

*Mariusz Liskowski*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

mariuszliskowski@wp.pl

# Pojęcie niewypłacalności pracodawcy w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2018.008>

## 1. Uwagi wprowadzające

Minęła już dekada obowiązywania Ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy<sup>1</sup> (dalej: ustawa, ustawa o ochronie roszczeń). W literaturze przedmiotu poczyniono wiele uwag w zakresie rozwiązań przyjętych w ustawie, wskazując przede wszystkim na jej zakres podmiotowy i przedmiotowy<sup>2</sup>, natomiast znacznie mniej miejsca

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1256 ze zm.).

<sup>2</sup> Zob. A. Kijowski, *Ochrona roszczeń pracownika w razie niewypłacalności pracodawcy*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 1, s. 17–32, L. Florek, *Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 4, s. 36–56, J. Suzdorf, *Ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, „Służba Pracownicza” 1994, nr 2, s. 3–7, M. Gersdorf, *Pojęcie pracodawcy w ustawie o Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 4, s. 3–21, P. Kordasiewicz, *Podmiotowy zakres ochrony pracowników przed niewypłacalnością pracodawcy (Uregulowanie polskie na tle standardów*

poświęcono przyjętej w ustawie definicji niewypłacalności pracodawcy<sup>3</sup>. Wydaje się jednak, że termin ten stanowi punkt wyjścia dla pozostałych rozwiązań przyjętych w ustawie, gdyż z pojęciem tym wiąże się możliwość przyznania i wypłaty zaległych świadczeń pracowniczych. Nadto przypuszczać należy, że w najbliższym czasie ustawa ta zacznie odgrywać bardziej doniosłą rolę niż dotychczas z uwagi na odnotowany w ostatnim czasie wzrost liczby niewypłacalnych polskich przedsiębiorców, co powinno budzić niepokój<sup>4</sup>.

Konstrukcja przyjętego w ustawie pojęcia niewypłacalności pracodawcy odnosi się do jednego ze zdarzeń, o których mowa *explicite* w ustawie oraz nierealizowanych zobowiązań finansowych pracodawcy wobec pracowników<sup>5</sup>. Ustawa, wskazując na poszczególne sytuacje związane z analizowanym pojęciem, odsyła do wielu aktów prawnych<sup>6</sup>, powodując, że pojęcie to jest bardzo rozbudowane i tym

---

*międzynarodowych*), „Państwo i Prawo” 2000, zeszyt nr 3 (649), s. 70–78, M. Latos-Miłkowska, *Zakres podmiotowy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 8, s. 22–28.

<sup>3</sup> Najwięcej miejsca temu zagadnieniu poświęciła prawdopodobnie M. Gersdorf, w: *Zmiany pojęcia niewypłacalności pracodawcy w prawie wspólnotowym i w prawie polskim. Europeizacja polskiego prawa pracy*, red. W. Sanetra, Warszawa 2004, s. 81–95.

<sup>4</sup> Z danych opublikowanych przez Euler Hermes z grupy Allianz na podstawie obwieszczeń zamieszczonych w „Dzienniku Urzędowym RP Monitor Sądowy i Gospodarczy” wynika, że liczba niewypłacalnych polskich przedsiębiorstw wyniosła, w 2015 r. – 747, w 2016 r. – 805, zaś w I kwartale 2017 r. – 224. W I kwartale 2017 r. liczba niewypłacalnych przedsiębiorstw była wyższa o 29% niż w I kwartale 2016 r. – 173, [http://www.eulerhermes.pl/euler-hermes-w-polsce/centrum-prasowe/wiadomosci/Pages/170411\\_W-I-kwartale-liczba-niewypłacalnych-firm-w-Polsce-była-wyższa-.aspx](http://www.eulerhermes.pl/euler-hermes-w-polsce/centrum-prasowe/wiadomosci/Pages/170411_W-I-kwartale-liczba-niewypłacalnych-firm-w-Polsce-była-wyższa-.aspx) (dostęp: 11.04.2017 r.), <https://ceo.com.pl/w-2016-r-w-polsce-liczba-niewypłacalnych-firm-wzrosła-o-8-w-2017-zwiększy-sie-o-kolejne-3-42078> (dostęp: 30.04.2017 r.).

<sup>5</sup> Pojęcie nawiązuje do systematyki niewypłacalności pracodawcy przyjętego w dyrektywie 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 dn. 28 października 2008 r., s. 36–42; dalej: dyrektywa 2008/94/WE).

<sup>6</sup> M.in. do: Ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 2171 ze zm.; dalej: prawo upadłościowe), Ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r.,

samym mało zrozumiałe, a więc może sprawiać wiele trudności praktycznych.

W dalszej części artykułu zostaną poddane analizie wybrane sytuacje, z którymi ustawa wiąże pojęcie niewypłacalności pracodawcy. Zakres uczynionych dywagacji, stanowiących główny przedmiot niniejszego opracowania, został zawężony do wyjaśnienia tytułowego pojęcia w kontekście wybranych przesłanek krajowych. Na marginesie głównych rozważań znalazły się elementy obce (międzynarodowe), z którymi ustawa wiąże niewypłacalność pracodawcy<sup>7</sup>, jak również przyjęta w ustawie swoista definicja pracodawcy o charakterze *lex specialis* w stosunku do tej przyjętej w Kodeksie pracy<sup>8</sup>.

## 2. Sytuacje, z którymi ustawa wiąże pojęcie niewypłacalności

### 2.1. Oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości

Pojęcie niewypłacalności pracodawcy ustawa odnosi do sytuacji, w której sąd oddał wniosek o ogłoszenie upadłości pracodawcy, z uwagi na to, że jego majątek nie wystarcza lub jedynie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy), jak również wtedy, gdy majątek ten został obciążony hipoteką, hipoteką morską, zastawem, zastawem rejestrowym lub skarbo-

---

poz. 1574 ze zm.; dalej: prawo restrukturyzacyjne), Ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1578 ze zm.), Ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1384 ze zm.; dalej: ustawa o p.p.), Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm.; dalej: ustawa o swobodzie).

<sup>7</sup> Ustawa oprócz przypadków krajowych wskazuje na ponadnarodowe sytuacje związane z niewypłacalnością pracodawcy. Ocena regulacji w tym zakresie została już dokonana, zob. M. Raczkowski, *Niewypłacalność pracodawcy – przypadki transgraniczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 11, s. 16–20.

<sup>8</sup> Zob. art. 3 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.).

wym w takim stopniu, że pozostały jego majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania (art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy). Analizowane przepisy należy pozytywnie ocenić, gdyż głównym celem postępowania upadłościowego jest zaspokojenie roszczeń wierzycieli z majątku dłużnika. W sytuacji zaś gdy dłużnik nie posiada albo posiadany przez niego majątek jest już obciążony i wystarczy jedynie na pokrycie kosztów prowadzonego postępowania, wszczynanie i prowadzenie samego postępowania „dla zasady” jest po prostu niecelowe. Bacząc jednak na sytuację zasadniczą, w której dłużnik nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, zasadne jest ogłoszenie jego niewypłacalności.

Podnieść jednak należy, że ustawa o ochronie roszczeń nie wiąże niewypłacalności pracodawcy z sytuacją odmowy otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego, co można uznać, po pierwsze, za lukę w obowiązującej regulacji prawnej, a po drugie, za rozwiązanie niezgodne z postanowieniami dyrektywy 2008/94/WE. Zgodnie z przepisami prawa restrukturyzacyjnego sąd odmawia otwarcia postępowania układowego lub sanacyjnego, jeżeli nie została uprawdopodobniona zdolność dłużnika do bieżącego zaspokajania kosztów postępowania i zobowiązań powstałych po jego otwarciu (art. 8 ust. 2 prawa restrukturyzacyjnego). W przywołanej normie prawnej jest mowa o uprawdopodobnieniu, czyli sytuacji potencjalnej, mogącej wystąpić w przyszłości, której nie trzeba udowadniać, a która sprowadza się do wskazania przez dłużnika, że ten będzie posiadać środki finansowe na pokrycie kosztów postępowania restrukturyzacyjnego lub zobowiązań powstałych po wszczęciu takiego postępowania. *A contrario*, dłużnik w momencie składania wniosku o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego może nie posiadać żadnych środków. Natomiast zgodnie z przywołanymi już przepisami prawa upadłościowego, gdy majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów tego postępowania lub wystarcza jedynie na zaspokojenie tych kosztów, to sąd odmawia wszczęcia postępowania.

Wydaje się, że występującej luki nie można konwalidować poprzez wnioskowanie z podobieństwa, *argumentum a simlie – analogia legis*<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 230 i n.

bacząc na wykładnię celowościową obu regulacji prawnych. Celem postępowania upadłościowego jest zaspokojenie roszczeń wierzycieli w wyniku likwidacji majątku dłużnika. Natomiast zupełnie inny jest cel postępowania restrukturyzacyjnego, który sprowadza się do przeprowadzenia działań naprawczych wobec dłużników zagrożonych niewypłacalnością bądź już będących niewypłacalnymi<sup>10</sup>.

W myśl art. 2 dyrektywy 2008/94/WE jedną z przesłanek stwierdzających niewypłacalność pracodawcy jest odmowa wszczęcia postępowania dotyczącego niewypłacalności z uwagi na brak wystarczającego majątku po stronie pracodawcy. Ustawa o ochronie roszczeń wiąże stan niewypłacalności pracodawcy z odmową wszczęcia postępowania upadłościowego, czyniąc tym samym zadość analizowanym postanowieniom dyrektywy. Z niezrozumiałych względów odmowa wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego nie została włączona w zakres pojęcia niewypłacalności pracodawcy. Prowadzi to do konstatacji, że przyjęta przez polskiego ustawodawcę regulacja prawna w ustawie o ochronie roszczeń w zakresie, w którym nie obejmuje pojęciem niewypłacalności pracodawcy w sytuacji, gdy sąd odmawia wszczęcia postępowania restrukturyzacyjnego z uwagi na brak uprawdopodobnienia wystarczającego majątku po stronie dłużnika, jest sprzeczna z art. 2 dyrektywy 2008/94/WE. Tym samym *de lege ferenda* dążyć należy do zmiany istniejącego stanu prawnego, aby był zgodny z wymogami przywołanej dyrektywy.

## 2.2. Umorzenie postępowania upadłościowego

Dyspozycja art. 8 ust. 1 ustawy wiąże zakres pojęciowy niewypłacalności pracodawcy z niezaspokojonymi roszczeniami pracowników. Należy zauważyć, że ustawa w przywołanym przepisie łączy niewypłacalność pracodawcy *explicite* z brakiem środków finansowych po jego stronie, co w przypadku oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości nie miało miejsca<sup>11</sup>. Wydaje się, że uczyniony przez usta-

---

<sup>10</sup> Zob. P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1035 i n.

<sup>11</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o ochronie roszczeń.

wodawcę zabieg legislacyjny wynika z tego, że zawarte w ustawie odesłanie do prawa upadłościowego samo przez się łączy się z brakiem środków finansowych po stronie pracodawcy i tym samym z niezaspokojonymi roszczeniami pracowników.

Sytuacje związane z brakiem środków po stronie pracodawcy i niezaspokojonymi roszczeniami pracowników ustawa wiąże z pojęciem niewypłacalności pracodawcy w sytuacji wydania przez sąd upadłościowy postanowienia o umorzeniu postępowania upadłościowego, jeżeli majątek pozostały po wyłączeniu z niego przedmiotów majątkowych dłużnika obciążonych hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym lub hipoteką morską nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania oraz z sytuacją, w której wierzyciele zobowiązani uchwałą zgromadzenia wierzycieli albo postanowieniem sędziego-komisarza nie złożyli w wyznaczonym terminie zaliczki na koszty postępowania, a brak jest płynnych funduszy na te koszty (art. 8 ust. 1 pkt 1a, 1b ustawy). Powyższe sytuacje są analogicznymi do tych, o których mowa w prawie upadłościowym i które stanowią obligatoryjną podstawę do umorzenia prowadzonego postępowania<sup>12</sup>. Przyjęte rozwiązanie wydaje się naturalną konsekwencją braku wystarczającego majątku dłużnika. Tym samym dalsze prowadzenie postępowania upadłościowego jest bezprzedmiotowe, skoro roszczenia wierzycieli nieuprzywilejowanych nie zostaną zaspokojone.

### 2.3. Postępowanie likwidacyjne wobec przedsiębiorstwa państwowego

Kolejny stan wchodzący w zakres pojęciowy niewypłacalności pracodawcy dotyczy niezaspokojonych roszczeń pracowniczych z powodu braku środków finansowych i wdrożenia postępowania likwidacyjnego wobec przedsiębiorstwa państwowego, o ile likwidacja nie jest skutkiem przekształcenia, łączenia lub podziału tego przedsiębiorstwa (art. 8 ust. 2 ustawy).

---

<sup>12</sup> Zob. art. 361 ust. 1 i 2 prawa upadłościowego.

Powszechnie przyjmuje się, że przedsiębiorstwa państwowe są „normalnymi” przedsiębiorcami, podobnie bowiem jak „pozostali przedsiębiorcy” prowadzą działalność gospodarczą w celach zarobkowych, z wyłączeniem przedsiębiorstw użyteczności publicznej<sup>13</sup>. Tym samym mogłoby się wydawać, że proces związany z niewypłacalnością przedsiębiorstwa państwowego jako pracodawcy winien przebiegać podobnie jak „innych przedsiębiorców”. Antycypując dalsze rozważania ogólnie, należy wskazać, że jest jednak inaczej.

Celem postępowania likwidacyjnego przedsiębiorstwa państwowego jest gospodarowanie, zarządzanie przez likwidatora składnikami majątkowymi tego przedsiębiorstwa – aktywami, aby zaspokoić lub zabezpieczyć interesy wierzycieli, co może nastąpić np. za pośrednictwem sprzedaży środków trwałych w drodze przetargu (art. 46 ust. 3a pkt 1 ustawy o p.p.) i w ostateczności przez wykreślenie przedsiębiorstwa z KRS-u. Przy czym, jak podkreślił Sąd Najwyższy, likwidacja przedsiębiorstwa państwowego nie może polegać na sprzedaży przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c.<sup>14</sup> Postępowanie likwidacyjne kończy się w momencie zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczeń wierzycieli. Jednak w ocenie Sądu Najwyższego niezaspokojenie wierzycieli i niezabezpieczenie ich wierzytelności nie stanowi przeszkody do likwidacji przedsiębiorstwa i wykreślenia go z rejestru<sup>15</sup>.

Artykuł 24 ustawy o p.p. przewiduje również możliwość wszczęcia postępowania upadłościowego wobec przedsiębiorstwa państwowego. Z uwagi, że żaden przepis nie wskazuje *explicite* na przesłanki odnoszące się do wszczęcia tego postępowania wobec przedsiębiorstwa państwowego, a ustawa w sprawach nieuregulowanych odsyła do przepisów prawa upadłościowego (art. 24c ustawy o p.p.), należy odnieść się do przesłanek ogłoszenia upadłości, o których mowa w prawie upadłościowym<sup>16</sup>. Jeśli w trakcie prowadzenia likwidacji przedsiębiorstwa wystąpią przesłanki do wszczęcia postępowania upadłościowego, to postępowanie likwidacyjne ulega zawiesz-

<sup>13</sup> Ibidem, s. 685 i n.

<sup>14</sup> Uchwała SN z dnia 17 września 2008 r., III CZP 78/08, Lex nr 446649.

<sup>15</sup> Postanowienie SN z dnia 27 czerwca 1995 r., III CRN 28/95, Lex nr 4262.

<sup>16</sup> Zob. art. 10 i 11 prawa upadłościowego.

niu, *ex lege* zaś z dniem ogłoszenia upadłości umorzeniu (art. 24 b ustawy o p.p.).

Wskazana procedura likwidacyjna może mieć zastosowanie wobec przedsiębiorstwa państwowego w sytuacji braku wcześniej przeprowadzonych działań wobec takiego przedsiębiorstwa polegających na przekształceniu, łączeniu lub podziale, co *expressis verbis* zostało wskazane w ustawie (art. 8 ust. 2 ustawy o p.p.). Prowadzi to do wniosku, że w przypadku wcześniejszego podjęcia zmian organizacyjnych przedsiębiorstwa państwowego, polegających na przekształceniu, łączeniu lub podziale, nie jest możliwe przeprowadzenie postępowania likwidacyjnego. Wydaje się zatem, że w przypadku złej kondycji ekonomicznej przedsiębiorstwa pozostaje jedynie przeprowadzić postępowanie upadłościowe lub też restrukturyzacyjne. Choć ustawa o p.p. w żadnym z przepisów nie wskazuje możliwości przeprowadzenia postępowania restrukturyzacyjnego wobec przedsiębiorstwa państwowego, to jednak wydaje się, że na mocy art. 4 ust. 1 pkt 1 prawa restrukturyzacyjnego jest to możliwe.

W tym miejscu należy zastanowić się, czy ustawodawca, odnosząc zakres pojęciowy niewypłacalności pracodawcy do sytuacji związanej z prowadzeniem postępowania likwidacyjnego wobec przedsiębiorstwa państwowego, nie traktuje w sposób bardziej uprzywilejowany pracowników takiego przedsiębiorstwa od pracowników „innych przedsiębiorstw”. Jak już wcześniej wskazano, przedsiębiorstwa państwowe na gruncie ustawy o swobodzie działalności, są pojmowane tak samo jak „inne przedsiębiorstwa”. Tym czasem *de lege lata* żaden przepis ustawy o ochronie roszczeń nie łączy przesłanki wszczęcia postępowania likwidacyjnego wobec przedsiębiorcy z pojęciem niewypłacalności pracodawcy. Przypomnieć należy, że ustawa o ochronie roszczeń z 1993 r. wskazywała jako jedną z przesłanek niewypłacalności pracodawcy prowadzenie postępowania likwidacyjnego wobec pracodawcy<sup>17</sup>. *De lege ferenda* zasadne wydaje się, aby ustawa o ochronie roszczeń pojęcie niewypłacalności pracodawcy łączyła z postępowaniem likwidacyjnym

---

<sup>17</sup> Zob. art. 3 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 85).



wobec wszystkich pracodawców, a nie tylko tych, którzy mają status przedsiębiorstwa państwowego.

#### 2.4. Zaprzestanie wykonywania działalności gospodarczej

Kolejna sytuacja, z którą ustawa o ochronie roszczeń łączy pojęcie niewypłacalności pracodawcy w przypadku niezaspokojonych roszczeń pracowniczych z powodu braku środków, jest związana z wykreśleniem przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną i jednocześnie pracodawcą z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), w wyniku zawiadomienia o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej lub stwierdzenia trwałego zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej przez ten podmiot (art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy)<sup>18</sup>.

Pierwsza z sytuacji, o których mowa w analizowanym przepisie, jest klarowna i nie powinna budzić wątpliwości. Osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą na podstawie ustawy o swobodzie działalności uzyskuje status przedsiębiorcy, natomiast w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie roszczeń jest jednocześnie pracodawcą. Gdy osoba ta decyduje się zaprzestać dalszego prowadzenia działalności gospodarczej, o zawiadamia o tym CEIDG

---

<sup>18</sup> W niniejszym opracowaniu odwołano się do obecnie obowiązującej regulacji prawnej i pominięto nieobowiązującą dziś ustawę i występujące nazewnictwo, do których nadal odwołuje się ustawa o ochronie roszczeń w art. 8 ust. 1 pkt 6. Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej ostatecznie utraciła moc prawną z dniem 31 grudnia 2011 r., na mocy art. 66 pkt 4 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., nr 173, poz. 1808). Natomiast „Ewidencja Działalności Gospodarczej” została zastąpiona „Centralną Ewidencją i Informacją o Działalności Gospodarczej” z dniem 1 lipca 2011 r., w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. – o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97). Należy ubolewać, że ustawodawca pomimo licznie przeprowadzonych nowelizacji analizowanej ustawy do tej pory „nie dostrzegł” potrzeby zmian w tym zakresie.

i jeśli występują niezaspokojone roszczenia pracownicze z powodu braku środków finansowych, ustawa o ochronie roszczeń z momentem wykreślenia takiego przedsiębiorcy z CEIDG nadaje mu status pracodawcy niewypłacalnego.

Drugą przesłanką wchodząca w zakres pojęcia niewypłacalności pracodawcy objęta dyspozycją omawianej normy prawnej odnosi się do stwierdzenia trwałego zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, co może sprawiać trudności. Ustawa o ochronie roszczeń, w innym miejscu odnosząc się do pojęcia niewypłacalności pracodawcy, wskazuje, że stan ten ma również miejsce w sytuacji faktycznego zaprzestania działalności przez pracodawcę, trwającego dłużej niż 2 miesiące, przy jednoczesnym niezaspokojeniu roszczeń pracowniczych z powodu braku środków finansowych (art. 8a ust. 1 ustawy).

Tym samym ustawa o ochronie roszczeń pojęcie niewypłacalności pracodawcy odnosi do niezaspokojonych roszczeń pracowniczych z powodu braku środków finansowych, do przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, który trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej (art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy), jak również do faktycznego, trwającego dłużej niż 2 miesiące, zaprzestania działalności przez pracodawcę (art. 8a ust. 1). Jaka zatem występuje różnica między „trwałym zaprzestaniem wykonywania działalności gospodarczej” a „faktycznym zaprzestaniem działalności”, skoro ustawa posługuje się tymi zwrotami na określenie znaczenia tego samego pojęcia – niewypłacalności pracodawcy? W literaturze przedmiotu podjęto już próby ustalenia znaczenia obu terminów. Zakres znaczeniowy faktycznego zaprzestania działalności został odniesiony do sytuacji, w której pracodawca porzuca pracowników<sup>19</sup>. Według innego poglądu faktyczne zaprzestanie działalności oznacza stan, w którym pracodawca przestał prowadzić działalność faktycznie, nie dokonując przy tym formalnego zgłoszenia zakończenia działalności. Nadto stan ten należy odnieść do całkowitego zaprzestania

---

<sup>19</sup> A. Wypych-Żywiecka, *O porzuceniu raz jeszcze*, w: *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016, s. 657.

działalności pracodawcy, co może zostać poprzedzone stwierdzeniem trwałego zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej<sup>20</sup>.

Również w judykaturze ustalono znaczenie terminu „faktyczne zaprzestanie działalności”. Sąd Apelacyjny w Krakowie wskazał na świadczące o faktycznym zaprzestaniu działalności okoliczności, do których zaliczył brak wykonywania „jakichkolwiek czynności pozostających w ścisłym związku z dotychczas prowadzoną działalnością, z których wynikałby zamiar dalszego prowadzenia działalności gospodarczej lub chociaż stworzenie właściwych warunków do jej wykonywania”<sup>21</sup>. Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że wykonywanie działalności obejmuje faktyczne wykonywanie czynności należących do zakresu prowadzonej działalności<sup>22</sup> *sensu stricto*, jak również czynności przygotowawcze, np. poszukiwanie nowych klientów, zamówień, zamieszczanie ogłoszeń w prasie, załatwianie spraw urzędowych, zakup, przygotowanie materiałów, określenie warunków zamówienia itd. pozostające w związku z prowadzoną działalnością<sup>23</sup> *sensu largo*. Wskazuje się również, że jest to kategoria obiektywna „niezależnie od tego, jak działalność tę ocenia sam prowadzący ją podmiot i jak ją nazywa oraz czy dopełnia ciężących na nim obowiązków z tą działalnością związanych, czy też nie”<sup>24</sup>.

Przywołane rozważania prowadzą do konstatacji, że w przypadku faktycznego zaprzestania działalności mamy do czynienia z brakiem podejmowania przez przedsiębiorcę jakichkolwiek (wszelkich) działań w zakresie prowadzonej przez niego działalności, zarówno w znaczeniu *sensu stricto*, jak również *sensu largo*, bez względu na to, czy fakt zaprzestania działalności zgłosi on do właściwego rejestru. Przy czym, jak wskazuje ustawa, stan beczynności przedsiębiorcy winien utrzymywać się dłużej niż 2 miesiące. Nadto należy zważyć,

---

<sup>20</sup> Tak M. Latos-Miłkowska, *Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 67.

<sup>21</sup> Wyrok SA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2013 r., III AUa 1350/12, Lex nr 1313289.

<sup>22</sup> Wyrok SN z dnia 25 listopada 2005 r., I UK 80/05, Lex nr 195796.

<sup>23</sup> Por. Wyrok SN z dnia 7 maja 2013 r., I UK 12/13, Lex nr 1331260; Wyrok SA w Łodzi z dnia 25 czerwca 2015 r., III AUa 1279/14, Lex nr 1814798.

<sup>24</sup> Zob. Wyrok SA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2016 r., III AUa 1603/15, Lex nr 2062000.

że zakres podmiotowy tej sytuacji został odniesiony do „wszystkich” pracodawców w rozumieniu ustawy. Z kolei trwałe zaprzestanie wykonywania działalności gospodarczej również trzeba odnieść do bezczynności po stronie pracodawcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności, przy czym wydaje się, że brak działania ze strony pracodawcy został rozłożony na okres dłuższy niż na 2 miesiące. Co więcej, zakres podmiotowy omawianego terminu ustawa odnosi „jedynie” do pracodawców będących osobami fizycznymi, którzy dokonali formalnego zawiadomienia CEDIG o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej, jak również w stosunku do tych, którzy tego zaniechali.

W sytuacji niedokonania zgłoszenia mogą powstać trudności związane z długością upływu czasu potrzebnego na stwierdzenie, że w konkretnym przypadku występuje stan „trwałości” w zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej. Odnosząc się do faktycznego zaprzestania działalności i wskazanego w ustawie okresu dłuższego niż 2 miesiące, należy stwierdzić, że o „trwałości” w zaprzestaniu wykonywania działalności będzie można mówić po upływie ponaddwumiesięcznego okresu. W konkretnych sytuacjach problematyczne może być ustalenie, kiedy będzie spełniona przesłanka „trwałości” w zaprzestaniu wykonywania działalności. Innymi słowy: występuje konieczność oczekiwania, nie wiadomo przez jak długi czas, na ziszczenie się owej „trwałości”, co należy ocenić negatywnie. Trzeba pamiętać, że każdy przypadek niewypłacalności pracodawcy dotyczy również pracowników, będących w niepewnej sytuacji w zakresie świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Istota wprowadzenia omawianej regulacji prawnej w samym tytule ustawy zakłada ochronę roszczeń pracowniczych, tymczasem w tak przyjętej konstrukcji trudno doszukać się waloru ochronnego.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na problemy związane z ustaleniem początkowego biegu ponaddwumiesięcznego terminu odnoszącego się do stanu faktycznego zaprzestania działalności w kontekście ustalenia daty niewypłacalności pracodawcy. Ustawa bowiem zakłada, że datą wystąpienia niewypłacalności pracodawcy jest dzień upływu wyżej wskazanego terminu (art. 8a ust. 2 ustawy). Niestety nie wskazuje, od którego momentu należy liczyć upływ tego terminu. Jak wcześniej wskazano, faktyczne za-

przestanie działalności odnosi się do rzeczywistego braku podejmowania wszelkich czynności związanych z działalnością gospodarczą, a nie z terminem wpisu do właściwego rejestru. Wydaje się zatem, że również analizowanemu przepisowi ustawy nie można przypisać waloru ochronnego, a raczej należy traktować ten przepis jako wymagający zmiany, pozostający jedynie w sferze pustej retoryki.

### 3. Podsumowanie

W języku potocznym „niewypłacalny” to niemogący wywiązać się ze zobowiązań finansowych<sup>25</sup>, to taki stan majątkowy, który uniemożliwia osobie wykonanie jej zobowiązań<sup>26</sup>. Podobnie „niewypłacalność” jest rozumiana w języku prawniczym – jest to stan niezależny od dobrej czy złej woli, ma charakter obiektywny, który wynika z bardzo słabej kondycji finansowej i braku realnej możliwości spłaty istniejących zaległości<sup>27</sup>. Natomiast dokonana w niniejszym opracowaniu analiza wybranych zdarzeń, z którymi ustawa o ochronie roszczeń łączy pojęcie niewypłacalności pracodawcy, może prowadzić do innych konkluzji.

Analizowane pojęcie jest pojemne i obejmuje kilka stanów faktycznych, co wynika *prima facie* z systematyki przyjętej w dyrektywie 2008/94/WE definicji omawianego terminu. Dyrektywa 2008/94/WE nakłada na państwa członkowskie obowiązek objęcia pojęciem niewypłacalności pracodawcy sytuacje *explicite* wskazane w swej treści. Przewiduje jednak możliwość rozszerzenia ochrony przez państwa członkowskie na inne, niewskazane w treści dyrektywy sytuacje, które będą związane z niewypłacalnością. Charakter obligatoryjny objęcia zdarzeń pojęciem niewypłacalności pracodawcy,

---

<sup>25</sup> E. Sobol, *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002, s. 532.

<sup>26</sup> M. Gersdorf, *Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jako instytucja ochrony roszczeń pracownika*, Warszawa 2002, s. 127.

<sup>27</sup> Tak J. Herbert, *Niewypłacalność pracodawcy egzekucja świadczeń wynikających ze stosunku pracy*, „Prawo Pracy i Ubezpieczeń” 1998, z. 89, s. 34. Podobnie M. Gersdorf-Giara, *Restrukturyzacja gospodarki a ochrona trwałości stosunku pracy i roszczeń pracowniczych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 1, s. 20.

zgodnie z ustawą o ochronie roszczeń, wiąże m.in. z: oddaleniem wniosku o ogłoszenie upadłości, umorzeniem postępowania upadłościowego czy wdrożeniem postępowania likwidacyjnego wobec przedsiębiorstwa państwowego. Natomiast charakter fakultatywny można przypisać sytuacjom odnoszącym się do zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę.

Wydaje się, że podniesiona już w literaturze przedmiotu krytyczna uwaga odnosząca się do braku jasności omawianego pojęcia, przyjętego we wcześniej obowiązującej ustawie o ochronie roszczeń z 1993 r., również dziś nie straciła na aktualności<sup>28</sup>. Obowiązująca ustawa, rozszerzając zakres przedmiotowy analizowanego pojęcia „o nowe sytuacje”, uczyniła ten termin jeszcze mniej zrozumiałym. Uczynione odwołania i refleksje do przepisów prawa upadłościowego, restrukturyzacyjnego, ustawy o przedsiębiorstwach państwowych czy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej były celowe, aby potwierdzić zaprezentowaną hipotezę, nadto aby wskazać na brak konsekwencji ze strony ustawodawców przy definiowaniu analizowanego pojęcia.

Już z treści art. 1 ustawy można wywieść, że niewypłacalność pracodawcy przyjęta w tym akcie prawnym odnosi się do sytuacji, w których występuje brak możliwości zaspokojenia roszczeń pracowników. Może to sugerować, że analizowane pojęcie winno dotyczyć tych zdarzeń, w których pracownicy nie otrzymali należnych im świadczeń od pracodawcy z uwagi na brak środków po jego stronie. W dalszej części ustawa tytułowe pojęcie odnosi do stanów, które to potwierdzają. Dzieje się tak, gdy ustawa odsyła do przepisów prawa upadłościowego, jednego z trzech postępowań restrukturyzacyjnych czy postępowania likwidacyjnego wobec przedsiębiorstwa państwowego. W wymienionych sytuacjach, oprócz ostatniego przykładu, ocena stanu majątkowego dłużnika podlega badaniu przez sąd, aby ten mógł wydać stosowne orzeczenie, z którym ustawa o ochronie roszczeń łączy niemożność zaspokojenia roszczeń pracowniczych i w konsekwencji niewypłacalność pracodawcy. Ponad wszelką wątpliwość w przedmiotowych sytuacjach można odnieść tytułowe pojęcie do faktycznego braku środków finansowych po

---

<sup>28</sup> Zob. L. Florek, *op.cit.*, s. 40.

stronie pracodawcy i w konsekwencji do niemożności zaspokojenia roszczeń pracowniczych, na którą powołuje się ustawa w treści przywołanego już art. 1.

Bacząc jednak na przesłanki, związane z zaprzestaniem wykonywania działalności gospodarczej, abstrahując już od tego, czy ma ona charakter trwały czy faktyczny, z którymi ustawa również wiąże pojęcie niewypłacalności, można wątpić, czy stan niewypłacalności pracodawcy jest związany z rzeczywistym brakiem środków finansowych, czy raczej ze złośliwością po jego stronie. Zważyć należy na sytuacje patologiczne, które mają miejsce już od wielu lat w zakresie niewypłacania pracownikom wynagrodzeń i innych świadczeń ze stosunku pracy, a których jak się wydaje, nie chce dostrzec ustawodawca. Z analizy sprawozdań z działalności Państwowej Inspekcji Pracy wynika jednoznacznie, że niektórzy pracodawcy dopuszczają się naruszeń przepisów w zakresie wypłat wynagrodzeń za pracę i innych świadczeń ze stosunku pracy. Z przeprowadzonych kontroli wynika, że część pracodawców bądź w ogóle nie wypłaca pracownikom wynagrodzeń za pracę, bądź też czyni to nieterminowo, i to niekoniecznie z braku środków finansowych<sup>29</sup>. „Zaoszczędzone” w ten sposób środki pieniężne przeznaczane są na realizację innych celów<sup>30</sup>. Tym samym niektórzy pracodawcy z środków przeznaczonych na wynagrodzenia dla pracowników kredytują prowadzoną przez siebie działalność gospodarczą. Pracownikom nieotrzymującym wynagrodzenia za pracę pozostaje droga sądowa dochodzenia swoich roszczeń – procedura cywilna<sup>31</sup> bądź też tryb administracyjny<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Zob. sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w roku 2010, s. 71 i n., w roku 2011, s. 70 i n., w roku 2012, s. 87 i n., w roku 2013, s. 83 i n., w roku 2014, s. 88 i n., w roku 2015, s. 113 i n., <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci> (dostęp: 16.05.2017 r.).

<sup>30</sup> Ibidem, sprawozdanie w roku 2010, s. 73, sprawozdanie w roku 2011, s. 71.

<sup>31</sup> Zob. art. 459 i n. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.), najpierw tryb postępowania rozpoznawczego, a w przypadku braku zapłaty również droga postępowania egzekucyjnego. Przy czym pracownik nie ma żadnej gwarancji faktycznego otrzymania dochodzonych należności.

<sup>32</sup> Zob. art. 11 pkt 7 i n. Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 786).

Wracając do głównego kierunku wywodów, *a priori* wydawać by się mogło, że rozszerzenie zakresu przedmiotowego tytułowego pojęcia zwiększy walor ochronny przewidziany w ustawie, można jednak wątpić, czy tak jest w istocie. Ustawodawca, dokonując zwiększenia zakresu przedmiotowego omawianego pojęcia i włączając weń nie tylko zdarzenia w ścisłym znaczeniu niewypłacalności *sensu stricto* – faktycznego braku środków finansowych po stronie pracodawcy, ale również sytuacje, w których brak środków wcale nie musi mieć miejsca – czyli niewypłacalność *sensu largo*, nie spowodował znacznego rozszerzenia zakresu ochronnego dla roszczeń pracowniczych. Poza ochroną przewidzianą w ustawie znalazły się bowiem w szczególności sytuacje, o których mowa w przywołanych sprawozdaniach z działalności Państwowej Inspekcji Pracy, a które również mogą wiązać się z brakiem środków po stronie pracodawców, lecz nie zostały objęte pojęciem niewypłacalności pracodawcy.

*De lege ferenda* zasadne wydaje się dokonanie modyfikacji w obrębie samego terminu niewypłacalności pracodawcy, odnosząc je tylko do zdarzeń, w których występuje rzeczywisty, a nie pozorny brak środków finansowych po stronie pracodawcy. Nadto ważne byłoby wprowadzenie nowego terminu – „niewypłacanie świadczeń pracowniczych” – obok tytułowego pojęcia i objęcie nim sytuacji związanych z zaprzestaniem prowadzenia działalności przez pracodawcę oraz tych, w których pracodawcy dopuszczają się naruszeń przepisów wynagrodzeniowych, o których mowa w sprawozdaniach z działalności Państwowej Inspekcji Pracy.

Wydaje się, że zaproponowane w niniejszym opracowaniu zmiany mogłyby pozytywnie wpłynąć na poprawę sytuacji pracowników, którzy nie otrzymują wynagrodzeń za pracę czy też innych świadczeń i obecnie albo w ogóle nie dochodzą swoich praw na drodze sądowej, albo też czynią to dopiero po ustaniu stosunku pracy<sup>33</sup>. Tym samym dążyć należy do szybkiej zmiany przepisów w celu zagwarantowania wszystkim pracownikom ochrony świadczeń pieniężnych ze stosunków pracy. Dokonana analiza wybranych sytuacji,

---

<sup>33</sup> Sprawozdania Głównego, w roku 2010, s. 71, w roku 2011, s. 73, w roku 2012, s. 88, w roku 2015, s. 115, <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci> (dostęp: 16.05.2017 r.).



z którymi ustawa o ochronie roszczeń łączy pojęcie niewypłacalności pracodawcy, jest zbyt skomplikowana. Jednak przede wszystkim nie zapewnia odpowiedniej ochrony interesów majątkowych pracowników, w szczególności gdy nie otrzymują od pracodawców należnych świadczeń wynikających ze stosunków pracy, w tym wynagrodzeń za pracę, a przecież właśnie ochrona roszczeń pracowniczych stanowiła *ratio legis* wprowadzenia samej ustawy o ochronie roszczeń.

## STRESZCZENIE

Pojęcie niewypłacalności pracodawcy w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy

Niniejszy artykuł stanowi analizę wybranych sytuacji, z którymi Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń w razie niewypłacalności pracodawcy łączy pojęcie niewypłacalności pracodawcy. Autor podejmuje kwestię tytułowego pojęcia, odnosząc je przede wszystkim do funkcji ochronnej, wskazując na trudności interpretacyjne analizowanych przepisów ustawy związanych z pojęciem niewypłacalności. Dokonana analiza prowadzi do konstatacji, że niewypłacalność pracodawcy w świetle ustawy nie zawsze musi wiązać się z brakiem środków po stronie pracodawcy na dokonanie wypłat świadczeń pracownikom. Natomiast przywołane sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy prowadzą do wniosków, że przewidziany w ustawie walor ochronny jest niewystarczający. Tym samym autor postuluje przyjęcie nowych rozwiązań *de lege ferenda*.

**Słowa kluczowe:** niewypłacalność; pracodawca; pracownik; praca; wynagrodzenie za pracę

## SUMMARY

The concept of employer's insolvency  
in the act on the protection of employee claims  
in the event of employer's insolvency

This article analyses selected scenarios linked to the concept of employer's insolvency by the Act of 13 July 2006 on the protection of employee claims

in the event of employer's insolvency. The author takes on the subject title by referring primarily to the protective function and pointing to difficulties in interpreting the provisions of the said Act associated with the concept of insolvency. The analysis leads to a conclusion that according to the Act the employer's insolvency does not necessarily mean that the employer has no funds to pay the amounts due to employees. The reports of the Chief Labour Inspector on the operations of the National Labour Inspectorate lead one to a conclusion that the protection provided under the Act is not sufficient. The author advocates adopting new solutions under the Act, with a view to future law.

**Keywords:** nsolvency; employer; employee; labour; remuneration

## BIBLIOGRAFIA

- Florek L., *Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 4.
- Gersdorf M., *Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych jako instytucja ochrony roszczeń pracownika*, Warszawa 2002.
- Gersdorf M., *Pojęcie pracodawcy w ustawie o Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 4.
- Gersdorf M., w: *Zmiany pojęcia niewypłacalności pracodawcy w prawie wspólnotowym i w prawie polskim. Europeizacja polskiego prawa pracy*, red. W. Sanetra, Warszawa 2004.
- Gersdorf-Giaro M., *Restrukturyzacja gospodarki a ochrona trwałości stosunku pracy i roszczeń pracowniczych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 1.
- Herbert J., *Niewypłacalność pracodawcy egzekucja świadczeń wynikających ze stosunku pracy*, „Prawo Pracy i Ubezpieczeń” 1998, z. 89.
- Kijowski A., *Ochrona roszczeń pracownika w razie niewypłacalności pracodawcy*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 1.
- Kordasiewicz P., *Podmiotowy zakres ochrony pracowników przed niewypłacalnością pracodawcy (Uregulowanie polskie na tle standardów międzynarodowych)*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 3 (649).
- Latos-Miłkowska M., *Ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Latos-Miłkowska M., *Zakres podmiotowy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 8.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.

- Raczkowski M., *Niewypłacalność pracodawcy – przypadki transgraniczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 11.
- Sobol E., *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002.
- Suzdorf J., *Ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, „Służba Pracownicza” 1994, nr 2.
- Wypych-Żywiecka A., *O porzuceniu raz jeszcze*, w: *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016.
- Zimmerman P., *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2016.

