**Raport monitoringu legislacji**

**(lipiec - wrzesień 2018 r.)**

**przygotowany w ramach projektu**

**“Sieć Monitoringu Prawa Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej”**

**SPIS TREŚCI**

Wprowadzenie

1. Monitoring Prawa Gospodarczego

* Projekt ustawy o zapobieganiu nadużyciom w inwestycjach drogowych
* Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (100% obligo giełdowe)
* Projekt ustawy - Ordynacja podatkowa
* Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika
* Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw

1. Monitoring Prawa Pracy

* Ustawa o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw
* Projekt ustawy o rynku pracy

**Wprowadzenie**

Niniejszy Raport został przygotowany w ramach realizacji projektu unijnego pt.: “Sieć monitoringu prawa Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej”. Jego autorami są Eksperci Pracodawców RP, będący jednocześnie Ekspertami Sieci monitoringu prawa. Raport ma charakter cykliczny i jest publikowany raz na kwartał. Bieżący jest już czwartym opracowanym w ramach wspomnianego projektu i obejmuje III kwartał 2018 r.

Celem przedmiotowego Raportu jest systematyczny monitoring procesu legislacyjnego i jego ocena z punktu widzenia pracodawców. Zawiera on zestawienie i analizę aktualnie procedowanych projektów aktów prawnych z obszaru prawa gospodarczego oraz prawa pracy. Raport stanowi omówienie sytuacji prawnej w ww. dziedzinach wraz ze wskazaniem planowanych zmian i ich wpływu na prowadzenie działalności gospodarczej oraz na rynek pracy. Ma on stanowić źródło wiedzy dla pracodawców, zainteresowanych procesem legislacyjnym i projektowanymi zmianami prawnymi.

Zastrzeżenia:

* Raport zawiera analizę tylko tych projektów aktów prawnych z obszaru prawa gospodarczego i prawa pracy, które w okresie lipiec-wrzesień 2018 r. zostały uznane za najważniejsze dla pracodawców i mające największy wpływ na prowadzoną przez nich działalność oraz na rynek pracy.
* Z uwagi na znaczenie prawa podatkowego dla przedsiębiorców i prowadzonej przez nich działalności w monitoringu prawa gospodarczego zostały uwzględnione również projekty z tego obszaru.
* Jeśli stan prac legislacyjnych nad danym projektem aktu prawnego w ostatnim kwartale nie uległ zmianie bądź nie wprowadzono do niego żadnych modyfikacji, to projekt ten nie został ujęty w niniejszym Raporcie.
* Raport uwzględnia stan prac legislacyjnych nad poszczególnymi projektami aktów prawnych na koniec września 2018 r.

**Monitoring Prawa Gospodarczego**

**Projekt ustawy o zapobieganiu nadużyciom w inwestycjach drogowych**

Autor projektu: Ministerstwo Sprawiedliwości

Aktualny etap legislacyjny: przed wpisem do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów

Opis projektu:

Według projektodawcy, generalni wykonawcy inwestycji drogowych nadużywają swojej pozycji, stawiając w trudnej sytuacji podwykonawców - zazwyczaj mniejsze podmioty gospodarcze. W związku z tym proponuje się szereg rozwiązań nakierowanych na wzmocnienie pozycji oraz ochrony podwykonawców, m.in. drogowy rachunek powierniczy - generalny wykonawca otrzyma wynagrodzenie dopiero po rozliczeniu się z podwykonawcami, potwierdzonym przez zaświadczenie inspektora budowlanego.

Proces legislacyjny:

Pod koniec lipca br. na stronie www Ministerstwa Sprawiedliwości opublikowano projekt ustawy wraz z informacją o przekazaniu go do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:

Ocenę projektu należy zacząć od tego, że formalnie nie rozpoczęła się jeszcze jego “droga legislacyjna”. Publikacja dokumentu na stronie internetowej resortu sprawiedliwości nie jest bowiem równoznaczna z umieszczeniem projektu, uzasadnienia i OSR na witrynie Rządowego Centrum Legislacji oraz zaproszeniem odpowiednich podmiotów do konsultacji bądź uzgodnień. Niemniej jednak przedmiotowy projekt jest wart omówienia, ponieważ proponowane w nim zmiany są daleko idące i mogą mieć istotny wpływ na funkcjonowanie branży budowlanej.

Uzasadnieniem dla powstania projektu są, jak twierdzi Ministerstwo Sprawiedliwości, wyjątkowo liczne skargi ze strony podwykonawców. Narzekają oni na nieuczciwe praktyki generalnych wykonawców, które sprowadzają się do przedłużania terminów płatności, wypłacania mniejszych kwot od tych, na które strony się umówiły bądź odmowy realizowania płatności. W efekcie podwykonawcy, którymi często są mikro bądź małe przedsiębiorstwa, często balansują na granicy bankructwa, a zatrudnieni w tych firmach pracownicy nie mogą być pewni jutra.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że po historycznej katastrofie branży budowlanej w okresie Euro 2012, gdy wielu generalnych wykonawców oraz setki, jeśli nie tysiące podwykonawców, zbankrutowało, dokonano poważnych zmian w przepisach, m.in. w Prawie zamówień publicznych. Wśród najważniejszych zmian należy umiejscowić konieczność przedstawiania przez wykonawcę potwierdzenia zapłaty podwykonawcy (aby otrzymać pieniądze od inwestora) oraz obowiązek przedkładania listy podwykonawców inwestorowi. W ocenie Pracodawców problem, który projektodawca zamierza rozwiązać, jest już dawno rozwiązany.

Pracodawcy stoją na stanowisku, iż opiniowany projekt może doprowadzić do powstania dodatkowej biurokracji, opóźnień w realizacji inwestycji, trudnych do przewidzenia problemów płynnościowych, a być może nawet zagrozi planom rozbudowy tak potrzebnej infrastruktury, współfinansowanym ze środków europejskich. Proponowana regulacja narusza też fundamentalne zasady obrotu gospodarczego, różnicując status prawny uczestników procesu budowalnego (podwykonawców) oraz wyklucza poddanie kontroli sądowej umów pomiędzy przedsiębiorcami (zamiast sądów cywilnych rozstrzygać ma administracja, do tego w bardzo krótkich terminach). Jednym z efektów proponowanych zmian może być osłabienie pozycji polskich firm budowlanych oraz utrudnienie im możliwości wzrostu (przejścia z poziomu podwykonawcy na poziom generalnego wykonawcy).

Branża budowlana znajduje się w paradoksalnej sytuacji. Z jednej strony trwa boom inwestycyjny, a wydawanie środków europejskich z aktualnej perspektywy finansowej wchodzi na najwyższy poziom. Rynek deweloperski również kwitnie. Z drugiej strony, drastycznie rosną koszty przedsiębiorców - zarówno koszty pracy, jak i ceny surowców oraz materiałów budowlanych. Podpisane rok czy dwa lata temu umowy zaczynają przynosić straty, a w bieżących przetargach oferty wykonawców istotnie przekraczają kosztorysy inwestorów. Zdarzają się przetargi, w których nie startuje nawet jeden wykonawca. Pracodawcy z branży budowlanej twierdzą, że zmiany prawne są niezbędne. Nie powinny one jednak dotyczyć relacji generalnych wykonawców z podwykonawcami, tylko - w pierwszej kolejności - indeksacji cen oraz korekty już podpisanych umów. Niezbędna jest też zmiana relacji między publicznym inwestorem a wykonawcami, na bardziej partnerskie i oparte na wzajemnym zaufaniu.

Na moment przygotowania niniejszego raportu, oceniany projekt nie został skierowany do prac legislacyjnych. W ocenie Pracodawców tak powinno pozostać.

**Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (100% obligo giełdowe)**

Autor projektu: Ministerstwo Energii

Aktualny etap legislacyjny: Komitet Stały Rady Ministrów

Opis projektu:

Projekt wdraża do polskiego porządku prawnego przyjmowane na gruncie Unii Europejskiej Kodeksy Sieci i Wytycznych, które stanowią środek na drodze do budowy jednolitego rynku energii elektrycznej. W ramach projektu proponuje się także wprowadzenie 100% obligo giełdowego - obowiązku sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej. Według projektodawcy wpłynie to na poprawę przejrzystości rynku energii.

Proces legislacyjny:

14 sierpnia br. skierowano projekt do konsultacji i uzgodnień, wyznaczając 17 sierpnia br. jako termin przekazania uwag (około 72 godziny zamiast ustawowych 30 dni, względnie 21 dni w szczególnie uzasadnionej sytuacji).

Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:

Opisywany projekt nowelizacji Prawa energetycznego to jeden z najbardziej dobitnych przykładów łamania zasad poprawnej legislacji i lekceważenia procedur o randze ustawowej. Nie ma w przepisach powszechnie obowiązującego prawa terminu 3 dni na prowadzenie konsultacji społecznych. Ustawy o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców oraz o Radzie Dialogu Społecznego jasno wskazują, że termin na przedstawienie uwag to 30 dni - w szczególnych przypadkach, dogłębnie uzasadnionych, można skrócić termin do 21 dni. Można zatem założyć, że projektodawca tak naprawdę nie był w ogóle zainteresowany opiniami partnerów społecznych, ani podmiotów gospodarczych działających na rynku regulowanym przepisami nowelizowanej ustawy. Konsultacje prowadzono zatem w złej wierze, bez zamiaru korekty projektowanych przepisów po wsłuchaniu się w głos uczestników konsultacji.

Sam projekt trudno ocenić w sposób jednoznaczny. Aktualna sytuacja na rynku energii elektrycznej staje się coraz trudniejsza zarówno dla odbiorców końcowych, jak i dla producentów energii. Ceny znacząco wzrosły w porównaniu z ubiegłym rokiem, co odbija się na portfelach przedsiębiorców - ponoszą oni wyższe koszty, a ich produkty stają się mniej konkurencyjne wobec podmiotów zagranicznych. Jednocześnie przed wzrostem cen chronieni są odbiorcy indywidualni. To z kolei oznacza, że producenci energii muszą te koszty wziąć na siebie. W efekcie ich sytuacja finansowa staje się bardziej skomplikowana. W tym miejscu należy dodać, iż wytwórcami energii elektrycznej w naszym kraju są w zdecydowanej większości duże podmioty, spółki z udziałem Skarbu Państwa.

