



# RAPORT MONITORINGU LEGISLACJI



(styczeń - marzec 2018 r.)

przygotowany w ramach projektu  
"Sieć monitoringu prawa Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej"

## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b>	<b>2</b>
<b>Monitoring Prawa Gospodarczego</b>	<b>5</b>
Nowe Prawo zamówień publicznych	6
Pakiet ustaw tzw. Konstytucji biznesu	10
Projekt ustawy o jawności życia publicznego	15
Projekt ustawy o wspieraniu nowych inwestycji	22
Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym	24
Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw	27
<b>Monitoring Prawa Pracy</b>	<b>31</b>
Projekt indywidualnego i zbiorowego kodeksu pracy	32
Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych	36
Projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw	40
Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną	44
<b>Podsumowanie</b>	<b>46</b>

## Wprowadzenie

Przedmiotowy Raport został przygotowany w ramach realizacji projektu unijnego pt.: „Sieć monitoringu prawa Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej”. Jest to już drugi Raport opracowany w ramach projektu. Zawiera on zestawienie, analizę i ocenę projektów aktów prawnych z obszaru prawa gospodarczego oraz prawa pracy, procedowanych w I kwartale 2018 r. Raport stanowi omówienie sytuacji prawnej w ww. dziedzinach wraz ze wskazaniem planowanych zmian i ich wpływu na prowadzenie działalności gospodarczej oraz na pracodawców i rynek pracy.

Będący przedmiotem niniejszego Raportu monitoring procesu legislacyjnego obejmuje identyfikację projektów o istotnym znaczeniu dla pracodawców i przedsiębiorców oraz diagnozę ich wpływu na działalność gospodarczą, jak i na cały rynek pracy. Z tego względu zostały w nim uwzględnione tylko te projekty, które dotyczą otoczenia prawnego firm oraz zawierają najbardziej istotne zmiany z punktu widzenia pracodawców. Są to projekty wzbudzające bezpośrednie zainteresowanie pracodawców, w tym w szczególności członków Sieci monitoringu prawa.

Z uwagi na fakt, że proces legislacyjny cechuje się ciągłością, w niniejszym Raporcie zostały ujęte nie tylko nowe projekty aktów prawnych, ale również te, które były procedowane w ostatnim kwartale 2017 r., a prace nad nimi

są wciąż kontynuowane. Z tego względu zasadne jest przedstawienie aktualnego stanu prac nad danymi projektami wraz z uwzględnieniem najważniejszych zmian wprowadzanych w ramach procesu legislacyjnego.

### **Zastrzeżenia:**

- ◆ W Raporcie zostały opisane tylko te projekty aktów prawnych z obszaru prawa gospodarczego i prawa pracy, które w okresie styczeń-połowa marca 2018 r. zostały uznane za najważniejsze dla pracodawców i mają największy wpływ na prowadzoną przez nich działalność oraz na rynek pracy.
- ◆ Raport uwzględnia stan prac legislacyjnych nad poszczególnymi projektami aktów prawnych na połowę marca 2018 r.
- ◆ Z uwagi na znaczenie prawa podatkowego dla pracodawców i prowadzonej przez nich działalności w monitoringu prawa gospodarczego zostały uwzględnione również projekty aktów prawnych z obszaru podatków.
- ◆ Z uwagi na kontynuację procesu legislacyjnego niektórych aktów prawnych, treści ujęte w poprzednim Raporcie mogą się powielać. Przedmiotowe projekty nie będą już jednak analizowane całościowo, lecz głównie z uwzględnieniem wprowadzonych zmian legislacyjnych.





# Monitoring Prawa Gospodarczego

## **Nowe Prawo zamówień publicznych**

*Autor projektu: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Urząd Zamówień Publicznych*

*Aktualny etap legislacyjny: formułowanie założeń do projektu ustawy*

### **Opis projektu:**

Nowa ustawa, czy nawet Kodeks Zamówień Publicznych, ma zastąpić obowiązującą aktualnie regulację – po licznych nowelizacjach jest ona niespójna, często niezrozumiała, a do tego nie przystaje już do aktualnych wyzwań i sytuacji rynkowej.

### **Proces legislacyjny:**

O potrzebie uchwalenia nowego Prawa zamówień publicznych pracodawcy mówią już od kilku lat. Podczas prac nad ostatnią znaczącą nowelizacją (okres grudzień 2015 r. – czerwiec 2016 r.) zapadła decyzja, iż kolejne istotne zmiany w prawie zamówień publicznych zostaną wprowadzone w ramach uchwalenia nowej ustawy, a nie następnej nowelizacji. Harmonogram prac nad tworzeniem nowej ustawy zakłada, iż w II kwartale poznamy założenia ustawy, a w III kwartale jej projekt. Następnie zostaną przeprowadzone konsultacje społeczne, a w 2019 r. projekt trafi do Sejmu i zostanie uchwalony – zapewne w II kwartale 2019 r.

## Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:

W ramach systemu zamówień publicznych wydaje się w naszym kraju między 100 a 160 mld zł rocznie, w zależności od stopnia wydatkowania środków unijnych na realizację projektów – w dużej mierze infrastrukturalnych. Z udziału w zamówieniach „żyją” liczne małe i średnie przedsiębiorstwa, które zapewniają dostawy towarów bądź świadczą usługi na rzecz podmiotów publicznych. Jednocześnie Państwo (zarówno administracja rządowa, jak i jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty publiczne) powinny w ramach zamówień publicznych nie tylko wydatkować środki finansowe w sposób roztropny i oszczędny, lecz również – a może przede wszystkim – realizować pewne priorytety polityki państwowej. Należy przez to rozumieć m.in. wsparcie stosowania w ramach zamówień publicznych zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz dbałość o wysokie standardy zatrudnienia (stosowanie klauzul społecznych); wsparcie dla podmiotów oferujących rozwiązania innowacyjne, oparte na nowoczesnych technologiach; preferowanie rozwiązań zapewniających wysoki poziom dbałości o środowisko naturalne i efektywne gospodarowanie ograniczonymi zasobami etc.

Z punktu widzenia pracodawców – w pracach nad nowym Prawem zamówień publicznych – istotne jest także to, by nastąpiło zrównoważenie pozycji zamawiającego oraz wykonawcy. Aktualnie pozycja wykonawcy jest bardzo słaba, co przekłada się na przerzucanie na niego całego ryzyka związanego z udaną realizacją zamówienia.



wienia. Zmniejsza to zainteresowanie udziałem w zamówieniach, co można zaobserwować w corocznych sprawozdaniach Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – liczba oferentów w publicznych przetargach maleje, a trzeba podkreślić, że nigdy nie była przesadnie wysoka. W takich warunkach konkurencja jest ograniczona, a więc publiczny zamawiający nie może być pewny tego, czy dokonuje wyboru najlepszego z możliwych – zarówno pod kątem kosztów, jak i jakości oferowanych towarów bądź usług.

Nowa ustawa powinna doprowadzić do tego, by każde zamówienie publiczne było traktowane przez zamawiającego jako wspólny projekt do wykonania wraz z wykonawcą. Partnerskie stosunki, oparte na wzajemnym zaufaniu, powinny stać się standardem w zamówieniach publicznych. Należy znacząco ograniczyć stosowanie przez zamawiających kar umownych, które są dziś nadużywane. Co więcej, zamawiający powinien uwzględniać zasadne żądania wykonawców dotyczące waloryzacji ceny zamówienia, gdy np. koszty materiałów/surowców bądź pracy wzrosną. Mimo zmian w tym obszarze nadal nie ma jednolitej praktyki, która dotyczyłaby wszystkich przedsiębiorców.

