

**Uchwała z dnia 3 listopada 1997 r.
III ZP 38/97**

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Maria Mańkowska,
Walerian Sanetra (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej - Jana Szewczyka, w sprawie z powództwa Jadwigi S. przeciwko Funduszowi Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych reprezentowanemu przez Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w B. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 3 listopada 1997 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bydgoszczy postanowieniem z dnia 25 czerwca 1997 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 KPC:

1. Czy terminy przewidziane w art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.) są terminami prawa materialnego, których niezachowanie powoduje wygaśnięcie roszczeń o wypłatę nie zaspokojonych świadczeń pracowniczych?

2. W razie pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1 - czy sąd pracy rozpoznający spór powstały w związku z odmową wypłaty świadczenia pracowniczego ze środków Funduszu może (na jakiej podstawie) nie uwzględniać upływu terminu, o którym mowa w pkt 1?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Terminy przewidziane w art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.) podlegają przywróceniu na podstawie odpowiednio stosowanego art. 58 KPA.

U z a s a d n i e

Przedstawione Sądowi Najwyższemu przez Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowieniem z dnia 25 czerwca 1997 r. [...] zagadnienie prawne wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego:

Powódka Jadwiga S. we wrześniu 1996 r. złożyła Dyrektorowi Wojewódzkiego Urzędu Pracy w B. wniosek o wypłatę z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wynagrodzenia za pracę za listopad oraz grudzień 1995 r. (w łącznej kwocie 936,50 zł) i odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy (w kwocie 1.276,80 zł), jako należności pracowniczych nie wypłaconych jej przez Przedsiębiorstwo Zagraniczne w Polsce "C." Spółka z o.o. w B. Umowa o pracę łącząca powódkę z tą Spółką została rozwiązana w drodze porozumienia stron na skutek (według stwierdzenia w świadectwie pracy) "upadłości zakładu". Wniosek powódki sporządzony został z

powołaniem się na art. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. Nr 87, poz. 435) oraz na prawomocne wyroki sądowe zasądzające na rzecz powódki od Spółki "C." dochodzone należności oraz postanowienie komornicze o umorzeniu egzekucji tych należności wobec jej bezskuteczności. Pismem z dnia 14 października 1996 r. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy odmówił powódce wypłaty świadczeń stwierdzając, że były pracodawca powódki Przedsiębiorstwo Zagraniczne "C." Spółka z o.o. w B. nie zostało rozwiązane ani postawione w stan likwidacji czy też upadłości, a więc nie zachodzi niewypłacalność pracodawcy w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.).

Pozwem wniesionym 14 listopada 1996 r. do Sądu Rejonowego-Sądu Pracy w Bydgoszczy powódka zwróciła się o zasądzenie od Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, reprezentowanego przez Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w B. świadczeń, których wypłacenia jej odmówiono.

Wyrokiem z dnia 28 marca 1997 r. [...] Sąd Pracy oddalił powództwo stwierdzając, że właściwym trybem dochodzenia przez powódkę nie wypłaconych jej roszczeń był ten, który przewidziany jest w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (w brzmieniu znowelizowanym przez ustawę z dnia 28 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy), a nie tryb z art. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r., w którym mogą być dochodzone - zdaniem tego Sądu - tylko te roszczenia pracownicze, które zostały zasądzone stosownymi orzeczeniami sądowymi do dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do 12 sierpnia 1995 r. Dochodzenie roszczeń w trybie art. 7 ustawy ograniczone jest terminami określonymi w jego ustępie 1 i 3. Powołując się na powyższe przepisy Sąd Pracy stwierdził, że w momencie składania przez powódkę wniosku do Funduszu terminy te były już przekroczone, a ponieważ są to terminy zawite (nie podlegające przywróceniu), powództwo podlegało oddaleniu.

Rozpoznając apelację Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych stwierdził, że materiał dowodowy zebrany w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji daje podstawy do ustalenia, iż pracodawca powódki (Spółka "C.") faktycznie zaprzestał działalności od 1 stycznia 1996 r. (dane z postanowienia komornika Sądu Rejonowego w B. [...], Urzędu Skarbowego w B. [...], zeznań świadka Grażyny C. [...] i zeznania powódki) oraz że powódka zwróciła się do pozwanego z wnioskiem o wypłatę świadczeń dopiero we wrześniu (względnie październiku) 1996 r. W tym stanie rzeczy, według tego Sądu, powódka powinna dochodzić nie zaspokojonych roszczeń pracowniczych ze środków Funduszu w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych, a nie na mocy art. 2 ustawy z 28 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1993 r. w ciągu jednego miesiąca od dnia wystąpienia niewypłacalności, pracodawca, syndyk, likwidator lub inna osoba sprawująca zarząd majątkiem pracodawcy sporządza zbiorczy wykaz nie zaspokojonych roszczeń pracowniczych, określając osoby uprawnione, o których mowa w art. 5 oraz rodzaje i wysokość należnych im świadczeń podlegających zaspokojeniu ze środków Funduszu. Wykaz obejmuje świadczenia podlegające zaspokojeniu ze środków

Funduszu z okresów poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy, zaś w myśl ust. 1a tego artykułu, jeżeli zaspokojeniu ze środków Funduszu podlegają świadczenia z okresów następujących po dniu wystąpienia niewypłacalności pracodawcy, podmiot określony w ust. 1 sporządza wykazy uzupełniające niezwłocznie po ustaniu stosunku pracy osób uprawnionych. Wykaz i wykazy uzupełniające przekazuje się dyrektorowi wojewódzkiego urzędu pracy. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z 29 grudnia 1993 r. wypłata świadczeń pracowniczych może nastąpić także na podstawie wniosku zgłoszonego przez uprawnioną osobę (pracownika i inne osoby wymienione w art. 5 ustawy) dyrektorowi wojewódzkiego urzędu pracy. Wniosek składa się w ciągu dwóch tygodni po upływie terminów przewidzianych do złożenia wykazu lub wykazu uzupełniającego, o których mowa w ust. 1 i 1a. W postępowaniu wywołanym złożeniem wykazu przez pracodawcę (syndyka, likwidatora itd.) oraz wniosku przez osobę uprawnioną stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z wyjątkiem przepisów dotyczących wydawania decyzji i postanowień (art. 7 ust. 4 ustawy), a spory powstałe w związku z odmową wypłaty świadczenia pracowniczego ze środków Funduszu rozstrzyga sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 8 ust. 2).

Na tym tle Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych stwierdził, że skoro wypłaty świadczeń pracowniczych dokonuje dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy niezwłocznie po stwierdzeniu, że wniosek obejmuje roszczenia podlegające zaspokojeniu ze środków Funduszu, to przy założeniu, że terminy z art. 7 ust. 1 i 3 ustawy są terminami prawa materialnego, należałoby - w razie ich niezachowania - uznać, iż wniosek nie obejmuje "roszczenia podlegającego zaspokojeniu ze środków Funduszu". Ustawa nie przewiduje przy tym żadnych terminów dla zwrócenia się o rozstrzygnięcie sporu na drogę sądową, lecz wprowadza terminy tylko w postępowaniu przed dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy.

Gdyby przyjąć (w ślad za W. Masewiczem: Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w praktyce, Bydgoszcz 1995), że między niewypłacalnym pracodawcą (i osobą uprawnioną), a kierownikiem wojewódzkiego urzędu pracy zachodzi stosunek administracyjnoprawny, to ocena charakteru terminów z art. 7 ust. 1 i 3 ustawy powinna następować na gruncie prawa administracyjnego, w którym mianem terminu materialnego określa się okres, w którym nastąpić może kształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego, zaś terminem procesowym jest okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania lub uczestników postępowania (tak B. Adamiak i J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, str. 287 i nast.). Uchybienie terminu materialnego wywołuje skutek prawny wygaśnięcia praw i obowiązków o charakterze materialnym, a uchybienie terminu procesowego skutek prawny w płaszczyźnie procesowej, przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu, przy czym termin taki może być przywracany w trybie przewidzianym w art. 57-60 KPA.

W ocenie Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych treść przepisu i funkcja uregulowania zdaje się nie pozwalać na uznanie terminów z art. 7 ust. 1 i 3 ustawy ani za terminy prawa materialnego ani procesowego (tego ostatniego choćby z tego względu, że terminy procesowe dotyczą dokonania czynności już w toku postępowania, nie dotyczą zaś wniesienia wniosku inicjującego to postępowanie). Zdaniem tego Sądu

nieprecyzyjne sformułowania zawarte w art. 7 ustawy z 29 grudnia 1993 r. nie odpowiadają istocie i funkcji unormowań dotyczących terminów materialnoprawnych. Zważywszy, że skutkiem uchybienia tym terminom jest uniemożliwienie dochodzenia przez uprawnionego roszczeń, należałoby na gruncie art. 7 ust. 3 ustawy przyjąć, iż skutek ten wystąpi w razie przekroczenia terminu 2-tygodniowego uzależnionego od upływu terminu do złożenia wykazu, a nie nastąpi (bo nie da się go sprecyzować z uwagi na "niezwłoczność" sporządzenia wykazu uzupełniającego) w wypadku, gdy termin ten liczy się od upływu terminu do sporządzenia wykazu uzupełniającego. Nie można też pominąć tej okoliczności, że ustawa z 29 grudnia 1993 r. chroniąc interes pracowników (a także niewypłacalnych pracodawców) i nakazując dyrektorowi wojewódzkiego urzędu pracy dokonanie wypłat uprawnionym niezwłocznie (art. 7 ust. 2 i 3), realizuje ochronę przez nakaz szybkiego przeprowadzenia postępowania. Ustanowienie krótkich stosunkowo terminów z art. 7 ust. 3 ustawy może być widziane jako gwarancja szybkości postępowania i czynnik skłaniający pracodawcę do szybkiego działania. Względy te przemawiałyby za uznaniem, że terminy z art. 7 ustawy nie są terminami powodującymi wygaśnięcie roszczeń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Za trafne w pierwszej kolejności należy uznać skierowane pod adresem ustawodawcy krytyczne uwagi Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zawarte w uzasadnieniu postanowienia przedstawiającego Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne. Sąd Wojewódzki zasadnie przytacza w swoich wywodach sformułowanie art. 7 ust. 1a ustawy z 29 grudnia 1993 r., w myśl którego sporządzenie wykazu uzupełniającego ma nastąpić "niezwłocznie" po ustaniu stosunku pracy osób uprawnionych. Jest ono bowiem tak mało precyzyjne, że można zasadnie mieć wątpliwości, czy może stanowić podstawę (upływ terminu do "niezwłocznego" sporządzenia wykazu uzupełniającego) dla określenia początkowej daty biegu terminu (dwóch tygodni, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy z 29 grudnia 1993 r.), który ma być traktowany jako termin prawa materialnego (o charakterze administracyjnoprawnym lub zobowiązaniowym). Już ta tylko okoliczność skłania do stosunkowo liberalnego podejścia przy wykładaniu sformułowań zawartych w analizowanej tu ustawie. Skłania do tego także to, że wnioski wypływające ze ściślejszej wykładni logiczno-językowej prowadzą do stwierdzenia, iż pracownika nie wiążą żadne terminy w dochodzeniu "wypłaty świadczeń pracowniczych" przewidzianych w ustawie z 29 grudnia 1993 r., co jednak pozostaje w jawnej sprzeczności z intencjami ustawodawcy (wynikającymi z różnych sformułowań tej ustawy) i co w związku z tym nie zostało przyjęte przez Sąd Najwyższy. W art. 7 ust. 1, jak również w jego ust. 1a, mowa jest o "sporządzeniu" - odpowiednio - w terminie jednego miesiąca (od dnia wystąpienia niewypłacalności pracodawcy) bądź "niezwłocznie" (od dnia ustania stosunku pracy osób uprawnionych) zbiorczego wykazu niezaspokojonych roszczeń pracowniczych i wykazu uzupełniającego. W przepisach tych ściśle biorąc nie mówi się o terminie dla przekazania wykazów, lecz jedynie o terminie ich "sporządzenia". Ustawodawca przy tym na gruncie art. 7 ustawy z 29 grudnia 1993 r. oba te wyrażenia od siebie odróżnia, skoro w art. 7 ust. 1 i 1a mowa jest o "sporządzeniu" wykazu, zaś w art. 7 ust. 1b używa się określenia "przekazanie" (wykaz i wykazy uzupełniające "przekazuje" się dyrektorowi wojewódzkiego urzędu

