

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 362

Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce

Redaktorzy naukow
Tadeusz Kocowski
Katarzyna Marak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska, Joanna Szynal
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja współfinansowana z budżetu województwa dolnośląskiego



**DOLNY
ŚLĄSK**

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-450-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Dorota Ambrożuk: Kształtowanie się europejskiego prawa przewozu osób	11
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Zmiany w prawie bankowym i ubezpieczeniowym w zakresie pośrednictwa finansowego w okresie transformacji ustrojowej. Część 1: Prawo bankowe	25
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Zmiany w prawie bankowym i ubezpieczeniowym w zakresie pośrednictwa finansowego w okresie transformacji ustrojowej. Część 2: Prawo ubezpieczeniowe	36
Monika Chlipała: Promesa w koncesjonowanej działalności gospodarczej ..	49
Marzena Czarnecka: Sposoby zawierania umów z konsumentami w prawie energetycznym od dnia jego powstania do dnia dzisiejszego.....	60
Daniel Dąbrowski: Potrzeba zmian w krajowym prawie przewozowym	70
Joanna Dominowska: Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe 1989-2014.....	82
Wojciech Fill: Transformacja podatkowych regulacji prawa holdingowego w Polsce	95
Jan Gola: Regulacje antykorupcyjne publicznego prawa gospodarczego a ubieganie się o pozwolenia administracyjne na wykonywanie działalności gospodarczej	109
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część I: Liberalizm gospodarczy w hotelarstwie lat dziewięćdziesiątych XX wieku.....	121
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część II: Świadczenie usług hotelarskich jako wolna działalność gospodarcza na gruncie ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku	131
Krzysztof Horubski: Ochrona interesów pracowników w systemie zamówień publicznych – wybrane zagadnienia	146
Janusz Kaspryszyn: Ważne przyczyny wyłączenia wspólnika ze spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	160
Aneta Kaźmierczyk, Kinga Michałowska: Ewolucja prawa własności w okresie transformacji gospodarczych przełomu XX i XXI wieku.....	182
Tadeusz Kocowski: Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych a właścicielskie uprawnienia nadzorcze administracji publicznej.....	196
Piotr Kukuryk: Ewolucja pojęcia „konsument” w polskim prawie cywilnym.	211

Michał Kuźnik: Zakres kognicji sądu upadłościowego w przedmiocie za- twierdzenia układu w postępowaniu upadłościowym	227
Jacek Lachner: Problematyka zmian umowy w związku z nadzwyczajną zmianą okoliczności.....	240
Jolanta Loranc-Borkowska: Nowa regulacja rękojmi za wady rzeczy sprze- danej – uwagi ogólne	251
Aleksandra Lubicz-Posochowska: Podmioty odpowiedzialne za czyn nie- uczciwej konkurencji – wprowadzanie w błąd oznaczeniem przedsięwzię- stwa	264
Małgorzata Mędrala: Ochrona małych pracodawców a transformacja ustro- jowa w Polsce – wybrane zagadnienia	274
Ambroży Mituś: Sekurytyzacja i jej uregulowanie w przepisach prawa kra- jowego – zarys problematyki.....	286
Aleksandra Nowak-Gruca: Środki ochrony praw własności przemysłowej w okresie transformacji ustrojowej (zagadnienia materialnoprawne).....	300
Aldona Piotrowska: Zmiany ustawodawstwa gospodarczego regulującego zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami	315
Katarzyna Poroś: Prokura oddziałowa	330
Agnieszka Sobiech: Podmiotowość podatkowa spółek osobowych na prze- strzeni ostatnich 25 lat	342
Tomasz M. Szczurowski: Opcje na prawa udziałowe w procesach inwestycji w spółki niepubliczne	357
Ryszard Szostak: Rozpoznawanie sporów przedumownych z zakresu zamó- wień publicznych po reaktywowaniu mechanizmów rynkowych	370
Andrzej Śmieja: W sprawie funkcji realizowanych przez karę umowną	387
Krzysztof Wesolowski: Konsekwencje sposobu unormowania ochrony pasa- żerów w prawie Unii Europejskiej	399
Magdalena Wilejczyk: Przemiany polskiego prawa firmowego. Wokół (nie)zbywalności firmy	413
Bartosz Ziemblicki: Współpraca Polski z międzynarodowymi organizacjami gospodarczymi w okresie transformacji ustrojowej	424

Summaries

Dorota Ambrożuk: Shaping the European law concerning the carriage of passengers	23
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Changes in banking and insurance law in the range of financial intermediation during the period of political transforma- tion. Part 1 – Banking law	35
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Changes in banking and insurance law in the range of financial intermediation during the period of political transforma- tion. Part 2 – Insurance law	48

Monika Chlipała: A promise in licensed economic activity.....	59
Marzena Czarnecka: Ways of concluding contracts with customers in energy law from the date of its establishment till nowadays.....	69
Daniel Dąbrowski: The need for change in the domestic transport law	81
Joanna Dominowska: Non-governmental organizations business activity 1989-2014	94
Wojciech Fill: Transformation of tax adjustment of holding law in Poland....	108
Jan Gola: Anti-corruption regulations of the public economic law and applying for administrative permission to conduct business activity	120
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: The scope of economic freedom in Polish hospitality in the last twenty five years (1989-2014). Part 1: Economic liberalism in hospitality in the 1990s.....	130
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: The scope of economic freedom in Polish hospitality in the last twenty five years (1989-2014). Part 2: Providing hotel services as a free economic activity based on the 1997 tourist services act.....	145
Krzysztof Horubski: Protection of the interests of workers in the public procurement system – selected issues	159
Janusz Kaspryszyn: Important causes of the exclusion of a shareholder from limited liability company	181
Aneta Kaźmierczyk, Kinga Michałowska: The evolution of ownership during the economic transformation of the turn of XX th and XXI st century ...	195
Tadeusz Kocowski: Commercialization of state companies vs. ownership supervision rights of public administration	210
Piotr Kukuryk: Evolution of the notion of ”consumer” in the Polish Civil Law	226
Michał Kuźnik: Scope of cognition of the bankruptcy court’s approval of the arrangement in bankruptcy proceedings	239
Jacek Lachner: Problem of contract changes in connection with the exceptional change of circumstances	250
Jolanta Loranc-Borkowska: New regulation of the warranty for defects of a sold thing – general comments	263
Aleksandra Lubicz-Posochowska: Entities responsible for an act of unfair competition – misleading indication of the company.....	273
Małgorzata Mędrala: Protection of small employers vs. political transformation in Poland – selected problems	285
Ambroży Mituś: Securitization and regulations pertaining to it in the national legal provisions – outline of the issue.....	299
Aleksandra Nowak-Gruca: Protection measures of industrial property rights in the times of political transformation (substantive issues)	314
Aldona Piotrowska: Changes in the legislation governing the profession of the real estate agent.....	329

Katarzyna Poroś: Branch commercial proxy	341
Agnieszka Sobiech: Tax subjectivity of partnerships in the last 25 years.....	356
Tomasz M. Szczurowski: Options on share-related rights in the processes of private equity investments	369
Ryszard Szostak: Recognizing pre-contractual disputes in public procurement after the reactivation of market mechanisms	386
Andrzej Śmieja: Functions of stipulated penalty	398
Krzysztof Wesółowski: The consequences of the method of protection of passengers in the European Union law	412
Magdalena Wilejczyk: Transformations of the Polish corporate law. Around the (non)transferability of the entrepreneur's name	423
Bartosz Ziemblicki: Cooperation of Poland with international economic organizations during the period of political transformation.....	432

Małgorzata Mędrala

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

OCHRONA MAŁYCH PRACODAWCÓW A TRANSFORMACJA USTROJOWA W POLSCE – WYBRANE ZAGADNIENIA

Streszczenie: Celem niniejszego referatu jest analiza podstaw aksjologicznych dyferencjacji pracodawców ze względu na wielkość zatrudnienia, jak również wybranych zagadnień z zakresu tej dyferencjacji, w szczególności obciążeń formalnych, organizacyjnych czy też finansowych. Pierwsza część artykułu jest poświęcona samemu zagadnieniu aksjologii różnicowania sytuacji prawnej pracodawców ze względu na kryterium wielkości zatrudnienia, a tym samym pośrednio aksjologii wspierania małej przedsiębiorczości przez państwo. W drugiej części są analizowane wybrane szczegółowe zagadnienia z zakresu różnicowania obowiązków prawno-pracowniczych w przypadku tzw. małych i mikropracodawców. Zasygnalizowano także brak pewnych rozwiązań w niektórych obszarach, których wprowadzenie wydaje się być – w ocenie autorki – aksjologicznie uzasadnione.

Słowa kluczowe: pracownik, mały i średni pracodawca, wielkość zatrudnienia.

DOI: 10.15611/pn.2014.362.21

1. Wstęp

W dyskusjach na temat modelu gospodarki sporo miejsca poświęca się promowaniu małej przedsiębiorczości, definiowanej m.in. przez pryzmat wielkości zatrudnienia. Jak wynika z danych statystycznych, w obecnych realiach rynkowych (w przeciwieństwie do sytuacji sprzed 1989 r.) w Polsce dominują wśród pracodawców tzw. mali lub średni przedsiębiorcy. Dotyczy to ogólnej liczby pracodawców na rynku pracy, jak również skali zatrudnianych pracowników. Podmioty te mają znaczący udział w wytwarzaniu produktu krajowego brutto. Wkład MŚP (tzw. małych i średnich przedsiębiorstw) w tworzenie wartości dodanej brutto wynosi ok. 50%, liczba zaś pracujących w tym sektorze stanowi 2/3 ogółu pracujących¹.

¹ W wykonanym na zlecenie Komisji Europejskiej *Rocznym raporcie o MŚP w latach 2010/2011* oszacowano, że spośród około 21 mln europejskich przedsiębiorstw 99,8% stanowią małe i średnie. Spośród szacunkowo ok. 131 mln pracujących w przedsiębiorstwach w Europie w MŚP pracuje 66,9%.

Istotą zmian ustrojowych po 1989 r. było wprowadzenie zasady wolnego rynku, tj. oparcie na konstytucyjnej swobodzie działalności gospodarczej i równych prawach działających na nim podmiotów, bez względu na formę własności. Dla stosunków pracy szczególne znaczenie miało istnienie sektora prywatnego, który powstał na gruncie gospodarki rynkowej w wyniku tworzenia nowych zakładów pracy oraz prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Przed 1989 rokiem pracodawców prywatnych praktycznie bowiem nie było. Państwo odgrywało równocześnie rolę władzy politycznej i jedynego pracodawcy.