Dla całego systemu zamówień publicznych istotne jest to, by udało się wzmocnić pozacenowe kryteria wyboru ofert. Osiągnięto duży postęp w tym obszarze i należy na tym budować nowe regulacje. Wcześniej niemalże niewolnicze przywiązanie do najniższej ceny zaniżało standardy na rynku pracy, przekładając się m.in. na zmusza-

nie przedsiębiorców do rezygnacji z umów o pracę na rzecz umów cywilnoprawnych. Dyktat najniższej ceny doprowadził też liczne przedsiębiorstwa do upadku bądź na skraj upadku, w szczególności w branży budowlanej. W sytuacji, gdy realizowane były idące w dziesiątki miliardów złotych inwestycje, firmy nie tylko nie zarabiały, ale wręcz traciły pieniądze – popadając w spiralę zadłużenia, która pogrążyła nie tylko dużych wykonawców, lecz także licznych podwykonawców – w większości małe i średnie przedsiębiorstwa.

Na koniec, choć obszarów tematycznych ważnych dla przedsiębiorców i rynku pracy jest jeszcze wiele, należy poruszyć zagadnienie tzw. *in-house* (zamówień wewnętrznych). Za rozwiązaniem tym mocno opowiadają się w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, lecz także na szczeblu centralnym znajduje ono zastosowanie (np. spółki celowe do realizacji inwestycji infrastrukturalnych). Istotą *in-house* jest wybór wykonawcy z pominięciem otwartej procedury przetargowej, czyli rezygnacja z konkursu ofert. Sprowadza się to najczęściej do eliminacji prywatnej konkurencji i powierzenia wykonania zamówienia (w zasadzie to „zamówienia”) spółce kontrolowanej przez samorząd bądź organ administracji centralnej. Jest to de facto mechanizm umożliwiający rugowanie prywatnych przedsiębiorców z rynku i jako taki stanowi bardzo poważne zagrożenie dla przedsiębiorców, pracowników i całej gospodarki. Samorządy dążą do realizacji zamówień w ramach *in-house* głównie w obszarze odbioru i gospodarowania odpadami komu-

nalnymi, gdyż posiadają własne podmioty działające w tym obszarze. Jednak *in-house* można zastosować w zasadzie w każdym sektorze gospodarki, wystarczy w tym celu powołać spółkę i powierzyć jej realizację zamówienia.

Dlatego też pracodawcy zdecydowanie sprzeciwiają się stosowaniu mechanizmu *in-house*, który został wprowadzony do polskiego prawodawstwa w ramach nowelizacji Prawa zamówień publicznych w czerwcu 2016 r. Mechanizm ten powinien zostać wyeliminowany z nowego Prawa zamówień publicznych, którego istotą powinna być otwarta i dostępna dla wszystkich chętnych – i spełniających wymogi danego postępowania przedsiębiorców – procedura.

Pracodawcy liczą, że Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii oraz Urząd Zamówień Publicznych będą korzystały z wiedzy i doświadczenia partnerów społecznych już na najwcześniejszych etapach tworzenia nowego Prawa zamówień publicznych. Postępowanie w tym trybie pozwoli już na początku uwzględnić postulaty pracodawców i zapewni równowagę projektowanych rozwiązań.

## **Pakiet ustaw tzw. Konstytucji biznesu**

Rządowe projekty ustaw: Prawo przedsiębiorców; o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców; o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy; o zasadach uczestnictwa

przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej

*Autor projektu: Ministerstwo Rozwoju (aktualnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii)*

*Aktualny etap legislacyjny: oczekuje na podpis Prezydenta RP*

## **Opis ustaw:**

Istotą zmian jest odnowa relacji administracji z biznesem (katalog zasad na wstępie Prawa przedsiębiorców) oraz zniesienie biurokratycznych barier w prowadzeniu działalności gospodarczej. Utworzona zostanie także nowa instytucja – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, nastawiona na ochronę interesów przedsiębiorców w ich relacjach z administracją.

## **Proces legislacyjny:**

Tak zwaną Konstytucję biznesu zapowiedział jeszcze w listopadzie 2016 r. wicepremier Mateusz Morawiecki. W lutym 2017 r. resort rozwoju przedstawił do konsultacji projekty ustaw składające się na pakiet Konstytucji biznesu. Pakiet ustaw został przyjęty przez Radę Mini-

strów 14 listopada 2017 r., a następnie skierowany do Sejmu. 8 grudnia odbyło się I czytanie projektów, a 26 stycznia 2018 r. zostały one uchwalone przez Sejm. 15 lutego br. Senat wniósł kilkadziesiąt poprawek o charakterze redakcyjno-legislacyjnym, które zyskały akceptację Sejmu podczas głosowania w dniu 6 marca br.

### **Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:**

Konstytucja biznesu przyczyni się do pogłębienia zmian w kierunkach wyznaczonych przez tzw. pakiet „100 zmian dla firm”, czyli trzy ustawy deregulacyjne uchwalone w grudniu 2016 r. oraz kwietniu 2017 r. Wówczas dokonano m.in. głębokiej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA). Znacząco poszerzono katalog gwarancji właściwego postępowania ze strony urzędników, dając przedsiębiorcom większą pewność w stosunku do interpretacji i wytycznych urzędowych. W katalogu zasad ogólnych KPA uwzględniono m.in. zasadę *in dubio pro libertate*, czyli wolnościowej interpretacji przepisów, zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony, zasadę współdziałania organów w celu załatwienia sprawy administracyjnej. Wprowadzono także możliwość polubownego rozwiązywania spraw i rozstrzygnięcia sporów.

Konstytucja biznesu, a konkretnie ustawa – Prawo przedsiębiorców, idzie w tej materii dalej. Prawo przedsiębiorców zastępuje ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie

działalności gospodarczej. W nowej ustawie znajduje się, wzorowany na KPA, katalog zasad adresowanych do urzędników oraz do przedsiębiorców, m.in. co nie jest prawem zakazane, jest dozwolone; zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy; zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść przedsiębiorcy; zasada pewności prawa. Niezwykle istotna jest zasada pewności prawa, która ochroni przedsiębiorców przed negatywnymi konsekwencjami (w tym fiskalnymi) nagłej zmiany zdania/interpretacji przepisów przez organ administracji. Dzięki temu znacząco zmaleje ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej, a ograniczeniu ulegnie arbitralność podejmowania decyzji przez urzędników.

Prawo przedsiębiorców ma pełnić centralną rolę w systemie regulacji prawnych dotyczących przedsiębiorców i jako jedyna ustawa w tym obszarze posiada preambułę. Tekst preambuły nie ma co prawda mocy prawnej, jednak stanowi wyraz intencji ustawodawcy oraz podnosi rangę aktu prawnego. Jest to jasna deklaracja ze strony ustawodawcy i należy oczekiwać, iż projektując nowe regulacje w obszarze działalności gospodarczej, Prawo przedsiębiorców będzie zawsze wyznacznikiem standardów i punktem odniesienia.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie instytucji działalności nierejestrowej w sytuacjach, gdy jest to działalność prowadzona na niewielką skalę. Możliwość skorzystania z tzw. ulgi start w postaci zwolnienia z obowiązku uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne przez pierwsze 6 miesięcy działalności to z kolei interesująca

opcja dla tych, którzy obawiają się ryzyka związanego z prowadzeniem biznesu, ale mimo to chcą się tego podjąć. Spodziewamy się, że wprowadzenie tego mechanizmu wpłynie pozytywnie na tzw. przeżywalność firm – pierwszy rok, a w szczególności pierwsze miesiące, mają kluczowe znaczenie. Nowa regulacja poprawi poziom „przeżywalności” działalności gospodarczych.

Wiele do życzenia pozostawia natomiast sposób uregulowania kontroli działalności gospodarczej. Poświęcony temu zagadnieniu rozdział zajmuje niemal 1/3 całej ustawy, tymczasem jego tytuł („Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”) ma niewiele wspólnego z treścią. Cały rozdział składa się bowiem głównie z wyjątków od reguł ograniczających kontrole. W ocenie pracodawców w zbyt dużym stopniu przeniesiono rozwiązania dotyczące kontroli z obecnie obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ustanowiono co prawda zasady uprzedniego planowania działań kontrolnych, aby nie przeprowadzać ich „na ślepo”, natomiast nadmiar wyjątków od ogólnych ograniczeń kontroli może zniweczyć wysiłek włożony w próbę okiełznania natłoku kontroli.

Spośród pozostałych projektów ustaw szczególną uwagę należy zwrócić na ustawę o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Instytucja ta ma chronić interesy przedsiębiorców i ma stanowić gwarancję wykonywania przez organy administracji postanowień zawartych w ustawach z pakietu „Konstytucji biznesu”. Trudno jednak zrozumieć, dlaczego nowa instytucja ma nie reprezentować interesów dużych przedsiębiorców. Taka forma dyskry-

minacji nie przystoi instytucji rzecznika. Po drugie, w porównaniu do pierwotnych propozycji (projekty ustaw z dnia 10 lutego 2017 r.), rzecznik utracił bardzo cenne uprawnienie – możliwość wstrzymania kontroli prowadzonej u przedsiębiorcy. Tymczasem, jeśli instytucja rzecznika ma zakorzenić się w świadomości przedsiębiorców oraz służyć im realną pomocą, należałoby go raczej wyposażyć w dodatkowe uprawnienia, a nie ujmować te, które – z punktu widzenia przedsiębiorców – są najbardziej praktyczne. Senat nie zdecydował się na przywrócenie tej cennej kompetencji. Pracodawcy będą uważnie obserwować działanie rzecznika, zwracając szczególną uwagę na mocne i słabe strony nowej instytucji, które objawią się w praktyce jej funkcjonowania.

## **Projekt ustawy o jawności życia publicznego**

*Autor projektu: Minister – członek Rady Ministrów, Koordynator służb specjalnych*

*Aktualny etap legislacyjny: Stały Komitet Rady Ministrów*

### **Opis projektu:**

Ustawa o jawności życia publicznego ma zastąpić ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jednak jej zakres przedmiotowy jest znacznie szerszy i wykracza poza problematykę dostępu do informacji publicznej. W projektowanej ustawie proponuje się także



uregulowanie problematyki oświadczeń majątkowych, sygnalistów oraz – co prawda w formie szcątkowej – udziału podmiotów i osób trzecich w procesie stanowienia prawa. Można odnieść wrażenie, że istotą projektu jest doprowadzenie do powszechnej lustracji majątkowej, a pozostałe regulacje służą rozmyciu tego wrażenia.

### **Proces legislacyjny:**

8 stycznia br. projektodawca opublikował na stronie [www Rzadowego Centrum Legislacji \(RCL\)](http://www.RzadowegoCentrumLegislacji(RCL)) czwartą wersję projektu ustawy o jawności życia publicznego. Tymczasem pierwsza wersja projektu została upubliczniona na witrynie RCL 25 października 2017 r. Żadna z czterech wersji projektu nie została poddana konsultacjom społecznym wymaganym przez obowiązujące ustawy o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców czy o Radzie Dialogu Społecznego. Pracodawcy dwukrotnie przedłożyli mimo to swoje stanowisko wobec projektu, brali także udział w kilku spotkaniach konsultacyjnych zorganizowanych przez projektodawcę. W przedmiocie projektu ustawy wypowiedzieli się także partnerzy społeczni reprezentowani w Radzie Dialogu Społecznego, którzy przyjęli w tej sprawie wspólne stanowisko.

## **Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:**

Po analizie projektowanej ustawy pracodawcy zidentyfikowali liczne propozycje rozwiązań prawnych, które niosą ze sobą negatywne konsekwencje (bądź ryzyko ich wystąpienia) dla przedsiębiorców. Zgodnie z projektem średni i duzi przedsiębiorcy będą zobligowani do przygotowania, wdrożenia i przestrzegania polityki antykorupcyjnej. Za nieprzygotowanie lub nieudane przestrzeganie tej polityki będą groziły sankcje – kara finansowa w wysokości nawet 10 mln zł oraz wykluczenie z udziału w zamówieniach publicznych na okres 5 lat. Są to bardzo dotkliwe sankcje, do tego przedsiębiorca może być dwukrotnie ukarany za to samo wykroczenie. Co więcej, bardzo nieprecyzyjne, a przez to pozostawiające spore pole do uznaniowej interpretacji, są przepisy dotyczące stwierdzania nieudanego przestrzegania procedur antykorupcyjnych. Stanowi to zagrożenie dla każdego średniego i dużego przedsiębiorcy działającego na terytorium Polski.

Po uwzględnieniu wszystkich (rozproszonych w tekście projektowanej ustawy) zmian odnoszących się do systemu zamówień publicznych, można zastanowić się nad tym, czy nie grozi mu paraliż, a przynajmniej poważne zakłócenia. Po pierwsze, średnim i dużym przedsiębiorcom grozi wykluczenie z udziału w zamówieniach na okres 5 lat. Jeśli przychody przedsiębiorcy w istotnym bądź znacznym stopniu uzależnione były od realizacji zamówień publicznych, wykluczenie z udziału w nich może negatywnie wpłynąć na rynek pracy – przedsiębiorca będzie musiał zredukować zatrudnienie, a być może

zakończyć działalność – grozi mu przecież nałożenie kary finansowej w wysokości nawet 10 mln zł. Po drugie, przedsiębiorcom grożą kary finansowe w wysokości od 10 tys. zł do 500 tys. zł za zatrudnienie przed upływem 3-letniej karencji osób, które pracując w jednostce publicznej uczestniczyły w procedurze przetargowej, w wyniku której dany przedsiębiorca otrzymał zamówienie do realizacji. Zresztą zakaz zatrudniania jest szerszy i dotyczy także osób, które m.in. brały udział w wydawaniu decyzji indywidualnej na rzecz przedsiębiorcy. Jednocześnie przedsiębiorca pozbawiony jest skutecznej możliwości sprawdzenia, czy zatrudniana osoba spełnia kryteria wskazane w ustawie o jawności życia publicznego. Jednocześnie przedsiębiorca jest pozbawiony praktycznie jakichkolwiek narzędzi do skutecznego sprawdzenia, czy zatrudniany pracownik nie był zaangażowany w podejmowanie decyzji dotyczących tegoż przedsiębiorcy.

Potencjalnym zagrożeniem dla jakości systemu zamówień publicznych jest także zobowiązanie szerokiego grona osób zaangażowanych w przygotowanie zamówienia po stronie publicznej do składania oświadczeń majątkowych – a te będą dostępne dla każdego zainteresowanego przez okres 6 lat na stronach [www Biuletynu Informacji Publicznej](http://www.BiuletynuInformacjiPublicznej). W przypadku niektórych zamówień w ich przygotowanie zaangażowani są zewnętrzni eksperci z sektora prywatnego – obowiązek publikacji oświadczeń majątkowych może część z nich skłonić do rezygnacji ze współpracy z zamawiającymi.

Z punktu widzenia pracodawców i przedsiębiorców nie-

korzystne są również proponowane przepisy dotyczące sygnalistów. Zakładają one przyznanie sygnalistom szczególnej ochrony stosunku pracy. Osobom, którym prokurator nadał status sygnalisty pracodawca nie będzie mógł wypowiedzieć umowy, ani zmienić na niekorzyść warunków pracy. Co ważne, tego rodzaju ochrona ma także obejmować sygnalistów pracujących na umowach cywilnoprawnych. Dla pracodawców oznacza to ograniczone możliwości prowadzenia polityki personalnej. Pracodawcy oraz przedstawiciele związków zawodowych stoją na stanowisku, iż obecne regulacje dotyczące sygnalistów są nie do przyjęcia, stanowią wypaczenie międzynarodowych standardów w obszarze regulacji zjawiska sygnalizowania i należy wyłączyć je z przedmiotowej ustawy i – po przeprowadzeniu dogłębnej analizy i szerokich konsultacji społecznych – uregulować w odrębnej ustawie dedykowanej sygnalistom.

