

Ministerstwo Finansów

Departament Poboru Podatków

Warszawa, 16 stycznia 2025 roku

Sprawa: odpowiedź na wystąpienie nr V.511.227.2024.KB z 19.12.2024 r.
Znak sprawy: DPP3.055.1.2024
Kontakt: Kancelaria MF
 tel.: +48 22 694 55 55
 e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Piotr Mierzejewski

Dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Dyrektorze,

odpowiadając na wystąpienie dotyczące dwukrotnego potrącenia przez Naczelnika Urzędu Skarbowego [REDAKTED] należności ze świadczenia emerytalnego Pana [REDAKTED] na skutek dokonanego zajęcia wierzytelności w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego, na który to świadczenie wpłynęło, przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

Organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego i są tymi przepisami związane.

Zasadą jest, że w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel, zgodnie z art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹, powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym przepis ten nie pozostawia organowi wyboru, nakładając na niego prawny obowiązek podjęcia odpowiednich kroków w celu wszczęcia egzekucji w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w tym przepisie.

W przypadku gdy wierzyciel skieruje do organu egzekucyjnego wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego i przedstawi tytuł wykonawczy sporządzony według obowiązującego wzoru, organ egzekucyjny, w myśl art. 26 § 1 u.p.e.a., ma obowiązek

¹ Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505, z późn. zm.)

wszczęcia postępowania egzekucyjnego i przystąpienia do egzekucji. Zgodnie z przepisami prawa organ egzekucyjny nie posiada kompetencji do odmowy przystąpienia do egzekucji na wniosek wierzyciela, jeżeli spełnione zostały wymogi formalne. Zobowiązany jest przy tym do prowadzenia postępowania do czasu wyegzekwowania należności objętych tytułami wykonawczymi lub wycofania ich przez wierzyciela.

Przepis art. 1a w punkcie 12 u.p.e.a. wylicza środki egzekucyjne, jakie organ egzekucyjny może zastosować w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych. Natomiast art. 7 u.p.e.a. daje zobowiązanemu gwarancję, że organ egzekucyjny może stosować tylko środki egzekucyjne przewidziane w ustawie. Kolejne przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji regulują tryb postępowania przy egzekucji ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej (art. 79) i egzekucji z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych (art. 80 i następane).

Jednocześnie na gruncie postępowania egzekucyjnego obowiązuje zasada poszanowania minimum egzystencji. Jej celem jest zapewnienie zobowiązanemu oraz członkom jego rodziny, mimo prowadzonej egzekucji, środków do życia, jak również innych dóbr niezbędnych do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Ustawodawca w art. 8-10 u.p.e.a. wyłączył spod egzekucji określone składniki należące do majątku zobowiązanego. Są to przedmioty, które mają umożliwić zobowiązanemu podjęcie nauki, wykonywanie zawodu, swobodne uczestnictwo w praktykach religijnych.

Zajęcie świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej oraz zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego to na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym dwa odrębne środki egzekucyjne. Ustawodawca dopuszcza stosowanie równolegle kilku środków egzekucyjnych, jeżeli cel egzekucji tego wymaga. Każdy z tych środków posiada przy tym odrębne uregulowania co do zakresu wyłączenia i ograniczenia egzekucji.

Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowią, że świadczenie pieniężne przewidziane w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym podlega egzekucji w zakresie określonym w tych przepisach (art. 10). W takim przypadku dłużnik zajętej wierzytelności zobligowany jest do obliczenia kwot, które podlegają ochronie i nie podlegają egzekucji tj. zastosowania się do limitów wskazanych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych² (art. 139-141). Stanowi to prawne zabezpieczenie osób pobierających świadczenie poprzez wprowadzenie tzw. kwoty wolnej od potrąceń. Kwota ta wyraża część świadczenia nieobjętą egzekucją (potrąceniami) i odpowiada określonemu procentowo ułamkowi najniższej emerytury bądź renty, zależnie od rodzaju pobieranego świadczenia.

² Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1631, z późn. zm.)

Natomiast środki na rachunku bankowym podlegają ochronie w zakresie właściwym dla środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach oszczędnościowych, rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych oraz na rachunkach terminowych lokat oszczędnościowych, zgodnie z art. 54 ustawy Prawo bankowe³.

Zgodnie z art. 54 ustawy Prawo bankowe, w każdym miesiącu kalendarzowym, w którym obowiązuje zajęcie, środki zgromadzone na rachunkach jednej osoby są wolne od egzekucji do wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikowi zatrudnionemu w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy. Nie ma przy tym znaczenia liczba zawartych umów o prowadzenie rachunku ani liczba współposiadaczy takiego rachunku.

W egzekucji administracyjnej świadczenia już wypłacone, np. przekazane na rachunek bankowy, nie podlegają wyłączeniu spod egzekucji, o ile przepis tak nie stanowi (w przypadku rachunku bankowego – art. 80 § 2a u.p.e.a. i art. 54a Prawo bankowe).

Przy czym należy podkreślić, że w momencie dokonywania zajęcia organ egzekucyjny nie ma wiedzy, czy środki na rachunku są wystarczające na pokrycie zaległości w całości oraz - czy zobowiązany nadal pracuje lub otrzymuje świadczenie rentowe. Natomiast z punktu widzenia zobowiązanego istotne jest to, że zarówno przy zajęciu wynagrodzenia, świadczenia emerytalnego czy rachunku bankowego obowiązują kwoty wolne od zajęcia, czyli limity środków, które muszą pozostać do dyspozycji zobowiązanego. Ograniczenia te stanowią gwarancję, że zobowiązany nie pozostanie bez środków do życia.

