



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IX kadencja

Prezes Rady Ministrów

DSP.WPP.0640.120.2021.ML

Warszawa, 6 kwietnia 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Kodeks pracy,
ustawy - Kodeks karny wykonawczy,
ustawy - Prawo bankowe oraz ustawy o
spółdzielczych kasach oszczędnościowo-
kredytowych (druk nr 1696).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, ustawy – Kodeks
karny wykonawczy, ustawy – Prawo bankowe oraz ustawy o spółdzielczych kasach
oszczędnościowo-kredytowych (druk nr 1696)

I. Przedmiot projektu ustawy i istota projektowanej zmiany

Wniesiony przez Komisję do Spraw Petycji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy jest skutkiem postulatu zawartego w indywidualnej petycji wniesionej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (znak: BKSP-145-577/19) w sprawie zmiany niektórych ustaw w celu zwiększenia skuteczności egzekucji sądowej i administracyjnej. Przedmiotowy projekt zawiera propozycję zmian przepisów czterech ustaw: art. 87¹ § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, z późn. zm.), art. 125 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm.), art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Prawo bankowe* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, z późn. zm.) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o *spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1844, z późn. zm.) w zakresie kwot wolnych od potrąceń w egzekucji z wynagrodzenia za pracę oraz wynagrodzenia osób skazanych, jak również w stosunku do egzekucji środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i na rachunkach w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Projektodawca proponuje obniżenie wysokości kwot wolnych od potrąceń w relacji do aktualnie obowiązujących przepisów. Obecnie w przypadku wynagrodzenia za pracę kwotę wolną od egzekucji stanowi równowartość minimalnego wynagrodzenia – projektowana ustawa zawiera propozycję obniżenia tej kwoty do 85% tego wynagrodzenia. W przypadku wynagrodzenia osoby skazanej zaproponowano obniżenie limitu kwoty wolnej od egzekucji z równowartości 60% minimalnego wynagrodzenia do 50% tego wynagrodzenia. Środki zgromadzone na rachunkach bankowych i rachunkach w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych byłyby wolne od potrąceń do wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia, którego obecny limit wynosi 75% tego wynagrodzenia.

Zdaniem projektodawcy proponowane zmiany mają zwiększyć skuteczność egzekucji sądowej i administracyjnej należności innych niż należności alimentacyjne. Dodatkowo w uzasadnieniu do projektu wskazano, że dokonywany w ostatnich latach wzrost kwoty

minimalnego wynagrodzenia oraz fakt, że wysokość kwot wolnych od egzekucji z wynagrodzenia za pracę i rachunku bankowego jest powiązana z tym wynagrodzeniem powoduje, że stale rośnie liczba dłużników, których nie można poddać skutecznej procedurze egzekucyjnej. Obecnie jednym z najprostszych sposobów uniknięcia regulowania zobowiązań innych niż z tytułu należności alimentacyjnych jest zatrudnienie z fikcyjnie ustalonym wynagrodzeniem na poziomie wynagrodzenia minimalnego, które jest wolne od potrąceń, przy jednoczesnym otrzymywaniu pozostałej części wynagrodzenia w sposób nierejestrowany.

II. Uwagi szczegółowe

Wprowadzenie proponowanych zmian w systemie ograniczeń egzekucji sądowej i administracyjnej niewątpliwie podniosłoby skuteczność dochodzenia należności pieniężnych, uniemożliwiając lub znacznie utrudniając uchylanie się przez dłużnika od realizacji obowiązku stwierdzonego tytułem wykonawczym. Stały wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, które stanowi podstawę określenia wysokości podlegającej ochronie kwoty wolnej od zajęcia, z roku na rok utrudnia dochodzenie wierzytelności, prowadząc *de facto* do zakłócenia realizacji zrównoważonego poziomu ochrony dłużnika i wierzyciela – na niekorzyść tego ostatniego. Skalę problemu obrazują sprawozdania statystyczne MS-Kom23, które wskazują, że w 2019 r. dokonano 1.603.466 zajęć wynagrodzenia za pracę, na skutek których wyegzekwowano kwotę 2.832.059.867 zł. Natomiast w 2020 r. na skutek 1.574.547 zajęć wynagrodzenia za pracę uzyskano jedynie kwotę 1.977.647.551 zł. Jeśli chodzi o liczby bezwzględne, to na 9.219.977.489 zł wyegzekwowanych ogółem w 2020 r. na egzekucję z wynagrodzenia za pracę przypadło 1.976.227.227 zł, tj. 21,4%, podczas gdy w 2019 r. analogiczny wskaźnik wynosił 34,1%. Tym samym skuteczność kwotowa w zakresie egzekucji z wynagrodzenia za pracę (będącej głównym źródłem wpływów z egzekucji) spadła rok do roku blisko o miliard złotych (dokładnie 855.832.640 zł). Warto nadmienić, że dziesięć lat temu wyegzekwowano w ten sposób kwotę 2.014.973.367 zł, a więc wyższą niż w 2020 r. Skuteczność egzekucji pozostawała na bardzo niskim poziomie także w I półroczu 2021 r., kiedy to wyegzekwowano 1.002.334.885 zł. Zjawisko to ma miejsce w sytuacji, gdy w skali makroekonomicznej należy odnotować rekordowo niskie bezrobocie oraz niespotykany dotąd wzrost wynagrodzeń. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego w II kwartale 2021 r. przeciętne wynagrodzenie wyniosło 5.504,52 zł, podczas gdy w analogicznym okresie 2020 r. było to 5.024,48 zł, a w II kwartale 2019 r. – 4.839,24 zł. Oznacza to, że na przestrzeni dwóch lat, mimo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia o 13%, wpływy z egzekucji z wynagrodzenia

za pracę spadły w liczbach bezwzględnych o około 30% (zakładając, że w bieżącym roku wpływy z egzekucji w tym zakresie wyniosą około 2 miliardy złotych).