Z kolei obecnie trudna sytuacja na rynkach pracy sprawia, że ogranicza się prawa pracownicze, a powiększa pracodawców. Mały pracodawcy bardziej narażeni są na zmienne warunki rynkowe i występujące w gospodarce zjawiska kryzysowe. Nakładany przez państwo bagaż socjalny, związany z zatrudnianiem pracowników, jest dla nich często trudny do udźwignięcia. Niejednokrotnie sytuacja pracownika u takich podmiotów nie odbiega w sposób drastyczny od sytuacji pracodawców. Stąd też w doktrynie słusznie zwraca się uwagę na potrzebę modyfikacji tzw. funkcji ochronnej prawa pracy w tradycyjnym rozumieniu tego terminu².

Celem niniejszego artykułu jest analiza podstaw aksjologicznych dyferencjacji pracodawców ze względu na wielkość zatrudnienia, jak również wybranych zagadnień z zakresu tej dyferencjacji, w szczególności w ramach nakładanych przez państwo obciążeń formalnych, organizacyjnych czy też finansowych. W pierwszej części pragnę skupić się na samym zagadnieniu aksjologii różnicowania sytuacji prawnej mniejszych pracodawców, a tym samym pośrednio aksjologii wspierania małej przedsiębiorczości przez państwo. W drugiej części opracowania chciałam natomiast przeanalizować wybrane szczegółowe zagadnienia z zakresu różnicowania obowiązków prawno-pracowniczych w przypadku małych pracodawców. Pragnę przy tym także zasygnalizować brak pewnych rozwiązań w niektórych obszarach, których wprowadzenie z perspektywy aktualnej sytuacji rynkowej wydaje się być w mojej ocenie aksjologicznie uzasadnione.

Małe i średnie przedsiębiorstwa wytwarzają 58,4% wartości dodanej w gospodarce. Por. *Are EU SMEs recovering from the crisis? Annual Report on EU Small and Medium sized Enterprises 2010/2011*, European Commission, Rotterdam – Cambridge 2011, s. 7-10, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2010-2011/annual-report_en.pdf (dostęp 30 kwietnia 2012 r.). Zgodnie z *Raportem o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, opracowywanym corocznie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, spośród ponad 1,5 mln polskich przedsiębiorstw ok. 99,8% stanowią mikro-, mali i średni przedsiębiorcy. Por. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 13-21, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12554.pdf> (dostęp 30 kwietnia 2012 r.).

² Zob. M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006, s. 450-451.

2. Aksjologia ochrony małych pracodawców

Niezależnie od uwag krytycznych dotyczących samego zdefiniowania kategorii małych pracodawców, który to wątek zostanie rozwinięty w dalszej części pracy, nie budzi większych wątpliwości, iż istnieją uzasadnione racje, by w sposób szczególnie ukształtować niektóre elementy statusu prawnego małego pracodawcy. Dyferencjacja taka jest uzasadniona z perspektywy art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku³. Cechy pracodawcy powinny bowiem wpływać na określanie zakresu jego obowiązków.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazano na trzy cechy istotne, uzasadniające dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej podmiotów gospodarczych: 1) charakter podmiotu gospodarczego ze względu na prawo własności, 2) przedmiot prowadzonej działalności oraz 3) prawno-organizacyjną formę prowadzonej działalności⁴. W przypadku kwestii prawno-pracowniczych na pierwszy plan wysuwa się aksjologia zakresu ochrony czy też promocji małej przedsiębiorczości, która wyznacza zarazem aksjologiczne podstawy różnicowania prawa pracy.

W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1987 r.⁵ zaakceptowano dyferencjację jako cechę prawa pracy. Powinna ona być rozumiana jako uzupełnienie zasady równości wobec prawa, będącej jedną z form realizacji zasady wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. W państwie prawa wszelkie regulacje ochronne wprowadzające zróżnicowanie uprawnień i obowiązków procesowych na korzyść jednej ze stron powinny być zgodne z wyznawaną przez dane społeczeństwo hierarchią wartości, tylko wtedy bowiem będą szanowane i powszechnie akceptowane. Tak rozumiana zasada równości wiąże się nieodmiennie z ideą sprawiedliwości społecznej. I oczywiście, w zależności od uwarunkowań rynkowych oraz społeczno-gospodarczych, ocena regulacji wyrównujących w tym zakresie może wymagać weryfikacji. Niewątpliwie czynnikiem powodującym potrzebę zmiany dotychczasowej oceny czynników wartościujących przy realizacji zasady równości była transformacja ustrojowa w 1989 r. Do tej pory bowiem to państwo było dominującym pracodawcą. Nie istniała potrzeba ochrony pracodawców słabszych w imię utrzymania miejsc pracy.

