

11 sierpnia 2025r.

Adresat:

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Prezes Rady Ministrów

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Petycja

Wnoszący petycję:

reprezentujący: własny interes / interes publiczny

Podstawa prawna:

Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 870) wnoszę petycję w sprawie:

Tytuł sprawy:

Zmiana przepisów art. 87 Kodeksu pracy w zakresie kwoty wolnej od zajęcia w przypadku należności wobec podmiotów publicznych.

Treść petycji:

Wnoszę o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów art. 87 Kodeksu pracy poprzez:

1. Wprowadzenie wyjątku dla egzekucji należności publicznych, umożliwiającego potrącenia z minimalnego wynagrodzenia do wysokości 25% tego wynagrodzenia.
2. Powiązanie kwoty wolnej od potrąceń z minimum socjalnym ustalonym przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, a nie z płacą minimalną.
3. Ujednolicenie zasad potrąceń z wynagrodzeń i świadczeń emerytalno-rentowych.

Pełne uzasadnienie obejmuje poniższe argumenty i dane:

Jednostki samorządu terytorialnego w całym kraju borykają się z narastającym problemem zadłużenia z tytułu najmu lokali mieszkalnych należących do zasobu publicznego. Jednocześnie obserwuje się coraz większe ograniczenia w zakresie skutecznego dochodzenia należności przez wierzycieli publicznych. Gminy, zarządzające lokalami mieszkalnymi, pozbawione są realnych narzędzi do skutecznego i szybkiego odzyskiwania środków finansowych, które powinny zasilać budżet lokalny. Stale rośnie liczba dłużników gmin, których nie można poddać skutecznej procedurze egzekucyjnej. Osoby o niższych dochodach często są dłużnikami gmin, zaś całkowita ochrona minimalnego wynagrodzenia sprawia, że niektóre nawet drobne należności (np. kilkadziesiąt zł) nie są przez dłużników spłacane, gdyż są oni przekonani o swojej bezkarności. Wprowadzenie wnioskowanych zmian niewątpliwie podniesie skuteczność dochodzenia należności pieniężnych, uniemożliwiając lub znacznie utrudniając uchylanie się przez dłużnika od realizacji obowiązku stwierdzonego tytułem egzekucyjnym. Ponadto przywrócona zostanie zakłócona relacja zrównoważonego poziomu ochrony dłużnika i wierzyciela.

Według danych z Krajowego Rejestru Długów zobowiązania mieszkańców i firm wobec samorządów przekroczyła 17,5 mld zł. W opisywanej grupie znajduje się około 588 tys. dłużników (osób fizycznych i przedsiębiorstw). Najwięksi dłużnicy występują w trzech regionach: Mazowsze – samorządy mają do odzyskania około 2,2 mld zł, Śląsk – zaległości szacowane na 2,1 mld zł oraz Dolny Śląsk – ok. 1,6 mld zł. Na koniec IV kwartału 2024 roku zadłużenie podsektora samorządowego stanowiło ok. 121 mld zł, z czego same JST zwiększyły swój dług o ok. 8 mld zł w ciągu roku (+8 %) – źródło danych: Główny Urząd Statystyczny (Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. (za lata 2021-2024));

W ostatnich latach sytuacja ta uległa dalszemu pogorszeniu w związku z systemowym wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę, które – zgodnie z przepisami art. 87 §1 Kodeksu pracy – stanowi podstawę ustalenia kwoty wolnej od potrąceń komorniczych. Im wyższe minimalne wynagrodzenie, tym większa ochrona majątkowa przysługuje dłużnikom, nawet w sytuacji, gdy ich zadłużenie wynika z rażącego naruszania obowiązków najemcy lokalu komunalnego. Jednym z bardziej racjonalnych rozwiązań tej sytuacji może być zmiana art. 87 §1 Kodeksu pracy – tak aby kwota wolna od potrąceń nie rosła automatycznie wraz z każdorazowym wzrostem minimalnego wynagrodzenia lub aby wprowadzony został wyjątek w stosunku do egzekucji świadczeń należnych podmiotom publicznym. Z perspektywy systemowej szczególnie istotne jest, że obecna konstrukcja prawna nie odnosi się do realnych kosztów utrzymania gospodarstwa domowego, lecz do politycznie ustalonej wysokości płacy minimalnej. Tymczasem minimalna egzystencja obywatela i jego rodziny powinna być mierzona przede wszystkim przez wskaźniki minimum socjalnego lub minimum egzystencji, wyliczane i publikowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Wysokość tych progów może stanowić bardziej obiektywne kryterium określenia poziomu dochodu, który powinien podlegać ochronie przed egzekucją. W obecnym stanie prawnym dochodzi do sytuacji, w której kwota wolna od potrąceń często znacząco przekracza rzeczywiste minimum socjalne, co uniemożliwia prowadzenie egzekucji nawet wobec osób, które osiągają dochody pozwalające na uregulowanie przynajmniej części zobowiązań. Skutkiem tego