Mając na względzie powyższe, wprowadzenie zmian w systemie ograniczeń egzekucji jest celowe i pożądane – nie tylko z punktu widzenia wierzycieli i zwiększenia efektywności egzekucji, lecz – co najważniejsze – również z perspektywy zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Pośrednio może to również wpłynąć pozytywnie na interesy fiskalne państwa i całą gospodarkę.

W ocenie Rady Ministrów nowe przepisy powinny z jednej strony zagwarantować dłużnikowi środki pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb, z drugiej zaś strony powinny pozwalać na skuteczną egzekucję roszczenia stwierdzonego tytułem wykonawczym – w przypadku braku jego dobrowolnego spełnienia przez dłużnika. Proporcje między powyższymi sprzecznymi wartościami niewątpliwie ulegają zachwianiu w warunkach dynamicznego wzrostu wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (w 2021 r. – 2.800 zł, w 2020 r. – 2.600 zł, w 2019 r. – 2.250 zł, w 2018 r. – 2.100 zł, w 2017 r. – 2.000 zł, w 2016 r. – 1.850 zł, w 2015 r. – 1.750 zł). Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w ostatnich latach minimalne wynagrodzenie przestało spełniać swoją pierwotną funkcję, związaną z zagwarantowaniem dłużnikowi minimum bytowego. Proces ten, jakkolwiek korzystny z perspektywy makroekonomicznej, stwarza ryzyko poważnych zaburzeń w przypadku przymusowego dochodzenia świadczeń pieniężnych, w ramach którego kwota wolna od zajęcia w egzekucji z wynagrodzenia za pracę i z innych świadczeń powtarzających się, których celem jest zapewnienie utrzymania albo stanowiących jedyne źródło dochodu dłużnika (art. 832 § 2¹ k.p.c.), a także w egzekucji z rachunków bankowych, jest powiązana z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę. W obecnych warunkach społeczno-gospodarczych kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę stale rośnie i obowiązujące rozwiązania przestają realizować pierwotnie przypisane tej instytucji cele. Powoduje to, że osoby niewywiązujące się ze swych zobowiązań i doprowadzające do wszczęcia egzekucji przeciwko nim przy tak wysokim poziomie ochrony są w sytuacji uprzywilejowanej wobec pozostałych osób utrzymujących się z minimalnego wynagrodzenia, które dobrowolnie ponoszą koszty obsługi zaciągniętych zobowiązań (mając mniej dochodu rozporządzalnego na pozostałe wydatki).

Jakkolwiek projekt zawiera rozwiązania pożądane z perspektywy realizacji przez wierzycieli prawa do sądu (w tym do skutecznej egzekucji), to szczegółowe rozwiązania wymagają dopracowania. Należy chociażby zwrócić uwagę na fakt, że projekt zakłada, że kwota wolna od egzekucji z wynagrodzenia za pracę zostanie obniżona do wysokości

85% minimalnego wynagrodzenia za pracę, a zatem o 15%. Natomiast w odniesieniu do egzekucji z rachunku bankowego lub rachunku prowadzonego na rzecz członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowych kwota wolna od zajęcia w zostanie obniżona z poziomu 75% do poziomu 50%, tj. o 33,3%. Uzasadnienie projektu nie zawiera wyjaśnienia tak daleko idącej dysproporcji. Skoro w aktualnym stanie prawnym kwota wolna od zajęcia na rachunku bankowym wynosi 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę, to wydaje się, że dotychczasowe proporcje winny zostać w wyższym stopniu zachowane. Stosując przyjętą logikę, kwota wolna w egzekucji z rachunku bankowego powinna ulec obniżeniu do poziomu 65% minimalnego wynagrodzenia.

Dodatkowo należałoby rozważyć, czy nowe rozwiązania w większym stopniu nie powinny uwzględniać sytuacji życiowej dłużnika. Niewątpliwie inna jest sytuacja osoby samodzielnie rozporządzającej swoim dochodem, nierzadko zamieszkałej wraz z rodzicami, inna zaś osoby, która ma na utrzymaniu dzieci lub inne osoby najbliższe, wobec których ciąży na niej obowiązek alimentacyjny. Problem ten dostrzeżono z resztą w uzasadnieniu projektu ustawy, gdzie wskazano na brak zróżnicowania między np. osobą samodzielnie utrzymującą z minimalnego wynagrodzenia za pracę kilkusobową rodzinę, a osobą o minimalnych zarobkach pozostającą na utrzymaniu (choćby częściowym) rodziców. Taki stan rzeczy trudno uznać za pożądany. Powyższe mogłoby przemawiać choćby za przyjęciem mechanizmu, zgodnie z którym kwota wolna od zajęcia ulegałaby podwyższeniu o określony odsetek (np. o 5%) na każde pozostające na utrzymaniu dłużnika małoletnie dziecko, nie więcej jednak niż do poziomu 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ze względów praktycznych należałoby pominąć w dyspozycji takiego przepisu inne, pełnoletnie osoby, względem których ciąży na dłużniku obowiązek alimentacyjny, albowiem stwierdzenie istnienia takiego obowiązku mogłoby nastroczać organowi egzekucyjnemu nadmiernych trudności, związanych z czynieniem szczegółowych ustaleń o prawnomaterialnym charakterze (z zasady organ egzekucyjny takich ustaleń nie powinien czynić).

Uwzględniając powyższe, Rada Ministrów pozytywnie ocenia **komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Prawo bankowe oraz ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (druk nr 1696)**, z tym jednak zastrzeżeniem, że jego obecny kształt wymaga dalszego dopracowania w taki sposób, aby uwzględniał poruszone wyżej kwestie.