

Uchwała z dnia 11 maja 1999 r.

III ZP 8/99

Przewodniczący: SSN Józef Iwulski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Zbigniew Myszka.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, w sprawie z powództwa Janusza K. przeciwko Funduszowi Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w E. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 11 maja 1999 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Okręgowy w Gdańsku z siedzibą w Gdyni postanowieniem z dnia 16 lutego 1999 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 KPC:

Czy odpowiednie stosowanie art. 7 ust. 4 o jakim mowa w art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. nowelizującej ustawę o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 87, poz. 435) należy rozumieć jako możliwość przywrócenia terminu do złożenia nowego wniosku o jakim stanowi art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy, czy również jako możliwość pozyskiwania po dniu 31 grudnia 1997 r. niezbędnych załączników do tegoż wniosku, o których mowa w zdanie 2 art. 2 ust. 2 wymienionej ustawy ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Termin wystąpienia z wnioskiem o wypłatę świadczeń pracowniczych, określony w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 87, poz. 435), nie podlega przywróceniu.

U z a s a d n i e

Rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy w trybie art. 390 § 1 KPC zagadnienie prawne powstało w toku rozpoznawania sprawy z powództwa Janusza K. przeciwko

Funduszowi Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w E. o zasądzenie kwoty 507,48 zł.

Powód twierdził, że dochodzona kwota odpowiada jego należności od byłego niewypłacalnego pracodawcy (Przedsiębiorstwa Budowlano-Produkcyjnego „S.” w M.) z tytułu odprawy należnej w związku z rozwiązaniem z dniem 31 stycznia 1993 r. umowy o pracę z przyczyn ekonomicznych. Z wnioskiem o wypłatę przedmiotowego świadczenia ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wystąpił powód dopiero w dniu 25 listopada 1998 r. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w E. w piśmie z dnia 27 listopada 1998 r. odmówił wypłaty ze względu na niezachowanie przez powoda terminu określonego w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 87, poz. 435). W przepisie tym przewidziano bowiem, że wystąpienie z wnioskiem może nastąpić w okresie do dnia 31 grudnia 1997 r. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy uważa, że termin ten nie może być przywrócony.

W pozwie z dnia 4 grudnia 1998 r. powód przyznając uchybienie powyższego terminie wniósł przede wszystkim o jego przywrócenie. W uzasadnieniu tego wniosku powołał się na to, że oczekiwał na zakończenie postępowania sądowego w przedmiocie należnej mu odprawy. Już w dniu 3 stycznia 1996 r. wystąpił do Sądu Pracy w M. o zasądzenie. Ostatecznie sprawę rozpoznawał Sąd Rejonowy w Elblągu w postępowaniu upadłościowym byłego zakładu pracy powoda. Powód uważa, że spór zakończyło dopiero postanowienie tego Sądu z dnia 5 października 1998 r. [...], co oznacza, że uchybienie terminowi (31 grudnia 1997 r.) do wystąpienia z wnioskiem o wypłatę świadczenia z Funduszu nastąpiło z przyczyny od powoda niezależnej.

Rozpoznający niniejszą sprawę w pierwszej instancji Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Elblągu wyrokiem wstępnym z dnia 18 grudnia 1998 r. uznał roszczenie powoda za usprawiedliwione co do zasady. Zasadnicze przesłanki tego rozstrzygnięcia zostały przedstawione w uzasadnieniu wyroku. Są one następujące: Powód może domagać się zaspokojenia dochodzonego w sprawie świadczenia wyłącznie na podstawie powołanej wyżej ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. Ponieważ powód wystąpił z wnioskiem o świadczenie po upływie przewidzianego terminu (31 grudnia 1997 r.), zasadniczą kwestią prawną pozostaje określenie charakteru prawnego tego terminu. Według Sądu jest to termin prawa administracyjnego, do którego mają zastosowanie określone w art. 58 KPA reguły przywracania. Wynika to, zdaniem Sądu

Rejonowego, z konsekwencji zastosowania art. 2 ust. 5 ustawy z 28 czerwca 1995 r. według którego przy realizacji wniosku o wypłatę świadczeń pracowniczych stosuje się odpowiednio między innymi art. 7 ust. 4 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.). Ten ostatni zaś przepis zawiera odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a więc także do art. 58 tego Kodeksu, dotyczącego warunków przywrócenia uchybionego terminu. Przyjmując taką ocenę prawną Sąd Rejonowy ustalił, że zachodzą określone w art. 58 KPA warunki przywrócenia przedmiotowego terminu, gdyż powód podejmował „działania zmierzające do wyegzekwowania świadczenia i podejmował te działania na właściwej drodze”. Nie jest winą powoda – podkreślił Sąd – że zgłoszona przez powoda wierzytelność była długo rozpoznawana w postępowaniu sądowym, natomiast przeprowadzenie tego postępowania okazało się niezbędne, skoro art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r., jako wymóg formalny wniosku przewidywał złożenie prawomocnego orzeczenia sądowego zasądzającego należność z tytułu świadczenia pracowniczego.

Od powyższego wyroku wstępnego, wniósł apelację pozwany Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych zarzucając oparcie wyroku na błędnej wykładni art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. Zdaniem strony pozwanej ustanowiony w powołanym przepisie termin zgłaszania wniosków o wypłatę określonych świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jest zawitym terminem prawa materialnego. Ustawa z 28 czerwca 1995 r. rozszerzyła możliwość zaspokojenia świadczeń przez Fundusz, ale tylko do dnia 31 grudnia 1997 r. W tym terminie powód mógł wystąpić z odpowiednim wnioskiem przedstawiając, zgodnie z art. 2 ust. 2 dokumenty potwierdzające niezaspokojenie świadczenia pracowniczego w postępowaniu upadłościowym lub poinformować, że w tej ostatniej kwestii toczy się postępowanie sądowe, od którego zależeć będzie, czy powodowi przysługiwać będą należności wyłącznie na gruncie ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r.

Rozpoznający apelację Sąd Okręgowy w Gdańsku uznał, że powstało w sprawie zagadnienie prawne, które określił w postanowieniu z dnia 16 lutego 1999 r. Za stanowiskiem Sądu pierwszej instancji przemawiają – według Sądu Okręgowego – argumenty dotyczące warunku formalnego wniosku o wypłatę świadczenia z Funduszu. Do wniosku mają być bowiem dołączone załączniki określone w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r., które powstają w wyniku postępowania sądowego, na czas trwania którego zainteresowany nie ma realnego wpływu. Jednakże z drugiej

strony w przepisie art. 2 ust. 1 tej ustawy ustawodawca określił czas, do upływu którego można dochodzić należności od Funduszu. Uwzględniając ponadto dotychczasowe regulacje o przedmiotowo ograniczonym zakresie świadczeń z Funduszu należałoby opowiedzieć się raczej za stanowiskiem, że odpowiednie stosowanie art. 7 ust. 4 przy realizacji wniosku o jakim stanowi art. 2 ust. 5 ustawy, powoduje możliwość przywrócenia terminu do złożenia samego wniosku w sytuacji niezależnej od wnioskodawcy. Do sytuacji takiej nie mogłoby odnosić się nieuzyskanie przez zainteresowanego załączników wymaganych w art. 2 ust. 2 ustawy, gdyż te powinny istnieć najpóźniej w dniu 31 grudnia 1997 r., gdyż w przeciwnym razie termin ten możnaby wydłużać w nieskończoność i faktycznie okazałby się on zbędny.

Z powyższego wynika, że Sąd Okręgowy w Gdańsku zakłada, iż przedmiotowy termin, w razie jego uchybienia podlega przywróceniu. Przedstawione wątpliwości odnosiłyby się zatem nie do samej zasady przywracalności tego terminu, ale do jej zakresu. Sądowi Okręgowemu wydaje się wątpliwe jedynie, czy podstawą przywrócenia uchybionego terminu do złożenia wniosku o wypłatę świadczenia pracowniczego, może być to, że wymagane jako załącznik wniosku orzeczenie sądowe zasądza-jące należność z tytułu świadczenia pracowniczego, powstało lub uzyskało prawomocność już po dniu 31 grudnia 1997 r. Czy jednak to podstawowe założenie, na którym opiera się pytanie postawione przez Sąd Okręgowy jest prawidłowe? Zajmując się tą kwestią trzeba w pierwszym rzędzie ocenić charakter prawny terminu określonego w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. Jest to ściśle (kalendaryzowo – do dnia 31 grudnia 1997 r.) sprecyzowany termin, w czasie którego od dnia wejścia tej ustawy w życie określone osoby mogą uzyskać określone świadczenie pracownicze ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Chodzi tu – zgodnie z ust. 3 omawianego artykułu ustawy – o świadczenie wymienione w art. 6 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.), jeżeli uprawnienie do danego świadczenia powstało w okresie od dnia 21 marca 1990 r., a nie mogło być zaspokojone zgodnie z przepisami powyższej ustawy lub rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 11 stycznia 1995 r. w sprawie rozszerzenia zakresu świadczeń pracowniczych podlegających zaspokojeniu ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (Dz.U. Nr 7, poz. 35). Zakres tego uprawnienia określony został w ustępie 4 omawianego art. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. poprzez zobowiązanie Funduszu do realizacji wniosku przez wypła-

cenie uprawnionemu wnioskodawcy kwoty odpowiadającej kwocie należności głównej świadczenia pracowniczego, zwaloryzowanej według określonej reguły. Przedstawiona treść normatywna art. 2 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. nie pozostawia wątpliwości, że określony w ustępie pierwszym tego przepisu termin wystąpienia do dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy o wypłatę określonych świadczeń niezaspokojonych przez niewypłacalnego pracodawcę jest materialnoprawnym warunkiem uzyskania świadczenia z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. To z mocy tej normy prawnej, wyrażonej w art. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r., określone osoby uzyskiwały uprawnienie do zaspokojenia z Funduszu określonych świadczeń należnych od niewypłacalnego pracodawcy, jednakże pod warunkiem zgłoszenia wniosku w okresie do dnia 31 grudnia 1997 r. Jest to zatem norma epizodyczna, której zastosowanie w czasie zostało przez ustawodawcę ściśle określone. Podkreślić należy właśnie tę źródłową wartość omawianej regulacji dla powstania wynikającego z niej uprawnienia do uzyskania określonego świadczenia ze środków Funduszu. Chodzi wszak o sytuacje, w których określone osoby nie mogły uzyskać świadczenia z Funduszu według dotychczasowego stanu prawa. Ustawodawca zaś zdecydował się na określone rozszerzenie tych świadczeń, jednakże nie na stałe, ale w wyznaczonym czasie dla osób, które po pierwsze wystąpią z odpowiednim wnioskiem i po drugie, wniosek ten złożą w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 1997 r. Tak w art. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. normatywnie ukształtowane prawo do rozszerzonych świadczeń z Funduszu ma tę materialno-prawną konsekwencję, że niezachowanie przewidzianego warunku prowadzi do nieuzyskania prawa. Dotyczy to oczywiście tych przypadków, w których jedynym źródłem uprawnienia do uzyskania świadczenia ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych byłaby norma wynikająca z art. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. W tych przypadkach niezachowanie wyznaczonego terminu zgłoszenia wniosku oznacza brak ustawowego warunku przyznania świadczenia.

To, że termin z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. jest materialną przesłanką ukształtowania uprawnienia, przesądza negatywną odpowiedź na pytanie o dopuszczalność przywrócenia tego terminu. Taka bowiem możliwość na gruncie art. 58 KPA nie odnosi się do materialnych elementów normy prawnej, lecz do terminów w postępowaniu administracyjnym (por. art. 58 w związku z art. 1 KPA).

W art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. stanowi się, że przy realizacji wniosku w okolicznościach określonych w ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio, między

innymi art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r., co z kolei umożliwia odpowiednie zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższe odesłanie do procedury administracyjnej nie stwarza jednakże podstawy do zastosowania uregulowanej w tej procedurze (art. 58 KPA) instytucji przywracania terminów procesowych do skutków niezachowania przedmiotowego terminu prawa materialnego. Do terminu prawa materialnego nie mają bowiem zastosowania przepisy dotyczące terminów w postępowaniu administracyjnym. W treści wymienionego wyżej odesłania do przepisów KPA nie ma niczego, co pozwalałoby na odmienną interpretację. W art. 2 ust. 5 stanowi się przecież, że pośrednie odesłanie do odpowiedniego stosowania KPA następuje: „przy realizacji wniosku o wypłatę świadczeń pracowniczych w okolicznościach określonych w ust. 1 i 3”. Chodzi więc o odpowiednie stosowanie procedury administracyjnej przy realizacji wniosku zgłoszonego w okresie do dnia 31 grudnia 1997 r. Brak jest też podstaw do tego, ażeby nakaz odpowiedniego przepisów postępowania administracyjnego traktować jako powinność zastosowania wszystkich instytucji postępowania w tym takich, które byłyby właśnie nieodpowiednie w stosunku do instytucji prawa materialnego.

Sąd Okręgowy w Gdańsku przyjmując tezę o przywracalności terminu z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r., zdaje się upatrywać zasadności swego stanowiska w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 1997 r., III ZP 38/97 (OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 234). Stosownie do tej uchwały 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.

Powyższa teza – wbrew stanowisku Sądu Okręgowego – nie jest odpowiednia dla oceny charakteru prawnego terminu z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. i przyjęcia dopuszczalności jego przywrócenia. Terminy, o których mowa w uchwale z dnia 3 listopada 1997 r. i termin poddany ocenie w niniejszej sprawie są różne, przy czym istotne odrębności charakterystyki prawnej obu tych terminów odnoszą się do tych elementów, które mają znaczenie decydujące. Otóż z uzasadnienia uchwały z 3 listopada 1997 r. wynika, że Sąd Najwyższy nie mając wątpliwości co do tego, że terminy przewidziane w art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. są terminami materialnoprawnymi, doszedł do oceny dopuszczalności zastosowania do nich instytucji procesowej na zasadzie, jak to wyraził, odpowiednio szerokiej, a nawet swobodnej interpretacji koniecznej dla zachowania celu bardzo niedoskonale wyra-

żonego w ustawie unormowania. Sąd Najwyższy uznał, że ustawodawca zmierza do zdyscyplinowania występowania z wnioskami o wypłatę świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez ustanowienie odrębnych terminów ich dochodzenia przez pracownika, jeżeli odpowiednie postępowanie nie zostało wszczęte wbrew istniejącej powinności pracodawcy, bądź innych podmiotów (organów). W tym mechanizmie postępowania w sprawie świadczeń ze środków Funduszu wniosek pracownika ma w pewnym sensie charakter zastępczy i warunkowy, jednakże powinien uzyskiwać realną i jak to wyżej podniesiono odpowiednio zdyscyplinowaną możliwość realizacji. Na tym tle zasadniczą trudność interpretacyjną wywoływała niedoskonałość legislacyjna określenia terminów. W szczególności powstawał problem, jak określić początek biegu terminu rozpoczynającego się ze względu na brak niezwłocznego sporządzenia wykazu niezaspokojonych roszczeń pracowniczych i wykazu uzupełniającego. Okoliczności powyższe nie mają znaczenia w ocenie terminu z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. Jest to, w odróżnieniu od terminów z art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r., termin ściśle (kalendarzowo) określony, z wyraźnym – jak to poprzednio przedstawiono – kontekstem normatywnym nie pozostawiającym wątpliwości, co do materialnego charakteru tego terminu jako warunku wypłaty świadczenia ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Nie zachodzi w tym przypadku potrzeba zastosowania regulacji procesowej do instytucji prawa materialnego, ażeby zachować cele ustawowego uregulowania.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą, że przedmiotowy termin nie podlega przywróceniu. Przyjmując taką ocenę prawną bezprzedmiotowe stało się badanie przedstawionego zagadnienia prawnego pod kątem zakresu przywrócenia terminu. Badanie zaś kwestii znaczenia prawnego sytuacji, w której wniosek, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 czerwca 1995 r. zostałby złożony w terminie, lecz nie dołączono do niego wymaganych w ust. 2 tego artykułu załączników wykraczało poza stan faktyczny sprawy, w której – zgodnie z art. 390 § 1 KPC - przedstawiono zagadnienie prawne.

=====