

ANDRZEJ KIJOWSKI

SYTUACJA PRAWNA PRACOWNIKÓW NIEWYPŁACALNEGO PRACODAWCY

(Uwagi w świetle paktu o przedsiębiorstwie oraz standardów międzynarodowych)

I. 1. Niewypłacalność oznacza sytuację, w której podmiot gospodarczy trwale zaprzestał płacenia swoich długów. Prawo upadłościowe¹ uznaje go wówczas za upadłego, tzn. poddaje szczególnemu rodzajowi postępowania przymusowego, które z całego majątku dłużnika ma równomiernie zaspokoić wszystkich wierzycieli. Jeżeli w działalności gospodarczej stosowana była forma pracy zależnej, to wśród wierzycieli upadłego dłużnika znajdują się zapewne również jego pracownicy. Ich roszczenia korzystają w postępowaniu upadłościowym z prawnego uprzywilejowania, ale odpowiednie regulacje wykazują małą skuteczność. Unormowania te obowiązują zresztą z niewielkimi zmianami od 1934 roku i dziś są już nieadekwatne do międzynarodowych standardów socjalnej ochrony pracownika.

Warto np. pamiętać, że według art. 1 § 3 pr. up. nadwyżka stanu biernego nad stanem czynnym majątku dłużnika, a więc jego nadmierne zadłużenie, nie może być — w razie spłacania długów — powodem ogłoszenia upadłości osoby fizycznej, a jedynie osób prawnych. Ogłoszenia upadłości nie przewiduje się też przy "krótkotrwałym wstrzymaniu płacenia długów wskutek przejściowych trudności" (art. 2), choć prognoza zmiany takiej sytuacji może nie znaleźć praktycznego potwierdzenia. Istnieje zatem groźba, że kiedy już nastąpi trwałe zaprzestanie regulowania długów, to sąd oddali wniosek o ogłoszenie upadłości, gdyż majątek dłużnika nie będzie "oczywiście" wystarczał nawet na zaspokojenie kosztów postępowania (art. 13).

2. Tymczasem pierwszymi ofiarami przejściowych trudności finansowych przedsiębiorcy są z reguły jego pracownicy. Stosunkowo łatwo bowiem "dostosować" ich wynagrodzenie do skróconego czasu pracy, "przydzielić" bezpłatny urlop czy po prostu odwlec wypłatę należnych świadczeń. Mimo to pracownicy są ostatnią grupą wierzycieli, którzy w warunkach znacznego bezrobocia decydują się formułować wnioski o ogłoszenie upadłości, gdyż mają żywotny interes w utrzymaniu miejsc pracy. Rachuby te jednak najczęściej zawodzą i to zarówno wtedy, gdy sąd oddala wniosek o upadłość, jak i wówczas, gdy wniosek uwzględnia.

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. - *Prawo upadłościowe* (Dz. U. 1991, Nr 118, poz. 512), powoływane dalej jako pr. up.

W pierwszym wypadku dojdzie do faktycznego zamknięcia zakładu i pracownicy nie doczekają się zaspokojenia zaległych wierzytelności, ani nawet wypowiedzenia stosunku pracy oraz wypłaty związanych z tym świadczeń. Drugiej natomiast sytuacji dotyczy przepis art. 45 § 1 pr. up., który stanowi, że ogłoszenie upadłości nie powoduje wprawdzie automatycznego ustania stosunków pracy, ale syndyk może je z zachowaniem ustawowych okresów wypowiedzieć także wtedy, gdy były nawiązane na czas określony. Należy tu wszakże przypomnieć, że dla dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa upadłego dłużnika syndyk potrzebuje przez pierwsze trzy miesiące zgody rady wierzycieli lub sędziego-komisarza (art. 131 § 1 i art. 140), a w późniejszym okresie - zgody sądu (art. 114). W braku takiej zgody syndyk jest więc zmuszony zamknąć przedsiębiorstwo i zwolnić załogę, utrzymując w zatrudnieniu jedynie pracowników niezbędnych do przeprowadzenia postępowania upadłościowego, przy czym finansowanie ich bieżących należności następuje ze środków sukcesywnie wpływających do masy i pochodzących przede wszystkim ze sprzedaży przedmiotów wchodzących w jej skład.

Natomiast wcześniej powstałe roszczenia tych pracowników, jak też wszystkie niezaspokojone roszczenia pracowników zwolnionych przez syndyka, miały od 1934 r. kwalifikację wierzytelności "ciążących" na upadłym pracodawcy i w granicach zaległości z roku poprzedzającego upadłość oraz do kwoty 500 złotych miesięcznie były w drodze podziału funduszu masy zaspokajane w uprzywilejowanej kategorii trzeciej, a powyżej wspomnianych granic - dopiero w kategorii siódmej, nie korzystającej z uprzywilejowania. Uprzywilejowanie pracowniczych wierzytelności osiągnęło zatem rocznie znaczną kwotę 6000 przedwojennych złotych. Aby jednak mogło dojść do ich wypłaty, najpierw musiały być zaspokojone należności pierwszej i drugiej kategorii, a więc wierzytelności masy. Ich katalog jest zaś nie tylko obszerny, ale obejmuje też największe z reguły wydatki masy, tzn. koszty postępowania upadłościowego i układowego oraz wydatki związane z zarządzeniem i likwidacją masy upadłości.

