



Warszawa, dnia 13 listopada 2019 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW,
INWESTYCJI I ROZWOJU

FN9.056.8.2019

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 i art. 15 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) w związku z art. 247 i 238 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), po zasięgnięciu opinii Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, uprzejmie przedstawiam następujące wyjaśnienia w zakresie właściwości resortu finansów.

W swojej petycji postuluje o wprowadzenie w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, z późn. zm.; dalej: „ustawa – Prawo bankowe”) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2386, z późn. zm.; dalej: „ustawa o skok”) zmian polegających na obniżeniu dotychczasowych kwot wolnych od egzekucji sądowej i administracyjnej. Nowa regulacja miałyby zastosowanie również do postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych. Proponowane obniżenie kwot wolnych od egzekucji, jak wskazuje, ma na celu zwiększenie skuteczności jej prowadzenia, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej ochrony dłużnika uwzględniającej aspekty humanitarne.

Na wstępie należy zauważyć, że pomimo iż ww. zmiany będą miały zastosowanie do przepisów ustawy – Prawo bankowe oraz ustawy o skok, to kontekst proponowanych zmian jest głębszy, gdyż dotyczy przepisów prawa cywilnego oraz prawa pracy. Jednocześnie należy podkreślić fakt, że postulowane zmiany nie odnoszą się do typowych czynności wykonywanych przez banki czy spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (dalej: „kasy”) w ramach prowadzonej przez te podmioty działalności.

W opinii Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „UKNF”), wprowadzenie postulowanych zmian ustawowych krótkookresowo nie spowoduje naruszenia stabilności sektora bankowego oraz sektora kas. Natomiast w długim okresie mogą pojawić się pewne zagrożenia dla obu sektorów.

UKNF wskazał, że chociaż zwiększenie efektywności spłacania zobowiązań, w tym przede wszystkim wobec banków i kas, jest zjawiskiem pozytywnie wpływającym na kondycję podmiotów nadzorowanych, to postulowana zmiana może nie osiągnąć swoich założeń, a ponadto jest obciążona ryzykami, których ziszczenie się może wpłynąć negatywnie na stabilność sektora bankowego oraz sektora kas.

Proponowana regulacja, zdaniem UKNF, może stać w sprzeczności z normami konstytucyjnymi – zasadą urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), zasadą równego traktowania (art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i prawem do minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Sąd konstytucyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. akt P 20/09) stwierdził bowiem, że przepis ustawy (w rozpatrywanej wówczas sprawie chodziło o wynagrodzenia osób skazanych – art. 123 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego), który umożliwia uzyskanie przez pracującą osobę fizyczną „połowy minimalnego wynagrodzenia” jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 65 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny:

1. *„[w]prawdzie art. 65 ust. 4 Konstytucji nie określa expressis verbis zasad ustalania wynagrodzenia za pracę, jednak wynagrodzenie minimalne musi zostać ustalone w taki sposób, aby ustanowiona regulacja zapewniała wystarczającą ochronę pracowników i odpowiadała zasadom sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny [...] podziela pogląd, że art. 65 w związku z art. 2 Konstytucji [...] dają pełną podstawę do uznania prawa do sprawiedliwego (godziwego) wynagradzania za świadczoną pracę. [...] Wynagrodzenie to [minimalne] nie może [...] być określane w sposób dowolny, ale w każdym wypadku musi zapewniać zatrudnionym możliwość zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. W szczególności minimalne wynagrodzenie nie może być ustalane na dowolnie niskim poziomie, w przeciwnym wypadku instytucja minimalnego wynagrodzenia pozbawiona byłaby jakiegokolwiek sensu”;*
2. *„[...] zaskarżony przepis stanowił przedmiot kontroli w zakresie, w jakim zawiera słowo „połowy”, obniżające poziom minimalnego wynagrodzenia przysługującego osobom skazanym do połowy wynagrodzenia określonego na podstawie odrębnych przepisów. W wyniku orzeczenia zaskarżony przepis utraci moc obowiązującą [...]”.*

UKNF podkreślił, że powyższe stanowisko Trybunału powinno zostać wzięte pod uwagę przy projektowaniu nowych przepisów. Istotą proponowanej regulacji jest bowiem pozostawienie do dyspozycji dłużnika środków pieniężnych wyłącznie w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia. Kwota ta może być zbyt niska, aby spełnić powyżej opisany standard konstytucyjny.

UKNF przypomniał, że zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *„Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją [...] na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”*. Tym samym, po ewentualnej utracie mocy obowiązywania na mocy wyroku Trybunału przedmiotowego przepisu, orzeczenia sądowe albo rozstrzygnięcia administracyjne oparte na znowelizowanym przepisie (art. 54 ustawy – Prawo bankowe, art. 28 ust. 2 ustawy o skok obniżającym kwotę wolną od zajęcia) zostałyby wzruszone, a legalność wyegzekwowania długu, w tym przez banki i kasy, mogłaby stać się przedmiotem sporu pomiędzy bankami i ich klientami (odpowiednio kasami i ich członkami). Taki rozwój wydarzeń, w przypadku gdyby przedmiotowy przepis został uchylony po dłuższym okresie obowiązywania lub wolumen spraw spornych byłby znaczny, może negatywnie wpłynąć na stabilność obu sektorów.