Propozycja wprowadzenia pełnego obliga giełdowego, sprzedaży energii elektrycznej w warunkach rynkowych, ma doprowadzić do większej konkurencji i - jak zapewne oczekuje projektodawca - ograniczenia wzrostu cen. W ocenie skutków regulacji napisano m.in. “Podwyższenie obliga, ma na celu zwiększenie płynności i przewidywalności na rynku energii elektrycznej. Nie powinno też dochodzić do nieuzasadnionych wzrostów cen energii elektrycznej”.

Pracodawcy oceniają, że pełne obligo giełdowe ograniczy swobodę decyzyjną przedsiębiorców. Energię będzie można nabyć tylko za pośrednictwem rynku, wyeliminowane zostaną inne formy, m.in. umowy dwustronne. Obligo wyeliminuje jedne ryzyka, kreując przy okazji inne. Warto więc zapytać, dlaczego projektodawca tak bardzo spieszył się z konsultacjami społecznymi.

W ramach projektu uregulowana ma zostać także instytucja sprzedaży rezerwowej (paliw gazowych oraz energii elektrycznej), za pośrednictwem której zapewniana jest ciągłość dostaw w przypadku zaprzestania sprzedaży przez dotychczasowego sprzedawcę. Niepełna regulacja w tym obszarze wymagała interwencji ustawodawcy, gdyż nie była do końca jasna.

**Projekt ustawy - Ordynacja podatkowa**

Autor projektu: Ministerstwo Finansów

Aktualny etap legislacyjny: Opiniowanie

Opis projektu:

Ministerstwo Finansów zaproponowało zastąpienie dotychczas obowiązującej Ordynacji podatkowej zupełnie nowym aktem prawnym. Ma to zdaniem projektodawcy realizować dwa podstawowe założenia, mianowicie ochronę prawa podatnika w jego relacjach z organami podatkowymi oraz zwiększenie efektywności i skuteczności poboru podatków.

Pierwszy z tych celów ma być realizowany m.in. poprzez złagodzenie nadmiernego rygoryzmu ordynacji podatkowej w odniesieniu do podatników. W nowej Ordynacji Podatkowej wprowadzono mechanizmy prawne mające w założeniu chronić pozycję podatnika w jego kontaktach z administracją podatkową. Te mechanizmy to m. in. zasady ogólne prawa podatkowego, umowy podatkowe, mediacja, konsultacje skutków podatkowych transakcji, normatywny katalog praw i obowiązków podatnika.

Drugi cel ma być realizowany poprzez wprowadzenie szeregu mechanizmów i procedur zwiększających możliwości organów podatkowych w egzekwowaniu wynikających z ustaw obowiązków podatkowych.

Proces legislacyjny:

Projekt został opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego na podstawie kierunkowych założeń nowej ordynacji podatkowej przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 13 października 2015 r. Po zakończeniu prac Komisji i naniesieniu przez resort finansów poprawek projekt w dniu 20 lipca br. został przekazany do konsultacji społecznych z terminem na przekazywanie uwag do dnia 7 września br.

Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:

W ocenie pracodawców zaproponowany Projekt nie gwarantuje realizacji fundamentalnych celów, jakie stawia się Ordynacji podatkowej. W efekcie prac Komisji powstał bowiem projekt aktu prawnego, który w rzeczywistości nie daje realnej szansy na naprawę systemu systemu podatkowego. Jednocześnie uchwalenie Projektu w obecnym kształcie rodzi poważne i uzasadnione ryzyko pogłębienia chaosu w prawidłowym interpretowaniu i stosowaniu przepisów prawa, który sparaliżuje administrację skarbową i sądy administracyjne, a przede wszystkim wpłynie negatywnie na prowadzenie działalności gospodarczej i kontakty podatników z administracją.

Jednocześnie należy podkreślić, że pracodawcy nie kwestionują potrzeby uchwalenia nowej ustawy regulującej procedurę podatkową. Taka zmiana jest pożądana, jednakże musi zostać poprzedzona rzetelną dyskusją i zakrojonym na szeroką skalę dialogiem z partnerami społecznymi. W tym celu zasadne jest odłożenie w czasie wejścia w życie Projektu do czasu stworzenia przepisów procedury podatkowej, które pozwolą na zrealizowanie celów, jakie pokłada się w Ordynacji podatkowej.

W związku z tym zasadne będzie zwrócenie Projektu do dalszych prac Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego przy jednoczesnym poszerzeniu składu Komisji o przedstawicieli i praktyków biznesu oraz konstytucjonalistów. Dopiero wówczas będzie możliwe wypracowanie rozwiązań, które pozwolą na prawidłowe funkcjonowanie systemu podatkowego i stworzenie procedury w prawidłowy sposób regulującej prawa i obowiązki zarówno podatników, jak i organów podatkowych.

Mając na uwadze powyższe argumenty przemawiające za zwróceniem Projektu do dalszych prac Komisji, pracodawcy na obecnym etapie procedowania nie przedstawiają szczegółowych uwag do konkretnych propozycji przedstawionych w Projekcie.

**Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych**

Autor projektu: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii

Aktualny etap legislacyjny: Konsultacje społeczne

Opis projektu:

Projektowane zmiany polegają na wprowadzeniu rozwiązań mobilizujących dłużników transakcji handlowych (przedsiębiorców i podmioty publiczne) do dokonywania zapłaty w ustalonym terminie, jak również zniechęcających do narzucania przez nich nieuzasadnionych, wydłużonych terminów zapłaty. Propozycje przewidują również wprowadzenie mechanizmów wsparcia dla wierzycieli, w szczególności MŚP. Projekt przewiduje również zmiany mające na celu ograniczenie potencjalnych nadużyć w korzystaniu z instrumentów przewidzianych w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych oraz doprecyzowanie przepisów budzących wątpliwości w praktycznym ich stosowaniu.

Propozycje najważniejszych zmian:

1. skrócenie terminu zapłaty w transakcjach, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, do 30 dni, bez możliwości wydłużenia (wyjątek stanowią podmioty lecznicze dla który proponuje się pozostawienie terminu 60-dniowego);
2. wprowadzenie ustawowego obowiązku stosowania, maksymalnego 60-dniowego terminu zapłaty w transakcjach w których wierzycielem jest MŚP, a dłużnikiem duży przedsiębiorca (definiowany zgodnie z Załącznikiem I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu) pod rygorem nieważności zapisu umownego przewidującego dłuższy termin zapłaty;
3. zobowiązanie przedsiębiorców będących podatnikami, których dane indywidualne podlegają publikacji przez Ministra Finansów (grupy kapitałowe i podatników, których przychód przekracza rocznie 50 mln euro) do przekazywania Ministrowi Finansów corocznego sprawozdania o stosowanych terminach zapłaty;
4. przerzucenie z wierzyciela na dłużnika ciężaru dowodu, że ustalony w umowie termin zapłaty jest rażąco nieuczciwy oraz wprowadzenie możliwości żądania takiego ustalenia w ciągu 3 lat od dnia, w którym umowa została wykonana;
5. wprowadzenie możliwości odstąpienia przez wierzyciela od umowy lub wypowiedzenia umowy, gdy termin zapłaty ustalony w umowie jest nadmiernie wydłużony a ustalenie tego terminu było rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela (w projekcie przyjęto, że możliwość taka będzie przysługiwała w przypadku terminu dłuższego niż 120 dni);
6. uproszczonej procedury nakazowej w przypadkach gdy wartość roszczenia nie przekracza 75 tys. zł polegające na złagodzeniu warunków co do wykazania spełnienia świadczenia przez wierzyciela;
7. wprowadzenie mechanizmu zapobiegającemu nadużywania prawa do rekompensaty w wysokości 40 euro w przypadku dokonania cesji wierzytelności na osoby trzecie (w szczególności na firmy windykacyjne);
8. wprowadzenie rozwiązań, zgodnie z którymi:
9. zawarcie przez podmiot publiczny umowy z nadmiernie długim terminem zapłaty oraz zapłata należności po terminie będzie stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
10. zapłata przez podmiot publiczny przed końcem terminu ustalonego w umowie (np. 2 dni po doręczeniu faktury, gdy termin zapłaty ustalono na 30 dni od dnia doręczenia faktury), nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
11. brak żądania rekompensaty w wysokości 40 euro przez podmiot publiczny, w przypadku gdy jej wysokość jest równa lub wyższa od wysokości należności głównej, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
12. podwyższenie obecnej wysokości rekompensaty (40 euro) w transakcjach, w których wierzycielem jest MŚP, a dłużnikiem duży przedsiębiorca lub podmiot publiczny maksymalnie o 1% wartości świadczenia pieniężnego;
13. wprowadzenie możliwości pomniejszenia przez wierzyciela podstawy opodatkowania (podatku PIT i CIT) o kwotę wierzytelności, jeżeli wierzytelność ta nie została uregulowana lub zbyta w jakiejkolwiek formie w ciągu 120 dni od dnia upływu terminu jej płatności określonego w umowie lub na fakturze (tzw. złe długi);
14. nałożenie na dłużnika obowiązku doliczenia do podstawy opodatkowania (podatek CIT i PIT) kwoty nieuregulowanego zobowiązania, jeżeli zobowiązanie nie zostało uregulowane w terminie 120 dni od dnia upływu terminu płatności określonego w fakturze (rachunku) lub umowie;
15. wyraźne wskazanie narzucania nadmiernie długich terminów zapłaty jako czynów naruszających prawo konkurencji w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów i ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

Proponowane rozwiązania powinny także zniechęcać zamawiających do zawierania umów z terminami naruszającymi przepisy ustawy. Z tego względu proponuje się rozszerzenie katalogu naruszeń, za które na nieuczciwego, nadużywającego swojej przewagi ekonomicznej dłużnika (przedsiębiorcę) będzie mogła być nakładana kara finansowa.

Oczekiwanym efektem nowelizacji jest poprawa sytuacji wierzycieli, w szczególności tych, którzy są słabszą (mniejszą rozmiarem) stroną transakcji asymetrycznych oraz tych którzy zawierają umowy z podmiotami publicznymi

Proces legislacyjny:

W ramach prekonsultacji Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii w kwietniu br. opublikowało i przekazało do konsultacji dokument zatytułowany “Zielona Księga – zatory płatnicze w Polsce”. W wyniku przeprowadzonych konsultacji powstał przedmiotowy projekt ustawy, który został przekazany do konsultacji społecznych w dniu 20 września br. Termin przekazywania uwag został wyznaczony na dzień 22 października.

Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:

Z Europejskiego Raportu Płatności 2017 wynika, że aż 78% przedsiębiorców otrzymuje zapłatę 30 dni po terminie, a 13% czeka na nią nawet do 60 dni. Doliczając do tego średni termin zapłaty wskazany na fakturze, daje to 2 lub 3 miesiące bez wpływów na konto firmy. Taki stan rzeczy niesie za sobą poważne konsekwencje dla biznesu. Można wymienić tu chociażby brak możliwości regulowania przez wierzycieli własnych należności, co prowadzić może do narastania zjawiska zatorów płatniczych, ponoszenie dodatkowych kosztów prowadzenia działalności związanych z przeterminowanymi należnościami, konieczność podnoszenia cen produktów lub usług czy też zmniejszanie funduszu wynagrodzeń, w tym ograniczanie zatrudnienia. Zatory płatnicze powodują również osłabienie inwestycji i zahamowanie rozwoju przedsiębiorstw.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych ma poprawić sytuację wierzycieli. Zmiany polegają na wprowadzeniu rozwiązań mobilizujących dłużników transakcji handlowych (przedsiębiorców i podmioty publiczne) do dokonywania zapłaty w ustalonym terminie, jak również zniechęcających do narzucania przez nich nieuzasadnionych, wydłużonych terminów zapłaty. Propozycje przewidują również wprowadzenie mechanizmów wsparcia dla wierzycieli, w szczególności MŚP.

Jedną z najważniejszych zmian mających zapobiegać powstawaniu i piętrzeniu się zatorów płatniczych jest ulga na tzw. złe długi w CIT i PIT na wzór tej obowiązującej w podatku VAT. Zaproponowane przepisy pozwolą na odliczenie od podstawy opodatkowania kwot niezapłaconych w ciągu 120 dni od dnia upływu terminu płatności. Zaś dłużnik zalegający z płatnością będzie miał obowiązek podwyższyć swoją podstawę opodatkowania o kwotę zaległości. Ponadto resort przedsiębiorczości i technologii zaproponował m. in. wprowadzenie limitu 60 dni na uregulowanie przez dużego kontrahenta jego zobowiązania wobec mniejszego podmiotu oraz 30 dni na zapłatę faktury na rzecz przedsiębiorców w przypadku, gdy jego kontrahentem jest instytucja publiczna.

Co do zasady przedstawiony projekt należy ocenić pozytywnie. I choć szanse na całkowite wyeliminowanie zatorów przy wykorzystaniu nowych rozwiązań są raczej mało prawdopodobne, to niewątpliwie propozycja rządu jest krokiem w dobrym kierunku. Zatory płatnicze od lat bowiem utrudniają działalność przedsiębiorców, zwłaszcza tych z sektora mikro- i małych przedsiębiorstw, w przypadku których nieterminowa płatność lub brak płatności w ogóle może zadecydować o ich przyszłości. Proponowane rozwiązania powinny więc zniechęcać do podpisywania umów i kontraktów z terminami naruszającymi standardy handlowe. Pomysł na korektę podstawy opodatkowania, zarówno u dłużników, jak i u wierzycieli daje nadzieję na lepsze wywiązywanie się ze swoich zobowiązań. Pozytywnie należy ocenić również skrócenie podmiotom publicznym do 30 dni terminu na zapłatę faktury, bowiem sektor publiczny powinien być przykładem staranności dla innych uczestników rynku. Do tej pory niestety bywało z tym różnie.

**Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw**

Autor projektu: Ministerstwo Finansów

Aktualny etap legislacyjny: Komitet do spraw Europejskich

Opis projektu:

Celem projektowanych przepisów jest, w ocenie resortu finansów, szeroko rozumiane uproszczenie prawa podatkowego w zakresie podatków dochodowych oraz dalsze uszczelnienie systemu podatkowego. W zakresie uproszczenia prawa podatkowego chodzi zarówno o zwiększenie czytelności i precyzji istniejących przepisów, czyli uczynienia ich bardziej „przejrzystymi”, jak też o wprowadzenie rozwiązań ułatwiających realizację przez podatników ich obowiązków podatkowych sprawiających, że płacenie podatków będzie postrzegane jako „proste”. Intencją projektodawcy jest również eliminowanie sytuacji, w których podatnik mógłby czuć się traktowany przez prawo podatkowe niesprawiedliwie tj. sytuacji, w których przepisy prawa podatkowe nie są dla podatnika „przyjazne”.

Nowelizacja wprowadza także regulacje mające na celu implementację dyrektywy Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (Dz. Urz. UE L 193 z 19.07.2016, str. 1), w zakresie opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia do innego państwa aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu uregulowanego w art. 5 dyrektywy (tzw. exit tax). Ponadto celem regulacji jest uszczelnienie systemu podatkowego poprzez zmiany przepisów ogólnego prawa podatkowego (Ordynacji podatkowej) oraz przepisów ustaw regulujących pobór podatku u źródła.

Proces legislacyjny:

Projekt został przekazany do konsultacji społecznych w dniu 24 sierpnia br. Projektodawca wbrew obowiązującym przepisom wyznaczył partnerom 14-dniowy termin na przekazanie uwag.

Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:

Ministerstwo Finansów opublikowało ponad 150-stronicowy projekt ustawy o PIT i CIT, który przewiduje liczne zmiany przepisów, a nawet kolejną, zupełnie nową daninę - exit tax. Partnerzy społeczni na przekazanie uwag do tak obszernego i ważnego projektu dostali zaledwie 14 dni. I wszystko to pod hasłem tzw. polityki 3P, czyli regulowania prawa podatkowego w sposób przejrzysty, prosty i przyjazny.

