Do druku nr 3160

OGÓLNOPOLSKIE
POROZUMIENIE
ZWIĄZKÓW
ZAWODOWYCH

NIP: 526-025-13-39 Regon: 001133016 KRS: 0000033976

OPZZ/BP/3076/2026

Warszawa, 19 października 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.334.7.2026
Data wpływu 20.X.26r.

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP
Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

w imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ) przekazuję uwagi do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3160).

Jednocześnie pragnę wyrazić sprzeciw wobec trybu procedowania przedmiotowego projektu ustawy na etapie prac rządowych. Projekt ten nie został skierowany do zaopiniowania przez OPZZ ani inne reprezentatywne organizacje związkowe, w związku z czym strona pracowników została pozbawiona możliwości przedstawienia opinii w ramach konsultacji społecznych.

Obowiązek przeprowadzenia takich konsultacji wynika wprost z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 549) oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2026 r. poz. 836).

Sytuację dodatkowo komplikuje wniosek rządu o skrócenie postępowania sejmowego. O ile konieczność wygaszenia specjalnych stref ekonomicznych z końcem 2026 r. uzasadnia szybkie uregulowanie kwestii organizacyjnych, o tyle w żaden sposób nie usprawiedliwia to pomijania związków zawodowych przy projektowaniu rozwiązań wpływających na rynek pracy.

Ze względu na znaczenie projektu ustawy dla tworzenia nowych miejsc pracy, ograniczania bezrobocia oraz podnoszenia kwalifikacji i kompetencji pracowników, OPZZ przedstawia niniejszą opinię i wnosi o uwzględnienie zawartych w niej uwag i postulatów w toku dalszych prac legislacyjnych.

1) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych stanowczo sprzeciwia się osłabianiu wymogów dotyczących zatrudnienia, które musi spełnić przedsiębiorca korzystający z pomocy publicznej na realizację nowej inwestycji. Wieloletnie zwolnienie z podatku powinno wiązać się z obowiązkiem tworzenia nowych miejsc pracy wysokiej jakości, a nie z osłabianiem formalnych wymogów. Niestety, projekt przedmiotowej ustawy przewiduje rozwiązania idące w przeciwnym kierunku.

   Art. 1 pkt 7 projektu ustawy przewiduje skreślenie w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. z 2025 r. poz. 469) wyrazów „określonej liczby". Oznacza to zniesienie wymogu wskazania przez ministra właściwego do spraw gospodarki w decyzji o wsparciu konkretnej liczby nowych miejsc pracy, które przedsiębiorca musi utworzyć w związku z realizacją inwestycji i otrzymanym wsparciem finansowym. W ocenie OPZZ zmiana ta osłabia powiązanie pomocy publicznej z konkretnymi zobowiązaniami przedsiębiorcy w zakresie zatrudnienia, ponieważ pozwala określić warunek tworzenia miejsc pracy bez wskazania ich konkretnej liczby. Tym samym proponowany mechanizm wsparcia przedsiębiorców narusza zasadę warunkowości, która powinna dotyczyć każdego instrumentu wsparcia w zakresie polityki gospodarczej państwa. OPZZ postuluje zatem zachowanie obowiązku określania liczby miejsc pracy w decyzji właściwego ministra oraz jednoznaczne wskazanie w ustawie, że przedsiębiorca jest zobowiązany do ich utrzymania przez cały okres określony w decyzji.

2) OPZZ postuluje wykreślenie nowoprojektowanego art. 15 ust. 1a (art. 1 ust. 1 pkt 8 projektu). Zgodnie z nim, przedsiębiorca, który zakupi robota spełniającego cztery przesłanki określone w tym przepisie, zyska możliwość skorzystania z pomocy publicznej bez konieczności utworzenia nawet jednego miejsca pracy. Proces ten może prowadzić do zastępowania pracy ludzkiej przez maszyny. W ocenie OPZZ państwo nie powinno gwarantować przedsiębiorstwom wieloletnich preferencji podatkowych na inwestycje na proponowanych zasadach. OPZZ nie kwestionuje zasadności wspierania samej robotyzacji, niezbędnej dla zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki. Sprzeciwia się jednak przyznawaniu preferencji podatkowych bez obowiązku kreowania i utrzymania miejsc pracy.

   Warto podkreślić, że inwestycje w robotyzację korzystają już z odrębnej ulgi podatkowej (art. 38eb ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2026 r. poz. 554) oraz art. 52jb ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 592). Przepisy te określają zasady odliczania od podstawy opodatkowania kwoty stanowiącej 50% kosztów uzyskania przychodów poniesionych w roku podatkowym na robotyzację. W ocenie OPZZ dodatkowe zwolnienie z obowiązku zatrudniania pracowników w ustawie

o wspieraniu inwestycji będzie oznaczać kolejną korzyść dla firm bez żadnych zobowiązań wobec pracowników. Inwestycje w robotyzację powinny podlegać tym samym obowiązkom co wskazane w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, tj. obowiązkowi utworzenia nowych miejsc pracy.

3) Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji nie definiuje pojęcia „nowych miejsc pracy". Kwestia ta uregulowana jest jedynie w § 5 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2022 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2861, z późn. zm.). Z tego względu OPZZ postuluje przeniesienie tej definicji z aktu wykonawczego do ustawy. Konieczne jest przy tym zastrzeżenie, że pojęcie „nowych miejsc pracy" odnosi się wyłącznie do osób mających status pracownika w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, tj. zatrudnionych na podstawie stosunku pracy. Dzięki temu pomoc publiczna w postaci wieloletnich zwolnień podatkowych będzie sprzyjać tworzeniu i utrzymywaniu miejsc pracy, zamiast zastępowania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę zatrudnieniem na podstawie umów cywilnoprawnych lub samozatrudnieniem.

   Doświadczenia ze specjalnych stref ekonomicznych pokazują, że obawy OPZZ są uzasadnione. Z przekazanej Sejmowi RP przez rząd „Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2025 r." wynika, że stosunku do 2024 r. liczba pracowników ogółem spadła o 12,2 tys., tj. o 3,3%, a liczba nowych miejsc pracy o ponad 7,1 tys. etatów, czyli o 2,8%. Na podobne słabości wskazała Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w informacji z kontroli „Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki". Wynika z niej, że w latach 2018-2020 deklarowane nakłady inwestycyjne co do zasady rosły, ale zdeklarowane miejsca pracy malały z 8817 (w 2018 r.) do 6536 (w 2019 r.) oraz 5895 (w 2020 r.). Projekt ustawy z druku sejmowego nr 3160, zamiast naprawić te mankamenty, skreśla w art. 15 ust. 1 pkt 1 odniesienie do określonej liczby miejsc pracy.

4) Projekt przewiduje odejście od tzw. podejścia projektowego i koncepcji ścisłych powiązań, które zakładają, że zwolnieniu z podatku podlega tylko ten dochód, który bezpośrednio wynika z nowej inwestycji. Zgodnie z propozycją zmiany, zwolnieniem podatkowym mają zostać objęte wszystkie dochody z istniejącego zespołu składników majątku, o ile przedmiot działalności i nowa inwestycja charakteryzują się tym samym kodem PKWiU. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, że będzie to istotna liberalizacja zasad zwolnienia oraz deregulacja, stanowiąca powrót do brzmienia przepisów sprzed 1 stycznia 2022 r. Projektodawca przyznaje wprost, że zwolnienie będzie łatwiejsze do uzyskania. Wskazuje również, że obecne zasady wprowadzono w odpowiedzi na identyfikowane nadużycia przy obliczaniu zwolnienia podatkowego, w tym próby rozszerzania zwolnienia wynikającego z decyzji i wsparciu na szerszy zakres działalności podatnika, oraz że po ich uchyleniu

zwiększy się ryzyko erozji podstawy opodatkowania. Według projektodawcy proponowana zmiana przepisów ma ograniczyć liczbę sporów podatkowych. OPZZ nie kwestionuje tej potrzeby, jednak równocześnie uważa, że zaprojektowane rozwiązanie zostanie osiągnięte kosztem dochodów budżetu państwa. W uzasadnieniu nie przedstawiono bowiem żadnych danych świadczących o tym, że nadużycia ustały. W projekcie nie oszacowano ponadto skutków finansowych tej propozycji. W Ocenie Skutków Regulacji stwierdza się co prawda, że zmiana nie powinna wpłynąć znacząco na zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych, ale tabela skutków finansowych obejmuje wyłącznie koszty organizacyjne rzędu około 12,30 mln zł wydatków w ciągu dziesięciu lat. Dane dotyczące funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych wskazują jednak, że koszty zwolnień podatkowych mogą być znaczące dla budżetu państwa. Z cytowanej wyżej „Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2025 r.", wynika, że łączna wartość zwolnień podatkowych w specjalnych strefach ekonomicznych, powiększona o zwolnienia dochodów z działalności gospodarczej na podstawie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, w latach 2019-2020 wyniosła prawie 45,7 mld zł. W samym roku 2024 pomoc publiczna dla przedsiębiorców działających w strefach w formie zwolnienia podatkowego wyniosła niemal 2,09 mld zł. OPZZ wskazuje, że tych środków finansowych zabrakło na finansowanie usług publicznych oraz na wynagrodzenia w sferze budżetowej. W związku z powyższym, w ocenie OPZZ, konieczne jest uzupełnienie Oceny Skutków Regulacji o rzetelne oszacowanie ubytku wpływów z podatków PIT i CIT wynikającego z wprowadzenia szerszego zakresu zwolnienia.

5) OPZZ zwraca ponadto uwagę, że w Ocenie Skutków Regulacji stwierdza się, że nowelizowana ustawa będzie miała pozytywny wpływ na rynek pracy. Prognozuje się, że zwiększy się zatrudnienie i nastąpi spadek wskaźników bezrobocia rejestrowanego na terenie Polskiej Strefy Inwestycji. Wskazuje się także, że wszelkiego rodzaju inwestycje wpływają pozytywnie na rynek pracy przez tworzenie nowych etatów m.in. na rynkach lokalnych związanych z produkcją czy usługami. Firmy realizujące poszczególne inwestycje stymulują również ciągły rozwój pracowników przez przekazywanie im umiejętności i kompetencji miękkich, które przekładają się na rozwój potencjału i zwiększają szanse pracowników na rynku pracy. Twierdzenia te nie zostały jednak poparte żadnymi danymi. Liczby przytaczane w uzasadnieniu i Ocenie Skutków Regulacji dotyczą wyłącznie zadeklarowanych miejsc pracy przez inwestorów na etapie składania wniosków o decyzję o wsparciu, a nie etatów faktycznie utworzonych i utrzymanych. Co więcej, projektodawca wskazuje wprost, że ewaluacja projektu nie jest przewidywana, a monitorowanie skutków ma odbywać się jedynie w oparciu o statystykę liczby wydanych decyzji oraz wartości udzielonej pomocy publicznej w ewidencji ministra. Tym samym

państwo po raz kolejny pozbawia się wiedzy o realnym efekcie społeczno- gospodarczym wprowadzanych rozwiązań.

Znaczenie rzetelnej oceny efektów pomocy publicznej potwierdzają również ustalenia Najwyższej Izby Kontroli w informacji o wynikach kontroli „Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki". Izba stwierdziła w niej, że minister właściwy do spraw gospodarki „nie zapewnił, aby w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji określono minimalny okres zatrudnienia nowych pracowników oraz liczbę utworzonych nowych miejsc pracy w ramach przedsięwzięć wspartych z tytułu kosztów nowej inwestycji, mimo że celem ustawy miało być wspierane inwestycji, które przyczynią się do tworzenia nowych, stabilnych miejsc pracy". Według NIK w konsekwencji zarządzający i minister „działając na podstawie i w granicach prawa - nie mieliby instrumentu, gdyby przedsiębiorca zadeklarował np. utworzenie jednego miejsca pracy na dowolnie krótki okres". Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Rozwoju i Technologii o rozważenie zmiany rozporządzenia „polegającej na zapewnieniu w nim gwarancji minimalnej trwałości miejsc pracy tworzonych w ramach inwestycji wspieranych z tytułu kosztów inwestycji". Niestety przedmiotowy projekt ustawy nie realizuje wniosków NIK. Zamiast wzmacniać gwarancje zatrudnienia, usuwa z ustawy o wspieraniu nowych inwestycji liczbę miejsc pracy (art. 15 ust. 1 pkt 1) i wprowadza wyłączenie dla robotyzacji (art. 15 ust. 1a). Najwyższa Izba Kontroli wskazała także, że Ministerstwo przez „niedokonywanie przewidzianej w Ocenie Skutków Regulacji ewaluacji ustawy o wspieraniu nowych inwestycji ograniczyło znacznie możliwość usprawnienia systemu wspierania inwestycji", oraz wniosła o „zbieranie i analizowanie danych niezbędnych do oceny efektów ustawy o wspieraniu inwestycji, w tym o wysokości udzielanej pomocy, zgodnie z przyjętymi założeniami m.in. w Ocenie Skutków Regulacji do projektów właściwych ustaw".

Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, OPZZ negatywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3160).

Z poważaniem

Wiceprzewodnicząca OPZZ

Barbara Papielarz

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej