

Jakub Grygutis

Zadania samorządu województwa związane z zaspokajaniem roszczeń pracowniczych z tytułu niewypłacalności pracodawcy

Rocznik Samorządowy 6, 94-110

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Jakub Grygutis, Wydział Prawa i Administracji UJ



Zadania samorządu województwa związane z zaspokajaniem roszczeń pracowniczych z tytułu niewypłacalności pracodawcy

Tasks of Voivodeships Unit Conneted with Employee Protection in the Event of an Insolvent Employer

Abstrakt

Artykuł przedstawia rolę samorządu województwa w procesie zaspokajania roszczeń prawnopracowniczych w przypadku niewypłacalności pracodawcy. Zadania związane z tym problemem stanowią zadanie zlecone samorządu województwa. Opracowanie zawiera analizę kompetencji marszałka województwa wynikających z ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Słowa kluczowe: Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, niewypłacalność pracodawcy, minister pracy, samorząd województwa

Abstract

This article presents the role of a voivodship's self-government in procedure of fulfilling employees obligations in case of insolvency of an employer. Tasks connected with this issue constitute tasks delegated by the government to self-government of a voivodship. In other part this article analyze competences of a voivodship's Marshal and eventual basis of his liability in view of the Act on insolvency of employers.

Keywords: insolvent employer, Ministry of Labour, voivodeship

1. Wprowadzenie

Stworzenie systemu ochrony roszczeń pracowniczych przed niewypłacalnością pracodawcy stanowi obowiązek państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski wynikający z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności

pracodawcy¹. Akt prawa wspólnotowego wychodził naprzeciw potrzebom ochrony praw pracowniczych w gospodarce rynkowej, w której prowadzenie działalności gospodarczej prawie zawsze jest obarczone ryzykiem niepowodzenia, mogącego prowadzić do niewypłacalności przedsiębiorcy. Taka sytuacja może wywoływać ryzyko pokrzywdzenia wierzycieli, wśród których są pracownicy, a dla nich wynagrodzenia za pracę stanowią często jedyne źródła utrzymania. Stąd prawodawca europejski słusznie uznał, że świadczenia pracownicze, które w większości spełniają min. cel alimentacyjny powinny być gwarantowane przez państwa członkowskie do prawnie określonej wysokości. Istota tej gwarancji polega na obowiązku wypłacenia świadczenia pracowniczego ze środków publicznych, które nie może zostać zaspokojone przez niewypłacalnego pracodawcę. Dlatego też państwa członkowskie powinny stworzyć system redystrybucji środków finansowych na wypadek niewypłacalności przedsiębiorcy.

Dyrektywa jest aktem harmonizacji prawa wspólnotowego, a więc nie ujednolicała go, tylko ustanawiała standard, który każde państwo członkowskie powinno spełnić, przyjmując odpowiednie instrumenty prawne oraz tworząc praktykę zapewniającą skuteczne urzeczywistnienie postanowień dyrektywy, z uwzględnieniem specyfiki systemu prawnego danego państwa członkowskiego². Dyrektywa nie określa, które konkretnie podmioty, czy znajdujące się w sferze administracji rządowej czy też samorządowej, powinny realizować zadania związane z wypłatą świadczeń pracowniczych na wypadek niewypłacalności pracodawcy. Państwa członkowskie mają swobodę wyboru zarówno w zakresie podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie zadania, jak również co do formy prawnej działania administracji służącej jego wykonaniu.

Przepisy o ochronie świadczeń pracowniczych na wypadek niewypłacalności pracodawcy zostały ustanowione jeszcze przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy³. Ustawa ta następnie została zastąpiona ustawą z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁴ – implementowała ona omawianą dyrektywę.

¹ Dz.Urz. UE L 283/36. Dyrektywa ta była wielokrotnie zmieniana. Pierwsza wersja Dyrektywy (80/987/EWG) została uchwalona 20 października 1980 roku.

² A. Zawidzka-Łojek, *Zasady prawa materialnego Unii Europejskiej*, [w:] A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak *Prawo materialne Unii Europejskiej, swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, podstawy prawa konkurencji*, Warszawa 2013, s. 6.

³ Dz.U. 1994 r. Nr 1, poz. 1, z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1256.

2. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Celem wykonania obowiązków wynikających z aktów prawa pochodnego UE, w państwie polskim został powołany Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Stanowi on państwowy fundusz celowy w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Na podstawie art. 29 wspomnianej ustawy, fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie i nie posiada on osobowości prawnej.

Celem Funduszu jest zaspakajanie roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia przez pracodawcę z powodu jego niewypłacalności⁶. Podstawowymi źródłami finansowania wypłat świadczeń ze środków Funduszu są składki wpłacane przez pracodawców. Wysokość składki na FGŚP określa ustawa budżetowa (aktualnie 0,10% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, które są pobierane przez zakład ubezpieczeń społecznych). Środki te podlegają redystrybucji w wyniku dokonywania wypłat na rzecz podmiotów uprawnionych. Z uwagi na gromadzenie środków na rachunku bankowym stanowią one środki publiczne w rozumieniu art. 5 ustawy o finansach publicznych. Natomiast świadczenia wypłacane z Funduszu mają charakter publicznoprawny *sui generis*, ich wypłata jest uzależniona od konkretnych zdarzeń wskazanych w ustawie, jak na przykład: ogłoszenie upadłości przez pracodawcę albo faktyczna jego niewypłacalność. Nie są to świadczenia uzależnione od uprzedniego opłacenia składek na Fundusz przez danego pracodawcę. Stąd Fundusz przypomina Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

3. Zadania samorządu województwa w zakresie zaspokajania roszczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Implementując dyrektywę polski ustawodawca przyznał kompetencje w zakresie zaspokajania roszczeń z tytułu niewypłacalności pracodawcy ministrowi do spraw pracy, który jest dysponentem Funduszu z możliwością udzielenia pełnomocnictw, w zakresie wykonywania zadań Funduszu, marszałkom województwa. W niniejszym opracowaniu regulacja ta zostanie oceniona z perspektywy systemowej, uwzględniającej miejsce

⁵ Dz.U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.

⁶ Inne zadanie Funduszu zostało przewidziane w przepisach ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. Jest nim udzielanie doraźnej nieoprocentowanej pożyczki pracodawcom którzy na skutek powodzi przejściowo zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej lub istotnie ograniczyli jej prowadzenie, Dz.U. z 2016 r. poz. 825.

poszczególnych organów w systemie administracji publicznej oraz prawnych form ich działania.

Podział zadań wewnątrz administracji publicznej opiera się o zasadę subsydiarności i decentralizacji władzy publicznej. Celem wyjaśnienia istoty tej zasady konieczne jest przywołanie art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Zgodnie z tym przepisem „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”⁷. Pomocniczość zakłada więc decentralizację i przeniesienie zadań na szczebel lokalny, których wykonywanie przez wspólnoty samorządowe będzie efektywniejsze niż gdyby zajmowała się tym administracja centralna⁸.

Zadania publiczne to zadania z zakresu wykonywania administracji, a dotyczące realizacji zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych lub regionalnych (w przeciwieństwie do zadań gospodarczych o charakterze dochodowym⁹). Zadania samorządu terytorialnego można podzielić na własne i zlecone – podział ten dotyczy zadań samorządu powiatu i samorządu województwa. Zadania własne polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Mieszkańcy danej gminy, powiatu i województwa mają wspólne, zbiorowe potrzeby, związane z zapewnieniem odpowiednich warunków do życia, takich jak mieszkanie, zaopatrzenie w media, dojazd do pracy, edukacja, rekreacja, kultura itp. Zadania zlecone natomiast nie polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej – są to zadania ogólnopństwowe wykonywane w terenie. Organy jednostek samorządu terytorialnego wykonują zadania własne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, z wykorzystaniem własnych środków finansowych. Wykonywanie zadań zleconych nie następuje w imieniu województwa samorządowego, a w konsekwencji nie jest związane z działaniem we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wyrazem tego jest wyłączenie odpowiedzialności cywilnoprawnej na podstawie przepisów o odpowiedzialności za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej. Orzecznictwo sądowe zajęło stanowisko, iż „za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy organów gminy przy wykonaniu zadań z zakresu administracji rządowej ustawowo zleconych

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa, 2016, s. 269.

⁸ Postanowienie TK z 30 listopada 1999 r., TS 104/99, Legalis.

⁹ M. Giełda, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 56.

gminom odpowiada Skarb Państwa na podstawie art. 417 § 1 KC¹⁰. Należy zaznaczyć, że zlecenie zadania samorządowi musi wiązać się z równoczesnym przekazaniem środków finansowych na jego wykonanie. Najczęściej przyjmuje to postać dotacji celowych z budżetu państwa.

Zasadą jest domniemanie charakteru prawnego zadań samorządu terytorialnego jako własnych, natomiast wyjątek to zlecenie zadań należących do sfery administracji rządowej. Zgodnie, z art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa¹¹ zadania takie mogą być przekazane na podstawie przepisu ustawy. Zadania takie na mocy art. 14 ust. 2 wykonywane są przez zarząd województwa. Jest to domniemanie kompetencji na rzecz zarządu województwa. Możliwe jest jednak na mocy przepisu ustawy odstąpienie od tej zasady i przekazanie takich zadań innemu podmiotowi stanowiącemu organ samorządu województwa na przykład marszałkowi województwa.

Zakres zadań samorządu województwa został uregulowany w art. 14 ust. 1. ustawy o samorządzie województwa. Przepis ten ustanowił otwarty katalog zadań przynależnych administracji samorządu województwa, o czym przesądza zwrot „w szczególności”. Zgodnie z tym przepisem, samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wśród zadań została także wymieniona ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. *Ratio legis* powierzenia zadań na rzecz danego szczebla samorządu terytorialnego jest uzasadniana ich zasięgiem terytorialnym spraw, który co do zasady wykracza poza wspólnotę lokalną, jak również efektywnością, którą można osiągnąć wykonaniu na danym szczeblu samorządu terytorialnego.

Zadania związane z ochroną roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy mają regionalny charakter, z uwagi na możliwość zamieszkiwania pracowników danego zakładu pracy, w różnych powiatach i gminach, przez co mimo położenia zakładu pracy w jednym miejscu geograficznym, zasięg jego oddziaływania w sferze zatrudnienia dotykać może mieszkańców wielu wspólnot lokalnych, dlatego przekazanie takiego zadania na poziom regionalnym, celem zwiększenia efektywności jego wykonania jest właściwe z perspektywy prakseologicznej.