Niekorzystny wpływ na przedsiębiorstwa z 20% bądź większym udziałem Skarbu Państwa bądź samorządu (zwane w ustawie spółkami zobowiązanymi) będą miały dodatkowe obowiązki biurokratyczne, które nakłada ustawa o jawności życia publicznego. Przedsiębiorcy ci zostali zobligowani do prowadzenia i udostępniania w Internecie wykazów informacji, m.in. rejestrów zawieranych umów. Wiąże się to często ze znacznym nakładem pracy oraz kosztami finansowymi, które wynikają bezpośrednio z nowych regulacji. Jest to zatem obciążenie biurokratyczne, które zmniejsza efektywność przedsiębiorcy. Problemem dla spółek zobowiązanych będzie także

udostępnianie rejestru umów – stawia je to w gorszej pozycji konkurencyjnej wobec podmiotów (głównie prywatnych), które mogą zachować w tajemnicy to z kim i w jakiej wysokości zawierają umowy. Zdaniem pracodawców wymogi informacyjne w projektowanej ustawie są zbyt wysokie i daleko idące, a zaledwie 20% udział Skarbu Państwa bądź samorządu jest za niski (uzasadniony pułap to przynajmniej 50%+1).

Poważne ograniczenia będą dotyczyły także kierownictwa spółek zobowiązanych – zakaz posiadania akcji bądź udziałów powyżej pewnego, dość niskiego pułapu; zakaz zasiadania we władzach fundacji czy stowarzyszeń; zakaz zasiadania w organach nadzorczych innych spółek etc. Co więcej, pod lupę trafi także kariera zawodowa małżonków członków zarządów i rad nadzorczych spółek zobowiązanych. Zdaniem pracodawców jest to stanowczo zbyt daleko idąca ingerencja w życie osobiste i zawodowe obywateli, stojące w sprzeczności z normami prawnymi zawartymi w Konstytucji RP.

Bardzo poważne zagrożenie dla przedsiębiorców wynika z projektowanych regulacji w obszarze jawności akt z postępowań administracyjnych. W projekcie przewiduje się, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej bądź tajemnicę przedsiębiorcy ma nie dotyczyć postępowań administracyjnych. To oznacza, że w szczególności jawne będą decyzje administracyjne. Proponowane rozwiązanie może mieć poważne konsekwencje w odniesieniu do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, zgodnie z którą decy-

zje o objęciu refundacją i ustaleniu urzędowej ceny zbytu stanowią decyzję administracyjną. Mimo wyłączenia tzw. instrumentu dzielenia ryzyka (ang. RSS – *risk sharing system*), który jest negocjowany w sposób poufny przez wnioskodawcę z Komisją Ekonomiczną w ramach postępowania refundacyjnego oraz akceptowany przez Ministra Zdrowia jako element decyzji, przedsiębiorcy z branży farmaceutycznej nadal mają poważne zastrzeżenia do projektowanych rozwiązań. W ocenie pracodawców ujawnianie akt z postępowań administracyjnych stanowi niepotrzebną i szkodliwą ingerencję w funkcjonowanie przedsiębiorców – rozwiązanie to nie przyniesienie żadnych pozytywnych skutków i jest próbą przerzucenia na przedsiębiorców odpowiedzialności za transparentne i zgodne z przepisami działanie organów administracji. To urzędnicy powinni udostępniać informacje na temat podejmowanych decyzji – w ramach prowadzonych Biuletynów Informacji Publicznej oraz prawa dostępu do informacji publicznej. Ujawnianie wszystkich akt z postępowań administracyjnych określonych w szeregu ustaw wskazanych w projektowanej ustawie to krok w złym kierunku.

## Projekt ustawy o wspieraniu nowych inwestycji

*Autor projektu: Ministerstwo Rozwoju i Finansów*

*Aktualny etap legislacyjny: projekt skierowany do I czytania w Sejmie*

### Opis projektu:

Projekt ustawy wprowadza nowy mechanizm udzielania przedsiębiorcom wsparcia w podejmowaniu nowych inwestycji na terytorium RP. Rozwiązanie to przewiduje wsparcie nowych inwestycji w formie zwolnienia od podatku dochodowego (odpowiednio na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1888, z późn. zm.) lub w ustawie z dnia 21 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, z późn. zm.) oraz usług świadczonych nieodpłatnie przez podmioty odpowiedzialne za wspieranie nowych inwestycji, tj. zarządzających strefami na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1010). Projektowane w nowej regulacji wsparcie zastąpi wsparcie dotychczas funkcjonujące w ramach ustawy o SSE.

### Proces legislacyjny:

W dniu 5 lutego br. projektodawca opublikował na stronie [www Rzadowego Centrum Legislacji \(RCL\)](http://www.RzadowegoCentrumLegislacji.pl) nową wersję projektu, zmieniając przy okazji jego nazwę. Pier-

wotnie był to: „projekt ustawy o zasadach wspierania nowych inwestycji”. W dniu 26 lutego br. projekt wpłynął do Sejmu (druk nr 2307), a dzień później został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu.

### **Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:**

Projektowane zmiany mają zmierzać do podniesienia atrakcyjności polskiego systemu wsparcia inwestycji na tle państw regionu. W tym kontekście wprowadzenie jednolitych warunków wspierania inwestycji na całym terytorium Polski to fundamentalna zmiana. Może ona w rzeczywisty sposób wspomóc te obszary, które do tej pory nie były dla inwestorów szczególnie atrakcyjne.

Przychylnie należy spojrzeć też na proponowane mechanizmy wsparcia dla mikro i małych przedsiębiorców. Wielokrotnie w dyskusji publicznej na temat SSE i pomocy państwa dla inwestorów wskazywano na to, że polskie – w większości mniejsze – przedsiębiorstwa nie mogą liczyć na wsparcie, podczas gdy państwo przeznacza znaczące środki na pomoc dla średnich i dużych, w większości zagranicznych podmiotów. Projektowane przepisy mają szansę zmienić ten stan rzeczy.

Niezbędne jest uwzględnienie także potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw, które nie wdrażają innowacji, ale dążą do rozwoju i zwiększania konkurencyjności na rynku innymi sposobami. Instrumenty adresowane do każdej z tych grup nie muszą się wykluczać i możliwe jest stworzenie instrumentów, które będą oparte na kryterium



innowacyjności wzrostu konkurencyjności, a dla mniejszych przedsiębiorstw (bez nadmiernej biurokracji) uwzględnienie instrumentów opartych na, np. ilości utworzonych miejsc pracy, przy zachowaniu warunku ekonomicznej efektywności przedsięwzięcia w określonym czasie.

Istotne jest, aby wsparcie dla przedsiębiorców miało charakter kompleksowy. Dlatego oprócz rozwiązań legislacyjnych, ważne jest, żeby ze względu na formalności i obostrzenia związane z udzielaną pomocą nie karać z automatu beneficjentów w przypadku ewentualnego stwierdzenia nieprawidłowości, lecz wspólnie dążyć naprawy sytuacji w celu efektywnej realizacji założeń projektu i rzeczywistego przyczyniania się do rozwoju przedsiębiorstw.

## **Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym**

*Autor projektu: Ministerstwo Rozwoju i Finansów*

*Aktualny etap legislacyjny: Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji*

### **Opis projektu:**

Projekt przewiduje zmiany w szeregu ustaw, których głównym celem jest uproszczenie i ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Zakładają one stworzenie lepszych warunków dla podejmowania przez przedsiębiorców (podatników) inicjatyw rozwijających ich podstawowe aktywności, odciążając ich w wypełnia-

niu obowiązków administracyjnych. Takie działanie stanowi realizację rządowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która podkreśla wartość rozwoju przedsiębiorczości i wspierania przedsiębiorców, w szczególności z kategorii MŚP. W związku z tym projektowane przepisy zakładają wprowadzenie regulacji skierowanych na redukcję obciążeń biurokracyjnych nakładanych na przedsiębiorców oraz rozszerzenie już obowiązujących uprawnień na szerszą kategorię podmiotów. Ponadto zawierają wyjaśnienie ujawnionych wątpliwości interpretacyjnych związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej oraz wprowadzają zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorców i narzędzia minimalizujące ryzyko związane z obciążeniami podatkowymi oraz prowadzeniem kontaktów biznesowych z kontrahentami, którzy okazali się nierzetelni.

### **Proces legislacyjny:**

W dniu 1 lutego br. projektodawca opublikował na stronie [www.Rzadowego Centrum Legislacji \(RCL\)](http://www.RzadowegoCentrumLegislacji(RCL)) nową wersję projektu. Projekt w dniu 15 lutego br. został przekazany do rozpatrzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Następnie stał się przedmiotem prac Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji. W marcu br. projekt był także omawiany na Zespole problemowym RDS ds. polityki gospodarczej i rynku pracy. W ramach tego gremium trwają obecnie prace nad przygotowaniem wspólnego stanowiska partnerów społecznych wobec przedmiotowej regulacji.

## Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:

Celem tej regulacji jest usprawnienie procedur, zniesienie zbędnych obciążeń biurokratycznych oraz wprowadzenie rozwiązań, które przyczynią się do zauważalnej poprawy warunków prowadzenia biznesu w Polsce poprzez dokonanie zmian m.in w ustawach podatkowych, w prawie pracy i ubezpieczeń społecznych, prawie handlowym i w ustawie o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą.

Przedsiębiorcy, co do zasady, pozytywnie ocenili kierunek zmian w prawie podatkowym i gospodarczym przyjęty w projektowanej ustawie. Firmy zwracają jednak uwagę, iż wiele z zaproponowanych rozwiązań ma wymiar niefinansowy, a wyłącznie odciążający od wielu czynności formalnych dokonywanych przez podatników (zgłoszenia, potwierdzenia, eliminacja wielu zawiadomień, itp.). W efekcie bardziej może się to przełożyć na obniżenie kosztów funkcjonowania administracji skarbowej niż na poprawę finansów przedsiębiorców.

Należy również zwrócić uwagę na projektowane zmiany przepisów Kodeksu pracy dotyczące szkoleń z zakresu BHP. Przewidują one brak konieczności organizacji szkoleń okresowych na stanowisku administracyjno-biurowym u pracodawcy zakwalifikowanego do grupy zawodowej, dla której określono nie wyższą niż trzecią kategorię ryzyka, a także podwyższenie limitu zatrudnienia z 20 do 50 pracowników, umożliwiającego pracodawcy wykonywanie samodzielnie zadań służby BHP. Docenia-

jąc inicjatywę Ministerstwa przewidującą wprowadzenie ułatwień w zakresie BHP, przedsiębiorcy dostrzegają jednak pewne zagrożenia w proponowanej regulacji. Zdaniem pracodawców mogą one okazać się ryzykowne dla ochrony życia i zdrowia zatrudnionych. W ich ocenie konieczne są inne rozwiązania, które będą miały charakter deregulacyjny, a jednocześnie nie spowodują pogorszenia standardów BHP.

## **Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw**

*Autor projektu: Ministerstwo Finansów*

*Aktualny etap legislacyjny: Opiniowanie*

### **Opis projektu:**

Uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług oraz zapewnienie większej stabilności wpływów z tytułu podatku od towarów i usług, jak również zapobieganie unikaniu płacenia podatku to jeden z głównych celów prowadzonej polityki podatkowej. Taki jest również podstawowy cel przedmiotowego projektu, który wprowadza dodatkowe rozwiązania uszczelniające system podatku VAT oraz doprecyzowuje już wprowadzone w tym zakresie środki. Dodatkowo w nowelizacji proponuje się uproszczenie prawa oraz usunięcie niektórych zbytecznych obecnie, a uciążliwych dla podatników, obowiązków.

ków. Powyższe cele realizowane są poprzez zmiany w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, ustawie z dnia 28 lutego 2013 r. Prawo upadłościowe, ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym oraz ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Niniejszy projekt realizuje również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-308/16, w którym orzeczono o braku możliwości uzależniania zwolnienia od podatku dla dostaw budynków od spełnienia warunku, zgodnie z którym pierwsze ich zasiedlenie następuje w ramach czynności podlegającej opodatkowaniu.

### **Proces legislacyjny:**

Projekt został przekazany do konsultacji społecznych 26 lutego 2018 r. Przesłaliśmy go do konsultacji zainteresowanym firmom i organizacjom członkowskim. Zgłoszone uwagi zostały przekazane do projektodawcy. Aktualnie wciąż trwa proces opiniowania tego projektu.

### **Wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej:**

Wprowadzenie rozwiązań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego, a tym samym ograniczenie nieprawidłowości w rozliczaniu podatku VAT, ma zgodnie z założeniami przyczynić się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez uczciwych podatników. Działania te w ocenie projektodawcy pozwolą na ograniczenie działań podatników zaangażo-

wanych w nieuczciwą działalność, co przyczyni się do ograniczenia zjawiska nieuczciwej konkurencji.

W ocenie przedsiębiorców uszczelnianie systemu VAT jest działaniem potrzebnym i pożądanym. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na niektóre zaproponowane w projekcie rozwiązania, które mogą negatywnie wpłynąć na prowadzenie działalności i obciążyć przedsiębiorców dodatkowymi kosztami, nie przynosząc przy tym zakładanych celów w postaci większych wpływów do budżetu Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem z dodanym do art. 106b ustawy o podatku VAT ust. 4 w przypadku sprzedaży zarejestrowanej przy zastosowaniu kasy rejestrującej, fakturę wystawia się na rzecz nabywcy będącego podatnikiem wyłącznie, jeżeli paragon dokumentujący tę sprzedaż zawiera numer identyfikacyjny (NIP) nabywcy. Zważywszy, że w sprzedaży detalicznej powszechnym rozwiązaniem jest rejestrowanie każdej transakcji sprzedaży z wykorzystaniem kasy rejestrującej, powyższa zmiana w istocie oznacza obowiązek umieszczenia na paragonach numeru NIP nabywcy, w każdym przypadku, gdy nabywca jest zidentyfikowany jako podatnik VAT. Zakładać bowiem należy, że każdy nabywca zidentyfikowany na potrzeby podatku będzie żądał wystawienia na jego rzecz faktury VAT.

Obowiązek zamieszczania na paragonie numeru NIP nabywcy wymaga po stronie podatników dokonania szeregu zmian w aplikacji sprzedaży, systemach finansowo-księgowych, z których przekazywane są komunikaty do kas (drukarek) fiskalnych oraz w samych procesach obsługi klienta w związku z koniecznością identyfikacji nabywcy

jako podatnika już w momencie wystawiania paragonu. Ponadto w przypadku kas rejestrujących, które nie posiadają możliwości generowania na paragonie numeru NIP nabywcy, zapewnienie możliwości wystawienia prawidłowej faktury (zawierającej NIP nabywcy będącego podatnikiem) wymaga wyłączenia tej sprzedaży z rejestracji z wykorzystaniem kasy. Oznacza to konieczność wprowadzenia dużych zmian i poniesienie związanych z tym kosztów w przypadku systemów księgowych bazujących na rozwiązaniu, w którym cała sprzedaż (detaliczna np. sprzedaż wysyłkowa) jest objęta fiskalizacją. Powyższa regulacja oznacza przerzucenie na wszystkich rzetelnych sprzedawców ciężarów związanych z eliminacją proceduru odliczania wydatków i podatku naliczonego przez podmioty niebędące faktycznymi nabywcami towarów i usług.

Ponadto projekt nowelizacji przewiduje nakładanie na sprzedawców dodatkowego zobowiązania podatkowego w wysokości 100% kwoty podatku należnego, związanej z wystawieniem faktury z NIP do paragonu niezawierającego takiego numeru. Jest to regulacja nieproporcjonalna, biorąc pod uwagę fakt, że do naruszenia przepisów w postaci odliczenia wydatków z tzw. „pustej faktury” dochodzi po stronie nabywcy.

W związku z powyższym zasadne jest objęcie nową regulacją, w zakresie wystawiania faktury do paragonów, tylko te obszary działalności (wybranych towarów i usług), w których proceder wystawiania tzw. „pustych faktur” został stwierdzony, a co za tym idzie również kwestie sankcjonowania w postaci dodatkowego zobowiązania podatkowego skierować na nabywców, którzy posługują się „pustymi fakturami”.



# Monitoring Prawa Pracy



## Projekt indywidualnego i zbiorowego kodeksu pracy

*Autor projektu: Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy*

*Aktualny etap legislacyjny: zakończenie prac Komisji Kodyfikacyjnej i przekazanie projektu do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*

### Opis projektu:

Projekt indywidualnego Kodeksu pracy przewiduje istotną zmianę jaką jest wprowadzenie domniemania istnienia stosunku pracy i ograniczenie wykorzystywania umów prawa cywilnego. Do Kodeksu pracy zostaną też wprowadzone nowe instytucje: zatrudnienie niepracownicze i samozatrudnienie zależne ekonomicznie (dotyczące osób wykonujących pracę w ścisłym związku z określonym kontrahentem). Zgodnie z propozycją w ramach zatrudnienia niepracowniczego będzie można dorabiać maksymalnie 32 godziny miesięcznie. Na stałe w ten sposób będą mogli być zatrudnieni tylko specjaliści oraz kadra menedżerska, pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego wynagrodzenia wynoszącego co najmniej 5-krotność minimalnej stawki godzinowej. Podstawową formą zatrudnienia ma być bezterminowa umowa o pracę. Tym samym zmodyfikowane zostaną również umowy na czas określony, które będzie można zawrzeć pod określonymi warunkami (np. gdy uzasadnia to niepewność zapotrzebowania na pracę). Ich wypowiedzenie będzie analogicznie, jak w przypadku umów bezterminowych, wymagało: podania uzasadnienia, wysłuchania pracownika

i przeprowadzenia następczej konsultacji związkowej. Co ważne, mały pracodawca zatrudniający do 10 pracowników, będzie mógł „wykupić się” od tej procedury wypłacając pracownikowi odpowiednią odprawę. Istotne jest również to, że procedura zwolnień grupowych miałyby zastosowanie do wszystkich pracodawców. Co więcej, pracodawca chcący zwolnić pracownika musiałby wykazać brak możliwości zaoferowania mu innej pracy.

Projekt przewiduje też nowe rodzaje umów: umowa na czas wykonywania pracy dorywczej (zawierana na okres nie dłuższy niż 30 dni w roku kalendarzowym), umowa na czas wykonywania pracy sezonowej (zawierana na okres nie dłuższy niż 150 dni w roku kalendarzowym) oraz umowa na czas wykonywania pracy nietatowej (do 20 godzin tygodniowo, przeznaczona dla osób do 26 r. ż. i powyżej 60 r. ż.). W przypadku wymienionych rodzajów umów szczególna ochrona przed zwolnieniem nie będzie obowiązywała.

W nowym Kodeksie pracy pojawią się też nowe instytucje prawne. Należą do nich m.in.: praca domowa (wykonywanie pracy w gospodarstwie domowym), praca na odległość (powierzenie sporadyczne wykonywania pracy zdalnie) czy instytucje pojednawstwa (komisje polubowne i mediacje). Zmiany dotkną też przepisy dotyczące urlopów. Zostanie wprowadzony jednolity dla wszystkich pracowników wymiar urlopu wynoszący 26 dni (niezależny od stażu pracy). Co istotne, urlopy mają być w większym stopniu planowane, bez możliwości ich gromadzenia przez pracowników, ale z prawem pracodawcy do przymuszenia pracownika do wykorzystania urlopu.

Zmiany obejmą również regulacje dotyczące czasu pracy. Zgodnie z projektowanymi przepisami zostanie wprowadzona instytucja kont wynagrodzeń – na wzór niemieckich kont czasu pracy. W większym zakresie niż dotychczas mają być też wykorzystywane elastyczne formy czasu pracy, a rozwiązania dotyczące czasu pracy byłyby dostosowywane do potrzeb przedsiębiorstwa w układzie zbiorowym pracy.

Projekt zbiorowego kodeksu pracy również przewiduje istotne modyfikacje i to mimo prowadzonych aktualnie prac legislacyjnych m.in. nad nowelizacją ustawy o związkach zawodowych. Największą z nich jest forma reprezentacji w zakładzie pracy. Będzie ona mogła mieć postać – tak jak obecnie – rady pracowników albo organizacji związkowej. Co ważne, jeśli organizacja związkowa byłaby niereprezentatywna to wówczas działałaby jedynie za pośrednictwem delegata. Kolejną zmianą miałyby być ograniczenie do minimum porozumień zbiorowych – podstawową rolę miałyby odgrywać układy zbiorowe pracy. Przy czym, odwrotnie niż obecnie, byłyby one tylko terminowe, obowiązujące nie dłużej niż 36 miesięcy i z możliwością przedłużenia o 12 miesięcy. Wymagana byłaby jedynie ich rejestracja przez Państwową Inspekcję Pracy. Projekt zakłada też istotne, w szczególności z punktu widzenia pracodawców, zmiany w zakresie rozwiązywania sporów zbiorowych. Najważniejszą z nich jest wprowadzenie limitu czasu trwania sporu zbiorowego, który nie mógłby toczyć się dłużej niż 9 miesięcy, a także prawo wystąpienia o zbadanie legalności sporu, czego dotychczas polska regulacja nie przewidywała.

### *Proces legislacyjny:*

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy została powołana 15 września 2016 r. Składa się ona z 14 osób. Jej członkami są przedstawiciele wskazani przez organizacje wchodzące w skład Rady Dialogu Społecznego, czyli przez reprezentatywne organizacje pracodawców i związków zawodowych oraz przedstawiciele nauki i praktyki prawa pracy. Przewodniczącym Komisji jest Pan Marcin Zieleniecki – Podsekretarz Stanu w MRPiPS, a Zastępcą Pani prof. Monika Gładoch, reprezentująca Pracodawców RP. Komisja miała 18 miesięcy na przygotowanie projektów dwóch kodeksów pracy – indywidualnego i zbiorowego. Projekty zostały 14 marca br. przekazane Ministerstwu. Mają być one przedmiotem prac resortu oraz negocjacji prowadzonych w ramach Rady Dialogu Społecznego. Jednak decyzja co do dalszych prac nad projektem i jego ostatecznego kształtu będzie należała do rządu. Na ten moment nie wiadomo jaki będzie los projektów i czy nie będzie on identyczny jak projektów z 2006 r., wypracowanych przez ówczesną Komisję Kodyfikacyjną.

### **Wpływ na pracodawców i rynek pracy:**

Nowy Kodeks pracy oznacza rewolucję zarówno dla pracodawców, jak i pracowników, ale również dla osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Wystarczy wspomnieć, że aktualny Kodeks pochodzi z 1974 r. Zatem nowy akt prawny, także z racji obejmowania ogółu zatrudnionych, od początku wzbudza duże zainteresowanie oraz wywołuje kontrowersje.

Wydaje się, że zawiera on rozwiązania korzystne dla obu stron – pracodawców, jak i pracowników. Jednak analizując szczegółowe propozycje może się okazać, iż istotnie ograniczy on elastyczność zatrudniania, co wywołuje obawy nie tylko pracodawców, ale także pracowników, których prawo do dorabiania do etatu byłoby reglamentowane. Istnieje ryzyko, że wprowadzenie takiego rozwiązania nie tylko ograniczy przedsiębiorczość Polaków, ale może również spowodować rozrost szarej strefy. Pojawiają się też głosy, że nowy Kodeks pracy wciąż nie jest dostosowany do współczesnych warunków biznesowych, cyfryzacji oraz nowych zjawisk i trendów występujących na rynku pracy. Co więcej, zawarte w nim regulacje już teraz wywołują wątpliwości interpretacyjne, a niektóre uznawane są wręcz za niewykonalne i niekonstytucyjne.

## **Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych**

*Autor projektu: Ministerstwo Finansów we współpracy z Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii oraz Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*

*Aktualny etap legislacyjny: konsultacje społeczne i międzyresortowe*

### **Opis projektu:**

Projekt zakłada utworzenie nowego mechanizmu gromadzenia oszczędności emerytalnych w postaci pracowniczych planów kapitałowych – PPK. Proponowany system ma mieć charakter quasi-obowiązkowy. Pracodawca będzie zobowiązany zawrzeć z instytucją finansową umowę o zarządzanie PPK i zaoferować plan kapitałowy

każdej z zatrudnianych przez siebie osób (zarówno pracujących na podstawie umowy o pracę, jak i umowy zlecenia). Zatrudniona osoba zostanie automatycznie zapisana jako uczestnik PPK, jednak będzie miała możliwość późniejszej rezygnacji z przekazywania składki. Po upływie okresu 2 lat pracownik ponownie zostanie zapisany do PPK, zachowując możliwość ponownej rezygnacji.

Zakłada się, że PPK będą zasilane wpłatami zarówno pracownika, jak i pracodawcy, z dodatkową partycypacją zachęt ze strony państwa w postaci dopłat. Składka podstawowa pracownika – zgodnie z treścią aktualnego projektu ustawy – wynosi 2% wynagrodzenia brutto, podczas gdy składka podstawowa pracodawcy jest równa 1,5% wynagrodzenia. Pracownikowi ma przysługiwać prawo zadeklarowania wnoszenia składki dodatkowej wynoszącej do 2% wynagrodzenia. Pracodawca ma mieć również możliwość wnoszenia składki dodatkowej na PPK pracownika w wysokości do 2,5% jego wynagrodzenia. Projektowana zachęta ze strony państwa miałyby przybrać formę składki powitalnej wynoszącej 250 zł oraz dopłaty rocznej równej 240 zł – zakłada się, że źródłem finansowania obu z nich miałyby być Fundusz Pracy.

Instytucjami finansowymi zarządzającymi PPK mają być towarzystwa funduszy inwestycyjnych. Maksymalna roczna opłata za zarządzanie została ustalona na poziomie 0,5% wartości aktywów, z zastrzeżeniem możliwości uzyskania dodatkowej premii za osiągnięty wynik inwestycyjny w wysokości 0,1% wartości aktywów. Instytucja finansowa będzie zobowiązana do wnoszenia opłaty na rzecz operatora Portalu PPK (spółki zależnej od Polskiego

Funduszu Rozwoju) w wysokości do 1 mln zł na starcie oraz do 0,1% zarządzanych aktywów w późniejszym czasie. Ponadto przewiduje się opłatę na pokrycie kosztów prowadzenia Ewidencji PPK w wysokości do 1 zł miesięcznie na każdego uczestnika planu.

Wyplata środków zgromadzonych w PPK będzie możliwa w każdym momencie, jednak przedwczesne ich wycofanie będzie wiązało się z koniecznością zapłaty podatku od zysków kapitałowych, zwrotu dopłat z Funduszu Pracy, a także przekazania do ZUS równowartości 30% składki finansowanej przez pracodawcę. Zasadniczo ze środków PPK będzie można korzystać bez narażania się na powyższe sankcje po osiągnięciu wieku 60 lat. Dopuszczonym w projekcie wyjątkiem jest wcześniejsze wykorzystanie oszczędności w PPK w razie poważnego zachorowania lub zaciągnięcia zobowiązań finansowych na budowę domu lub zakup mieszkania. Po osiągnięciu określonego w projekcie wieku, w celu zachowania zwolnienia z podatku od zysków kapitałowych, do 25% zgromadzonych środków powinno zostać wypłaconych jednorazowo, zaś pozostała ich część w rozbiciu na raty przez okres co najmniej 10 lat. Alternatywną możliwością jest przeniesienie całości środków na podstawie umowy z zakładem ubezpieczeń oraz wypłata w formie świadczenia okresowego lub dożywotniego. Projekt przewiduje również możliwość wypłaty świadczenia małżeńskiego.

Przewiduje się, że PPK zostaną wprowadzone od 1 stycznia 2019 r. w przedsiębiorstwach zatrudniających 250 i więcej pracowników, a w odstępach półrocznych obowiązek ten będzie rozszerzany na coraz mniejsze przedsiębiorstwa.

Końcowym etapem wprowadzania PPK ma być objęcie od 1 lipca 2020 r. nowym systemem wszystkich firm zatrudniających przynajmniej 1 osobę oraz sektor publiczny. Niedopełnienie obowiązków przez pracodawcę ma pociągać za sobą sankcje karne, a zniechęcanie pracowników przez pracodawcę do udziału w PPK ma być zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności lub nawet pozbawienia wolności do 2 lat.

### **Proces legislacyjny:**

Ustawa o pracowniczych planach kapitałowych została zapowiedziana 4 lipca 2016 r. w ramach prezentacji rządowego Planu Budowy Kapitału. Po wielomiesięcznym okresie wewnętrznych prac legislacyjnych i oczekiwania, 15 lutego 2018 r. opublikowano treść projektu ustawy oraz skierowano go do konsultacji społecznych i międzyresortowych. Projekt został również przekazany do zaopiniowania naszym firmom i organizacjom członkowskim.

### **Wpływ na pracodawców i rynek pracy:**

Projektowana ustawa nakłada na pracodawców dodatkowe obligatoryjne obciążenia finansowe z tytułu składki podstawowej wynoszącej 1,5% wynagrodzenia, płaconej za każdego pracownika, który nie zdecyduje się na wycofanie z pracowniczego planu. Obciążenia te obejmą każde przedsiębiorstwo zatrudniające co najmniej jedną osobę. Wprowadzenie pracowniczych planów kapitałowych wiązałoby się dla pracodawcy również z nowymi obowiązkami dotyczącymi zawarcia umowy z instytucją



finansową zarządzającą PPK, a także informowania pracowników, pilnowania określonych terminów oraz przyjmowania informacji i oświadczeń woli od zatrudnionych mających związek z ich udziałem w PPK. Z drugiej strony możliwość zadeklarowania składki dodatkowej po stronie pracodawcy może stanowić instrument wspierający budowę pozycji przedsiębiorstwa na rynku pracy, ułatwiający pozyskiwanie pracowników.

## **Projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw**

*Autor projektu: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*

*Aktualny etap legislacyjny: sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny*

### **Opis projektu:**

Projektowane przepisy stanowią m.in. realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r., który rozszerza prawo koalicji związkowej na osoby samozatrudnione oraz pracujące na umowach cywilnoprawnych. Oznacza to, że osoby te będą mogły tworzyć i przystępować do związków zawodowych. Projekt zakłada, że uzyskają one identyczne uprawnienia związkowe jak pracownicy, w tym szczególną ochronę przed wypowiedzeniem, prawo do płatnych oddelegowań związkowych oraz negocjowania aktów wewnętrzzakładowych. Ponadto nowe przepisy zakładają podwyższenie kryteriów reprezentatywności związkowej (z 10% do 15% oraz

z 7% do 8%). 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:**

W I kw. 2018 r. kontynuowano prace nad tym projektem nowelizacji ustawy o związkach zawodowych (druk nr 1933) w sejmowej Podkomisji stałej ds. rynku pracy. Posiedzenia Podkomisji odbyły się 24 stycznia br. oraz 26 i 28 lutego br. Na pierwszym posiedzeniu miała miejsce ogólna dyskusja nad projektem. Natomiast na kolejnych przeanalizowano cały projekt, wprowadzając do niego poprawki oraz przyjęto sprawozdanie. Większość wniesionych i przegłosowanych poprawek została zgłoszona przez Przewodniczącego Podkomisji. Żadne propozycje wnioskowane przez pracodawców nie zostały uwzględnione. Projekt trafił następnie do sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Jeśli chodzi o poprawki wprowadzone do projektu to najważniejszą z nich jest modyfikacja definicji osoby wykonującej pracę zarobkową, czyli osoby, której na mocy nowych przepisów zostanie przyznane prawo koalicji związkowej. Zgodnie z projektem osoba taka musiała spełniać następujące kryteria: nie zatrudniać do wykonywania tego rodzaju pracy innych osób, nie ponosić ryzyka gospodarczego związanego z wykonywaniem pracy oraz

mieć takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione. Przesłanki te od początku wzbudzały wątpliwości interpretacyjne. Jednak zamiast odpowiednio je doprecyzować w ramach prac Podkomisji, zdecydowano o usunięciu drugiego warunku związanego z nieponoszeniem ryzyka gospodarczego. Posłowie argumentowali, że jego wprowadzenie ograniczyłoby prawo osób samozatrudnionych do zrzeszania się w związkach zawodowych, ponieważ praktycznie każda działalność gospodarcza wiąże się z ponoszeniem ryzyka.

Ponadto posłowie nie poparli propozycji dotyczącej kryterium ekonomicznego, którą zgłaszali pracodawcy. W aktualnej wersji projektu zrezygnowano z przepisu, zawartego w jej poprzedniej wersji przewidującego wprowadzenie kryterium ekonomicznego, określonego procentowo i pozostawiono jedynie wymóg 6-miesięcznego stażu, jako warunkującego uzyskanie uprawnień zakładowej organizacji związkowej. Tymczasem, zgodnie z prawodawstwem międzynarodowym, jak również nauką prawa pracy, kryterium ekonomiczne powinno stanowić podstawową przesłankę.

### **Wpływ na pracodawców i rynek pracy:**

W efekcie wprowadzonych do projektu poprawek będzie on wciąż wzbudzał dużo kontrowersji oraz wątpliwości interpretacyjnych. Pracodawcy podchodzą do nowych przepisów z rezerwą i niepokojem. Dla nich oznaczają one więcej obowiązków, a co za tym idzie – wyższe koszty. Dlatego trudno oczekiwać otwartości i entuzja-

zmu po stronie pracodawców, co może mieć przełożenie na stan dialogu w firmach. Nie wiadomo też w jakim stopniu nowa regulacja przyczyni się do zwiększenia poziomu uzwiązkowienia w Polsce. Może się okazać, że część osób samozatrudnionych czy pracujących na umowach cywilnoprawnych w ogóle nie będzie zainteresowana tworzeniem i przystępowaniem do związków zawodowych.

## **Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektronicznością**

*Autor ustawy: Ministerstwo Rozwoju*

*Aktualny etap legislacyjny: regulacja została uchwalona 10 stycznia 2018 r.*

### **Opis ustawy:**

Ustawa przewiduje możliwość prowadzenia i przechowywania w postaci elektronicznej dokumentacji pracowniczej. Wybór formy będzie należał do pracodawcy. Zmiana postaci z papierowej na elektroniczną będzie wymagała jednak opatrzenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. Nowa regulacja przewiduje także skrócenie okresu obowiązkowego archiwizowania dokumentacji pracowniczej z obecnych 50 do 10 lat. Ważne jest to, że krótszy okres archiwizacji będzie powiązany z obowiązkiem po stronie pracodawcy przekazywania do ZUS comiesięcznych

raportów informacyjnych. Ponadto zgodnie z nowymi przepisami preferowaną formą wypłaty wynagrodzenia będzie forma bezgotówkowa (przelew). Utrzymana zostanie jednak możliwość wypłaty wynagrodzenia do rąk własnych pracownika na jego wniosek.

### **Proces legislacyjny:**

II czytanie projektu odbyło się 9 stycznia br. Z kolei 10 stycznia br. przyjęto sprawozdanie sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. Deregulacji. Zgłoszone przez nią poprawki miały charakter techniczny. Tym samym 10 stycznia br., przy poparciu niemal wszystkich posłów, przedmiotowa regulacja została uchwalona. Ustawa została przekazana następnie do Senatu, gdzie zgłoszono poprawkę doprecyzowującą przepis dotyczący wypłaty wynagrodzenia, jednak ostatecznie nie zyskała ona akceptacji. W efekcie ustawa została przekazana do podpisu Prezydenta RP i podpisana 5 lutego br. Nowe przepisy wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

### **Wpływ na pracodawców i rynek pracy:**

Absurdalny obowiązek 50-letniej archiwizacji akt pracowniczych stanowił istotne utrudnienie dla pracodawców. Podobnie było w przypadku wymogu prowadzenia dokumentacji pracowniczej w formie papierowej. Koszty administracyjne prowadzenia i przechowywania akt pra-

cowniczych szacuje się na ok. 130 mln zł rocznie. Ich ograniczenie, jak i nadmiernych obowiązków po stronie przedsiębiorców, niewątpliwie ułatwi im prowadzenie działalności gospodarczej. Efektem pośrednim wprowadzanych zmian może być wzrost zatrudnienia w następstwie rozwoju firmy. Z kolei preferowanie formy bezgotówkowej przy wypłatach wynagrodzeń może przyczynić się do ograniczenia szarej strefy. Przedsiębiorcy już teraz zwracają jednak uwagę na to, że nałożony na nich dodatkowy obowiązek informacyjny związany z przekazywaniem do ZUS comiesięcznych raportów informacyjnych, będzie stanowił istotne utrudnienie. Podkreślają też, iż z nowych rozwiązań będą korzystały głównie duże firmy, posiadające kwalifikowany podpis elektroniczny. Oczekują również dalszej deregulacji związanej z prowadzeniem spraw kadrowych i ograniczeniem stosowania w tym zakresie formy pisemnej.

## Podsumowanie

W ramach niniejszego Raportu zostało omówionych 10 najważniejszych regulacji prawnych procedowanych w I kw. 2018 r. Są to projekty, uwzględnione również w poprzedniej odsłonie naszego Raportu za IV kw. 2017 r., nad którymi prace legislacyjne dobiegły końca, ale także projekty będące przedmiotem dalszych prac, głównie parlamentarnych oraz tzw. nowości legislacyjne.

W I kw. 2018 r. pojawiło się wiele nowych, i niezwykle istotnych z punktu widzenia pracodawców, projektów legislacyjnych. Najważniejszymi z nich są projekt nowego Kodeksu pracy (indywidualnego i zbiorowego prawa pracy), założenia nowego Prawa zamówień publicznych oraz projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych. Są to regulacje wzbudzające duże zainteresowanie po stronie pracodawców i przedsiębiorców oraz mające wpływ na prowadzoną przez nich działalność. Prace nad tymi zmianami prawnymi z pewnością będą kontynuowane również w II kw. 2018 r. i staną się przedmiotem naszej analizy w kolejnej odsłonie Raportu.

Podsumowując proces legislacyjny prowadzony w I kw. 2018 r. należy zauważyć jego spowolnienie w porównaniu z IV kw. 2017 r. Liczba nowych projektów ministerialnych, jak i rządowych jest znacznie mniejsza. Tempo prowadzonych prac również wydaje się być wolniejsze. Należy się jednak spodziewać jego przyspieszenia w kolejnym kwartale br., co będzie powiązane z wakacyjną przerwą w pracach parlamentu i koniecznością pilnego uchwalenia szeregu projektów legislacyjnych.

## **Autorzy Raportu**

### *Eksperci Sieci monitoringu prawa:*

Łukasz Czucharski

Piotr Wołejko

Wioletta Żukowska-Czaplicka

### *Koordynator Sieci monitoringu prawa Pracodawców RP:*

Arkadiusz Pączka

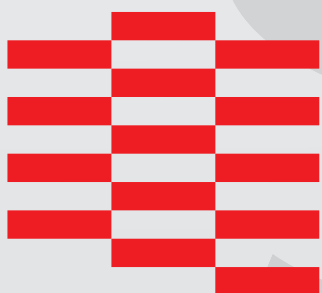
## **Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej**

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

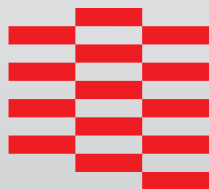


w konsultacjach społecznych, przygotowują stanowiska do projektów aktów prawnych, uczestniczą w ministerialnych zespołach roboczych, konferencjach uzgodnieniowych oraz pracach prowadzonych w Sejmie i Senacie. Zadania te realizują w ramach funkcjonującego od 2009 r. Centrum Monitoringu Legislacji, będącego wyspecjalizowaną komórką Pracodawców RP. Ekspert Centrum Monitoringu Legislacji w oparciu o swoją pracę przygotowują cykliczne raporty legislacyjne dotyczące stanowiącego w Polsce prawa.



**Pracodawcy  
Rzeczypospolitej  
Polskiej**

Rok założenia 1989



Pracodawcy  
Rzeczypospolitej  
Polskiej

Rok założenia 1989



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 978-83-943960-4-6**