

Mirela Romanowska

OCHRONA ROSZCZEŃ PRACOWNICZYCH W WARUNKACH NIETYTUŁACALNOŚCI PRACODAWCY

Prowadzenie działalności gospodarczej jest nierozzerwalnie związane z ryzykiem¹. Turbulentność otoczenia² wraz z nasilającą się konkurencją doprowadza wiele podmiotów do sytuacji, gdy nie są one w stanie wywiązywać się w terminie ze swoich zobowiązań. Wśród zagrożonych niemożnością odzyskania swoich należności znajdują się pracownicy, dla których utrata wynagrodzeń za pracę oznacza brak środków do życia. Powstała więc konieczność ustawowego zabezpieczenia interesów pracowniczych zgodnie ze standardami Unii Europejskiej.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) powołano do życia ustawą z dnia 29 grudnia 1993 roku o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy³. Na mocy ustawy fundusz ma osobowość prawną i jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych⁴. Z dniem 1 października 2006 roku weszła w życie nowa Ustawa z 13 lipca 2006 roku o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, w której zachowano status funduszu.

Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wykonuje dwa podstawowe zadania: wypłaca świadczenia należne pracownikom od niewypłacalnego pra-

¹ Szerzej na temat ryzyka i zarządzania nim m.in. w P. Shimpi, *Enterprise Risk Management. From Compliance to Value*, „Financial Executive” 2005, August-September; T. Dudycz, *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2005; E.A. Helfert, *Techniki analizy finansowej*, PWE, Warszawa 2004.

² O strukturze otoczenia m.in. w G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2001, s. 29 i n., *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*, red. R. Krupski, Wyd. Akademii Ekonomicznej i we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 112 i n.

³ DzU z 2002, nr 9, poz. 85, z późn. zm.

⁴ DzU z 2005, nr 249, poz. 2104.

codawcy oraz dochodzi zwrotu wypłaconych przez fundusz świadczeń od podmiotów i osób do tego zobowiązanych. Realizując te zadania, fundusz odgrywa ważną rolę w systemie ochrony praw pracowniczych.

Od 1 stycznia 1994 roku, czyli od daty wejścia w życie ustawy, na której mocy powołany został FGŚP, aż do 2002 roku działał on w ścisłym powiązaniu ze strukturami administracji rządowej. W takich warunkach, doszło do zapaści finansowej funduszu. Dopiero po 2002 roku, kiedy w wyniku zmiany ustawy o ochronie roszczeń fundusz uzyskał większą samodzielność organizacyjną, mógł zacząć bardziej efektywnie działać w obszarach zdefiniowanych w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności przez pracodawcę. Dzięki wyłączeniu go ze struktur Krajowego Urzędu Pracy i Urzędów Marszałkowskich jest dziś w stanie sprawnie zarządzać posiadanymi środkami. Zmiany te pozwoliły na rozwiązanie problemów finansowych i doprowadziły do sytuacji, w której zgromadzone środki, struktura organizacyjna, doświadczenie, procedury i standardy działania gwarantują zabezpieczenie w przyszłości środków dla każdego pracownika, który może stać się beneficjentem funduszu.

Jak widać, historia zmian organizacyjnych funduszu wskazuje, że jedynie samodzielna organizacja ustrojowa może pozwolić na właściwe gospodarowanie środkami funduszu. Trzeba zatem dążyć do całkowitego organizacyjnego wyodrębnienia FGŚP i przekształcenia go w samodzielny organizacyjnie podmiot.

Należy zauważyć, że działalność funduszu nie powoduje wydatków z budżetu państwa, ponieważ są to środki w dużej mierze pochodzące ze składek płaconych przez pracodawców. Zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 180, fundusze zarządzane przez instytucje gwarantujące wypłatę świadczeń pracowniczych, inne niż środki pochodzące ze Skarbu Państwa, mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na który zostały zebrane.

Ustawa z dnia 13 lipca 2006 roku o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁵ weszła w życie 1 października 2006 roku. Reguluje ona zasady, zakres i tryb zaspokojenia roszczeń pracowniczych w przypadku niemożności ich sfinansowania przez niewypłacalnego pracodawcę. Ustawa zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁶. Celem jej uchwalenia było wdrożenie w polskim prawie dyrektywy Rady nr 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 roku o zbliżaniu

⁵ DzU 2006, nr 158, poz. 1121.

⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 roku, DzU z 1994, nr 1, poz. 1, z późn. zm., tekst jednolity DzU 2002, nr 9, poz.85, z późn. zm.

ustawodawstwa państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy zmienionej dyrektywą Rady i Parlamentu Europejskiego⁷.

W stosunku do poprzednio obowiązującej Ustawy z 29 grudnia 1993 roku, Ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych z 13 lipca 2006 roku znacznie poszerzyła przypadki niewypłacalności pracodawcy, które są konieczną przesłanką finansowania należności pracowniczych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Ustawa określa przypadki niewypłacalności pracodawcy prowadzącego działalność na podstawie przepisów prawa polskiego, którego niewypłacalność wiąże się z wydaniem orzeczenia sądowego na podstawie przepisów Prawa upadłościowego i naprawczego, czyli:

- a) ogłoszenia upadłości obejmującej likwidację majątku dłużnika;
- b) ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu;
- c) zmiany postanowienia o ogłoszeniu upadłości z możliwością zawarcia układu na postanowienie o ogłoszeniu upadłości obejmującej likwidację majątku dłużnika;
- d) oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości pracodawcy, jeżeli jego majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania;
- e) oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości w razie stwierdzenia, że majątek dłużnika jest obciążony hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym lub hipoteką morską w takim stopniu, że pozostały majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania.

Przypadkami niewypłacalności pracodawcy krajowego objęte zakresem działania ustawy są sytuacje, gdy nie zostały zaspokojone roszczenia pracownicze z powodu braku środków finansowych, w przypadku:

- a) umorzenia postępowania upadłościowego obejmującego likwidację majątku upadłego, jeżeli majątek pozostały po wyłączeniu z niego przedmiotów majątkowych dłużnika obciążonych rzeczowo nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania lub 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;
- b) wdrożenia postępowania likwidacyjnego przez organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego;

⁷ Dyrektywa Rady i Parlamentu Europejskiego nr 2002/74/WE z dnia 23 września 2002 roku.

- c) rozwiązania spółki prawa handlowego orzeczeniem sądu;
- d) wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę zagranicznego w ramach oddziału lub przedstawicielstwa w Polsce;
- e) wykreślenia pracodawcy, będącego osobą fizyczną, z Ewidencji Działalności Gospodarczej.

Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/74/WE, przez niewypłacalność pracodawcy, rozumie się także orzeczenia sądów zagranicznych, zgodnie z którymi, nie zostaje wszczęte postępowanie upadłościowe z uwagi na stwierdzenie definitywnego zamknięcia przedsiębiorstwa albo z powodu niewystarczalności aktywów na pokrycie kosztów tego postępowania. Ustawa rozszerzyła definicję pracodawcy podlegającego jej przepisom o przedsiębiorców zagranicznych prowadzących działalność gospodarczą w Polsce oraz na terytorium innych państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Pracownikiem, którego roszczenia są gwarantowane przez FGŚP, jest osoba fizyczna, zgodnie z przepisami polskiego prawa pozostająca z pracodawcą w stosunku pracy lub jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę nakładczą, albo wykonuje pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia, albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy kodeksu cywilnego dotyczące zlecenia, albo wykonuje pracę zarobkową na podstawie innej niż stosunek pracy na rzecz pracodawcy, będącego rolniczą spółdzielnią produkcyjną, spółdzielnią kółek rolniczych lub inną spółdzielnią zajmującą się produkcją rolną, jeżeli z tego tytułu podlega obowiązkowi ubezpieczenia emerytalnego i rentowego.

Katalog świadczeń pracowniczych podlegających zaspokojeniu ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych obejmuje wypłatę należności z tytułu wynagrodzenia za pracę,

- a) przysługującego na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa pracy:
 - wynagrodzenia za czas niezawinionego przez pracownika przestoju, za czas niewykonywania pracy (zwolnienia od pracy) i za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy;
 - wynagrodzenia za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby, wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego;
 - odprawy pieniężnej przysługującej na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników;

- ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy należny za rok kalendarzowy, w którym ustał stosunek pracy;
- odszkodowania za skrócony okres wypowiedzenia;
- dodatku wyrównawczego;

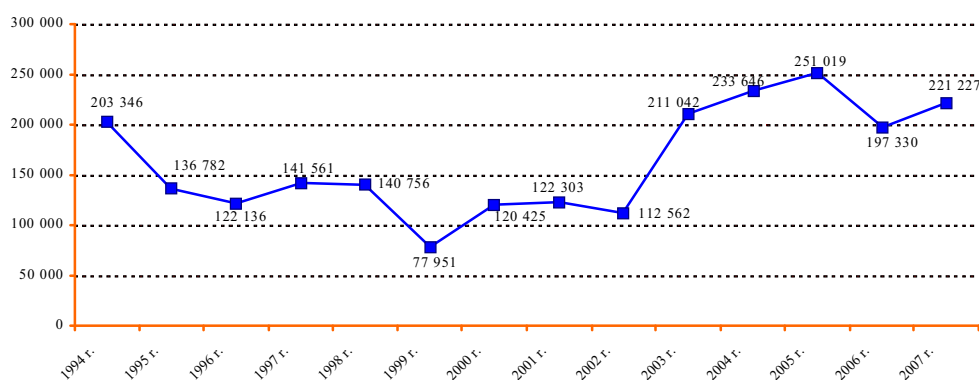
b) składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracodawców na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych.

Główne ustawowe zadanie funduszu, czyli wypłata świadczeń pracowniczych za pracodawców niewypłacalnych, w rozumieniu ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych oraz koszty jego działalności pochodzące z następujących źródeł:

- ze składek opłacanych przez pracodawców,
- z kwot uzyskanych w wyniku dochodzenia zwrotu wypłaconych przez Fundusz świadczeń,
- odsetek i darowizn.

Wysokość przychodów uzyskiwanych przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych z tytułu składek od pracodawców różnie kształtowała się w kolejnych latach i była zależna przede wszystkim od ustalonej wysokości poboru składki na dany rok. Ogółem w latach 1994–2007 fundusz uzyskał przychody z tytułu składek od pracodawców w łącznej kwocie 2 292 086 tys. zł. Wielkości te w poszczególnych latach przedstawiono w tabeli 1 (i zobrazowano na wykresie 1), podając wysokość obowiązującej składki w procentach i kwoty wpłacone przez pracodawców.

Wykres 1. Wpływy Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych z tytułu składki od pracodawców w latach 1994–2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań FGŚP.

Tabela 1. Przychody z tytułu składki od pracodawców w latach 1994–2007

Treść	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Razem
Wysokość składki w poszczególnych latach (%)	0,50	0,20	0,20	0,18	0,15	0,08 (bez I półrocza)	0,08	0,08	0,08	0,15	0,15	0,15	0,10	0,10	X
Składka od pracodawców (tys. zł)	203 346	136 782	122 136	141 561	140 756	77 951	120 425	122 303	112 562	211 042	233 646	251 019	197 330	221 227	2 292 086

X – brak wartości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań FGŚP.

Tabela 2. Kwoty windykowanych należności w latach 1994–2007

Treść	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007**	Razem
Zwroty z tytułu wypłaconych świadczeń (tys. zł)	330	2 767	14 656	31 930	48 488	149 911	159 692	248 735	245 354	245 959	312 327	187 113	166 738	142 873	1 956 873

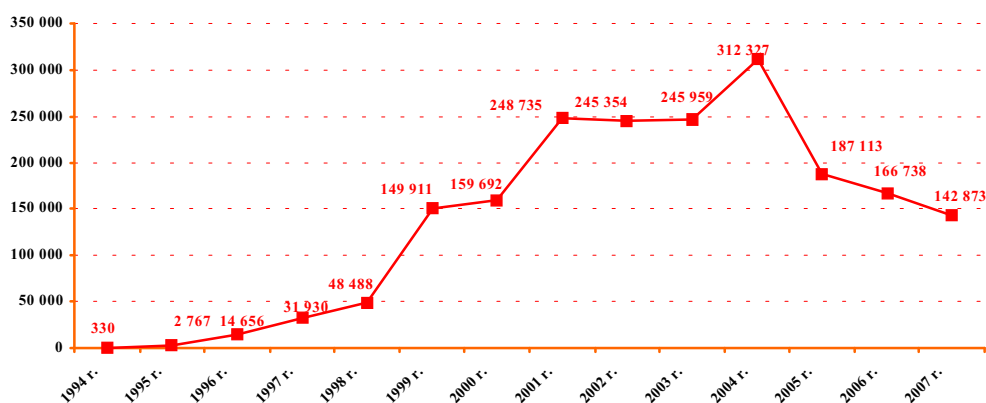
* W roku 2004 nastąpił zwrot z Ministerstwa Gospodarki w kwocie 55 174 tys. zł. Windykacja w 2004 roku, pomniejszona o ten zwrot, wyniosła 257 153 tys. zł.

** Na kwotę 142 873 tys. zł składa się kwota główna: 127 769 tys. zł i odsetki od przeterminowanych wierzytelności - 15 104 tys. zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań FGŚP.

Wszystkie wypłacone świadczenia pracownicze powiększają należności funduszu, a przekazanie środków finansowych funduszu na wypłatę świadczeń powoduje z mocy prawa jego roszczenia wobec pracodawcy, likwidatora lub innej osoby zarządzającej majątkiem pracodawcy lub roszczenia do masy upadłości o zwrot wypłaconych świadczeń. Konieczne jest zatem podejmowanie wszelkich czynności windykacyjnych przewidzianych prawem, co powoduje wysokie obciążenia związane z ich dochodzeniem i postępowaniem egzekucyjnym. Podwyższa to tym samym koszty obsługi funduszu. Drugim pod względem wielkości i podstawowym źródłem pozyskiwania środków na realizację głównego ustawowego zadania funduszu, czyli zaspokajanie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, jest dochodzenie zwrotu wypłaconych świadczeń, czyli windykacja należności. Pomimo że należności FGŚP z tytułu wypłaconych świadczeń należy zaliczyć do należności trudnych do ściągnięcia to w latach 1994–2007 fundusz odzyskał w wyniku działań windykacyjnych kwotę 1 956 873 tys. zł, czyli 59,5% wszystkich transferów na rzecz ludności mieszczących się w należnościach (tj. 3 291 055 tys. zł) i świadczy o dużej skuteczności podejmowanych działań. Dane za analizowany okres przedstawiono w tabeli 2 i na wykresie 2. Łączne wpływy z obu tych tytułów w latach 1994–2007 wyniosły 4 248 59 tys. zł.

Wykres 2. Wpływy Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych uzyskane w wyniku spłat i windykacji należności w latach 1994–2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań FGŚP.

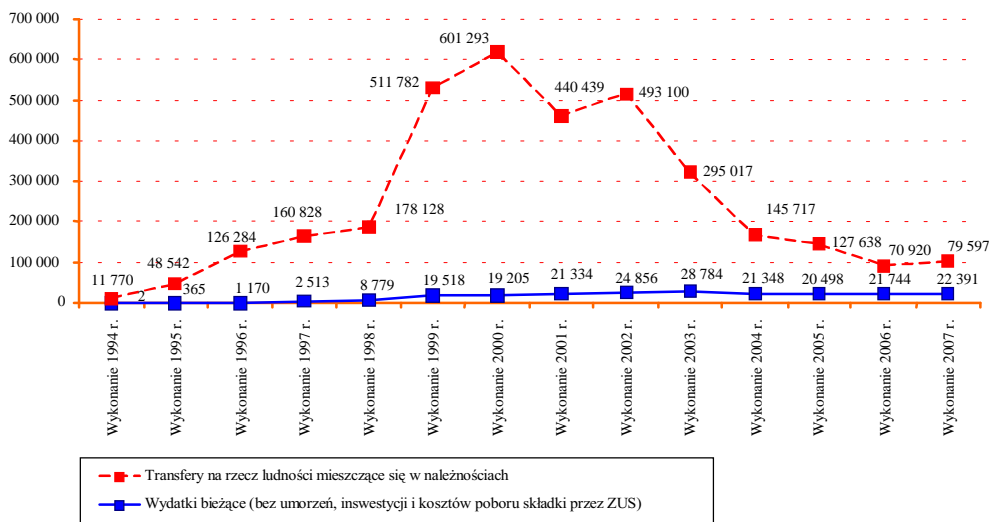
Podstawowym zadaniem FGŚP jest wypłata świadczeń pracowniczych za pracodawców niewypłacalnych w rozumieniu ustawy o ochronie roszczeń pracowni-

Tabela 3. Wysokość wypłat świadczeń w latach 1994–2007 (tys. zł)

Lp.	Lata	Lata																	Łączne wykonanie lata 1994–2007
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007				
	Transfery na rzecz ludności	11 770	48 542	126 284	160 828	178 128	511 782	601 293	440 439	493 100	295 017	145 717	127 638	70 920	79 597	3 291 055			
	Ogółem	5 637	7 377	16 473	27 289	61 182	179 178	94 852	66 814	-4	X	X	X	X	X	458 798			
1.	Jednorazowe świadczenia	X	X	X	X	X	69 771	47 752	35 665	X	X	X	X	X	X	153 188			
2.	Pożyczka z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne																		
3.	Jednorazowe odszkodowania (wypadki przy pracy i choroby zawodowe)	1	347	259	443	368	244	412	136	25	521	1 180	64	X	X	4 000			
4.	Gwarantowane wynagrodzenia za pracę	6 132	11 780	45 777	55 013	33 806	75 461	90 001	95 351	135 407	113 034	61 435	54 614	27 043	25 870	830 724			
5.	Ubezpieczenie społeczne należne od pracodawców	X	X	X	X	X	15 034	20 188	20 580	39 531	26 689	12 968	10 259	4 950	4 751	154 950			
6.	Ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy	0	2 974	6 848	4 638	5 178	9 499	10 846	12 918	18 946	2 280	171	40	86	1 437	75 861			
7.	Odszkodowanie za skrócony okres wypowiedzenia	0	3 708	7 073	5 167	9 639	18 781	22 601	19 927	23 347	3 309	67	67	663	11 254	125 603			
8.	Odprowa pieniężna z tytułu rozwiązania stosunku pracy	0	14 871	38 009	41 589	47 472	100 602	260 068	133 254	176 467	142 470	69 331	62 572	37 795	29 535	1 154 035			
9.	Odszkodowanie za okres wypowiedzenia	0	4 681	11 772	26 688	20 472	43 211	54 573	55 793	99 345	6 698	565	20	X	X	323 818			
10.	Inne tytuły	0	2 804	73	1	11	1	0	1	36	16	0	2	383	6 750	10 078			

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań FGŚP.

Wykres 3. Wyплаты świadczeń pracowniczych (mieszczących się w należnościach) i wydatki poniesione na obsługę w latach 1994–2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań FGŚP.

czych. Ogółem w latach 1994–2007 z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych zaspokojono roszczenia pracownicze na łączną kwotę 3 291 055 tys. zł (por. tabelę 3 i wykres 3). Tytuły wypłat przedstawiono w tabeli 3. Analizując zawarte w niej wielkości, należy zauważyć, że w badanym okresie 35,1% (1 154 035 tys. zł) wszystkich wypłacanych kwot stanowiły środki na odprawy pieniężne z tytułu rozwiązania stosunku pracy. Drugie pod względem wielkości były gwarantowane wynagrodzenia za pracę, które stanowiły 25,2% (830 724 tys. zł) dokonanych wypłat w latach 1994–2007.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że gdyby fundusz nie wypłacił zaległych świadczeń za pracodawców, to większość pracowników i byłych pracowników podmiotów nigdy nie odzyskaliby swoich należności. Dzięki funduszowi społeczne skutki transformacji ustrojowej zostały znacznie złagodzone.

PROTECTION OF EMPLOYEES' CLAIMS IN THE CASE OF EMPLOYER'S INSOLVENCY

Summary

More and more often, financial distress in enterprises leads to insolvency, which affects particularly employees. There is a whole system protecting employees' rights, the Guaranteed Employee Benefits Fund being a crucial one.

The paper discusses the legal and financial aspects of the Fund's operations, indicating the influences and directions for spending, according to the existing law. The amounts spent by the Fund reveal its social and economic significance.

Translated by Joanna Bajera