3. W związku ze zmianą systemu pieniężnego², przeliczona kwota uprzywilejowanych wierzytelności pracowniczych wynosiła od 1950 roku 300 złotych miesięcznie, tzn. 3600 zł rocznie i do 1990 r. nie uległa zmianie. Jest to pośredni dowód, że przepisy prawa upadłościowego były w tym okresie praktycznie martwe. Ich nowelizacja nastąpiła dopiero 24 lutego 1990 r.³, obejmując m.in. art. 204 § 1 (według tekstu jednolitego), w którym skreślono przepis pktu 3 (o trzeciej kategorii uprzywilejowania dla części pracowniczych wierzytelności) i równocześnie zmieniono brzmienie przepisu pktu 1 w taki sposób, że rozszerzono jego zakres na wszystkie "należności za pracę", a ponadto "rentę z tytułu odszkodowania za wywołanie choroby, niezdolności do pracy, kalectwa lub śmierci". Wynika stąd, że należności za pracę z okresu poprzedzającego upadłość, jak też wierzytelności związane ze

² Ustawa z 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego, Dz. U. Nr 50, poz. 450 z późn. zm.

³ Dz. U. Nr 14, poz. 87.

zwolnieniem pracowników przez syndyka, zostały uznane za należności masy upadłościowej w tzw. pierwszej kategorii uprzywilejowania.

Powyższa decyzja prawodawcy była jednak zdarzeniem o większej doniosłości teoretycznej, niż o znaczeniu praktycznym. Należności za pracę dzielą bowiem swoje uprzywilejowanie z szeregiem innych wydatków masy, Zaliczenie do pierwszej kategorii uprzywilejowania ma poza tym znaczenie tylko w sytuacji zaspokajania wierzytelności w drodze podziału. Wtedy bowiem kategoria druga, obejmująca również należności masy, jest zaspokajana po "zupełnym zaspokojeniu należności poprzedzającej kategorii" (art. 206). Jeżeli natomiast wierzytelności pierwszej i drugiej kategorii można regulować "w miarę wpływania potrzebnych sum do masy" (art. 205), to kolejność zaspokojenia ustala syndyk, a jego decyzje podlegają jedynie następczej ocenie sędziego-komisarza, kontrolującego co kwartał finansową działalność syndyka. Bez większego zatem ryzyka można przyjąć, że w warunkach stałego niedoboru środków wpływających do masy, syndyk będzie zwlekał z realizacją roszczeń pracowniczych, zwłaszcza powstałych przed upadłością oraz przysługujących osobom już zwolnionym z przedsiębiorstwa upadłego dłużnika.

4.1. Nowelizacja z 1990 r. była zresztą podjęta głównie w tym celu, aby kategorię podmiotową "kupiec" zastąpić pojęciem "podmiot gospodarczy" i przepisy prawa upadłościowego rozciągnąć na spółdzielnie i przedsiębiorstwa państwowe. Zwiększenie ochrony roszczeń pracowniczych nastąpiło niejako przy okazji, a poza tym dokonało się dość mechanicznie i bez dbałości o skuteczność takiego zabiegu. Doświadczenie państw urzeczywistniających model społecznej gospodarki rynkowej pokazuje bowiem, że warunkiem wspomnianej skuteczności jest zaliczenie choćby części pracowniczych wierzytelności do "zerowej" kategorii uprzywilejowania, tzn. zaspokajanej przed wszystkimi innymi należnościami masy⁴.

4.2. We wspomnianej nowelizacji nie nastąpiło też przewartościowanie tradycyjnego myślenia, że celem upadłości jest zaspokojenie wierzycieli, a zatem należy możliwie szybko zlikwidować majątek upadłego, w szczególności zaś jego przedsiębiorstwo, jako główny składnik tego majątku. Przy takim założeniu pracownicy upadłego pracodawcy stają się zbędni, a ich dalsze zatrudnienie byłoby tylko obciążeniem funduszków masy, zmniejszającym możliwość zaspokojenia pozostałych wierzycieli⁵. Jednakże dla innych wierzycieli jest to "zwykłe" ryzyko działalności gospodarczej, przed którego skutkami mogą się ubezpieczyć, nie mówiąc już o szansie skompensowania sobie ewentualnych strat przez zyski z kolejnych inicjatyw ekonomicznych. Pracownik pozostaje natomiast w stosunku pracy, którego koncepcja zakłada ponoszenie ryzyka gospodarczego przez pracodawcę. Co prawda w razie upadłości pracodawcy jest pracownik wierzycielem formalnie uprzywilejowanym, ale to nie gwarantuje mu faktycznie nawet częściowego zaspokojenia roszczeń, a poza tym jego wierzycielski status nie obejmuje ochrony intere-

⁴ Por. W. Däubler, *Das Arbeitsrecht* 2, Reinbeck bei Hamburg 1990, s. 460.

⁵ Tak S. Gurgul, (w:) S. Gurgul, E. Hnat, S. Karabas, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Koszalin 1991, s. 68 i 123.

sów związanych z zachowaniem miejsca pracy. Tymczasem utrata miejsc pracy i wynikające stąd bezrobocie mają doniosłe implikacje społeczne, gospodarcze i polityczne. Dlatego coraz powszechniejsza staje się myśl, że postępowanie upadłościowe powinno w rozsądnych granicach powodować restrukturyzację długów i w kontynuowaniu działalności uzdrowionego finansowo przedsiębiorstwa poszukiwać źródeł zaspokojenia interesów wszystkich wierzycieli, z pracownikami włącznie.

5. Niewystarczająca ochrona pracowniczych interesów w razie niewypłacalności pracodawcy nie miała większego znaczenia w ustroju gospodarki planowej. Głównym pracodawcą były bowiem przedsiębiorstwa państwowe, które z "istoty rzeczy" nie podlegały upadłości. Przeciwna idea pojawiła się dopiero w ustawie z 25 września 1981 r.⁶, przy czym jej początkowe odsłanie do ogólnych przepisów prawa upadłościowego zastąpiła wkrótce szczególna ustawa z 29 czerwca 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz jego upadłości⁷. W odróżnieniu od jej przepisów odnoszących się do gospodarczej sanacji przedsiębiorstwa, uregulowania dotyczące jego upadłości nie były jednak praktycznie stosowane. Poza tym groźbę taką łagodziła ustawowa zapowiedź, że roszczenia pracownicze powstałe lub utrzymujące się po ogłoszeniu upadłości, jak też po dniu likwidacji przedsiębiorstwa będą przynajmniej częściowo zaspokojone przez Skarb Państwa, którą to gwarancję skonkretyzowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 1984 r.⁸.

Po uchyleniu ustawy z 29 czerwca 1983 r. (z dniem 21 marca 1990 r.) przestało też obowiązywać wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów, aczkolwiek upoważnienie stanowiące podstawę jego wydania zostało w zmodyfikowanej formie przeniesione do art. 25 ust. 2 (według tekstu jednolitego) ustawy o p.p. Zmiana upoważnienia polegała na objęciu jego zakresem jedynie gwarantowanych roszczeń polikwidacyjnych. Wyłączono więc gwarancję Skarbu Państwa dla roszczeń nie zaspokojonych w związku z upadłością przedsiębiorstwa państwowego. Takie roszczenia ogółu pracowników są zaś zaspokajane na jednolitych zasadach prawa upadłościowego, niezależnie od charakteru własności przedsiębiorstwa pracodawcy. To ostatnie kryterium nie powinno też różnicować ochrony roszczeń pracowniczych nie zaspokojonych w trakcie procesów likwidacyjnych, prowadzonych poza postępowaniem upadłościowym. Jeżeli prawo dotyczące takich likwidacji nie udziela (w zasadzie)⁹ gwarancji zaspokojenia roszczeń pracowniczych, to wyjątek uczyniony wobec pracowników przedsiębiorstw państwowych wydaje się dyskusyjny. Jest on także niekonsekwentny z uwagi na równoczesne zniesienie gwarancji Skarbu Państwa dla roszczeń pozostałych po upadłości

⁶ Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. 1991, Nr 18, poz. 80 z późn. zm.), powoływana dalej jako ustawa o p.p.

⁷ Dz. U. 1986, Nr 8, poz. 46 z późn. zm.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 1984 r. w sprawie zaspokajania przez Skarb Państwa niektórych roszczeń pracowniczych do przedsiębiorstwa państwowego po jego likwidacji lub upadłości, Dz. U. Nr 44, poz. 217.

⁹ Na zasadach ustalonych dla pracowników przedsiębiorstw państwowych miały jednak być przez Naczelną Radę Spółdzielczą gwarantowane roszczenia pracowników likwidowanych związków spółdzielczych (por. art. 17 ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości - Dz. U. Nr 6, poz. 36 z późn. zm.).

przedsiębiorstwa państwowego. Nic zatem dziwnego, że ustawowe upoważnienie z art. 25 ust. 2 ustawy o p.p. nie zostało wykonane, choć należało to usankcjonować skreśleniem powołanego przepisu.

II. 1.1. Niedostatki prawnej ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy zbiegły się z błędami uregulowań ustawowych, które w warunkach nowego ustroju społeczno-ekonomicznego miały zmodyfikować dotychczasowe zasady ochrony trwałości stosunku pracy. Błędy te jeszcze w kwietniu 1989 r. zapoczątkowała ustawa nowelizująca kodeks pracy¹⁰, która wprowadziła do niego m.in. przepis art. 41¹ o swobodzie wypowiedzenia stosunku pracy "w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji zakładu pracy". Powstało zatem pytanie, czy przez analogię do "ogłoszenia upadłości" można "likwidację" zakładu pracy utożsamiać ze wszczęciem każdej prawem określonej procedury likwidacyjnej, choćby zmierzającej tylko do podmiotowych przekształceń po stronie pracodawcy, czy też w nawiązaniu do wieloletniej tradycji prawa pracy należy "likwidację" pojmować jedynie przedmiotowo, tzn. jako faktyczne i całkowite zniesienie szczególnej wspólnoty techniczno-osobowej¹¹.

1.2. Odpowiedź na to pytanie stała się szczególnie ważna w świetle dwóch późniejszych ustaw, tj. ustawy z 28 grudnia 1989 r.¹² oraz ustawy z 13 lipca 1990 r.¹³. Pierwsza z nich powtórzyła kodeksowy zwrot o "ogłoszeniu upadłości lub likwidacji zakładu pracy", a przyznając równocześnie pracownikom zwolnionym z takich przyczyn stosunkowo wysokie świadczenia pieniężne, wręcz zachęciła praktykę do szerokiego rozumienia pojęcia "likwidacji", co z kolei wywarło negatywny wpływ na stosowanie drugiej ustawy. Wszczęcie procedury "likwidacji" przedsiębiorstwa państwowego w celu jego prywatyzacji powodowało bowiem masowe wypowiedzanie umów i po skróconym okresie wypowiedzenia (uzasadniającym odszkodowanie z art. 36¹ k.p.) oraz wypłacie odprawy pieniężnej z art. 8 ustawy z 28 grudnia 1989 r., ponowne nawiązywanie większości stosunków pracy z pracodawcą o zmienionym statusie. Świadczenia z tytułu utraty pracy pobierali zatem również pracownicy kontynuujący zatrudnienie w zakładzie poprzedniego ("prawnie zlikwidowanego") pracodawcy¹⁴. Z kolei osobom, które nie zdołały ochronić zatrudnienia, prywatyzacja likwidacyjna zaczęła się kojarzyć przede wszystkim ze zwolnieniami z pracy.

Ciężar zwolnień grupowych był jednak dla wielu pracodawców zbyt wielki, aby mogli go dźwigać nie tylko w celu poddania się podobnej praktyce prywatyzacyjnej, ale również w celu obniżania kosztów działalności zakładu i ratowania go przed upadłością. Powstawały więc sytuacje,

¹⁰ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 20, poz. 107.