jest faktyczna bezkarność dłużników i trwała bezskuteczność egzekucji w sprawach, w których JST pełni rolę wierzyciela działającego w interesie zbiorowym. Od 1 stycznia 2025 r., w związku z podwyżką wynagrodzenia minimalnego za pracę wynoszącego 4 666 zł brutto, kwota wolna od zajęcia komorniczego wynosi 3 548 zł (egzekucja niealimentacyjna: brak możliwości potrącenia z minimalnego wynagrodzenia). Według Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (I kwartał 2025) minimum socjalne dla osoby samotnie gospodarującej (wiek do 60 lat) wynosi: 1 862,87 zł netto. Minimum socjalne odzwierciedla koszyk podstawowych dóbr i usług potrzebnych do godnego życia – obejmuje wydatki na żywność, mieszkanie, zdrowie, transport, edukację czy kulturę. Z prawnego, socjalnego i ekonomicznego punktu widzenia kwota wolna od potrąceń, oparta na minimalnym wynagrodzeniu, wydaje się być nadmiernie wysoka względem realnych potrzeb. Tymczasem minimum socjalne, bliższe rzeczywistym kosztom życia, pozostaje nieuwzględnione w zasadach egzekucji. Warto również zwrócić uwagę na nierówność systemową między osobami osiągającymi dochody z pracy, a osobami otrzymującymi świadczenia z systemu emerytalno-rentowego. W przypadku emerytur i rent komornik może skutecznie prowadzić egzekucję nawet z niższych świadczeń, ponieważ przepisy dotyczące kwoty wolnej od potrąceń są mniej restrykcyjne (komornik może jednorazowo pobrać kwotę 25% minimalnego świadczenia emerytalno-rentowego). W praktyce oznacza to, że łatwiej jest egzekwować dług od emeryta niż od osoby pracującej na minimalnym wynagrodzeniu, co stanowi istotną niespójność i niesprawiedliwość systemową. Wobec powyższego, apeluję o pilne i konkretne działania legislacyjne, które umożliwią choćby częściowe potrącenie z wynagrodzenia dłużnika na poczet zobowiązań wobec podmiotów publicznych. Taka zmiana mogłaby polegać na: – wprowadzeniu wyjątku w art. 87 Kodeksu pracy dla egzekucji należności publicznych, – ustaleniu kwoty wolnej od potrąceń w odniesieniu do procentowego poziomu minimum socjalnego, a nie płacy minimalnej – umożliwieniu ograniczonej egzekucji z minimalnego wynagrodzenia w sytuacji zadłużenia wobec gminy lub Skarbu Państwa. Zasadność zmian wynika nie tylko z konieczności ochrony interesu finansowego JST, ale także z potrzeby przywrócenia równowagi między ochroną dłużnika, a prawem wierzyciela do odzyskania należnych mu środków oraz z konieczności przyjęcia bardziej obiektywnych i sprawiedliwych podstaw dla ochrony dochodów obywateli.

Wnioski i kontekst:

- 1) Zadłużenie wobec samorządów nominalnie nadal rośnie – zarówno od osób fizycznych i firm (wobec JST), jak i samodzielne zadłużenie samorządów jako wierzycieli.
- 2) Należy podkreślić skutki makro i mikro: zaległości uszczuplają budżety gmin (uniemożliwiają finansowanie usług lokalnych), a egzekucja zaległości często jest utrudniona legislacyjnie.
- 3) Kwota wolna od potrąceń oparta na minimalnym wynagrodzeniu jest znacznie wyższa niż realne koszty życia (minimum socjalne). To prowadzi do paradoksu: osoba pracująca na minimalnym wynagrodzeniu może być bardziej uprzywilejowana niż osoba faktycznie potrzebująca, której realne koszty życia są niższe.
- 4) Większość zaległości wobec JST bo aż 99% to długi konsumenckie (osoby fizyczne), w tym czynsze, podatki, mandaty i inne świadczenia lokalne.

- 5) W odpowiedzi na dezyderat nr 53 Komisji do Spraw Petycji uchwalony na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany przepisów dotyczących egzekucji sądowej i administracyjnej (z dnia 7 lutego 2025 r.; sygn.: BM-I.0520.3.2025), Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Finansów pozytywnie opiniowało propozycje zmian ww. przepisu w kodeksie pracy, tj. "dopuszczenie egzekucji administracyjnej z minimalnego wynagrodzenia za pracę w wysokości 25% tego wynagrodzenia było by korzystne dla efektywności tej egzekucji. Miałoby także pozytywny wpływ na realizację funkcji prewencyjnej prawa w zakresie wykonywania obowiązków publicznoprawnych przez osoby fizyczne".

Niniejsza petycja jest również poparta licznymi argumentami, które zostały wykazane poniżej:

I. Argumenty ekonomiczne.

- Odzyskane należności zasilają budżety gmin, finansując lokalne inwestycje, remonty mieszkań i infrastrukturę.
- Ograniczenie kosztów długotrwałych postępowań egzekucyjnych poprawi efektywność wydatkowania środków publicznych. Brak możliwości zajęcia minimalnego wynagrodzenia wydłuża postępowania komornicze nawet o kilka lat. Koszty (opłaty komornicze, sądowe, administracyjne) często przekraczają wartość odzyskanych kwot, co jest sprzeczne z zasadą gospodarności (art. 44 ustawy o finansach publicznych).
- Efekt mnożnikowy – pieniądze pozostają w lokalnej gospodarce, zwiększając wpływy podatkowe.

II. Argumenty prawne.

- Zasada proporcjonalności (Konstytucja RP, art. 31 ust. 3); Kwota wolna od zajęcia powinna chronić podstawowe potrzeby życiowe dłużnika, ale nie może prowadzić do całkowitego pozbawienia wierzyciela możliwości odzyskania należności. Obecne przepisy zaburzają tę równowagę, nadmiernie chroniąc dłużnika kosztem interesu publicznego.
- Zasada równości wobec prawa (Konstytucja RP, art. 32); Obecne przepisy różnicują sytuację dłużników w zależności od źródła dochodu — od emeryta można potrącić z niższego świadczenia niż od osoby pracującej na minimalnym wynagrodzeniu, co jest niespójne i sprzeczne z zasadą równości.
- Ochrona interesu zbiorowego; JST działają jako wierzyciele w imieniu wspólnoty samorządowej. Nieskuteczna egzekucja oznacza, że koszty długów nielicznych ponosi cała społeczność, co narusza zasadę sprawiedliwego rozłożenia ciężarów publicznych (Konstytucja RP, art. 84).

III. Argumenty społeczne.

- Zadłużenie nielicznych obciąża finansowo całą wspólnotę, co jest sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości społecznej.

- Brak egzekucji sprzyja bezkarności i obniża motywację do terminowych płatności.
- Skuteczniejsza egzekucja poprawia warunki mieszkaniowe w zasobie komunalnym.

IV. Argumenty porównawcze (rozwiązania zagraniczne)

- W Niemczech kwota wolna zależy od liczby osób na utrzymaniu i kosztów życia.
- W Czechach powiązana jest z minimum egzystencji, a nie z płacą minimalną.
- W Wielkiej Brytanii kwota wolna ustalana jest elastycznie w zależności od sytuacji dłużnika.

V. Argumenty makroekonomiczne i systemowe.

- Wzrost płacy minimalnej automatycznie zwiększa kwotę wolną, co obniża skuteczność egzekucji.
- Skuteczniejsza egzekucja poprawi płynność finansową gmin i zmniejszy konieczność zadłużania się sektora publicznego.

VI. Konkluzja.

Proponowane zmiany zapewnią równowagę między ochroną minimum egzystencji, a skuteczną egzekucją należności publicznych, wyrównają sytuację prawną dłużników różnych kategorii, poprawią stabilność finansową samorządów oraz wzmocnią prewencyjną funkcję prawa.

Proponowane rozwiązanie jest legislacyjnie proste — możliwe do wprowadzenia przez nowelizację art. 87 Kodeksu pracy oraz powiązanych przepisów wykonawczych, bez konieczności przebudowy całego systemu egzekucji. Co do zasady proponowane zmiany nie obciążają również budżetu państwa.

Z poważaniem,