Przepis art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa przewidział ogólną normę zadaniową określającą, które sfery działalności władzy publicznej zostały przeka-

¹⁰ Uchwała SN z 29 listopada 1995 r., III CZP 163/95, Legalis.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 486, z późn. zm.

zane do wykonania jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest samorząd wojewódzki. Celem określenia szczególnych kompetencji, czyli do wykonania danego zadania, konieczne jest ustanowienie normy kompetencyjnej wynikającej z przepisu ustawy. Na koniec, należy zaznaczyć, że zadania, które zostały wymienione w katalogu przepisu art. 14 ust. 1 są zadaniami, które należą zarówno do zadań własnych, jak i do zleconych.

3. Kompetencja w zakresie wykonywania zadania polegającego na zaspokajaniu roszczeń z tytułu niewypłacalności pracodawcy.

Zadania związane z ochroną roszczeń pracowniczych, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, realizują minister właściwy do spraw pracy oraz marszałkowie województwa przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy. Na mocy powyższego przepisu kompetencje te ulokowano w sferze administracji rządowej, jak również zostały przekazane w zakresie określonym przez ustawę marszałkom województwa, którzy wykonują swoje kompetencje przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy. Rozwiązania te są wobec siebie komplementarne, co służy właściwemu ustaleniu kręgu uprawnionych osób z uwagi na silne oddziaływanie danego pracodawcy i jego zakładu pracy na stosunki społeczne w danej wspólnotie regionalnej.

Z tego przepisu można stwierdzić, że zachodzi kooperacja wewnątrz-administracyjna oparta o przepisy ustawy. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jako podmiot odpowiedzialny za Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wykonuje zadania za pośrednictwem marszałków województw oraz wojewódzkich urzędów pracy.

Wybór wojewódzkich urzędów pracy jako podmiotu, który współdziała z marszałkiem województwa w zakresie wykonywania zadań jest ściśle związany z pozycją prawną, jaką posiadają te urzędy. Z jednej strony wykonują zadania resortu centralnego (Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), a z drugiej usytuowane są w strukturach samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa zadaniem samorządu województwa jest prowadzenie wojewódzkich urzędów pracy. Wojewódzkie urzędy pracy, zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹², wykonują zadania związane z rynkiem pracy i są jednostkami organizacyjnymi samorządu województwa. Zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia, marszałek województwa może, w formie pisemnej, upoważnić dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w jego

¹² Dz.U. z 2016 r. poz. 645, z późn. zm.

imieniu spraw, w tym wydawania decyzji i postanowień w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym. Jest to powiązanie kompetencyjne. W kontekście tej kompetencji obecnie we wszystkich wojewódzkich urzędach pracy działają wyodrębnione komórki organizacyjne w postaci Wydziałów Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, których pracownicy są upoważnieni do reprezentowania marszałka województwa w zakresie jego kompetencji związanych z Funduszem.

W przypadku wojewódzkich urzędów pracy występujące powiązanie osobowe i kompetencyjne z marszałkiem województwa. Z uwagi na dysponowanie przez marszałka województwa takim aparatem administracyjnym, którego urzędnicy – jak można założyć – znają specyfikę regionalnego rynku pracy, zadania samorządu wojewódzkiego mogą być sprawnie wykonywane. Powierzenie kompetencji w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu niewypłacalności pracodawcy jest zasadne ponieważ to właśnie marszałek województwa jest zwierzchnikiem jednostki organizacyjnej, która jest w stanie pełnić bieżącą obsługę spraw związanych z dochodzeniem tych roszczeń. Taką strukturą nie dysponuje wojewoda, który jest organem administracji rządowej, a wojewódzkie urzędy pracy zostały umieszczone w ramach administracji samorządowej, stąd mimo że dysponentem Funduszu jest podmiot znajdujący się w ramach struktury administracji rządowej, zadania te zostały zlecone do wykonania przez administrację samorządu województwa.

4. Zadania marszałka województwa w zakresie roszczeń pracowniczych

Sprawy w zakresie roszczeń pracowniczych z tytułu niewypłacalności pracodawcy zostały określone w ustawie, ale tryb wykonania niektórych zadań został doprecyzowany w innych ustawach, jak na przykład, prawo upadłościowe i restrukturyzacyjne.

Zadania marszałka województwa można podzielić na zadania w sferze wewnętrznej działalności administracji do takich zadań należy w szczególności: sporządzanie corocznych wkładów do planów finansowych. Plany te mają być informacją, a także prognozą o przyszłych potrzebach zaspokojenia roszczeń pracodawców przeznaczoną dla ministra właściwego do spraw pracy. Charakter prawny takiej czynności stanowi czynność materialno-techniczną i nie jest powiązane z zewnętrzną sferą działania administracji.

Inną sferą działalności marszałka województwa jest prowadzenie działalności w sferze zewnętrznej administracji publicznej. Do tej kompetencji w tej sferze należy: wypłacanie środków z Funduszu na rzecz uprawnionych podmiotów oraz dochodzenie roszczeń regresowych od pracodawców.

Zgodnie z art. 12a ustawy, do zadań marszałka województwa należy obowiązek wypłaty świadczeń, który aktualizuje się w dwóch przypadkach. Po pierwsze, kiedy zaspokojeniu ze środków Funduszu mają podlegać świadczenia z okresów poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy. Wówczas pracodawca, likwidator, syndyk lub inna osoba sprawująca zarząd nad majątkiem niewypłacalnego pracodawcy składa wykaz zbiorczy roszczeń pracowniczych. Wykaz taki sporządza się w ciągu jednego miesiąca od dnia wystąpienia niewypłacalności pracodawcy. Ponadto podmioty, o których mowa wyżej, są zobowiązane do złożenia wykazu uzupełniającego, jeżeli zaspokojeniu ze środków Funduszu podlegają świadczenia z okresów następujących po dniu wystąpienia niewypłacalności pracodawcy. Wykaz taki sporządza się niezwłocznie, po ustaniu stosunku pracy osób uprawnionych. Po drugie, zgodnie z art. 12a, w razie niezaspokojenia roszczeń pracowniczych z powodu braku środków finansowych, jak również faktycznego zaprzestania działalności przez pracodawcę, trwającego dłużej niż 2 miesiące. W takim przypadku podmiot reprezentujący Fundusz wypłaca, na wniosek pracownika, zaliczkę na poczet niezaspokojonych przez pracodawcę roszczeń pracowniczych, w kwocie niezaspokojonych roszczeń, nie wyższej jednak niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę.

5. Kompetencje i rola podmiotu administracji publicznej w zakresie realizacji zadań Funduszu

Obowiązek wypłaty świadczeń jest realizowany przez dysponenta funduszu, za pośrednictwem marszałka województwa na podstawie udzielonego pełnomocnictwa. Należy podkreślić, że jest to kompetencja organu administracji publicznej, czyli zdolność organu administracyjnego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniej powinności, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo¹³. Jak podkreślił Jan Zimmermann kompetencja, to zarówno prawo, jak i obowiązek do określonego działania¹⁴. Stąd wypłata świadczeń z FGŚP jest zarówno prawem, jak i obowiązkiem dysponenta funduszu oraz działających w jego imieniu marszałków województw.

Rolą podmiotu zdolnego do wypłacania środków na zaspokojenie roszczeń prawnopracowniczych jest właściwa kontrola żądań pracowników. W tym celu marszałek województwa ma prawo do uzyskania niezbędnych informacji, w szczególności w zakresie: składania deklaracji i opłacenia należnych podatków w urzędzie skarbowym, wyre-

¹³ T. Woś, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 31.

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 110.

jestrowania pracowników lub płatnika z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ustaleń dokonanych przez Państwową Inspekcję Pracy w ramach przeprowadzonych u pracodawcy kontroli i inspekcji, komornika w trakcie prowadzonych przeciwko pracodawcy postępowań egzekucyjnych. Dodatkowo, marszałek województwa ma prawo żądania od pracodawcy dokumentów potwierdzających faktyczne zaprzestanie działalności, w tym także wglądu do dokumentacji w miejscu działalności pracodawcy. Zgodnie z tymi przepisami marszałek województwa ma prawo, a to oznacza, że nie każde żądanie wypłaty musi być kontrolowane. Uprawnienia kontrolne są więc konieczne w zakresie prawidłowości dysponowania środkami publicznymi.

6. Charakter prawny wypłaty oraz odmowy wypłaty ze świadczeń finansowanych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Jedną z kluczowych kwestii w niniejszych rozważaniach jest określenie charakteru prawnego wypłaty środków FGŚP, od jego określenia zależy ustalenie wskazanie formy działania administracji publicznej. Wypłata oraz odmowa wypłaty może zostać uznana: albo za czynności cywilnoprawne albo akt administracyjny *sui generis*. Konieczne jest więc rozważenie argumentów przemawiających za jednym, jak i za drugim stanowiskiem.

Za twierdzeniem, że jest to czynność cywilnoprawna skłaniają następujące argumenty. Po pierwsze, brak przewidzianej formy decyzji administracyjnej albo postanowienia, która byłaby wprost wymagana przepisem prawa.

Po drugie, żądanie wypłaty na gruncie przepisów prawa cywilnego może stanowić roszczenie w rozumieniu przepisów prawa prywatnego, którego dłużnikiem może być zarówno podmiot znajdujący się w sferze publicznej, jak i prywatnej. Istnienie zobowiązania może być upatrywane w relacji, gdzie dłużnik-pracownik może żądać zapłaty od wierzyciela – dysponenta Funduszu. Na dodatek, nawiązując do wyżej wspomnianych kompetencji dysponenta Funduszu i marszałka województwa w zakresie dochodzenia roszczeń opartych o art. 23 ust. 1 ustawy, dochodzi do wstąpienia w prawa zaspokojonego wierzyciela, w następstwie wypłaty świadczenia pracownikowi. Następuje więc wejście w prawa zaspokojonego, jakim jest pracownik, a to oznacza, że fundusz staje wierzycielem względem pracodawcy. Bycie uprawnionym z tytułu wierzytelności jest zaś pojęciem prawa cywilnego, roszczenia te są ponadto pokłosiem uprzedniej wypłaty świadczeń. Poza tym dla ochrony prawnej takiego żądania przewidziana jest taka sama ochrona jak dla roszczeń z zakresu prawa pracy względem pracodawcy (art. 23 ust. 2). Dał temu wyraz Sąd Apelacyjny w Gdańsku stwierdzając, że zakres ochrony

prawnej roszczeń FGŚP o zwrot wypłaconych świadczeń z ochroną prawną przewidzianą przez ustawodawcę dla należności za pracę dowodzi tego, że ochrona roszczeń Funduszu nie może być dalej idąca¹⁵.

Po trzecie, istnienie możliwości wytoczenia powództwa przeciwko dysponentowi Funduszu do sądu powszechnego również zbliża żądanie wypłaty charakterem do czynności cywilnoprawnej (art. 20 ust. 2). Sąd powszechny jest sądem właściwym rzeczowo do rozpatrywania spraw cywilnych, zaś wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny są właściwe do rozpatrywania spraw sądowno-administracyjnych, które służą min. kontroli aktów administracyjnych.

Po czwarte, w postępowaniu egzekucyjnym, art. 23 ust. 2 ustawy zapewnia Funduszowi uprzywilejowaną pozycję w zakresie zaspokojenia wierzycieli.

Wszystkie powyższe przesłanki przemawiają za cywilnoprawnym charakterem tej formy działania administracji. Istnieje jednak możliwość obalenia tych argumentów, gdyż występują silne kontrargumenty przemawiające za tym, że są to akty administracyjne *sui generis*.

Po pierwsze, podmiotem zobowiązanym do zapłaty jest podmiot znajdujący się w sferze administracji publicznej.

Po drugie, świadczenie jest wypłacane ze środków publicznych, znajdujących się na rachunku bankowym jakim jest wyodrębniony fundusz celowy. Jest to więc przykład typowej redystrybucji dóbr.

Po trzecie, konstrukcja prawna przypomina w swej istocie akt administracyjny. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 ustawy, w przypadku odmowy wypłaty świadczenia w całości lub w części zgłoszonego przez pracownika, marszałek powiadamia na piśmie osobę zainteresowaną podając powody odmowy. Przepis ten jednoznacznie przesądził o braku zdolności marszałka do wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie. Jego obowiązkiem jest tylko zawiadomienie wnioskodawcy i dlatego mówi się, że jest to akt administracyjny *sui generis*. Braki zawiadomienia, np. w zakresie uzasadnienia nie są w świetle ustawy obarczone sankcją prawną. Przepis ten przypomina treść art. 107 §4 Kodeksu postępowania administracyjnego, który pozwala na odstąpienie od uzasadnienia decyzji administracyjnej, gdy uwzględni ona żądanie strony w całości, a tak jest w przypadku wypłaty świadczenia z Funduszu. Ustawodawca nie postawił wymogu zawiadomienia w przypadku wypłaty, zaś w przypadku braku wypłaty, takie zawiadomie-

¹⁵ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2013 r., III APz 52/13, LEX 1403658.

nie jest już konieczne. Stąd ustawodawca przyjął uproszczony model podejmowania rozstrzygnięcia przez organ w zakresie prawa podmiotowego.

Konieczne jest też zwrócenie uwagi, na normę odsyłającą do przepisów o postępowaniu administracyjnym, w art. 18 ustawy. Ustawodawca przesądził, że w postępowaniu o wypłatę świadczeń pracowniczych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego – co najważniejsze – z wyjątkiem przepisów dotyczących wydawania decyzji i postanowień. Przepisy te mają zastosowanie w szczególności do terminów wypłaty świadczeń, a także zasad postępowania administracyjnego, zwłaszcza zasady zaufania obywateli do organów państwowych oraz informowania stron, co ma znaczenie przy formułowaniu zawiadomienia o powodach odmowy. Większość przepisów KPA nie będzie zatem miało zastosowania. Należy wykluczyć, ze względu na stosowanie odpowiednio przepisów Kodeksu, przepisy o: wznowieniu postępowania czy stwierdzeniu nieważności decyzji oraz innych trybów nadzwyczajnego wzruszenia decyzji administracyjnej.

Po czwarte, samo prawo do zapłaty z perspektywy pracownika może zostać potraktowane nie jako roszczenie, ale publiczne prawo podmiotowe¹⁶. Zarówno marszałek województwa znajduje się w sferze władzy publicznej, jak i rozstrzyga o prawie indywidualnym. W ten dodatkowy sposób realizowany jest cel publiczny, jakim jest zapewnienie wolności od niedostatku pracownikom, którzy w wyniku niewypłacalności pracodawcy utracili środki do życia, a tym samym jest realizowany cel socjalny. Organ administracyjny jest bowiem zobowiązany do zapłaty, gdy istnieje roszczenie prawno-pracownicze. Podobnie został uregulowany problem świadczeń z funduszu alimentacyjnego. W przepisach ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁷, ustalenie prawa do świadczeń, stanowiącą podstawę do wypłaty świadczenia rodzinnego następuje w drodze decyzji organu administracji. Dla wypłaty świadczeń z FGŚP – jak wspomniano – nie przewidziano formy decyzji administracyjnej. Jednakże z uwagi na podobieństwo systemowe, gdzie cel świadczeń zarówno wypłacanych z FGŚP, jak i Funduszu alimentacyjnego jest podobny należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że jest to akt administracyjny *sui generis*.

Po piąte, w przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie regulują tylko i wyłącznie postępowania sądowego w sprawach cywilnych, ale także w sprawach z innych gałęzi prawa. Konstrukcja wypłaty świadczeń z FGŚP przypomina model zas-

¹⁶ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 349.

¹⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 489.

karzenia decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do sądu powszechnego na podstawie przepisów KPC. Nie oznacza to, że sądy cywilne nie kontrolują działalności administracji publicznej. Czynią to, ale w ograniczonym zakresie.

W przypadku analizy charakteru roszczenia procesowego o zapłatę od FGŚP należy uznać, że stanowi ono roszczenie cywilnoprawne sensu largo ma gruncie prawa procesowego; również dochodzenie tych roszczeń mieści się na płaszczyźnie prawnoprocesowej w sferze pojęcia „sprawa cywilna”, o którym mowa w art. 1 kpc¹⁸. Są to sprawy cywilne sensu largo, bowiem stosunek pomiędzy Funduszem a osobą uprawnioną nie jest typowym, stosunkiem cywilnoprawnym.

Przekazanie zdolności do orzekania w tego rodzaju sprawach sądom powszechnym było podyktowane sposobem orzekania przez te sądy. Sądy te są właściwe do orzekania w sprawach o zapłatę, sądy administracyjne badają zaś natomiast legalność aktów administracyjnoprawnych i orzekają w innych sprawach wskazanych w ustawie. Nie mogą natomiast w orzeczeniach zasądzać spełnienia roszczenia cywilnego, jak robią to sądy powszechne. Sądy administracyjne nie orzekają ponadto, co do zasady reformatywnie, tylko kasatoryjnie.

Zaletą takiego systemu jest znaczne uproszczenie i przyspieszenie dochodzenia roszczeń zwłaszcza, że istnieje możliwość wytoczenia powództwa przeciwko dysponentowi Funduszu do sądu powszechnego, który w przeciwieństwie do sądu administracyjnego orzeka reformatywnie.

Powyższa analiza biorąca pod uwagę: podmiot wypłacający, pochodzenie środków na wypłatę, charakter prawny uprawnienia ocenianego od strony osoby uprawnionej, podobieństwa systemowe oraz podstawy zaskarżenia takiego aktu przemawia za tym, że jednak jest to akt administracyjny *sui generis*.

7. Dochodzenie roszczeń na podstawie art. 23 Ustawy

Pozostałe kompetencje marszałka województwa wiążą się z prawem dochodzenia roszczeń od niewypłacalnego pracodawcy. Ustawodawca stworzył konstrukcję prawną polegającą na utworzeniu instytucji dysponenta funduszu tj. ministra właściwego do spraw pracy. Dysponent funduszu posiada zdolność sądową, zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy, przez co może pozywać i być pozywanym, więc posiada legitymację procesową do wytoczenia powództwa przeciwko pracodawcy o zapłatę wypłaconych świadczeń pracowniczych¹⁹. Dodatkowo prowadzi on sprawy i występuje

¹⁸ W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014, s. 33-34.

w obrocie prawnym pod nazwą Funduszu. Fundusz ten może być przy tym reprezentowany albo przez właściwego ministra osobiście, albo przez działający w jego imieniu inny organ będący pełnomocnikiem dysponenta funduszu w zakresie udzielonego mu pełnomocnictwa na podstawie art. 24 ust. 4 ustawy²⁰. Podmiotem któremu może zostać udzielone pełnomocnictwo jest właśnie marszałek województwa.

Wytoczenie powództwa stanowi kompetencję dysponenta, co oznacza, że marszałek wykonujący tę kompetencję jest zobowiązany do wytoczenia takiego powództwa; w innym przypadku poniesie odpowiedzialność na podstawie przepisów o dyscyplinie finansów publicznych.

Treścią obowiązku, w ramach kompetencji marszałka województwa jest dochodzenie roszczeń regresowych od pracodawcy, który stał się niewypłacalny, a świadczenia zostały wypłacone na podstawie przepisów ustawy, ze środków Funduszu. W takim przypadku, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, przekazanie środków Funduszu na wypłatę świadczeń, a także wypłata świadczeń ze środków Funduszu, powoduje z mocy prawa przejście na Fundusz roszczeń pracownika wobec pracodawcy. Co do oceny charakteru prawnego tego roszczenia istnieją trzy koncepcje.

Istniejąca zasada automatyzmu, prowadzi do wniosku, że jest to instytucja wstąpienia w prawa niezaspokojonego wierzyciela na mocy przepisu ustawy (*cessio legis*), o której mowa w art. 518 § 1 KC, zgodnie z którego treścią osoba trzecia, spłacająca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty: 1) jeżeli płaci cudzy dług, za który jest odpowiedzialna osobiście albo pewnymi przedmiotami majątkowymi; 2) jeżeli przysługuje jej prawo, przed którym spłacona wierzytelność ma pierwszeństwo zaspokojenia; 3) jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie; 4) jeżeli to przewidują przepisy szczególne. W tym przypadku jest to właśnie pkt. 4) bowiem art. 23 ust. 1 jest przepisem szczególnym, który uzasadnia przyjęcie takiego stanowiska. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 czerwca 2009 roku²¹. Sąd uznał, że przepisy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy wprowadzają konstrukcję długu formalnie własnego, ale materialnie cudzego, bowiem Fundusz dokonuje wypłaty świadczeń pracownikom w razie niewypłacalności pracodawcy, z mocy

¹⁹ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 czerwca 2009 r., V ACa 188/09, Legalis.

