

Barometr prawa

Barometr stabilności otoczenia prawnego
w polskiej gospodarce



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

Tacyt

Wstęp

“

Szanowni Państwo,

Minął siódmy rok, odkąd zaczęliśmy mierzyć skalę „produkcji prawa” w Polsce i nagłaśniać problem nadmiernej zmienności przepisów. Wiele się przez ten czas zmieniło. Problem został dostrzeżony przez przedstawicieli prawodawcy, którzy powołując się na nasze raporty zapowiadali ograniczenie zmienności prawa. Po rekordowym pod względem zmienności prawa 2016 roku nastąpiło przełamanie trendu i od czterech lat widzimy wyraźne ograniczenie skali tworzenia nowych przepisów.

Nie zmienia to jednak faktu, że jakość stanowienia prawa w Polsce nadal wymaga doskonalenia. Im więcej wysiłku wspólnie – ustawodawca, eksperci, przedsiębiorcy – włożymy w tworzenie nowego prawa, tym lepiej będzie ono spełniać swoją rolę, a odbiorcom tego prawa – obywatelom i firmom – łatwiej będzie je stosować.

Oddajemy w Państwa ręce najnowszą, siódmą edycję naszego raportu z cyklu „Barometr prawa”. Edycję wyjątkową, bo dotyczącą niezwykle trudnego roku 2020. Sytuacja niemal na każdym froncie była nieprzewidywalna i nic – w państwie, w firmach czy w życiu obywateli – nie funkcjonowało normalnie. Walka z pandemią pochłonięła nas całkowicie. Nie inaczej było w legislacji. Prawodawca musiał nierzadko skupić się na walce z pandemią, a odpuścić sobie inne, ważne sprawy do uregulowania. Dlatego na podstawie danych z 2020 roku trudno wyciągać jednoznaczne wnioski. Tym niemniej najniższy od 12 lat poziom produkcji prawa należy ocenić pozytywnie.



Tomasz Wróblewski
Partner Zarządzający
Grant Thornton



Kluczowe wnioski



Skala produkcji prawa w Polsce mocno spadła. W 2020 r. w życie weszło **14 921 stron** maszynopisu nowych aktów prawnych. To najniższy wynik **od 2008 r.** i spadek **o 30,7 proc.** w porównaniu do poprzedniego roku.



Żeby przeczytać wszystkie nowe akty prawne, w 2020 r. trzeba było poświęcić na to **1 godzinę i 58 minut każdego dnia roboczego.**



Tempo prac parlamentu nieco zwolniło, ale nadal ekspresowe – uchwalenie ustawy w 2020 roku trwało średnio **77 dni**, wobec 69 przed rokiem. Rekordowo szybko pod ustawą podpisuje się natomiast Prezydent.



Regulacje wprowadzone ze względu na covid-19 zostały rozpisane na około **1,6 tys. stron** wszystkich uchwalonych w 2020 roku aktów prawnych. Nad ustawami „covidowymi” działano w ekspresowym **25-dniowym tempie**. Prezydent zapoznawał się z takimi ustawami w ciągu średnio **2 dni**.



W przepisach podatkowych skraca się **vacatio legis**. Już **50 proc. ustaw** przyjmowanych jest z vacatio legis krótszym niż ustawowe 14 dni, a **21 proc. rozporządzeń** wchodzi w życie z dniem publikacji.



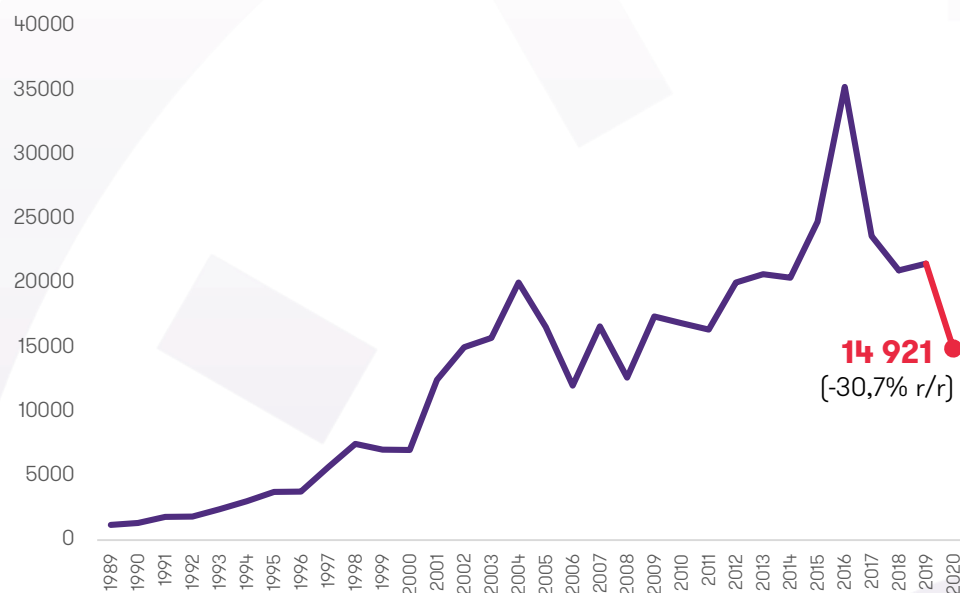
Rozdział 1

Produkcja prawa w Polsce

Duży spadek produkcji prawa

W 2020 roku uchwalono zaledwie 14,9 tys. stron nowego prawa. To o 30,7 proc. mniej niż w 2019 roku i najmniej od 2008 roku.

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

W ciągu ostatniego dwudziestolecia można było zaobserwować stopniowy przyrost produkcji prawa w Polsce. Liczba stron maszynopisu nowych aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) publikowanych w Dzienniku Ustaw każdego roku rosła, sporadycznie spowalniając jedynie na krótkie okresy. Największy skok nastąpił w 2016 roku, kiedy uchwalono ponad 35 tys. stron nowego prawa.

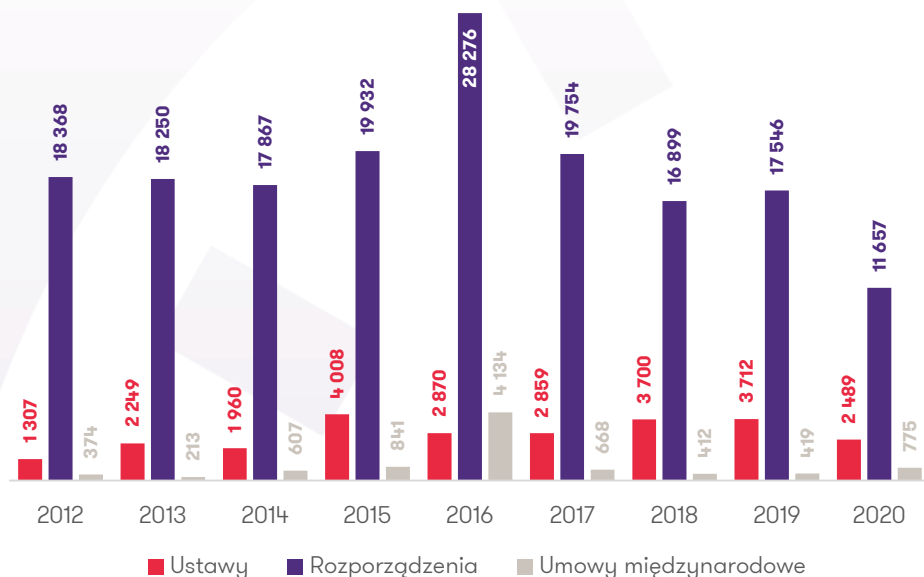
Jednak po 2016 roku produkcja prawa w Polsce wyraźnie spowolniła. W latach 2017-2019 liczba stron wchodzących w życie aktów prawnych utrzymywała się w okolicy 21-23 tys. Rok 2020 przyniósł jeszcze głębszy spadek. W życie weszło zaledwie 14,9 tys. stron nowego prawa. To najmniej od 2008 roku (wtedy uchwalono tylko 12,6 tys. stron). To również o 30,7 proc. mniej niż w 2019 roku oraz aż o 57,7 proc. mniej niż w rekordowym 2016 roku.

Na tak silny spadek produkcji prawa w Polsce w pewnym stopniu wpływ miała trwająca od roku pandemia koronawirusa, która zmusiła rząd i parlament do skupiania się na walce z chorobą, ograniczeniach w jej rozprzestrzenianiu oraz amortyzowaniu skutków tych ograniczeń. W innych obszarach działalność legislacyjna była znacznie mniejsza niż w poprzednich latach. Oczywiście, walka z pandemią również wiązała się z produkcją nowych przepisów (więcej na ten temat w Rozdziale 3), jednak skala tej produkcji była relatywnie niewielka. Regulacje dotyczące covid-19 wprowadzone w 2020 roku składały się z 1,6 tys. stron. Produkcja normalnych, „niepandemicznych” przepisów wyniosła więc w minionym roku zaledwie 13,3 tys. stron, a więc o 38 proc. mniej niż w poprzednim roku.

Mniej ustaw, mniej rozporządzeń

Zarówno rząd jak i parlament znacznie ograniczyli produkcję prawa. W 2020 roku w życie weszło o 34 proc. mniej stron rozporządzeń i o 30 proc. mniej stron ustaw niż w 2019 roku.

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



Wśród stanowionych przepisów przeważają rozporządzenia (akty wykonawcze organów administracji rządowej), znacznie rzadziej nowe prawo przybiera formę ustaw. W 2020 roku wprowadzono w życie 11,7 tys. stron maszynopisu nowego prawa za pomocą rozporządzeń i tylko 2,5 tys. stron za pomocą ustaw. Na jedną stronę ustawy przypada średnio 4,7 strony rozporządzenia (wobec 4,9 przed rokiem i około 5 średnio w poprzednich latach).

Objętość rozporządzeń z 2020 roku była o 34 proc. mniejsza niż w 2019 roku i aż o 59 proc. mniejsza niż w rekordowym 2016 roku. W przypadku ustaw również zanotowaliśmy spadek względem poprzedniego roku – o 30 proc. Umów międzynarodowych było o połowę więcej niż w 2019 roku.

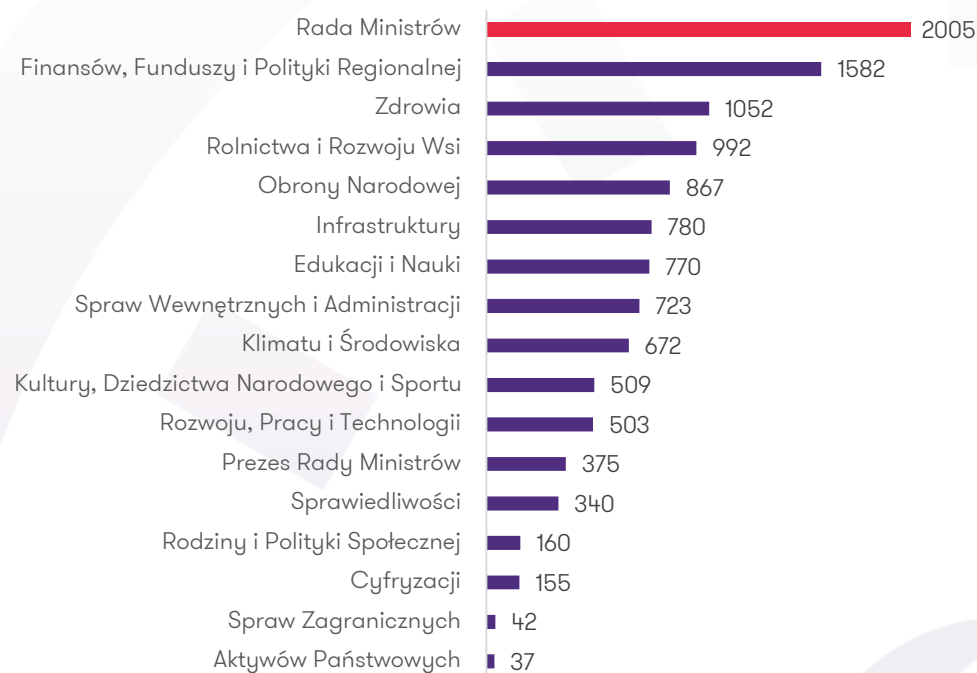
W 2020 roku pandemia koronawirusa wymusiła na polskim rządzie szybkie podejmowanie decyzji i wprowadzanie nowych regulacji często niemal z dnia na dzień. Takie regulacje najszybciej i najłatwiej wprowadza się za pomocą rozporządzeń. Pojawiały się głosy, że prawodawca – ze względu na konieczność szybkiego procedowania zmian w prawie – nadużywa rozporządzeń. Warto jednak zaznaczyć, że w zeszłym roku przepisy „covidowe” uchwalone rozporządzeniami stanowiły 1 040 stron, a ustawami 529 stron. Oznacza to, że w przypadku tych regulacji na jedną stronę ustawy przypada tylko 1,7 strony rozporządzenia. Przypomnijmy, że dla ogółu prawa (niedotyczącego covid) w Polsce na 1 stronę ustawy przypada średnio aż 5 stron rozporządzeń.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Co piąte rozporządzenie od Rady Ministrów

Rada Ministrów wyprodukowała ponad 2 tys. stron rozporządzeń w 2020 roku. To ponad jedna piąta wszystkich tych aktów prawnych wydanych w ubiegłym roku.

Wykres 3. Liczba stron rozporządzeń opublikowanych w Dzienniku Ustaw w podziale na ministerstwa



W 2020 roku w Polsce weszło w życie łącznie około 11,7 tys. stron rozporządzeń. Najwięcej wypracowała Rada Ministrów, bo aż 2005 stron. Dla porównania w 2019 roku Rada Ministrów wydała o około 700 stron mniej. Na wysoki wynik rozporządzeń podpisywanych przez Premiera w dużej mierze składa się ciąg regulacji dotyczących koronawirusa (338 stron).

Drugie miejsce najbardziej aktywnego organu administracji rządowej w 2020 roku należy do obecnego Ministerstwa Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z wynikiem niemal 1,6 tys. stron rozporządzeń. Duża liczba stron może wynikać z faktu połączenia Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w październiku 2020 roku, ale też z dużej aktywności resortów gospodarczych w walce z pandemią i skutkami lockdownów.

Pierwszą trójkę zamyka Ministerstwo Zdrowia, które w 2020 roku wyprodukowało ponad tysiąc stron rozporządzeń. Co oczywiste, zdecydowana większość tych regulacji dotyczyła spraw związanych z przygotowaniem systemu opieki zdrowotnej do potrzeb walki z pandemią.

W 2020 roku mocno aktywne w tworzeniu rozporządzeń było również Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 992 strony oraz Ministerstwo Obrony Narodowej – 867 stron. Natomiast najmniej aktywne na polu legislacyjnym było Ministerstwo Aktywów Państwowych (zaledwie 37 stron) oraz Spraw Zagranicznych (42 strony).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Produkcja prawa nadal znacząca



14 921

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...



59

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



1h 58min

...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 w 2020 roku liczby stron nowych aktów prawnych, ilość wchodzącego w życie prawa nadal jest ogromna. Rzetelne śledzenie przepisów wydaje się niemal fizycznie niemożliwe.

Przedsiębiorca lub obywatel, który chciałby na bieżąco śledzić wszystkie zmiany w prawie, w 2020 roku musiałby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić 1 godzinę i 58 minut (przy optymistycznym założeniu, że na przeczytanie jednej strony aktu prawnego potrzebne są 2 minuty).

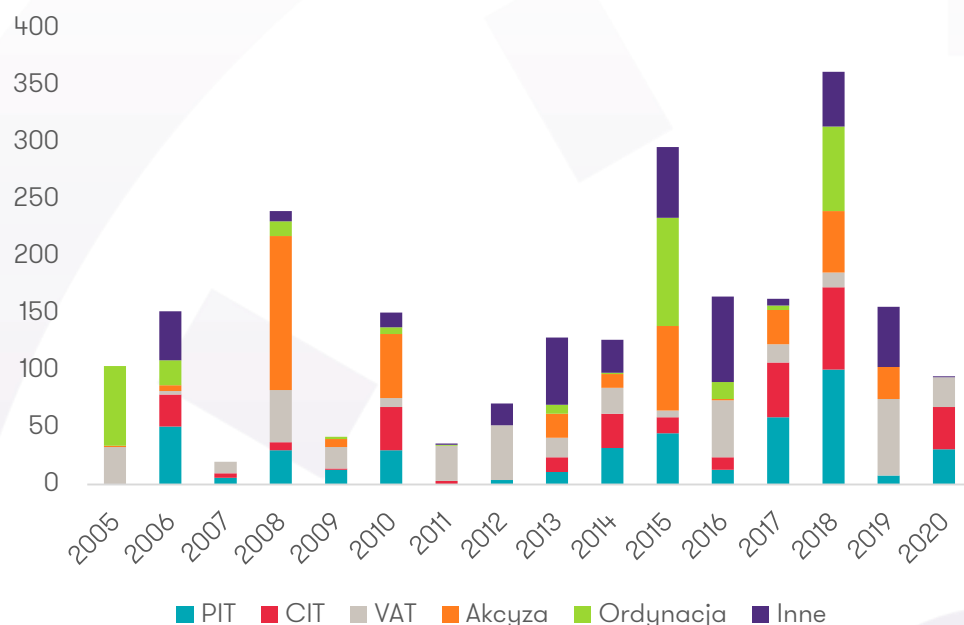
Nawet to będzie jednak niewystarczające, aby całkowicie poznać sens wprowadzanych zmian, ponieważ ogromna część aktów prawnych to jedynie modyfikacje istniejących już wcześniej przepisów. Nie są one więc pełnym, spójnym tekstem, a jedynie wyrywkowym zbiorem artykułów (dodanych lub otrzymujących nowe 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.

Podatkowa (złudna) stabilizacja

Teoretycznie, w 2020 roku w życie weszło tylko 95 stron ustaw z obszaru nowelizacji podatków – najmniej od 2012 roku. Jednak w praktyce, zmiany te mocno utrudniły działalność firmom.

Wykres 5. Liczba stron uchwalonych przez Sejm ustaw podatkowych, w podziale na podatki, których dotyczyły dane fragmenty ustaw



Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Za sprawą pandemii miniony rok był zupełnie inny niż wszystkie. Przepisy, które weszły w życie w 2020 roku, w dużej mierze dotyczyły walki ze skutkami pandemii, więc wiele pomysłów legislacyjnych z innych obszarów trafiło do zamrażarki. Częściowo dotyczyło to też zmian w przepisach podatkowych. W 2020 roku w Dzienniku Ustaw ukazało się jedynie 95 stron ustaw podatkowych. W porównaniu do 2019 roku to spadek o 61 stron, a do rekordowego 2018 roku – aż o 267 stron. To również najniższy wynik od 2012 roku.

Jednak nie oznacza to, że podatnicy w ubiegłym roku mogli odpocząć od zmian w przepisach. Wręcz przeciwnie. W ostatnim roku wiele zmian podatkowych miało bowiem charakter wręcz rewolucyjny, jak np. objęcie opodatkowaniem CIT spółek komandytowych z początkiem 2021 roku.

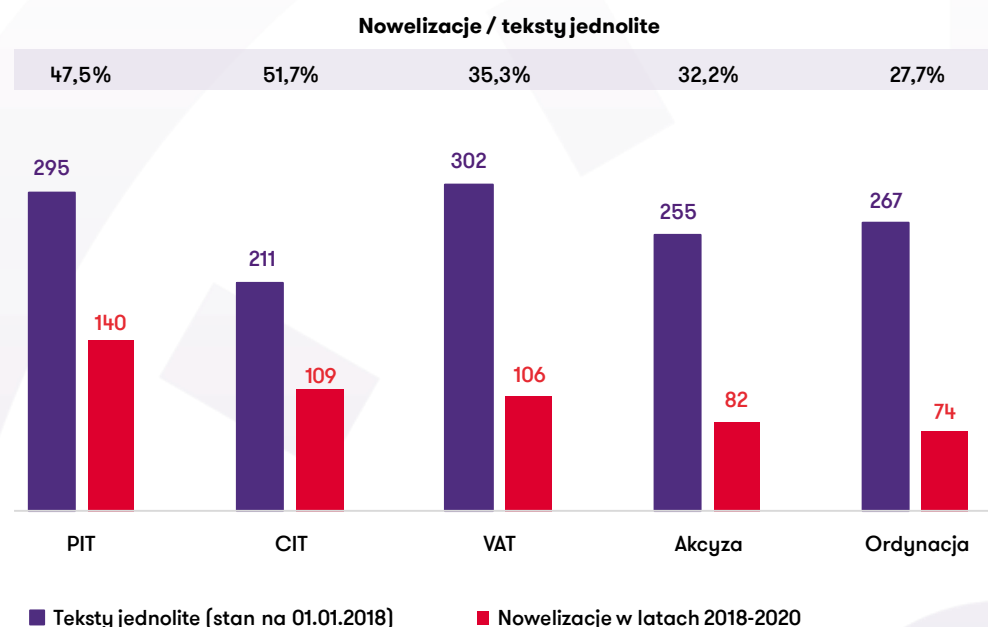
Ponadto, poza 95 stronami ustaw pojawiło się również ponad 400 stron objaśnień podatkowych lub projektów objaśnień podatkowych. Do samej ustawy wprowadzającej tzw. estoński CIT (zawierającej 15 stron) projekt objaśnień liczył 123 strony.

Co więcej, w 2020 roku rząd wprowadził dwie nowe opłaty, które spełniają definicję podatków, jednak formalnie takiego statusu nie mają, więc nie są ujęte w prezentowanej obok na wykresie statystyce: opłatę od środków spożywczych (tzw. podatek cukrowy) i opłatę od napojów alkoholowych w małych opakowaniach (tzw. podatek od małpek).

Jedna trzecia przepisów po nowemu

Przez ostatnie trzy lata nowelizacje głównych ustaw podatkowych zostały zawarte na 511 stronach. To 38 proc. objętości, jakie miały wcześniej teksty jednolite tych ustaw.

Wykres 6. Objętość przyjętych w latach 2018-2020 ustaw, które nowelizowały główne ustawy podatkowe



Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

Choć rok 2020 pod względem objętości uchwalanych wszystkich przepisów podatkowych był relatywnie spokojny, to jednak wprowadzane nimi zmiany były istotne i dotyczyły wielu podatników, dlatego można uznać, że „rewolucja podatkowa”, o której pisaliśmy w dwóch poprzednich edycjach raportu, była w 2020 roku kontynuowana.

O skali tej zmienności może świadczyć fakt, że teksty jednolite głównych ustaw podatkowych, czyli ich pełne, spójne (uwzględniające niemal wszystkie historyczne zmiany) zapisy, na początku 2018 roku składały się w sumie na 1330 stron maszynopisu, a treść ustaw nowelizujących te ustawy w latach 2018-2020 zawarta została aż na 511 stronach. Nowelizacje wynosiły więc aż 38 proc. w relacji do tekstów jednolitych. Największe zmiany wprowadzono w ustawie o CIT (objętość nowelizacji stanowiła 51,7 proc. tekstu jednolitego), PIT (47,5 proc.) i akcyzie (32,2 proc.).

Mówiąc w dużym uproszczeniu oznaczałoby to, że przez ostatnie trzy lata wymieniona na nową została ponad jedna trzecia treści ustaw podatkowych, w dodatku większość z tych zmian wywoływała relatywnie daleko idące konsekwencje dla podatników, zwłaszcza dla przedsiębiorstw oraz wymagała od nich podjęcia daleko idących działań dostosowania się do nowych przepisów.

Naszym zdaniem

To był trudny rok dla podatników. Na jego kształt wpłynęła nie tylko pandemia i zmiany legislacyjne z nią związane, ale również inne zmiany podatkowe, które weszły w życie w minionym roku. Przypomnę tylko, że to rok, w którym zaczęła obowiązywać nowa matryca stawek VAT i po raz pierwszy przedsiębiorcy musieli wysłać deklaracje VAT w formie JPK. Wiązało się to z wyjątkowo dużą liczbą nowych obowiązków. Wymienię tylko obowiązek oznaczania transakcji kodami GTU, TP, MPP, weryfikację prawidłowości nowych stawek matrycy VAT, przygotowanie do podatku handlowego, cukrowego czy od alkoholi w małych opakowania. Wprowadzono też obowiązek przygotowania informacji o realizacji strategii podatkowej. Spółki komandytowe musiały podjąć trudne decyzje dotyczące formy prawnej, w jakiej będą funkcjonowały w 2021 r. Inne prowadziły analizy opłacalności wejścia do systemu estońskiego. Dodatkowo, tuż przed końcem roku zostały opublikowane przepisy SLIM VAT, które zmieniły dotychczasową praktykę podatników w zakresie rozliczania faktur korygujących, wymuszając na podatnikach dokładną weryfikację zapisów umów handlowych w obszarach związanych ze zwrotami, reklamacjami, rabatami.

Małgorzata Samborska

Doradca podatkowy
Partner
Grant Thornton



A stylized clock face is visible in the background, rendered in shades of purple. The clock has rectangular hour markers and a single, thick, curved hand pointing towards the bottom right. The overall design is minimalist and modern.

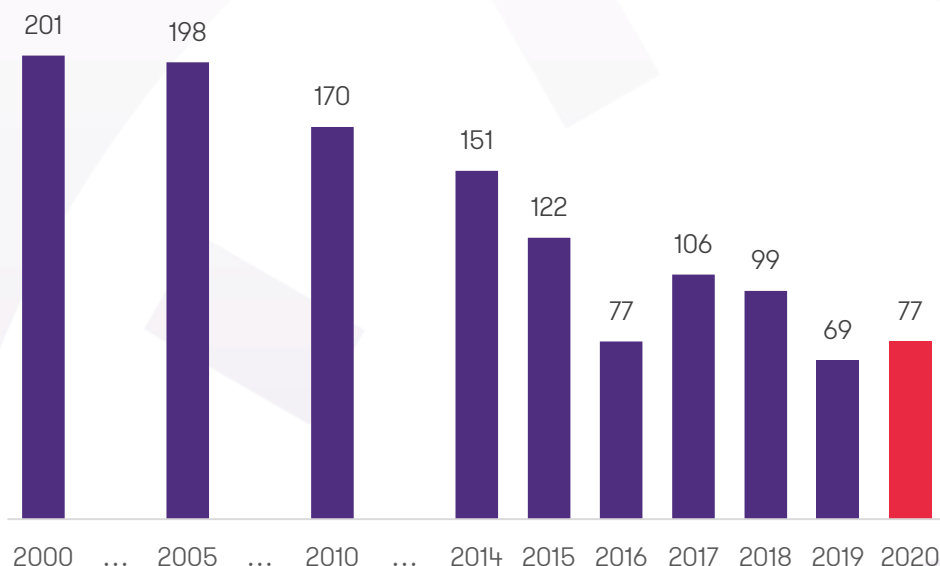
Rozdział 2

Prace legislacyjne w parlamencie

Parlamentarny pośpiech odrobinę zwolnił

Średni okres prac nad ustawą zwolnił z 69 do 77 dni. W porównaniu do standardów sprzed kilku i kilkunastu lat, to jednak nadal jest ekspresowe tempo.

Wykres 8. Średni okres prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta; w dniach)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

Ostatnie lata przyniosły znaczące skrócenie średniego okresu prac nad ustawą w Polsce. Rekordowy wynik należy do 2019 roku, w którym średni czas od wpłynięcia projektu ustawy do Sejmu do podpisu Prezydenta wyniósł 69 dni. Tak krótki czas prac w przypadku wielu ustaw jest dobrym zjawiskiem, ponieważ umożliwia szybkie wprowadzenie niezbędnych zmian w prawie, jednak budzi on obawy o jakość stanowionego prawa. Skracanie się procesu odbywa się głównie przez ograniczenie prac merytorycznych oraz ograniczanie konsultacji.

Z tej perspektywy w 2020 roku sytuacja odrobinę się poprawiła i średni czas prac nad ustawą zwiększył się do 77 dni. To spowolnienie może jednak wynikać z faktu, że na początku pandemii prace Sejmu zostały utrudnione (np. przez niemożność organizowania posiedzeń na sali sejmowej). Dodatkowo, zmiana układu politycznego w Senacie sprawiła, że prace nad ustawami wydłużyły się głównie na tym jednym etapie. Gdyby nie powyższe czynniki, prawdopodobnie znowu rekord średniego okresu prac nad ustawą zostałby pobity.

Z uwagi na panującą pandemię, nie powinno dziwić, że parlament starał się jak najszybciej wprowadzać nowe regulacje do prawa. W tym przypadku skrócenie procesu legislacyjnego do minimum jest uzasadnione, ponieważ wymagała tego pilna potrzeba. Jednak ustaw związanych z pandemią i jej skutkami było w 2020 roku tylko 25 ze 135 (więcej na ten temat w kolejnym rozdziale), więc w przypadku większości ustaw pandemia nie może być usprawiedliwieniem dla ograniczania prac w komisjach czy niedostatecznie krótkich konsultacji. Ponadto, nadmierny pośpiech wielokrotnie odbijał się na jakości uchwalanych ustaw i zmuszał parlament do ich szybkiej nowelizacji.

Wiele ustaw bez głębszych prac w komisjach

Tylko 13 proc. ustaw Sejm uchwalił po trzecim czytaniu w komisjach sejmowych.
Aż 42 proc. zostało przyjętych wręcz od razu po pierwszym czytaniu.

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

	Zakończenie prac po I czytaniu	Zakończenie prac po II czytaniu
	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.)	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.)
2000	18	30
2005	17	34
2010	11	64
2014	27	53
2015	32	50
2016	46	39
2017	40	30
2018	13	63
2019	31	49
2020	42	45

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

Pośpiech towarzyszący parlamentarzystom podczas tworzenia nowego prawa widoczny jest m.in. po tym, jak wyglądają statystycznie prace w sejmowych komisjach. Zanim ustawa wejdzie w życie, powinna być tam dokładnie przeanalizowana. Posłowie mogą to robić w ramach trzech czytań projektu ustawy i jeszcze na początku lat 2000 robili to bardzo chętnie – w 2000 roku aż 52 proc. projektów ustaw przechodziło taką pełną ścieżkę w komisjach, a tylko 18 proc. projektów było przyjmowanych w wersji z pierwszego czytania.

Od kilku lat sytuacja wygląda zupełnie inaczej – przez ostatnie dwie dekady proporcje niemal odwróciły się i miniony rok był pod tym względem rekordowy. W 2020 roku już tylko 13 proc. projektów ustaw trafiających do komisji sejmowych przechodziło pełne trzy czytania – to najniższy odsetek w historii naszego badania.

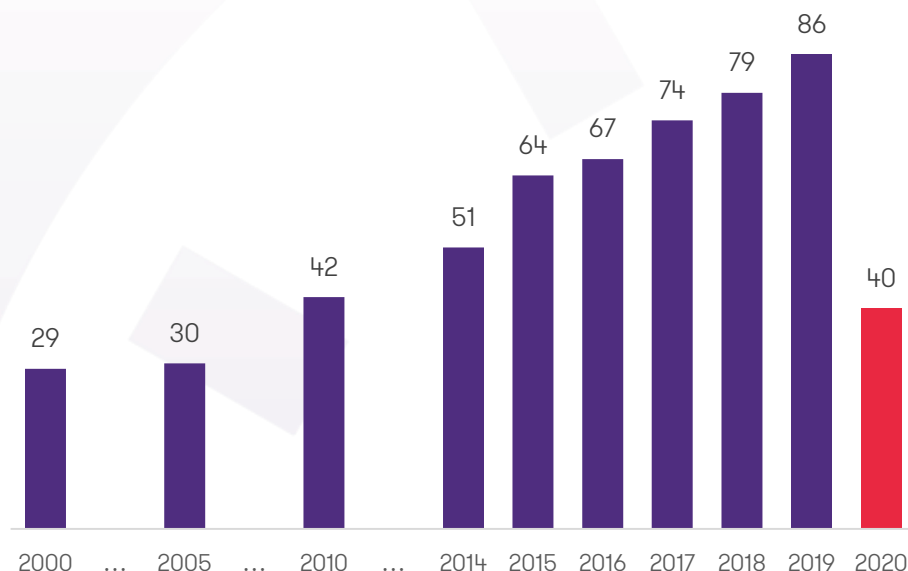
W przypadku aż 42 proc. projektów prace w komisjach kończyły się już na pierwszym czytaniu, tzn. po pierwszym czytaniu przystępowano niezwłocznie do drugiego czytania lub komisja już pierwszego dnia obrad sporządzała sprawozdanie ze swojej pracy. Tylko w 2016 r. odsetek ten był wyższy (wynosił wówczas 46 proc.).

Te statystyki sugerują, że posłowie w komisjach mają znacznie mniejsze możliwości rzetelnego przeanalizowania projektów ustaw. Duża część propozycji zmian prawnych opuszcza komisję już po pierwszym czytaniu, a więc w wersji zbliżonej do pierwotnego projektu, a posłowie nie mają możliwości przedyskutowania tych projektów z zapleczem eksperckim.

Senat na nowo zaangażowany

Po latach stopniowego odsuwania się Senatu na margines parlamentu w 2020 roku senatorowie na nowo zaczęli angażować się w uchwalane ustawy. W 2020 roku tylko do 40 proc. ustaw Senat nie zgłosił żadnych poprawek. To najniższy wynik od co najmniej 2010 roku

Wykres 9. Odsetek uchwalonych ustaw, do których Senat nie zgłosił żadnych poprawek (w proc.)



Zanim nowe ustawy trafiają w 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 ostatnie kilka 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 proc. projektów ustaw, co było rekordem w historii badania.

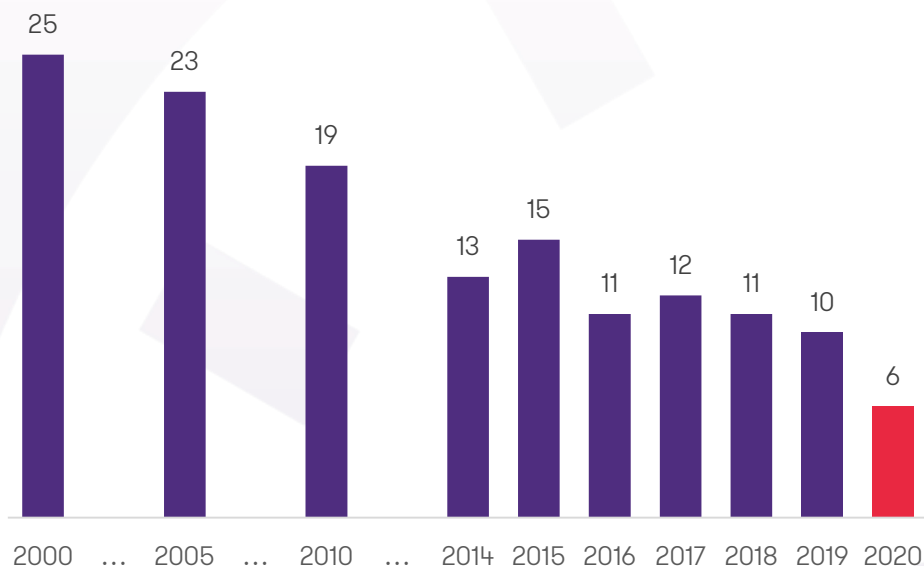
Jednak sytuacja znacząco zmieniła się pod koniec 2019 roku wraz z rozpoczęciem nowej, X kadencji Senatu, w której partie koalicji rządzącej straciły większościową przewagę na rzecz partii opozycyjnych, a marszałkiem Senatu został przedstawiciel opozycji. W efekcie w 2020 roku Senat ponownie istotnie ingerował w treść wypracowywanych w Sejmie projektów ustaw. Nie zgłosił poprawek łącznie do 40 proc. projektów, co jest najniższym wynikiem co najmniej od 2010 roku.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

Ekspresowy podpis Prezydenta

Obecny Prezydent co roku pobija rekord w ekspresowym podpisywaniu ustaw. W 2020 roku na analizę podpisywanego aktu prawnego potrzebował średnio zaledwie 6 dni.

Wykres 10. Średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP (od dnia zakończenia prac w parlamencie; w dniach)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

Przez ostatnią dekadę znacznie skrócił się średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP. Kancelaria Andrzej Duda od 2016 roku co roku skraca czas przeznaczony na analizę nowego prawa. Dotychczas Prezydent potrzebował na to średnio 10-12 dni (co było i tak krótkim okresem w porównaniu do poprzedników), a w 2020 roku okres ten skrócił się do rekordowych 6 dni.

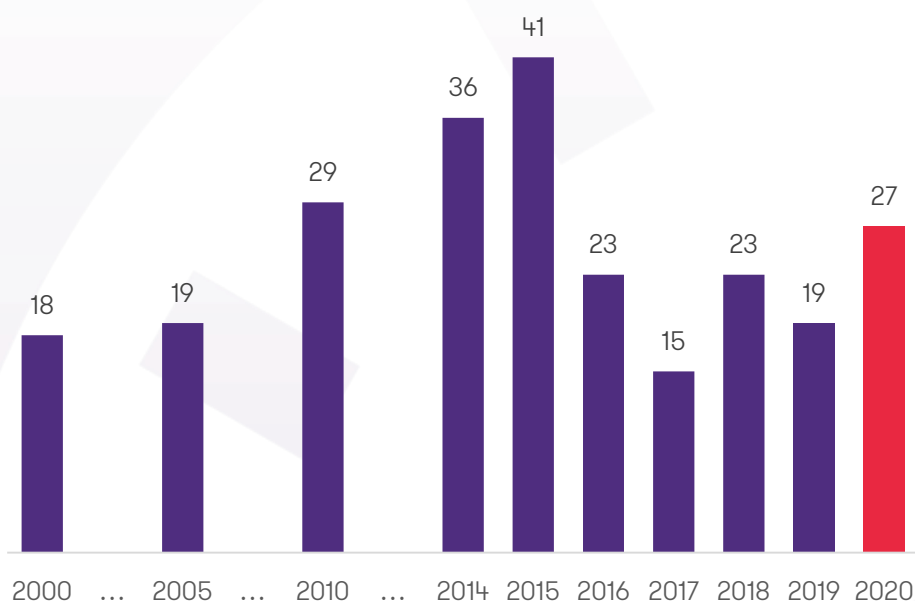
Jednak 2020 rok należał do wyjątkowych ze względu na pandemię koronawirusa i bardzo często sytuacja w kraju wymagała ekspresowego wprowadzenia nowego prawa czy regulacji, które miały pomóc w walce z kryzysem. Dlatego też wiele ustaw, które weszły w życie w minionym roku, zostało wprowadzonych w przyspieszonym trybie. W wielu przypadkach Prezydent podpisywał nowe ustawy jeszcze tego samego dnia, którego je otrzymał. Dlatego szybkie tempo nie powinno być oceniane negatywnie w przypadku ustaw związanych z pandemią. Należy jednak zaznaczyć, że tak jak wspominaliśmy, jedynie 25 z 135 ustaw uchwalonych w Polsce w 2020 roku dotyczyło walki z koronawirusem.

Warto zwrócić też uwagę, że niekiedy pośpiech Prezydenta nie wynika z jego decyzji, a jest narzucony mu przez Sejm. Prezydent ma bowiem zgodnie z Konstytucją 21 dni na zapoznanie się z ustawą. Bywają jednak sytuacje, w których do Prezydenta trafia ustawa, która – z różnych względów – nie może czekać 21 dni. Tak było w minionym roku np. w przypadku ważnej i kontrowersyjnej ustawy wprowadzającej estoński CIT i CIT od spółek komandytowych od 1 stycznia 2021 roku. Ustawa musiała być opublikowana najpóźniej 30 listopada 2020 roku, a do Prezydenta trafiła 28 listopada.

Co czwarta ustawa z poselskim bajpasem

W 2020 roku w życie weszło 27 proc. ustaw zgłaszanych do Sejmu drogą poselską lub senacką. To najwyższy wynik od lat, ale przyczyną tego wzrostu jest prawdopodobnie głównie pandemia.

Wykres 11. Odsetek ustaw poselskich, senackich i komisyjnych ze wszystkich uchwalonych (niewymagające konsultacji; w proc.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

Jedną z oficjalnych procedur wniesienia projektu ustawy do parlamentu jest – jeśli projekt przygotowywany jest przez organy rządowe – tzw. droga rządowa, czyli projekt przyjmowany jest przez Radę Ministrów i przekazywany do Sejmu. Jednak ta ścieżka wymaga od jej autorów spełnienia określonych obowiązków, tzn. wcześniejszego uzgadniania treści projektu z innymi ministerstwami oraz przeprowadzenia konsultacji publicznych. Dlatego podczas tworzenia prawa często przyspiesza się cały proces poprzez składanie projektów drogą „nierządową” (projekty wychodzą wówczas formalnie nie od Rady Ministrów, ale od posłów i senatorów). Stosowanie na dużą skalę przyspieszonego procesu wejścia ustawy do parlamentu może być szkodliwe dla jakości stanowienia prawa.

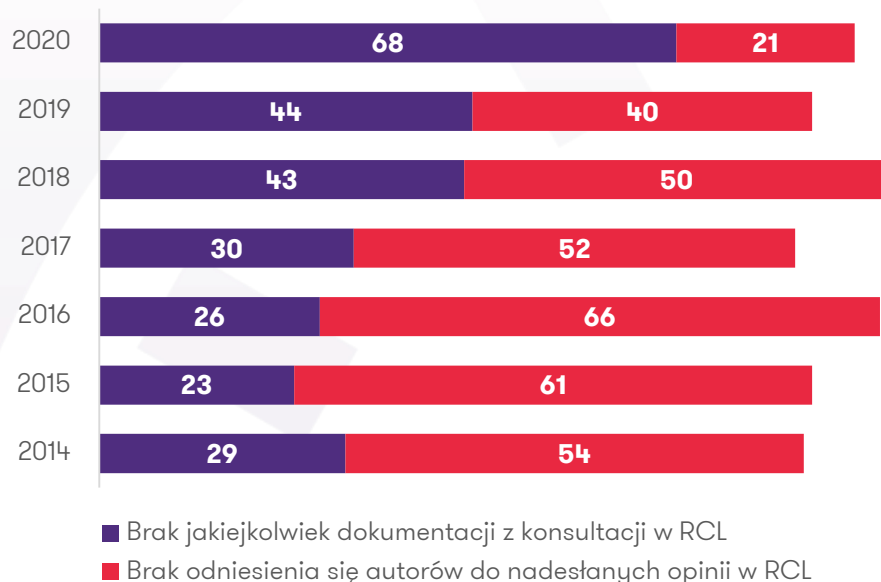
W ostatnich latach praktyka omijania konsultacji międzyresortowych i publicznych była stosowana z różnym natężeniem. W rekordowym 2015 roku odsetek ustaw uchwalanych drogą „nierządową” wynosił aż 41 proc. W następnych latach ten odsetek malał, balansując w granicach 15-23 proc. W 2020 roku odsetek uchwalonych projektów poselskich i senackich ponownie wzrósł – do 27 proc.

Jednak w tym przypadku również (tak jak przy całym badaniu z 2020 roku) wpływ na zwiększenie odsetka projektów zgłaszanych ścieżką „nierządową” może mieć wybuch pandemii, która często wymagała natychmiastowych regulacji, więc proces legislacyjny skracano do koniecznego minimum (więcej na ten temat w Rozdziale 3).

Konsultacje publiczne tylko w teorii

Już 68 proc. rządowych ustaw, które weszły w życie w 2020 roku, nie miało udokumentowanych konsultacji publicznych. To najwyższy wynik, odkąd administracja rządowa ma taki obowiązek.

Wykres 12. Odsetek projektów ustaw, dla których brak udokumentowanych konsultacji publicznych oraz dla których brak odniesienia się autorów projektu do nadesłanych opinii (w proc.)



Zgodnie z zasadami przyjętymi w Regulaminie Rady Ministrów, projekty ustaw zgłaszane drogą „rządową” powinny zawierać szczegółowo rozpisaną procedurę przeprowadzenia konsultacji publicznych oraz odniesienie się autorów projektu do zgłaszanych uwag. Przebieg takich konsultacji powinien zostać opublikowany w całości do wglądu na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL).

Jednak zasada ta z roku na rok coraz bardziej staje się tylko teorią. W praktyce na stronach RCL coraz trudniej doszukać się relacji z konsultacji publicznych. Z naszego badania wynika, że aż 68 proc. projektów ustaw, które weszły w życie w 2020 roku nie ma żadnej dokumentacji z konsultacji, co jest rekordowym wynikiem od początku badania, czyli odkąd obowiązuje regulamin prac Rady Ministrów, nakładający na organy rządowe obowiązek przeprowadzenia konsultacji i odpowiedniego ich udokumentowania. Co więcej, pierwszy raz od co najmniej 2014 roku (czyli od kiedy prowadzimy badanie) ponad połowa uchwalonych ustaw nie posiada żadnej dokumentacji na stronach RCL.

W dodatku pełną dokumentację z przeprowadzonych konsultacji wraz z odniesieniami autorów projektów do nadesłanych opinii było w 2020 roku na stronie RCL zaledwie 11 proc. Pozostałe 21 proc. uchwalonych projektów ustaw, mimo posiadanej wzmianki na stronie RCL o przeprowadzonych konsultacjach publicznych, nie zawierało już odpowiedzi autorów tych projektów do uwag partnerów społecznych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rządowego Centrum Legislacji

A stylized, semi-circular clock face is visible in the background. It features a thick, light-colored outer ring and a darker inner ring. The clock has several rectangular hour markers and a single, thick, light-colored hand pointing towards the upper right. The entire background is a solid, vibrant red color.

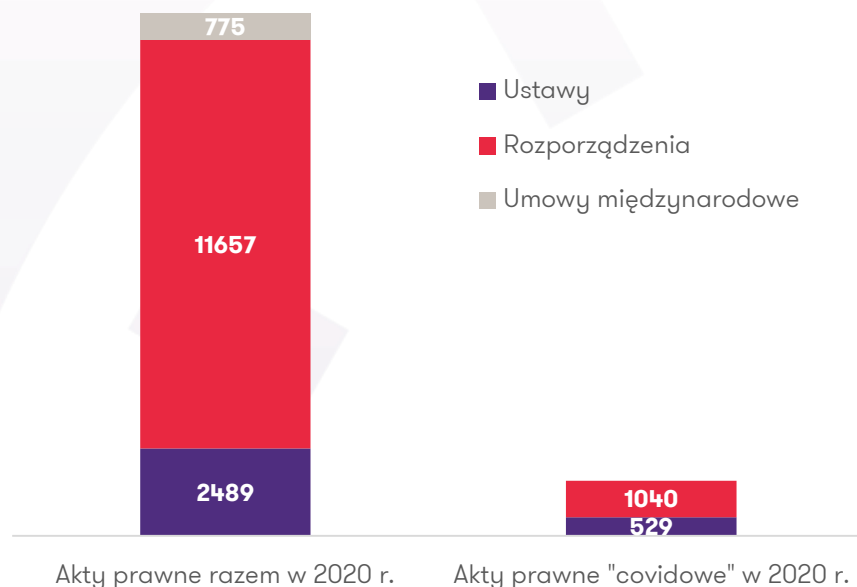
Rozdział 3

Covid-19 w prawie

Co dziewiąta strona o pandemii

Około 11 proc. wszystkich stron ustaw i rozporządzeń uchwalonych w 2020 roku stanowią strony aktów prawnych wprowadzonych ze względu na pandemię koronawirusa.

Wykres 13. Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) opublikowanych w Dzienniku Ustaw w 2020 roku



Jak wynika z obliczeń Grant Thornton, spośród 14,9 tys. stron aktów prawnych przyjętych w 2020 roku prawie 11 proc. (1,6 tys. stron) dotyczyło bezpośrednio walki z pandemią koronawirusa, np. zmian w systemie służby zdrowia, ale też wprowadzania ograniczeń dla przedsiębiorstw i obywateli oraz programów pomocowych niwelujących skutki tych ograniczeń. Zatem zdecydowana większość prac legislacyjnych toczyła się normalnie, bez związku z pandemią.

Spośród 2,5 stron prawa wprowadzonego ustawami, 529 stron dotyczyło ustaw „covidowych”. Do najbardziej obszernych należą wszelkie „tarcze antykryzysowe” – czyli np. ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (91 stron), ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (79 stron), czy ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 (76 stron).

Z kolei z puli 11,7 tys. stron wprowadzonych w życie rozporządzeń, 1 040 stron stanowiły regulacje „covidowe”. Takie rozporządzenia najczęściej dotyczyły ustanawiania określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (np. zakaz ruchu lotniczego i granicznego, nakaz zasłaniania nosa i ust), czasowych ograniczeń funkcjonowania jednostek oświaty i wybranych sektorów branżowych, wykazów środków ochrony zatwierdzonych przez Ministerstwo Zdrowia czy zmian w zakresie zasiłków opiekuńczych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

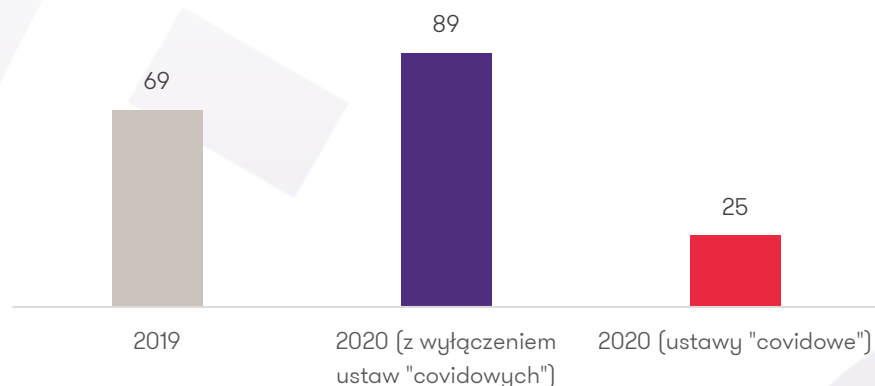
Ustawa „covidowa” w 25 dni

Średni okres prac nad ustawami uchwalanymi ze względu na pandemię koronawirusa trwał zaledwie 25 dni. W 80 proc. takich ustaw do uchwalenia wystarczyło pierwsze czytanie.

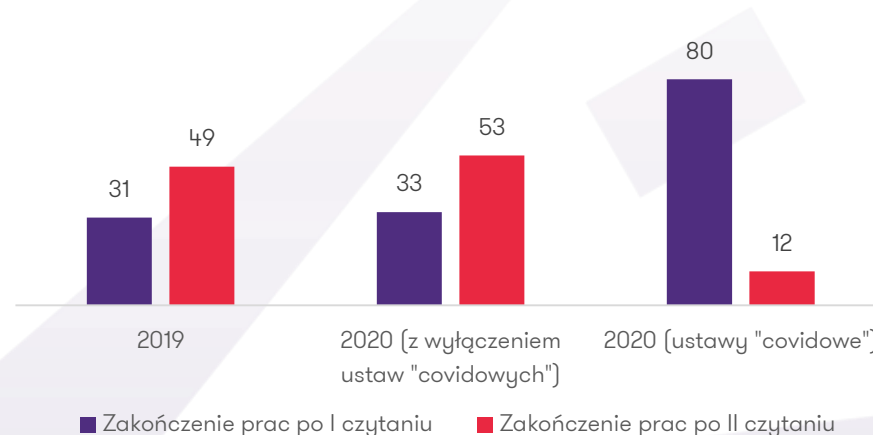
Ze względu na wyjątkową, pandemiczną sytuację postanowiliśmy w tym roku policzyć omawiane na poprzednich stronach wyniki odrębnie dla ustaw „covidowych” i „niecovidowych”. O ile bowiem w przypadku tych pierwszych pośpiech był wskazany, to w przypadku tych drugich nadmierne tempo zwykle nie jest konieczne. Jak się okazuje, ustawy „covidowe” procedowane były średnio w zaledwie 25 dni, a więc w tempie rzeczywiście ekspresowym. Przypomnijmy, że kilka lat temu trwało to 150-200 dni. Co więcej, ustawy te w aż 80 proc. były akceptowane w komisjach już po pierwszym czytaniu.

Ustawy „niecovidowe” były natomiast w 2020 roku uchwalane średnio przez 89 dni. Jeśli więc usunąć ustawy „covidowe” ze statystyk, średni okres prac nad ustawami wydłużył się w zeszłym roku o około 20 dni względem 2019 roku. Nadal jednak był to jeden z najkrótszych okresów w ostatnich dwóch dekadach. Pośpiech widoczny jest również w pracach w komisjach. W przypadku 86 proc. ustaw „niecovidowych” prace nad projektami kończyły się po pierwszym lub drugim czytaniu, więc pełną dostępną ścieżkę przeszło tylko 14 proc. ustaw, co było najniższym wynikiem w historii badania.

Wykres 14. Średni okres prac nad ustawami uchwalanymi ze względu na koronawirusa (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta; w dniach)



Wykres 15. Odsetek uchwalonych ustaw „covidowych” pod względem prac w komisjach sejmowych



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

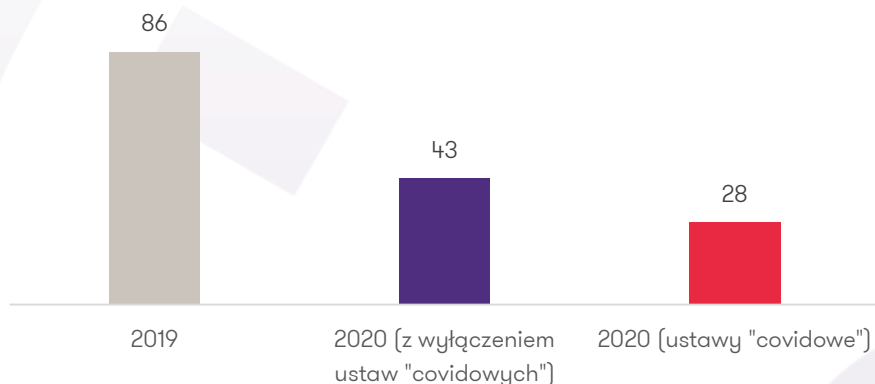
Senat z refleksją nad koronawirusem

Senatorowie byli w przypadku ustaw „covidowych” wyjątkowo aktywni – zgłosili poprawki aż do 72 proc. projektów. Z kolei Prezydent na analizę takiej ustawy przeznacział średnio jedynie 2 dni.

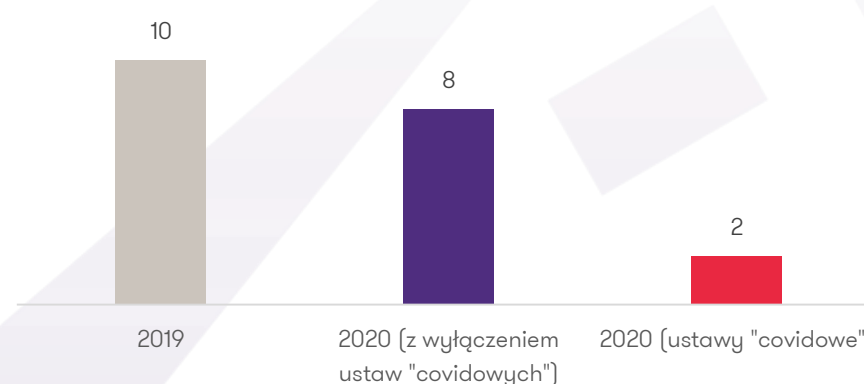
Co ciekawe, Senat w ubiegłym roku częściej zgłaszał poprawki do ustaw „covidowych” niż „niecovidowych” – robił to w przypadku odpowiednio 72 i 57 proc. projektów ustaw. Z pewnością wydłużało to prace legislacyjne związane z przepisami pandemicznymi i opóźniało w pewnych przypadkach wejście w życie koniecznych rozwiązań, ale z drugiej strony – w części przypadków pozwalało na poprawienie projektów ustaw pod kątem merytorycznym i prawnym.

Znacznie szybciej przebiegał proces zatwierdzania nowych przepisów przez Prezydenta. Projekty ustaw „covidowych” czekały na podpis w jego kancelarii średnio tylko dwa dni. Dla porównania, na analizę ustaw „niecovidowych” uchwalonych w ubiegłym roku Andrzej Duda przeznaczał średnio sześć dni więcej.

Wykres 16. Odsetek uchwalonych ustaw „covidowych”, do których Senat zgłosił żadną poprawkę (w proc.)



Wykres 17. Średni okres oczekiwania ustawy „covidowej” na podpis Prezydenta RP (od dnia zakończenia prac w parlamencie; w dniach)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

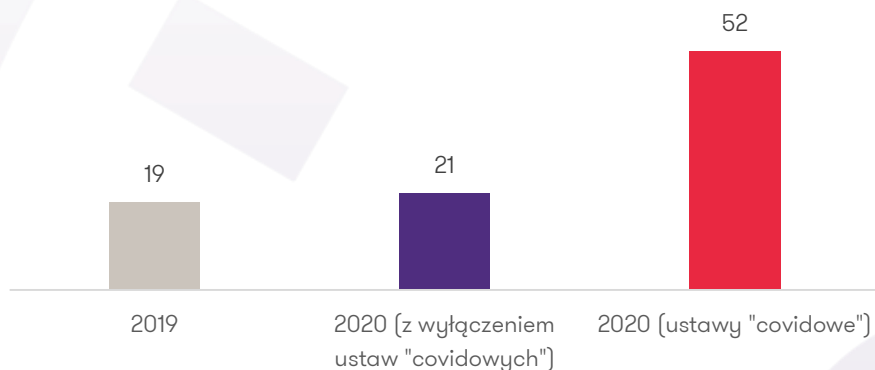
Na skróty do Sejmu

Większość (52 proc.) projektów ustaw „covidowych” trafiała do Sejmu drogą „nierządową”. W przypadku projektów „rządowych” aż 92 proc. nie ma dokumentacji z konsultacji publicznych.

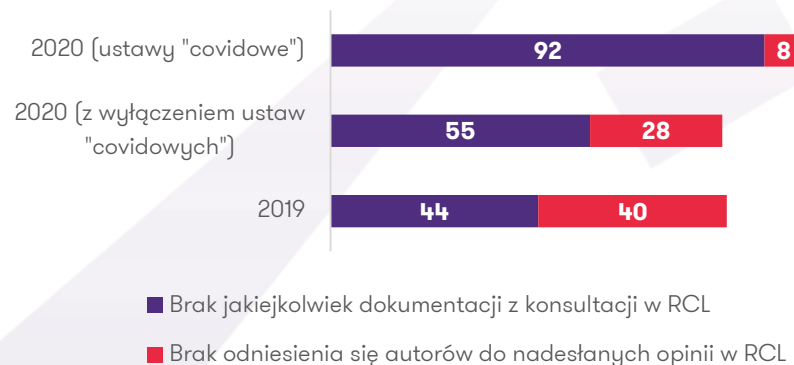
O szybkości prac nad ustawami „covidowymi” świadczy też to, jakimi drogami projekty tych ustaw zgłaszano do Sejmu. Okazuje się, że ponad połowa (52 proc.) projektów ustaw dotyczących covid-19 wychodziła tzw. drogą poselską, a więc znacznie krótszą, bo pomijającą konsultacje. W przypadku ustaw „niecovidowych” ten odsetek wynosił tylko 21 proc., a więc był zbliżony do wyników z poprzednich lat.

Warto jednak zwrócić uwagę, że nawet oficjalna droga rządowa nie dawała gwarancji, iż projekt ustawy przejdzie – choćby ekspresowe – konsultacje publiczne. Spośród projektów rządowych ustaw „covidowych” jedynie 8 proc. posiada na stronach Rządowego Centrum Legislacji udokumentowane konsultacje. W przypadku pozostałych 92 proc. obowiązek przeprowadzenia tego etapu, mimo że jest wymagany Regulaminem prac Rady Ministrów, został zlekceważony. Oczywiście przyspieszyło to prace nad projektami, jednak w wielu przypadkach odbiło się na jakości prawa i ustawy te musiały być przez to później ponownie modyfikowane.

Wykres 18. Odsetek ustaw uchwalonych ze względu na koronawirusa zgłoszonych drogą poselską, senacką i komisijną (niewymagające konsultacji; w proc.)



Wykres 19. Odsetek projektów ustaw „covidowych”, dla których brak udokumentowanych konsultacji publicznych oraz dla których brak odniesienia się autorów projektu do nadesłanych opinii (w proc.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl i Rządowego Centrum Legislacji

Naszym zdaniem

Cieszy fakt, że podstawowy badany przez nas parametr – skala tworzenia nowego prawa – poprawia się. Wydaje się, że sytuacja w tym obszarze została względnie opanowana. Warto więc teraz skupić się na poprawie innych obszarów prawodawstwa, zwłaszcza tych, które wpływają na jakość tworzonych regulacji. Nie jest łatwo porównywać jakość uchwalanych ustaw i rozporządzeń, ale pewnym jej miernikiem jest statystyka szybkości procesu legislacyjnego, a więc i głębokości refleksji nad projektami przepisów. W 2020 roku parlamentarny ekspres nieco spowolnił – średni okres prac nad ustawą wydłużył się z 69 do 77 dni. Jednak tempo to nadal jest bardzo duże. Jeszcze kilka lat temu prace nad ustawą toczyły się dwukrotnie dłużej i tworzone akty prawne były poddawane znacznie głębszej refleksji niż obecnie – i dotyczy to niemal wszystkich etapów procesu legislacyjnego. Co więcej, gdyby nie pandemia, która na kilka miesięcy niemal sparaliżowała prace parlamentu, oraz przejęcie przez opozycję większości w Senacie, co wydłużyło czas procedowania ustaw w izbie wyższej, rok 2020 przyniósłby prawdopodobnie kolejny rekord w zakresie średniego czasu prac nad ustawą.