W projekcie ujęto zmiany dotyczące przede wszystkim zmian w podatkach dochodowych. Są to m. in. preferencyjne opodatkowanie dochodów generowanych przez prawa własności intelektualnej, wprowadzenie obniżonej stawki podatku CIT w wysokości 9 proc. dla małych i nowych firm oraz ograniczenie biurokracji poprzez rezygnację z niektórych zbędnych obowiązków informacyjnych.

Obok kilku pozytywnych zmian w projekcie jest długi szereg propozycji, które mogą wydatnie utrudnić prowadzenie działalności gospodarczej i zwiększyć obciążenia dla biznesu. Zmianie ulegną m. in. zasady opodatkowania samochodów osobowych. Korzystający ze służbowych pojazdów do celów służbowych i prywatnych odliczą od przychodu tylko 75 proc. wydatków. Resort finansów zaproponował także limit 150 tys. zł obejmujący opłaty wynikające z leasingu operacyjnego, najmu i dzierżawy aut.

Największą nowością jednak jest implementacja dyrektywy ATAD, czyli przepisów przeciwdziałających praktykom unikania opodatkowania mającym bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W tym celu wprowadza się „exit tax” - podatek od niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu.

Patrząc jednak przez pryzmat zaproponowanych przez resort finansów przepisów nasuwa się wniosek, że projektodawca wykroczył poza cele dyrektywy. Pod pretekstem jej implementacji wprowadza profiskalne rozwiązanie, które dotknie również podmioty niestosujące agresywnej optymalizacji podatkowej. Ministerstwo Finansów ujęło przepisy o exit tax w taki sposób, że może oddziaływać na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, których celem wcale nie jest ucieczka z majątkiem. Ponadto objęcie opodatkowaniem osób fizycznych może naruszać fundamentalną zasadę swobodnego przepływu osób. Należy zauważyć, że nie wszystkie państwa członkowskie zdecydowały się na opodatkowanie osób fizycznych.

Zgodnie z planami resortu finansów przepisy projektu mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Mając na uwadze obszerność projektu i skomplikowaną materię, którą reguluje, nie ulega wątpliwości, że dyskusja nad zmianami nie mogła zostać przeprowadzona w sposób rzetelny. To z kolei rodzi ryzyko uchwalenia niskiej jakości przepisów. Już sam fakt, że na konsultacje niniejszego projektu przewidziano zaledwie 14 dni, w miejsce ustawowych 30 dni, świadczy o tym, że jest on procedowany niezgodnie z zasadami dobrej legislacji. Z kolei zaskakiwanie podatników pakietem kilkudziesięciu zmian podatkowych na 3 miesiące przed ich planowanym wejściem w życie niewątpliwie nie ma nic wspólnego z przejrzystością, prostotą i przyjaznością systemu podatkowego, czyli tak podkreślanymi przez stronę rządową zasadami 3P.

To niestety nie pierwszy raz, kiedy resort finansów pod pozorem czy to upraszczania prawa podatkowego, czy też uszczelniania systemu, wprowadza na ostatnią chwilę zmiany, które całkowicie zaskakują podatników. Kontynuując takie praktyki Ministerstwo Finansów stawia pod znakiem zapytania sens całej dyskusji nad uzdrawianiem polskiego prawa podatkowego i zapewnianiem obywatelom poczucia pewności prawa.

**Monitoring Prawa Pracy**

**Ustawa o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw**

Autor ustawy: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Aktualny etap legislacyjny: ustawa została uchwalona 5 lipca 2018 r.

Opis ustawy:

Uchwalone przepisy miały stanowić przede wszystkim realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r., który rozszerza prawo koalicji związkowej na osoby samozatrudnione oraz pracujące na umowach cywilnoprawnych. Jednak ostateczne rozwiązania zawarte w nowelizacji idą znacznie dalej. Sama definicja osoby wykonującej pracę zarobkową, której przyznano prawo koalicji budzi kontrowersje. Zgodnie z nowymi przepisami taką osobą jest: „pracownik lub osoba świadczącą pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz ma takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i bronione przez związek zawodowy”. Takie osoby uzyskają identyczne uprawnienia związkowe jak pracownicy, w tym szczególną ochronę przed wypowiedzeniem, prawo do płatnych oddelegowań związkowych oraz negocjowania aktów wewnątrzzakładowych, co jest uznawane za zbyt daleko idące. Co istotne, ustawodawca zrezygnował z wcześniejszej propozycji dotyczącej kryterium ekonomicznego i pozostawił jedynie wymóg 6-miesięcznego stażu, jako warunkującego uzyskanie uprawnień zakładowej organizacji związkowej. Ponadto nowe przepisy zakładają podwyższenie kryteriów reprezentatywności związkowej na poziomie zakładowym. Przewidują też rozwiązanie, zgodnie z którym przy ustalaniu liczby członków zrzeszonych w związku zawodowym, osoba należąca do kilku związków będzie wliczana tylko do jednego z nich. Nowelizacja wprowadza również procedurę weryfikacji przez sąd liczebności związku zawodowego.