²⁰ Por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., sygn. CSK 772/14.

²¹ Zob. cytowany uprzednio wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. V ACa 188/09.

ustawy wstępując w prawa wierzycieli, jakimi wobec niewypłacalnego pracodawcy są jego pracownicy. Przyjęcie takiego poglądu oznacza stosowanie art. 513 § 1 KC. Dłużnikowi przysługują przeciwko nabywcy wierzytelności wszelkie zarzuty, które miał przeciwko zbywcy w chwili powzięcia wiadomości o cesji. Sąd zwrócił też uwagę, że terminy przedawnienia tej wierzytelności są określone Kodeksem pracy.

Należy zaznaczyć, że przejęcie wierzytelności następuje do wysokości wypłaconych świadczeń, pozostała część niezaspokojonych świadczeń nadal stanowi wierzytelność przysługującą pracownikom. Taki pogląd został zaprezentowany przez Joannę Misztal-Konecką i Janusza Koneckiego²². W orzecnictwie utrwaliło się, że istniejące uprzednio wierzytelności przechodzą na Fundusz z mocy prawa. „Nie dochodzi więc do zmiany istniejącej wcześniej wierzytelności, lecz zastąpienia dotychczasowego wierzyciela”²³.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 lutego 2002 r. stwierdził natomiast, że Funduszowi przysługuje ustawowe roszczenie regresowe. Koncepcja ta spotkała się z krytyką doktryny. Grzegorz Jędrejek, formułując postulaty *de lege ferenda*, stwierdził, że „Funduszowi przysługuje roszczenie o zwrot wypłaconych świadczeń wobec pracodawcy albo masy upadłości”. Wskazał również, że między stronami, którym przysługuje roszczenie regresowe, powinien istnieć stosunek prawny, a w tym wypadku stosunek między funduszem a niewypłacalnym pracodawcą nie istniał nigdy²⁴.

Odmienne stanowisko, zostało zaprezentowane przez Małgorzatę Gersdorf, zdaniem której przepis art. 23 ust. 1 ustawy powoduje nabycie wierzytelności w drodze cesji wierzytelności, o której mowa w przepisach art. 509 do 517 KC. Stanowisko to należy ocenić negatywnie, bowiem instytucja cesji ma charakter konsensualny, a nie imperatywny. W przypadku art. 23 ust. 1 ustawy, pracodawca rozstrzygnął o przejściu wierzytelności z mocy prawa, a nie na mocy umowy stron, a co za tym idzie przesądził o wyłączeniu swobody wyboru odnośnie do przejęcia długu²⁵.

Konieczne jest podkreślenie, że kompetencja w zakresie dochodzenia roszczeń, określonych w art. 23 ust. 1 Ustawy, ma zastosowanie zarówno samego pracodawcy, ale także od członków zarządu spółki sp. z o.o. . Wyrazem tego stanowiska jest teza orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2009 roku: „Przyjęta w art. 299 ksh

²² J. Misztal-Konecka, J. Konecki, *Kilka uwag o Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w postępowaniu upadłościowym*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 7, s. 330 n.

²³ Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2006 r., III CZP 66/2006.

²⁴ G. Jędrejek, *Uwzględnienie roszczeń Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w podziale sumy uzyskanej z egzekucji*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2009, t. 19, nr 1, s. 22.

²⁵ M. Gersdorf, *Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy*, Warszawa 2002, s. 88.

odpowiedzialność cywilna członka zarządu, niezależnie od eksponowania prawnego jej charakteru, służyć może także ochronie wierzytelności subrogacyjnej Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wobec członka zarządu, powstałej właśnie w wyniku dokonania przez Fundusz wypłat świadczeń pracowniczych (gdy Fundusz nie mógłby zaspokoić tej wierzytelności z racji bezskuteczności egzekucji wobec spółki – pracodawcy, art. 299 § 1 KSH). Nie można zatem przyjmować, że wspomnianą subrogacją objęta jest także wierzytelność Funduszu wynikająca z art. 299 KSH, skoro de lege lata przyjęto możliwość wstąpienia w prawa zaspokojonych pracowników w związku z wypłaceniem przez Fundusz jedynie świadczeń pracowniczych²⁶. Pogląd ten w pełni oddaje istotę przejęcia długu, która powoduje nie tylko wstąpienie w wierzytelność względem danej konkretnej osoby, ale także pozwala na skorzystanie z przepisów o odpowiedzialności wszystkich innych podmiotów, którzy są współodpowiedzialni swoim majątkiem za dany dług.

Należy zaznaczyć, że dysponent Funduszu dysponuje zdolnością prawną do rozłożenia na raty, określenia preferencyjnych zasad spłaty należności a nawet może umorzyć te należności. Następuje to w przypadkach wskazanych w ustawie. Przykładowo umorzenie należności jest dopuszczalne tylko wtedy, kiedy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym dysponent nie uzyska kwoty wyższej niż suma kosztów postępowania. W takich sytuacjach marszałek województwa, może podjąć wyżej opisane formy czynności zmniejszające lub znoszące całkowicie obowiązek zapłaty, po uprzednio uzyskanej zgodzie dysponenta Funduszu poprzedzonej złożeniem wniosku, co wynika z art. 23 ust. 9 Ustawy. Kompetencje te pokazują, że marszałek nie ma pełnej samodzielności w zakresie decydowania o losie należności względem pracodawcy. Zadaniem marszałka jest dbałość o stan równowagi finansów publicznych podobnie, jak samego dysponenta Funduszu, który jest „ostatecznym decydującym”, stąd jego uprawnienia są warunkowe i są ograniczone przepisem o obowiązku uzyskania uprzedniej zgody dysponenta. Należy zaznaczyć, że rozstrzygnięcie marszałka województwa oraz dysponenta Funduszu w wyżej wskazanym zakresie nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Takie stanowisko zostało wyrażone w uzasadnieniu postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2016 r., w którym sąd ten stwierdził że po pierwsze sprawy z tego zakresu nie mieszczą się w kognicji sądów administracyjnych, określonej w art. 3 §2 kpa, a po drugie nie należą do spraw z zakresu administracji publicznej, zaś fundusz

²⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 10 grudnia 2009 r., III CZP 109/09, Legalis.

celowy nie może zostać uznany za organ administracji publicznej²⁷. Stąd sąd wskazał, że sądem właściwym do badania powyższych spraw jest sąd powszechny.

Ze względu na redakcję powyższego przepisu należy wykluczyć dopuszczalność udzielenie ogólnego upoważnienia marszałkowi województwa do dokonywania wyżej opisanych czynności prawnych w imieniu dysponenta funduszu, każda czynność wymaga konkretnej zgody. W tym przypadku jest to kontrola prewencyjna dysponenta funduszu nad wykonywaniem kompetencji w zakresie dochodzenia roszczeń pracowniczych.

8. Podsumowanie

Zadania samorządowego województwa w postaci zaspokajania roszczeń pracowniczych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz dochodzenia roszczeń regresowych z tytułu zaspokojenia uprzednio roszczeń pracowniczych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych zostało przekazane do wykonania marszałkom województwa przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy. Było to właściwym rozstrzygnięciem legislacyjnym problemu wyznaczenia podmiotu właściwego do wykonywania zadań państwa, określonych w Dyrektywie 2008/94/WE. Jest to uzasadnione ponadlokalnym zasięgiem zatrudnienia przez wielu pracodawców, a ponadto wyspecjalizowanym aparatem administracyjnym jakim dysponuje samorząd województwa w postaci wojewódzkich urzędów pracy.

Za słuszne rozwiązanie należy też uznać przyjętą prawną formę działania administracji, jaką jest akt administracyjny *sui generis*. Taki mechanizm znacznie przyspiesza postępowanie w zakresie dochodzenia roszczeń przez uprawnionych, gdyż prowadzi do niestosowania wielu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, co znacznie ułatwia procedurę zapłaty, więc jest to działanie korzystne dla osób uprawnionych do wypłaty.

Ponadto w zakresie sądowej ochrony roszczeń właściwe też jest ustanowienie trybu dochodzenia tych roszczeń w postępowaniu cywilnym, a nie sądo-administracyjnym. Ma to zasadnicze znaczenie w kontekście braku możliwości orzekania reformatywnego przez sądy administracyjne, w przeciwieństwie do sądów powszechnych, które posiadają zdolność do zasądzenia żądanego roszczenia. Z perspektywy pracownika, realizuje to ochronną funkcję prawa pracy.

²⁷ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2016 r., IV SA/Wa 1871/16, LEX 2161700.

Broniewicz W., Marciniak A., Kunicki I., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014.

Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.

Gersdorf M., *Niewypłacalność pracodawcy w prawie pracy*, Warszawa 2002.

Giełda M., *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.

Jędrejek G., *Uwzględnienie roszczeń Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w podziale sumy uzyskanej z egzekucji*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2009, t. 19, nr 1.

Misztal-Konecka J., Konecki J., *Kilka uwag o Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w postępowaniu upadłościowym*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 7.

Woś T., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.

Zawadzka-Łojek A., Grzeszczak R., *Prawo materialne Unii Europejskiej, swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, podstawy prawa konkurencji*, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Postanowienie TK z 30 listopada 1999 r., TS 104/99, Legalis.

Uchwała SN z 29 listopada 1995 r., III CZP 163/95, Legalis.

Wyrok SN z dnia 14 września 2006 r., III CZP 66/2006.

Postanowienie SN – Izba Cywilna z dnia 10 grudnia 2009 r., III CZP 109/09, Legalis.

Wyrok SN z dnia 30 września 2015 r., I CSK 772/14.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 czerwca 2009 r., V ACa 188/09, Legalis.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2013 r., III APz 52/13, LEX 1403658.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2016 r., IV SA/Wa 1871/16, LEX 2161700.

arkuszy wydawniczych 1,1