



# Legislacyjna burza słabnie

Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce

Edycja 2019





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

Tacyt



---

# Wstęp

---

## Szanowni Państwo,

Stało się – wieloletni trend stałego przyrostu nowych przepisów w Polsce został przełamany. Rok 2018 przyniósł spadek produkcji prawa prawie o połowę i jest to już drugi rok z rządu z ujemną dynamiką. O to w naszym raporcie zabiegaliśmy i na to liczyliśmy. Cieszymy się, że to się sprawdziło.

Czy system prawny w Polsce jest już stabilny? Nie, prawa nadal produkuje się za dużo. Czy mamy gwarancję, że przyrost przepisów znowu nie zacznie przyspieszać? Też nie – być może obecny spadek to tylko chwilowe wyhamowanie. Czy wszystkie przepisy w Polsce są już tworzone według najwyższych standardów? Zdecydowanie nie, nadal nie brakuje aktów prawnych pisanych na kolanie.

Nie zmienia to faktu, że w minionym roku w polskiej legislacji doszło do zmiany, którą należy ocenić pozytywnie. Kolejne lata przyniosą odpowiedź, czy jest to zmiana trwała. Dopiero wtedy będzie ona niósła realną wartość dla przedsiębiorców i rozwoju gospodarki, a w konsekwencji przełoży się na dalszy wzrost dobrobytu Polski i Polaków.



**Tomasz Wróblewski**  
Partner Zarządzający  
Grant Thornton



# Kluczowe wnioski



W 2018 r. w życie weszło **14 641 stron** maszynopisu nowych aktów prawnych. To o **46 proc. mniej** niż w roku poprzednim.



Spadek produkcji prawa to przede wszystkim skutek silnego spadku „produkcji” rozporządzeń – ich objętość spadła o **54 proc.**



Skala produkcji prawa nadal jest jednak ogromna – Polska tworzy **wielokrotnie więcej przepisów niż w latach 90.** Żeby przeczytać wszystkie nowe akty prawne, w 2018 r. trzeba było poświęcić na to **1h 57min każdego dnia roboczego.**



Tempo prac parlamentu znowu nieco przyspieszyło – uchwalenie ustawy zajmuje średnio **99 dni**, wobec 106 przed rokiem. Senat nie zgłasza poprawek już do 79 proc. projektów ustaw.



W 2018 r. silnie przyspieszyła legislacja podatkowa. Przyjęte przez Sejm projekty ustaw składały się z **362 stron**, co jest najwyższym wynikiem od 14 lat.



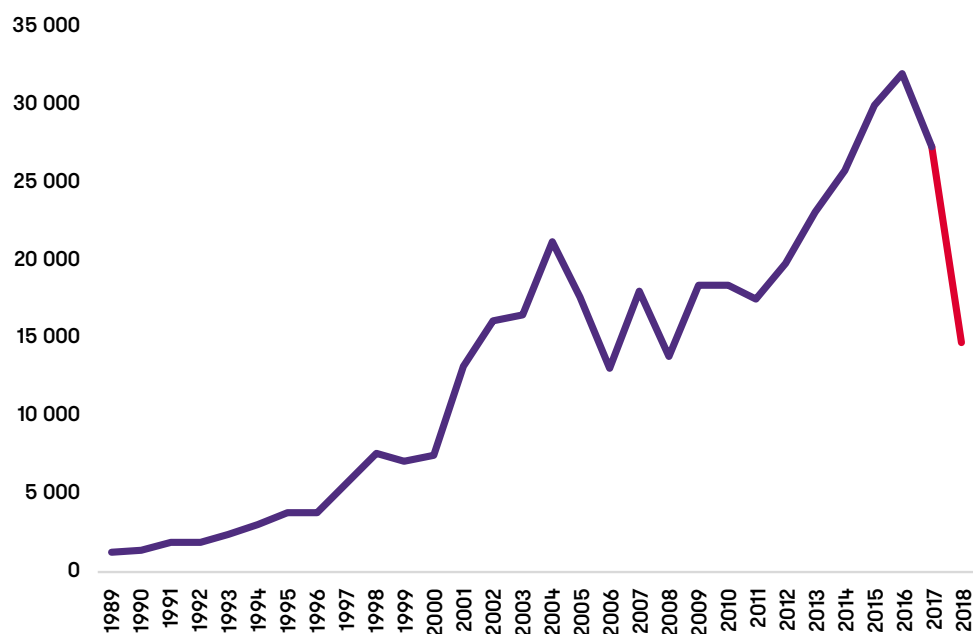
# Produkcja prawa w Polsce

Rozdział 1

# Silny spadek produkcji prawa

W 2018 r. produkcja prawa w Polsce zmniejszyła się o 46% – przyjęto 14,6 tys. stron nowego prawa. To dobra wiadomość dla polskich firm

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



Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.dziennikustaw.gov.pl](http://www.dziennikustaw.gov.pl)

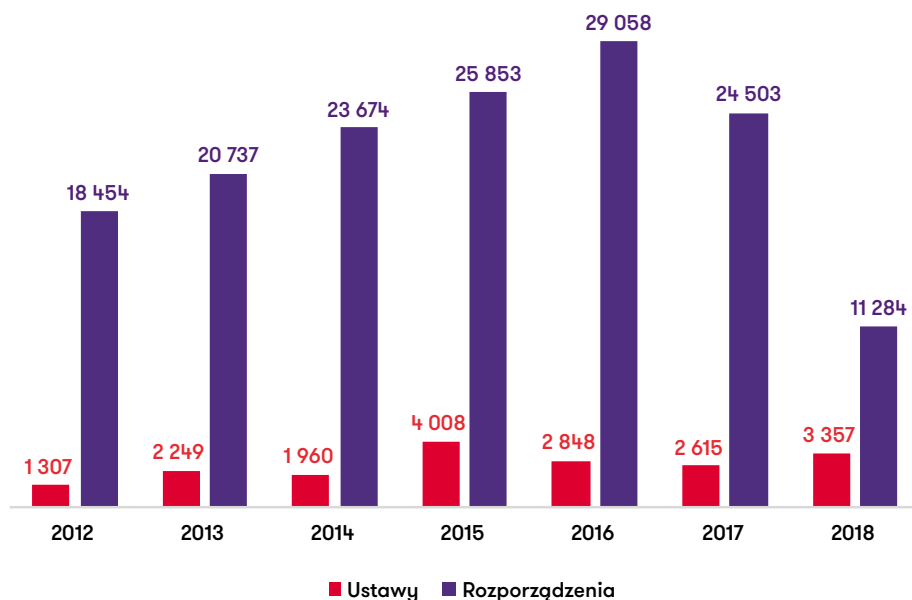
Pierwsze ćwierćwiecze po 1989 r. przyniosło w Polsce silny przyrost produkcji aktów prawnych. W szczytowym momencie, czyli w 2016 r., polski parlament i administracja centralna tworzyły ponad 30 tys. stron maszynopisu aktywów prawnych rocznie. Skala zmienności przepisów urosła do takich rozmiarów, że – zdaniem ekspertów Grant Thornton – stała się jedną z najistotniejszych barier w rozwoju przedsiębiorstw w Polsce i w realny sposób ograniczała rozwój polskiej gospodarki, ponieważ silnie zwiększała ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej oraz wymuszała ponoszenie istotnych kosztów związanych z działalnością administracyjną. Stale nasilająca się nadprodukcja prawa stała się problemem strukturalnym polskiej gospodarki, niezależnym od sytuacji politycznej i ekonomicznej.

Na szczęście dwa lata temu ta tendencja się odwróciła. W 2017 r. – po raz pierwszy od lat – produkcja prawa w Polsce nie tylko wyhamowała, ale też nieznacznie spadła. W 2018 r. sytuacja jeszcze się poprawiła. Jak pokazują wyliczenia Grant Thornton, w 2018 r. w Dzienniku Ustaw opublikowano 14 641 stron maszynopisu aktów prawnych najwyższej rangi (ustaw i rozporządzeń). To o 46 proc. mniej niż w 2017 r. i o 54 proc. mniej niż w rekordowym 2016 r. Dla porównania, w 2017 r. już w maju osiągnięto poziom produkcji prawa, jaki odnotowano w całym 2018 r. To pozytywny sygnał, pokazujący, że po wielu latach niemal trwałego wzrostu produkcji prawa w Polsce, w końcu otoczenie prawne nieco się ustabilizowało.

# Coraz mniej rozporządzeń

Mocno spada aktywność rządu w przygotowywaniu aktów wykonawczych. Produkcja prawa w parlamencie nadal jest silna

**Wykres 2. Liczba stron aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw w podziale na ustawy i rozporządzenia**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.dziennikustaw.gov.pl](http://www.dziennikustaw.gov.pl)

## Co wpływa na tak silny spadek produkcji prawa w 2018 r.?

Wydaje się, że to głównie skutek spadku aktywności legislacyjnej rządu, a nie parlamentu. W 2018 r. silnie spadła bowiem objętość opublikowanych rozporządzeń, czyli wykonawczych aktów prawnych przygotowywanych przez Radę Ministrów i poszczególne ministerstwa – liczba stron tych aktów prawnych w ostatnim roku wyniosła zaledwie 11,3 tys., czyli o 54 proc. mniej niż rok wcześniej i zdecydowanie najmniej od wielu lat.

W tym samym czasie wzrosła natomiast legislacja wymagająca zaangażowania parlamentu, czyli prawo wprowadzane ustawami. W 2018 r. w Dzienniku Ustaw opublikowano 219 tego rodzaju aktów prawnych, a ich łączna objętość wyniosła 3,36 tys. stron – to o 28 proc. więcej stron niż w 2017 r., kiedy to opublikowano 191 ustaw o łącznej objętości 2,62 tys. stron. W efekcie, na jedną stronę ustawy w 2018 r. przypadało tylko 3,4 strony rozporządzeń. Rok temu wskaźnik ten wynosił 9,4.

Teoretycznie możliwe jest, że spadek ogólnej produkcji prawa to skutek tego, że w 2018 r. ministerstwa mniej przepisów wykonawczych wprowadzały rozporządzeniami, a więcej innymi aktami, niższej rangi, np. wytycznymi, instrukcjami czy objaśnieniami, które nie są uwzględniane w naszych badaniach. Według oceny i praktyki ekspertów Grant Thornton, jest to jednak mało prawdopodobne – w ostatnim roku nie zaobserwowali oni wzmożonego zjawiska zastępowania rozporządzeń aktami niższego rzędu.

Przesunięcie raczej nastąpiło więc nie w kierunku aktów niższego rzędu, a w kierunku regulowania ustawami bardziej szczegółowych zagadnień, bez delegowania do wydania w tej materii przepisów wykonawczych.

# Produkcja prawa dalej przytłacza



**14 641**

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



**58**

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



**1h 57min**

...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.

Pomimo spadku, ilość wchodzącego w życie prawa nadal jest ogromna. Rzetelne śledzenie przepisów jest dla zwykłych obywateli niemożliwe

Choć tegoroczny wynik badania jest najlepszy od lat, trudno uznać, że problem nadmiernej zmienności prawa jest w Polsce rozwiązany. Przedsiębiorca lub obywatel, który chciałby na bieżąco śledzić zmiany w prawie, w 2018 r. musieliby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić 1 godzinę i 57 minut (przy optymistycznym założeniu, że na przeczytanie jednej strony aktu prawnego potrzeba 2 minuty).

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 pełnym, spójnym tekstem, a jedynie wyrwykowym zbiorem paragrafów (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.



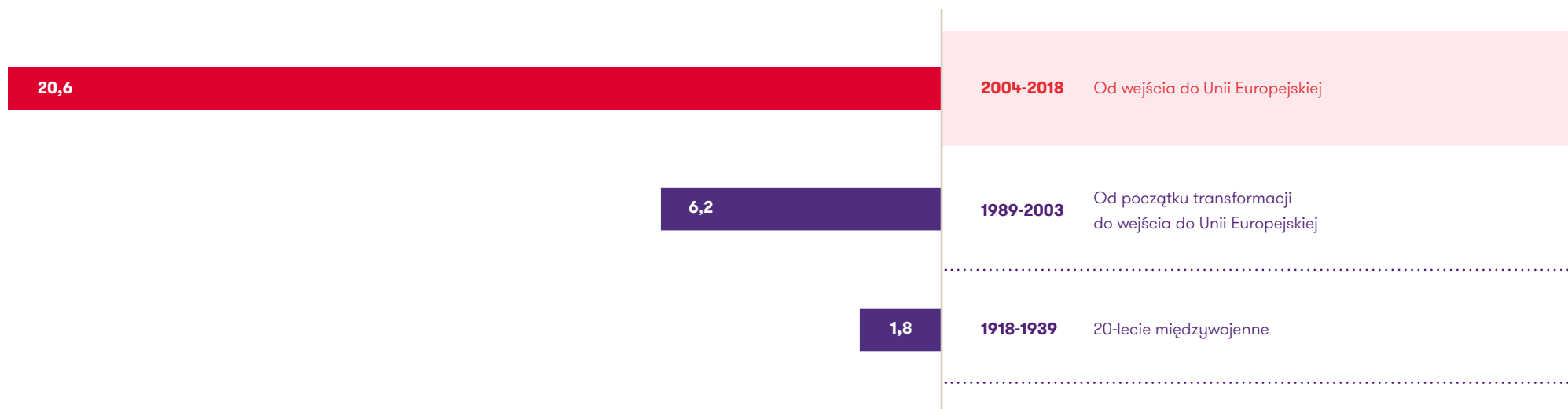
# Prawna nawałnica znakiem czasów

Należy mieć świadomość, że mimo ostatniego spadku produkcji prawa, na tle historii ostatnich 100 lat nadal żyjemy w czasach ogromnej zmienności systemu prawnego. Od wejścia Polski do Unii Europejskiej, czyli od 2004 r. uchwalanych jest w naszym kraju około 20,6 tys. stron ustaw i rozporządzeń rocznie. To ponad trzykrotnie więcej, niż w okresie pierwszych 15 lat transformacji ustrojowej (1989-2003), kiedy średnio w roku uchwalanych było 6,2 tys. stron nowych przepisów. Jeszcze mniej przepisów wprowadzano w 20-leciu międzywojennym – rocznie parlament i rząd wprowadzały w życie średnio około 1,8 tys. stron prawa (w latach 1946-1988 tak liczona produkcja prawa była jeszcze skromniejsza – średnio po około 650 stron rocznie – jednak z uwagi na wyraźnie odmienny system tworzenia prawa za czasów PRL, dane te nie są w pełni porównywalne z pozostałymi wynikami).