Proces legislacyjny:

Prace w parlamencie rozpoczęły się jeszcze w październiku 2017 r. Po zakończeniu etapu sejmowego, na początku lipca 2018 r. prowadzone były prace w komisjach senackich. Sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny zostało przyjęte 3 lipca, a 5 lipca rozpatrzono je na posiedzeniu Sejmu. Zaproponowano w nim liczne poprawki zgłoszone przez partię rządzącą. Dotyczyły one nieznacznej modyfikacji definicji osoby wykonującej pracę zarobkową oraz rozszerzenia definicji pracodawcy na wszelkie inne podmioty zatrudniające osoby niebędące pracownikami. W konsekwencji tych zmian nowelizacji uległa również ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. W jej efekcie reprezentatywne organizacje związkowe i organizacje pracodawców będą musiały spełnić kryteria określone w definicjach sformułowanych na gruncie nowych przepisów. W Senacie dodano jeszcze jedną poprawkę, której celem było precyzyjne określenie daty wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji. Zgodnie z intencją wnioskodawców przepisy te zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2019 r. Należy zaznaczyć, że żadne z propozycji zgłaszanych przez stronę pracodawców nie zostały uwzględnione w toku prac parlamentarnych.

Wpływ na pracodawców i rynek pracy:

Nowelizacja będzie miała niezwykle istotne znaczenie dla wszystkich pracodawców (w rozumieniu nowej definicji), a także osób samozatrudnionych oraz pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych. Prawo koalicji zostanie przyznane ponad 3 mln osób, co jak twierdzi ustawodawca, może zwiększyć poziom uzwiązkowienia w naszym kraju i poprawić sytuację osób pracujących na innej podstawie niż umowa o pracę. Jeśli chodzi natomiast o pracodawców, to dla nich konsekwencją nowej regulacji będzie wzrost obowiązków, a co za tym idzie - kosztów (będą musieli zapewnić nowym organizacjom związkowym m.in. odpowiednie warunki lokalowo-techniczne i etaty związkowe). Kolejną kwestią mającą wpływ na pracodawców i rynek pracy jest zagwarantowanie związkowcom, będącym osobami samozatrudnionymi i pracującym na umowach cywilnoprawnych, prawa do ochrony przed wypowiedzeniem. W istotny sposób utrudni to zarządzanie kadrami i może wręcz zostać uznane za niezgodne z zasadą swobody umów. Istnieje też ryzyko, że prawo do ochrony będzie nadużywane, a organizacje związkowe będą tworzone jedynie w celu uzyskania ochrony przed zwolnieniem. Ponadto nowopowstające związki zawodowe mogą mieć sprzeczne interesy, co tylko utrudni prowadzenie dialogu w zakładach pracy i może wprowadzić chaos w firmach.

**Projekt ustawy o rynku pracy**

Autor projektu: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Aktualny etap legislacyjny: prace nad projektem zostały zawieszone

Opis projektu:

Projektowana ustawa ma zastąpić dotychczasową, wielokrotnie nowelizowaną ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jest to zatem bardzo istotny i obszerny projekt, którego celem jest uregulowanie całokształtu zagadnień związanych z polityką rynku pracy. Zawiera on rozwiązania odnoszące się do funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (w tym m.in. odejście od profilowania bezrobotnych i wprowadzenie większej elastyczności w zakresie form pomocy świadczonej przez urzędy pracy, poprzez m.in. utworzenie nowego instrumentu jakim będzie bon ofertowy), a także regulacje, które mają zachęcić polskich obywateli do powrotu z emigracji (np. wsparcie w podjęciu własnej działalności gospodarczej). W projekcie ujęto również przepisy dotyczące Krajowego Funduszu Szkoleniowego, co ma zwiększyć efektywność tego instrumentu (w tym przewidujące m.in. zwiększenie dostępności środków Funduszu dla szerszej grupy podmiotów). Z punktu widzenia aktualnych wyzwań stojących przed polskim rynkiem pracy, istotne znaczenie mają zaproponowane rozwiązania regulujące zasady zatrudniania cudzoziemców (w szczególności wydłużenie do 12 miesięcy czasu pracy na podstawie oświadczenia).

Przebieg procesu legislacyjnego:

Projekt formalnie trafił do konsultacji społecznych na początku lipca 2018 r. Partnerom społecznym wyznaczono standardowy, 30-dniowy termin na przedstawienie opinii. Należy zaznaczyć, że etap konsultacji tak obszernej i zupełnie nowej ustawy przeprowadzono w okresie wakacyjnym. Mimo wniosków ze strony partnerów społecznych o wydłużenie tego terminu oraz podjęcie rzeczowej debaty na forum Rady Dialogu Społecznego i dedykowanych temu zagadnieniu gremiach, ministerstwo pozostało nieugięte. Swoją decyzję uzasadniało potrzebą pilnego procedowania przedmiotowej regulacji, która miałaby wejść w życie od 2019 r. Taka postawa resortu i brak otwartości na dialog zostały krytycznie ocenione przez partnerów społecznych, którzy w ramach Rady Dialogu Społecznego już od kilku lat pracowali wspólnie nad założeniami nowej polityki rynku pracy. Ostatecznie jednak we wrześniu br., w związku z licznie zgłoszony do projektu uwagami, ministerstwo zawiesiło nad nim prace. Projekt zniknął ze stron resortu oraz Rządowego Centrum Legislacji, co jest sytuacją raczej niespotykaną. Na ten moment trudno ocenić jakie będą dalsze losy przedmiotowego projektu. Prawdopodobnie nie zostanie on już przyjęty w tej kadencji.

