

Gospodarka głupcze!

Barometr prawa

Analiza stabilności otoczenia prawnego
w polskiej gospodarce – edycja 10.

Marzec 2024 r.

”

**Im bardziej chore państwo,
tym więcej w nim ustaw**

Tacyt

Słowem wstępu:

Wołanie o rozsądek!

Hasło zwycięskiej kampanii wyborczej Prezydenta Clintona „Gospodarka głupcze!” jest głęboko osadzone w relacji pomiędzy powodzeniem gospodarki, a powodzeniem państwa i jego obywateli. Mechanizm jest prosty. Prężne przedsiębiorstwa zapewniają stabilne i rosnące dochody zarówno gospodarstwom domowym (wynagrodzenia), jak i budżetowi państwa (podatki).

Na środowisko prowadzenia firmy w danym kraju wpływa wiele czynników. Jednym z najistotniejszych jest jakość środowiska prawnego. Prawo jasne, zwarte, przewidywalne, zmieniane zgodnie z najlepszymi praktykami zachęca do rozwoju biznesu, ponoszenia ryzyka związanego z inwestycjami i innowacjami. Takie prawo pozwala skupić zasoby firmy na nieustannym dbaniu o utrzymanie pozycji konkurencyjnej. Takie prawo sprzyja rozwojowi prężnych firm. Prawo mętne, nadmiarowe, nieprzewidywalne, zmieniane w chaosie wstrzymuje decyzje rozwojowe. Takie prawo skutkuje marnowaniem zasobów firmy na walkę z biurokracją. Takie prawo prowadzi do utraty przez firmy zdolności do konkurowania i do wypadania z rynku.

Jestem przedsiębiorcą. I właśnie z tej perspektywy odczytuję od 10 lat wyniki naszych badań. Sam bowiem na co dzień doświadczam na własnej skórze, jak przerośnięta i paraliżująca dla przedsiębiorcy jest biurokracja w Polsce. Oraz jak to zjawisko z roku na rok rośnie, przytłaczając swoim ciężarem polskie firmy – i te najmniejsze, i te największe. Skala zmian w prawie i dotkliwość obowiązków biurokratycznych jest już na takim poziomie, że ogromną część codziennej pracy muszę poświęcać właśnie na zarządzanie obowiązkami biurokratycznymi, a coraz mniejszą na rozwój biznesu i zarządzanie nim.

Dlatego nasze badanie traktuję nie tyle jako techniczną analizę, co wołanie o rozsądek. Wołanie do wszystkich osób zaangażowanych w stanowienie prawa w Polsce – na poziomie rządu, parlamentu czy lokalnych organów administracji centralnej czy samorządowej. Przestańmy szkodzić przedsiębiorcom. Od tego zależy rozwój polskich firm, a więc w konsekwencji – jakość życia polskich obywateli i przyszłość naszych dzieci.

Zapraszamy do lektury!



Tomasz Wróblewski
Partner Zarządzający
Grant Thornton

Kluczowe wnioski

- W 2023 roku uchwalono ponad **34 tys.** stron nowego prawa. To o **8%** więcej niż w 2022 roku i drugi najwyższy wynik w historii.
- W życie weszły **553** nowe przepisy dla firm, a **1051** zmieniło swoje brzmienie. W tym samym czasie jedynie **41** przepisów straciło moc.
- Konsultacje publiczne nadal pozostawiają wiele do życzenia. Dla **co czwartego** projektu ustawy w RCL nie ma żadnej dokumentacji z konsultacji, a dla **co drugiego** ustawodawca nie odniósł się do nadesłanych uwag.
- Vacatio legis w ustawach gospodarczych skróciło się w 2023 roku do rekordowych **31** dni.
- 20 najważniejszych ustaw gospodarczych przez dekadę zmieniało się łącznie **1189** razy, a ich objętość liczona liczbą stron wzrosła o **53%**.

Rozdział 1

Produkcja prawa w Polsce

Jak uchwalano przepisy w 2023 roku?

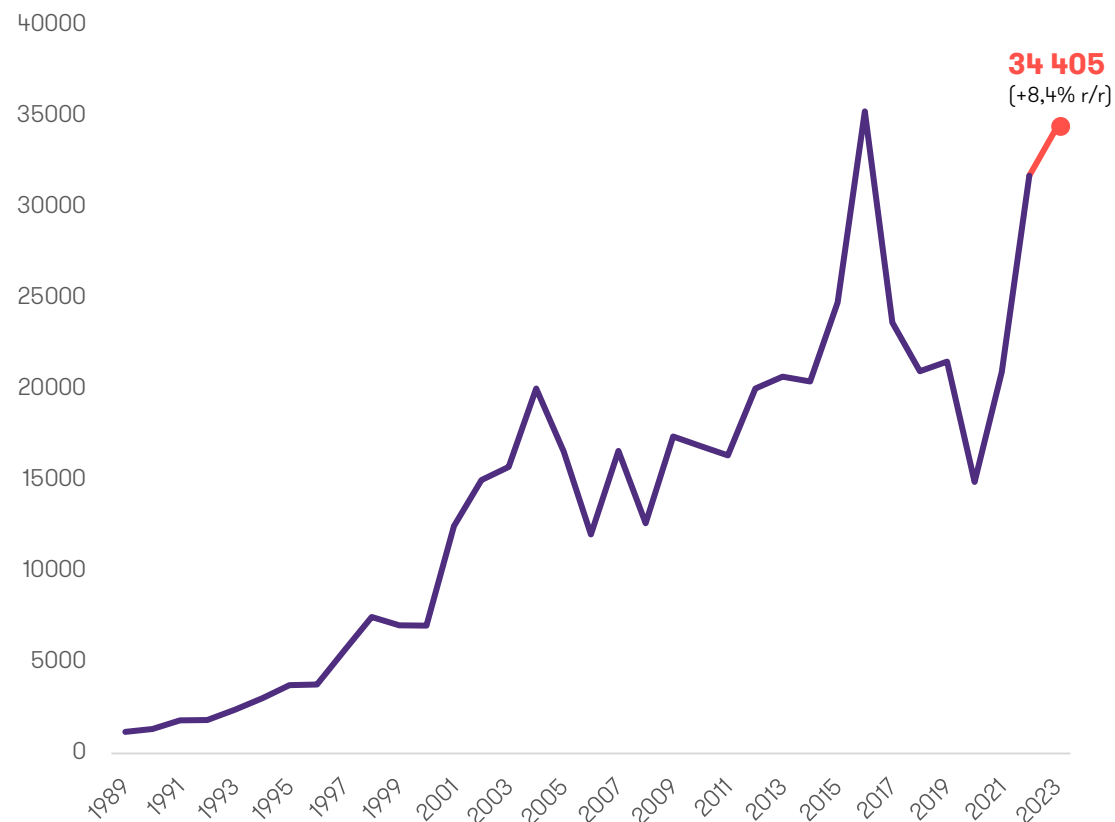
Produkcja prawa blisko rekordu

W 2023 roku uchwalono ponad 34 tys. stron nowego prawa. To o 8% więcej niż w 2022 roku i drugi najwyższy wynik w historii.

Od początku transformacji ustrojowej produkcja prawa w Polsce systematycznie rosła. W latach 1989-2016 liczba stron maszynopisu nowych aktów prawnych najwyższego rzędu (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) niemal każdego roku powiększała się, sporadycznie spowalniając jedynie na krótkie okresy. Największy skok nastąpił w 2016 roku, kiedy uchwalono ponad 35 tys. stron nowego prawa.

W latach 2017-2020 produkcja prawa w Polsce wyraźnie jednak spowolniła i w pandemicznym 2020 roku spadła do 14,9 tys. stron, czyli najniżej od 2008 roku (wtedy uchwalono tylko 12,6 tys. stron). Od tego jednak czasu skala przyrostu nowego prawa znowu przyspiesza. W 2023 roku liczba stron aktów prawnych wzrosła do 34,4 tys. i była o 8% wyższa niż w 2022 roku i o 131% wyższa niż w 2020 roku. Potwierdziły się tym samym nasze obawy, wyrażane w poprzednich dwóch edycjach raportu, że mocny spadek produkcji prawa w z lat 2017-2020 roku był jedynie krótkotrwałą korektą trendu (wzmocnioną w 2020 roku przez pandemię), a nie systemową, długotrwałą tendencją ograniczania przyrostu przepisów i biurokracji w Polsce. Jesteśmy już tylko o krok, a dokładnie o około 700 stron, aby niechlubny rekord z 2016 roku został pobity.

Wykres 1. Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) opublikowanych w Dzienniku Ustaw w danym roku



Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

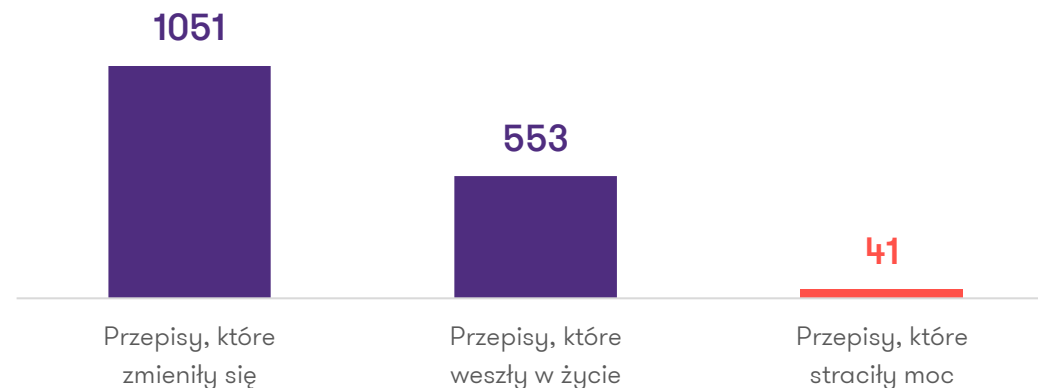
Ogromna produkcja, znikome kasowanie

W 2023 roku w Polsce w życie weszły 553 nowe przepisy dla firm, a 1051 zmieniło swoje brzmienie. W tym samym czasie jedynie 41 przepisów straciło moc.

Skala produkcji prawa jest przytłaczająca też dlatego, że w Polsce rzadkością jest sytuacja, w której określone wymagania biurokratyczne tracą moc. Zmiany prawne niemal zawsze polegają na zmianie istniejących już przepisów lub dokładaniu kolejnych. Według obliczeń Grant Thornton na podstawie kalendarium prowadzonego przez specjalistyczny portal Gofin.pl, zajmujący się analizą zmian prawnych dla firm, w 2023 roku zmieniło się 1051 przepisów oraz w życie weszły 553 nowe regulacje. W tym samym czasie uchylonych zostało jedynie 41 przepisów. Oznacza to, że na jeden uchylany przepis przypada aż 39 regulacji wymagających dostosowania [13 zupełnie nowych i 26 zmienionych].

Przypomnijmy, że są na świecie kraje, które w aktywny sposób dążą do zachowania równowagi między „nowymi” i „usuwanymi” przepisami prawa oraz uważnie tę relację monitorują. Np. Wielka Brytania w 2011 roku oficjalnie przyjęła w prawodawstwie zasadę „one-in, one-out”, oznaczającą, że prawodawca, kiedy projektuje nowy obowiązek regulacyjny wobec przedsiębiorstw drogą ustawy, zmuszony jest usunąć inny obowiązek. Warto w tym miejscu zauważyć, że podobny postulat zgłosił rząd Mateusza Morawieckiego w lipcu 2023 r., na krótko przed zakończeniem działalności.

Wykres 2. Liczba przepisów (zapisów w ustawach i rozporządzeniach) dla firm, które w 2023 roku weszły w życie, zmieniły brzmienie i straciły moc



Miesiąc	Zmieniły się	Weszły w życie	Straciły moc
Styczeń	145	120	11
Luty	77	36	7
Marzec	70	37	5
Kwiecień	92	35	3
Maj	86	30	1
Czerwiec	54	39	5
Lipiec	89	40	5
Sierpień	107	51	0
Wrzesień	165	70	1
Październik	85	36	1
Listopad	42	27	1
Grudzień	39	32	1
Suma	1051	553	41

Rozporządzenia w zdecydowanej przewadze

Przyspieszenie legislacyjnej aktywności widać zwłaszcza w administracji rządowej. W 2023 roku uchwalono 30,4 tys. stron nowych rozporządzeń.

Głównym źródłem nowego prawa były w minionym roku – podobnie jak w poprzednich latach – rozporządzenia (akty wykonawcze organów administracji rządowej), znacznie rzadziej nowe prawo przybiera formę ustaw czy umów międzynarodowych. W 2023 roku wprowadzono w życie ponad 30 tys. stron rozporządzeń (co jest najwyższym poziomem w historii) wobec 3,5 tys. stron ustaw i 0,5 tys. stron umów międzynarodowych.

Na jedną stronę ustawy przypada więc średnio już 8,8 strony rozporządzenia (wobec 8,3 przed rokiem i 5,4 dwa lata temu), co jest najwyższym wynikiem od 2016 roku. Warto zwrócić uwagę, że prawo wdrażane na poziomie ustawy objęte jest większym rygorem demokratycznym (uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne, głosowania w parlamencie, podpis Prezydenta) niż rozporządzenia, które wydawane są na poziomie ministerstw.

Warto zauważyć, że przewaga rozporządzeń nad ustawami nasiliła się w końcówce funkcjonowania poprzedniego rządu. W samym październiku i listopadzie 2023 r. w Dzienniku Ustaw opublikowano odpowiednio 3,3 tys. i 2,7 tys. stron rozporządzeń, przy zerowym prawodawstwie na poziomie ustawowym. Wydaje się, że poprzedni rząd – przy niemożności procedowania ustaw z uwagi na koniec kadencji parlamentu – finalizował procesy legislacyjne drogą rozporządzeń (w tym prawdopodobnie też te, które w normalnych warunkach miałyby rangę ustaw).

Wykres 3. Liczba stron aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw w podziale na ustawy, rozporządzenia i umowy międzynarodowe



Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Środowisko dominuje legislację rządową

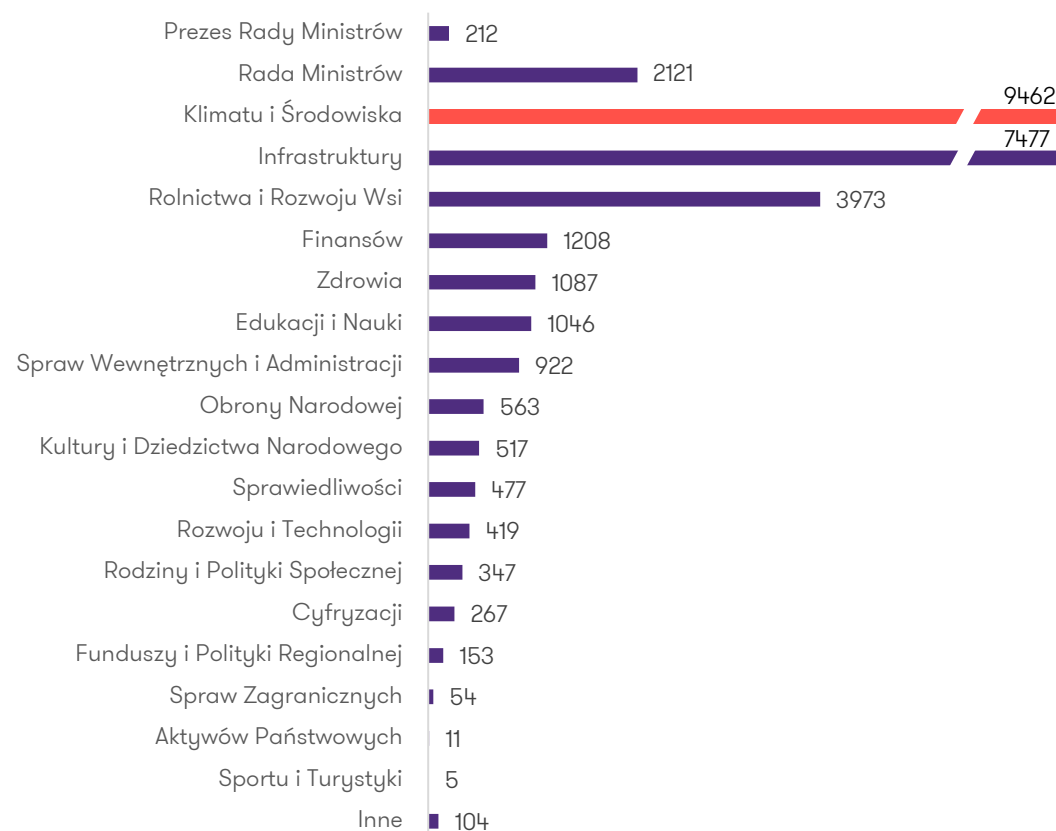
Ministerstwo Klimatu i Środowiska przyjęło w 2023 roku 9,5 tys. stron rozporządzeń. To ponad jedna czwarta wszystkich regulacji w Polsce. To głównie wynik akcji regulacji ochrony siedlisk i dorzeczy.

Biorąc pod uwagę liczbę stron nowych rozporządzeń, najbardziej aktywnym legislatorem w Polsce w 2023 roku było Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Opublikowało 295 rozporządzeń o łącznej objętości aż 9462 stron. Tak silna aktywność to skutek przede wszystkim rozpoczętej w 2021, a nasilonej w 2022 i 2023 roku akcji opracowywania rozporządzeń dotyczących ochrony specjalnych obszarów siedlisk przyrodniczych i dorzeczy. W 2023 roku było to 231 rozporządzeń o łącznej objętości 15 031 stron*.

Jeśli więc wyłączyć tę akcję z analizy, najbardziej aktywnym legislacyjnie organem administracji rządowej było w 2023 roku Ministerstwo Infrastruktury, które opublikowało 92 rozporządzenia o objętości 7477 stron. Aktywne było też Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (4 tys. stron) i Rada Ministrów (2 tys. stron). Na tym tle ciekawie prezentują się Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych, które wdrożyły rozporządzenia o objętości zaledwie odpowiednio 5 i 11 stron. To kolejny rok z rządu, w którym ministerstwa te niemal nie publikują żadnych regulacji prawnych.

*Zgodnie z naszą metodologią, nie uwzględniamy w tych wyliczeniach dodatkowych dwóch rozporządzeń, których objętość przekroczyła 5 tys. stron.

Wykres 4. Liczba stron rozporządzeń opublikowanych w Dzienniku Ustaw w podziale na ministerstwa



Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Gdyby nie siedliska...

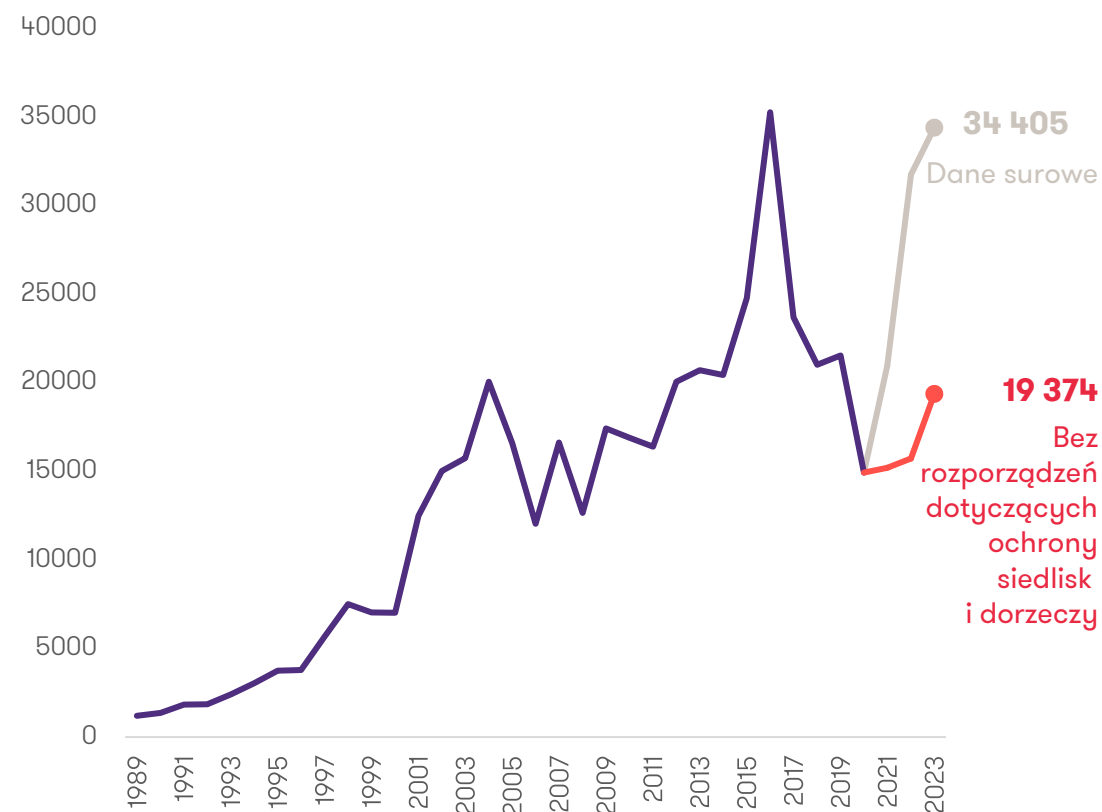
Gdyby w naszym badaniu nie uwzględnić akcji regulacji ochrony siedlisk przyrodniczych, w 2023 roku w życie weszłoby w Polsce 19,4 tys. stron nowego prawa. To nadal bardzo wysoki wynik.

Należy zauważyć, że wspomniana na poprzedniej stronie akcja regulacji siedlisk przyrodniczych i dorzeczy istotnie wpływa w ostatnich dwóch latach na wielkość produkcji prawa w Polsce. Wpływ ten jest na tyle silny, że może do pewnego stopnia zaburzać wnioski płynące z badania. O ile w 2021 roku nie miała ona jeszcze dużego znaczenia, bo dopiero się rozpoczynała, o tyle w 2022 i 2023 roku z pewnością warto ją odnotować przy analizie produkcji prawa w Polsce.

Gdyby nie ona, w 2023 roku w życie weszłoby 19,4 tys. stron nowego prawa. Byłby to nadal wynik wysoki – najwyższy od czterech lat i jeden z wyższych w ostatnich 35 latach. Jeśli jednak spojrzymy na same ostatnie dwie dekady, byłby to wynik zbliżony do średniej.

Należy przy tym jednak zauważyć, że takie ujęcie również nie oddawałoby pełnej prawdy o polskiej legislacji w 2022 i 2023 roku, ponieważ w poprzednich latach również zdarzały się akcje legislacyjne, które zawyżały liczbę stron nowego prawa, a ich nie odejmujemy od ogólnej liczby stron nowych regulacji. Dlatego prezentowanie danych surowych (nieoczyszczonych) ze strony 7 niniejszego raportu, jest mimo wszystko metodologicznie bardziej uzasadnione i poprawne.

Wykres 5. Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) opublikowanych w Dzienniku Ustaw w danym roku



Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Produkcja prawa nadal przytłacza



19 374

Tyle stron maszynopisu aktów prawnych powinien teoretycznie w ciągu roku przeczytać przedsiębiorca czy obywatel, jeśli chcą być pewni, że są na bieżąco ze zmianami w prawie...



77

...czyli tyle stron ustaw i rozporządzeń powinni czytać każdego dnia roboczego...



2h 34min

...i tyle czasu powinni na to poświęcać. I nawet wtedy nie będą pewni, że poznali zmiany w prawie, ponieważ powinni dodatkowo osadzić te zmiany przepisów w całym kontekście prawnym.

Skala produkcji prawa jest tak duża, że przytłacza obywateli i przedsiębiorców. Rzetelne śledzenie przepisów wydaje się niemal fizycznie niemożliwe. Jeśli ktoś chciałby na bieżąco śledzić wszystkie zmiany w prawie, w 2023 roku musiałby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić 2 godziny i 34 minuty (przy optymistycznym założeniu, że na przeczytanie jednej strony aktu prawnego potrzebne są 2 minuty; założmy też, że nie czyta wspomnianych rozporządzeń o ochronach siedlisk i dorzeczy).

Nawet to będzie jednak niewystarczające, aby całkowicie poznać sens wprowadzanych zmian, ponieważ ogromna część aktów prawnych to jedynie modyfikacje istniejących już wcześniej przepisów. Nie są one więc spójnym tekstem, a jedynie wyrywkowym zbiorem artykułów dodanych lub otrzymujących nowe brzmienie, które w oderwaniu od tekstów źródłowych nie są możliwe do pełnego zrozumienia.

Aby poznać sens nowo przyjmowanych przepisów, przedsiębiorca czy zwykły obywatel musieliby więc teoretycznie czytać też teksty jednolite aktów prawnych, a to wymagałoby kolejnych kilku czy nawet kilkunastu godzin dziennie. Dokładając do tego inne źródła prawa i wykładnie ich stosowania, jak na przykład rozporządzenia Unii Europejskiej (unijne prawo niewymagające implementacji w krajach członkowskich), objaśnienia, uchwały, interpretacje podatkowe czy orzeczenia sądów, można stwierdzić, że nie ma fizycznej możliwości, aby być na bieżąco ze wszystkimi zmianami w polskim prawie.

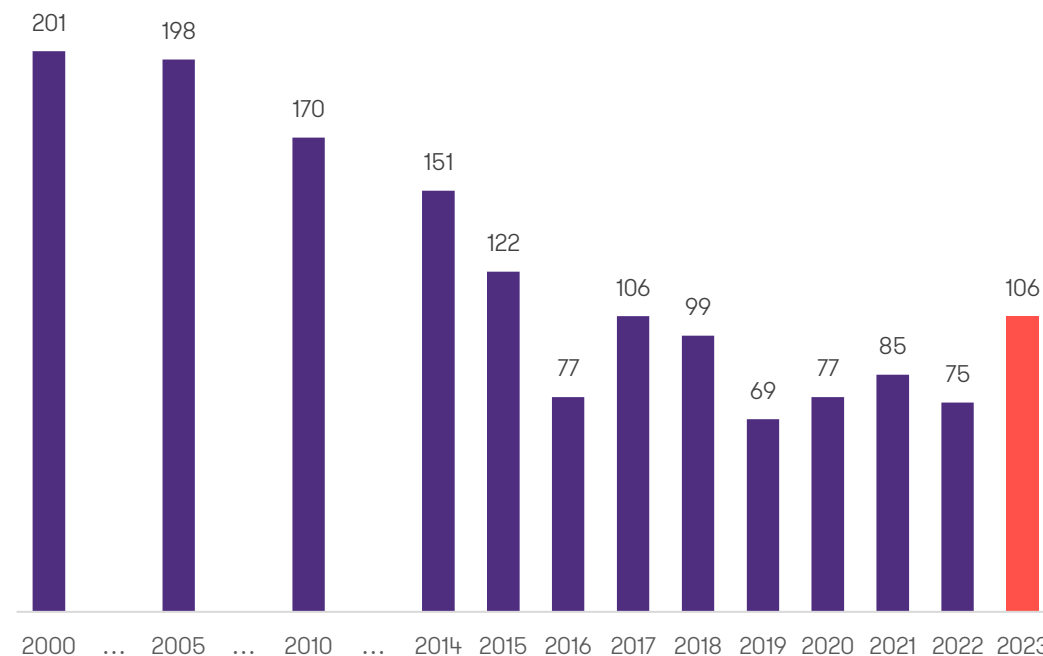
Ustawowe pendolino zwolniło, ale nadal gna

Średni okres prac nad ustawą w 2023 roku wyniósł 106 dni. To najwyższy wynik od sześciu lat. Nadal tempo prac jest na tle historycznym bardzo wysokie.

Ostatnie dwie dekady przyniosły drastyczne skrócenie okresu prac nad projektami ustaw. Jeszcze w 2000 roku okres od złożenia projektu w Sejmie do podpisu Prezydenta RP wyniósł 201 dni. Dekadę później już tylko 170 dni, a od 2016 roku oscyluje on w okolicy 70-110 dni. W 2023 roku okres ten wyniósł 106 dni. Z jednej strony, jest to dłuższy czas niż w poprzednich kilku latach. Z drugiej – nadal wydaje się to zawrotnym tempem, jeśli uświadomimy sobie, jak długą drogę musi przejść projekt ustawy oraz jak wielu legislatorów i ekspertów powinno się nad nim pochylić, zanim złoży na nim podpis Prezydent.

Projekt powinien zostać dokładnie zgłębiony przez posłów i ich zaplecze eksperckie, przeanalizowany przez służby legislacyjne parlamentu, przedyskutowany i ewentualnie poprawiony na komisjach sejmowych i senackich oraz na posiedzeniach plenarnych Sejmu i Senatu, a następnie przekazany do Kancelarii Prezydenta, gdzie ponownie powinien zostać poddany analizom prawnym i merytorycznym, zanim zostanie podpisany przez Prezydenta i przesłany do publikacji w Dzienniku Ustaw. Z doświadczenia wiemy, że zwykle nadmierne tempo procedowania regulacji (a o takim mówimy przy standardowej ścieżce legislacyjnej dzisiaj) negatywnie odbija się na jakości regulacji i wywołuje zamieszanie lub konieczność kolejnych nowelizacji, więc jest zjawiskiem negatywnym.

Wykres 6. Średni okres prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta; w dniach)



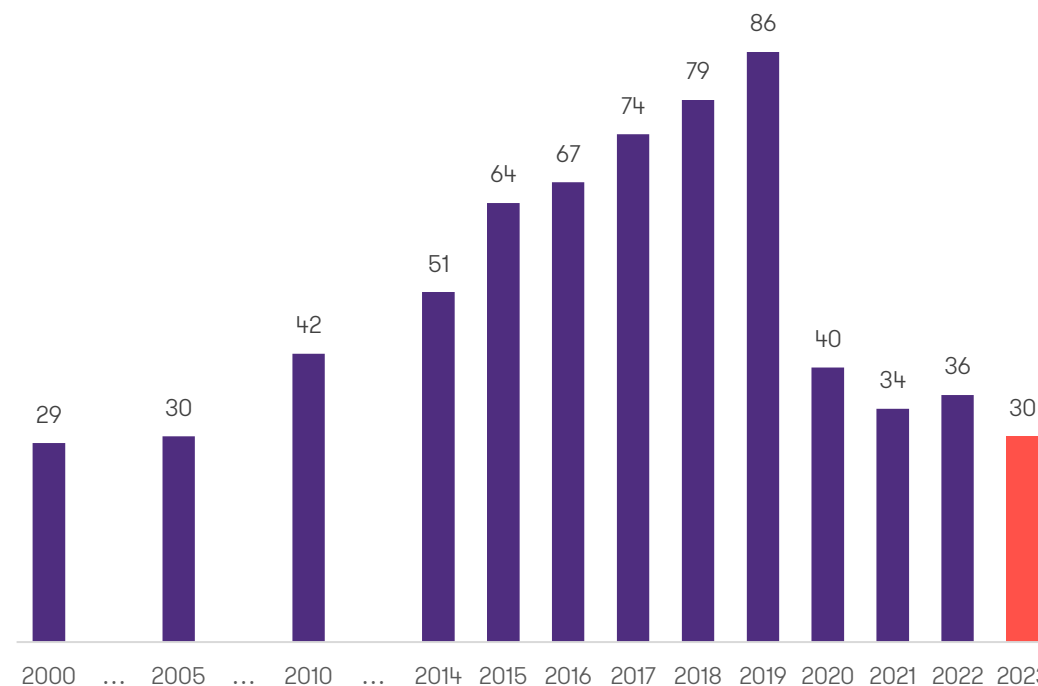
Senat ponownie mocno zaangażowany

Po latach odsuwania się Senatu na marginesie parlamentu, od czterech lat senatorowie ponownie mocno angażują się w pracę. W 2023 roku tylko do 30% projektów Senat nie zgłosił poprawek.

Zanim nowe ustawy trafiają na ręce Prezydenta, pochyla się nad nimi Senat. Jego główną funkcją w parlamencie jest dogłębne analizowanie wypracowanych przez Sejm ustaw, dlatego często nazywany jest „izbą refleksji”. Jednak przez wiele lat zasadność tej nazwy stała pod coraz większym znakiem zapytania, ponieważ w praktyce Senat RP nie angażował się w analizę znacznej większości uchwalanych ustaw. W 2019 roku senatorowie nie zgłosili poprawek aż do 86% projektów ustaw, co było rekordem w historii badania.

Sytuacja znacząco zmieniła się pod koniec 2019 roku wraz z rozpoczęciem nowej, X kadencji Senatu, w której partia koalicji rządzącej (Zjednoczonej Prawicy) straciła większość i funkcję marszałka na rzecz partii opozycyjnych (Koalicji Obywatelskiej). W efekcie w 2020 roku Senat ponownie istotnie ingerował w treść wypracowywanych w Sejmie projektów ustaw. Nie zgłosił poprawek łącznie do 40% projektów, co było najniższym wynikiem co najmniej od 2010 roku. W kolejnych latach ingerencja Senatu w treść projektów ustaw dalej się zwiększyła, a obecnie jest najwyższa od niemal dwóch dekad. Odsetek projektów ustaw, do których Senat nie zgłasza zastrzeżeń, był w 2023 roku jednym z trzech najniższych w historii naszego badania.

Wykres 7. Odsetek uchwalonych ustaw, do których Senat nie zgłosił żadnych poprawek (w proc.)



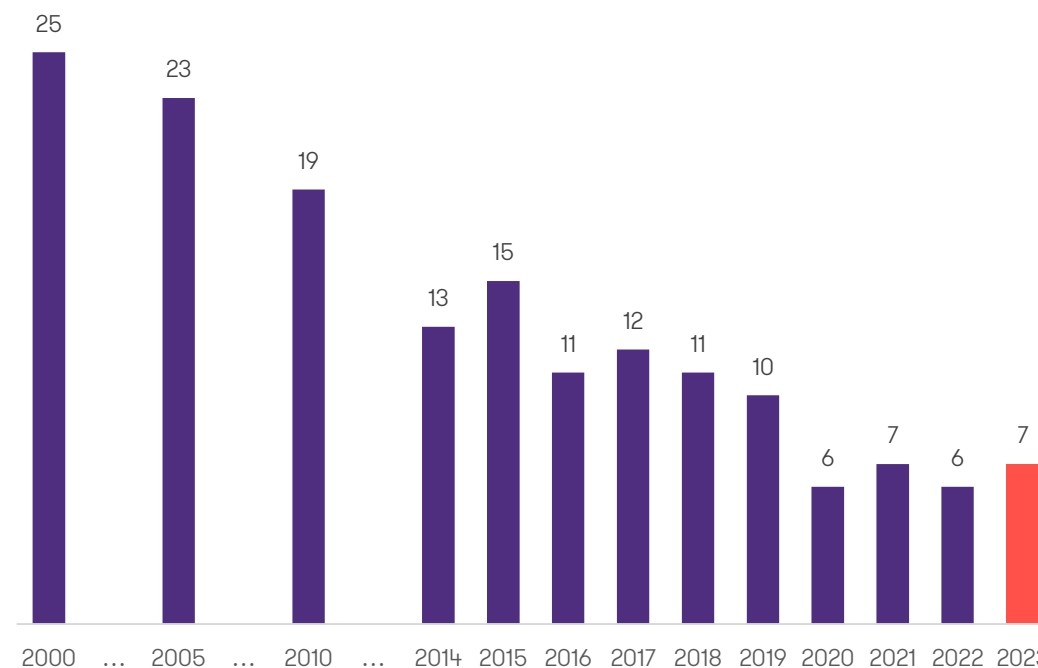
Ekspresowy podpis Prezydenta

W 2023 roku Prezydent podpisywał ustawy średnio po 7 dniach od otrzymania ich z Sejmu. To niemal ten sam rekordowy wynik, co w poprzednich trzech latach.

Przez ostatnią dekadę znacznie skrócił się średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP. Szczególnie widoczne jest to od objęcia tego urzędu przez Prezydenta Andrzeja Dudę w 2015 roku. W pierwszych latach potrzebował on 10-12 dni (co było i tak krótkim okresem w porównaniu do poprzedników) zanim zdecydował się podpisać ustawę. Od 2020, a więc od wybuchu pandemii, tempo składania podpisu przez Prezydenta skróciło się jeszcze mocniej – Prezydent podpisuje ustawy średnio po 6-7 dniach od przesłania ich przez parlament.

O ile w 2020 roku, a więc w okresie nagłej potrzeby walki z pandemią i wprowadzania błyskawicznych regulacji, czy w 2022 roku, po wybuchu wojny w Ukrainie, ten pośpiech Prezydenta i jego zaplecza eksperckiego w pewnych sytuacjach był konieczny, o tyle trudno dla niego znaleźć uzasadnienie w 2021 czy 2023 roku. Warto mieć świadomość, że to właśnie podpis Prezydenta jest ostatnim etapem procesu legislacyjnego – to tutaj eksperci i politycy mają szansę wyłapać ostatnie błędy lub negatywne skutki nowych regulacji, więc spokojna, głęboka analiza jest na tym etapie szczególnie potrzebna, a na pewno nie mniej ważna niż na innych etapach.

Wykres 8. Średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP (od dnia zakończenia prac w parlamencie; w dniach)



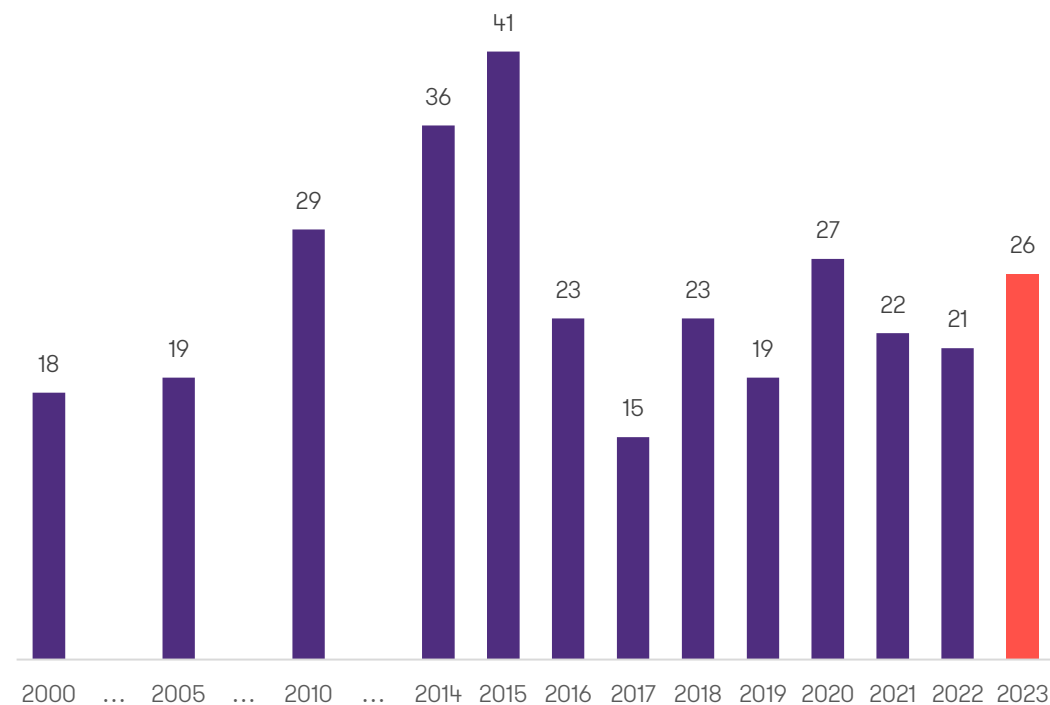
Co czwarta ustawa z poselskim bajpasem

Spośród wszystkich ustaw uchwalonych w 2023 roku aż 26% trafiło do parlamentu drogą poselską lub senacką, a więc z pominięciem konsultacji publicznych. To wynik bliski średniej z ostatnich kilku lat.

Jeśli projekt przygotowywany jest przez organy rządowe, to jedną z oficjalnych procedur wniesienia projektu ustawy do parlamentu jest tzw. droga rządowa, czyli projekt przyjmowany jest przez Radę Ministrów i przekazywany do Sejmu. Jednak ścieżka ta wymaga od jej autorów spełnienia określonych obowiązków, tzn. wcześniejszego uzgadniania treści projektu z innymi ministerstwami oraz przeprowadzenia konsultacji publicznych. Dlatego podczas tworzenia prawa cały proces przyspieszany jest niekiedy poprzez składanie projektów drogą „nierządową” (projekty wychodzą wówczas formalnie nie od Rady Ministrów, ale od posłów i senatorów), co oznacza obejście konieczności prowadzenia uzgodnień i konsultacji. Stosowanie tego „bajpasu” może być szkodliwe dla jakości stanowienia prawa.

W ostatnich latach praktyka omijania konsultacji międzyresortowych i publicznych była stosowana z różnym natężeniem. W rekordowym 2015 roku odsetek ustaw uchwalanych drogą „nierządową” wynosił aż 41%. W następnych latach ten odsetek malał, balansując w granicach 15-27%. W 2023 roku wyniósł 26%, a więc był nieco powyżej średniej z ostatnich sześciu lat. Zjawisko omijania konsultacji przez rząd nie jest już tak częstym procederem jak kilka lat temu, kiedy miało swoje apogeum, ale nadal występuje często, a wręcz w ostatnim roku nasiliło się.

Wykres 9. Odsetek ustaw poselskich, senackich i komisyjnych ze wszystkich uchwalonych (niewymagające konsultacji; w proc.)



Lekka poprawa w konsultacjach

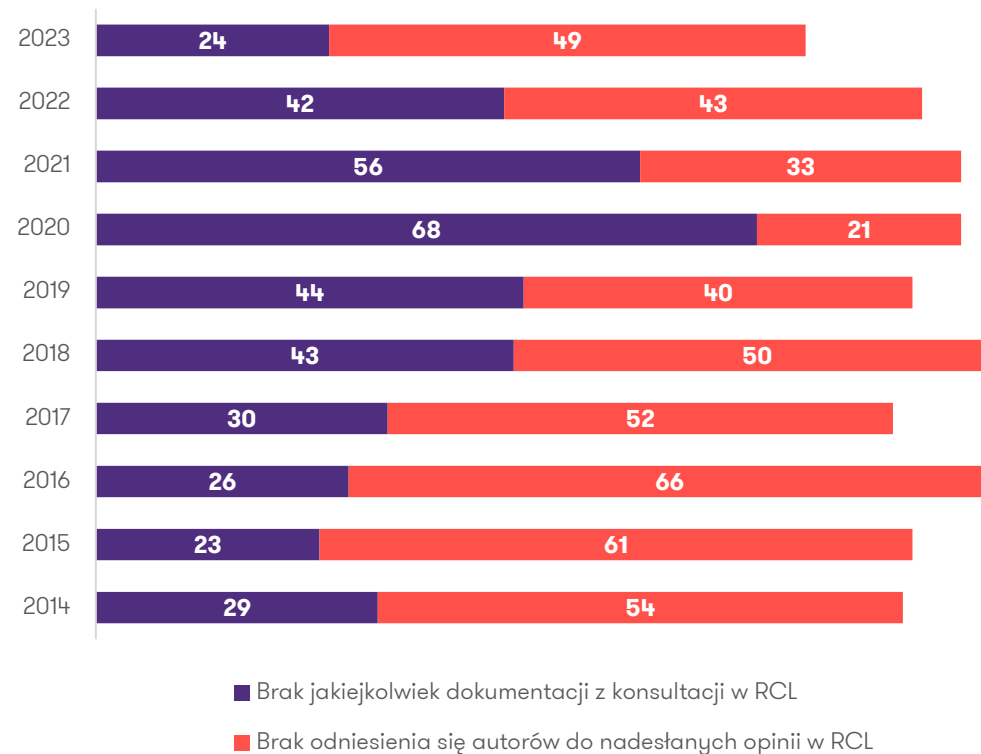
24% rządowych ustaw, które zostały uchwalone w 2023 roku, nie miało udokumentowanych konsultacji publicznych. To mniej niż w poprzednich latach, ale nadal zdecydowanie za dużo.

Zgodnie z Regulaminem Rady Ministrów, rządowe projekty ustaw powinny przejść szczegółowo rozpisaną procedurę konsultacji publicznych oraz zawierać odniesienie się autorów projektu do uwag, a przebieg konsultacji powinien być udokumentowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL).

Zasady te są jednak tylko teorią, ich ignorowanie przez rząd jest nagminne. W 2023 roku 24% projektów ustaw, które weszły w życie, nie miało żadnej dokumentacji z konsultacji. Co więcej, dokumentację wraz z odniesieniami autorów do opinii posiadało w zaledwie 27% projektów ustaw. Pozostałe 49%, mimo posiadanej wzmianki o konsultacjach, nie zawierało odpowiedzi rządu do uwag partnerów społecznych. To nieco lepsze wyniki niż w poprzednich latach, ale transparentność i rzetelność konsultacji projektów ustaw nadal pozostawia bardzo wiele do życzenia.

Fakt, że większość ustaw uchwalana jest w Polsce z naruszeniem procedur i sytuacja ta trwa latami, wydaje się niezrozumiały. Za łamanie przepisów legislatorom nie grożą żadne konsekwencje, a podważanie na drodze sądowej, np. w Trybunale Konstytucyjnym, uchwalanych w ten sposób ustaw jest niemożliwe, ponieważ łamane są „jedynie” regulacje wewnętrzne rządu, a nie ustawy czy zapisy Konstytucji.

Wykres 10. Odsetek projektów ustaw, dla których brak udokumentowanych konsultacji publicznych oraz dla których brak odniesienia się autorów projektu do nadesłanych opinii (w proc.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rządowego Centrum Legislacji, obliczenia na koniec stycznia 2024 r.

NASZYM ZDANIEM

Ostatni dzwonek?

Nawet wielkie firmy, dysponujące rozbudowanymi działami compliance, z trudem nadążają za coraz szybciej zmieniającym się prawem gospodarczym. W takiej sytuacji mniejsi przedsiębiorcy są systemowo narażeni na niedostosowanie swojej działalności do wymogów prawnych. Do tego wzrost liczby nowych czy zmienionych przepisów wcale nie przekłada się na wzrost ich jakości. Efekt jest taki, że otoczenie prawne coraz mocniej dusi biznes. Czas, energię i środki, które szefowie i pracownicy firm powinni przeznaczać na rozwój swoich przedsiębiorstw, muszą wykorzystywać na śledzenie i analizowanie przepisów oraz próbę „dogonienia króliczka”, czyli zapewnienie zgodności działalności z prawem.

Jeśli w najbliższych latach nie dojdzie do istotnej zmiany wskazanych w raporcie niekorzystnych tendencji w zakresie skali „produkcji” prawa, dotyczącego przedsiębiorców, a także jakości procesu legislacyjnego, można wieszczyć kryzys prawnej regulacji działalności gospodarczej. Wiara w magiczne oddziaływanie przepisów na rzeczywistość biznesową przeżyje poważną próbę. Albo przedsiębiorcy zaczną ignorować prawo i działać pomimo niego, albo państwo – egzekwując „przerośnięte” przepisy – zarżnie „dojną krowę” gospodarki.

Grzegorz Maślanko

Radca prawny

Partner



Rozdział 2

Vacatio legis

Czy model Grant Thornton wejdzie w życie?

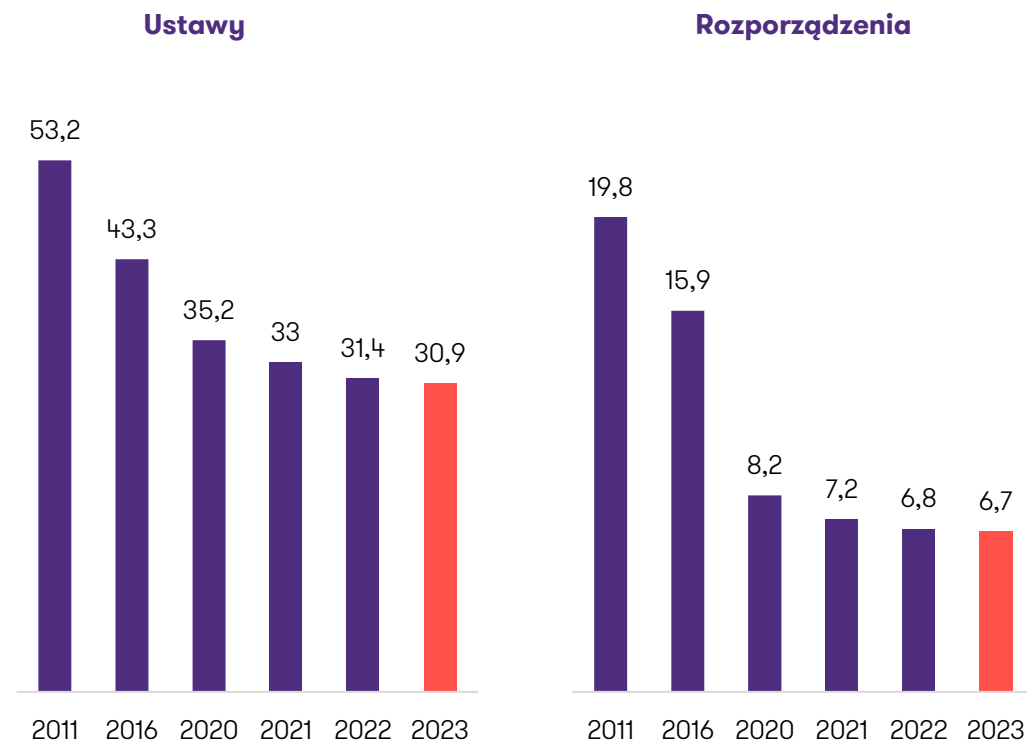
Vacatio legis – gatunek zagrożony

Skraca się czas dla firm na przygotowanie się do zmian w prawie. Ustawy gospodarcze wchodzi w życie średnio po 31 dniach od opublikowania, a rozporządzenia – po 7.

W Grant Thornton od kilku lat podnosimy temat niepokojącego zjawiska, jakim jest skracające się vacatio legis, a więc czas, po jakim akty prawne wchodzi w życie. Według naszego monitoringu, w 2023 roku opublikowano 81 ustaw regulujących prowadzenie działalności gospodarczej. Weszły one w życie z vacatio legis trwającym średnio zaledwie 31 dni (tyle pełnych dób miało od publikacji w Dzienniku Ustaw do wejścia w życie). Przez dekadę okres ten skrócił się o 22 dni. Należy pamiętać, że okres ten obejmował też soboty, niedziele i święta, czyli przedsiębiorcy w praktyce mieli w 2023 roku około 20 dni roboczych na przanalizowanie i dostosowanie się do wprowadzanych zmian. Jeszcze gorzej sytuacja wygląda w rozporządzeniach. W 2023 roku wchodziły w życie średnio po niespełna 7 dniach od ogłoszenia, czyli o 13 dni krócej niż dekadę temu.

Z tego punktu widzenia z radością i nadzieją przyjmujemy niedawne zapowiedzi przedstawicieli nowego rządu (wyrażone m.in. w umowie koalicyjnej i poparte późniejszymi wypowiedziami przedstawicieli rządu) wydłużenia do pół roku vacatio legis dla ustaw podatkowych. Realizacja tego postulatu w istotny sposób poprawi sposób i efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw w Polsce. Właśnie takie rozwiązanie postulowaliśmy w Grant Thornton w ramach modelu „Pół roku dla biznesu”. Mamy nadzieję, że po wdrożeniu tego modelu dla ustaw podatkowych rząd wprowadzi analogiczne reguły dla innych regulacji gospodarczych, np. z zakresu prawa pracy czy świadczeń społecznych.

Wykres 11. Średnie vacatio legis aktów prawnych regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce (w dniach)



Regulacje „instant”

Niepokojącym zjawiskiem jest też fakt, że coraz więcej aktów prawnych wchodzi w życie niemal z marszu, bez wyraźnego *vacatio legis*.

W 2023 roku na 81 ustaw gospodarczych, które analizowaliśmy, ponad połowa (57%) miało *vacatio legis* wynoszące 0-14 dni. W 2011 roku (najstarsze dane, dla których dysponujemy danymi) była to tylko co piąta ustawa. Warto zaznaczyć, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych minimalne *vacatio legis* w Polsce to właśnie 14 dni. Wyjątkiem może być tylko „ważny interes państwa”, któremu „nie stoją na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa”.

Ustawy, które miały wyraźne *vacatio legis*, były w minionym roku rzadkością. Więcej niż 3 miesiące na przygotowanie dawało jedynie 14 z 81 ustaw, a przynajmniej pół roku było zastosowane w sześciu przypadkach.

Analogiczną sytuację obserwujemy w rozporządzeniach. Tego rodzaju akty prawne bez jakiegokolwiek *vacatio legis*, czyli wchodzące w życie w dniu ogłoszenia lub z początkiem dnia następnego, nie są obecnie niczym rzadkim. W 2023 roku na 389 rozporządzeń, które miały charakter gospodarczy, aż 189 nie dawało przedsiębiorcom ani jednego dnia na analizę i dostosowanie. W 2011 roku rozporządzeń pomijających *vacatio legis* było jedynie 21%.

Zanikają natomiast rozporządzenia z prawdziwym *vacatio legis*. Rozporządzeń z przynajmniej 30-dniowym okresem od opublikowania do wejścia w życie było w 2023 roku tylko 13 z 389, a takich z przynajmniej 90-dniowym *vacatio legis* – zaledwie siedem.

Odsetek **ustaw** z *vacatio legis* 14 dni lub mniej

2011:



2023:



Odsetek **rozporządzeń** bez *vacatio legis*

2011:



2023:



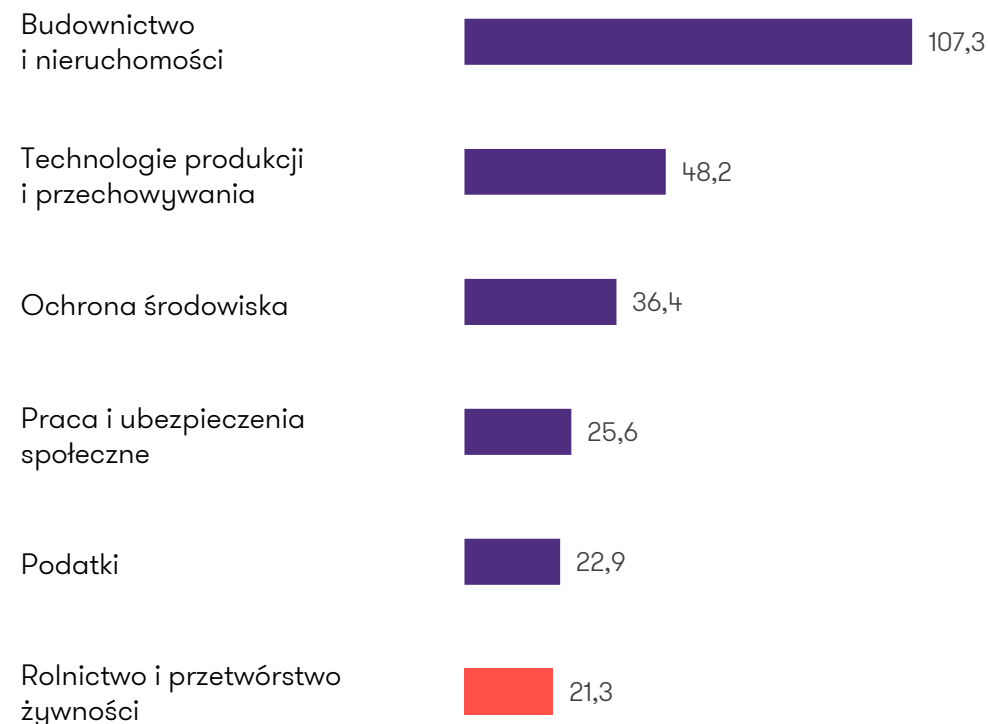
Ustawy: rolnictwo z najkrótszym vacatio legis

W 2023 roku najkrótsze vacatio legis w przepisach wprowadzanych ustawami dotyczyło rolnictwa i przetwórstwa żywności. Średnio ustawa w tym obszarze wchodziła w życie po 21 dniach.

Szczegółową analizę objęliśmy sześć obszarów prowadzenia firmy, które naszym zdaniem są najsilniej uregulowane z punktu widzenia przedsiębiorstw. Jeśli chodzi o przepisy wprowadzane ustawami, najkrótsze vacatio legis dotyczyło w ubiegłym roku rolnictwa i przetwórstwa żywności, czyli regulacje dotyczące np. warunków hodowli zwierząt, warunków sanitarnych przetwórstwa żywności, sposobu uprawy roślin czy regulacje związane z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusów wśród zwierząt. Ustawy regulujące ten obszar wchodziły w życie średnio po 21,3 dniach od ogłoszenia.

Tylko nieznacznie więcej czasu dawały przedsiębiorcom ustawy podatkowe (22,9 dnia) oraz dotyczące pracy i ubezpieczeń społecznych (25,6 dnia). Najlepiej pod tym względem wypadły ustawy regulujące obszar budownictwa i nieruchomości. Wchodziły one w życie średnio po 107,3 dniach. Biorąc jednak pod uwagę długoterminowy charakter projektów budowlanych realizowanych przez przedsiębiorców, skalkulowanych często na wiele lat, wydaje się, że niespełna 4-miesięczne vacatio legis w tym obszarze również wydaje się stanowczo zbyt krótkim.

Wykres 12. Średnie vacatio legis w ustawach w 2023 roku w podziale na obszary regulowane



Rozporządzenia: na czele przepisy pracownicze

Wśród rozporządzeń najkrótsze vacatio legis w minionym roku widoczne było w przepisach dotyczących pracy i ubezpieczeń społecznych. Regulacje te wchodziły w życie po niespełna 5 dniach.

Jeśli chodzi o rozporządzenia, najszybciej wdrażane były te dotyczące pracy i ubezpieczeń społecznych, a więc np. dotyczące sposobu naliczania podatków i składek do ZUS, bezpieczeństwa i higieny pracy czy kształtujące wymagania i uprawnienia dla poszczególnych zawodów. Odbiorcy tych przepisów dostawali średnio zaledwie 4,5 dnia na ich analizę i dostosowanie.

W mniej niż tydzień wchodziły też w życie rozporządzenia regulujące kwestie rolnictwa i przetwórstwa żywności (6,6 dnia) oraz podatków (6,8 dnia). Niewiele lepiej sytuacja wyglądała w rozporządzeniach regulujących wymagania technologiczne firm produkcyjnych i transportowych (np. określające parametry maszyn i urządzeń używanych do produkcji, wymagania dotyczące składu chemicznego i parametrów technicznych produktów wprowadzanych do sprzedaży czy sposobu ich transportowania i przechowywania) – wchodziły w życie średnio po 8,4 dnia.

Najdłużej w życie wchodziły rozporządzenia środowiskowe (np. dotyczące warunków produkcji, przechowywania i składu materiałów czy składowania i utylizacji odpadów) – średnie vacatio legis wynosiło tu 14,3 dnia. Biorąc pod uwagę wysoką liczbę tych regulacji, wydaje się, że te około 2 tygodnie, to nadal mało czasu na potrzebne dostosowania.

Wykres 13. Średnie vacatio legis w rozporządzeniach w 2023 roku w podziale na obszary regulowane



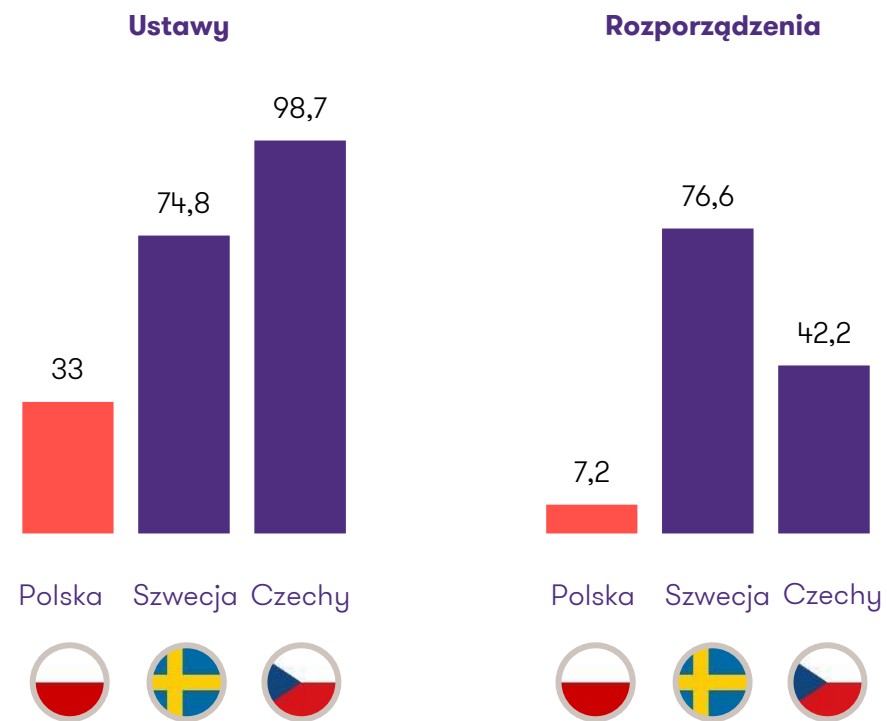
Polski legislator wyjątkowo niecierpliwy

Vacatio legis w regulacjach gospodarczych jest w Polsce kilkakrotnie krótsze niż w dwóch innych przebadanych krajach – Szwecji i Czechach.

O tym, jak krótkie jest vacatio legis w Polsce, świadczy też to, jak wygląda ono w innych krajach. W badaniu, które prezentowaliśmy w listopadzie 2022 roku, pokazywaliśmy porównanie Polski z dwoma krajami – Szwecją i Czechami. Są to kraje o podobnych systemach prawodawstwa – wprowadzających najważniejsze regulacje aktami prawnymi odpowiadającymi polskim ustawom i rozporządzeniom. Oczywiście, jest to tylko badanie wyrywkowe i dotyczy danych historycznych (2021 roku), jednak różnice między Polską a tymi krajami są istotne i wydaje się, że sytuacja ta nie zmieniła się znacząco w późniejszych latach. Według badania, średnie vacatio legis ustaw gospodarczych było w Szwecji 2-krotnie dłuższe niż w Polsce, a w Czechach – 3-krotnie dłuższe. Dla regulacji wprowadzanych rozporządzeniami vacatio legis było w Szwecji aż 10-krotnie dłuższe niż w Polsce, a w Czechach – 6-krotnie.

Ponieważ – jak podkreślamy w naszych raportach – ogólna jakość stanowienia prawa ma istotny wpływ na konkurencyjność poszczególnych państw na globalnym rynku, można przyjąć, że również krótkie vacatio legis obniża konkurencyjność polskiej gospodarki w stosunku do innych krajów. Utrudnia funkcjonowanie polskim firmom na rynkach zagranicznych oraz zniechęca zagranicznych inwestorów do lokowania kapitału w Polsce.

Wykres 14. Średnie vacatio legis (w dniach) w Polsce na tle wybranych krajów w 2021 r.



Źródło: : Obliczenia własne na podstawie Dziennika Ustaw w Polsce i ich odpowiedników w innych krajach

Vacatio legis

Eksperci z dwóch naszych zespołów – **Kancelarii Prawnej i Zespołu Doradztwa Podatkowego** – wspólnie z ekspertami **Rady Przedsiębiorczości** (zrzeszającej 9 organizacji pracodawców*) opracowali i opublikowali 12 października 2021 r. model wchodzenia w życie ustaw dotyczących przedsiębiorstw. Model, którzy z jednej strony chroni interes podatnika, a z drugiej – jest realistyczny z punktu widzenia legislatora.

*Business Centre Club, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Rada Biznesu, Pracodawcy RP, Związek Banków Polskich, Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych oraz Związek Rzemiosła Polskiego

Model „Pół roku dla biznesu”

Model wdrażania ustaw regulujących działalność przedsiębiorstw Rady Przedsiębiorczości i Grant Thornton

Co do zasady, ustawy regulujące działalność przedsiębiorstw wchodziłyby w życie z 1. dniem roku, z przynajmniej **6-miesięcznym** vacatio legis.

2. Okres vacatio legis byłby wydłużany do **12 miesięcy** dla zmian istotnych, tzn.:

- a/ zmian stawki podatkowej, zmian przedmiotu opodatkowania, objęcie podatkiem nowej kategorii podatników (przedmioty wymienione w art. 217 Konstytucji),
- b/ wymagających ingerencji w informatyczny system finansowo-księgowy przedsiębiorstw.

3. Wyjątkami, w przypadku których vacatio legis mogłoby być krótsze niż **6 miesięcy**, mogłyby być jedynie:

- a/ zmiany na korzyść przedsiębiorców,
- b/ zmiany konieczne do bezzwłocznego wprowadzenia z uwagi na ważny interes państwa (np. wynikające z katastrof naturalnych, stanów epidemicznych, walki z przestępczością finansową lub konieczności korekty błędów legislacyjnych). Zastosowanie wyjątku każdorazowo powinno być szczegółowo uzasadnione w formie pisemnej partnerom społecznym Rady Dialogu Społecznego. Takie pilne projekty powinny być zawsze wprowadzane na czas określony, nie dłuższy niż rok. Przepisy epizodyczne nie powinny też być włączane w ustawy, ale powinny być wyraźnie wyodrębnione (jak np. ustawy dotyczące zwalczania pandemii i ograniczania jej skutków).

Podstawą do zastosowania wyjątku nie jest sytuacja, w której pośpiech ustawodawcy wynika z zaniedbań w terminowym dostosowaniu prawa do wyroków TSUE lub implementacji przepisów UE.

4. W przypadku istotnych zmian dobrą praktyką powinno być opracowanie praktycznych instrukcji dla przedsiębiorców, pomagających wdrażać nowe rozwiązania, choć nie stanowiących oficjalnej wykładni (na wzór materiałów PFR czy MF). Instrukcje te nie mogą jednak zwalniać ustawodawców od przygotowywania aktów prawnych w sposób przejrzysty i zrozumiały dla obywateli.

Czytaj więcej w raporcie **„Polski Ład Legislacyjny”** [kliknij].

NASZYM ZDANIEM

Czy sen o vacatio legis się spełni?

Do każdej, nawet najtrudniejszej zmiany prawnej można się przygotować, jeśli ma się na to odpowiednio dużo czasu. Po pierwsze, ważne jest, żeby dana zmiana była wcześniej zapowiedziana, a nie pojawiła się jak królik z kapelusza. Po drugie, po jej uchwaleniu powinien być odpowiednio długi czas, aby firma mogła komfortowo przeanalizować postulowane zmiany w ostatecznym kształcie i w przemyślany sposób podjąć działania w swoich procedurach i narzędziach.

Niestety, praktyka ostatnich lat pokazuje, że jest dokładnie odwrotnie. Zmiany przepisów gospodarczych przypominają dziecięcą „grę w łapki”. Zmiana pojawia się nagle i trzeba wykazać się ogromnym refleksem, żeby nie dostać „po rękach”, czyli nie narazić się na kary administracyjne za brak stosowania nowych przepisów.

Dlatego z wielką nadzieją przyjęliśmy zapowiedź nowego rządu wydłużenia i uporządkowania kwestii vacatio legis dla przepisów podatkowych. To zmiana, którą postulujemy już od kilku lat i budujemy wokół tego postulatu koalicję organizacji biznesowych. Mamy nadzieję, że reforma ta jak najszybciej wejdzie w życie, bo przedsiębiorcy bardzo na nią liczą.

Dariusz Gałzka
Partner, lider zespołu
Doradztwo podatkowe



Rozdział 3

Podsumowanie dekady

Jak zmieniła się produkcja prawa od pierwszej do dziesiątej edycji raportu, czyli od 2014 do 2023 roku?

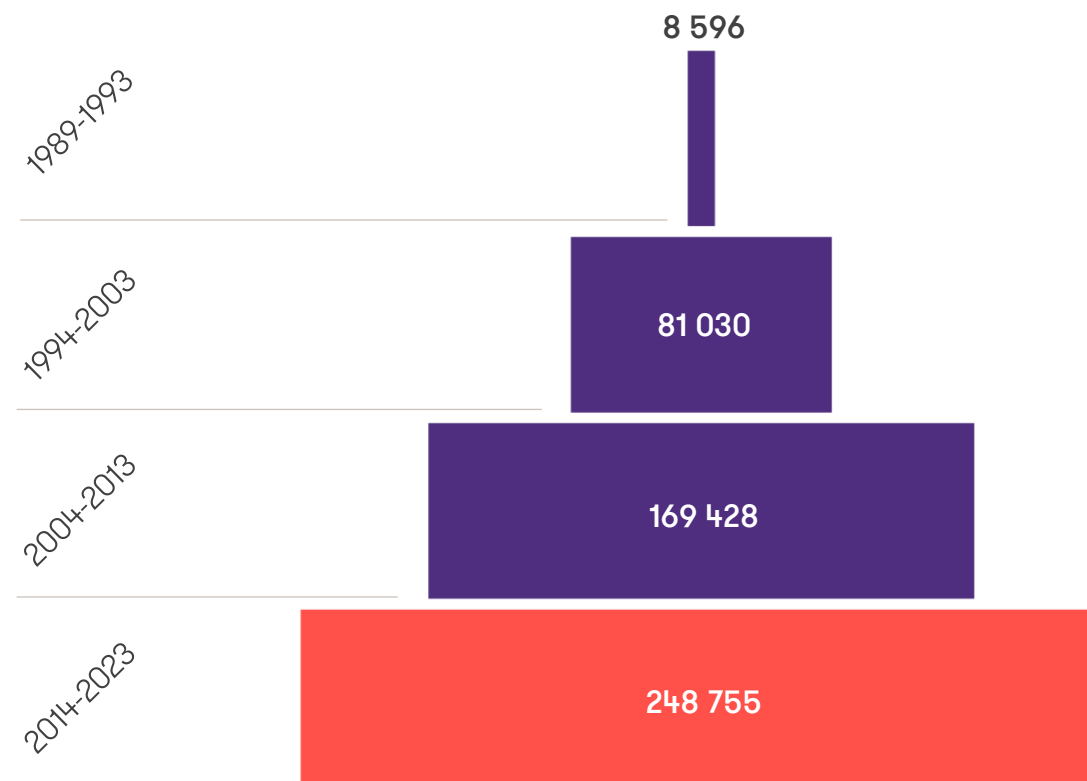
10 lat legislacyjnej burzy

Odkąd dekadę temu zaczęliśmy zbierać dane do pierwszej edycji naszego raportu, uchwalonych zostało w Polsce około 250 tys. stron nowego prawa. To niemal tyle samo, ile powstało wcześniej łącznie, licząc od 1989 roku.

Kiedy około 10 lat temu rozpoczynaliśmy nasze badanie, zmienność prawa już wtedy była alarmująco wysoka. Liczba stron nowych przepisów przełamała barierę 20 tys. rocznie, a tempo prac nad ustawami zaczynało niepokojąco przyspieszać. Zaczynaliśmy mieć wrażenie, że legislacyjna maszyna w Polsce wyrwała się spod kontroli i przytłacza przedsiębiorców do tego stopnia, że trudno im prowadzić działalność gospodarczą. Chcieliśmy zwrócić uwagę na ten problem i stąd nasz pierwszy raport.

Nie wiedzieliśmy wtedy, że tak naprawdę najgorsze dopiero przed nami. Kolejne lata przyniosły jeszcze wyższe poziomy i kolejne rekordy. Łącznie w ostatnich 10 latach uchwalonych zostało w Polsce prawie 250 tys. stron. To mniej więcej tyle samo, ile powstało wcześniej przez ćwierć wieku, a więc w latach 1989-2013. To też 11-krotnie więcej, niż przez całą dekadę lat 90. Co więcej, nic nie wskazuje na to, aby ten trend został wyhamowany. Była na to nadzieja, kiedy w latach 2017-2018 roku przedstawiciele rządu (w tym premier Mateusz Morawiecki w swoim exposé) otwarcie wskazywali na ten problem i deklarowali wprowadzenie systemowych rozwiązań mających go zmniejszyć. I nawet zaczęło to przynosić skutki (spadek liczby stron nowego prawa w latach 2018-2020). Jednak było to działanie krótkotrwałe i produkcja przepisów szybko wróciła do wysokich poziomów.

Wykres 15. Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) opublikowanych w Dzienniku Ustaw w danym okresie



Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

20 kluczowych ustaw urosło o połowę

20 najważniejszych ustaw gospodarczych przez ostatnie 20 lat zwiększyło swoją objętość o 53%. Niektóre z nich urosły dwukrotnie.

O tym, jak zmienne i nieprzewidywalne jest polskie prawo gospodarcze, najlepiej świadczą losy poszczególnych aktów prawnych. Wybraliśmy 20 najważniejszych (naszym zdaniem) i najczęściej stosowanych przez przedsiębiorców aktów ustaw, a następnie sprawdziliśmy, jak przez ostatnie 10 lat zmieniła się objętość ich tekstów jednolitych. Okazuje się, że łącznie ustawy te urosły o ponad połowę – na koniec 2013 roku miały one objętość 1202 stron (szacunek Grant Thornton na podstawie tekstów ujednoczonych przez portal Gofin.pl), a na koniec 2023 roku było to już 1838 stron.

Największy przyrost widoczny był w przypadku Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jej tekst ujednoczony urosł w 10 lat z 17 do 39 stron, a więc o 129%. Jest to niepokojące, ponieważ ustawa ta w istotny sposób wpływa na proces prowadzenia inwestycji przez przedsiębiorstwa.

Dwie kolejne najmocniej „pęczniejące” akty prawne to ustawy podatkowe – o VAT i PIT. Ich objętość wzrosła przez dekadę prawie dwukrotnie, z nieco ponad 100 stron na koniec 2013 roku do ponad 200 stron obecnie. Niewiele mniejszy przyrost objętości widoczny jest w przypadku Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz dwóch innych ustaw podatkowych – o akcyzie i Ordynacja podatkowa. Ich objętość wzrosła przez dekadę o około trzy czwarte.

Tabela 1. Liczba stron tekstów jednolitych 20 najważniejszych ustaw regulujących działalność gospodarczą oraz ich przyrost przez 10 lat

Ustawa	Stan na 31.12.2013	Stan na 31.12.2023	Dynamika
O planowaniu i zag. przestrzennym	17	39	+129%
O VAT	105	207	+97%
O PIT	117	216	+85%
O promocji zatrudn. i instytucjach rynku pracy	64	116	+81%
O podatku akcyzowym	73	127	+74%
Ordynacja podatkowa	73	126	+73%
Prawo budowlane	36	62	+72%
O Krajowym Rejestrze Sądowym	13	21	+62%
O CIT	66	102	+55%
Kodeks spółek handlowych	84	124	+48%
Prawo ochrony środowiska	87	128	+47%
Prawo upadłościowe	58	83	+43%
O obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami	12	17	+42%
O systemie ubezpieczeń społecznych	45	61	+36%
O rachunkowości	57	70	+23%
Kodeks pracy	60	73	+22%
O finansach publicznych	62	75	+21%
O gospodarce nieruchomościami	52	60	+15%
Kodeks karny skarbowy	35	39	+11%
Kodeks cywilny	86	92	+7%

Ponad tysiąc zmian brzmienia przepisów

Wspomniane 20 najważniejszych ustaw przez dekadę zmieniało się łącznie 1189 razy. Najczęściej modyfikowane były ustawy podatkowe.

Dobrym zobrazowaniem skali zmienności prawa w Polsce jest też to, jak często zachodzą zmiany w tekstach kluczowych ustaw. Według obliczeń Grant Thornton na podstawie monitoringu portalu Gofin.pl, przez ostatnie 10 lat analizowane 20 kluczowych ustaw zmieniało swoje brzmienie łącznie prawie 1,2 tys. razy. Czasem były to drobne zmiany, a czasem fundamentalne reformy. Mogły być wprowadzane nie tylko nowelizacją danej ustawy, ale też – co jeszcze trudniejsze dla firm do wychwycenia i dostosowania się – mogły to być zmiany prowadzone w danej ustawie przy okazji nowelizacji innej ustawy. Średnio każdego roku przedsiębiorcy musieli mierzyć się więc w takim ujęciu ze 120 zmianami, po 10 miesięcznie.

Ponownie, najbardziej zmiennym było prawo podatkowe. Na czele zestawienia najczęściej zmienianych kluczowych ustaw gospodarczych jest Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przez dekadę tekst zmieniał swoje brzmienie 140 razy, co daje średnio więcej niż jedną zmianę w miesiącu. Na kolejnych miejscach znalazły się Ordynacja podatkowa i Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych – ustawodawca zmieniał je po 100 razy.

Tabela 2. Liczba stron tekstów jednolitych 20 najważniejszych ustaw regulujących działalność gospodarczą oraz ich przyrost przez 10 lat

Ustawa	Liczba zmian treści
O PIT	140
Ordynacja podatkowa	100
O CIT	99
Prawo ochrony środowiska	92
O systemie ubezpieczeń społecznych	80
O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	71
O finansach publicznych	68
O VAT	67
Prawo budowlane	63
O podatku akcyzowym	62
O gospodarce nieruchomościami	55
O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	43
Kodeks pracy	37
Kodeks karny skarbowy	37
Prawo upadłościowe	36
O Krajowym Rejestrze Sądowym	35
Kodeks spółek handlowych	35
O rachunkowości	33
Kodeks cywilny	28
O obowiązkach przeds. wz. gospodarowania niektórymi odpadami	8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.gofin.pl

Masa zmian wprowadzanych rozporządzeniami

Jednak zmiany w prawie istotne dla przedsiębiorców wprowadzane są nie tylko ustawami, ale też rozporządzeniami. Tutaj też przedsiębiorcy muszą mierzyć się z nawałem modyfikacji przepisów.

Na poprzednich dwóch stronach pokazywaliśmy, jak często zmieniają się teksty jednolite kluczowych ustaw. Należy jednak pamiętać, że to tylko wycinek materii prawnej, która dotyczy przedsiębiorców i której zmiany muszą być przez firmy śledzone. Nie lepiej wygląda sytuacja na poziomie aktów wykonawczych administracji rządowej, a więc rozporządzeń. Tutaj też zmian jest ogrom.

Na przykład, jak wynika z obliczeń Grant Thornton, w samych regulacjach dotyczących VAT w latach 2014-2023 oprócz 70 zmian brzmienia ustaw, przedsiębiorcy musieli mierzyć się z 74 zmianami wprowadzanymi drogą rozporządzeń. Połowa tych przypadków to nowe rozporządzenia, połowa to zmiany w już obowiązujących rozporządzeniach.

Jeszcze więcej zmian dotyczyło akcyzy. Oprócz 62 zmian w ustawach wprowadzonych zostało 87 zmian drogą rozporządzeń, z czego 41 to były nowe rozporządzenia.

Podobna skala zmian widoczna jest w regulacjach pracowniczych. W latach 2014-2023 oprócz 187 zmian wprowadzonych drogą ustawową, administracja rządowa 62 razy zmieniała przepisy drogą rozporządzeń. W 20 przypadkach było to wydanie nowych rozporządzeń, a w 42 przypadkach – zmienienie treści wcześniejszych rozporządzeń.

Tabela 3. Liczba zmian w wybranych obszarach dokonanych drogą ustaw i rozporządzeń w latach 2014-2023

Obszar	Liczba zmian ustawową	Liczba zmian drogą rozporządzeń	W tym:	
			Liczba nowych rozporządzeń	Liczba zmian w rozporządzeniach
VAT	70	74	37	37
PIT	140	49	33	16
CIT	99	28	21	7
Akcyza	62	87	41	46
Praca (stosunek pracy, wynagrodzenia, czas pracy, urlopy, obowiązki pracodawców, BHP)	187	62	20	42
Ubezpieczenia społeczne (składki i świadczenia)	243	56	22	34
Rachunkowość (księgowość, audyt, usługi księgowe)	75	33	13	20

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.gofin.pl

10 lat rozkręcania legislacyjnego zamieszania

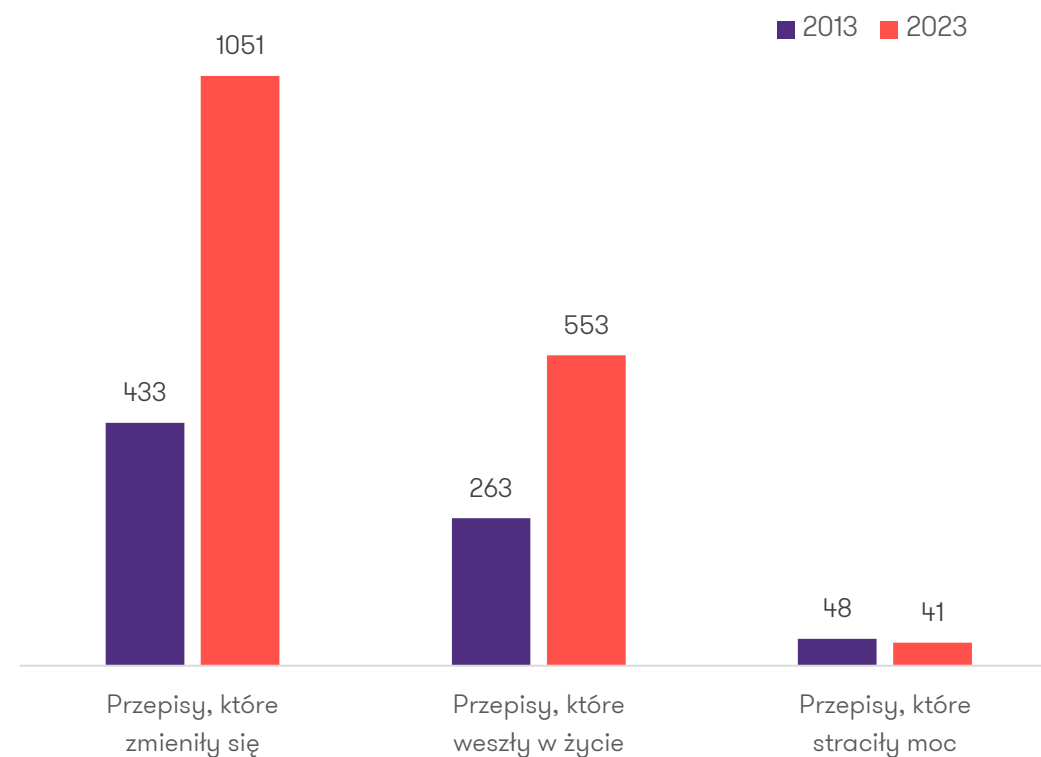
Zmienność prawa (liczona liczbą zmian przepisów dotyczących działalności gospodarczej) przez dekadę wzrosła ponad dwukrotnie.

O tym, jak mocno pogorszyła się stałość i przewidywalność przepisów przez ostatnie 10 lat, świadczy też statystyka liczby zmian w przepisach. Jak pokazywaliśmy na wykresie na stronie 7. niniejszego raportu, w 2023 roku brzmienie zmieniło 1051 przepisów regulujących działalność gospodarczą w Polsce, a dodatkowo powstały 553 nowe przepisy o tym charakterze, a jedynie 41 przepisów straciło moc.

W ramach legislacyjnego podsumowania ostatniej dekady sprawdziliśmy też, jak sytuacja ta wyglądała w 2013 roku. Otóż wówczas zmian było zdecydowanie mniej. Przepisów regulujących działalność gospodarczą, które zmieniły brzmienie, było w tym czasie „jedynie” 433 (41% wyniku z 2023 roku), a nowych przepisów powstało 263 (48% wyniku z 2023 roku).

Jednocześnie zmniejsza się praktyka wygaszania przepisów, czyli pozbawiania przedsiębiorców danego obowiązku biurokratycznego. Choć rok 2013 charakteryzował się znacznie mniejszą zmiennością przepisów prawnych, to przepisów, które straciło wówczas moc, było 48, czyli o 7 więcej niż w minionym roku, kiedy teoretycznie aktywność legislacyjna organów państwa była znacznie większa.

Wykres 16. Liczba przepisów, które zmieniły brzmienie, nowych przepisów oraz przepisów, które straciły moc w 2013 i 2023 roku




NASZYM ZDANIEM

Więcej długofalowej wizji, mniej łatania dziur

10 lat to w biznesie niemal epoka. To wystarczająco dużo czasu, żeby w branży wyłonił się z niczego nowy lider, a poprzedni – żeby zaprzestał działalności. Wiele firm w dekadę potrafi przejść drogę z garażu do biznesowej pierwszej ligi. Z tego punktu widzenia nie dziwi fakt, że polskie prawo przez 10 lat zmieniło się w sposób znaczący. Świat się zmienia, więc i otoczenie regulacyjne musi się zmienić.

Problem jednak w tym, że w Polsce niewiele mieliśmy w ostatnich 10 latach wielkich, fundamentalnych reform, które unowocześniałyby polski system prawny i pomagałyby przedsiębiorcom odnaleźć się w nowej rzeczywistości. Ogromna większość zmian w przepisach to były drobne, szczegółowe zmiany, wchodzące małymi partiami, z dużą częstotliwością, w różnych miejscach systemu prawnego. Jeśli same 20 najważniejszych ustaw przez 10 lat zmieniło swoje brzmienie prawie 1200 razy (głównie w niewielkim zakresie), z pewnością nie można powiedzieć, że mamy do czynienia z systemowymi, wartościowymi reformami. Zamiast budować przedsiębiorcom legistyczną autostradę, straciliśmy 10 lat na nieustanne łatanie wysłużonej i zdezelowanej drogi lokalnej.

A portrait of Grzegorz Szysz, a man with a beard and short dark hair, wearing a blue blazer over a white shirt. He is sitting on a grey sofa and looking towards the camera with a slight smile. The background is a blurred office setting with a wall featuring the word 'Minton' in large letters.

Grzegorz Szysz
Radca prawny
Partner
Kancelaria prawna

Rozdział 4

Legislacyjne oblicza dekady

Ranking najważniejszych reform i instytucji
ostatnich 10 lat w polskim prawodawstwie

O rankingu

- Ranking „Legislacyjne Oblicza Dekady” opracowany został przez ekspertów Grant Thornton, aby promować dobre praktyki legislacyjne oraz osoby i instytucje podejmujące działania na rzecz podnoszenia standardów dobrego prawodawstwa.
- W kategoriach 1-3 podstawą do stworzenia rankingu były głosy ekspertów Grant Thornton (50 ekspertów z zespołów Doradztwa Podatkowego oraz Kancelarii Prawnej) oraz internautów (543 odbiorców mediów społecznościowych Grant Thornton, na podstawie ankiet przeprowadzonych w lutym i marcu 2024 roku).
- W kategorii 4 podstawą do wyłonienia zwycięzców była liczba stron opinii nadesłanych do rządu w ramach konsultacji publicznych projektów ustaw regulujących działalność gospodarczą. Brane pod uwagę były wszystkie organizacje wchodzące w skład Rady Dialogu Społecznego.

Kategoria 1: Reforma dekady

Wybór EKSPERTÓW Grant Thornton

ZWYCIĘZCA:

1. Brak

Eksperti Grant Thornton uznali, że żadna z reform gospodarczych lat 2014-2023 nie zasługuje na miano „Reformy dekady”, tzn. nie spełnia wymogów dobrej legislacji w obu kluczowych aspektach:

- rzetelności procesu legislacyjnego (poszanowanie dla procedur, konsultacje, odpowiednie vacatio legis),
- pozytywnego wpływu na funkcjonowanie państwa i przedsiębiorstw.

Nominowani:

36%

głosów

1. Estoński CIT

Zmiana wprowadzająca od 2021 roku alternatywny sposób opodatkowania. Tak długo, jak zyski są reinwestowane, firma nie musi odprowadzania podatku dochodowego. Reforma nie jest przykładem przemyślanej legislacji, tzn. była w istotny sposób korygowana w trakcie funkcjonowania.

30%

głosów

2. Regulacje dla firm rodzinnych

Reformy wprowadzające do porządku prawnego dwie instytucje: zarząd sukcesyjny (2018 rok) oraz fundację rodzinną (2023 rok). Mogą być przykładem dobrych praktyk w zakresie konsultacji publicznych, ale fundacja rodzinna napotkała poważne problemy na etapie wdrożenia.

26%

głosów

3. Jednolity plik kontrolny (JPK_VAT)

Zapoczątkowana w 2016 roku rewolucja w ewidencjonowaniu i sprawozdawczości na potrzeby VAT, która przyczyniła się do zmniejszenia luki w VAT.

8%

głosów

4. Pakiet zmian w prawie pracy

Szereg ważnych zmian w regulacjach pracowniczych, np. dotyczących pracy zdalnej, przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji czy określających rolę tzw. sygnalistów.

Kategoria 1: Reforma dekady

Wybór INTERNAUTÓW

ZWYCIĘZCA:

1. Jednolity plik kontrolny (JPK_VAT)

Zapoczątkowana w 2016 roku rewolucja cyfrowa w ewidencjonowaniu i sprawozdawczości na potrzeby VAT, pozwalająca MF na analizę matematyczną dużych baz danych.

49%
głosów

Pozostali nominowani:

23%
głosów

2. Estoński CIT

Zmiana wprowadzająca od 2021 roku alternatywny sposób opodatkowania. Tak długo, jak zyski są reinwestowane, firma nie musi odprowadzania podatku dochodowego.

15%
głosów

3. Regulacje dla firm rodzinnych

Dwie oczekiwane przez przedsiębiorców reformy: wprowadzające do porządku prawnego dwie instytucje: zarząd sukcesyjny (2018 rok) oraz fundację rodzinną (2023 rok).