Na tym historycznym tle nawet obecne 14,6 tys. stron nowego prawa uchwalonego w 2018 r. wydaje się wynikiem wysokim.

Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że za silny wzrost produkcji prawa w Polsce w ostatnich 15 latach odpowiada przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Członkostwo w Unii wiąże się bowiem z obowiązkiem implementacji do naszego prawodawstwa części przepisów uchwalanych w Brukseli i Strasburgu. **Nasz raport z 2015 r. pokazywał jednak, że jest to błędny trop i to nie Unia odpowiada za wzrost produkcji prawa w Polsce. Według ówczesnego badania, Polska była liderem wszystkich państw UE pod względem produkcji prawa – inne kraje uchwały znacznie mniej przepisów, mimo że dotyczyły ich ten sam obowiązek implementacji.**

**Wykres 3. Liczba stron maszynopisu aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw w poszczególnych okresach średnio w roku (w tys.)**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.dziennikustaw.gov.pl](http://www.dziennikustaw.gov.pl)

---

# Ta droga jeszcze się nie skończyła

---

Z ogromną radością przyjmuję fakt, że produkcja prawa już drugi rok z rzędu wyhamowała, w dodatku w 2018 roku ten trend bardzo przybrał na sile. Patrząc na stały i niemal nieprzerwany wzrost produkcji prawa w ostatnich dekadach można było stracić nadzieję, że ten przełom jest w ogóle możliwy.

Z drugiej jednak strony, nadal nie mam wrażenia, że sprawa jest załatwiona i możemy odetchnąć z ulgą. W zeszłym roku w życie weszło prawie 15 tys. stron nowych przepisów. To wieża papieru o wysokości około 1,5 metra. Cofnęliśmy się pod tym względem zaledwie do 2008 r., czyli do okresu, który wówczas i tak był postrzegany jako czas rozbuchanej biurokracji. Jeśli ktoś chciałby czytać całe to nowe prawo, razem z tekstami źródłowymi, odnośnikami, aktami wykonawczymi itp., musiałby poświęcać na to cały swój czas, a pewnie i tak nie dałby rady poznać wprowadzonych zmian i je faktycznie zrozumieć.

Stale powtarzamy, że nie jesteśmy przeciwnikami zmian w prawie. Wręcz przeciwnie, polskie prawo powinno się zmieniać, świat idzie do przodu i regulacje muszą za nim nadążyć. Nowe ustawy i rozporządzenia są więc oczywiście konieczne i należy docenić dobre intencje i wysiłek legislatorów, którzy chcą polskie prawo udoskonalać. Uważamy jednak, że nadal – mimo że sytuacja się wyraźnie poprawiła – zmienność prawa jest zbyt duża.

---

**Tomasz Wróblewski**  
Partner Zarządzający  
Grant Thornton





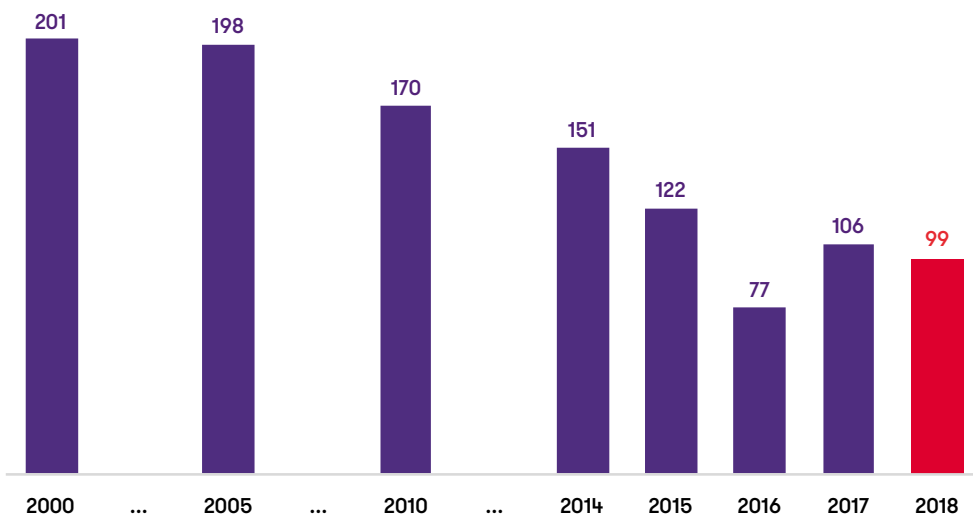
# Prace legislacyjne w parlamencie

Rozdział 2

# Sejmowy ekspres dalej pędzi

Prace nad ustawą trwają w parlamencie średnio 99 dni. To drugi najniższy wynik w całej historii badania

**Wykres 4. Średni okres prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta; w dniach)**



**Nasze dotychczasowe raporty pokazują, że polskie prawo często tworzone jest w zbyt dużym pośpiechu – a więc niedokładnie i bez głębszej refleksji. Tegoroczna edycja badania nie daje powodów do optymizmu.**

Na podstawie danych parlamentu obliczyliśmy średni okres prac nad ustawą – mierzony w dniach, które upływają od wpłynięcia projektu do Sejmu do podpisania go przez Prezydenta. O ile w 2017 roku średnie tempo tworzenia ustawy nieco się wydłużyło względem poprzedniego roku (z 77 do 106 dni), to w 2018 roku średni okres powstawania ustawy ponownie zmalał – wyniósł 99 dni. Jest to drugi najniższy wynik w historii badania.

Tworzenie ustaw w tak krótkim czasie negatywnie wpływa na jakość stanowienia prawa w Polsce. Większość projektów ustaw powstaje bez realnych, merytorycznych prac nad przyjmowanymi regulacjami, a rola parlamentu ogranicza się niekiedy tylko do zachowania formalnych wymogów procedury legislacyjnej.

Wystarczy wspomnieć przygotowaną w chaotyczny sposób i na ostatnią chwilę ustawę ustanawiającą 11 listopada 2018 r. dniem wolnym od pracy czy tworzoną w ogromnym pośpiechu przed Nowym Rokiem i mimo alarmistycznych opinii ekspertów ustawę o cenach prądu.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

# Powierzchowne prace Sejmu

Istnieje obawa, że projekty ustaw w istotnej części są uchwalane bez głębszych prac merytorycznych w komisjach sejmowych

**Tabela 1. Odsetek uchwalonych ustaw pod względem prac w komisjach sejmowych**

	<b>Zakończenie prac po I czytaniu</b> Odsetek ustaw, w przypadku których po I czytaniu przystąpiono niezwłocznie do II czytania lub komisja już pierwszego dnia obrad sporządziła sprawozdanie ze swojej pracy (w proc.)	<b>Zakończenie prac po II czytaniu</b> Odsetek ustaw, w przypadku których po II czytaniu przystąpiono niezwłocznie do III czytania lub komisja już pierwszego dnia obrad sporządziła sprawozdanie ze swojej pracy (w proc.)
<b>2000</b>	18	30
<b>2005</b>	17	34
<b>2010</b>	11	64
<b>2014</b>	27	53
<b>2015</b>	32	50
<b>2016</b>	46	39
<b>2017</b>	40	30
<b>2018</b>	13	63

W ostatnich latach nasiliła się skłonność posłów do przyjmowania projektów ustaw bez merytorycznych prac w komisjach sejmowych.