Rzeczywista ochrona praw i wolności obywatelskich po roku 1990 oraz wdrożenie zasad społecznej gospodarki rynkowej powodują, że sytuacja zarówno pracowników, jak i pracodawców musi być postrzegana bardziej indywidualnie niż wcześniej. Nie tylko istnieją konstytucyjne podstawy do różnicowania prawa pracy w przypadku wystąpienia istotnych różnic po stronie pracodawców, ale także brak

³ Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm. Według tego przepisu wszyscy obywatele są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

⁴ Por. J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 133.

⁵ OTK1986-1995/t1/1987/2; OTK 1987, s. 20-32.

uzasadnionego różnicowania należy uznać za niekonstytucyjny. Mali pracodawcy najbardziej narażeni są wahania sytuacji gospodarczej i rynkowej. To również ich najbardziej obciążają wysokie koszty pracy i ponoszone różnego rodzaju ryzyka występujące w stosunkach pracy, zwłaszcza konsekwencje ryzyka gospodarczego.

Wśród obowiązujących obecnie rozwiązań prawnych dotyczących różnicowania pracodawców można wskazać następujące funkcje:

1) potrzeba ograniczenia obowiązków formalnych, którym mniejsi nie są w stanie podolać; mali pracodawcy dysponują ograniczonymi zasobami ludzkimi i finansowymi. Często nie stać ich na zatrudnienie wystarczającej liczby wykwalifikowanych kadr czy na pokrycie kosztów fachowego doradztwa; zakresy pracy na poszczególnych stanowiskach są szersze, a niejednokrotnie sam pracodawca zmuszony jest zajmować się większą ilością zadań pomocniczych;

2) ograniczenie ryzyka fiskalnego, zobowiązań o charakterze materialnym względem pracowników, których to zobowiązań mniejsi pracodawcy mogą nie być w stanie udźwignąć;

3) ograniczenie ryzyka osobowego związanego z zatrudnianiem pracowników, albowiem niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków przez pracowników ma dużo większy wpływ na sytuację małego podmiotu niż dużego;

4) promocja zatrudnienia – poprzez wspieranie małych pracodawców ustawodawca ma ich zachęcić do podejmowania ryzyka zatrudnienia pracowników.

Jednym z celów współczesnego prawa pracy jest wspieranie przedsiębiorczości podmiotów, po to aby zwiększyć zatrudnienie pracowników. Cel ten można osiągnąć poprzez różnego rodzaju ułatwienia dla pracodawców w prowadzeniu ich działalności, w postaci odpowiedniej polityki fiskalnej. Dlatego też w doktrynie wyodrębnia się nawet promocyjną funkcję prawa pracy⁶. Znajduje to także podstawy konstytucyjne. Zgodnie z Konstytucją RP celem nadrzędnym w warunkach społecznej gospodarki rynkowej powinna być z jednej strony ochrona pracy⁷, z drugiej zaś – aktywna polityka państwa, zmierzająca do pełnego produktywnego zatrudnienia (art. 10 § 3 k.p.). Stąd też konieczne jest wspieranie przez państwo wszelkich działań zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy, przy zachowaniu jednak podstawowych standardów z zakresu prawa pracy, niepodważających w żadnym stopniu zasad prawa pracy⁸.

3. Pojęcie „małego pracodawcy” w polskim prawie pracy

Pomimo braku legalnej definicji „małego pracodawcy” polski ustawodawca wyraźnie wprowadza pewne regulacje różnicujące uprawnienia i obowiązki tej kategorii

⁶ Zob. M. Skąpski, wyd. cyt., s. 103 i n.

⁷ Art. 24 Konstytucji RP.

⁸ W 1986 r. odbyła się 72 sesja Międzynarodowej Konferencji Pracy, która skutkowałą wydaniem rezolucji dotyczącej promowania MŚP, również w 1996 r. fragmenty rezolucji podjętej na 83 sesji konferencji MOP poświęcone były MŚP.

pracodawców w stosunku do pozostałych podmiotów. W przepisach prawa pracy nie wprowadzono żadnej definicji formalnej „małego pracodawcy”, a odwołując się w sposób pośredni do tego pojęcia, ustawodawca posługuje się głównie kryterium ilościowym, w dodatku niejednolitym. Pomocniczo definicji można szukać na gruncie przepisów innych gałęzi prawa.

Zgodnie z art. 103 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁹ państwo stwarza, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, a jednym ze środków jest wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne. Z tej perspektywy można dostrzec szereg argumentów aksjologicznych uzasadniających różnicowanie standardów prawa pracy w zależności od rodzaju pracodawcy przez ustawodawcę.

W załączniku do rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 traktatu¹⁰, ustalono podział przedsiębiorstw na następujące kategorie:

1) średnie przedsiębiorstwo – zatrudnia mniej niż 250 pracowników przy rocznym obrocie nieprzekraczającym 50 mln euro lub całkowitym rocznym bilansie mniejszym aniżeli 43 mln euro,

2) małe przedsiębiorstwo – zatrudnia mniej niż 50 pracowników przy rocznym obrocie nieprzekraczającym 10 mln euro lub całkowitym bilansie rocznym mniejszym aniżeli 10 mln euro,

3) mikroprzedsiębiorstwo – zatrudnia mniej niż 10 pracowników, a jego roczny obrót nie przekracza 2 mln euro, przy całkowitym bilansie rocznym nieprzekraczającym 2 mln euro.