¹¹ Por. A. Kijowski, *Ochrona roszczeń pracownika w razie niewypłacalności pracodawcy*, Przegląd Sądowy 1993, z. 1, s. 17 i n. oraz podana tam literatura.

¹² Ustawa z 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1990, Nr 4, poz. 19 z późn. zm.), powoływana dalej jako ustawa z 28 grudnia 1989 r. lub ustawa o grupowych zwolnieniach.

¹³ Ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. Nr 51, poz. 298 z późn. zm.

¹⁴ Por. A. Kijowski, *Przejęcie zakładu pracy na inną osobę*, PiZS 1991, z. 4, s. 51 - 52.

w których pracodawca nie był w stanie pracowników zatrudniać, w każdym razie wynagradzać, jak też zwolnić za wypowiedzeniem i umożliwić tym samym pobieranie zasiłku z tytułu bezrobocia. Wówczas ustawą z 24 sierpnia 1991 r.¹⁵ zmieniono przepisy o grupowych zwolnieniach, dopuszczając rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia w razie "ogłoszenia upadłości lub zarządzenia likwidacji zakładu pracy" i "braku środków na wynagrodzenia dla pracowników"¹⁶.

Zmiana ta nie tylko nie wsparła praktyki szerokiego rozumienia "likwidacji" zakładu pracy, ale od praktyki takiej wyraźnie się zdystansowała. Rozwiązanie stosunku pracy nie sposób bowiem uzasadnić faktem wszczęcia postępowania upadłościowego czy likwidacyjnego, jeżeli mimo to zakład normalnie funkcjonuje. Dlatego zdarzenia te zostały w ustawie powiązane z "brakiem środków na wynagrodzenie dla pracowników". Przy interpretowaniu tego zwrotu odrzucam wersję "braku przejściowego", gdyż prowadziłaby do obarczenia pracownika gospodarczym ryzykiem prowadzenia zakładu. W grę zatem wchodzi "trwały" brak środków, o czym przesądza zamknięcie zakładu w zamiarze jego faktycznego i całkowitego zniesienia.

2. Mówiąc inaczej, samo ogłoszenie upadłości lub zarządzenie likwidacji nie wyłącza ochrony trwałości zatrudnienia. Jeżeli więc stosunek pracy nie ustanie wcześniej na ogólnych zasadach, to w toku postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego trwa dopóty, dopóki likwidator lub syndyk nie podejmą przedmiotowej likwidacji zakładu. Gdyby jednak zakład przejął ostatecznie inny pracodawca, to on wstąpiłby *ipso iure* w istniejące stosunki pracy (art. 23¹ k.p.)¹⁷.

Powyższe konkluzje traktuję jako obowiązujące normy prawne. Rekonstrukcja tych norm z przestarzałych przepisów wymaga jednak na *tylko* skomplikowanych zabiegów interpretatorskich, że ostrożniej byłoby mówić o propozycji wykładni, która według autora ma ustrojowo adekwatne uzasadnienie aksjologiczne.

III. 1.1. W świetle dotychczasowych rozważań można *de lege lata* z pewnym uproszczeniem powiedzieć, że w razie niewypłacalności pracodawcy jest pracownik wystawiony na ogólnikową groźbę utraty miejsca pracy i skonkretyzowane ryzyko niezaspokojenia swoich roszczeń. Wprawdzie prawo nie jest w stanie wykluczyć wspomnianej groźby, ale powinno precyzyjnie określić znaczenie, jakie niewypłacalność pracodawcy ma z punktu widzenia przepisów o rozwiązaniu stosunku pracy. Odpowiednią w tej kwestii koncepcję przygotuje zapewne Komisja do Spraw Reformy Prawa Pracy, która finalizuje opracowywanie projektu szerokiej nowelizacji kodeksu pracy.

¹⁵ Dz. U. Nr 83, poz. 372.

¹⁶ Rozwiązanie niewzłoczne uzależnione od niezgłoszenia pracowniczego sprzeciwu upodobniło się do rozwiązania za porozumieniem stron, choć sformułowanie podobnego wymagania w warunkach zamknięcia zakładu z zamiarem jego przedmiotowej likwidacji i związanej z tym koniecznością zwolnienia całej załogi jest oczywiście bezsensowne. Por. A. Kijowski, *Prawo pracy wobec likwidacji zakładu pracy*, (w:) *Materiały szkoleniowe dla uczestników kursu dla likwidatorów przedsiębiorstw*, wyd. "na prawach rękopisu" przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, Warszawa-Poznań 1991, s. 31 - 35.

¹⁷ Por. A. Kijowski, *Ochrona pracownika w razie zmiany pracodawcy w trybie art. 23¹ kodeksu pracy* (w:) *Likwidacja przedsiębiorstwa państwowego. (Zagadnienia prawne)*, część II, red. J. Napierała, Wyd. "Ławica", Warszawa-Poznań 1992, s. 85 i n.

1.2. Prawo może natomiast stworzyć mechanizm, który będzie łagodził skutki niezaspokojenia pracowniczych roszczeń, a w ograniczonych ramach zapobiegał też powstawaniu przyczyn tego zjawiska. Takie cele stawia sobie rządowy projekt ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, będący składnikiem socjalnej części tzw. paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania. Usytuowanie projektu świadczy pośrednio o przypisywanym mu znaczeniu, ale ranga tego aktu wynika przede wszystkim z przedmiotu jego regulacji. Projekt uzewnętrznia bowiem tezę, że niewypłacalność pracodawcy jest w warunkach wolnego rynku szczególnym rodzajem ryzyka gospodarczego o daleko idących skutkach społecznych, przed ponoszeniem których nie chroni pracowników ich uprzywilejowana pozycja wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym czy upadłościowym. Dlatego w imię grupowej solidarności pracodawców projekt ustawy tworzy z ich obowiązkowych składek specjalny fundusz gwarancyjny, który w poszczególnym wypadku niewypłacalności zapewniałby pracownikom przynajmniej częściowe zaspokojenie ich roszczeń.

Doniosłość takiego zamierzenia trudno przecenić i należy tylko wyrazić ubolewanie, że jego materializacja następuje z wielkim opóźnieniem. Podobny instrument łagodzenia socjalnych napięć w procesach restrukturyzacji gospodarki był bowiem potrzebny od 1990 r., zaś odpowiednich inspiracji mogło dostarczyć prawo Wspólnot Europejskich.

2. Mam tu na względzie dyrektywę nr 987 z 20 października 1980 r. o zbliżeniu ustawodawstwa państw członkowskich w kwestii ochrony pracowników w razie niewypłacalności ich pracodawcy¹⁸. Według tej dyrektywy "niewypłacalność" zachodzi wówczas, gdy zgłoszono wniosek o zbiorowe zaspokojenie roszczeń wierzycieli z aktywów pracodawcy i właściwa władza wszczęła takie postępowanie albo ustaliła, że przedsiębiorstwo lub zakład pracodawcy został definitywnie zamknięty, a dostępne aktywa nie uzasadniają otwarcia postępowania. W takich sytuacjach specjalne instytucje gwarancyjne mają zapewnić pracownikowi wypłatę zaległych należności za czas poprzedzający: 1) datę powstania niewypłacalności; 2) bieg okresu wypowiedzenia dokonanego pracownikowi z powodu niewypłacalności, względnie 3) datę powstania niewypłacalności lub termin ustania z jej powodu stosunku pracy.

Zależnie od dokonanego wyboru, minimum gwarantowanych należności wynosi odpowiednio równowartość wynagrodzenia za: 1) ostatnie 3 miesiące w okresie 6 miesięcy przed datą powstania niewypłacalności; 2) ostatnie 3 miesiące poprzedzające datę wypowiedzenia stosunku pracy; 3) ostatnich 18 miesięcy zatrudnienia przed niewypłacalnością lub terminem ustania stosunku pracy. Państwa członkowskie mogą jednak zredukować to ostatnie zobowiązanie do wypłaty obejmującej 8 tygodni lub kilka krótszych okresów, dających łącznie 8 tygodni. Dopuszcza się też kwotowe ustalenie odpowiedzialności na poziomie adekwatnym do socjalnego celu dyrektywy. Państwa członkowskie mogą ponadto wprowadzać środki zapobiegające nadużyciom,

¹⁸ Por. R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Agencja Scholar, Warszawa 1993, s. 188 - 190.

jak też przewidywać odmowę albo ograniczenie odpowiedzialności ze względu na istnienie pomiędzy pracownikiem i pracodawcą szczególnej więzi lub wspólnego interesu, prowadzącego między nimi do zmywy.

Organizację, finansowanie i działalność instytucji gwarancyjnych regulują szczegółowe przepisy państw członkowskich, przy uwzględnieniu następujących zasad: 1) aktywa instytucji muszą być niezależne od operacyjnego kapitału pracodawcy i niedostępne dla wszczętego przeciw niemu postępowania z tytułu niewypłacalności; 2) w finansowaniu instytucji powinni uczestniczyć pracodawcy, chyba że koszty są w całości pokrywane przez władze publiczne; 3) zobowiązania instytucji gwarancyjnej nie mogą być warunkowane spełnieniem obowiązku uczestniczenia w jej finansowaniu.

Dyrektywa nr 987 oczekuje ponadto, że niepłacenie przez pracodawcę ustawowych składek na ubezpieczenie społeczne pozostanie bez wpływu na pracownicze prawo do świadczeń. Państwa członkowskie powinny też chronić uprawnienia lub ekspektatywy uprawnień do emerytur i rent rodzinnych z zakładowych czy międzyzakładowych systemów zabezpieczeń.

IV.1. Potrzebę szczególnej ochrony pracowniczych roszczeń doceniała też od dawna Międzynarodowa Organizacja Pracy¹⁹. Już w 1925 r. konwencja nr 17 MOP w sprawie odszkodowania za wypadki przy pracy stanowiła m.in., że odszkodowania takie będą w ustawodawstwach krajowych zabezpieczone przed niewypłacalnością pracodawcy lub instytucji ubezpieczeniowej (art. 11). W konwencji nr 95 MOP z 1949 r. w sprawie ochrony wynagrodzenia przewidziano z kolei w art 11, że w razie bankructwa lub sądowej likwidacji przedsiębiorstwa będą jego pracownicy traktowani jako wierzyciele uprzywilejowani bądź co do wynagrodzeń z ustalonego przez ustawodawstwo krajowe okresu poprzedzającego te zdarzenia bądź co do ustalonej w takim trybie kwoty wynagrodzenia. Ustawodawstwo krajowe miało też określić kolejność wierzytelności pracowniczych względem innych uprzywilejowanych wierzytelności i zadbać o to, aby uprzywilejowane wynagrodzenie było w całości wypłacone przed należnościami "zwykłych" wierzycieli.

2. Natomiast w 1992 r. MOP uznała, że powyższe normy są niewystarczające i zdecydowała się przyjąć odrębną konwencję nr 173 i zalecenie nr 180 o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy²⁰. W preambuli do konwencji zwraca się m.in. uwagę na społeczno-gospodarcze konsekwencje niewypłacalności i wyraża przekonanie o konieczności czynienia w miarę możliwości wysiłków dla uzdrowienia przedsiębiorstwa i utrzymania zatrudnienia. W tym celu konwencja przewiduje ochronę pracowniczych roszczeń przez specjalne instytucje gwarancyjne (część III), nie rezygnując jednak z równoczesnej ochrony roszczeń w trybie ich uprzywilejowania, którego dotyczy część II, konkretyzująca ogólne postanowienia art. 11 konwencji nr 95. Państwa ratyfikujące część

¹⁹ Por. M. Seweryński, (w:) L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 195 - 198.