Ponadto wątpliwości UKNF, co do zgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej budzi norma intertemporalna zaproponowana w załączonym do petycji projekcie ustawy.

W obecnym stanie prawnym przy minimalnym wynagrodzeniu za pracę wynoszącym 2 250 zł brutto¹, kwota wolna od zajęcia wynosi 1 687,50 zł, a po wprowadzeniu postulowanej zmiany wynosiłaby 1 125 zł. Jednocześnie UKNF powołał się na raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (raport za 2018 r.)², zgodnie z którym minimum socjalne wyniosło 1 168,31 zł (w ujęciu miesięcznym) dla jednoosobowego gospodarstwa domowego i było odpowiednio wyższe dla wieloosobowych gospodarstw domowych. Stąd obniżenie wysokości środków na rachunku, wolnych od zajęcia (do kwoty 1 125 zł brutto) może powodować, że niektóre gospodarstwa domowe nie będą mogły zaspokoić swoich podstawowych potrzeb socjalnych.

Jak podkreślił UKNF, wprowadzenie proponowanej regulacji może wywołać skutek odwrotny od zamierzonego, w postaci nieujawniania przez dłużników swoich rzeczywistych dochodów lub rezygnacji z korzystania z usług sektora bankowego i sektora kas. Ponadto wprowadzenie postulowanych w petycji zmian mogłoby również doprowadzić do wzrostu liczby upadłości konsumenckich, zamiast przyczynić się do zapewnienia poprawy egzekucji roszczeń.

UKNF uważa, że ponownej analizy postulatu będzie można dokonać po znaczącym podwyższeniu wysokości minimalnego wynagrodzenia.

¹ rozporządzenie z dnia 11 września 2018 r. Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1794)

² <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>

Mając na względzie treść postulowanych zmian przepisów ustawowych oraz opinię organu nadzoru nad rynkiem finansowym, wydaje się, że poruszone kwestie należałoby rozważyć w dwóch aspektach. Z jednej strony należy wziąć pod uwagę dążenie do skuteczności dochodzenia roszczeń przysługujących wierzycielom, stwierdzonych na mocy sądowego i administracyjnego tytułu wykonawczego, z drugiej strony zagadnienia te powinny być rozpatrywane w kontekście ochrony klientów banków i kas, a w szerszej perspektywie – stabilności sektora finansowego.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie przepisów poprawiających skuteczność egzekucji sądowych i administracyjnych zasługuje na poparcie. Inicjatywa legislacyjna w tym zakresie należy do resortu sprawiedliwości.

Należy przy tym mieć świadomość, że regulacje odnoszące się do działalności banków i kas oddziałują pośrednio na sytuację finansową klientów tych podmiotów finansowych. Wdrożenie nowego prawodawstwa, zwłaszcza dotyczącego minimalnego wynagrodzenia za pracę, nie może się jednak odbywać kosztem pogorszenia ich położenia. Za odpowiednie uregulowanie tych zagadnień odpowiada resort rodziny, pracy i polityki społecznej.

Jak wykazano powyżej, nowelizacja ustawy – Prawo bankowe oraz ustawy o skok dotycząca zmniejszenia kwoty wolnej od sądowego i administracyjnego zajęcia pociąga za sobą konieczność zmiany przepisów w zakresie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Dopiero wprowadzenie spójnych zasad w prawie cywilnym oraz prawie pracy będzie można rozważyć nowelizacje przepisów dotyczących banków i kas. Ważne przy tym jest, aby zmiana przepisów nie oddziaływała negatywnie na klientów rynku finansowego i na sam rynek.

Przedstawiając powyższą opinię, pragnę podziękować za przedłożoną koncepcję. W świetle zaprezentowanych wyjaśnień oraz ze względu na aktualny stan prawny nie jest obecnie możliwa postulowana zmiana przepisów ustawy – Prawo bankowe oraz ustawy o skok.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	3341561.11440549.7426239
Nazwa dokumentu	2019-11-06 odpowiedź.pdf
Tytuł dokumentu	2019-11-06 odpowiedź
Sygnatura dokumentu	FN9.056.8.2019
Data dokumentu	2019-11-13
Skrót dokumentu	F69082BB6EB52AA5916DA0DEF054953701B288E7
Wersja dokumentu	1.10
Data podpisu	2019-11-13 14:01:36
Podpisane przez	Skiba Leszek Podsekretarz Stanu

EZD 3.90.65.65.21023