



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 21 grudnia 2015 r.

**Adam Bodnar**

**III.512.2.2014.ALLN**

**Pani  
Elżbieta Rafalska  
Minister Rodziny, Pracy  
i Polityki Społecznej  
ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 Warszawa**

Chciałbym powrócić do problemu ochrony emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia.

Był on podnoszony bezskutecznie w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich, kierowanych w latach ubiegłych do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, a także przedmiotem inicjatyw poselskich, które nie zostały zrealizowane wobec negatywnego stanowiska Rady Ministrów do projektów zmiany wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń i egzekucji.

W świetle przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o emeryturach i rentach z FUS lub ustawą” 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 – potrącić można jedynie należności enumeratywnie wymienione w art. 139 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. 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. W zależności od rodzaju należności, potrąceniu może ulec od 25% do 70% kwoty emerytury lub renty (art. 140 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Dodatkowe zabezpieczenie osób pobierających emerytury i renty podlegające potrąceniom stanowi wprowadzona przepisami art. 141 ustawy o emeryturach i rentach z FUS tzw. kwota wolna od potrąceń, określająca część świadczenia niepodlegającą egzekucji (potrąceniom). Jest ona ustalana jako procent kwoty najniższej emerytury lub renty. W zależności od rodzaju potrącanych należności kwota ta wynosi 50%, 60% albo 20% najniższej emerytury lub renty.

Zgodnie z obecnymi regulacjami 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 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) oraz sumy egzekwowane na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne (tj. należności wymienione w art. 139 ust. 1 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS);
- 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 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), czyli przy potrącaniu:
  - świadczeń wypłacanych w kwocie zaliczkowej oraz kwot świadczeń podlegających rozliczaniu w trybie art. 98 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ponieważ wypłacono je za okres, za który przysługiwało prawo do innego świadczenia (art. 139 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS),
  - kwot nienależnie pobranych emerytur, rent i innych świadczeń, w tym również z zaopatrzenia określonego w odrębnych przepisach (art. 139 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS),
  - 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 ustawy o emeryturach i rentach z FUS),
  - kwot nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (art. 139 ust. 1 pkt 7 ustawy o emeryturach i rentach z FUS),
  - zasiłków wypłaconych z tytułu pomocy społecznej, jeżeli przy wypłacie zastrzeżono ich potrącanie, oraz zasiłku stałego lub zasiłku okresowego, wypłaconych na podstawie przepisów o pomocy społecznej za okres, za który przyznano emeryturę lub rentę (art. 139 ust. 1 pkt 8 ustawy o emeryturach i rentach z FUS),
  - 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 ustawy o emeryturach i rentach z FUS);

3) 20% najniższej emerytury lub renty – w przypadku potrącania 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 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W moim przekonaniu ustawodawca, kształtując system potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych musi uwzględnić zasadę sprawiedliwości społecznej, która jest ściśle powiązana z godnością człowieka (art. 30 Konstytucji). Szacunek ustawodawcy dla godności człowieka wyraża się między innymi w zapewnieniu jednostce pewnego minimum umożliwiającego samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie oraz w stworzeniu każdemu człowiekowi szans na rozwój osobowości w otaczającym go środowisku (por. wyrok z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00). Znaczenie godności człowieka w rozważaniu kwestii kwoty wolnej emerytury lub renty od egzekucji i potrąceń polega na tym, że ustawodawca, kształtując kwotę wolną, powinien chronić poziom życia ludzi, tak aby zapobiegać popadaniu ich w stan ubóstwa. Kwota wolna ma bowiem umożliwić pozostawienie jednostce minimum dochodu do swobodnej dyspozycji, niezbędnego do zaspokojenia jej podstawowych potrzeb. Ustawodawca musi brać pod uwagę zapewnienie człowiekowi minimum egzystencji. Ma to właśnie oparcie w podmiotowości człowieka wynikającej z jego godności. Na kwestie te zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny przy ocenie konstytucyjności przepisów prawa podatkowego dotyczących kwoty zmniejszającej podatek (por. wyrok z 28 października 2015 r., sygn.. K 21/14).