Do niedawna doktryna i judykatura stały na stanowisku, że środki pieniężne, które wpływają na rachunek bankowy, tracą swój dotychczasowy charakter i stają się wierzytelnością z rachunku bankowego. Wśród wyłączeń określonych w art. 80 § 2a u.p.e.a. oraz w art. 54a Prawa bankowego nie ma świadczenia emerytalnego, jako źródła pochodzenia kwot wyłączonych z egzekucji. Na zajęty rachunek bankowy, poza świadczeniem emerytalnym, mogą również wpływać środki pochodzące z innych źródeł, np. z tytułu, darowizny, spadku, sprzedaży rzeczy ruchomej bądź nieruchomości.

W kwestii dopuszczalności zastosowania w egzekucji z rachunku bankowego ograniczeń egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych na gruncie egzekucji sądowej wypowiedział się Ireneusz Kunicki, którego zdaniem „ograniczenia przewidziane w tego rodzaju przepisach, jak wskazany przykładowo art. 87 § 1 Kodeksu pracy i art. 833 § 6 Kodeksu postępowania cywilnego, mają więc zastosowanie, dopóki egzekucja jest prowadzona ze świadczeń wymienionych w tych przepisach, a zatem dopóki poddłużnik (dłużnik materialnoprawny z tytułu tych świadczeń, np. pracodawca, ośrodek pomocy społecznej, ZUS) nie wypłaci pieniędzy swemu wierzycielowi (dłużnikowi egzekwowanemu), np. przez przekazanie ich na rachunek bankowy tego wierzyciela. Każda należność pieniężna, nie tylko chroniona przed egzekucją z mocy wskazanych wyżej przykładowo

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1646, z późn. zm.)

przepisów, traci swój szczególny charakter z chwilą jej wypłaty, w tym także wypłaty przez przekazanie na rachunek bankowy, a zatem po zwolnieniu się dłużnika materialnoprawnego ze zobowiązania. Zobowiązanie, z którego przysługuje dane świadczenie pieniężne, wygasa bowiem z chwilą spełnienia tego świadczenia. Wygasa więc również chroniona przed egzekucją wierzytelność. Wypłacone pieniądze nie stanowią już zatem świadczenia np. alimentacyjnego, z pomocy społecznej, z ubezpieczenia społecznego albo z wynagrodzenia za pracę. Po wpłynięciu tego rodzaju należności pieniężnej na rachunek bankowy, podmiot uprawniony z umowy rachunku bankowego (dłużnik egzekwowany) ma wierzytelność w stosunku do banku o wypłatę przekazanych pieniędzy. Wierzytelność ta wynika jednak z umowy rachunku bankowego, nie zaś ze stosunku prawnego będącego podstawą świadczenia wskazanego np. w art. 87 § 1 K.p, art. 831 § 1 bądź art. 833 K.p.c.” (zob. PPE 2018, Nr 3).

Zaznaczam też, że prawodawca, wprowadzając do Prawa bankowego przepisy dotyczące wyłączenia kwot niepodlegających egzekucji na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego zauważył, że „ (...) ten rodzaj egzekucji wierzytelności odznacza się bowiem swoistą specyfiką, polegającą na tym, że środki pieniężne wpływające na rachunek bankowy tracą przymiot źródła swojego pochodzenia („swoją tożsamość”) i stają się wyłącznie środkami zgromadzonymi na rachunku. A zatem nawet w przypadku, gdy są one chronione przed egzekucją na podstawie przepisów szczególnych (np. część wynagrodzenia za pracę), z momentem wpływu na rachunek bankowy podlegają egzekucji na zasadach określonych dla egzekucji wierzytelności z rachunku bankowego. Organ dokonujący zajęcia (komornik sądowy czy też administracyjny organ egzekucyjny) nie posiada bowiem wiedzy, jakie środki znajdują się na zajmowanym rachunku bankowym oraz skąd one pochodzą (zob. uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk sejmowy Nr 448).

Pomimo braku zmian legislacyjnych w tym zakresie pojawiły się orzeczenia sądów administracyjnych, w których jak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 stycznia 2020 r., sygn. akt I GSK 1651/18 sąd stanął na stanowisku, że „w sytuacji gdy organ egzekucyjny zajmie równocześnie i rachunek bankowy i emeryturę, a na rachunek bankowy oprócz emerytury nie wpływają żadne inne należności, to w takim przypadku, organ egzekucyjny powinien zareagować w sposób doprowadzający do respektowania wysokości kwoty wolnej od zajęcia”.

Z uwagi na wskazaną linię orzeczniczą prezentowaną przez sądy administracyjne i brak regulacji ustawowych dotyczących egzekucji z kwot już wypłaconych wystąpimy do Departamentu Systemu Podatkowego, właściwego do opracowania projektu ustawy zmieniającej ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z wnioskiem o rozważenie możliwości wprowadzenia takich regulacji.

Niezależnie od powyższego informujemy, że w sprawie będącej przedmiotem wystąpienia w sierpniu 2024 r. organ egzekucyjny zwolnił z egzekucji z rachunku bankowego kwoty przekazywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w [REDAKTOWANE] stanowiące wolną od egzekucji część świadczenia emerytalno-rentowego.

Wyrażam nadzieję, że przekazane informacje zostaną uznane przez Pana za wystarczające.

Z wyrazami szacunku

Katarzyna Olender-Stankiewicz
zastępca dyrektora
Departamentu Poboru Podatków