



RAPORT DEREGULACYJNY

ANALIZOWANY OKRES: WRZESIEŃ 2018-LISTOPAD 2019 r.
PODSUMOWANIE VIII KADENCJI SEJMU (LATA 2015-2019)

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
Jak funkcjonuje indeks deregulacji	6
Indeks deregulacji	10
Podatki	12
Najważniejsze zmiany	20
Praca	21
Najważniejsze zmiany	26
Gospodarka	27
Najważniejsze zmiany	33
Podsumowanie	34

WPROWADZENIE

W niniejszym raporcie podsumowujemy dorobek legislacyjny nie tylko z ostatniego roku pracy Sejmu VIII kadencji, lecz z całego okresu kadencji. W ten sposób możemy dokonać kompleksowej oceny ram regulacyjnych, w których poruszają się przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w Polsce.

Tym razem ocenie poddaliśmy ponad 300 ustaw uchwalonych w okresie wrzesień 2018 - listopad 2019 r. W sumie w latach 2015 - 2019 przeanalizowaliśmy ponad 900 ustaw pod kątem ich wpływu na prowadzenie biznesu. Generalny wniosek płynący z naszych analiz jest taki, iż obciążenie regulacyjne przedsiębiorców jest coraz większe. W szczególności dokładają się do tego przepisy z obszaru prawa podatkowego. Z jednej strony w ostatnich latach udało się częściowo ograniczyć lukę w opodatkowaniu i zwiększyć wpływy budżetowe, z drugiej strony ciężar tego sukcesu przygniotła uczciwych przedsiębiorców. Dzieje się tak nawet mimo coraz większego stopnia digitalizacji relacji przedsiębiorstw z administracją skarbową. Z międzynarodowego badania Paying Taxes wynika, że sprostanie formalnościom związanym z płaceniem podatków w Polsce, zajmuje przedsiębiorcom ponad 330 godzin - znacząco więcej niż europejska średnia i lata świetlne od liderów rankingu.

Systematycznie pogarszające się warunki do prowadzenia biznesu w Polsce to spostrzeżenie nie tylko nasze, lecz również Banku Światowego. Od 2015 r., czyli momentu, w którym rozpoczęliśmy prace nad kolejnymi edycjami raportu (de)regulacyjnego, Polska spadła z 15. na 40. miejsce w rankingu Doing Business, który jest międzynarodowym benchmarkiem pozwalającym porównać otoczenie regulacyjne biznesu na całym świecie.

W niniejszym raporcie przedstawiamy przykłady najgorszych, najbardziej szkodliwych dla biznesu regulacji, które uchwalono w okresie poddanym analizie. Pokazujemy także te przepisy, których wpływ na biznes jest pozytywny. Z ubolewaniem stwierdzamy, że tych drugich jest mniej. W związku z tym należy postawić postulat, który jest dobrze znany w środowisku organizacji pracodawców - konieczna jest kompleksowa deregulacja gospodarki i zdjęcie z przedsiębiorców zbędnych i kosztownych obciążeń. Teraz jest to tym bardziej potrzebne, bowiem firmy próbują odnaleźć się w (post)pandemicznych realiach społeczno-gospodarczych.

JAK FUNKCJONUJE INDEKS DEREGULACJI

Indeks (de)regulacji obrazuje zmianę obciążenia regulacyjnego w gospodarce na skutek wprowadzanych zmian legislacyjnych. Oceniana jest w nim każda uchwalona ustawa, która skutkuje istotnym zwiększeniem bądź ograniczeniem obciążeń regulacyjnych przedsiębiorców. Stanowi to zmianę w stosunku do metodyki stosowanej w poprzedniej edycji Raportu, gdzie z osobna przedmiotem oceny były poszczególne zmiany wyodrębnione z analizowanych ustaw. Z uwagi na trudność w jednoznacznym i spójnym w całym przekroju polskiej legislacji definiowaniu wprowadzanej przez ustawę „zmiany” jako wydzielonej jednostki, zdecydowaliśmy się oceniać ustawy jako całość.

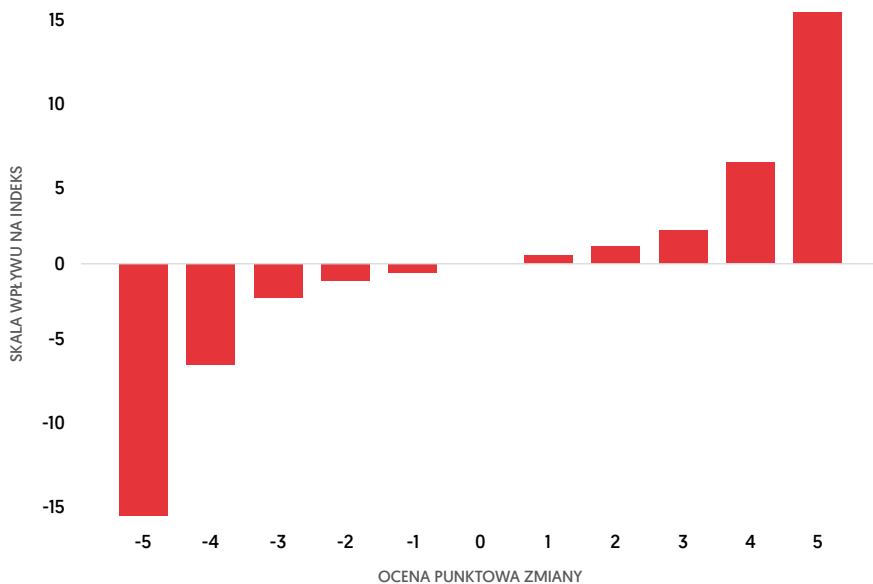
Ocena każdej ustawy przyjmuje wartości od -5 [największe zmniejszenie obciążeń regulacyjnych] do +5 [największe zwiększenie obciążenia regulacyjnego]. Jest to skala oparta na funkcji wykładniczej eksponencjalnej. Oznacza to, że większe zmiany wprowadzane przez nowe lub zmieniane akty prawne ważą nieproporcjonalnie więcej na wartości indeksu niż szereg drobniejszych zmian. W konsekwencji wpływ jednej ustawy wprowadzającej skrajnie niekorzystne rozwiązania może zostać zneutralizowany dopiero po uchwaleniu bardzo wielu ustaw wprowadzających jedynie kosmetyczne ułatwienia dla przedsiębiorców.

