



Raport monitoringu legislacji PODSUMOWANIE VIII KADENCJI SEJMU RP

(listopad 2015 r. - wrzesień 2019 r.)

przygotowany w ramach projektu
“Sieć Monitoringu Prawa Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej”



Spis treści

Wprowadzenie	<i>str. 4</i>
Główne problemy procesu legislacyjnego	
I. Monitoring Prawa Gospodarczego - podsumowanie	<i>str. 10</i>
II. Monitoring Prawa Podatkowego - podsumowanie	<i>str. 16</i>
III. Monitoring Prawa Pracy - podsumowanie	<i>str. 22</i>
Podsumowanie	<i>str. 28</i>



Wprowadzenie





Niniejszy Raport został przygotowany w ramach realizacji projektu unijnego pt.: “Sieć monitoringu prawa Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej”. Raport stanowi podsumowanie działań legislacyjnych Sejmu VIII kadencji pod kątem najważniejszych zmian prawnych dotyczących przedsiębiorców. Jednocześnie raport ten spina klamrą projekt Sieci Monitoringu Prawa Pracodawców RP, w ramach którego m.in. powstawały cykliczne, kwartalne raporty monitoringu legislacji - począwszy od IV kwartału 2017 r.

W Raporcie wskazujemy najważniejsze zmiany dotyczące pracodawców, które przeprowadzono w obszarze prawa gospodarczego, podatkowego oraz pracy. Każdy z tych obszarów również zwięźle podsumowujemy, starając się ocenić, czy ogólny bilans zmian jest dla pracodawców korzystny. VIII kadencja Sejmu przyniosła liczne zmiany wielu ustaw, które mają istotny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej.

Obok oceny jakościowej dokonujemy również oceny ilościowej. Stabilność otoczenia regulacyjnego oraz przewidywalność przepisów są niezwykle ważne dla pracodawców - pozwalają planować inwestycje, w tym wzrost zatrudnienia, w dłuższym horyzoncie czasowym. Dlatego ze smutkiem stwierdzamy, że niektóre ustawy w ciągu ostatnich 4 lat zmieniano nawet po kilkadziesiąt razy - ot, chociażby Prawo farmaceutyczne doczekało się 25 zmian, Prawo telekomunikacyjne 24 zmian, Prawo energetyczne zmieniano 36 razy, a Prawo zamówień publicznych 18 razy. To jednak nic w obliczu feerii zmian w prawie podatkowym, gdzie ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych została zmieniona ponad 50 razy. Praktycznie tyle samo zmian dotknęło Ordynację podatkową, z czego 13 razy zmieniano ją w 2019 r. Nadal jednak nie zbliżamy się do rekordowej liczby zmian dokonanych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, gdzie przekoczono 70 zmian w ciągu czteroletniej kadencji.

Zastrzeżenia:

- Raport zawiera informacje o najważniejszych zmianach zawartych w ustawach uchwalonych w trakcie VIII kadencji, dotyczących obszaru prawa gospodarczego i prawa pracy, zostały uznane za najważniejsze dla pracodawców i mają 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.
- Raport uwzględnia stan prac legislacyjnych nad poszczególnymi projektami aktów prawnych na dzień 10 września 2019 r.

Główne problemy procesu legislacyjnego

W pierwszym roku kadencji problemem nierzetelnych konsultacji było dotkniętych 39% ustaw dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. W ostatnim roku kadencji odsetek ten wynosił już 57%.

Tymczasem nierzetelne konsultacje to najczęściej brak konsultacji w ogóle albo skracanie ich terminu poniżej ustawowych 30 dni (w szczególnie uzasadnionych przypadkach można skrócić czas do 21 dni).

Po części wynika to z tego, że co trzecia ustawa istotna dla pracodawców jest procedowana w pośpiechu. Zjawisko to było najsilniejsze na początku oraz... pod koniec kadencji. Dwa sztandarowe przykłady szkodliwości pośpiechu to poselski projekt ustawy ustanawiającej dzień 12 listopada dniem wolnym od pracy (wniesiono go do Sejmu pod koniec października) oraz rządowy projekt ustawy "zamrażającej ceny prądu" - wniesiony do Sejmu wkrótce przed Wigilią Świąt Bożego Narodzenia, a już 28 grudnia 2018 r. uchwalony podczas kilkugodzinnego, specjalnego posiedzenia Sejmu. W przypadku dnia wolnego 12 listopada dopiero... 7 listopada pracodawcy zyskali pewność, że mają przygotować się do tego, że 12 listopada rzeczywiście będzie wolny, natomiast ustawa "zamrażająca ceny prądu" była tak niejasna, że od momentu uchwalenia do końca sierpnia 2019 r. dwukrotnie ją nowelizowano, a kluczowe rozporządzenie wykonawcze przygotowano z wielomiesięcznym opóźnieniem. Efektem obu ustaw był mniejszy bądź większy chaos, konieczność kryzysowego reagowania oraz, niestety, dodatkowe - nieuwzględnione wcześniej - koszty.

Wspomniane wyżej ustawy, dotknięte problemem nadmiernego pośpiechu, można określić mianem tzw. ustaw instant. Są one gotowe "do spożycia" w ciągu kilku, najdalej kilkunastu dni od wniesienia ich do Sejmu - jakby czas prac miał gwarantować ich jakość. W rzeczywistości gwarantuje brak tejże jakości.

Innym istotnym problemem procesu legislacyjnego w trakcie VIII kadencji Sejmu było to, że nawet jedna na cztery ustawy dotyczące pracodawców nie była im znana przed wpływieniem do Sejmu. Z jednej strony miała być ustawa o jawności życia publicznego, otwierająca szeroko drzwi nawet do tajemnicy przedsiębiorstwa, z drugiej była rzeczywista i pogłębiająca się tajność projektów.

Jakby tego było mało, z biegiem czasu z 11% do 41% wzrósł odsetek ustaw dotkniętych problemem braku koncepcji. Jak go rozumieć? Przy tworzeniu projektu pojawia się zbyt wiele, nierzadko sprzecznych pomysłów, a brakuje wiodącej koncepcji. Czasem głębokie zmiany dotyczą projektów nawet na etapie sejmowym (dotyczy projektów rządowych), czy to w postaci autopoprawki, czy daleko idących poprawek zgłoszonych na posiedzeniu (pod komisji albo na sali sejmowej. W efekcie powstaje wrażenie, jakby projektodawca nie do końca wiedział po co i w jaki sposób uregulować daną materię. Sztandarowymi przykładami na brak koncepcji są ustawa o podatku handlowym czy wielomiesięczne dyskusje na temat podatku jednolitego, a bardziej aktualnymi ustawa ustanawiająca dzień 12 listopada dniem wolnym od pracy oraz ustawa "zamrażająca ceny prądu".

Należy wspomnieć również o bulwersującym przypadku lekceważenia standardów legislacji, który udało się "wyłowić" w trakcie prac parlamentarnych. Ilu takich przypadków nie dostrzeżliśmy? A oto w czym rzecz - w trakcie prac sejmowych, na posiedzeniu Komisji Zdrowia, na której odbyło się przyjęcie sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej dot. rządowego projektu ustawy o prawach pacjenta, zgłoszono poprawkę poselską dotyczącą... wydłużenia okresu obowiązywania umów o udzielenie świadczeń z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej do 31 czerwca 2021. Takim sposobem ustawa o prawach pacjenta reguluje teraz kwestie realizacji umów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. Wszystko byłoby dobrze, gdyby poprawkę wprowadzono do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, a nie do ustawy o prawach pacjenta. Można życzyć powodzenia tym, którzy nie byli na Komisji Zdrowia, a będą szukali przepisu we właściwej dla niego ustawie.

Na koniec warto zwrócić uwagę na legislacyjne niedbalstwo i omyłki pisarskie, które mogą diametralnie zmienić wykładnię wprowadzanych przepisów. Tego typu błędy wynikają często z wspomnianego już nadmiernego pośpiechu. Ale nie zawsze. Nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług wprowadzająca nową matrycę VAT procedowana była od listopada 2018 r., zaś Sejm uchwalił ją dopiero 19 lipca 2019 r. Pomimo długiego okresu prac nad projektem,

nie udało się ustrzec podstawowych błędów. Zgodnie bowiem z uchwaloną już i podpisaną przez Prezydenta ustawą, wiążące informacje stawkowe (WIS) mogą być zmieniane przez Szefa Krajowej Informacji Skarbowej i Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej. Problem w tym, że w polskiej strukturze administracyjnej pierwszy z wymienionych organów nie funkcjonuje. Projektodawcom zapewne chodziło o Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Jednak z uwagi na prymat wykładni językowej w polskim systemie prawnym niedopuszczalna jest sytuacja, w której adresaci przepisów będą musieli się domyślać, o jaki organ tak naprawdę chodzi. Dlatego tak niezbędna jest szczególna staranność przy tworzeniu nowych przepisów, gdyż tego rodzaju pomyłki mogą skutkować wadliwością przepisu, a tym samym niemożnością jego prawidłowego zastosowania.



Monitoring Prawa Gospodarczego





Najważniejsze dla przedsiębiorców zmiany uchwalone w trakcie VIII kadencji Sejmu

In minus

- ⊖ zakaz budowy elektrowni wiatrowych w odległości od zabudowań mieszkalnych mniejszej niż dziesięciokrotność wysokości wiatraka
- ⊖ podwyższenie podatku od istniejących elektrowni wiatrowych
- ⊖ radykalne ograniczenia w obrocie ziemią rolną (mogą ją nabywać de facto tylko inni rolnicy albo Agencja Nieruchomości Rolnych)
- ⊖ zamieszanie związane z cenami energii elektrycznej
- ⊖ zakładanie spółek w trybie S24 tylko dzięki certyfikowanemu podpisowi elektronicznemu
- ⊖ dodatkowe wymogi dotyczące ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek zainteresowania publicznego
- ⊖ powołanie nowej instytucji - Wody Polskie i wprowadzenie szeregu opłat za korzystanie z wody
- ⊖ nałożenie dodatkowych kar administracyjnych oraz kontrole UOKIK na rynku produktów rolnych
- ⊖ wprowadzenie możliwości nacjonalizacji przez Ministra Sprawiedliwości programów informatycznych przygotowanych dla sądów przez prywatne firmy
- ⊖ wprowadzenie in-house do prawa zamówień publicznych
- ⊖ nieprecyzyjne i niejasne przepisy wdrażające dyrektywę o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji
- ⊖ dodatkowe obowiązki i formalności, które mają spełniać przedsiębiorcy działający w sektorze gospodarki odpadami (a następnie zwlekanie z wydaniem rozporządzeń uniemożliwiający przygotowanie się do realizacji znowelizowanych przepisów)

In plus

- ⊕ umożliwienie dokonania sukcesji firmom rodzinnym, przy zachowaniu nazwy przedsiębiorstwa, etatów pracowników oraz decyzji administracyjnych wydanych na rzecz przedsiębiorcy
- ⊕ zachęta dla instytucji publicznych do zawierania ugód
- ⊕ zmiany w ogólnych zasadach postępowania administracyjnego - in dubio pro libertate (wolnościowa wykładnia przepisów), zasada uprawnionych oczekiwań, proporcjonalność
- ⊕ rozstrzyganie niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym
- ⊕ rozstrzyganie wątpliwości prawnych na korzyść przedsiębiorców
- ⊕ domniemanie uczciwości przedsiębiorcy
- ⊕ ochronę zaufania przedsiębiorcy do organu administracji - organ bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.
- ⊕ mediacje dla przyspieszenie postępowania administracyjnego
- ⊕ milczące załatwienie sprawy
- ⊕ częściowe uregulowanie administracyjnych kar pieniężnych
- ⊕ ułatwienia w prawie budowlanym i obniżenie kosztów procesu budowlano-inwestycyjnego
- ⊕ zasada pewności prawa
- ⊕ zmiany w kontrolach działalności gospodarczej
- ⊕ dyrektywy dotyczące opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego

- ⊕ złagodzenie wymogów dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce i żłobki
- ⊕ przepisy upowszechniające elektroniczne poświadczanie tożsamości
- ⊕ ograniczenie obowiązku wezwania do sprzedaży akcji
- ⊕ koordynacja robót budowlanych i dostęp do już istniejącej infrastruktury w obszarze inwestycji telekomunikacyjnych
- ⊕ wzmocnienie ochrony wierzyciela w postępowaniu zabezpieczającym i egzekucyjnym
- ⊕ ograniczenie stosowania kryterium ceny na rzecz innych kryteriów w zamówieniach publicznych
- ⊕ odbiurokratyzowanie i elektronizacja procedur w ramach zamówień publicznych
- ⊕ stworzenie nowej instytucji - Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
- ⊕ prawo do błędu (odstąpienie od karania nowego przedsiębiorcy, jeśli wykroczenie nie było poważne, a przedsiębiorca skoryguje swoje postępowanie)
- ⊕ ograniczanie powstawania zatorów płatniczych i wykorzystywania dominującej pozycji wobec mniejszych uczestników rynku

Podsumowanie:

Ocena uchwalonych w trakcie VIII kadencji Sejmu przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej jest trudna. Z jednej strony, głównie z inicjatywy Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, wprowadzono liczne korzystne dla przedsiębiorców zmiany - głównie w ramach pakietów deregulacyjnych takich jak "100 zmian dla firm", "Konstytucja biznesu", "Przyjazne prawo". Przyjęte w ramach tych pakietów zasady dotyczące urzędników oraz przedsiębiorców dają nowe gwarancje tym ostatnim, zapewniając większe bezpieczeństwo prowadzenia biznesu. Uchwalono też przepisy pozwalające na sukcesję firm rodzinnych - dotychczas firmy te, prowadzone w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, najczęściej "umierały" wraz ze śmiercią właściciela. Istotnie in plus odznaczają się także zmiany dotyczące ograniczenia zjawiska zatorów płatniczych, które wejdą w życie 1 stycznia 2020 r.

Z drugiej strony w trakcie VIII kadencji Sejmu przyjęto sporo ustaw zawierających rozwiązania niekorzystne dla przedsiębiorców, czasem nawet zagrażających funkcjonowaniu całych branż. Skrajnym przypadkiem jest tutaj tzw. ustawa odległościowa, zwana również antywiatrakową, przyjęta w 2016 r. Był to projekt poselski, zatem pozbawiony rządowej ścieżki legislacyjnej (w tym konsultacji i uzgodnień oraz pełnoprawnej oceny skutków regulacji!), który zakładał ograniczenie możliwości budowy elektrowni wiatrowych. Co więcej, w ramach tej ustawy podwyższono opodatkowanie dla już funkcjonujących instalacji. Warto zauważyć, że sektor odnawialnych źródeł energii był reformowany głównie przy użyciu projektów poselskich, chociaż od początku kadencji w ramach Rady Ministrów funkcjonuje dedykowany tej dziedzinie resort - Ministerstwo Energii.

Dodatkowo należy wspomnieć o zamrożeniu handlu ziemią rolną, trudnościach z pracami nad Prawem wodnym (a następnie potrzebę pilnej nowelizacji, wynikającej ze zlekceważenia uwag zgłaszanych w pracach nad pierwotną ustawą), czy ogromnym zamieszaniu związanym z tzw. ustawą zamrażającą ceny prądu - uchwaloną pod koniec grudnia 2018 r. Tryb pracy nad tą ustawą wykluczył de facto jakąkolwiek debatę, nie mówiąc o konsultacjach chociażby z przedsiębiorcami, a od momentu uchwalenia do chwili przygotowania niniejszego raportu ustawa została już dwukrotnie znowelizowana. Cały czas nie jest spełniony jej cel, którym było zamrożenie cen energii na poziomie z 2018 r. dla nabywców biznesowych (oraz podmiotów publicznych, w tym samorządowych). Tymczasem według byłego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Macieja Bando, efektem przyjęcia ustawy zamrażającej ceny prądu jest zakończenie funkcjonowania rynku energii, budowanego od 1989 r.



Monitoring Prawa Podatkowego





Najważniejsze dla przedsiębiorców zmiany uchwalone w trakcie VIII kadencji Sejmu

In minus

- ⊖ zwiększenie sankcji za błędy w rozliczeniach w podatku VAT
- ⊖ zmiany w dokumentacji cen transferowych
- ⊖ zaostrzenie zasad rejestracji i wykreślenia podatników z rejestru VAT, które w praktyce uderza często w uczciwych podatników, niż przestępców
- ⊖ konfiskata rozszerzona
- ⊖ odwrotne obciążenie w branży budowlanej, które pogorszyło płynność finansową przedsiębiorstw i spowodowało chaos interpretacyjny w zakresie klasyfikacji usług złożonych
- ⊖ wprowadzenie podatku od niektórych instytucji finansowych, tzw. podatku bankowego
- ⊖ uchwalenie ustawy o tzw. podatku handlowym
- ⊖ dodatkowe obowiązki sprawozdawcze o jednostkach wchodzących w skład grupy kapitałowej
- ⊖ wprowadzenie podatku od nieruchomości komercyjnych, nazywanego również podatkiem “galeryjnym”
- ⊖ ograniczenie możliwości zaliczania do kosztów uzyskania przychodów wydatków na usługi niematerialne
- ⊖ pochopne wprowadzenie exit tax
- ⊖ ograniczenie w zaliczaniu wydatków związanych z ratami leasingowymi oraz pozostałymi wydatkami związanymi z eksploatacją leasingowanego pojazdu osobowego do kosztów uzyskania przychodów

In plus

- ⊕ wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego
- ⊕ obniżenie stawki CIT dla małych podatników
- ⊕ utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej
- ⊕ wprowadzenie tzw. pakietu paliwowego, który znacząco zmniejszył rozmiar szarej strefy i spowodował gwałtowny wzrost legalnej sprzedaży paliw płynnych
- ⊕ objęcie całego kraju przywilejami zarezerwowanymi dotychczas dla SSE
- ⊕ stawka VAT 0% na części i wyposażenie okrętów
- ⊕ wydłużenie okresu odliczenia B+R i zwrot gotówkowy
- ⊕ wprowadzenie możliwości corocznego jednorazowego rozliczenia przez przedsiębiorców nakładów na środki trwałe do wysokości 100 tys. zł
- ⊕ podwyższenie limitu dotyczącego stosowania 50 proc. kosztów uzyskania przychodów dla twórców,
- ⊕ zwolnienie z wpłaty zaliczek na podatek dochodowy, jeśli kwota zaliczki nie przekracza 1000 zł
- ⊕ możliwość podwyższenia kosztów uzyskania przychodów o odpowiednik kosztów finansowania dłużnego
- ⊕ innovation box
- ⊕ możliwość jednorazowego rozliczenia straty podatkowej do wysokości 5 mln zł

Podsumowanie:

Ogromna liczba zmian w prawie podatkowym stała się niechlubną tradycją polskiego ustawodawstwa. To właśnie ustawy podatkowe rokrocznie przodują pod względem ilości nowelizacji. Zjawisko to potęguje się z każdą kolejną kadencją Sejmu.

Niestety, tradycją stało się również, że zmiany te, choć często daleko idące, nie są ogłaszane z odpowiednim wyprzedzeniem. Taki stan rzeczy powoduje negatywne dla rozwoju biznesu zjawisko w postaci braku pewności prawa. Wpływa to również na atrakcyjność polskiego rynku dla inwestorów zagranicznych, dla których stabilność systemu i przewidywalność prawa jest jednym z kluczowych aspektów decydujących o wyborze miejsca do rozwijania biznesu.

W ostatnich latach przepisy prawa podatkowego zmieniały się w takim tempie, że przedsiębiorcy nie tylko mieli problemy z dostosowaniem się do nowych regulacji. Niekiedy nie nadążali nawet z zapoznawaniem się z wchodzącymi w życie zmianami. Przykładem może być skrócenie terminu na przekazanie do właściwego urzędu skarbowego informacji PIT-11 przez pracodawcę z końca lutego na koniec stycznia. Spora część, głównie małych przedsiębiorców, nie miała świadomości, że uchwalono w tym zakresie nowe przepisy. Dostrzegając problem Ministerstwo Finansów rozpoczęło kampanię informacyjną nt. nowego terminu. Jednakże kampania kierowana od płatników i biur rachunkowych rozpoczęła się dopiero pod koniec listopada 2018 r., czyli, jakby nie patrzeć, późno.

Patrząc na główny obszar zainteresowania w czasie trwania VIII kadencji Sejmu, nie ulega wątpliwości, że wiodącym motywem wprowadzanych zmian było uszczelnianie systemu podatkowego i walka z szarą strefą. Skuteczna walka z oszustwami podatkowymi oraz agresywną optymalizacją była sztandarowym celem resortu finansów i powstałej w 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej.

Po latach bierności w tym zakresie, resort finansów do walki z wyłudzeniami wytoczył ciężkie legislacyjne działa, tj. m. in. klauzulę przeciwko unikaniu opodatkowania, Jednolity Plik Kontrolny, mechanizm podzielonej płatności VAT (split-payment), system STIR, system SENT, pakiet paliwowy czy białą księgę podatników. Ponadto 1 listopada 2019 r. wejdą w życie przepisy o obowiązkowym stosowaniu podzielonej płatności w odniesieniu do niektórych towarów, które Ustawodawca uznał za tzw. towary wrażliwe.

I choć Polska odniosła niemały sukces w uszczelnianiu systemu, w szczególności niwelowaniu luki w VAT, to nie sposób pominąć faktu, iż przyjęty przez Ministerstwo Finansów model zwalczania nieprawidłowości oparty został przede wszystkim na nakładaniu na przedsiębiorców nowych obowiązków, zakazów bądź na zaostrzaniu sankcji. Tym samym

w celu maksymalizacji wpływów budżetowych wprowadzano coraz to nowe zmiany, które poskutkowały przeregulowaniem systemu i spotęgowały poczucie braku pewności prawa wśród przedsiębiorców. Chociaż nie sposób polemizować z potrzebą zwalczania przestępczości podatkowej i prób obchodzenia prawa, to nie można jednak pominąć faktu, że koszty tej walki ponieśli przede wszystkim rzetelni podatnicy.

Podczas VIII kadencji Sejmu doszło również do wprowadzenia zupełnie nowych danin, tj. np. podatku od niektórych instytucji finansowych (podatek bankowy), daniny solidarnościowej, podatku od niezrealizowanych zysków (exit-tax) czy tzw. podatku galeryjnego. Zasadniczo ograniczono również możliwość zaliczania do kosztów uzyskania przychodów wydatków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Jednocześnie zmian, które z kolei przyczyniłyby się do ułatwienia prowadzenia działalności było o wiele mniej. Na wyróżnienie zasługują przede wszystkim obniżenie stawki CIT dla małych przedsiębiorców najpierw do 15, a następnie do 9 proc., Innovation Box, jednorazowa amortyzacja do 100 tys. zł, czy rozszerzenie przywilejów wynikających z działalności w SSE na obszar całego kraju.

W ostatnim roku VIII kadencji Sejmu uchwalono również przepisy, które zmniejszają obciążenie osób fizycznych z tytułu podatków. Chodzi tu o zwolnienie z PIT pracowników do 26 roku życia, obniżkę podstawowej stawki PIT z 18 do 17 % od 2020 r. oraz zwiększenie kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, co ma przyczynić się do zmniejszenia klina podatkowego. W kontekście zmniejszania klina warto zauważyć jednak, że Ustawodawca nie podwyższył kwoty wolnej od podatku, co wiąże się z niewykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. Trybunał uznał bowiem, że niekonstytucyjne jest to, że przepis art. 27 ust 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji.

Niestety rządzącym nie udało się wyeliminować największych bolączek polskiego systemu podatkowego, czyli niestabilności przepisów i poczucia braku pewności prawa. Sytuacji nie poprawia opresyjność aparatu skarbowego, który nie respektuje zasady rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść podatnika i stosuje wykładnię in dubio pro fisco.

Znaczącą zmianę jakościową w zakresie stanowienia prawa w obszarze podatków przyniosłoby wprowadzenie obligatoryjnego, wydłużonego vacatio legis dla zmian przepisów prawa podatkowego, w celu zwiększenia pewności życia gospodarczego oraz zapewnienia poczucia pewności prawa.



Monitoring Prawa Pracy





Najważniejsze dla przedsiębiorców zmiany uchwalone w trakcie VIII kadencji Sejmu

In minus

- ⊖ wprowadzenie obowiązku potwierdzania umowy na piśmie przed dopuszczeniem do pracy
- ⊖ minimalna stawka godzinowa dla zatrudnionych na podstawie umów zlecenia i o świadczenie usług
- ⊖ obowiązek ewidencjonowania godzin czasu pracy zleceniobiorców i samozatrudnionych
- ⊖ zniesienie limitu 80% płacy minimalnej dla pracowników w pierwszym roku ich pracy
- ⊖ dodatkowe obowiązki pracodawców delegujących na terytorium RP
- ⊖ wprowadzenie 18-miesięcznego maksymalnego limitu zatrudnienia pracownika tymczasowego
- ⊖ obowiązek przedłużania umów o pracę tymczasową z kobietami w ciąży
- ⊖ obowiązek certyfikacji agencji zatrudnienia
- ⊖ dodatkowe obowiązki informacyjne i ewidencyjne agencji zatrudnienia
- ⊖ objęcie wydłużonym okresem ochronnym pracowników zgodnie z podwyższonym, a nie obniżonym wiekiem emerytalnym
- ⊖ wprowadzenie nowej formy legalizacji pracy cudzoziemców – zezwolenia na pracę sezonową
- ⊖ zmiany w oświadczeniach o powierzeniu pracy cudzoziemcowi i wprowadzenie opłat
- ⊖ rozszerzenie prawa koalicji związkowej na wszystkie osoby wykonujące pracę na innej podstawie niż umowa o pracę oraz innych przywilejów związkowych, a co za tym idzie obowiązków po stronie pracodawców
- ⊖ ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni
- ⊖ wykorzystywanie środków z Funduszu Pracy na cele niezgodne z przeznaczeniem, m. in. finansowanie wynagrodzeń asystentów rodziny, 500+ dla niepełnosprawnych, trzynasta emerytura

- ⊖ systematyczne rozszerzanie uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy
- ⊖ uchwalenie ustawy o dniu wolnym 12 listopada 2018 r. z naruszeniem standardów legislacyjnych
- ⊖ wprowadzenie otwartego katalogu przesłanek uzasadniających dyskryminację
- ⊖ możliwość nałożenia na pracodawcę obowiązku zatrudniania przywróconego do pracy pracownika do czasu prawomocnego zakończenia postępowania

In plus

- ⊕ liczne ułatwienia dla pracodawców zatrudniających poniżej 50 pracowników: podniesienie progów obligujących do utworzenia Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych i ustalania regulaminu wynagradzania oraz regulaminu pracy – z 20 do 50 pracowników
- ⊕ zniesienie obowiązku wystawiania świadectwa pracy po 24 miesiącach zatrudnienia
- ⊕ wprowadzenie możliwości rozłożenia na raty i odroczenia płatności na PFRON
- ⊕ usankcjonowanie w prawie możliwości wykorzystania umów cywilnoprawnych w ramach pracy tymczasowej
- ⊕ ułatwienia w zakresie dochodzenia roszczeń w razie niewypłacalności pracodawcy
- ⊕ skrócenie z 50 do 10 lat okresu archiwizacji akt pracowniczych
- ⊕ wprowadzenie możliwości prowadzenia i przechowywania dokumentacji pracowniczej w formie elektronicznej
- ⊕ wprowadzenie zasady wypłaty wynagrodzenia za pracę w formie bezgotówkowej
- ⊕ umożliwienie badania niekaralności kandydatów do pracy w sektorze finansowym
- ⊕ usprawnienie działalności Rady Dialogu Społecznego
- ⊕ rozszerzenie listy zawodów zwolnionych z tzw. testu rynku pracy

Podsumowanie:

Zmiany legislacyjne w obszarze prawa pracy dokonane w trakcie VIII kadencji Sejmu nałożyły na pracodawców dużo nowych obowiązków. Ułatwienia w procesie zatrudniania pracowników są niestety nieliczne, a najważniejszy postulat w tym obszarze – obniżanie kosztów zatrudnienia pracowniczego nadal nie jest realizowany. Największym i najbardziej przez pracodawców wyczekiwanym ułatwieniem jest niewątpliwie elektroniczna aktywność pracowniczych oraz skrócenie obowiązku ich przechowywania z 50 do 10 lat, a także wprowadzenie zasady wypłaty wynagrodzenia w formie bezgotówkowej. Korzystną regulacją dla przedsiębiorców stanowi również rozszerzenie listy zawodów zwolnionych z tzw. testu rynku pracy. Jednak wciąż nie wprowadzono ułatwień w zatrudnianiu cudzoziemców. Urzędy wojewódzkie nie radzą sobie z ilością rozpatrywanych wniosków o uzyskanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, brakuje również polityki migracyjnej. Próżno szukać również efektów kompleksowej reformy instytucji rynku pracy, która zakończyła się fiaskiem. Ponadto wprowadzono wiele ograniczeń w zatrudnieniu tymczasowym i funkcjonowaniu agencji pracy.

Pracodawcy mają coraz to więcej obowiązków prawnych związanych z zatrudnianiem, nie tylko na podstawie umowy o pracę. Dobrym przykładem jest wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej w zatrudnieniu pozapracowniczym i obowiązku ewidencjonowania godzin pracy zleceniobiorców oraz samozatrudnionych. Kolejny przykład rozszerzania uprawnień pracowniczych na osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych stanowi nowelizacja ustawy o związkach zawodowych. Ustawa rozszerza prawo koalicji związkowej, co oznacza, że samozatrudnieni i zleceniobiorcy mogą zakładać związki zawodowe i do nich wstępować. Ponadto będą im przysługiwały takie same przywileje jak pracownikom, przede wszystkim ochrona przed wypowiedzeniem czy możliwość negocjacji aktów wewnętrznych zakładowych. Zakres regulacji wprowadzonych ustawą jest zbyt daleko idący i rodzi po stronie pracodawców liczne nowe obowiązki. Również proces uchwalania ww. ustawy budził wiele wątpliwości, w szczególności w zakresie konsultacji społecznych z partnerami. Kolejną próbę polepszenia sytuacji pracowników kosztem większych barier w prowadzeniu działalności gospodarczej stanowi ograniczenie handlu w niedzielę i święta. Ustawodawca zwiększył obciążenia regulacyjne i wprowadził do ustawy szereg wyjątków, które spowodowały chaos interpretacyjny. Lektura ustawy pokazuje, że prawodawca faworyzuje jedne branże względem innych. Warto nadmienić, że w sejmie do tej pory „zalega” poselski projekt ustawy jeszcze bardziej ograniczający handel, tym razem tzw. placówek pocztowych.

Nie sposób nie wspomnieć o projektach nowych Kodeksów pracy (indywidualnego i zbiorowego), które zostały przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną w marcu 2018 r. Kodeksy w dużej mierze odwoływały się do specyfiki prawa pracy, tj. możliwości kształtowania przez

strony stosunku pracy ich praw i obowiązków. Niestety ostateczny kształt projektów został oceniony jako przeregulowany i zwiększający obciążenia po stronie pracodawców. Kazyistyka projektu i stopień jego skomplikowania spowodowały, że przypominał on bardziej regulację z obszaru prawa administracyjnego aniżeli prawa pracy. Wystarczy wspomnieć chociażby o nowych rodzajach terminowych umów o pracę, gdzie przykładowo limit trwania umowy na czas określony ustalono ustawowo na poziomie 540 dni. Tego rodzaju propozycje spowodowałyby, że nowy Kodeks pracy byłby kompletnie niezyciowy, a pracodawcy mieliby ogromne trudności, aby je poprawnie zastosować w praktyce.