Jak pokazywaliśmy w raporcie dwa lata temu, w latach 2000-2016 odsetek ustaw uchwalonych bez prac w komisjach po I czytaniu zwiększył się z 18 do 46 proc., a bez prac po II czytaniu (w tym tych bez prac po I czytaniu) – z 48 do 85 proc. Jednak w poprzedniej edycji raportu zauważyliśmy drobną poprawę - odsetek uchwalonych ustaw bez poprawek po I czytaniu zmalał o 6 pkt proc., a po II czytaniu – o 15 pkt proc.

W 2018 roku sytuacja nieco się skomplikowała. Z jednej strony odnotowaliśmy znaczącą poprawę na poziomie I czytania. Odsetek ustaw uchwalanych bez prac po tym etapie zmalał z 40 do 13 proc., czyli do najniższego poziomu od 2010 roku. Czyli znowu tylko stosunkowo niewielka część ustaw była uchwalana bez prac merytorycznych w komisjach.

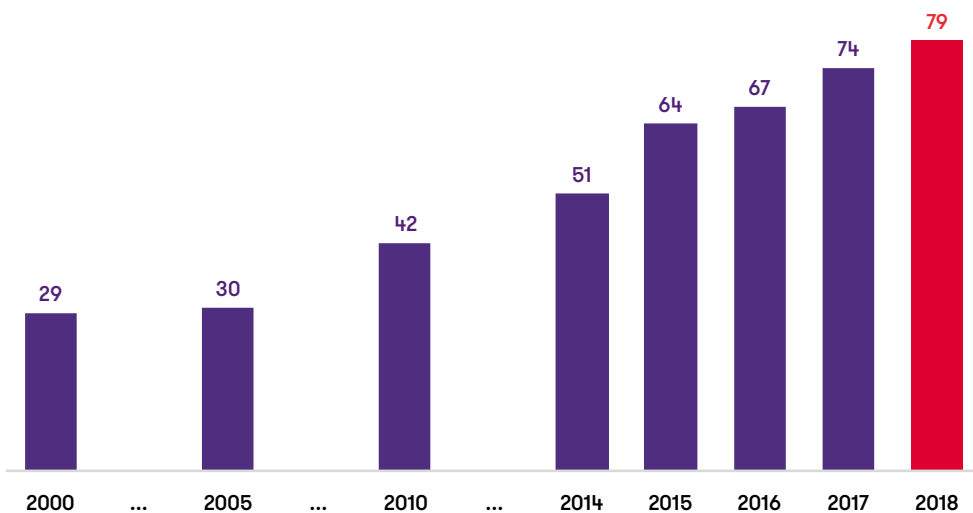
Z drugiej jednak strony, wyraźnie negatywny trend zarysował się na kolejnym etapie – po II czytaniu. W 2018 r. aż 63 proc. projektów ustaw nie było już na tym i kolejnych etapach modyfikowane. W zeszłym roku było to 30 proc. W efekcie, odsetek ustaw, dla których po II czytaniu nie były prowadzone żadne prace (w tym te, dla których prace urwały się już po I czytaniu) wzrósł z 70 do 76 proc.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

# „Izba refleksji” bez refleksji

Senat z roku na rok jest coraz mniej zaangażowany w prace nad prawem. Rekordowe 79 proc. ustaw uchwalono bez poprawek izby wyższej

**Wykres 6. Odsetek uchwalonych ustaw, do których Senat nie zgłosił żadnych poprawek (w proc.)**



**Kolejna edycja badania potwierdza, że senatorowie coraz mniej angażują się w analizę ustaw przed ich wejściem w życie.**

W 2018 roku Senat nie zgłosił żadnych poprawek do 79 proc. uchwalonych ustaw. Jest to kolejny rok, w którym Senat pobija swój rekord i tym samym ustanawia najwyższy wynik ustaw bez poprawek ze wszystkich lat objętych badaniem.

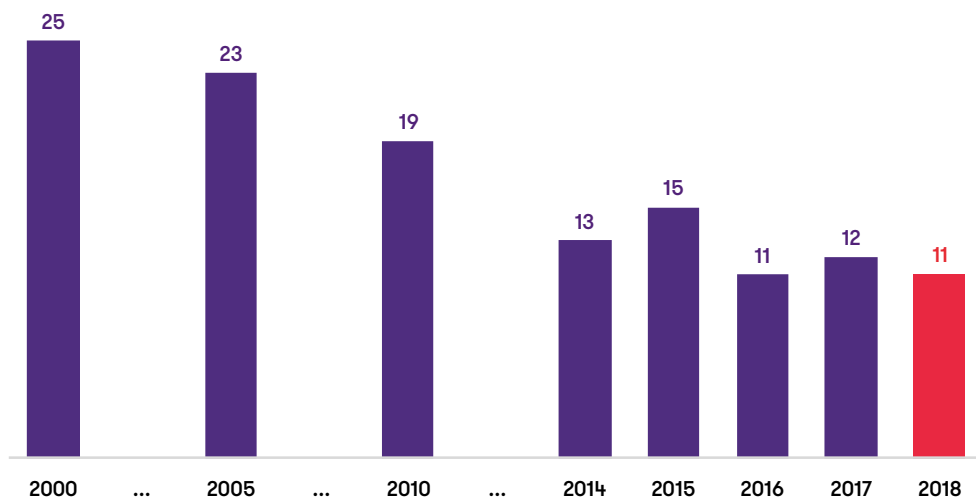
Brak jakiegokolwiek poprawki w ustawie zwykle nie oznacza, że jest ona tak dobrze skonstruowana i tego nie wymaga. Raczej wynika to z narastającego pośpiechu w stanowieniu prawa. Alarmujący jest również fakt, że to właśnie Senat nazywany jest „izbą refleksji”, do której należy spokojna i dogłębna analiza wypracowanej przez Sejm ustawy zanim zostanie uchwalona.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

# Szybki podpis Prezydenta

Prezydentowi wystarcza średnio 11 dni na analizę i podpis pod uchwalaną ustawą

**Wykres 7. Średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP (od dnia zakończenia prac w parlamencie; w dniach)**



**Jak wynika z tegorocznej edycji badania, Prezydent RP nadal nie potrzebuje wiele czasu, aby zapoznać się z uchwaloną ustawą.**

W 2018 roku podpisywał je średnio w 11 dni od daty uchwalenia przez Sejm – tak samo jak dwa lata wcześniej i o jeden dzień krócej niż w roku poprzednim.

Prezydent Andrzej Duda znacznie szybciej sygnuje uchwalane ustawy niż jego poprzednicy z 2000 i 2005 roku (Aleksander Kwaśniewski oraz Lech Kaczyński potrzebowali na zapoznanie się z ustawą około 23-25 dni).

