

Warszawa, dnia 9 lipca 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie roszczeń
pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (druk nr 647)

Projekt ustawy zamieszczony w druku sejmowym nr 647 proponuje wprowadzenie do ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2002 r. nr 9, poz. 85) przepisów umożliwiających poprawę sytuacji finansowej Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Zmiana oznaczona punktem 1 jest konsekwencją przejęcia w zarząd przez Agencję Rozwoju Przemysłu z dniem 1 stycznia 2002 r. akcji i udziałów w spółkach handlowych objętych do tego dnia przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych - stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. (Dz.U. Nr 154, poz. 1793) zmieniającej szereg ustaw, między innymi ww. ustawę.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 2001 r., Agencja Rozwoju Przemysłu zobowiązana została do zbycia przejętych w zarząd akcji i udziałów w terminie nie dłuższym niż do dnia 31 grudnia 2003 r. Uzyskane z tego tytułu środki finansowe przekazywać miała na wyodrębnione subkonto bankowe a po upływie każdego kwartału odprowadzać je na konto FGŚP, po potrąceniu prowizji.

Omawiana ustawa zmieniająca ustanowiła dysponenta FGŚP - ministra do właściwego do spraw pracy, w związku z likwidacją Krajowego Urzędu Pracy, którego prezes był poprzednim dysponentem Funduszu.

Głębszego rozważenia wymaga projektowana zmiana oznaczona punktem 2, polegająca na dodaniu w nowelizowanej ustawie artykułu 13a, zezwalającego na:

- 1) zaciąganie przez dysponenta Funduszu, za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych, kredytów i pożyczek na zaspokojenie roszczeń pracowniczych,
- 2) udzielanie Funduszowi przez Ministra Skarbu Państwa wsparcia finansowego ze wskazanego w projekcie rachunku środków specjalnych,

jako uzupełnienia środków brakujących na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego.

Propozycja pierwsza jest przedmiotowo zbieżna z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, zamieszczonym w druku sejmowym nr 472 (z autopoprawką). Projekt ten przeszedł pierwsze czytanie w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (sprawozdanie w druku nr 652). Z uzasadnienia projektu jak i dyskusji w trakcie prac komisyjnych (Biuletyn z posiedzenia Komisji w dniu 4.06.br.) wynika również zbieżność intencji projektodawców zmierzającej do przywrócenia Funduszowi Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wydolności finansowej. Autorzy projektu poselskiego akcentowali natomiast w wypowiedziach inną hierarchię indywidualnych niezaspokojonych roszczeń, wskazując w szczególności pracowników upadłej spółki Daewoo-Motor-Polska, podczas gdy w uzasadnieniu trybu pilnego projektu rządowego (druk 647), akcentowane są niezaspokojone roszczenia pracowników upadłej Stoczni Szczecińskiej, które w dacie złożenia projektu poselskiego nie były jeszcze znane. Świadczy to o rosnącej skali potrzeb i słuszności poszukiwania sposobów na poprawienie stanu finansów FGŚP.

Projekt poselski nie uzyskał pozytywnej opinii rządu (krytykującego głównie ograniczony czas obowiązywania przepisu umożliwiającego zaciąganie przez Fundusz pożyczek i kredytów do 31.12. 2004 r. i inne usterki skorygowane w autopoprawce) a w sprawozdaniu z dnia 4 lipca 2002 r. (druk nr 652) Komisja Polityki Społecznej i Rodziny postawiła wniosek o odrzucenie projektu w II czytaniu. Można to uzasadnić faktem, iż projekt rządowy konsumuje treść projektu poselskiego, można również podjąć decyzję o wspólnym rozpatrzeniu w następnych czytaniach obydwu projektów.

Ratio legis omawianej propozycji nie budzi zastrzeżeń. Pojawia się jednak wątpliwość w kwestii adekwatności proponowanych w projekcie środków w stosunku do skali potrzeb finansowych FGŚP, szczególnie wobec niebagatelnego problemu ze ściągalnością składek na Fundusz. Pojawia się też obawa o realność skorzystania przez Fundusz z prawa do zaciągania kredytów i pożyczek, w sytuacji braku wiarygodności ich spłaty wobec braku płynności finansowej Funduszu.

Środki specjalne, o których mowa w punkcie 2 projektu, będące w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, tworzone są na podstawie art. 49 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. Nr 18, poz. 80, z późn.zm.). Pochodzą one ze zbycia mienia i środków finansowych pozostałych po likwidacji lub upadłości przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z tymi przepisami, dysponent przedmiotowych środków specjalnych, może je przeznaczyć na uzupełnianie środków brakujących na pokrycie kosztów procesów likwidacyjnych, postępowania upadłościowego oraz zarządu mieniem pozostałym po likwidacji lub upadłości.

Projektowany przepis umożliwiający wspieranie finansowe FGŚP ze środków specjalnych, o których wyżej mowa, nie jest sformułowany dostatecznie jasno aby nie budzić w praktyce wątpliwości interpretacyjnych. Nie wiadomo, czy stwierdzenie „*w ramach uzupełniania środków brakujących na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego*” jest wyłącznie nawiązaniem do jednego z kierunków wydatkowania przedmiotowych środków specjalnych określonych w wyżej omówionych przepisach, czy też oznacza ograniczenie przeznaczenia wsparcia finansowego z tych środków tylko do zaspokajania roszczeń pracowniczych w procesie upadłości (przedsiębiorstw państwowych czy również innych podmiotów?). Jeśli Fundusz będzie mógł dysponować środkami pochodzącymi z tego wsparcia na zaspokojenie wszystkich należności wymienionych w art. 6 nowelizowanej ustawy (a za tym przemawiałaby idea powołania i funkcjonowania Funduszu), to oprócz precyzyjniejszego sformułowania brzmienia projektowanego przepisu, należałoby też dokonać stosownej zmiany art. 49 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, rozszerzającej kierunki wydatkowania środków specjalnych, o których tam mowa.

Innych uwag o charakterze legislacyjnym nie zgłaszam.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk