



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 25 maja 2005 r.

RPO-494861-VIII/05/EG

Pan Jacek Piechota

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Minister Gospodarki i Pracy

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od osób, które spotkały się z odmową ze strony Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wypłaty na ich rzecz świadczeń przewidzianych przepisami ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 85 ze zm.). Skarżący wskazują, że odmowa wypłaty świadczeń na ich rzecz nastąpiła ze względu na ustanie stosunku pracy w czasie dłuższym niż przewidziany przepisami prawa upływ terminu od dnia wystąpienia niewypłacalności pracodawcy uzasadniającego wypłatę świadczenia. Z nie budzących wątpliwości okoliczności kierowanych do Rzecznika spraw wynika, że w wielu z tych spraw odmowa wypłaty świadczeń nastąpiła z przyczyn niezależnych od skarżących, a mianowicie z powodu długiego czasu trwania sądowego postępowania upadłościowego. Stąd też - jak słusznie wskazują skarżący - o tym, czy świadczenie z Funduszu im się należy czy też nie decyduje tempo pracy sądów w sprawach z zakresu Prawa upadłościowego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wysuwana w skargach teza o powiązaniu prawa do świadczenia z tempem pracy sądów znajduje swoje uzasadnienie w przepisach ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Zgodnie z obowiązującym w omawianym zakresie art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy niewypłacalność pracodawcy zachodzi, gdy na podstawie Prawa upadłościowego : 1) ogłoszono upadłość pracodawcy, 2) odrzucono wniosek o ogłoszenie upadłości pracodawcy z powodu niezłożenia przez jego wierzycieli zaliczki na koszty postępowania, 3) oddalono wniosek o ogłoszenie upadłości pracodawcy, ponieważ majątek nie wystarcza nawet na zaspokojenie kosztów postępowania, 4) umorzono postępowanie upadłościowe, ponieważ : majątek masy nie wystarcza nawet na zaspokojenie kosztów postępowania bądź wierzyciel, na którego wniosek upadłość była ogłoszona, nie złożył zaliczki na koszty postępowania, a zachodzi brak płynnych funduszy na te koszty. Natomiast w interesującym zakresie za dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy uważa się datę postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości bądź dzień uprawomocnienia się orzeczenia sądowego wydanego w okolicznościach określonych w art. 3 ust. 1 pkt 2-4 ustawy (art. 3 ust. 2a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy).

Stosownie zaś do art. 6 ust. 4 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy świadczenia z tytułu wynagrodzenia za pracę oraz inne wymienione w tym przepisie świadczenia przysługujące pracownikom na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy podlegają zaspokojeniu ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres nie dłuższy niż 3 miesiące poprzedzające dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy albo za okres nie dłuższy niż 3 miesiące poprzedzające ustanie stosunku pracy, jeżeli ustanie stosunku pracy przypada w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy.

Na tle kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg ujawnił się problem zaspokojenia roszczeń pracowniczych tych pracowników, których stosunek pracy -

stosownie do terminologii używanej przez ustawę - ustał. Osoby te - jak wskazano - nabywają prawo do przewidzianych w art. 6 ust. 4 ustawy świadczeń za okres nie dłuższy niż 3 miesiące poprzedzające ustanie stosunku pracy, jeżeli ustanie stosunku pracy przypada w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy (a więc datę postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości, dzień uprawomocnienia się orzeczenia sądowego wydanego w okolicznościach określonych w art. 3 ust. 1 pkt 2 - 4 ustawy).

Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że zastosowana przepisami art. 6 ust. 4 w związku z art. 3 ust. 2a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy konstrukcja zaspokajania roszczeń pracowniczych uzależnia ich byt od szybkości postępowania prowadzonego przed sądem upadłościowym. Warunkiem koniecznym zachowania roszczeń w tym zakresie ustawodawca uczynił bowiem to, iż ustanie stosunku pracy osoby uprawnionej musi nastąpić w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy poprzedzających datę postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości bądź datę uprawomocnienia się orzeczenia sądowego wydanego w okolicznościach określonych w art. 3 ust. 1 pkt 2 - 4 omawianej ustawy. Tymczasem - jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich - warunek ten w wielu przypadkach jest niemożliwy do spełnienia.

W tym miejscu trzeba wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535 ze zm.) dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań. W sferze stosunków pracowniczych przejawem tak rozumianej niewypłacalności jest niezrealizowanie przez pracodawcę roszczeń pracowników wynikających z umów o pracę. Jednakże w interesującym zakresie przepisy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy nie wiążą prawa pracowników do zaspokojenia ich roszczeń

ze środków FGŚP z faktycznym zaprzestaniem wykonywania przez pracodawcę wymagalnych zobowiązań wobec pracowników, gdyż prawo to zostało przez ustawodawcę powiązane z datą postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości oraz z datą uprawomocnienia się orzeczenia sądowego odrzucającego wniosek o ogłoszenie upadłości bądź oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości ewentualnie postanowienia o umorzeniu postępowania upadłościowego.

Praktyczne konsekwencje przyjętego rozwiązania są dwójakiego rodzaju. Otóż pracownik, który chce uzyskać zaspokojenie swoich roszczeń ze środków FGŚP musi w dalszym ciągu pozostawać w stosunku pracy z pracodawcą, który stał się niewypłacalny w rozumieniu art. 11 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego z pełną świadomością tego, że za wykonaną pracę prawdopodobnie nie otrzyma wynagrodzenia od pracodawcy. Pracownik może też w tym przypadku rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z powodu dopuszczenia się przez pracodawcę ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika (art. 55 § 1 k. p.). Pracodawca, który nie wypłaca pracownikowi w terminie całości wynagrodzenia ciężko narusza bowiem swój podstawowy obowiązek z winy umyślnej, choćby z przyczyn niezawinionych nie uzyskał środków finansowych na wynagrodzenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2000 r., sygn. akt I PKN 516/99, OSNP z 2001 r. Nr 16, poz. 516). W tym ostatnim jednak przypadku, z uwagi na omawianą konstrukcję niewypłacalności pracodawcy, pracownik nie tylko może nie uzyskać zaspokojenia swoich roszczeń pracowniczych ze strony pracodawcy, lecz może również zostać pozbawiony prawa do świadczenia z FGŚP.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż w myśl art. 21 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego dłużnik jest obowiązany, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia, w którym wystąpiła podstawa do ogłoszenia upadłości, zgłosić w sądzie wniosek o ogłoszenie upadłości. Zgodnie zaś z art. 27 ust. 3 Prawa upadłościowego i naprawczego postanowienie

w sprawie ogłoszenia upadłości sąd wydaje w terminie dwóch miesięcy od daty złożenia wniosku. Termin ten ma jednakże charakter instrukcyjny. Ponadto na postanowienie sądu o ogłoszeniu upadłości upadłemu przysługuje zażalenie, zaś na postanowienie oddalające wnioski o ogłoszenie upadłości zażalenie służy wnioskodawcy (art. 54 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego). Natomiast sąd drugiej instancji nie może orzec o ogłoszeniu upadłości (art. 54 ust. 2 Prawa upadłościowego i naprawczego), co stanowi istotne ograniczenie możliwości wydania przez sąd drugiej instancji orzeczenia reformatoryjnego. Stąd też, gdy przedmiotem zaskarżenia jest postanowienie oddalające wnioski o ogłoszenie upadłości, sąd drugiej instancji stwierdzając istnienie podstaw do uchylenia tego postanowienia może jedynie uchylić zaskarżone postanowienie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

Powołane przepisy Prawa upadłościowego i naprawczego wskazują na to, że nawet w przypadku dość sprawnie prowadzonego postępowania upadłościowego, w przypadku gdy strony tego postępowania korzystają z dostępnych im środków zaskarżenia, spełnienie przez osobę ubiegającą się o świadczenie z FGŚP warunku przewidzianego art. 6 ust. 4 in fine ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy w postaci ustania stosunku pracy w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy może okazać się niemożliwe do zrealizowania. Potwierdzają to również skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich.

W ocenie Rzecznika ustawodawca przyznając obywatelom określone uprawnienia nie może ich realizacji uzależniać od okoliczności, które są niemożliwe do spełnienia bądź których spełnienie jest nadmiernie utrudnione. Tymczasem z wpływających do Rzecznika skarg wynika, iż uprawnienie tej kategorii pracowników, którzy byli zatrudnieni u pracodawcy podlegającego procedurom upadłościowym do uzyskania zaspokojenia ze środków FGŚP w wielu przypadkach ma charakter pozorny. Przy czym nie jest to tylko

problem wadliwego stosowania prawa (przewlekłość postępowań upadłościowych), gdyż sąd upadłościowy nie ma wpływu na to, czy strony postępowania upadłościowego będą korzystały i z jaką intensywnością z przysługujących im środków zaskarżenia jego orzeczeń. Problem ujawniony na tle skarg kierowanych do Rzecznika dotyczy również tego, czy przyjęte w interesującym zakresie przez ustawodawcę przesłanki warunkujące zaspokojenie roszczeń pracowniczych przez FGŚP spełniają standardy konstytucyjne.

Jednym z takich standardów jest zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikająca z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Stąd też zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w realiach niniejszej sprawy uprawnione jest dokonanie oceny art. 6 ust. 4 w związku z art. 3 ust. 2a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy z punktu widzenia dochowania tej zasady konstytucyjnej.

Zgodnie z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych. Zasada ta obejmuje równocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji pozór ochrony interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego (por. na ten temat m. in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK z 2002 r. Nr 7, poz. 97). Omawiana zasada zakłada także przewidywalność tego, że osoba uprawniona po spełnieniu określonych warunków zrealizuje swoje prawo podmiotowe.

Zdaniem Rzecznika w omawianej sprawie doszło do naruszenia owej konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W istocie bowiem prawo obywatela do realizacji przyznanego mu przez ustawodawcę prawa podmiotowego o

charakterze majątkowym zostało uzależnione od nieprzewidywalnego i niezależnego od woli beneficjenta tego prawa warunku w postaci czasu trwania postępowania upadłościowego.

Treść art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy nie pozostawia zaś żadnych wątpliwości, że świadczenia wypłacane przez FGŚP mają charakter praw majątkowych. Skoro zaś ustawodawca zdecydował się na stworzenie po stronie pracowników publicznego prawa majątkowego w postaci świadczeń z FGŚP, to musi także zapewnić realne możliwości uzyskania zaspokojenia roszczeń przez beneficjentów tego prawa. Prawo to jest samodzielnym prawem majątkowym stanowiącym surogat niezaspokojonych roszczeń pracowniczych i korzysta z ochrony przewidzianej art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Dlatego też ustawodawca korzystając ze swobody w tworzeniu określonego prawa majątkowego musi liczyć się również z konsekwencjami wynikającymi z treści art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W szczególności zaś nie może abstrahować od realiów życia społecznego i gospodarczego, w tym przypadku od realiów funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Warunki powyższe - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - nie zostały spełnione w omawianym zakresie, stąd też konsekwencją tego ustalenia jest zarzut, iż w obecnym kształcie art. 6 ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 2a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Dlatego stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) w związku z koniecznością ochrony praw osób zwracających się do Rzecznika przedstawiam Panu Ministrowi powyższe uwagi z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a także - jeśli Pan Minister podzieli te uwagi - z prośbą o podjęcie działań w celu usunięcia stanu niezgodności ze standardami

konstytucyjnymi. Będę wdzięczny za informację o stanowisku zajęтым w tej sprawie przez Pana Ministra.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich