

UZASADNIENIE

I. Przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie ochrony roszczeń pracowniczych oraz wyjaśnienie potrzeby i celu nowelizacji ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. Nr 158, poz. 1121, z późn. zm.)

Prawie 5-letni okres obowiązywania ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, zwanej dalej „ustawą o ochronie roszczeń”, pozwala na ocenę funkcjonowania jej przepisów. Projektowane zmiany ustawy o ochronie roszczeń wynikają z doświadczeń w jej stosowaniu zarówno przez biura terenowe jak i Krajowe Biuro Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, orzecznictwa sądowego oraz z analizy najczęściej odmawianych przypadków wypłaty świadczeń.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, zwany dalej „Funduszem”, spełnia dwa podstawowe zadania: dokonuje wypłaty świadczeń należnych pracownikom od niewypłacalnego pracodawcy oraz dochodzi zwrotu wypłaconych przez Fundusz świadczeń od podmiotów i osób do tego zobowiązanych. Realizując te zadania, Fundusz odgrywa znaczącą rolę w systemie ochrony praw pracowniczych.

Mimo wielu korzyści dla pracodawców i pracowników, wynikających z funkcjonowania Funduszu, występują obszary utrudniające Funduszowi wypłatę niezaspokojonych przez pracodawcę roszczeń, np.:

- Fundusz nie ma podstaw do wypłaty świadczeń w sytuacji, gdy upadłość podmiotu polskiego znajdującego się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej została ogłoszona przez sąd państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
- pracodawca lub inna osoba sprawująca zarząd nad majątkiem pracodawcy, tj. syndyk lub likwidator ma obecnie wyznaczony termin 1 miesiąca na sporządzenie „zbiorczego wykazu”, natomiast nie ma terminu na złożenie „zbiorczego wykazu”; do czynności, które muszą wykonać ww. podmioty oprócz sporządzenia należy również wprowadzić obowiązek złożenia tego wykazu w terminie 1 miesiąca do właściwego, ze względu na siedzibę pracodawcy, kierownika Biura Terenowego Funduszu,
- osobom fizycznym lub przedsiębiorcom, którzy trwale zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej, z uwagi na pozostawanie w stanie likwidacji lub upadłości,

Fundusz nie może umorzyć należności, a jedynie może odstąpić od dochodzenia zwrotu należności,

- Fundusz ma zamkniętą drogę do określenia warunków zwrotu należności przedsiębiorcom w sytuacji gdy pomoc ta nie stanowi pomocy publicznej,
- Fundusz nie może ustalić warunków zwrotu należności na zasadach pomocy *de minimis* podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, które aktualnie nie są przedsiębiorcami znajdującymi się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu komunikatu Komisji – Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 01.10.2004, str. 2),
- Fundusz nie może ustalić warunków zwrotu należności na zasadach pomocy publicznej na restrukturyzację, przedsiębiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej zgodnie z komunikatem Komisji – Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw,
- Fundusz ma zamkniętą drogę do dalszego dochodzenia należności w całości lub w części, w przypadku gdy postępowanie egzekucyjne zostało umorzone w całości z urzędu; obecnie Fundusz ma obligatoryjny obowiązek umorzenia tych należności,
- przedsiębiorca, który ma szansę wyjść z trudnej sytuacji, nie ma możliwości dokonania spłaty należności wobec Funduszu na dogodnych warunkach w przypadku, gdy wcześniej znajdując się w trudnej sytuacji, zawarł układ z wierzycielami w ramach postępowania upadłościowego,
- Fundusz nie ma uprawnień do czasowego oddelegowania swojego pracownika w celu realizacji zadań Funduszu w innym miejscu pracy niż siedziba biura Funduszu; stworzenie takiej możliwości, w związku z wchodzącymi w życie od dnia 1 stycznia 2012 r. przekształceniami organizacyjnymi Funduszu polegającymi na przejęciu obsługi Funduszu przez marszałków województw pozwoliłoby na przejęcie tych zadań w sposób płynny poprzez oddelegowanie części pracowników Funduszu do marszałków województw i ministra właściwego do spraw pracy przed formalnym przejęciem zadań, w celu udziału w organizacji dokonywanych zmian.

Analiza obecnego stanu prawnego wskazuje, że ustawa o ochronie roszczeń nie zawiera jednoznacznych uregulowań bądź nie reguluje pewnych przypadków, dlatego konieczne jest wprowadzenie proponowanych regulacji. Proponowane zmiany zapewnią zgodność przepisów ustawy o ochronie roszczeń z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia

15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12. 2006, str. 5).

Proponowane zmiany ustawy o ochronie roszczeń mają na celu:

- umożliwienie dokonania przez Fundusz wypłaty świadczeń pracownikom podmiotu polskiego znajdującego się na terenie RP, którego upadłość została ogłoszona przez sąd państwa członkowskiego UE,
- wskazanie czynności, do wykonania których zobowiązany jest syndyk, likwidator lub inna osoba sprawująca zarząd majątkiem pracodawcy poprzez dookreślenie, że wykazy pracowników sporządza i składa się w terminie 1 miesiąca kierownikowi Biura Terenowego Funduszu,
- umożliwienie umorzenia przez Fundusz należności, gdy Fundusz dochodzi zwrotu lub prowadzi postępowanie egzekucyjne w stosunku do osób fizycznych lub pracodawców, którzy trwale zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej z uwagi na pozostawanie w stanie likwidacji lub upadłości,
- umożliwienie Funduszowi ustalenia warunków spłaty należności przedsiębiorcom przy założeniu, że pomoc ta nie będzie stanowiła pomocy publicznej,
- umożliwienie Funduszowi ustalenia warunków zwrotu należności: na zasadach pomocy *de minimis* podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, które aktualnie nie są pracodawcami znajdującymi się w trudnej sytuacji w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej oraz na zasadach pomocy publicznej na restrukturyzację podmiotom znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej zgodnie z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej,
- umożliwienie fakultatywnego umarzenia przez Fundusz należności, gdy postępowanie egzekucyjne w stosunku do osób fizycznych lub przedsiębiorców, którzy trwale zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej, zostało umorzone w całości z urzędu,
- umożliwienie Funduszowi zawarcia porozumienia, w przedmiocie określenia dłużnikowi dogodnych warunków zwrotu należności, który zawarł układ w ramach postępowania upadłościowego; w sytuacji gdy warunki zwrotu będą stanowić pomoc publiczną, porozumienie może zostać zawarte zgodnie z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej na restrukturyzację,
- umożliwienie czasowego oddelegowania pracownika Funduszu do realizacji zadań Funduszu w innym miejscu pracy niż siedziba biura Funduszu; stworzenie takiej możliwości, w związku z przekształceniami organizacyjnymi Funduszu, wchodzącymi w życie od dnia 1 stycznia 2012 r., polegającymi na przejęciu obsługi Funduszu przez marszałków województw, pozwoli na przejęcie tych zadań w sposób płynny poprzez oddelegowanie

części pracowników Funduszu do marszałków województw i ministra właściwego do spraw pracy przed formalnym przejęciem zadań, w celu udziału w organizacji dokonywanych zmian.

II. Omówienie poszczególnych zmian

1. Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 1 projektu dotyczące art. 6 ustawy o ochronie roszczeń

Zaproponowana w art. 6 ust. 1 pkt 1 zmiana pozwoli uregulować wypłaty świadczeń z Funduszu w przypadku ogłoszenia upadłości podmiotu polskiego, znajdującego się na terenie RP, którego upadłość została ogłoszona przez sąd państwa członkowskiego UE (zagraniczny). Ponieważ ustawa o ochronie roszczeń nie przewiduje takiej sytuacji – jak stwierdził Sąd Najwyższy w swoim wyroku z dnia 4 sierpnia 2009 r., sygn. akt I PK 64/09 – przepis art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie roszczeń jest niezgodny z art. 8a dyrektywy Rady 80/987/EWG z dnia 28 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz. Urz. WE L 283 z 28.10.1980, str. 23; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 217) zmienionej dyrektywą 2002/74/WE (Dz. Urz. WE L 270 z 23.03.2002, str. 10; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 261) m.in. w zakresie, w jakim uznaje się, że stan niewypłacalności w przypadku wszczęcia postępowania upadłościowego przez sąd innego państwa członkowskiego właściwy w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1346/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego (Dz. Urz. UE 160 z 30.06.2000, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 1, str. 191) może powstać wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorcy zagranicznego z państw członkowskich UE, z wyłączeniem Danii. Skutkiem stwierdzonej powyżej niezgodności art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie roszczeń z art. 8a dyrektywy 80/987/EWG (obecnie art. 9 dyrektywy 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz. Urz. UE L 283 z 28.10.2008, str. 36), przepis ten należy odczytać w ten sposób, że niewypłacalność pracodawcy, o której mowa w art. 2 ust. 1, zachodzi również, gdy organ sądowy lub każdy inny właściwy organ państwa członkowskiego Unii Europejskiej, uprawniony do wszczęcia postępowania upadłościowego wyda, zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1346/2000 orzeczenie o wszczęciu wobec przedsiębiorcy, o którym mowa w

art. 2 ust. 1, postępowania upadłościowego, o którym mowa w art. 2 lit. a lub lit. c tego rozporządzenia, oraz powoła zarządcę.

2. Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 2 projektu dotyczące art. 9a, art. 9b ust. 1 i 2 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń

Zmiany w art. 9a, art. 9b oraz art. 24 ust. 1 mają charakter porządkowy. W art. 9a, art. 9b oraz art. 24 ust. 1 wyrazy „Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych” proponuje się zastąpić wyrazem „Fundusz”.

3. Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 3 projektu dotyczące art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie roszczeń

W zaproponowanym brzmieniu art. 15 ust. 1 i 2 określony termin 1 miesiąca dotyczy nie tylko sporządzania zbiorczego wykazu, ale również składania wykazu kierownikowi Biura Terenowego Funduszu.

4. Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 4 projektu dotyczące art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie roszczeń

Zmiana art. 17 ust. 1 pkt 2 polegająca na uregulowaniu wypłaty świadczeń z Funduszu w przypadku ogłoszenia upadłości podmiotu polskiego, znajdującego się na terenie RP, którego upadłość została ogłoszona przez sąd państwa członkowskiego UE, z wyłączeniem Danii, jest konsekwencją zmiany zaproponowanej w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie roszczeń.

5. Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 5 projektu dotyczące art. 22a ustawy o ochronie roszczeń

W związku z tym, że w art. 22a nastąpiła oczywista pomyłka traktowana jako błąd językowy przez użycie niewłaściwego słowa „wpłat” proponuje się zastąpienie wyrazu „wpłat” wyrazem „wypłat”, który będzie oddawał właściwą treść przepisu.

6. Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 6 projektu dotyczące art. 23 ust. 3, 3a, 4 i 6 ustawy o ochronie roszczeń

– w art. 23 ust. 3 proponuje się wprowadzić rozwiązania skierowane do osób fizycznych albo przedsiębiorców, którzy trwale zaprzestali działalności gospodarczej – przy założeniu, że rozwiązania skierowane do tych podmiotów nie stanowią pomocy publicznej.

W projekcie proponuje się zastąpienie wyrazów: „wypłaconych świadczeń i naliczonych, a niespłaconych odsetek od nieterminowych płatności” wyrazem: „należności”. Zamiana ta stworzy możliwość objęcia umorzeniem także zasądzonych kosztów zastępstwa procesowego czy kosztów postępowania.

Dotychczasowa regulacja zawarta w art. 23 ust. 3 nie przewiduje możliwości umorzenia, a jedynie odstąpienie od dochodzenia zwrotu należności, gdy Fundusz dochodzi zwrotu lub prowadzi postępowanie egzekucyjne w stosunku do osób fizycznych lub pracodawców, którzy trwale zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej z uwagi na pozostawanie w stanie likwidacji lub upadłości. Oprócz dotychczas obowiązujących instytucji dotyczących możliwości określenia warunków zwrotu wypłaconych świadczeń, odstąpienia w całości lub w części od dochodzenia zwrotu wypłaconych i naliczonych, a niespłaconych odsetek od nieterminowych płatności proponuje się wprowadzenie dodatkowej instytucji, jaką jest „umorzenie należności w całości lub w części”. W ustawie o ochronie roszczeń mamy do czynienia z dwoma instytucjami prawnymi, tj. umorzeniem lub odstąpieniem od dochodzenia zwrotu. Są to różne instytucje prawne, a mianowicie:

- z umorzeniem mamy do czynienia, gdy Fundusz posiada tytuł wykonawczy na przysługującą mu należność; efektem umorzenia jest to, że należność umorzona nie istnieje i nie można jej dochodzić,
- z odstąpieniem od dochodzenia możemy mieć do czynienia już na etapie kierowania sprawy do sądu; z orzeczeń sądowych dotyczących Funduszu wynika, że decyzję w przedmiocie odstąpienia podejmuje organ Funduszu już na etapie podejmowania decyzji o dochodzeniu zwrotu wypłaconego świadczenia przed sądem, albowiem przepis art. 23 ust. 3 mówi o odstąpieniu od „dochodzenia zwrotu”, a nie o odstąpieniu od „egzekucji” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2006 r., sygn. III CSK 88/06, wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2008 r., sygn. XXI P 442/07). Ponadto, w przypadku dłużników solidarnych, możliwe jest odstąpienie od dochodzenia należności tylko w stosunku do jednego z dłużników i dochodzenie zadłużenia od pozostałych dłużników.

– W art. 23 ust. 3a proponuje się wprowadzić rozwiązania skierowane do przedsiębiorców przy założeniu, że pomoc udzielona w wyniku tych rozwiązań będzie udzielana w taki sposób, aby nie stanowiło to pomocy publicznej w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej.

