



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej Zoll

RPO-494861-VIII/05/EG

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

Warszawa, dnia 13 października 2005 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności :

- 1) art. 3 ust. 1 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.),

2) art. 3 ust. 2a ustawy wymienionej w pkt 1 w części zawierającej zwrot : „datę postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości, dzień uprawomocnienia się orzeczenia sądowego wydanego w okolicznościach określonych w ust. 1 pkt 2 - 4”

- z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

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. Tak zdefiniowana niewypłacalność pracodawcy, poprzez odwołanie się przez ustawodawcę do zwrotów „ogłoszenie upadłości”, „odrzucenie wniosku o ogłoszenie upadłości”, „oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości”, „umorzenie postępowania upadłościowego”, w sposób oczywisty wiąże powstanie niewypłacalności z wydaniem przez sąd orzeczenia w postępowaniu upadłościowym. Dlatego też 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).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, niewypłacalność w rozumieniu tej ustawy, zachodzi także w razie niezaspokojenia roszczeń pracowniczych z powodu braku środków finansowych :

- 1) w okolicznościach stanowiących, zgodnie z przepisami o działalności gospodarczej, podstawę do :
 - a) wykreślenia z ewidencji działalności gospodarczej wpisu o podjęciu takiej działalności przez osobę fizyczną,

- b) cofnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej,
- 2) przez pracodawcę, wobec którego, na podstawie odrębnych przepisów, jest prowadzone postępowanie likwidacyjne.

Znamienne jest jednak, iż w sytuacjach określonych w przepisach art. 3 ust. 2 ustawy ustawodawca nie uznaje za dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy daty wydania decyzji przez właściwy organ administracji publicznej, lecz dzień, w którym wystąpiły okoliczności określone w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy, albo dzień wszczęcia postępowania likwidacyjnego (art. 3 ust. 2a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych). W tym wypadku więc jako cechę istotną warunkującą powstanie niewypłacalności ustawodawca wskazuje sam fakt zaprzestania zaspokajania roszczeń pracowniczych przez pracodawcę w okolicznościach stanowiących podstawę do właściwej reakcji ze strony władzy administracyjnej, a nie zdarzenie w postaci wydania stosownego orzeczenia.

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 dwojakiego 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 wniosek 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 wniosek 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 w niektórych przypadkach 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 w realiach danej sprawy 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 może mieć przynajmniej w niektórych przypadkach 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 FGSP 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. 3 ust. 1, a także art. 3 ust. 2a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy w części zawierającej zwrot : „datę postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości, dzień uprawomocnienia się orzeczenia sądowego wydanego w okolicznościach określonych w ust. 1 pkt 2-4” 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 samodzielny prawem majątkowym stanowiącym surogat niezaspokojonych roszczeń pracowniczych i korzysta z ochrony przewidzianej art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Potwierdza to również treść art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, zgodnie z którą w razie odmowy wypłaty przez FGŚP świadczenia pracowniczego w całości lub w części spory powstałe na tym tle rozstrzyga sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. 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. 3 ust. 1, a także art. 3 ust. 2a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy w części zawierającej zwrot : „datę postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości, dzień uprawomocnienia się orzeczenia sądowego wydanego w okolicznościach określonych w ust. 1 pkt 2 - 4" jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja niewypłacalności pracodawcy prowadzi bowiem co najmniej w niektórych przypadkach do

tego, że nie jest możliwy do zrealizowania podstawowy cel ustawy w postaci ochrony roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia z powodu niewypłacalności pracodawcy.

W tym miejscu trzeba także odwołać się do treści dyrektywy Rady 80/987/EWG w sprawie zbliżania ustawodawstwa Państw Członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy do jej celów pracodawcę uważa się za niewypłacalnego :

a) w przypadku wszczęcia postępowania przewidzianego przez przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne danego Państwa Członkowskiego, które dotyczy aktywów pracodawcy i ma na celu zaspokojenie wszystkich wierzycieli oraz pozwala na uwzględnienie roszczeń wynikających z umów o pracę lub stosunku pracy; i

b) jeżeli władza, upoważniona na mocy wymienionych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych :

- zdecydowała o wszczęciu postępowania przed sądem,

- lub stwierdziła definitywnie zamknięcie przedsiębiorstwa lub zakładu pracodawcy jak również niewystarczalność aktywów, by pokryć koszty wszczęcia postępowania przed sądem.

Z art. 2 ust. 1 dyrektywy wynika, iż nie wiąże ona pojęcia „niewypłacalności pracodawcy” z przesłanką w postaci wydania orzeczenia przez sąd, lecz z przesłanką polegającą na wszczęciu stosownego postępowania. Państwa Członkowskie są zaś zobowiązane na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy podjąć niezbędne środki, aby instytucje udzielające gwarancji zapewniły, zgodnie z art. 4, zaspokojenie roszczeń pracowników, wynikających z umowy o pracę lub stosunku pracy i dotyczących zapłaty należności za okres poprzedzający wskazaną datę. Data ta zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy pozostaje do wyboru Państwa Członkowskiego jako :

- termin zaistnienia niewypłacalności pracodawcy,

- lub termin wypowiedzenia pracy pracownikowi z powodu niewypłacalności pracodawcy,

- lub termin zaistnienia niewypłacalności pracodawcy lub termin zakończenia umowy o pracę lub stosunku pracy danego pracownika spowodowany niewypłacalnością pracodawcy.

Omawiana dyrektywa zgodnie z jej art. 9 nie narusza prawa Państw Członkowskich do stosowania lub wprowadzenia przepisów ustawowych, wykonawczych bądź administracyjnych korzystniejszych dla pracowników.

Oceniając na tle wskazanej dyrektywy rozwiązania zawarte w kwestionowanych przepisach art. 3 ust. 1 i 2a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy stwierdzić należy, iż zawierają one postanowienia mniej korzystne dla pracowników niż te wynikające z dyrektywy. Przepisy ustawy wiążą bowiem w sposób oczywisty niewypłacalność pracodawcy z wydaniem orzeczenia sądowego („na podstawie Prawa upadłościowego ogłoszono upadłość pracodawcy”, „odrzucono wniosek o ogłoszenie upadłości”, „oddalono wniosek o ogłoszenie upadłości”, „umorzono postępowanie upadłościowe”), dyrektywa zaś w art. 2 ust. 1 lit. b za niewypłacalnego uważa pracodawcę, „jeżeli władza, upoważniona na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych zdecydowała o wszczęciu postępowania przed sądem”. W świetle dyrektywy do uznania pracodawcy za niewypłacalnego wystarcza zatem samo wszczęcie stosownego postępowania przed sądem.

Zgodnie z art. 249 akapit 3 TWE dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. W omawianym zakresie rezultatem związania Państwa Członkowskiego dyrektywą powinno być zapewnienie ochrony roszczeń pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy. W stosunku do określonej kategorii pracowników - jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich - rezultat ten nie został osiągnięty, pomimo iż wystąpiła niewypłacalność pracodawcy w rozumieniu dyrektywy.

W związku z przedstawionymi zarzutami wobec kwestionowanych przepisów, wnoszę
jak na wstępie.

/ - / Prof. dr Andrzej Zoll