pracy). Przyjęcie jednakże, iż w art. 7 ust. 1 i 1a ustawy z 29 grudnia 1993 r. określone zostały jedynie terminy dla sporządzenia wykazów, natomiast nie ustanawia się w nich terminów do "przekazania" ich dyrektorowi wojewódzkiego urzędu pracy, prowadzioby do podważenia sensu jej przepisu art. 7 ust. 3, w którym - o czym świadczy chociażby jego stylistyka- ustawodawca wyraźnie zmierza do ustanowienia terminu do składania wniosków przez osoby uprawnione (pracowników) i pozostawałoby w jaskrawej sprzeczności z założeniem racjonalności prawodawcy.

W tym stanie rzeczy, przyjmując z jednej strony, że ustawodawca zmierzał do "zdyscyplinowania" występowania z wnioskami o wypłatę świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez ustanowienie odrębnych terminów ich dochodzenia, a z drugiej strony, uznając, iż uczynił to w sposób bardzo niedoskonały, nie zamierzając przy tym jednakże [...] wyłączyć realnej możliwości dochodzenia przez pracowników roszczeń od Funduszu, rozwiązania powstałego problemu interpretacyjnego - zdaniem Sądu Najwyższego - należało poszukiwać w art. 7 ust. 4 ustawy z 29 grudnia 1993 r., odpowiednio szeroko, a nawet swobodnie go interpretując. W związku z niedoskonałościami techniczno-legislacyjnymi ustawy przepis ten powinien być rozumiany w tym duchu, iż zawiera on ogólną dyrektywę pomocniczego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (do postępowania mającego na celu przekazanie lub wypłatę świadczenia przez dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy) także w razie stwierdzenia luk (również aksjologicznych) w regulacjach ustawy z 29 grudnia 1993 r., przy czym Kodeks ten powinien być stosowany w sposób szczególnie elastyczny, zgodnie z wyrażoną w art. 7 ust. 4 zasadą "stosowania odpowiedniego". Takie podejście, mimo iż w art. 7 ust. 4 ustawy z 29 grudnia 1993 r. wskazuje się jedynie jego ustępy 2 i 3, prowadzi do wniosku, że przepisy KPA powinny być również w pewnym stopniu stosowane w sposób odpowiedni w fazie wcześniejszej, która łączy się z opracowaniem, a następnie przekazaniem dyrektorowi wojewódzkiego urzędu pracy zbiorczych wykazów i wykazów dodatkowych. Za takim ujęciem przemawia także to, że przewidziany w art. 7 ust. 5 ustawy z 29 grudnia 1993 r. dwutygodniowy termin do złożenia wniosku przez uprawnioną osobę (pracownika) rozpoczyna się po upływie (zgodnie z przyjętą tu wykładnią) miesięcznego terminu, w którym powinien zostać złożony zbiorczy wykaz bądź też po upływie czasu oznaczającego, że ewentualne złożenie wykazu uzupełniającego nie może być już uznane za dokonane "niezwłocznie". Jest to bowiem sytuacja, w której postępowanie przed dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy powinno być wszczęte przez pracodawcę, syndyka, likwidatora lub inną osobę sprawującą zarząd majątkiem pracodawcy, a do przekazania wykazu i wszczęcia tego postępowania nie dochodzi. Przypomina to przypadek niezłaatwienia sprawy w terminie, o którym mowa w art. 37 KPA. Przepis ustawy z 29 grudnia 1993 r. nie przewiduje w tym wypadku możliwości wniesienia zażalenia na niezłaatwienie sprawy w terminie (złożenia wykazu przez określony podmiot lub organ), przyjmując inne rozwiązanie, a mianowicie, że pracownik (uprawniony) sam może wystąpić z wnioskiem do dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy, przy czym wniosek ten ma w pewnym sensie charakter zastępczy i warunkowy. Przewidziany jest w tych wypadkach, w których postępowanie przed dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy powinno, a nie toczy się wbrew istniejącej powinności pracodawcy bądź innych podmiotów (organów). Początkiem dwutygodniowego terminu do złożenia wniosku przez uprawnioną osobę (pracownika) jest upływ terminu przewidziany dla wszczęcia

postępowania przed dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy, co pozwala przyjąć, iż termin dla osoby uprawnionej (pracownika) jest terminem w pewnym sensie związanym (uwarunkowanym) z postępowaniem przed dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy, w tym znaczeniu, że rozpoczyna swój bieg tylko wtedy, gdy postępowanie to nie zostanie wszczęte na podstawie art. 7 ust. 1 i 1a ustawy z 29 grudnia 1993 r. Nie uzasadnia to jeszcze potraktowania go jako terminu prawa procesowego, stanowi jednakże dodatkową okoliczność przemawiającą za odnośnieniem do niego zasady z art. 7 ust. 4 ustawy z 29 grudnia 1993 r., tj. odpowiednim stosowaniem przepisów KPA. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w przepisie tym użyto zwrotu: "w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2 i 3", co oznacza, iż idzie nie tylko o to postępowanie, które już toczy się przed dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy, lecz o całe postępowanie wskazane w art. 7 ust. 3 ustawy z 29 grudnia 1993 r., którego elementem jest zaniechanie sporządzenia wykazu w określonym terminie. W przepisie art. 7 ust. 4 ustawy z 29 grudnia 1993 r. nie zastrzega się, że idzie wyłącznie o postępowanie przed dyrektorem wojewódzkiego urzędu pracy. Nie oznacza to jednakże, że wcześniejsze "postępowanie" w całości poddane ma być regułom KPA. Idzie tylko o fazę składania wniosku przez pracownika, a ściślej o terminy, które tego wniosku dotyczą, gdyż w art. 7 ust. 3 zdanie drugie ta sprawa jest właśnie uregulowana i wobec tego objęta pojęciem "postępowania", o którym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy z 29 grudnia 1993 r. W tak rozumianym pojęciu "postępowania z art. 7 ust. 4 ustawy z 29 grudnia 1993 r." mieści się tylko kwestia terminu sporządzenia wykazów.

Termin z art. 7 ust. 3 ustawy, podobnie jak i terminy z art. 7 ust. 1 i 1a ustawy z 29 grudnia 1993 r., nie są terminami prawa procesowego, lecz terminami materialnoprawnymi, do których jednakże z mocy art. 7 ust. 4 stosuje się przepisy o terminach procesowych (z KPA). Inną sprawą jest, czy terminy te są terminami materialnego prawa administracyjnego czy materialnego prawa zobowiązaniowego. Powinność wypłaty świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych nie ma charakteru administracyjnoprawnego czy publicznoprawnego. Bliska jest w swym charakterze ubezpieczeniom społecznym, jednakże nie może być z nimi utożsamiana. W ogólności w jej charakterze prawnym dominują elementy zobowiązaniowe, zwłaszcza jeżeli zważyć, że wypłaty na rzecz osób uprawnionych (pracowników) określone są w ustawie z 29 grudnia 1993 r. (art. 7 ust. 3) mianem "wypłaty świadczeń pracowniczych" i w istocie zastępują to co należy się pracownikowi z tytułu zobowiązania wynikającego ze stosunku pracy.

Stosowanie z mocy art. 7 ust. 4 ustawy z 29 grudnia 1993 r. do terminu prawa materialnego przepisów prawa procesowego, jak również okoliczność, iż stosowane jest w tym przypadku prawo administracyjne do stosunków o charakterze zobowiązaniowym, oznacza że szczególnej doniosłości nabiera w tym wypadku zastrzeżenie, iż następuje to w sposób "odpowiedni". Odpowiednie stosowanie art. 58 KPA w odniesieniu do terminu z art. 7 ust. 3 ustawy z 29 grudnia 1993 r. oznacza w szczególności, że wymagania formalne przewidziane w art. 58 KPA nie mogą być ujmowane w sposób zbyt rygorystyczny oraz że w razie przeniesienia sporu na drogę postępowania sądowego (przed sądem pracy) ocena czy istniały warunki dla przywrócenia terminu dokonywana jest samodzielnie przez ten sąd, który stosownie do tego rozstrzyga o roszczeniach uprawnionych osób ubiegających się o wypłatę świadczeń pracowniczych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Kierując się powyżej wskazanymi przesłankami i rozumowaniem Sąd Najwyższy zajął w przedłożonej mu sprawie stanowisko, które syntetyczny wyraz znalazło w sentencji uchwały.

=====