Prawo pracy nie posługuje się pojęciem przedsiębiorstwa czy przedsiębiorcy w takim ujęciu, jak to występuje w ustawie o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej czy też w Kodeksie cywilnym (art. 55¹¹)¹¹, według którego przedsiębiorstwem jest zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych, przeznaczony do prowadzenia działalności gospodarczej. W prawie pracy, posługując się pojęciem „pracodawca”, ustawodawca przyjął tzw. koncepcję zarządczą¹². Na

⁹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 672.

¹⁰ Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych, Dz.Ur.z.UE L 214 z 9.08.2008, s. 38.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.; dalej: k.c.

¹² Potwierdza to stanowisko zarówno doktryny (por. Z. Hajn, *Pojęcie zakładu pracy jako podmiotu zatrudniającego*, Warszawa 1988, s. 12-16; L. Miroszewski, *Czy spółka cywilna jest pracodawcą?*, PiZS 2000, nr 9, s. 38-39, L. Kaczyński, *W sprawie jednostki organizacyjnej jako pracodawcy*, PiZS 1998, nr 5, s. 37 i n.; J. Stelina, *Charakter prawny stosunku pracy z mianowaniem*, Gdańsk 2005, s. 63-65), jak i orzecznictwa (por. wyroki SN: z dnia 14 marca 2001 r., II UKN 274/00, OSNP 2002, nr 21, poz. 533; z dnia 22 sierpnia 2003 r., I PK 284/02, OSNP 2004, nr 17, poz. 297; z dnia 9 sierpnia 2006 r., III PK 42/06, OSNP 2007, nr 17-18, poz. 244; z dnia 25 września 2008 r., II PK 36/08, Monitor Prawa Pracy 2009, nr 10, s. 532; z dnia 28 października 2010 r., I PK 95/09, LEX nr 577835; wyrok

jej gruncie istotna jest głównie sama zdolność pracodawcy w zakresie zatrudniania pracowników. Zgodnie z art. 3 k.p. pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników.

W piśmiennictwie z zakresu prawa pracy kategorię tzw. małych pracodawców wyodrębnia się ze względu na liczbę zatrudnionych pracowników. Podstawę takiego ujęcia można znaleźć w obowiązujących przepisach prawa pracy, które różnicują ze względu na to kryterium zakres obowiązków pracodawców wobec pracowników oraz uprawnień samych pracowników. Polski ustawodawca nie posługuje się przy tym jednolitym kryterium wielkości zatrudnienia, wyróżniając grupę małych pracodawców. Kryterium to oscyluje bowiem w ramach poszczególnych przepisów pomiędzy 5 a 250 zatrudnionymi pracownikami.

W tym kontekście oczywiście pojawia się pytanie, czy sama wielkość zatrudnienia (w obecnych regulacjach w większości przypadków na poziomie 20 pracowników) może stanowić wystarczające uzasadnienie dla zróżnicowania sytuacji pracodawców i zatrudnianych przez nich osób. Ponadto wprowadzenie określonego sztywnego progu ilościowego powoduje, że może być on z założenia przedmiotem sporów lub też będzie wymagać modyfikacji co pewien czas¹³.

Uważam, że na krytykę zasługuje nieuwzględnianie na gruncie prawa pracy innych przydatnych z obiektywnego punktu widzenia kryteriów, jak wielkość obrotu czy rodzaj prowadzonej działalności. Dotyczy to zwłaszcza grupy pracodawców sektora prywatnego będących osobami fizycznymi, które zatrudniają w celu zaspokajania potrzeb osobistych. W ich przypadku nie istnieje bezpośredni związek między stosunkiem pracy a sytuacją majątkową stron – wyniki pracy nie są źródłem ekonomicznej dominacji pracodawcy.

W obecnych przepisach nie przewiduje się, jako kryterium dyferencjacji, celu zatrudnienia, który pozwala wyróżnić pracodawców zatrudniających pracowników w celu obsługi własnej i obsługi osób trzecich oraz podmioty zatrudniające pracowników w innych celach, w szczególności gospodarczych. To drugie kryterium można wyprowadzić z treści unormowań zawartych w uchylonym już Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie stosunków pracy, w których pracodawcą jest osoba fizyczna¹⁴. Nie bez znaczenia powinien być również rodzaj działalności pracodawcy, np. działalność niezarobkowa, publiczna czy prywatna,

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2008 r., SA/Wa 266/08, LEX nr 402907).

¹³ Dostreaga to również sam ustawodawca, o czym świadczy nowelizacja z 2002 r. ustawą z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – *Kodeks pracy* oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 135, poz. 1146; podwyższono próg zatrudnienia decydujący o obowiązku wprowadzenia przez pracodawcę zakładowego regulaminu wynagradzania i regulaminu pracy (art. 1 pkt 10a, pkt 18, art. 8 nowelizacji z 2002 r.).

¹⁴ Dz.U. nr 45, poz. 272.

z czego ustawodawca zdaje sobie po części sprawę, wprowadzając pewne szczególne rozwiązania w ustawach szczegółowych.

Ponadto kryterium ilościowe może być kontrowersyjne wobec przyjętej na gruncie prawa polskiego organizacyjnej koncepcji pracodawcy. Przy wyodrębnianiu małych pracodawców nie jest bowiem uwzględniana struktura własnościowa, do której włączony jest taki pracodawca. Mali pracodawcy niejednokrotnie wchodzi w skład większych podmiotów, np. koncernów krajowych lub międzynarodowych. Faktycznym podmiotem decydującym, także w stosunkach pracy, nie jest pracodawca formalny, tj. wyodrębniony organizacyjnie, ale właściciel, np. spółka dominująca. Powstaje wówczas kwestia zasadności stosowania niektórych ulgowych rozwiązań ustawodawcy w stosunku do tych podmiotów. Z perspektywy tego zjawiska zasadne wydaje się więc rozważenie na potrzeby definicji małego pracodawcy, który z podmiotów jest w sferze prawa zatrudnienia realnym pracodawcą.

4. Najważniejsze rozwiązania prawne z zakresu dyferencjacji małych pracodawców

Wielkość zatrudnienia, jako kryterium dyferencjacji praw i obowiązków podmiotów prawa pracy, jest najczęstszym instrumentem wykorzystywanym przez ustawodawcę w polskim systemie prawa. Taką konstrukcją prawną ustawodawca posłużył się w następujących przepisach:

- art. 23^{1a}, 77² § 1, art. 104 § 2 k.p.,
- art. 237¹¹ § 1, art. 237¹² § 1 k.p.,
- art. 1 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o zwolnieniach grupowych¹⁵,
- art. 3 ust. 1, art. 21 ust. 1 u.z.f.ś.s.¹⁶,
- art. 26a ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁷,
- art. 1 ust. 2 i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji¹⁸,
- art. 1 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych¹⁹.

Różnicując sytuację pracodawców na podstawie kryterium wielkości zatrudnienia, ustawodawca w poszczególnych przepisach stosuje różne kryteria ilościowe. Najczęściej jest to liczba 20 pracowników.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz.U. nr 90, poz. 844, z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 592.

¹⁷ Tekst jedn.: Dz.U. 2011, nr 127, poz. 721 z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. nr 79, poz. 550 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. nr 62, poz. 556 z późn. zm.

1. Różnicowanie sytuacji pracodawców w polskim prawie pracy w zależności od wielkości zatrudnienia dotyczy obowiązków w zakresie wprowadzania niektórych źródeł prawa pracy, w szczególności regulaminów pracy oraz wynagrodzenia. Jest to pewna forma odformalizowania działalności pracodawcy. U małego pracodawcy relacje pomiędzy pracodawcą a pracownikiem kształtują się w sposób bardziej bezpośredni niż u większych pracodawców. Większą rolę odgrywa umowa o pracę. Z reguły prostsza jest organizacja pracy oraz system wynagrodzenia za pracę.

Zgodnie z art. 104 § 2 k.p. regulaminu pracy nie wprowadza się, jeżeli pracodawca zatrudnia mniej niż 20 pracowników. Takie podmioty mają jednak obowiązek wydania obwieszczenia o czasie pracy, w którym zgodnie z art. 150 § 1 k.p. powinny zostać określone systemy i rozkłady czasu pracy oraz przyjęte okresy rozliczeniowe. W przypadku obwieszczenia nie ma konieczności konsultacji jego treści z przedstawicielami pracowników, co oznacza, że w przypadku takich podmiotów pracodawca ma większą swobodę w ustalaniu systemów, rozkładów czasu pracy i okresów rozliczeniowych.

Umowa o pracę odgrywać będzie istotną rolę w zakresie ustaleń dotyczących czasu pracy, zwłaszcza wymiaru i rozkładu czasu pracy, gdy pracodawca wyrazi zgodę na ustalenia indywidualne. Wyłącznie w umowie powinny znaleźć się postanowienia o zatrudnieniu pracownika w skróconym tygodniu pracy lub pracy weekendowej, wprowadzenie przerywanego czasu pracy w rolnictwie i hodowli (art. 139 § 4 k.p.), a także określenie liczby godzin pracy osoby zatrudnionej w niepełnym wymiarze, powyżej których przysługuje wynagrodzenie za godziny nadliczbowe (art. 151 § 5 k.p.). Brak układu zbiorowego pracy oraz regulaminu pracy upoważnia pracodawcę do określenia w umowie o pracę przerwy w pracy niewliczanej do czasu pracy w wymiarze nieprzekraczającym 60 minut, a także inną liczbę godzin nadliczbowych aniżeli 150 godzin (art. 141 k.p.).

Pracodawca zatrudniający poniżej 20 pracowników nie ma obowiązku wprowadzania regulaminu wynagrodzenia (art. 77² k.p.), stąd też większość uprawnień z tej materii będzie uwzględniana w ramach umowy o pracę.

2. Kryterium ilościowe ustawodawca zastosował w przypadku regulacji dotyczących sposobu zorganizowania nadzoru nad przestrzeganiem bhp w zakładach pracy, gdzie wielkość zatrudnienia jest wyznacznikiem powoływania wewnątrzzakładowych organów, takich jak służba bhp, którą podmiot zatrudniający co do zasady ma obowiązek utworzyć, jeżeli zatrudnia więcej aniżeli 100 pracowników. Z kolei sam pracodawca może wyjątkowo wykonywać zadania przewidziane dla tej służby, jeżeli zatrudnia do 10 pracowników albo do 20 pracowników, o ile jego działalność łączy się z mniejszą niż trzecia kategoria ryzyka w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu wypadkowym (art. 237¹¹ § 1 k.p.).
3. Posiadanie statusu małego pracodawcy łączy się ze wzrostem znaczenia obowiązków informacyjnych pracodawcy. U małych pracodawców część informacji, będących zasadniczo treścią regulaminu pracy (wobec jego braku), powinna

znaleźć się w informacji o warunkach zatrudnienia z art. 29 § 3 k.p. Dotyczy to: określenia czasu trwania pory nocnej, miejsca, terminu i czasu wypłaty wynagrodzenia, sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy.