²⁰ O projekcie tych aktów pisała M. Gersdorf-Giaro, *Restrukturyzacja gospodarki a ochrona trwałości stosunku pracy i roszczeń pracowniczych*, PiZS 1992, z. 1, s. 17 i n.

drugą konwencji zostaną zatem automatycznie zwolnione z zobowiązań wynikających z art. 11 konwencji nr 95, natomiast państwa ratyfikujące tylko część III konwencji - będą mogły art. 11 konwencji nr 95 wypowiedzieć w stosunku do roszczeń objętych instytucją gwarancji.

3.1. Pojęcie "niewypłacalności" jest przez konwencję nr 173 identyfikowane z otwarciem postępowania wobec majątku przedsiębiorstwa w celu zbiorowego zaspokojenia jego wierzycieli. Państwa członkowskie mogą jednak rozszerzyć zakres tego pojęcia na inne przypadki niezaspokojenia pracowniczych roszczeń z powodu "sytuacji finansowej pracodawcy", np. gdy wielkość majątku pracodawcy nie wystarcza do otwarcia postępowania (art. 2 ust. 1). Według zalecenia nr 180 mogą to jeszcze być w szczególności następujące sytuacje: zamknięcie przedsiębiorstwa, ustanie jego działalności lub dobrowolna likwidacja; brak majątku lub posiadanie aktywów nie wystarczających na zapłacenie długu w postępowaniu o dochodzenie roszczeń pracowniczych; po śmierci pracodawcy osoba administrująca jego majątkiem nie może wypłacić sum należnych pracownikom.

Zgodnie z projektem polskiej ustawy sytuacja niewypłacalności pracodawcy wiąże się z jego upadłością, jak też z odrzuceniem lub oddaleniem wniosku o upadłość oraz z przedwczesnym umorzeniem postępowania upadłościowego. Niewypłacalnością jest ponadto niezaspokojenie roszczeń pracowniczych w związku z faktycznym zaprzestaniem gospodarczej działalności pracodawcy oraz z powodu braku środków finansowych po wszczęciu postępowania likwidacyjnego. Zakres zastosowania ustawy może też być rozszerzony w trybie aktów wykonawczych. Uważam, że w pierwszej kolejności należałoby uwzględnić bezskuteczność postępowania egzekucyjnego.

3.2. Poza ramami ustawowego pojęcia "niewypłacalności" jest jeszcze w projekcie przewidziane niewypłacenie wynagrodzenia z powodu "przejściowych trudności finansowych pracodawcy, utrzymujących się dłużej niż 1 miesiąc". W takiej sytuacji Minister Pracy i Polityki Socjalnej (zwany dalej Ministrem PiPS) byłby władny "zadecydować" o wypłaceniu pracownikom "jednorazowego świadczenia" w wysokości wynagrodzenia będącego podstawą wymiaru zasiłku dla bezrobotnych. Wspomniana wypłata pochodziłaby ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (zwanego dalej Funduszem), który miałby roszczenie zwrotne wobec pracodawcy lub masy upadłości. Groźby ogłoszenia upadłości wykluczyć bowiem nie sposób, choć jednorazowe świadczenie ma jej zapobiegać. Wypłacanie świadczeń "w porozumieniu" z Radą Nadzorczą Funduszu (zwaną dalej Radą) pozwala zaś oczekiwać, że jako organ złożony w dwóch trzecich z przedstawicieli organizacji pracodawców, będzie dbała o racjonalne gospodarowanie środkami pochodzącymi z ich składek. Rzecz w tym, aby odpowiednie decyzje zapadały możliwie szybko, na co jednak liczyć nie można.

Projekt rezygnuje bowiem z określenia terminu podjęcia decyzji, zaś kompetencję decyzyjną sytuuje — z pominięciem Prezesa Funduszu — aż na szczeblu szefa resortu pracy, działającego w uzgodnieniu z Radą. Organy Funduszu powinny jednak ustalać tylko kryteria finansowania jego zadań,

natomiast operacyjne decyzje mógłby podejmować kierownik właściwego wojewódzkiego urzędu pracy. Projektowana kompetencja nasuwa więc niedobre skojarzenia z art. 15 ustawy z 28 grudnia 1989 r., który to przepis przewiduje "w uzasadnionych wypadkach" zawieszenie na okres do 3 miesięcy wykonania zamierzonej decyzji kierownika zakładu o grupowym zwolnieniu i gwarantuje sfinansowanie z Funduszu Pracy wynagrodzeń nie zwolnionych pracowników. Z kompetencji tej, przyznanej również Ministrowi PiPS ("w porozumieniu" z Ministrem Finansów), nie czyni się jednak żadnego użytku. Trudno uwierzyć, że jest to jedynie skutek niewystępowania "uzasadnionych wypadków" lub niedoboru środków Funduszu Pracy.

4. Konwencja nr 173 przewiduje, że jej postanowienia będą stosowane do wszystkich pracowników i wszystkich gałęzi działalności gospodarczej (art. 4 ust. 1). Jednakże państwo ratyfikujące obie części konwencji może w deklaracji przyjęcia ograniczyć zastosowanie części III do pewnych kategorii pracowników lub pewnych gałęzi działalności gospodarczej. Natomiast ratyfikowanie konwencji upoważnia właściwą władzę do wyłączenia postanowień części II lub III wobec określonych kategorii pracowników (w szczególności pracowników urzędów państwowych), gdy uzasadnia to szczególnie charakter ich stosunku pracy lub istnieją inne i równorzędne gwarancje ochrony. Ograniczone przyjęcie, jak też ograniczenie stosowania konwencji należy skonsultować z reprezentatywnymi organizacjami pracodawców i pracowników.

Co się tyczy projektu ustawy, to jako adresatów jej obowiązków wskazuje się pracodawców prowadzących działalność gospodarczą, chyba że mają status zakładu budżetowego lub gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej, względnie status, który z mocy odrębnych przepisów wyłącza możliwość ogłoszenia upadłości i likwidacji. Adresatami ustawowych uprawnień byłyby natomiast osoby aktualnie albo w przeszłości zatrudnione przez takich pracodawców w ramach stosunku pracy (w tym członkowie rodzin uprawnieni do renty rodzinnej), jak też osoby wykonujące pracę zarobkową na innej podstawie, jeżeli z tego tytułu podlegają obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Spod działania ustawy wyłącza się jedynie małżonka pracodawcy oraz jego bliskich krewnych i powinowatych.

5. Minimalny zakres roszczeń chronionych według konwencji przez instytucję gwarancyjną obejmuje: wynagrodzenie za pracę oraz świadczenia w razie nieobecności w pracy - za okres nie krótszy niż 8 tygodni przed niewypłacalnością lub zakończeniem stosunku pracy, wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy, przysługujący z tytułu pracy w okresie co najmniej 6 miesięcy przed niewypłacalnością lub zakończeniem stosunku pracy oraz odpłaty należne pracownikom w razie ustania zatrudnienia. Konwencja dopuszcza ograniczenie gwarancji do kwoty na "akceptowanym społecznie poziomie", waloryzowanej w razie potrzeby dla utrzymania jej wartości (art. 13). Wspomniana kwota powinna — w myśl zalecenia — uwzględnić takie zmienne jak: płaca minimalna, nienaruszalna część płacy, płaca będąca podstawą obliczenia składki na ubezpieczenie społeczne albo przeciętna płaca w przemyśle.

Zalecenie podwyższa również konwencyjny standard ochronny, wydłużając okresy poprzedzające niewypłacalność lub rozwiązanie stosunku pracy (do 3 miesięcy, a przy roszczeniu o urlop wypoczynkowy nawet do 24 miesięcy) czy też uwzględniając dodatkowe roszczenia, dzielone na "obligatoryjne" i "fakultatywne". Wśród roszczeń, które "powinny" być dodatkowo gwarantowane wymienia się: płacę za godziny nadliczbowe, prowizję i inne formy wynagrodzenia, premie roczne i inne premie przewidziane przepisami lub umową, płatności należne zamiast wypowiedzenia, odszkodowanie za bezzasadne zwolnienie i inne wypłaty z tytułu zakończenia stosunku pracy, jak też odszkodowania z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Natomiast dodatkowe gwarancje "fakultatywne" dotyczą: składek na krajowe ubezpieczenia społeczne lub dodatkowe systemy ochrony socjalnej, jeżeli składkowe zaległości powodują naruszenie praw pracowniczych; świadczeń pracodawcy należnych z tytułu zakładowych systemów ochrony socjalnej, a ponadto płac i innych form wynagrodzenia, przyznanych pracownikowi orzeczeniem sądowym lub arbitrażowym w okresie 3 miesięcy przed niewypłacalnością.

Katalog roszczeń gwarantowanych w Polsce miałby zaś objąć przede wszystkim jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, świadczone w pełnej wysokości zarówno pracownikowi, jak też członkom rodziny pozostającej po jego śmierci. Natomiast roszczenia o wynagrodzenie za pracę lub za czas niezawinionego przez pracownika przestoju, zasiłek chorobowy finansowany ze środków na wynagrodzenia oraz świadczenie wyrównawcze z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej — byłyby gwarantowane za okres 3 miesięcy poprzedzających datę wystąpienia niewypłacalności lub termin ustania stosunku pracy. Wypłata za okres 1 miesiąca nie mogłaby jednak przekroczyć wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru zasiłku dla bezrobotnych, czyli kwoty średniego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału.

Powyższy katalog nie jest zamknięty, gdyż rozporządzenia Ministra PiPS wydane w porozumieniu z Radą Nadzorczą Funduszu mogłyby polepszać wszystkie parametry gwarancji, czyli rozszerzać zakres zaspokajanych roszczeń, wydłużać okres, za który wypłaca się świadczenia oraz podwyższać ich wysokość. Aby osiągnąć minimum gwarancyjne ustalone przez konwencję, trzeba by zakres roszczeń rozszerzyć na odprawę z tytułu rozwiązania stosunku pracy oraz ekwiwalent za urlop wypoczynkowy.

6. Sprawy organizacji i zarządzania oraz działalności i finansowania instytucji gwarancyjnych pozostawia konwencja ustawodawstwu i praktyce krajowej, choć zalecenie formułuje w tym zakresie szereg ogólnych, zbliżonych do wymagań wspomnianej wyżej dyrektywy Wspólnot Europejskich. Projekt ustawy przewiduje, że Fundusz uzyska osobowość prawną, a jego organem wykonawczym będzie Prezes, powoływany i odwoływany przez Ministra PiPS w porozumieniu z Kierownikiem Urzędu Pracy. Natomiast w roli organu uchwałodawczego i nadzorczo-kontrolnego, a równocześnie dysponenta Funduszu wystąpi jego Rada Nadzorcza. Kompetencją do wypłaty świadczeń dysponowałiby jednak kierownicy właściwych miejsco-

wo wojewódzkich urzędów pracy, a więc terenowe organy rządowej administracji specjalnej do spraw zatrudnienia, którzy w tym zakresie działaliby chyba w charakterze ustawowych przedstawicieli Funduszu. Bardziej przejrzysta i spójna była pierwotna koncepcja projektu, aby organami Funduszu uczynić Kierownika Urzędu Pracy i Ławę Pracodawczą, wyodrębnioną w ramach Naczelnej Rady Zatrudnienia²¹.