Przy weryfikowaniu kwoty wolnej emerytur i rent od potrąceń i egzekucji uważam zatem za konieczne odwołanie się do decyzji prawodawczych odnoszących się do zaspokojenia niezbędnych potrzeb człowieka, zwłaszcza do przepisów regulujących udzielanie pomocy społecznej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa. Jej celem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka (art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Pierwszym i podstawowym powodem trudnej sytuacji życiowej w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej jest ubóstwo. Wyznacznikiem ubóstwa może być dochód, który jest jednym z kryteriów przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. W ujęciu normatywnym granice skrajnego ubóstwa, określanego także jako minimum egzystencji, wyznacza próg interwencji socjalnej, ustalany na podstawie koszyka dóbr i usług. Określone w ustawie o pomocy społecznej kryteria dochodowe podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyniku badania progu interwencji socjalnej dokonywanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra

Polityki Społecznej z dnia 7 października 2005 r. w sprawie progu interwencji socjalnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1762) zakres potrzeb niezbędnych do egzystencji uwzględnianych podczas ustalania progu interwencji socjalnej obejmuje wydatki na: 1) żywność; 2) mieszkanie; 3) odzież i obuwie; 4) edukację; 5) ochronę zdrowia i higienę; 6) transport i łączność; 7) kulturę, sport i wypoczynek. Minimalny zakres tych wydatków powinien zapewnić zaspokojenie potrzeb niezbędnych do egzystencji osoby lub rodziny (§ 3 ust. 4 rozporządzenia).

Aktualne progi interwencji socjalnej z powodu ubóstwa wyznaczają kryteria dochodowe określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, (Dz. U. poz. 1058). Kryteria te zostały ustalone dla osoby samotnie gospodarującej – w wysokości 634 zł, natomiast dla osoby w rodzinie – w wysokości 514 zł (§ 1 pkt 1 tego rozporządzenia). Zatem osoba samotnie prowadząca gospodarstwo domowe w sensie normatywnym jest uznawana za osobę żyjącą w ubóstwie, jeśli jej dochód ustalony z zastosowaniem reguł określonych w art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej nie przekracza kwoty 634 zł, natomiast dla osoby w rodzinie – w wysokości 514 zł. Obowiązujące progi dochodowe w pomocy społecznej uprawniające do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej odpowiadają kategorii minimum egzystencji, a więc jednej z najniższych linii ubóstwa. Minimum egzystencji wyznacza bowiem najniższy standard życia, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka.

Jeśli kryteria dochodowe, których celem jest zapewnienie minimum egzystencji zestawimy z kwotą wolną od potrąceń i egzekucji określoną w ustawie emerytalnej to okaże się w szczególności, że kwota wolna odpowiadająca wysokości 50% najniższej emerytury lub renty (440,22 zł) jest niższa od granicy ubóstwa.

Z tego względu konieczna jest w mojej opinii zmiana zasad ustalania wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń i egzekucji. Należy podkreślić, że w ustawie o emeryturach i rentach z FUS brak jest ograniczeń egzekucji analogicznych do obowiązujących w odniesieniu do wynagrodzeń. Granice potrąceń i kwoty wolne od potrąceń w przypadku egzekucji z wynagrodzenia za pracę zostały określone w przepisach art. 87 § 3 i 4 oraz art. 87<sup>1</sup> Kodeksu pracy. Potrącenia, w razie egzekucji świadczeń alimentacyjnych, mogą być dokonywane do wysokości 3/5 wynagrodzenia i nie przewidziano granicznej kwoty wolnej od potrąceń, określonej w stosunku do minimalnego wynagrodzenia. W przypadku zaś potrącania 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.

Nie znajduję przy tym uzasadnienia do różnicowania sytuacji dłużnika utrzymującego się z pracy zarobkowej od sytuacji dłużnika utrzymującego się ze świadczeń emerytalno-rentowych. Wydaje się, że brak takiego zróżnicowania mógłby lepiej chronić osoby starsze i mniej zaradne przed nieuczciwymi praktykami handlowymi przedsiębiorstw, banków i tzw. parabanków.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Z poważaniem,  
Podpis na oryginale