4. Ponadto wobec nieistnienia zakładowych źródeł prawa pracy i braku możliwości ich zawieszenia w przypadku niekorzystnej sytuacji finansowej na mocy porozumienia z przedstawicielstwem pracowników ustawodawca wprowadza w przypadku pracodawców zatrudniających poniżej 20 pracowników możliwość zawarcia porozumienia o stosowaniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników niż wynikające z umów o pracę zawartych z tymi pracownikami, w zakresie i przez czas ustalone w porozumieniu (art. 23^{1a} § 1 k.p.).
5. Podobnym kryterium dyferencyjnym posłużył się ustawodawca w zakresie tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Każdy pracodawca ma obowiązek utworzyć taki fundusz, jeżeli zatrudnia co najmniej 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty na dzień 1 stycznia danego roku kalendarzowego, z wyjątkiem pracodawców prowadzących działalność w formie jednostek budżetowych i zakładów samorządowych²⁰.
6. W regulacjach pozakodeksowych na uwagę zasługują rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o zwolnieniach grupowych. Ustawę tę i przewidziane w niej prawo zwalnianych pracowników do odprawy stosuje się do pracodawców zatrudniających co najmniej 20 pracowników. Głównym motywem wprowadzenia takich rozwiązań prawnych było złagodzenie obciążeń finansowych małych pracodawców poprzez ograniczenie kosztów związanych ze zwolnieniami zarówno grupowymi, jak i indywidualnymi, z przyczyn niedotyczących pracownika.

W stosunku do pracodawców zatrudniających mniejszą liczbę pracowników ustawa nie ma zastosowania ani w zakresie procedur zwolnień grupowych, ani do przypadków zwolnień indywidualnych. W konsekwencji nie mają także zastosowania przepisy o odprawach.

Rozwiązanie takie – pomimo zamierzonego celu w postaci wspierania małych pracodawców poprzez wprowadzanie odciążeń natury formalnej oraz fiskalnej – może jednak budzić szereg kontrowersji. Pracodawcy zatrudniający poniżej 20 pracowników zostali bowiem pozbawieni możliwości korzystania z ułatwień w zakresie rozwiązywania umów o pracę, a zwłaszcza obniżenia poziomu szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy. Z kolei poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa (art. 32) może budzić pozbawienie pracowników prawa do odprawy wyłącznie z powodu kryterium wielkości pracodawcy.

²⁰ Zob. art. 3 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, tekst jedn.: Dz.U. 2012, poz. 592.

7. W sferze zbiorowego prawa pracy ustawodawca różnicuje zakres podmiotowy stosowania ustawy o informowaniu i konsultacji pracowników²¹, ustanawiając dolny próg, od którego stosuje się przepisy ustawy, od pracodawców wykonujących działalność gospodarczą zatrudniających co najmniej 50 pracowników. Rozwiązanie takie może budzić wątpliwości, gdyż przeważająca część pracodawców na rynku nie przekracza tego progu zatrudnienia. Tym samym pojawia się pytanie, czy regulacja ta nie stanowi nadmiernego pozbawienia uprawnień pracowniczych z tego zakresu. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej²², zakres jej zastosowania może obejmować zgodnie z wyborem państw członkowskich, przedsiębiorstwa zatrudniające co najmniej 50 pracowników, a nawet zakłady zatrudniające co najmniej 20 pracowników. Moim zdaniem nie jest zasadne z tej perspektywy przyjęcie przez ustawodawcę polskiego wyższego, tj. 50-liczbowego progu zatrudnienia pracowników.
8. W niektórych przepisach ujęto wielkość zatrudnienia przedmiotowo. Przykładami takich unormowań są § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 października 1974 r. w sprawie wspólnej odpowiedzialności materialnej pracowników za powierzone mienie²³ oraz § 2 ust. 2 pkt 2 oraz § 3 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 października 1975 r. w sprawie warunków odpowiedzialności materialnej pracowników za szkodę w powierzonym mieniu²⁴. Zgodnie z przepisami drugiego rozporządzenia odpowiedzialność materialną za szkody w powierzonym mieniu, na zasadach przewidzianych w art. 114-116 i 118 k.p., ponoszą pracownicy zatrudnieni w sklepach o obsadzie co najmniej 6 osób.
9. Społeczne cele działalności prowadzonej przez pracodawców są widoczne w prawie socjalnym. Przykładem mogą być przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁵. Ustawodawca nakłada na pracodawców zatrudniających co najmniej 25 pracowników obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych w liczbie określonej wskaźnikiem (6%), który może być zastąpiony daninami o charakterze publicznoprawnym lub dokonywaniem zakupów od pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Mniejsi pracodawcy zostali zwolnieni z tego obowiązku.

²¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. nr 79, poz. 550.

²² Dz.Urz.WE L 80 z 23.03.2002, s. 29; Dz.Urz. Polskie wydanie specjalne rozdz. 5, t. 4, s. 219.

²³ Tekst jedn.: Dz.U. 1996, nr 143, poz. 663 z późn. zm.

²⁴ Tekst jedn.: Dz.U. 1996, nr 143, poz. 662 z późn. zm.

²⁵ Tekst jedn.: Dz.U. 2011, nr 127, poz. 721.

Analizując wybrane wyżej regulacje dotyczące małych pracodawców, można zauważyć, iż w polskim prawie w różnych przepisach ustawodawca odnosi się do różnych wartości liczbowych jako kryteriów zróżnicowania w różnych aspektach czasowych. Analiza ta pozwala wyróżnić następujące kryteria:

1) wielkość zatrudnienia aktualną (bieżącą) – najczęściej stosowaną, np. do aktualizacji obowiązku wprowadzenia regulaminu pracy i regulaminu wynagradzania (art. 77² § 1 oraz art. 104 § 2 k.p.),

2) wielkość zatrudnienia według stanu na dany dzień (np. na 1 stycznia danego roku – art. 3 ust. 1 u.z.f.ś.s.) oraz

3) różne ujęcia wielkości zatrudnienia przeciętnych z danego okresu (np. liczbę zatrudnionych pracowników w rozumieniu ustawy o informowaniu ustala się na podstawie przeciętnej liczby zatrudnionych w ramach stosunku pracy w okresie ostatnich 6 miesięcy – art. 7 ust. 1).

Powstaje oczywiście pytanie o cel tak różnego podejścia ustawodawcy, albowiem w uzasadnieniu aktów normatywnych z zakresu prawa pracy nie wyjaśniono, dlaczego zastosowano tak różne aspekty czasowe.

5. Podsumowanie

Charakterystyczną właściwością prawa pracy jest dążenie ustawodawcy do osiągnięcia równowagi faktycznej i prawnej stron stosunku pracy. Jest to proces dynamiczny, zmienny, zależny od aktualnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Dane statystyczne zebrane po transformacji ustrojowej w 1989 r. wskazują na znaczny udział tzw. małych pracodawców w wytwarzaniu PKB w Polsce. Zarówno z ekonomicznego, jak i ze społecznego punktu widzenia zasadne wydaje się być zróżnicowanie uprawnień tych podmiotów w stosunku do większych pracodawców.

Kryterium wielkości zatrudnienia w wielu przypadkach może jednak okazać się niewystarczające, stąd zasadne byłoby posługiwanie się innymi jeszcze kryteriami, takimi jak: wielkość dochodu, rodzaj działalności (dla obsługi własnej lub obsługi osób trzecich), autonomiczność statusu prawnego oraz powiązanie organizacyjno-prawne i gospodarcze z innymi podmiotami realizującymi stosunki pracy.

Ustawodawca wprowadza pewne regulacje, mające na celu odformalizowanie oraz odciążenie finansowe działalności mniejszych pracodawców. Jednak nie są one w pełni zadowalające. Istotną słabością stosunków pracy u małych pracodawców jest praktyczny brak zbiorowej ochrony pracowników.

Zasadne *de lege ferenda* wydaje się wprowadzenie przez ustawodawcę innych istotnych z praktycznego punktu widzenia ułatwień dla małych pracodawców, jak skrócenie okresu wypłaty wynagrodzenia za czas choroby, ograniczenie obciążeń socjalnych, np. w postaci obowiązku wypłaty świadczenia urlopowego, zwolnienie pracodawcy z obowiązku przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach w zamian za wypłatę pracownikowi znacznego odszkodowania czy też nieobciążania pracodawców kosztami wstępnych badań lekarskich pracowników.

Literatura

- Are EU SMEs recovering from the crisis? Annual Report on EU Small and Medium sized Enterprises 2010/2011*, European Commission, Rotterdam – Cambridge 2011, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2010-2011/annual-report_en.pdf (dostęp 30 kwietnia 2012 r.).
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- Hajn Z., *Pojęcie zakładu pracy jako podmiotu zatrudniającego*, Warszawa 1988.
- Kaczyński L., *W sprawie jednostki organizacyjnej jako pracodawcy*, PiZS 1998, nr 5.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12554.pdf> (dostęp 30 kwietnia 2012 r.).
- Skąpski M., *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006.
- Stelina J., *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005.

PROTECTION OF SMALL EMPLOYERS VS. POLITICAL TRANSFORMATION IN POLAND – SELECTED PROBLEMS

Summary: The subject of the study is the analysis of the axiological basics of employers' differentiating due to the employment size as well as some problems connected with that differentiating, especially formal, organizational and financial charges. In the first part of the study I would like to focus on the issue of the employers' differentiating due to the employment size, and consequently the axiology of supporting the small enterprises by the state. In the second part of the study I would like to analyze some special issues connected with the differentiating of employers' obligations in the situation of small and medium employers. I would like also to mention some lack of legal solutions in some areas, which in my opinion should be axiologically reasonable.

Keywords: employee, small and medium employer, employment size.