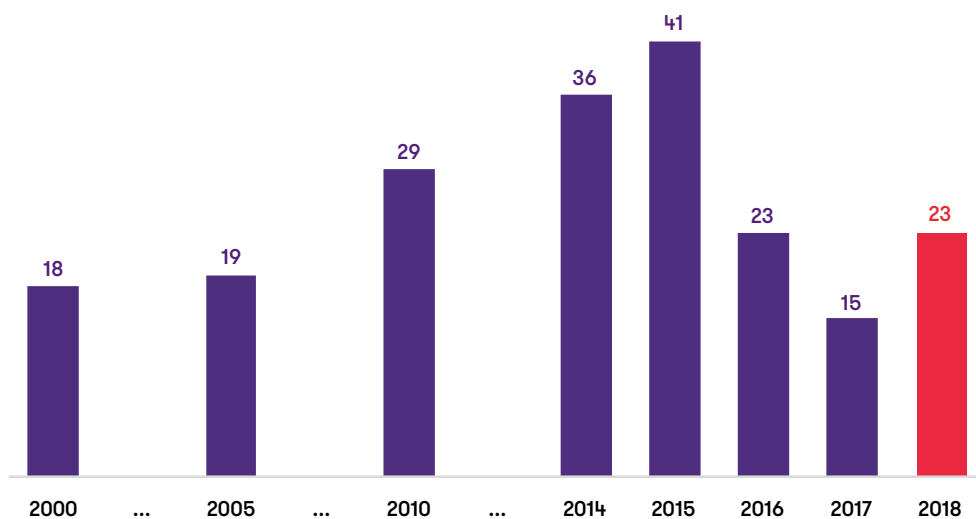
Krótki okres oczekiwania ustawy na akceptację Prezydenta jest z jednej strony oceniany pozytywnie – ustawy są sprawnie uchwalane i szybko wchodzi w życie. Z drugiej strony, przy podpisie prezydenta nadmierne tempo również nie jest wskazane. Prezydent stanowi „ostatnią instancję” w tworzeniu prawa rangi ustawowej i jego zadaniem jest ostateczne wyłapanie ewentualnych błędów i niedociągnięć w ustawie, zanim dane prawo zacznie obowiązywać. Warto więc, aby Prezydent oraz jego zaplecze prawne i eksperckie mieli odpowiednią ilość czasu, by przyjrzeć się zapisom ustawy i rzetelnie je przeanalizować – zwłaszcza kiedy czas prac w parlamencie tak mocno w ostatnich latach się skurczył.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

# Poselska ścieżka znowu częstsza

Koniec spadkowego trendu. Odsetek ustaw poselskich, senackich i komisyjnych powrócił do poziomu sprzed dwóch lat i wynosi 23 proc.

**Wykres 8. Odsetek ustaw poselskich, senackich i komisyjnych ze wszystkich uchwalonych (niewymagające konsultacji; w proc.)**



**W procesie legislacyjnym często stosuje się praktykę składania projektów rządowych drogą „nierządową”. Projekt ustawy nie wychodzi wtedy od Rady Ministrów, ale od posłów lub senatorów.**

Ta praktyka pozwala na znaczne skrócenie prac nad projektem, ponieważ nie wymaga wtedy wcześniejszego uzgadniania treści projektu z innymi ministerstwami ani konsultacji publicznych.

Po tym, jak w 2015 roku uchwalono rekordowe 41 proc. ustaw drogą nierządową, w późniejszych latach praktyka ta stawała się coraz rzadsza i w 2017 roku osiągnęła najniższy wynik w historii badania – 15 proc. Jednak z tegorocznej edycji raportu wynika, że ten pozytywny trend nie utrzymał się w 2018 roku – odsetek ustaw poselskich, senackich i komisyjnych wzrósł do 23 proc. i wynosi dokładnie tyle samo, co w 2016 roku.

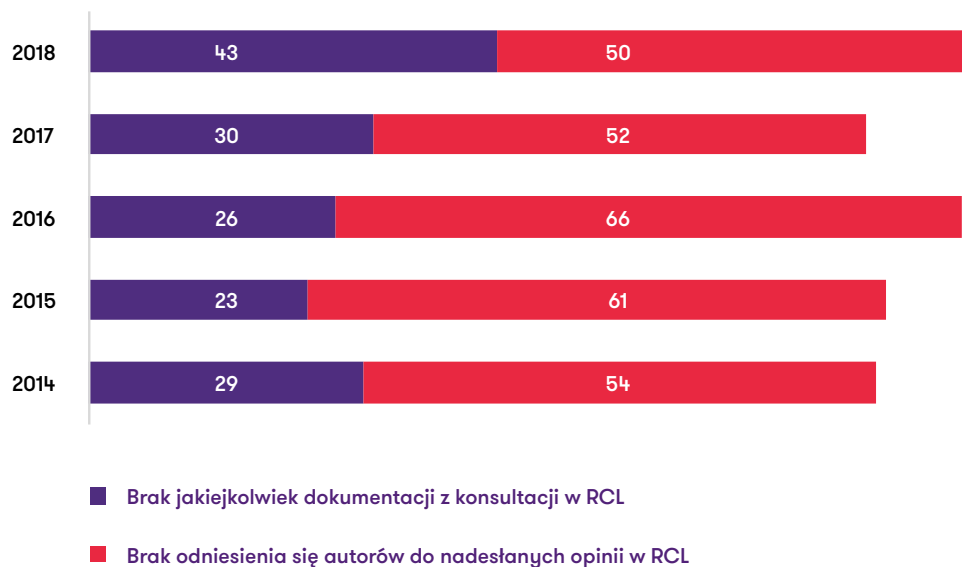
Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)



# Konsultacje publiczne niepotrzebne

Już 43 proc. rządowych projektów ustaw nie ma żadnej dokumentacji z konsultacji publicznych

**Wykres 9. Odsetek projektów ustaw, dla których brak udokumentowanych konsultacji publicznych oraz dla których brak odniesienia się autorów projektu do nadesłanych opinii (w proc.)**



## Konsultacje publiczne służą uwzględnieniu opinii społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa.

Wyłączając sytuacje wyjątkowe, jak stany klęsk żywiołowych czy zagrożenie bezpieczeństwa państwa, każdy rządowy projekt ustawy powinno się poddać takim konsultacjom. Zgodnie z zasadami przyjętymi w Regulaminie Rady Ministrów, należy szczegółowo rozpisać procedurę przeprowadzenia konsultacji oraz zakończyć je odniesieniem się autorów projektu do zgłaszanych uwag. Cały raport powinien zostać opublikowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL) w odpowiedniej zakładce.

Według naszego badania, projektów ustaw całkowicie spełniających powyższe wymogi, jest jednak niewiele. Co więcej, rzetelność administracji rządowej w prowadzeniu i dokumentowaniu konsultacji zmniejsza się – od 2015 roku wzrasta odsetek ustaw, dla których na stronie RCL nie ma jakiegokolwiek dokumentacji z konsultacji publicznych. W 2018 roku odsetek ten wynosił rekordowe 43 proc. – to wzrost o 20 pkt proc. w porównaniu z 2015 rokiem.

Co więcej, nawet jeśli konsultacje były formalnie przeprowadzone, to nie zostały w odpowiedni sposób „rozliczone”. W 2018 roku aż 50 proc. wszystkich wprowadzanych projektów ustaw nie zawierało na stronie RCL odpowiedzi autorów tych aktów do nadesłanych opinii strony społecznej.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

---

# Państwo nie zawsze wie najlepiej

---

Organy stanowiące prawo mają nietatwe zadanie. Z jednej strony powszechnie oczekuje się szybkiej reakcji prawodawcy na pojawiające się potrzeby nowych regulacji prawnych, z drugiej – jego głębokiej refleksji poprzedzającej ich dokonanie.

