsumowanie

Wskazany w projekcie ustawy 14-dniowy okres *vacatio legis* wydaje się zbyt krótki w kontekście istoty proponowanej regulacji.

Zasadne wydaje się również wprowadzenie w projekcie przepisów przejściowych, które będą regulowały kwestie egzekucji w toku.

Ze względu na różne terminy wypłaty świadczeń okres *vacatio legis* powinien być określony w ten sposób, żeby zmiany te mogły wejść w życie w pierwszym dniu miesiąca.

Wątpliwości wywołuje sformułowanie i relacja między pkt 1 i pkt 2 zaproponowanego brzmienia art. 141 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ponieważ na podstawie brzmienia obu tych norm zastrzeżenie budzi, jaka jest maksymalna kwota wolna od potrąceń należności alimentacyjnych.

Wprowadzenie regulacji przewidującej brak możliwości prowadzenia egzekucji ze świadczeń emerytalno-rentowych w najniższej wysokości może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami dla tej grupy świadczeniobiorców. Problemy mogą wystąpić przede wszystkim w zakresie dostępu do usług bankowych oraz usług telekomunikacyjnych.