Rada Nadzorcza Funduszu ma się składać z dwóch trzecich z przedstawicieli organizacji pracodawców i w jednej trzeciej z przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych, których na czteroletnią kadencję powoływałby Minister PiPS. Do Ministra PiPS należałoby też nadanie Radzie pierwszego statutu oraz zatwierdzenie statutowych uchwał Rady w przyszłości. Minister PiPS ma wreszcie w uzgodnieniu z Radą wydawać akty wykonawcze do ustawy i w tym zakresie projekt wyłącza ogólne zasady współdziałania ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców.

Składki na Fundusz, w wysokości ustalonej przez Ministra PiPS oraz Ministra Finansów i w uzgodnieniu z Radą, będą płacić pracodawcy zatrudniający osoby objęte ustawą. Poboru składek dokonywałaby ZUS łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne. Ustalona w projekcie tymczasowa składka na Fundusz wynosi 0,5% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne.

7.1. Wątpliwości, jakie na tle zarysowanej koncepcji mógłby budzić status prawny Funduszu, przesądza art. 11 ust. 1 projektu, który kwalifikuje go jako państwowy fundusz celowy. Jest to przewidziana w prawie budżetowym²² formuła dla pozabudżetowego finansowania wyodrębnionych zadań państwowych. Gospodarka finansowa takich funduszy jest prowadzona na podstawie planów stanowiących część ustawy budżetowej²³, ale planowane wydatki muszą się bilansować z posiadanymi środkami, obejmującymi bieżące dochody i pozostałości poprzednich okresów oraz dopuszczalne przejściowo zasilanie kredytem bankowym.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych może też prowadzić działalność gospodarczą, ale jej zakres został w projekcie ograniczony do lokowania nadwyżek jedynie w tzw. bezpiecznych instrumentach finansowych gwarantowanych przez Ministra Finansów, w szczególności w obligacjach Skarbu Państwa. Poza tym projekt stanowi, że lokaty środków rezerwowych nie mogą przyjąć formy inwestycji bezpośrednich oraz lokat poza rynkiem finansowym, angażujących w działalność gospodarczą nie należącą do statutowych zadań Funduszu. Można by powiedzieć, że do zadań tych nie należy również zmniejszanie deficytu budżetu państwowego, choć z takiej pozastatutowej działalności Funduszu chętnie Minister Finansów skorzysta. Projekt ustawy pokazuje, że do podobnych celów dobrze się nadaje konstrukcja państwowego funduszu celowego, zwłaszcza gdy jest wyposażo-

²¹ Por. A. Kijowski, *Ochrona oszczędności...*, s. 28 - 29.

²² Ustawa z 5 stycznia 1991 r. - *Prawo budżetowe*, Dz. U. Nr 4, poz. 18 z późn. zm.

²³ Roczna perspektywa ustawy budżetowej wydaje się zbyt odległa dla określenia składki na Fundusz, tym bardziej, że skala rzeczywistych potrzeb w zakresie wypłaty jego świadczeń nie jest do końca znana, a poza tym może ona ulegać szybkiej zmianie. Przewidywany w pierwotnej wersji projektu ustawy mechanizm kwartalnego korygowania wysokości składki był więc bardziej adekwatny do potrzeb. Por. A. Kijowski, j.w., s. 29.

ny w osobowość prawną, co Skarbowi Państwa pozwala uniknąć ewentualnej odpowiedzialności za funduszowe zobowiązania.

7.2. Tymczasem według założeń do projektu ustawy²⁴, Fundusz był po-myślany jako instytucja typu ubezpieczeniowego, obsługiwana przez Urząd Pracy, cieszący się większą samodzielnością w porównaniu do ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu²⁵. Wpłata świadczeń w ustalonej przez prawo wysokości miała też korzystać z państwowej gwarancji. Wydawało się to konieczne nie tylko ze względu na społeczno-ekonomiczną funkcję świadczeń, ale również dlatego, aby Minister PiPS reagował na potrzebę zmiany norm określających zasady nabywania uprawnień oraz kontrolował i nadzorował Urząd Pracy w zakresie realizowania uprawnień, a ZUS — w zakresie egzekwowania składek od pracodawców.

Model Funduszu jest najpoważniejszym, choć nie jedynym odstępstwem od wizji ustawy nakreślonej we wstępnych założeniach jej projektu. Pozostaje żywić nadzieję, że wspomniane odstępstwa nie przeszkodzą w realizowaniu ogólniejszych celów tej inicjatywy legislacyjnej.

LEGAL POSITION OF EMPLOYEES OF AN INSOLVENT EMPLOYER
(REMARKS IN THE LIGHT OF THE ENTERPRISE PACT
AND INTERNATIONAL STANDARDS).

S u m m a r y

The article consists of four parts. Part I presents a historical outlook at the norms pertaining to the protection of employee claims in bankruptcy. Under the Bankruptcy Law of 1934, this protection was insufficient. The 1990 amendments to the Bankruptcy Law have included all employee claims to the bankrupt estate and located them in the most privileged category.

Part II presents the impact of the declaration of bankruptcy on the protection of stability of the employment relationship.

Parts III and IV discuss the draft law on protection of employee claims in insolvency. The author compares the draft with respective international standards, i.e., the Directive No. 987/80 of the Council of European Communities, as well as the ILO Convention No. 173 and Recommendations No. 180 of 1992.

²⁴ A. Kijowski, W. Piotrowski, *Założenia projektu ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, opracowanie dla Komisji do Spraw Reformy Prawa Pracy, przygotowane w kwietniu 1992 r.

²⁵ Dz. U. Nr 106, poz. 457 z późn. zm.