Nie od dziś wiadomo, że nawet dobre zmiany zaburzają pewien utrwalony stan i jeśli założone efekty nie przewyższają w sposób ewidentny strat, wywołanych naruszeniem stabilności prawa – nie warto ich dokonywać. A żeby zmiany były dobre – muszą być dobrze przemyślane: muszą uwzględniać możliwie kompleksowo dające się przewidzieć konsekwencje ingerencji w dany obszar życia. Wszak prawo stanowi „system naczyń połączonych” i niekiedy zaskakujące bywają skutki zmian w danym zakresie dla innych dziedzin regulacji prawnych. Uniknięciu takich niespodzianek służą szerokie konsultacje społeczne, zwłaszcza z udziałem interesariuszy planowanych modyfikacji.

Ważeniu korzyści i słabości zmian prawa służy też rzetelnie przeprowadzona ocena skutków regulacji. A z tym – jak widać – nie zawsze jest najlepiej. Niepokój budzi też ograniczenie dogłębnej weryfikacji projektów w kolejnych czytaniach sejmowych, w komisjach i w Senacie, a wreszcie w urzędzie obsługującym Prezydenta. Chęć „przepchnięcia” projektu (najczęściej „swojego”) nie jest dostatecznym usprawiedliwieniem dla pośpiechu w tej dziedzinie.

---

**Grzegorz Maślanko**  
Partner, Radca Prawny  
Grant Thornton





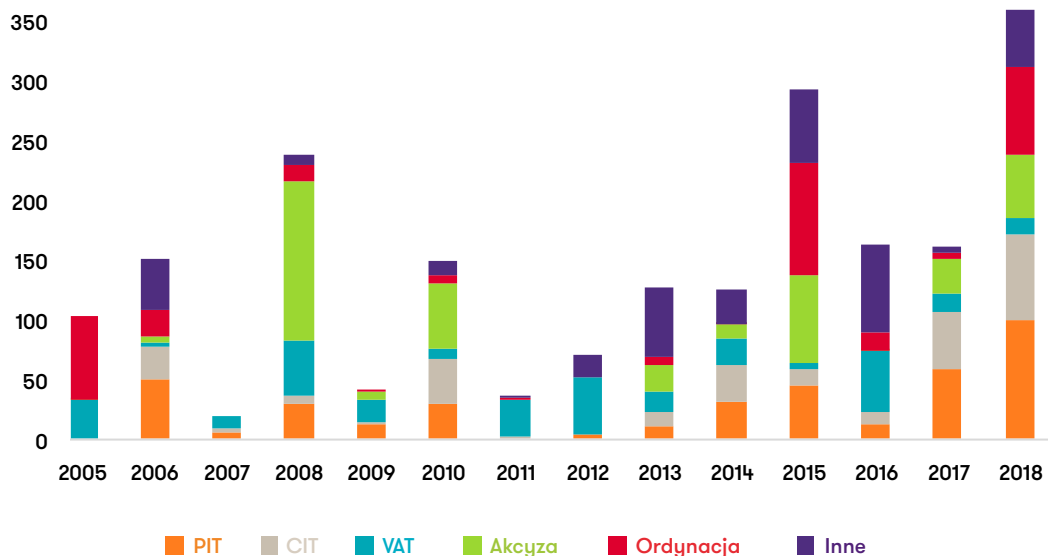
# Pół roku podatkowej rewolucji

Rozdział 3

# Podatkowe trzęsienie ziemi

Rok 2018 był jednym z najbardziej chwiejnych pod względem prawa podatkowego od początków transformacji. Nowelizacje ustaw dotyczących podatków liczyły 362 strony

Wykres 10. Liczba stron uchwalonych przez Sejm ustaw podatkowych, w podziale na podatki, których dotyczyły dane fragmenty ustaw



O ile ogólna produkcja prawa w Polsce w ostatnim roku zmalała, to zdecydowanie nie można tego powiedzieć o legislacji dotyczącej podatków.

Rok 2018, a właściwie samo jego drugie półrocze (pierwsze ustawy uchwalono dopiero w czerwcu), przyniosło wiele istotnych zmian w przepisach podatkowych. Łącznie uchwalone przez Sejm ustawy dotyczące podatków wyniosły 362 strony, co jest najwyższym wynikiem od 2004 r., kiedy wchodziła w życie cała nowa ustawa o VAT. Nic więc dziwnego, że rekordu z 2004 r. nie udało się przełamać, skoro w 2018 r. nie została uchwalona żadna nowa ustawa podatkowa, a wprowadzane były jedynie nowelizacje.

Największe zmiany dotyczyły podatku dochodowego od osób fizycznych – łącznie wszystkie fragmenty ustaw zmieniające przepisy o PIT zajęły w 2018 r. 101 stron. Na drugim miejscu znalazła się Ordynacja podatkowa (74 strony), a na trzecim – ustawa o CIT (72).

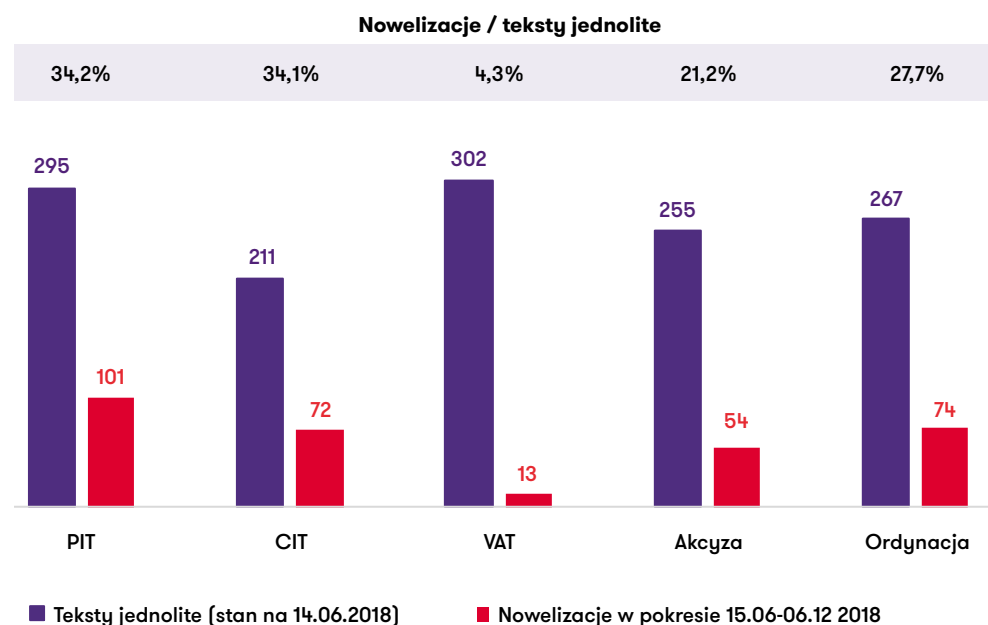
Co ciekawe, najmniejsze zmiany zaszły w podatku VAT, czyli najbardziej skomplikowanym i powszechnym podatku – w 2018 r. składały się zaledwie z 13 stron. Wynika to jednak z faktu, że projekt dużej nowelizacji o VAT nie zdążył zostać uchwalony przez Sejm w 2018 r. – nadal jest w opracowaniu i być może zostanie przyjęty w 2019 r. (na razie najpilniejsze zmiany wprowadzono jedynie rozporządzeniem).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

# Jedna czwarta przepisów do zmiany

Nowelizacje dotyczące pięciu głównych ustaw podatkowych składały się z 314 stron. To 24 proc. objętości, jakie miały wcześniej teksty jednolite tych ustaw

**Wykres 11. Liczba stron maszynopisu przyjętych w 2018 r. ustaw, które nowelizowały główne ustawy podatkowe**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

O skali zmian w przepisach podatkowych może świadczyć fakt, że teksty jednolite pięciu głównych ustaw podatkowych, czyli ich pełne, spójne (uwzględniające wszystkie wcześniejsze zmiany) zapisy, na początku roku składały się w sumie na 1330 stron maszynopisu, tymczasem licząc od 15 czerwca do końca 2018 r. treść ustaw nowelizujących te ustawy zawarta została na 314 stronach. Nowelizacje liczone w relacji do tekstów jednolitych stanowiły więc aż 23,6 proc.

Mówiąc w dużym uproszczeniu oznaczałoby to, że w około pół roku wymieniona na nową została prawie jedna czwarta treści ustaw podatkowych. Czyli działając w takim tempie parlamentowi wystarczyłoby dwa lata, by w całości napisać na nowo polski system podatkowy.

Największe zmiany wprowadzono w ustawie o PIT (objętość nowelizacji stanowiła 34,2 proc. tekstu jednolitego) i CIT (34,1 proc.). Najmniejsze zmiany zaszły w VAT (4,3 proc.).

Jak wynika z szacunków Grant Thornton, **spośród 314 stron** nowelizacji pięciu głównych ustaw podatkowych uchwalonych w 2018 r.:

**204 strony** – to treści **dodane** do dotychczasowych tekstów

**105 stron** – to treści **zmienione**

**5 stron** – to treści **uchylone**



# Najważniejsze dla firm zmiany w prawie w 2018 r.

Rozdział 4

# Zmiany podatkowe

## Rok 2018 obfitował w ważne zmiany w polskim systemie podatkowym.

Wprowadzono szereg restrykcji, mających przeciwdziałać oszustwom podatkowym.

Z jednej strony, takie zmiany to dodatkowe obowiązki i utrudnienia dla przedsiębiorców, z drugiej – stanowią uszczelnienie systemu podatkowego.

## Prezentujemy subiektywne zestawienie pięciu najważniejszych – naszym zdaniem – zmian podatkowych.



## Podział na źródła przychodów w CIT

1 stycznia 2018 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o PIT, ustawy o CIT oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, która wyodrębnia dwa źródła przychodów w CIT – z działalności gospodarczej oraz zyski kapitałowe (np. dywidendy).

Koszty rozlicza się w ramach poszczególnego źródła, a ewentualnych strat nie można rekompensować dochodem z drugiego źródła. Wyjątek stanowią banki i inne instytucje finansowe, gdzie przychody zalicza się do jednego źródła.



---

## Limit na nabycie usług niematerialnych w kosztach

Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje limit dotyczący usług niematerialnych: doradczych, reklamowych, badania rynku, zarządzania i kontroli, przetwarzania danych, ubezpieczeń, gwarancji, poręczeń i innych świadczeń o podobnym charakterze oraz wszelkie opłaty i należności za korzystanie z praw autorskich i majątkowych. Wydatki z tej kategorii są nielimitowane do kwoty 3 mln zł rocznie.

Wydatki powyżej limitu i przekraczające 5 proc. EBITDA nie mogą być uznane za koszty podatkowe. Ograniczenie nie dotyczy kosztów ponoszonych na rzecz podmiotów niepowiązanych oraz kosztów usług i opłat bezpośrednio związanych z wytworzeniem towaru lub usługi przez podatnika.



---

## Nowe ograniczenia kosztów finansowania dłużnego

Wprowadzona 1 stycznia 2018 r. ustawa o podatkach ogranicza również możliwość zaliczania odsetek od pożyczek i kredytów do kosztów uzyskania przychodów oraz pozostałych kosztów finansowania dłużnego – opłat, prowizji, premii, części odsetkowej raty leasingowej czy kar i opłat za opóźnienie w zapłacie.

Limit odliczania od przychodu kosztów finansowania dłużnego bez ograniczeń wynosi 3 mln zł rocznie, a nadwyżka jest limitowana do wysokości 30 proc. EBITDA. Ograniczenia nie dotyczą banków i instytucji finansowych.





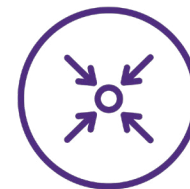
---

## Polska Strefa Inwestycji

30 czerwca 2018 r. wprowadzono ustawę o wspieraniu nowych inwestycji, która poszerza obszar, na którym możliwe jest uzyskanie wsparcia państwa na nowe inwestycje. Nie trzeba już przenosić firmy do Specjalnych Stref Inwestycyjnych – ulga jest dostępna w całym kraju, dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Określono również jasne kryteria uzyskania ulgi – ilościowe (uzależnione od stopy bezrobocia w powiecie oraz od wielkości przedsiębiorstwa) oraz jakościowe (mierzone w oparciu o zatrudnienie odpowiedniej kadry, lokalizacji inwestycji, czy dodatkową działalność rozwojową np. B+R).

Z ulgi można korzystać przez okres 10-15 lat.



---

## Split payment

1 lipca 2018 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o VAT oraz niektórych innych ustaw, dzięki której nabywca może zdecydować, czy chce skorzystać z mechanizmu podzielonej płatności – kwotę netto może przelać na zwykły rachunek sprzedawcy, a równowartość podatku od towarów i usług na specjalny rachunek VAT.

Split payment ma miejsce tylko w odniesieniu do transakcji dokonywanych w relacjach B2B.

---

# Zmiany niepodatkowe

---

## Nie tylko prawo podatkowe uległo zmianom w minionym roku.

W 2018 roku wprowadzono różne przepisy i regulacje dotyczące innych niż podatki dziedzin funkcjonowania firmy.

Niektóre z nich znacznie utrudniają działalność przedsiębiorstw (m.in.: zakaz handlu w niedzielę czy ustawa o RODO).

Oto dziesięć – naszym zdaniem – najważniejszych zmian niepodatkowych.



---

## Wsparcie w restrukturyzacji

1 lutego 2018 r. weszła w życie ustawa umożliwiająca przedsiębiorcom ubieganie się o pomoc publiczną na restrukturyzację, tzn. udzielenie przed wszczęciem postępowania restrukturyzacyjnego pomocy publicznej „na ratowanie” działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorcę na czas niezbędny do przygotowania planu restrukturyzacji lub likwidacji działalności albo udzielenie tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego umożliwiającego małym i średnim przedsiębiorcom prowadzenie działalności przez czas wdrożeń działań restrukturyzacyjnych.



## Ograniczenie handlu w niedziele

Od 1 marca 2018 r. obowiązuje ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Wprowadzono regulację, zgodnie z którą w określone niedziele i święta w placówkach handlowych handel i wykonywanie czynności związanych z handlem, powierzone pracownikowi lub osobie do tego zatrudnionej – są zakazane, z wyjątkiem placówek wskazanych w ustawie.

## Zmiany w składaniu dokumentów do KRS

15 marca 2018 r. weszła w życie ustawa, w której stworzono repozytorium danych finansowych. Dokumenty zatwierdzające rok obrotowy podmiotów wpisanych do KRS składa się do Sądu wyłącznie w formie elektronicznej, opatrzone kwalifikowanym podpisem. Wprowadzono również obowiązek składania oświadczeń o adresach do doręczeń osób reprezentujących podmiot wpisany do KRS, likwidatorów i prokurentów. Ponadto, do zgłoszenia spółki kapitałowej należy dołączyć listę obejmującą nazwisko i imię oraz adres do doręczeń.

## Nowe ułatwienia dla drobnych przedsiębiorców

30 kwietnia 2018 r. ustawa o prawie przedsiębiorców zastąpiła ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Wprowadzono: ulgę na start (podejmujący działalność gospodarczą po raz pierwszy lub ponownie po co najmniej 60 miesiącach od dnia jej zawieszenia lub zakończenia, nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy, a w kolejnych dwóch latach ma możliwość skorzystania z obniżonych składek) oraz nową formę działalności nieewidencjonowanej (wykonywana przez osobę fizyczną, której miesięczny przychód z tej działalności nie przekracza 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia).



## Zmiany dotyczące przedsiębiorców i zawieszania działalności gospodarczej

Od 30 kwietnia 2018 r. obowiązuje ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, która wprowadziła umożliwienie przedsiębiorcom udostępnianie w CEIDG informacji o udzielonych pełnomocnictwach i prokurze oraz znosi limit czasowy zawieszenia działalności gospodarczej, wynoszący dotąd 24 miesiące.



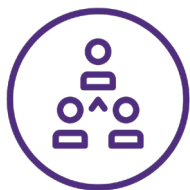
## Instytucja Rzecznika praw przedsiębiorców

30 kwietnia 2018 r. weszła w życie ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Wprowadzono instytucję Rzecznika, do którego zadań należy stanie na straży praw mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, w tym przede wszystkim na straży zasady wolności działalności gospodarczej, zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym (bezzstronnego i równego traktowania przedsiębiorców) oraz uczciwej konkurencji i słuszych interesów przedsiębiorców.



## Ustawa o RODO

Od 25 maja 2018 r. obowiązuje ustawa o ochronie danych osobowych. Określa m.in. podmioty zobowiązane do wyznaczenia inspektora ochrony danych, organ właściwy w sprawie ochrony danych osobowych czy postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Stworzono nowy urząd wyspecjalizowany w ochronie danych osobowych, a dotychczasowego Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zastąpiono Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych, któremu przyznano szersze kompetencje w porównaniu do poprzednika.



## Rozporządzenie o zezwoleniach na pracę cudzoziemców w poszczególnych zawodach

1 lipca 2018 r. wydano rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców.

Uproszczono procedurę dawania zezwoleń na pracę cudzoziemców w przypadkach podejmowania prac w zawodach określonych w załączniku do rozporządzenia.



## Zmiany w Kodeksie cywilnym

Od 8 lipca obowiązują zmiany w Kodeksie cywilnym - wprowadzono regulacje dotyczące przedawnienia (nie można domagać się zaspokojenia roszczenia przysługującego przeciwko konsumentowi po upływie terminu przedawnienia) oraz skrócono podstawowy termin przedawnienia z 10 do 6 lat.

W kodeksie postępowania cywilnego wprowadzono zmiany dotyczące przedawnienia oraz wymóg oznaczenia w pozwie daty wymagalności roszczenia w sprawach o zasądzenie roszczenia.



## Zasady tymczasowego zarządzania przedsiębiorstwem

24 listopada 2018 r. weszła w życie ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwa osoby fizycznej. Określa zasady tymczasowego zarządzania przedsiębiorstwem po śmierci przedsiębiorcy, który we własnym imieniu wykonywał działalność gospodarczą na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz kontynuowania działalności gospodarczej wykonywanej z wykorzystaniem tego przedsiębiorstwa.



# „Barometr” w Internecie



## Raport w wersji www

Wyniki „Barometru stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce” prezentujemy również na stronie:

[www.BarometrPrawa.pl](http://www.BarometrPrawa.pl)

Znajdą się tam najważniejsze wyliczenia dotyczące monitoringu polskiego ustawodawstwa, komentarze ekspertów oraz omawiane są najważniejsze, z punktu widzenia firm, ostatnie zmiany w polskim prawie.

Dane, komentarze i inne materiały są stale aktualizowane. Zapraszamy do odwiedzania tej strony.

## Grant Thornton w Polsce



**25**

lat doświadczenia



**6**

kluczowych aglomeracji



**8**

biur



**550**

pracowników

## O nas

Jesteśmy firmą, która działa w ramach międzynarodowej sieci Grant Thornton, ale jest silnie osadzona w realiach polskiego rynku.

Dzięki temu nasi klienci mają gwarancję, że będą obsługiwani według najwyższych światowych standardów z uwzględnieniem uwarunkowań prowadzenia biznesu w naszym kraju.

### W czym możemy pomóc?

Audyt

Digitalizacja biznesu

Doradztwo transakcyjne

Doradztwo podatkowe

Doradztwo prawne

Doradztwo europejskie

Konsulting

Outsourcing płac i kadr

Outsourcing rachunkowości

## Grant Thornton na świecie



**115**

lat doświadczenia



**136**

krajów



**700+**

biur na świecie



**50 tys.**

pracowników

# Kontakt



**Tomasz Wróblewski**

Partner Zarządzający  
Grant Thornton

T +48 61 625 1133  
M +48 605 106 005  
E Tomasz.Wroblewski@pl.gt.com



**Grzegorz Maślanko**

Partner, Radca Prawny  
Grant Thornton

T +48 61 625 1207  
M +48 609 452 370  
E Grzegorz.Maslanko@pl.gt.com



**Jacek Kowalczyk**

Dyrektor, Marketing i PR  
Grant Thornton

T +48 22 205 4841  
M +48 505 024 168  
E Jacek.Kowalczyk@pl.gt.com



**Chcesz być zawsze  
na bieżąco?**

Zapisz się na newsletter  
Grant Thornton!

Informujemy o najnowszych  
zmianach w prawie oraz  
podpowiadamy, jak się  
do nich przygotować.

**Zapisz się!**



Informacje zawarte w niniejszym dokumencie mają jedynie charakter ogólny i poglądowy. Nie stwarzają one stosunku handlowego ani stosunku 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 Sp. z o.o. Sp. k. dołożyło wszelkich starań, aby informacje znajdujące się w niniejszym dokumencie były kompletne, prawdziwe i bazowały na wiarygodnych źródłach.

Grant Thornton Frąckowiak Sp. z o.o. Sp. k. nie ponosi jednak odpowiedzialności za ewentualne błędy lub braki w nich oraz błędy wynikające z ich nieaktualności. Grant Thornton Frąckowiak Sp. z o.o. Sp. k. nie ponosi także odpowiedzialności za skutki działań będące rezultatem użycia tych informacji.