W zakresie ubezpieczeń społecznych należy przede wszystkim przypomnieć o próbie zniesienia limitu składek na ubezpieczenia społeczne. Projekt ustawy znoszącej limit, obok ustawy o dniu wolnym 12 listopada to sztandarowy przykład złej legislacji. Próba zniesienia limitu wprowadziła stan niepewności prawa i poważnie zaburzyła warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawa ostatecznie została uznana za niezgodną z Konstytucją z uwagi na przebieg procesu legislacyjnego (głosowania w Senacie). Natomiast zapowiedź zniesienia limitu składek niestety znalazła się w projekcie budżetu na 2020 rok. Na aprobatę zasługuje natomiast wprowadzenie programu pracowniczych planów kapitałowych. Jest to bardzo ważny krok do reformy systemu emerytalnego. Z drugiej strony jednak wprowadzenie PPK wygenerowało liczne obowiązki po stronie pracodawców.



Podsumowanie





W ramach niniejszego Raportu przeanalizowano ustawy uchwalone w okresie od listopada 2015 r. do sierpnia 2019 r. mające największy wpływ na przedsiębiorców.

W ww. okresie Sejm zebrał się na 85 posiedzeniach, a Senat na 84 posiedzeniach. Uchwalono w tym czasie 893 ustawy. Senat zgłosił poprawki w przypadku 23% ustaw, które trafiły do tej izby.

Z punktu widzenia pracodawców najbardziej istotne były ustawy deregulacyjne z pakietów “100 zmian dla firm”, “Konstytucja biznesu” czy “Przyjazne prawo”. Ich wprowadzenie miało korzystny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej, obniżenie kosztów i zniesienie niektórych obowiązków administracyjnych. Jednocześnie jednak liczne zmiany w przepisach podatkowych, tylko częściowo wynikające z tzw. uszczelnienia systemu, a także w prawie pracy wpłynęły na to, że obciążenia dla pracodawców są dziś większe niż na początku VIII kadencji Sejmu, czyli późną jesienią 2015 r.

Na różnych etapach procedury legislacyjnej znajdowały się także następujące projekty ustaw - o jawności życia publicznego, odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, nowa Ordynacja podatkowa, nowy Kodeks pracy (a nawet dwa). Projekty te nie przeszły ścieżki legislacyjnej, co z punktu widzenia pracodawców można uznać za korzystne. Pierwsze dwa spośród wymienionych projektów miały na celu wprowadzenie licznych dodatkowych wymogów oraz kar dla przedsiębiorców, a także próbowały w sposób szcątkowy regulować problematykę ochrony tzw. sygnalistów. Z kolei nowe ustawy o charakterze systemowym - projekty Kodeksów pracy oraz Ordynacji podatkowej - wymagają dopracowania oraz uzgodnienia z partnerami społecznymi, w tym oczywiście z pracodawcami.

Ogólna ocena procesu legislacyjnego w ramach VIII kadencji Sejmu jest negatywna. Nasiliły się bowiem zjawiska szkodliwe dla jakości przepisów, takie jak nierzetelne konsultacje czy pośpiech. W przypadku zbyt wielu ustaw sięgano po tzw. ścieżkę poselską, pomijając rządowe procedury legislacyjne. Istotne dla pracodawców przepisy poddawano też wielokrotnym nowelizacjom, utrudniającym przystosowanie się do regulacji. Aby zmienić ten stan rzeczy należy powrócić do rzetelnego dialogu i konsultacji z partnerami społecznymi oraz nastawić się na efektywność, a nie efektowność procesu legislacyjnego. Jego celem nie jest bowiem jak najszybsze uchwalenie ustawy, tylko uchwalenie ustawy, która wytrzyma próbę czasu.



Autor Raportu
Katarzyna Siemienkiewicz





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. Eksperti Centrum Monitoringu Legislacji w oparciu o swoją pracę przygotowują cykliczne raporty legislacyjne dotyczące stanowionego w Polsce prawa.



Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

+48 22 518 87 00

fax +48 22 828 84 37

ul. Brukselska 7

03-973 Warszawa

sekretariat@pracodawcyrp.pl

www.pracodawcyrp.pl





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 978-83-942639-8-0