Zasady przypisywania punktowych wartości **"wpływu regulacyjnego"** dla analizowanych zmian wyglądają następująco:

+/- 1	drobne zmiany w prawie nie wpływające istotnie na działalność przedsiębiorców, ale zwiększające/zmniejszające stopień skomplikowania prawa
+/- 2	nowy/zlikwidowany obowiązek informacyjny
+/- 3	rozszerzenie/ograniczenie obowiązujących regulacji o dodatkowe przepisy stanowiące istotne obciążenie regulacyjne
+/- 4	poważne zwiększenie/zmniejszenie obciążenia regulacyjnego przedsiębiorstw stanowiące daleko idące utrudnienie w prowadzeniu działalności gospodarczej
+/- 5	nowa/zlikwidowana danina publicznoprawna o znacznym wymiarze; wprowadzenie/uchylenie regulacji w drastyczny sposób utrudniającej lub uniemożliwiającej prowadzenie działalności gospodarczej w danym obszarze

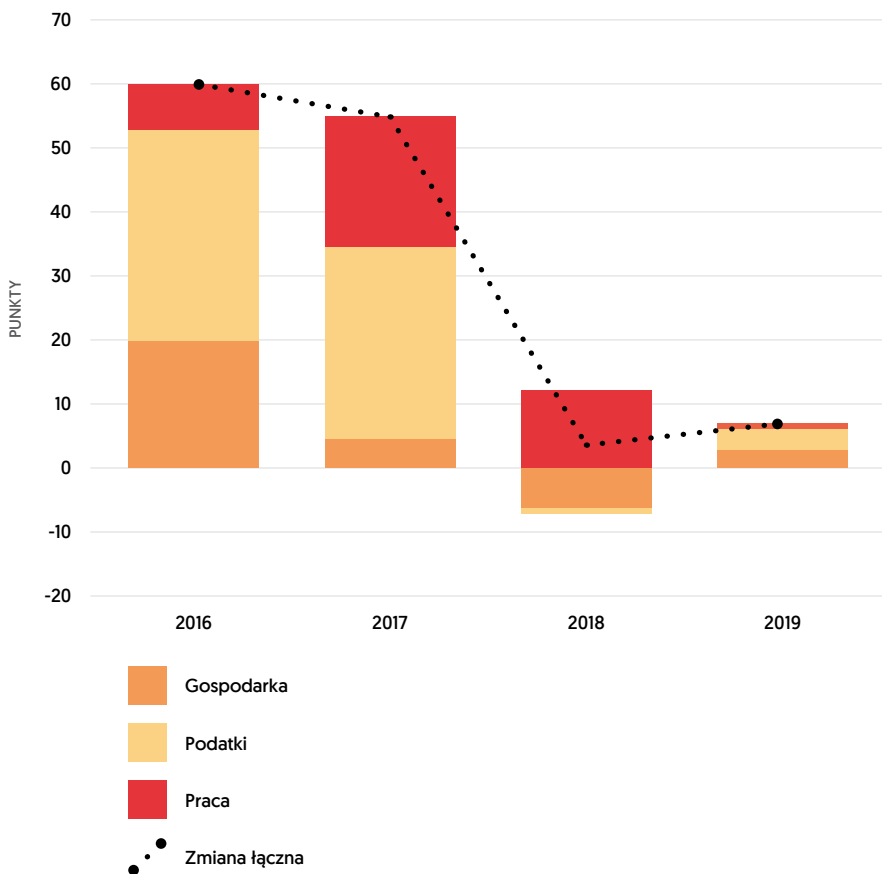
Co do zasady w ramach Indeksu uwzględnione zostały tylko te przepisy, które mają wpływ na dodanie lub odjęcie przedsiębiorcom obciążeń i obowiązków prawnych. Nie ujęto tych zmian, których wpływ został oceniony na "0".

Zasadę działania skali obrazuje poniższy wykres:



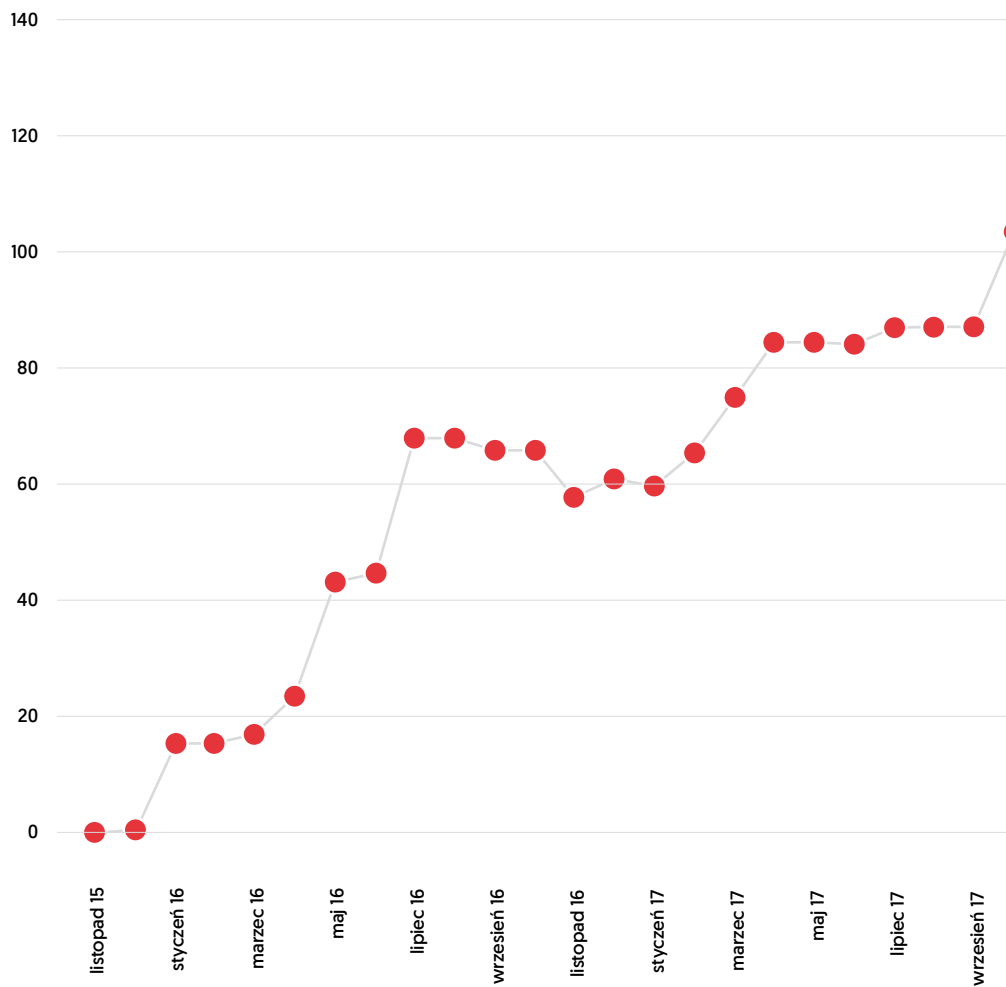
ZMIANA INDEKSU

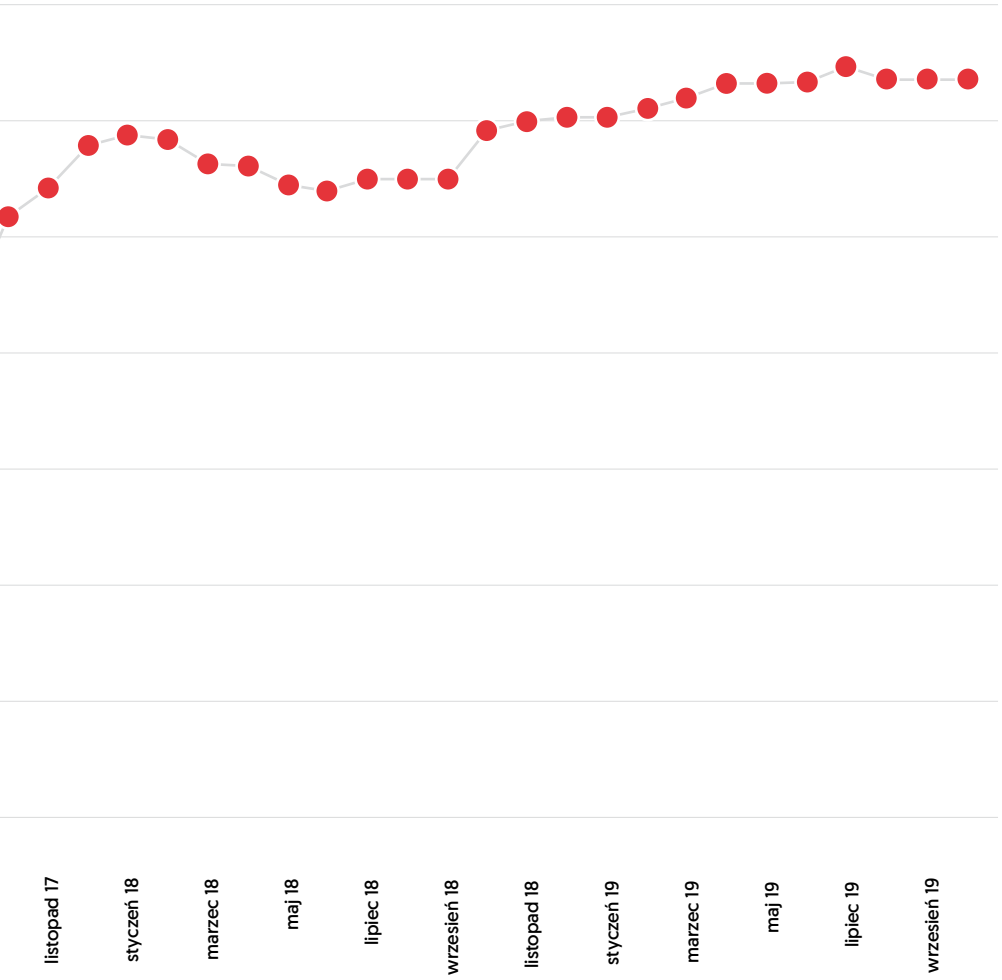
w poszczególnych latach i obszarach



INDEKS DEREGULACJI

Polska [XI.2015=0]





PODATKI

W 2018 roku miało nastąpić nowe otwarcie w tworzeniu prawa podatkowego. Resort finansów ogłosił, iż od teraz nowe przepisy będą uchwalane w myśl zasady 3P, o której mało kto już chyba pamięta. A na pewno zapomniało o niej Ministerstwo Finansów. Prawo podatkowe nie stało się proste, przejrzyste, ani tym bardziej przyjazne. Nadal zmiany, choć często daleko idące, nie są ogłaszane z odpowiednim wyprzedzeniem. To zaś 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 do dostosowania 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-II 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, zbyt późno.

Patrząc na główny obszar zainteresowania w czasie trwania VIII kadencji Sejmu, nie ulega wątpliwości, że głównym motywem wprowadzanych zmian było uszczelnianie systemu podatkowego i walka z szarą strefą. 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. W analizowanym przez nas okresie działania te zostały rozszerzone - wprowadzono m.in. białą listę podatników VAT, raportowanie schematów podatkowych czy obowiązkowy split-payment w odniesieniu do niektórych towarów, które Ustawodawca uznał za tzw. towary wrażliwe.

Choć Polska odniosła pewien 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 galerijnego. 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 %, 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 rozstrzygnięcia 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.

PODATKI

NAJLEPSZA USTAWA

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych

Za najlepszą ustawę w obszarze prawa podatkowego uznaliśmy ustawę nie stricte podatkową, aczkolwiek zawierającą m. in. rozwiązania w przepisach prawa podatkowego. W pewien sposób potwierdza to, że jeśli chodzi o regulacje podatkowe, to w naszym ustawodawstwie nie dzieje się najlepiej.

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

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

Jedną z ważniejszych zmian mających zapobiegać powstawaniu i piętrzeniu się zatorów płatniczych miała być ulga na tzw. złe długi w CIT i PIT, na wzór tej obowiązującej w podatku VAT. Uchwalone przepisy pozwalają na odliczenie od podstawy opodatkowania kwot niezapłaconych w ciągu 120 dni od dnia upływu termi-

nu płatności. Zaś dłużnik zalegający z płatnością ma obowiązek podwyższyć swoją podstawę opodatkowania o kwotę zaległości. Ponadto wprowadzono limit 60 dni na uregulowanie przez dużego kontrahenta jego zobowiązania wobec mniejszego podmiotu oraz 30 dni na zapłatę faktury na rzecz przedsiębiorców w przypadku, gdy jego kontrahentem jest instytucja publiczna.

Co do zasady ustawa przez przedsiębiorców oceniana jest pozytywnie. I choć nikt nie miał złudzeń, że ustawa mogłaby wyeliminować zatory, to niewątpliwie jest ona krokiem w dobrym kierunku. Zatory płatnicze od lat bowiem utrudniają działalność przedsiębiorców, zwłaszcza tych z sektora mikro- i małych przedsiębiorstw, w przypadku których nieterminowa płatność lub brak płatności w ogóle może zdecydować o ich przyszłości. Wprowadzone rozwiązania zniechęcają do podpisywania umów i kontraktów z terminami naruszającymi standardy handlowe. Pomysł na korektę podstawy opodatkowania, zarówno u dłużników, jak i u wierzycieli przyczynia się do lepszego wywiązywania z zobowiązań. Pozytywnie należy ocenić również skrócenie podmiotom publicznym do 30 dni terminu na zapłatę faktury, bowiem sektor publiczny powinien być przykładem staranności dla innych uczestników rynku. Do tej pory niestety bywało z tym różnie.

PODATKI

NAJGORSZA USTAWA

Ustawa z dnia 23 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Niniejsza ustawa jest modelowym przykładem tego, jak nie należy tworzyć prawa, w szczególności przepisów prawa podatkowego, które dla przedsiębiorców nierozłącznie wiążą się z obciążeniami administracyjnymi i finansowymi.

„Projekt ustawy wpisuje się w politykę tzw. 3P w prawie podatkowym, czyli przejrzystości, prostoty i przyjazności systemu podatkowego, która została zaliczona do głównych celów do realizowania w roku 2018 przez Ministra Finansów” – to cytat z Oceny Skutków Regulacji projektu przedmiotowej ustawy, który mając na względzie treść nowelizacji, jej obszerność oraz sposób uchwalenia brzmiał raczej jak niesmaczny żart, niż obiektywna ocena wprowadzanych regulacji. Obok bowiem kilku korzystnych, aczkolwiek niezbyt przełomowych zmian, uchwalone na mocy niniejszej ustawy przepisy niewątpliwie osłabiają pozycję przedsiębiorców w stosunku do organów skarbowych i zwiększają obciążenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wprowadzone zmiany dotyczące np. likwidacji progu korzyści do zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, czy umożliwienie szefowi KAS uchylania istniejącej interpretacji zmniejszyły i tak już niskie poczucie pewności prawa.

Kolejną „przyjazną” nowością jest wspomniany już wcześniej „exit tax” - podatek od niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu, który wynika z implementacji dyrektywy unijnej. Patrząc jednak przez pryzmat wprowadzonych przepisów nasuwa się wniosek, że ustawodawca wykroczył poza cele dyrektywy. Pod pretekstem jej implementacji wprowadzono profiskalne rozwiązanie, które dotyka również podmioty niestosujące agresywnej optymalizacji podatkowej. Ministerstwo Finansów ujęło przepisy o exittax w taki sposób, że może oddziaływać na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, których celem wcale nie jest ucieczka z majątkiem. Ponadto obciążenie opodatkowaniem osób fizycznych jest klasycznym przykładem gold-platingu i może naruszać fundamentalną zasadę swobodnego przepływu osób. Do tego wy-

mienić można jeszcze nowe, mniej korzystne zasady rozliczania leasingu samochodów osobowych, skomplikowane i niejasne przepisy o raportowaniu schematów podatkowych, niekorzystne zmiany w rozliczaniu podatku u źródła.

Zgodnie z planami resortu finansów przepisy musiały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Ponad 150-stronicowy projekt opublikowano w okresie wakacyjnym, dając partnerom społecznym na konsultacje zaledwie 14 dni (w miejsce ustawowych 30 dni). Mając na uwadze obszerność projektu i skomplikowaną materię, którą reguluje, nie ulega wątpliwości, że dyskusja nad zmianami nie mogła zostać przeprowadzona w sposób rzetelny. A to zawsze rodzi ryzyko uchwalenia niskiej jakości przepisów, które mogą okazać się dla podatników szkodliwe. Już sam fakt, że na konsultacje niniejszego projektu przewidziano zaledwie 14 dni, w miejsce ustawowych 30 dni, świadczy o tym, że jest on procedowany niezgodnie z zasadami dobrej legislacji. Z kolei zaskakiwanie podatników pakietem kilkudziesięciu zmian podatkowych na dostownie kilka miesięcy przed ich planowanym wejściem w życie niewątpliwie nie ma nic wspólnego z przejrzystością, prostotą i przyjaznością systemu podatkowego, czyli tak podkreślanymi przez stronę rządową zasadami 3P.

Obok kilku pozytywnych zmian ustawa wprowadziła szereg rozwiązań, które utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej i zwiększają obciążenia dla biznesu. Zmianie uległy m. in. zasady opodatkowania samochodów osobowych. Korzystający ze służbowych pojazdów do celów służbowych i prywatnych odliczą od przychodu tylko 75 % wydatków. Resort finansów zaproponował także limit 150 tys. zł obejmujący opłaty wynikające z leasingu operacyjnego, najmu i dzierżawy aut.

Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na przepisy o MDR, czyli o obowiązku raportowania schematów podatkowych. Uchwalane w pośpiechu przepisy okazały się być niejasne, a przedstawione przez resort objaśnienia tylko te niejasności pogłębiły. Okazuje się bowiem, że przedsiębiorcy, ale także profesjonalni pełnomocnicy, nie wiedzą kto, kiedy i na jakich zasadach ma zgłaszać schemat, ani co dokładnie może zostać za taki schemat uznane.

Oceniając całościowo przedmiotową nowelizację można powiedzieć, że to taki legislacyjny wilk w owczej skórze. To niestety nie pierwszy raz, kiedy resort finansów pod pozorem czy to upraszczania prawa podatkowego, czy też uszczelniania systemu, wprowadza na ostatnią chwilę zmiany, które całkowicie zaskakują podatników.

Kontynuując takie praktyki Ministerstwo Finansów stawia pod znakiem zapytania sens całej dyskusji nad uzdrawianiem polskiego prawa podatkowego i zapewnieniem obywatelom poczucia pewności prawa.

NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY W OBSZARZE

Zwiększające regulację gospodarki:

- ! biała lista podatników VAT
- ! obowiązkowy split-payment na niektóre towary
- ! raportowanie schematów podatkowych (MDR)
- ! exit-tax
- ! zmiany w sposobie rozliczania podatku u źródła

Deregulujące gospodarkę:

- ! ulga B+R
- ! IP BOX
- ! przepisy dot. zatorów płatniczych
- ! obniżka stawek PIT i CIT
- ! zmiany dot. SSE

PRACA

Zmiany wprowadzane w obszarze prawa pracy miały przede wszystkim charakter zwiększający regulację, a co za tym idzie obowiązki prawne, w szczególności te po stronie pracodawców. Ułatwienia w procesie zatrudniania pracowników są niestety nieliczne, a najważniejszy postulat w tym obszarze – obniżanie kosztów zatrudnienia pracowniczego nadal nie jest realizowany. W analizowanym okresie nie dokonano zmian ani nawet nie rozpoczęto prac nad kluczowymi wyzwaniami rynku pracy – aktywizacją biernych zawodowo oraz ułatwień w zatrudnianiu cudzoziemców. Urzędy wojewódzkie nie radziły sobie z ilością rozpatrywanych wniosków o uzyskanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, nadal brakuje również polityki migracyjnej. Próżno szukać również efektów kompleksowej reformy instytucji rynku pracy, która zakończyła się fiaskiem. Wbrew zapowiedziom nie dokonano również zmian w Kodeksie Pracy, wykorzystując dorobek Komisji Kodyfikacyjnej. Kodeks pracy został zmieniony wyłącznie w zakresie zmian ułatwiających pracownikom dochodzenie roszczeń pracowniczych, m.in. w zakresie wydawania świadectwa pracy czy roszczeń przedawnionych. Ważną, jednak nie realizującą ustawowego celu zmianą było otwarcie katalogu przesłanek dyskryminacji.

Wciąż rosą koszty zatrudnienia pracowników, czego dobitnym wyrazem jest skokowy wzrost płacy minimalnej, która wpływa nie tylko na stosunek pracy, ale też i na wysokość odszkodowania za mobbing czy kar za przestępstwa karnoskarbowe.

Innym przykładem wzrostu kosztów po stronie pracodawców jest stworzenie Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Źródłami finansowania Funduszu są przede wszystkim obowiązkowe składki stanowiące 0,15% podstawy wymiaru składki na Fundusz Pracy oraz danina od dochodów najlepiej zarabiających osób fizycznych. Idea przyświecająca powstaniu Funduszu jest niewątpliwie słuszna, jednak stał się on źródłem finansowania innych wydatków, m.in. trzynastych emerytur.

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. Ustawa o PPK została znowelizowana jeszcze zanim weszła w życie, jednak nowelizację należy uznać za pozytywną. Ułatwia ona pracodawcom naliczanie wpłat do PPK w przypadku osób zarabiających ponad limit 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia, którym posługują się przepisy o ubezpieczeniach społecznych.

PRACA

NAJLEPSZA USTAWA

Ustawa o zmianie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy - Prawo bankowe

Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2215) powodowała szereg negatywnych konsekwencji i komplikacji we wdrożeniu Pracowniczych Planów Kapitałowych dla zarówno pracodawców, jak i pracowników. System PPK jako dobrowolne narzędzie gromadzenia prywatnych oszczędności na indywidualnych kontach oszczędnościowych, jest całkowicie odrębny od powszechnego systemu ubezpieczeń, gdzie taki limit obowiązuje. Limitowanie wpłat na PPK do 30-krotności średniego wynagrodzenia rodziło duże kłopoty po stronie pracodawców. Trudno było rozstrzygnąć czy na przykład pracownicy, którzy już nie odprowadzają składek do ZUS powinni, czy nie powinni zawierać umowy o prowadzenie PPK.

Wątpliwości i kłopoty pojawiały się w przypadku kilku tytułów ubezpieczenia i osiągnięcia różnych przychodów z różnych źródeł. Limitowanie wpłat do PPK do 30-krotności średniego wynagrodzenia było nieuzasadnione, mając na uwadze, że PPK są systemem dobrowolnym i prywatnym, a nie częścią powszechnego systemu ubezpieczeń, gdzie taki limit obowiązuje. Zniesienie limitu ułatwiło pracodawcom naliczanie wpłat do PPK. Limit 30-krotności średniego wynagrodzenia został zastąpiony limitem wpłat i dopłat w wysokości 50 tysięcy USD, które uczestnik PPK może dokonać na wszystkie swoje rachunki.

Ważną zmianą dla pracodawców jest także rozszerzenie katalogu osób zatrudnionych. W nowelizacji ustawy w ramach tej definicji zostały uwzględnione także osoby na urlopie bezpłatnym, wychowawczym i macierzyńskim. Bez zmian jednak pozostaje fakt, że dla osób z tej grupy pracodawca nie będzie opłacać składek na PPK. Ułatwieniem jest również wprowadzenie nowych możliwości informowania uczestników PPK poprzez zapewnienie im dostępu do systemu teleinformatycznego instytucji finansowej, a w przypadku, gdy będzie to niemożliwe przekazywanie takiej informacji na wniosek uczestnika PPK w postaci papierowej. Przed nowelizacją ustawy umowę o prowadzenie PPK można było przekazać tylko w postaci elektronicznej pozwalającej na utrwalenie jej treści na trwałym nośniku. Wprowadzenie systemu teleinformatycznego przyczyniło się do usprawnienia komunikacji pomiędzy instytucją finansową a uczestnikami PPK.

PRACA

NAJGORSZA USTAWA

Ustawa o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych

Ustawa jest “dobrym” przykładem nadregulacji, choć może nie tak oczywistym na pierwszy rzut oka. Przepisy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych i tzw. danina solidarnościowa nie są regulacjami wspierającymi prowadzenie działalności gospodarczej. W założeniu Fundusz miał być ukierunkowany na wsparcie społeczne i zawodowe osób niepełnosprawnych. Powstał w celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym niezależnego życia i pełnego udziału we wszystkich jego sferach, zapewniając odpowiednie środki, umożliwiające przezwyciężenie barier utrudniających im pełnienie ról społecznych oraz pełne włączenie społeczne, by mogły funkcjonować na zasadzie równości z innymi osobami. Źródłami finansowania Funduszu są przede wszystkim obowiązkowe składki stanowiące 0,15% podstawy wymiaru składki na Fundusz Pracy oraz danina od dochodów najlepiej zarabiających osób fizycznych. Pracodawcy RP podkreślali jednak, że - abstrahując od pierwotnej, niewątpliwie słusznej idei mającej na celu wsparcie osób najbardziej potrzebujących – te rozwiązania należy ocenić negatywnie. Sygnalizowaliśmy, że zaproponowane przepisy skomplikują dodatkowo system podatkowy i stworzą potencjalnie niebezpieczny precedens, polegający na nakładaniu coraz to nowych danin na osoby najlepiej zarabiające i przedsiębiorcze, dla realizowania doraźnych celów rządu. Niestety, mieliśmy rację. Sejm nowej IX kadencji przegłosował już bowiem ustawę przenoszącą ciężar wypłat tzw. trzynastych emerytur czy zasiłków pogrzebowych na Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, który teraz nazywa się po prostu Funduszem Solidarnościowym.