Wpływ na pracodawców i rynek pracy:

Projektowana ustawa jak żadna inna wpłynie na polski rynek pracy. Jej celem jest reforma polityki rynku pracy, w tym sposobu działania urzędów pracy i oferowanych przez nie form pomocy. Niemniej jednak na gruncie przedmiotowego projektu nie rozwiązano jednego z głównych problemów jakim jest tzw. fikcyjne bezrobocie, czyli rejestrowanie się w urzędzie pracy jedynie w celu uzyskania ubezpieczenia. Zabrakło również instrumentów, które w skuteczny sposób doprowadziłyby do wzrostu poziomu aktywności zawodowej, co przy prognozowanych problemach demograficznych jest niezwykle ważne. Na bezrobotnych będą miały wpływ zmiany związane z planowanym ograniczeniem w zakresie zlecania usług aktywizacyjnych na rzecz agencji zatrudnienia. Natomiast z punktu widzenia pracodawców istotne znaczenie mają zaproponowane zmiany dotyczące Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Część z nich stanowi realizację zgłaszanych wcześniej postulatów, niemniej jednak przygotowana regulacja ma kilka mankamentów i wymaga pewnych modyfikacji. Autorzy projektu nie zdecydowali się natomiast na wprowadzenie zmian w zakresie funkcjonowania Funduszu Pracy, na czym bardzo zależało pracodawcom, którzy od lat wnioskują o wprowadzenie narzędzia uniemożliwiającego wykorzystywanie środków Funduszu niezgodnie z jego przeznaczeniem. Kolejną bardzo istotną dla pracodawców zmianę stanowi podjęta przez projektodawcę próba wyeliminowania dotychczasowych problemów związanych z zatrudnieniem cudzoziemców. Idą one w dobrym kierunku, ale wciąż są niewystarczające, biorąc pod uwagę obecne i prognozowane zapotrzebowanie na pracę świadczoną przez cudzoziemców.

**Podsumowanie**

W ramach niniejszego Raportu jego autorzy przeanalizowali 7 najważniejszych projektów legislacyjnych procedowanych w III kw. 2018 r., mających największy wpływ na przedsiębiorców. Były to w głównej mierze nowe inicjatywy, w szczególności w obszarze podatkowym.

W III kw. br. odbyły się tylko trzy posiedzenia Sejmu. Zatem nie był to zbyt aktywny czas dla procesu legislacyjnego. Zgodnie z przewidywaniami, przed wakacjami sejmowymi, na ostatnim lipcowym posiedzeniu uchwalono 33 ustawy, z licząc łącznie - w lipcu uchwalono ich 52.

Mimo generalnego legislacyjnego rozprężenia, z którym mieliśmy do czynienia w analizowanym okresie, należy zwrócić uwagę na to, że w kilku przypadkach (m.in. nowelizacja Prawa energetycznego, nowelizacja ustawy o odpadach) mieliśmy do czynienia z rażącymi naruszeniami terminów przeznaczonych - ustawowo - na konsultacje społeczne. Zamiast 30 bądź w szczególnym przypadku 21 dni, raz na przesłanie opinii było zaledwie kilkadziesiąt godzin. Takie zachowanie ze strony projektodawców jest nie do zaakceptowania i nie powinno mieć miejsca.

Autorzy Raportu

Eksperci Sieci monitoringu prawa Pracodawców RP:

Łukasz Czucharski

Piotr Wołejko

Wioletta Żukowska-Czaplicka

Koordynator Sieci monitoringu prawa Pracodawców RP: Arkadiusz Pączka

**Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej**

Organizacja działa od 1989 r., a jej Prezydentem jest dr Andrzej Malinowski. Pracodawcy RP są reprezentatywną organizacją pracodawców, funkcjonującą na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców. Stawiają sobie za cel tworzenie państwa przyjaznego pracodawcom, ale w poszanowaniu praw pracowniczych. Dlatego dążą do stworzenia harmonii na linii pracodawca – pracownik. Od września 2015 r. Organizacja jest też członkiem Rady Dialogu Społecznego. To instytucja na forum, której prowadzony jest dialog trójstronny pomiędzy: pracodawcami, związkami zawodowymi a rządem. Zastąpiła ona działającą wcześniej Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, w której pracach Pracodawcy RP również uczestniczyli.

Przedstawiciele Organizacji aktywnie uczestniczą w procesie legislacyjnym na każdym jego etapie. Biorą udział w konsultacjach społecznych, przygotowują stanowiska do projektów aktów prawnych, uczestniczą w ministerialnych zespołach roboczych, konferencjach uzgodnieniowych oraz pracach prowadzonych w Sejmie i Senacie. Zadania te realizują w ramach funkcjonującego od 2009 r. Centrum Monitoringu Legislacji, będącego wyspecjalizowaną komórką Pracodawców RP. Eksperci Centrum Monitoringu Legislacji w oparciu o swoją pracę przygotowują cykliczne raporty legislacyjne dotyczące stanowionego w Polsce prawa.

Projekt Sieć monitoringu prawa Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej współfinansowany jest w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020,

Osi II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji,

Działania 2.16: Usprawnienie procesu stanowienia prawa.

ISBN 978-83-943960-6-0