13%
głosów

4. Pakiet zmian w prawie pracy

Szereg ważnych zmian w regulacjach pracowniczych, np. dotyczących pracy zdalnej, przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji czy określających rolę tzw. sygnalistów.

Kategoria 2: Deforma dekady

Wybór EKSPERTÓW Grant Thornton

ZWYCIĘZCA:

1. Polski Ład

Szeroka reforma, przygotowywana w pośpiechu, z pominięciem rzetelnych konsultacji publicznych i wprowadzone w życie mimo ostrzeżeń ekspertów. Doczekała się 6 zmian istotnych założeń reformy już na samym etapie procedowania w rządzie i parlamencie, jednej autopoprawki rządu, 5 nowelizacji oraz dziesiątek lub setek innych, mniejszych poprawek.

72%
głosów

Pozostali nominowani:

24%
głosów

2. Prawodawstwo covidowe

Regulacje związanych z pandemią i jej skutkami. Pełne absurdów (np. zakaz konferencji online), tajemniczych wrzutek (np. zmiany w przepisach o Prawie komunikacyjnym) i niejasności.

2%
głosów

3. Walka z zatorami płatniczymi

Korekta kosztów od niezapłaconych faktur (2013-2016), czyli rozwiązanie mające walczyć z zatorami, a praktyce – jak przyznał ustawodawca – „nie spełniło swojej funkcji”. Wiązało się za to z uciążliwymi obowiązkami dla firm.

2%
głosów

4. Kawa w Hongkongu

Obowiązek dokumentacyjny w zakresie tzw. „pośrednich” transakcji. Wymagał identyfikacji i weryfikacji rzeczywistego właściciela należności. W praktyce dotyczył nawet drobnych transakcji, np. kawy zakupionej w Hongkongu.

Kategoria 2: Deforma dekady

Wybór INTERNAUTÓW

ZWYCIĘZCA:

1. Polski Ład

Szeroka reforma, przygotowywana w pośpiechu, z pominięciem rzetelnych konsultacji publicznych i wprowadzone w życie mimo ostrzeżeń ekspertów. Doczekała się 6 zmian istotnych założeń reformy już na samym etapie procedowania w rządzie i parlamencie, jednej autopoprawki rządu, 5 nowelizacji oraz dziesiątek lub setek innych, mniejszych poprawek.

75%
głosów

Pozostali nominowani:

18%
głosów

2. Prawodawstwo covidowe

Regulacje związanych z pandemią i jej skutkami. Pełne absurdów (np. zakaz konferencji online), tajemniczych wrzutek (np. zmiany w przepisach o Prawie komunikacyjnym) i niejasności.

6%
głosów

3. Kawa w Hongkongu

Obowiązek dokumentacyjny w zakresie tzw. „pośrednich” transakcji. Wymagał identyfikacji i weryfikacji rzeczywistego właściciela należności. W praktyce dotyczył nawet drobnych transakcji, np. kawy zakupionej w Hongkongu.

1%
głosów

4. Walka z zatorami płatniczymi

Korekta kosztów od niezapłaconych faktur (2013-2016), czyli rozwiązanie mające walczyć z zatorami, a praktyce – jak przyznał ustawodawca – „nie spełniło swojej funkcji”. Wiązało się za to z uciążliwymi obowiązkami dla firm.

Kategoria 3: Legislators dekady

Wybór EKSPERTÓW Grant Thornton

ZWYCIĘZCA:

1. Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu

Za trudną walkę o utrzymanie standardów dobrej legislacji w pracach parlamentu, przede wszystkim o zachowanie procedur legislacyjnych oraz odpowiedni czas na prace merytoryczne w trakcie procedowania projektów ustaw.

38%
głosów

Pozostali nominowani:

36%
głosów

2. Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Za wysiłki deregulacyjne i prowadzenie rzetelnych, merytorycznych konsultacji publicznych z partnerami społecznymi przy wdrażaniu ustaw dla firm rodzinnych (zarząd sukcesyjny i fundacja rodzinna).

24%
głosów

3. Ministerstwo Cyfryzacji

Za wkład w cyfryzację wymiaru sprawiedliwości, Portal Rejestrów Sądowych, Portal Informacji Sądowej i aplikację mObywatel. Warto jednak zwrócić uwagę na opóźnienia resortu we wdrażaniu dyrektyw unijnych.

Kategoria 4: Partner społeczny dekady

Liczba stron opinii do projektów ustaw regulujących działalność gospodarczą przestanych do administracji rządowej w latach 2014-2023

Pozostali nominowani:

ZWYCIĘZCA:

**1. Konfederacja
Lewiatan**

1708

stron opinii

1206

stron

2. Pracodawcy RP

676

stron

3. Business Centre Club

444

strony

4. NSZZ „Solidarność”



NASZYM ZDANIEM

Promienie światła na ciemnym tle

To było burzliwe 10 lat i wyniki naszego rankingu to potwierdzają. Najwięcej zmian dotyczyło obszaru podatków, a ponieważ podatki dotyczą właściwie wszystkich – to właśnie zmiany w tym obszarze przysparzały też najwięcej problemów i kontrowersji. Symbolem i „ukoronowaniem” tej dekady był tzn. Polski Ład, czyli duża, szeroka reforma, obejmująca swoim zasięgiem właściwie każdego pracodawcę i dorosłego obywatela, a przygotowana w pośpiechu, bez rzetelnych konsultacji i w rezultacie najeżona błędami i absurdami. Co więcej, była to też reforma, zawierająca wiele pozytywnych elementów, które zostały przykryte przez ogólną porażkę głównego wątku reformy. Na szczęście mieliśmy też pozytywne przykłady, czyli reformy przeprowadzone od strony merytorycznej i proceduralnej w sposób wzorowy, legislatorów i partnerów społecznych, którzy w tych trudnych dla legislacji czasach nie poddawali się i walczyli o prawo oparte na wysokich standardach.

Małgorzata Samborska

Doradca podatkowy
Partner

Rozdział 5

AI w służbie legislacji

Jak sztuczna inteligencja może pomóc tworzyć dobre prawo?

AI w służbie dobrej legislacji gospodarczej

W ramach powołanego w lutym 2024 roku zespołu doradczego „PL/AI Sztuczna inteligencja dla Polski” przy Ministerstwie Cyfryzacji, eksperci Grant Thornton zaproponowali 8 pomysłów, jak sztuczna inteligencja może pomóc w poprawie jakości stanowienia prawa w Polsce. Uważamy, że w AI drzemie potencjał do upraszczania i uspoźniania przepisów w Polsce. Zachęcamy do dyskusji i rozwijania tej listy.

1. Umieszczenie przepisów podatkowych w ustawach podatkowych

Obecnie jest tak, że wiele przepisów dotyczących podatków umieszczonych jest poza ustawami podatkowymi, np. ustawie terminalowej czy też w ustawie o prosumentach. To rodzi ogromne problemy i nakłada na przedsiębiorców systemowe ryzyko, że o jakichś przepisach nie wie i ich nie stosuje. AI mogłoby sprawdzić, w jakich aktach prawnych ukryte są przepisy podatkowe i np. zaproponować ich implementację bezpośrednio w regulacjach podatkowych.

2. Identyfikacja obowiązków administracyjnych

Sztuczna inteligencja mogłaby pomóc przedsiębiorcom w identyfikacji wszystkich obowiązków (podatkowych, sprawozdawczych, kadrowo-płacowych itp.) w minionym roku. Daty i zakres tych obowiązków co roku się zmienia, więc AI mogłoby podpowiedzieć przedsiębiorcy, czy dobrze planuje zrealizować/zrealizował te obowiązki. Dzisiaj trzeba tych kwestii szukać w wielu aktach prawnych.

AI w służbie dobrej legislacji gospodarczej

3. Nowa baza interpretacji podatkowych

AI mogłoby istotnie poprawić efektywność wyszukiwania interpretacji podatkowych. Obecna wyszukiwarka w bazie interpretacji MF jest mało efektywna, pokazuje wiele mało przydatnych interpretacji. AI mogłoby wyszukiwać odpowiednich interpretacji w danej sprawie (zawierające dane frazy) i wyciągać wnioski odnośnie linii interpretacyjnej MF.

4. Poprawa komunikatywności aktów prawnych

Być może AI mogłaby robić analizę językową każdej nowej regulacji z punktu widzenia jej precyzji, jednoznaczności, prostoty i jasności. Obecnie zdarzają się akty prawne, które zawierają sprzeczności czy niejednoznaczności i wymagają potem rozstrzygnięć i poprawek, tzn. nowelizacji, przepisów wykonawczych, orzeczeń sądów administracyjnych czy interpretacji podatkowej, a to z kolei utrudnia przedsiębiorcom dostosowanie się do wymagań.

AI w służbie dobrej legislacji gospodarczej

5. Powiązania między regulacjami

AI mogłoby pomóc wychwycić wpływ nowych aktów prawnych na inne regulacje. Mogłoby pokazać, czy wszystkie wskazane w projekcie powiązania z innymi aktami prawnymi są wystarczające. Pomogłoby to odbiorcom aktów prawnych w odbiorze i implementacji regulacji, ale też pokazałoby to legislatorom, czy dobrze ocenili pełne skutki wprowadzenia regulacji w innych obszarach. Obecnie często się zdarza, że ustawa musi być nowelizowana tuż po wejściu w życie, ponieważ ustawodawca nie przewidział wszystkich konsekwencji.

6. Jednolity formularz sprawozdawczy

Być może AI mogłoby pomóc administracji państwowej w stworzeniu jednego formularza sprawozdawczego. Obecnie przedsiębiorca jest zmuszony wypełniać setki różnego rodzaju sprawozdań do wielu instytucji. Nawet częściowe ujednoczenie (np. tylko w obszarze podatków) byłoby dużym ułatwieniem dla przedsiębiorstw.

AI w służbie dobrej legislacji gospodarczej

7. Projektowanie aktów prawnych

Być może AI byłoby w stanie też tworzyć dobrej jakości akty prawne, czyli ustawodawca określałby potrzeby i cele, a AI proponowałaby przełożenie tych wytycznych na konkretny projekt aktu prawnego.

8. Wsparcie w projektach rozwojowych

AI mogłoby zapewniać wsparcie przedsiębiorców w ich projektach, czyli przedsiębiorca mógłby określać cele i zakres projektu (np. inwestycja w linię maszynową o pewnych parametrach fizycznych, prawnych i finansowych), a AI określałby wymagania formalne.

Potrzebujesz doradztwa prawnego?

Grant Thornton w Polsce



30
lat doświadczenia



7
miast



8
biur



1000
pracowników

W ramach Grant Thornton funkcjonuje zespół KANCELARII PRAWNEJ

Wspieramy naszych Klientów m.in. w takich obszarach jak:

- Obsługa prawna spółki
- Restrukturyzacje i przekształcenia
- Due diligence prawne
- Doradztwo prawne w fuzjach i przejęciach
- Ochrona praw własności intelektualnej
- Prawo pracy
- Doradztwo prawne dla e-commerce
- Doradztwo prawne w zakresie nieruchomości
- Compliance prawne
- Fundacja rodzinna

W czym jeszcze możemy pomóc?

- Audyt
- Digitalizacja biznesu
- Doradztwo transakcyjne
- Doradztwo podatkowe
- Doradztwo europejskie
- Konsulting
- Outsourcing płac i kadr
- Outsourcing rachunkowości

Grant Thornton na świecie



120
lat doświadczenia



147
krajów



700+
biur na świecie



68 tys.
pracowników





Zapraszamy do kontaktu

Kontakt dla mediów:

Jacek Kowalczyk

Dyrektor Marketingu i PR

Grant Thornton

T +48 505 024 168

E Jacek.Kowalczyk@pl.gt.com

O nas

Grant Thornton to jedna z wiodących organizacji audytorsko-doradczych na świecie, obecna w 147 krajach i zatrudniająca ponad 68 tys. pracowników.

W Polsce działamy od 1993 roku. Zespół 1000 pracowników wspiera naszych klientów w obszarach takich jak audyt, doradztwo podatkowe, doradztwo transakcyjne czy outsourcing płac i kadr oraz outsourcing księgowości.

Informacje zawarte w niniejszym dokumencie mają jedynie charakter poglądowy. Nie stanowią one oferty handlowej ani świadczenia usług doradztwa podatkowego, prawnego, rachunkowego lub innego profesjonalnego doradztwa. Przed podjęciem jakichkolwiek działań należy skontaktować się z profesjonalnym doradcą w celu uzyskania porady dostosowanej do indywidualnych potrzeb. Grant Thornton Frąckowiak P.S.A. dołożyło wszelkich starań, aby informacje znajdujące się w niniejszym dokumencie były kompletne, prawdziwe i bazowały na wiarygodnych źródłach. Grant Thornton Frąckowiak P.S.A. nie ponosi jednak odpowiedzialności za ewentualne błędy lub braki w nich oraz błędy wynikające z ich nieaktualności. Grant Thornton Frąckowiak P.S.A. nie ponosi także odpowiedzialności za skutki działań będące rezultatem użycia tych informacji.