Otwarcie katalogu przestępstw dyskryminacji niestety nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia funkcji ochronnej prawa pracy i niewiele zmieni w stosunku do obecnej sytuacji. Zarzutem wyrażonym w uzasadnieniu projektu ustawy było to, że nie istniały „racjonalne przesłanki różnicujące dyskryminację i nierówne traktowanie, i tym bardziej odmiennie kształtujących konsekwencje naruszenia przez pracodawcę ww. zasad”. Jednak proponowane zmiany odniosły się wyłącznie do katalogu przestępstw dyskryminacji, co nie wpłynie na odmiennie kształtowanie konsekwencji naruszenia zakazu dyskryminacji i nierównego traktowania. Otwarcie katalogu przejawów dyskryminacji stworzy natomiast sytuację większego wpływu pozwów do sądów pracy, które w obecnych realiach będą długo procedowane. Z długim procesem sądowym związane są wyższe koszty postępowania, zarówno po stronie pracodawcy, jak i pracownika. Przepisy Kodeksu pracy dotyczące równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji wymagają systemowej, szerszej analizy oraz kompleksowej zmiany. Wprowadzenie częściowej modyfikacji w tym zakresie, w oderwaniu od kwestii równego traktowania nie jest uzasadnione.

NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY W OBSZARZE

Zwiększające regulację gospodarki:

- ! Utworzenie składki na Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych
- ! Otwarcie katalogu przestępstw dyskryminacji
- ! Skokowy wzrost płacy minimalnej powodujący wzrost kosztów zatrudnienia
- ! Szereg obowiązków administracyjnych i informacyjnych pracodawcy związanych z wdrożeniem PPK w firmie
- ! Nałożenie na pracodawców dodatkowych obowiązków związanych z egzekucją komorniczą świadczeń alimentacyjnych pracownika

Deregulujące gospodarkę:

- ! zniesienie limitu 30-krotności podstawy wpłat do PPK
- ! wprowadzenie nowych możliwości informowania uczestników PPK poprzez zapewnienie im dostępu do systemu teleinformatycznego instytucji finansowej

GOSPODARKA

W szeroko rozumianym obszarze gospodarczym panował względny spokój. Nie przyjęto ustaw, które w sposób szczególnie negatywny bądź pozytywny wpływały na prowadzenie działalności gospodarczej. Pojawiły się oczywiście punktowe korekty [o jednej z nich w szczegółach poniżej], w tym regulacje dotyczące rynku przewozów osobowych czy przywrócenie odrębnego postępowania gospodarczego w znowelizowanej procedurze cywilnej. Pierwszą z wspomnianych zmian oceniamy pozytywnie, choć brak rozporządzeń uniemożliwia pełne wdrożenie nowych przepisów. Druga ze zmian wydaje się zbędna i nie przyniesie zakładanego skutku, jakim jest przyspieszenie rozstrzygania spraw gospodarczych. Warto zwrócić uwagę na nowelizację tzw. megaustawy telekomunikacyjnej, w ramach której wprowadzono spory katalog ułatwień inwestycyjnych - zmniejszą się koszty oraz mniej będzie opóźnień biurokratycznych podczas rozbudowy sieci zapewniających dostęp do szybkiego Internetu oraz telefonii mobilnej.

Istotne dla przedsiębiorców jest przyjęcie nowego Prawa zamówień publicznych. Sporo rozwiązań zawartych w ustawie powstało w ramach dobrego dialogu i współpracy projektodawców - Ministerstwa Rozwoju oraz Urzędu Zamówień Publicznych - z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach Rady Dialogu Społecznego. Stara ustawa była już zbiorem łat, ledwo przykrywających liczne luki. Teraz mamy bardziej nowoczesny i dopasowany do realiów akt prawny, który stara się wzmocnić pozycję wykonawcy względem zamawiającego oraz ułatwić wybór najlepszej oferty według kryteriów innych niż najniższa cena. Przepisy nowego PZP wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2021 r., stąd jej wpływ na (de)regulację będziemy oceniać w następnym roku.

Na podkreślenie, niestety negatywne, zasługuje przyjęta w grudniu 2018 r. tzw. ustawa zamrażająca ceny prądu. Wprowadziła ona wielomiesięczny chaos i wygenerowała wielomilionowe straty po stronie firm energetycznych, a przez wiele miesięcy nie było wiadomo jak ją stosować, ponieważ brakowało kluczowego rozporządzenia. Istotą uchwalonych przepisów było zamrożenie cen na poziomie z 2018 r. oraz wypłacanie

sprzedawcom energii elektrycznej rekompensat, które miały pokryć straty, wynikające ze sprzedaży energii po cenach niższych od rynkowych. Przy okazji obniżono stawkę akcyzy na energię elektryczną oraz zmniejszono tzw. opłatę przejściową. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki stwierdził, że przepisy te były niepotrzebne, a w ich efekcie cofnięto rynek energii o 30 lat. W obszarze energetycznym przyjęto też ustawę zapewniającą przedsiębiorstwom energochłonnym prawo do rekompensat - inicjatywa słuszna i godna poparcia, lecz w ostatecznym rozrachunku o niewielkim wpływie na prowadzenie biznesu.

Warto odnotować też nowelizację Kodeksu spółek handlowych, w ramach której wprowadzono nowy rodzaj spółki - Prostą Spółkę Akcyjną (PSA). Jest to forma działalności skrojona pod startupy, co znajdowało potwierdzenie w opiniach środowiska startupowego. Zmiany były torpedowane i przeciągane w czasie, a wejście w życie PSA zostało odłożone na 2021 r.

GOSPODARKA

NAJLEPSZA USTAWA

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym

Pod tym dość długim tytułem kryje się zbiór zmian nazwany przez projektodawców z Ministerstwa Rozwoju "Pakiem Przyjazne Prawo". Była to ostatnia z grupy ustaw deregulacyjnych, które uchwalono w trakcie VIII kadencji Sejmu RP. Dla przypomnienia, najpierw mieliśmy pakiet "100 zmian dla firm", następnie tzw. Konstytucję biznesu, a na koniec właśnie "Przyjazne Prawo".

Trzeba przyznać, że gdyby za regulacje w obszarze gospodarczym odpowiadało wyłącznie Ministerstwo Rozwoju, to indeks deregulacji oraz klimat do prowadzenia biznesu wyglądałyby zupełnie inaczej. Zmiany w kolejnych odsłonach ustaw deregulacyjnych były w większości wypracowane we współpracy z partnerami społecznymi, z przedstawicielami przedsiębiorców i ekspertami branżowymi. W efekcie mamy naprawdę dużo korzystnych zmian, o różnej "kategorii wagowej".

Flagową inicjatywą "Przyjaznego Prawa" było wprowadzenie do przepisów instytucji tzw. prawa do błędu. Zamiast karać finansowo przedsiębiorcę, który dopiero co rozpoczął działalność, za niedopełnienie jakiegoś obowiązku, zaproponowano pouczenie. Niby niewielka zmiana, lecz wpisująca się w szerszą, widoczną w pozostałych ustawach deregulacyjnych, korektę relacji administracji z biznesem. Administracja ma docelowo ufać, że przedsiębiorca działa w dobrej wierze, a nie z zamiarem popełnienia przestępstwa.

Z bardziej konkretnych zmian: wydłużono termin rozliczenia VAT w imporcie; rzemieślnicy będą mogli wykonywać rzemiosło korzystając z formy prawnej spółek: jawnej, komandytowej, komandytowo – akcyjnej czy też jednoosobowej spółki kapitałowej. W takim przypadku współnikami muszą być osoby posiadające kwalifikacje w rzemiośle lub członkowie rodziny; wprowadzono kolejne zmiany w sukcesji przedsiębiorstw (np. zasada przejęcia koncesji, zezwoleń, licencji oraz pozwoleń w przypadku zmiany właściciela przedsiębiorstwa osoby wpisanej do CEIDG); ułatwienia dla pracowników gastronomii (będą mogli przebadać się na swój wniosek).

W każdej beczce miodu znajduje się zazwyczaj łyżka dziegciu. Nie inaczej jest z “Przyjaznym Prawem”. Przyjęto bowiem kontrowersyjne rozwiązanie, w myśl którego przyznano osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą prawo do ochrony konsumenckiej. Osobom tym w relacjach z innymi przedsiębiorcami przysługiwać będą prawa, jakie mają konsumenci, jeśli chodzi o stosowanie niedozwolonych postanowień umownych (klauzule abuzywne), rękojmi za wady oraz w zakresie prawa odstąpienia od umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa. Zmianom tym sprzeciwiał się nawet... Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także przedstawiciele przedsiębiorców. W wielu przypadkach nie do końca wiadomo, jak taką ochronę zapewnić i ją później egzekwować. Zdecydowano się opóźnić wejście w życie tego rozwiązania w porównaniu do pozostałych przepisów ustawy, lecz nie rozwiązuje to problemu. Trwa dialog przedstawicieli przedsiębiorców z Ministerstwem Rozwoju, aby umożliwić realizację poszerzonej ochrony.

GOSPODARKA

NAJGORSZA USTAWA

Ustawa o ustanowieniu Święta Narodowego z okazji Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej

Problematyczny w przypadku tej ustawy był zarówno tryb jej uchwalania, jak i wprowadzone w jej ramach rozwiązania. Jak to dokładnie wyglądało? Otóż 22 października 2018 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o Święcie Narodowym z okazji setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości. Projektowana ustawa była krótka, a jej uzasadnienie zwięzłe – wraz z listą podpisów całość zajęła zaledwie 4 strony. Nie przeszkodziło to jednak projektowi w wywołaniu potężnego zamieszania w życiu społeczno-gospodarczym naszego kraju. Oto bowiem na 3 tygodnie przed Świętem Niepodległości, posłowie postanowili dać Polakom dodatkowy dzień wolny w dniu 12 listopada. 23 października, a zatem dzień po wpłynięciu projektu do Sejmu, dokument stał się już ustawą – został bowiem uchwalony. Trafił do Senatu, który – zgodnie ze swym zwyczajem w ubiegłej kadencji – miał go przyjąć bez poprawek. Niestety, chwilę po uchwaleniu ustawy przez Sejm jasne stało się to, że – choć krótka – to zasługuje na miano jednego, wielkiego bubla, co rodzi konieczność przyjęcia przez Senat poprawek. Poprawki przyjęto 26 października, jednak najbliższe posiedzenie Sejmu miało się odbyć dopiero na początku listopada! Sejm poprawki Senatowi przyjął 7 listopada, Prezydent podpisał ustawę i weszła ona w życie na około 100 godzin przed przyznawanym przez nią dniem wolnym 12 listopada. Uff, udało się! Czy aby jednak na pewno? Pomijając istotę senackich poprawek - wykreślenie uchwalonej przez Sejm możliwości otwarcia 12 listopada placówek handlowych – ustawa i jej sposób procedowania, były skandaliczne. O tym, że w 2018 r. przypada 100-lecie odzyskania niepodległości, było wiadomo od dawna, a zamiar przyznania obywatelom dodatkowego dnia wolnego z tej okazji pojawił się wiele miesięcy przed świętem. Niestety zwlekano z podjęciem decyzji do samego końca, co stworzyło liczne problemy dla obywateli oraz przedsiębiorców. Urzędy były zamknięte, przepisy dotyczące ograniczeń w działalności placówek handlowych jednak obowiązywały, a sądy musiały przełożyć tysiące rozpraw. Przedsiębiorcy z kolei w ciągu kilkudziesięciu godzin byli zobowiązani do przeorganizowania swojej działalności, w tym produkcji, dostaw i łańcuchów logistycznych, wyznaczenia nowych terminów na wykonanie świadczonych przez siebie usług.

”

Ustawodawca ma pełne prawo do ustanowienia dnia wolnego czy święta państwowego, natomiast powinien robić to w sposób odpowiedzialny – nie paraliżując przy tym życia społeczno-gospodarczego.

NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY W OBSZARZE

Zwiększające regulację gospodarki:

- ! Chaos i niepewność wywołana wśród producentów i odbiorców energii elektrycznej
- ! Konieczność nagłego przeorganizowania działalności w związku z dniem wolnym od pracy 12 listopada
- ! Przyznanie osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą prawa do ochrony konsumenckiej
- ! Nadmiar obowiązków wprowadzonych w ustawie o przeciwdziałaniu marnowania żywności
- ! Kolejne obowiązki i wymogi dla firm działających w branży gospodarki odpadami
- ! Umożliwienie Prezesowi UOKiK dostępu do danych chronionych dotychczas tajemnicą skarbową oraz tajemnicą bankową
- ! Obostrzenia wprowadzone w zakresie obrotu farmaceutykami
- ! Dodatkowe kontrole NFZ i kary dla podmiotów leczniczych

Deregulujące gospodarkę:

- ! Prawo do błędu
- ! Rzemiosło prowadzone także w formie spółki
- ! Ułatwienia związane z koncesjami, zezwoleniami i licencjami przy sukcesji przedsiębiorcy
- ! Ułatwienia inwestycyjne dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych
- ! Wydłużenie terminu rozliczenia VAT w imporcie
- ! Zmiany w KSH dotyczące elektronizacji oraz wprowadzenie Prostej Spółki Akcyjnej
- ! Uporządkowanie regulacji na rynku przewozu osób
- ! Obniżenie wymiaru podatku od niektórych kopalni

PODSUMOWANIE

Podsumowując osiągnięcia (de)regulacyjne nie tylko z okresu poddanego analizie w niniejszym raporcie, lecz w ramach całej VIII kadencji Sejmu RP, warto zacząć od fragmentu expose Premier Beaty Szydło. 18 listopada 2015 r. wystąpiła ona przed Sejmem przedstawiając zarys programu kierowanej przez siebie Rady Ministrów i poświęciła sprawom gospodarczym część expose. Beata Szydło powiedziała m.in. “Zarówno przedsiębiorcy, jak i kandydaci na przedsiębiorców napotykają dziś na bardzo poważne przeszkody. Brak kapitału własnego, brak zdolności kredytowych, szczególnie jeśli chodzi o tych, którzy chcą rozpocząć działalność gospodarczą, bariery biurokratyczne, wreszcie zaburzenia czystych zasad gry rynkowej. Wszystkie te przeszkody można przynajmniej w bardzo znacznym stopniu przełamać”. W sposób klarowny zapowiedziana została zatem deregulacja gospodarki. Co więcej, biurokracja miała zostać ograniczona także w sferze edukacji oraz szkolnictwa wyższego.

O konieczności zapewnienia dobrych warunków dla rozwoju firm mówił także Premier Mateusz Morawiecki w swoim expose z 12 grudnia 2017 r.: “Dla małych i średnich przedsiębiorców mam ważne przesłanie: wszyscy uczciwi przedsiębiorcy mogą oczekiwać dbałości o otoczenie prawne, a jednocześnie równych zasad konkurencji. Wkrótce zostanie przedstawiony cały pakiet ustaw upraszczających życie gospodarcze, z Konstytucją Biznesu na czele”.

Trzeba oddać, iż w latach 2015-2019 Rada Ministrów przygotowała, przedstawiła i doprowadziła do uchwalenia szeregu pakietów deregulacyjnych, wśród których mamy ustawy systemowe - jak Prawo przedsiębiorców [główna ustawa pakietu tzw. Konstytucji biznesu] oraz ustawy zmieniające liczne ustawy pod kątem eliminacji obciążeń i redukcji kosztów [jak pakiety “100 zmian dla firm” czy “Przyjazne prawo”]. Ustawy ułatwiające rozwój polskiej innowacyjności, chociażby dwa pakiety zmian firmowane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, stworzyły bardziej przyjazne ramy regulacyjne dla firm zainteresowanych opracowywaniem oraz wdrażaniem nowoczesnych rozwiązań.

Z drugiej strony sytuują się jednak projekty z obszaru podatkowego i w pewnej części także z obszaru pracy i ubezpieczeń społecznych. Uszczelnianie systemu podatkowego, choć celowe i efektywne, doprowadziło do zaostrzenia istniejących rygorów i wprowadzenia wielu nowych obowiązków, obciążeń i kosztów. Do tego

dochodzą zmiany uchwalane z inicjatywy resortów sprawiedliwości czy środowiska, które w głównej mierze utrudniały prowadzenie biznesu i podnosiły koszty działalności.

Indeks (de)regulacji jasno i dobitnie pokazuje różnicę pomiędzy “zastanym” w 2015 r. poziomem obciążenia przedsiębiorców obowiązkami regulacyjnymi, a efektami pracy Sejmu VIII kadencji. Wzrost obciążeń jest istotny. Znalazło to zresztą odbicie we wskaźnikach inwestycji, które - wbrew planom i oczekiwaniom rządu, wyrażonym chociażby w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju - nie tylko nie wzrosły, lecz utrzymywały się na niskim poziomie. Zważywszy na to, że w latach 2015-2019 mieliśmy do czynienia z okresem świetnej koniunktury gospodarczej w kraju i na świecie, inwestycje powinny rosnąć. Niestety, z powodu niepewności co do warunków funkcjonowania, tzw. otoczenia prawno-regulacyjnego, przedsiębiorcy wstrzymywali się z inwestycjami.

Ten stan rzeczy jest nie do utrzymania. Tym bardziej w okresie pandemii i już po niej, gdy niezbędna będzie odbudowa i powrót na ścieżkę wzrostu. Oprócz zapewnienia środków na pomoc przedsiębiorcom i pracownikom, priorytetem Rady Ministrów powinno być rzeczywiste - i kompleksowe - odbiurokratyzowanie gospodarki i poluzowanie regulacyjnego gorsetu, w którym funkcjonują przedsiębiorcy. Propozycje zmian w tym obszarze należy wypracować w ramach dialogu społecznego z udziałem reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz środowiska biznesu. Trzeba to zrobić jak najszybciej, bowiem wszyscy mamy nadzieję na to, że zbliżamy się do momentu, w którym rozpocznie się proces gospodarczej odbudowy i ożywienia.



Autorzy



Pracodawcy RP
Rok Założenia 1989

Zespół Ekspertów Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej:



Łukasz Czucharski

Ekspert ds. prawa podatkowego



Katarzyna Siemienkiewicz

Ekspert ds. prawa pracy



Piotr Wołejko

Ekspert ds. społeczno-gospodarczych



Koordinacja: Arkadiusz Pączka

Dyrektor Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców RP



Projekt graficzny

www.pixelscantalk.com



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów. Zezwala się na wykorzystanie publikacji zgodnie z licencją – pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów jako właścicieli praw do tekstu. Treść licencji jest dostępna na stronie <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



Pracodawcy RP
Rok założenia 1989