Proponowane (w art. 23 ust. 3a) rozwiązanie możliwe byłoby przy zastosowaniu testu prywatnego wierzyciela, o którym mowa w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W orzeczeniu z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-342/96 Królestwo Hiszpanii *versus* Komisja Europejska (sprawa TUBACEX) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanowił tzw. test prywatnego wierzyciela, pozwalający na wyróżnienie przypadków, w których określone działania podmiotów publicznoprawnych nie zostaną uznane za pomoc publiczną. Idea przewodnia testu sprowadza się do przeanalizowania sytuacji organu publicznego, pod kątem prywatnego, racjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego. W sytuacji gdy organ dojdzie do przekonania, że rozłożenie należności na raty (za zapłatą odpowiedniej wysokości opłaty prolongacyjnej) jest jedynym sposobem na odzyskanie swych należności albo na odzyskanie ich największej części, działanie takie nie będzie uznane za pomoc publiczną, gdyż organ zachowa się tak, jak zachowałby się prywatny racjonalny kredytodawca. Z kolei na mocy orzeczenia sądu pierwszej instancji z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie HAMSA *versus* Komisja Europejska (sygn. T-152/99 2002 ECR II-139) ustalone zostały dodatkowe kryteria, które należy brać pod uwagę przy stosowaniu testu prywatnego wierzyciela. Zdaniem Sądu, decydujące znaczenie ma określenie, czy w danej sytuacji podmiot publicznoprawny np. umarzając część swoich należności, dokonuje większego poświęcenia niż prywatni wierzyciele. Orzeczenie to zostało wydane na tle postępowania upadłościowego, stąd też stwierdzenie sądu pierwszej instancji, że podmioty publicznoprawne powinny rozważyć w takim przypadku, w jakim stopniu zostaną zaspokojone we wszystkich możliwych wariantach takiego postępowania tzn. opcji układowej i likwidacyjnej. W przypadku gdy dojdą do wniosku, że najwięcej pieniędzy odzyskają w ramach układu, to np. umorzenie części należności nie będzie traktowane jako pomoc publiczna, jeżeli jednocześnie organy te nie godzą się na większe umorzenie niż pozostali wierzyciele. Dokonuje się zatem oceny, czy podmiot publiczny zachowuje się w danym przypadku jak prywatny wierzyciel, który działając w normalnych warunkach rynkowych ma na celu odzyskanie należnych mu kwot wraz z odsetkami w wysokości, jaka zrekompensuje mu stratę poniesioną w związku z opóźnieniem w spłacie należności lub odzyskanie długu w wysokości wyższej od tej, jaką uzyskałby w przypadku przeprowadzenia likwidacji przedsiębiorstwa dłużnika.

– W art. 23 ust. 4 zawarte są rozwiązania skierowane do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, niebędących w trudnej sytuacji ekonomicznej, w stosunku do których będzie udzielona pomoc na zasadach pomocy *de minimis*, a także rozwiązania skierowane do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, którzy znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej, w stosunku do których udzielona pomoc będzie pomocą publiczną na restrukturyzację:

– w pkt 1 zmienianego ust. 4 proponuje się wprowadzić przepis umożliwiający przedsiębiorcom, którzy aktualnie nie znajdują się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, ustalenie warunków zwrotu należności na zasadach pomocy *de minimis*, co przyczyni się do prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Jednocześnie ustalenie warunków zwrotu należności doprowadzi do odzyskania zwrotu wyższej kwoty niż gdyby Fundusz dochodził spłaty należności jednorazowo w pełnej wysokości. Przedsiębiorca ubiegający się o rozłożenie na raty spłaty należności jest obowiązany spełniać przesłanki do udzielenia mu pomocy na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*,

– w pkt 2 zmienianego ust. 4 zaproponowane zostały rozwiązania skierowane do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, którzy znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej, a pomoc dla nich będzie stanowić pomoc publiczną na restrukturyzację, zgodnie z komunikatem Komisji – Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw.

– W art. 23 ust. 6 proponuje się zmianę określenia czynności „umarza” na „może umorzyć”. Wprowadzenie tej zmiany nie zamknie Funduszowi drogi do ponownego wszczęcia postępowania egzekucyjnego w stosunku do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej albo przedsiębiorców, którzy trwale zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej. Efektem umorzenia jest to, że należność umorzona nie istnieje i nie można jej dochodzić. Komornikowi nie zawsze udaje się ustalić już w pierwszym postępowaniu egzekucyjnym majątek podlegający egzekucji. Zdarza się, że do ujawnienia majątku, np. posiadania nieruchomości, dochodzi już po umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Obligatoryjne umorzenie należności przez Fundusz powoduje, że późniejsze, tj. po wydaniu przez komornika postanowienia o umorzeniu egzekucji z powodu jej bezskuteczności,

ustalenie majątku dłużnika nie pozwala na dalsze dochodzenie należności. W przypadku prowadzenia egzekucji z nieruchomości, jeżeli po drugiej licytacji żaden z wierzycieli nie przejął nieruchomości, postępowanie egzekucyjne zostaje umorzone przez komornika z urzędu, a następna egzekucja z tej nieruchomości może być wszczęta dopiero po upływie roku. Tu także następuje bezskuteczność egzekucji, chociaż majątek istnieje i po upływie wskazanego terminu można skutecznie zgłosić wniosek o wszczęcie egzekucji. Aktualne brzmienie przepisu ust. 6 w art. 23 w tym wypadku zamyka drogę do dalszego dochodzenia należności. Ponadto obowiązek umorzenia należności powoduje, że nawet gdy zachodzą przesłanki do dochodzenia należności od osób trzecich, obligatoryjność umorzenia należności zamyka drogę sądową do takich działań. Natomiast za długi przedsiębiorców odpowiadają, w zależności od formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej, członkowie zarządu, likwidatorzy, osoby zarządzające firmą, które we właściwym terminie nie zgłosiły wniosku o upadłość, spadkobiercy itd. Obowiązek umorzenia należności powoduje, że nawet gdy zachodzą przesłanki do dochodzenia należności od osób trzecich, obligatoryjność umorzenia należności zamyka drogę sądową do takich działań.

7. Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 7 projektu dotyczące dodawanego art. 23a ustawy o ochronie roszczeń

Proponowana zmiana ma na celu stworzenie dogodnych warunków spłaty należności wobec Funduszu firmom, które zawarły układ w ramach postępowania upadłościowego, ale mają szanse wyjścia z trudnej sytuacji. Przepis ten stanowi, iż po zawarciu przez dłużnika prowadzącego działalność gospodarczą układu w ramach postępowania upadłościowego, Fundusz może zawrzeć z dłużnikiem porozumienie w przedmiocie określenia warunków zwrotu przysługującej Funduszowi należności, w szczególności poprzez wyrażenie zgody na spłatę tej należności w ratach lub na odroczenie terminu spłaty należności z jednoczesnym naliczeniem odsetek, jeżeli prowadziłyby to do zwrotu wierzytelności w całości. Niezawarcie przez Fundusz porozumienia z dłużnikiem powoduje, iż Fundusz ma obowiązek wszczęcia postępowania egzekucyjnego w celu dochodzenia zwrotu wypłaconych świadczeń. Skierowanie wierzytelności do egzekucji skutkuje upadłością przedsiębiorstwa, tym razem z opcją likwidacyjną. Ustanowiony wówczas syndyk ponownie zgłasza się do Funduszu o wypłatę świadczeń dla pozostałych pracowników. Oprócz dodatkowych kosztów likwidacja przedsiębiorstwa niesie ze sobą także inne negatywne skutki, między innymi utratę miejsc pracy. Aby uniknąć przytoczonych negatywnych tendencji, należy umożliwić Funduszowi

określenie nowych warunków zwrotu wypłaconych świadczeń, gdy dochodzi zwrotu lub prowadzi postępowanie egzekucyjne w stosunku do przedsiębiorców objętych układem, jeżeli doprowadzi to do zwrotu wierzytelności w całości. Porozumienie między dłużnikiem a Funduszem polegałoby przy tym na określeniu warunków zwrotu wypłaconych świadczeń, w szczególności na wyrażeniu zgody na spłatę należności w ratach lub na odroczeniu spłaty należności z jednoczesnym naliczaniem odsetek. Fundusz wyrazi zgodę na odsetki w takiej wysokości, aby nie stanowiło to pomocy publicznej. W sytuacji gdy warunki zwrotu należności będą stanowić pomoc publiczną, porozumienie może zostać zawarte wyłącznie zgodnie z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej na restrukturyzację.

8. Zmiany zaproponowane w art. 2 projektu dotyczące art. 70 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.)

Analiza art. 70 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, wprowadzającego zmiany do ustawy o ochronie roszczeń, w związku z reformą funduszy celowych, wykazała konieczność doprecyzowania tego artykułu. Reforma funduszy celowych polega na zniesieniu osobowości prawnej funduszy celowych, w tym także Funduszu, o czym mowa w art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Wskazany w art. 91 przepis stanowi, że Fundusz staje się z dniem 1 stycznia 2012 r. państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. W związku z faktem, że art. 70 tej ustawy wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., wystąpiła konieczność wprowadzenia zmian w okresie bardzo długiego *vacatio legis*.

W związku z powyższym niezbędne są następujące zmiany:

- Zaproponowane w art. 2 pkt 2 projektu dotyczące art. 12a ust. 1, 2, 4 i 5, art. 14a ust. 1 i art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie roszczeń

Zmiany w art. 2 pkt 2 polegają na dodaniu do wymienionych w art. 70 pkt 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych artykułów – art. 12a ust. 1, 2, 4 i 5, art. 14a ust. 1, art. 15 ust. 1 i 2, w których zastąpiono wyrazy „kierownik Biura Terenowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń

Pracowniczych” wyrazami „marszałek województwa” oraz na wykreśleniu art. 15 ust. 3 i art. 19 ust. 1 pkt 1 ze względu na to, że art. 15 ust. 3 oraz art. 19 nadano nowe brzmienie.

Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych Fundusz z dniem 1 stycznia 2012 r. traci osobowość prawną, natomiast z art. 99 ww. ustawy wynika, że z dniem 1 stycznia 2012 r. zadania Biur Terenowych Funduszu przejmują marszałkowie województw, a zadania Krajowego Biura Funduszu przejmuje dysponent Funduszu.

Art. 70 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, który wchodzi w życie 1 stycznia 2012 r., wprowadził zmiany do ustawy o ochronie roszczeń. Uregulowania te nie zawierają odniesienia do art. 12a, art.14a wprowadzonych do ustawy o ochronie roszczeń po wejściu w życie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Wobec powyższego konieczne jest wprowadzenie zaproponowanej w art. 2 pkt 2 niniejszej ustawy zmiany do art. 70 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych poprzez dodanie w pkt. 12 art. 12a i art. 14a, co oznacza, że również w tych dwóch artykułach zastąpione zostaną wyrazy: „kierownik Biura Terenowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych” wyrazami: „marszałek województwa”.

– Zaproponowane w art. 2 pkt 3 projektu dotyczące art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie roszczeń

Propozycja dotyczy nie tylko zastąpienia wyrazów „kierownikowi Biura Terenowego Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych” wyrazami „marszałkowi województwa”, ale dookreśla, iż jest to marszałek właściwy ze względu na siedzibę pracodawcy.

– Zaproponowane w art. 2 pkt 4 projektu dotyczące art. 19 ustawy o ochronie roszczeń

Zmiana brzmienia art. 19 polega na zastąpieniu wyrazów „Dyrektor Krajowego Biura Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych” wyrazami „dysponent Funduszu”.

– Zaproponowane w art. 2 pkt 1 i 5 projektu dotyczące tytułów rozdziałów 4 i 5 ustawy o ochronie roszczeń

Zmiana brzmienia tytułów rozdziałów 4 i 5 wynika z utraty osobowości prawnej Funduszu.

- Zaproponowane w art. 2 pkt 6 projektu dotyczące nadania nowego brzmienia art. 23 i 23a ustawy o ochronie roszczeń

Zmiana brzmienia art. 23 i 23a, zaproponowana w art. 70 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, wynika z utraty osobowości prawnej Funduszu. Proponowane zmiany w art. 23 i 23a zawierają te same rozwiązania merytoryczne, co zmiany art. 23 i 23a proponowane do ustawy o ochronie roszczeń, które zostały opisane powyżej. Propozycja dwukrotnej zmiany art. 23 i 23a wynika z faktu, iż w projekcie ustawy znajdują się rozwiązania w zakresie obecnej struktury Funduszu istniejącej do końca 2011 r., w skład której wchodziły Krajowe Biuro Funduszu i Biura Terenowe Funduszu, oraz nowej struktury Funduszu, w skład której wchodzić będą marszałkowie województw, która zacznie funkcjonować od dnia 1 stycznia 2012 r.

- Zaproponowane w art. 2 pkt 8, 9, 12 i 14 projektu dotyczące art. 25 ust. 2 pkt 1, art. 26a, art. 30 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 ustawy o ochronie roszczeń

Zmiana brzmienia art. 25 ust. 2 pkt 1, art. 26a, art. 30 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 wynika z utraty osobowości prawnej Funduszu.

- Zaproponowane w art. 2 pkt 10 projektu dotyczące art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń

Dokonana zmiana polega na zastąpieniu zawartego w art. 27 ust. 1 przywołania ust. 5 w art. 31 na ust. 3, który będzie obowiązywał od dnia 1 stycznia 2012 r.

- Zaproponowane w art. 2 pkt 16 projektu dotyczące art. 39 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o ochronie roszczeń

Likwidacja osobowości prawnej Funduszu z dniem 1 stycznia 2012 r. spowoduje, że niezasadne stają się przepisy art. 39 ust. 2 w pkt. 3 i 4, z których wynika, iż Naczelna Rada Zatrudnienia opiniuje okresowe sprawozdania z działalności Funduszu i dokonuje

okresowych ocen wykorzystywania środków Funduszu na ochronę roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ponieważ powyższe uprawnienia dotyczą sprawozdań osoby prawnej, jaką jest Fundusz, który z dniem 1 stycznia 2012 r. staje się państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Dysponent Funduszu nie sporządza po dniu 1 stycznia 2012 r. okresowych sprawozdań z działalności Funduszu ani okresowych sprawozdań z wykorzystania środków Funduszu na ochronę roszczeń pracowniczych. Dysponent Funduszu sporządza sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego Funduszu, które podlega opiniowaniu przez NRZ na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1.

– Pozostałe zmiany zamieszczone w art. 2 pkt 7, 11, 13, 15 i 17 projektu ustawy stanowią powtórzenie już wprowadzonych regulacji zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

9. Propozycja zawarta w projektowanym art. 3 wprowadza przepis umożliwiający oddelegowanie pracownika Funduszu do innego miejsca pracy w celu współpracy Funduszu z innymi podmiotami

Stworzenie takiej możliwości w związku z przewidywanymi przekształceniami organizacyjnymi Funduszu polegającymi na przejęciu obsługi Funduszu przez marszałków województw od dnia 1 stycznia 2012 r. pozwoli na przejęcie tych zadań w sposób płynny przez oddelegowanie części pracowników Funduszu do marszałków województw i MPiPS przed formalnym przejęciem zadań, w celu udziału w organizacji dokonywanych zmian.

Potrzeba oddelegowania pracowników pojawiła się już wcześniej, tj. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 125, poz. 1035 oraz z 2010 r. Nr 219, poz. 1445), która nałożyła na marszałków województw dodatkowe obowiązki, natomiast brak odpowiednich przepisów uniemożliwił Funduszowi oddelegowanie pracowników biur terenowych do realizacji zadań wynikających z tej ustawy.

Oddelegowanie powinno odbywać się na wniosek jednostki oddelegowania, na podstawie porozumienia o współpracy, i powinno dotyczyć zakresu zadań realizowanych przez Fundusz. W porozumieniu powinny być zawarte również zapisy dotyczące źródła finansowania wynagrodzeń i innych dodatkowych wypłat (np. z tytułu nagród, premii) przejmowanych pracowników, kwestie dotyczące wnioskowania o dodatkowe wypłaty, udzielania urlopów (pracowniczych i okolicznościowych).

10. Zaproponowany w art. 4 projektu przepis przejściowy reguluje kwestie postępowań dotyczących zwrotu świadczeń wypłaconych ze środków Funduszu wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy

11. Zaproponowany w art. 5 projektu przepis dotyczy sposobu i terminu zwrotu niewykorzystanych środków przekazanych do Funduszu na realizację ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców

W związku z faktem, iż środki przekazane do Funduszu na wypłatę świadczeń na podstawie ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców nie zostaną w pełni wykorzystane i nie mogą być wykorzystane na inne cele, zasadny jest zwrot tych środków do Funduszu Pracy po utracie mocy obowiązywania ustawy.

III. Charakterystyka i ocena przewidywanych, związanych z wejściem w życie aktu skutków prawnych, w tym w szczególności dotyczących ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur

Zaproponowane zmiany zdefiniują Fundusz jako efektywny instrument kreowania polityki społecznej i gospodarczej. Wpłyną one pozytywnie na funkcjonowanie Funduszu, co pozwoli na pełniejsze zabezpieczenie roszczeń pracowniczych w wypadku ich niezaspokojenia przez pracodawcę. Mimo wielu korzyści dla pracodawców i pracowników, wynikających z funkcjonowania Funduszu, występują obszary wymagające doprecyzowania bądź wprowadzenia nowych regulacji. Zmiany zapewnią większą przejrzystość przepisów, dzięki czemu łatwiejsze będzie ich stosowanie. Pozostaną także w zgodzie ze standardami obowiązującymi w UE.

IV. Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.)

Projekt ustawy został uzgodniony z Komitetem do Spraw Europejskich na posiedzeniu Komitetu w dniu 12 kwietnia 2011 r.

Do zamieszczonego na stronie internetowej www.mpips.gov.pl projektu ustawy nie zgłoszono uwag w trybie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty na które oddziałują projektowane zmiany do ustawy

- Dysponent Funduszu;
- Krajowe Biuro Funduszu;
- biura terenowe Funduszu;
- pracownicy zatrudnieni u pracodawców podlegających ustawie o ochronie roszczeń;
- pracodawcy podlegający ustawie o ochronie roszczeń;
- marszałkowie województw.

2. Zakres konsultacji społecznych

Projekt ustawy został poddany konsultacjom społecznym w trybie ustaw o związkach zawodowych oraz organizacjach pracodawców i konsultacjom z organizacjami pracodawców. Projekt został przekazany do opinii następującym organizacjom: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Business Centre Club – Związkowi Pracodawców, Związkowi Rzemiosła Polskiego.

Uwaga zgłoszona przez PKPP „Lewiatan” dotycząca przepisu art. 23 ust. 6 nie została przyjęta, ponieważ uwzględnienie jej zamykałoby Funduszowi drogę do dalszego dochodzenia należności. Pozostałe organizacje nie zgłosiły uwag.

Projekt ustawy został przyjęty bez uwag przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu plenarnym Komisji w dniu 27 kwietnia 2011 r.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowane przepisy nie mają wpływu na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje nie spowodują skutków finansowych polegających na

zmniejszeniu dochodów lub zmianie poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.

Fundusz, jako instytucja gwarancyjna, ma zapewnić środki finansowe na wypłaty świadczeń należnych pracownikom od niewypłacalnego pracodawcy.

Propozycja rozszerzenia przepisu art. 6 na przypadki ogłoszenia upadłości podmiotu polskiego, znajdującego się na terenie RP, którego upadłość została ogłoszona przez sąd członkowski UE, nie powinna powodować, nawet w przypadku podwojenia wypłat, dodatkowych skutków finansowych dla Funduszu. Kwota wypłat świadczeń z art. 6 w 2010 r. wyniosła 5 605 tys. zł.

Na podstawie dotychczasowego brzmienia przepisu art. 23 ust. 6 Dyrektor Krajowego Biura Funduszu w 2010 r. umorzył kwotę 23 118 930 zł (dwadzieścia trzy miliony sto osiemnaście tysięcy dziewięćset trzydzieści złotych), co stanowi ok. 14,38 % całej kwoty umorzeń i odstępień od dochodzenia należności z art. 23 za 2010 r. W przypadku zaproponowanej zmiany treści przepisu kwota ta może być znacznie niższa, co oznacza dodatkowe dochody Funduszu.

Zaproponowany przepis art. 23a zmniejszy ryzyko przejścia pracodawcy, który zawarł układ z wierzycielami, z upadłości układowej na likwidacyjną i zapobiegnie sytuacjom ponownego zgłoszenia się tego samego dłużnika po wypłatę świadczeń z Funduszu dla pracowników.

Nowelizowane przepisy ustawy o ochronie roszczeń w szczególności w części dotyczącej postępowania upadłościowego przed sądem innego państwa członkowskiego są zgodne z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz. Urz. UE L 283 z 28.10.2008, str. 36) i wprowadzenie ich nie podlega uznaniowości i ograniczeniom.

Projekt ustawy zmieniającej ustawę o ochronie roszczeń nie przewiduje również zwiększenia wydatków na obsługę Funduszu, w tym na wynagrodzenia dla pracowników tego Funduszu.

Oddelegowanie pracowników Funduszu do innych instytucji w celu realizacji zadań wynikających z ustawy lub innych ustaw realizowanych we współpracy z innymi podmiotami i ich jednostkami organizacyjnymi nie wiąże się także z dodatkowymi kosztami dotyczącymi wynagrodzeń.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, sytuację i rozwój regionalny

Możliwość udzielania pomocy przez Fundusz, w zakresie i na zasadach określonych w aktach prawa unijnego dotyczącego pomocy publicznej (w przypadku niespełnienia testu prywatnego wierzyciela), w sytuacji dochodzenia przez Fundusz zwrotu należności lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego w stosunku do osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą może korzystnie wpłynąć na zatrudnienie pracowników przez osoby prawne objęte pomocą, udzieloną przez Fundusz. Jednocześnie pomoc ta spowoduje poprawę funkcjonowania ww. podmiotów.

Powyższe zmiany do ustawy o ochronie roszczeń nie będą miały wpływu na politykę gospodarczą i regionalną państwa. Zakładana zmiana ustawy nie będzie miała negatywnego wpływu na segmenty rynku pracy i nie będzie zakłócać w jakikolwiek sposób mechanizmów konkurencji. Podmiotu regulacji nie stanowią bowiem kwestie gospodarcze, konkurencji, monopolizacji, prywatyzacji itd. Zakładana zmiana ustawy o ochronie roszczeń nie zmienia istoty funkcjonowania gospodarki oraz zadań i roli przedsiębiorców.