Efektem takiego działania jest niejednokrotnie potrzeba szybkiego nowelizowania przepisów w celu naprawienia przeoczonych błędów czy „uszczelnienia” regulacji. Gorsza jakość prawa generuje też potrzebę tłumaczenia przez projektodawcę zawłości wprowadzonych już w życie aktów prawnych bądź „naprawianie” ich poprzez nieformalne wyjaśnienia.

Grzegorz Maślanko
Partner, Radca Prawny
Kancelaria prawna
Grant Thornton



A stylized clock face is visible in the background, rendered in shades of purple. It features a large, thick, light-purple hand pointing towards the upper right, and several rectangular hour markers of varying sizes and shades of purple around the perimeter.

Rozdział 4 | **TEMAT SPECJALNY**

Vacatio legis w podatkach

Vacatio legis w podatkach poszło w niepamięć

Już połowa ustaw podatkowych przyjmowana jest bez gwarantowanego obywatelom ustawą 14-dniowego vacatio legis. Zmiany na ostatnią chwilę stały się zmorem podatników.

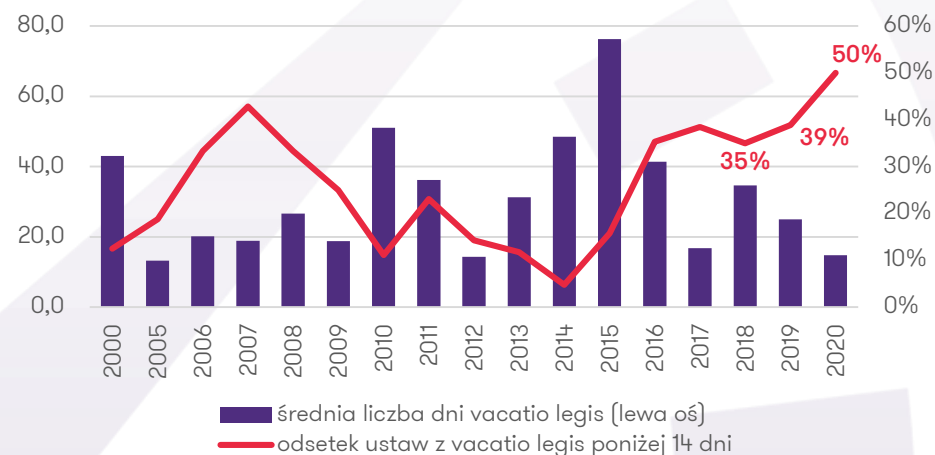
Zjawiskiem, które naszym zdaniem zasługuje w tym roku na podkreślenie, jest skracający się w przepisach podatkowych okres vacatio legis, czyli czas, jaki pracodawca daje podatnikowi na wdrożenie zmian (od publikacji w Dzienniku Ustaw do wejścia w życie). Coraz więcej ustaw jest bowiem uchwalanych z bardzo krótkim vacatio legis, co niekiedy staje się istotną przeszkodą dla firm we wprowadzeniu zmian podatkowych na czas i naraża je na ryzyko łamania regulacji karno-skarbowych.

Jak wynika z naszych obliczeń, w 2020 roku vacatio legis w ustawach podatkowych wynosiło zaledwie 14,8 dnia – to najmniej od 2012 roku i jeden z najniższych wyników ostatnich dwóch dekad. Co więcej, w zeszłym roku aż 50 proc. ustaw podatkowych (cztery z ośmiu) miało vacatio legis krótsze niż 14 dni (2, 5, 10 i 11 dni). Jest to praktyka, która nie tylko utrudnia funkcjonowanie przedsiębiorstw i wprowadza dużą dozę niepewności w obrocie gospodarczym, ale jest też niezgodna z prawem.

Jak wynika z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, minimalne vacatio legis powinno wynosić 14 dni. Dopuszczalne są, co prawda, wyjątki: „jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Jednak w przypadku większości ustaw przyjmowanych w ostatnich latach z vacatio legis poniżej 14 dni trudno było znaleźć takie uzasadnienie. Np. opublikowana 30 grudnia 2020 roku ustawa wprowadzająca tzn. slim VAT była komunikowana jako korzystna dla podatników, a 2-dniowe vacatio legis wynikało prawdopodobnie jedynie z opóźnień w pracach nad ustawą. Podobnie w przypadku ustawy regulującej tzw. call-of-stock, implementującej unijną dyrektywę. Powinna wejść w życie 1 stycznia 2020 roku, ale opóźniła się prawie pół roku i prawdopodobnie stąd skrócenie vacatio legis do 5 dni.

Kontrowersje wzbudziło też wdrożenie ważnych dla wielu podatników przepisów dotyczących estońskiego CIT i CIT dla spółek komandytowych. Miały one co prawda 30-dniowe vacatio legis, jednak tylko dlatego, że ustawodawcę zmuszała do tego ujednolicona linia Trybunału Konstytucyjnego, według której zmiany w podatkach dochodowych nie mogą być wprowadzane później niż 30 listopada roku poprzedniego. Prace nad ustawami były jednak przygotowywane na ostatnią chwilę i aby wyrobić się w terminie, zostały uchwalone w ostatnim możliwym dniu, na zwołanym specjalnie dodatkowym posiedzeniu Sejmu, w sobotę. Gdyby nie orzecznictwo Trybunału, tutaj vacatio legis prawdopodobnie też byłoby znacznie krótsze.

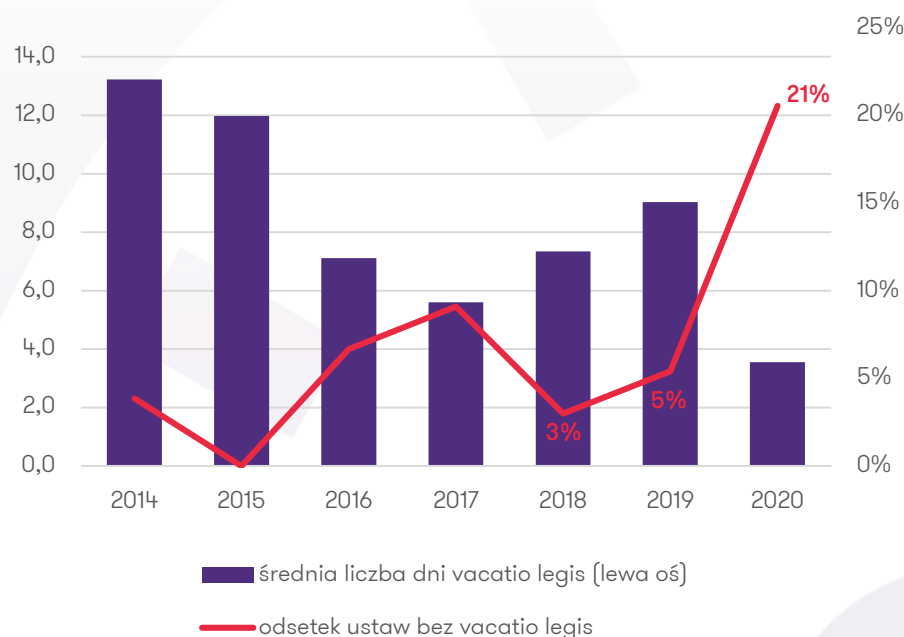
Wykres 20. Średni okres vacatio legis w ustawach podatkowych i odsetek ustaw uchwalanych z vacatio legis poniżej 14 dni



Już 21 proc. rozporządzeń bez vacatio legis

Jeszcze bardziej jaskrawo wygląda skracanie się vacatio legis w podatkowych rozporządzeniach. Czas na wdrożenie skrócił się średnio do 3,5 dnia.

Wykres 21. Średni okres vacatio legis w rozporządzenia podatkowych oraz odsetek rozporządzeń wchodzących w życie w dniu opublikowania



Niepokojącym zjawiskiem jest również coraz krótsze vacatio legis w rozporządzeniach podatkowych. Tutaj, co prawda, zasada minimum 14 dni nie obowiązuje (dotyczy to jedynie ustaw), jednak rozporządzenia często również mają istotny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw i odpowiednio długie vacatio legis ułatwia podatnikom dostosowanie się do nowych przepisów. Tymczasem w 73 rozporządzeniach dotyczących podatków opublikowanych w 2020 roku średni okres vacatio legis wynosił jedynie 3,5 dnia, co prawdopodobnie jest najkrótszym okresem ostatnich 20 lat. W poprzednich latach okres ten wynosił około 6-9 dni, w latach 2014-2015 sięgał 12-13 dni, a w latach 2000-2010 oscylował wokół 10-12 dni.

Co więcej, coraz więcej rozporządzeń podatkowych wchodzi w życie bez jakiegokolwiek vacatio legis, czyli nowe przepisy stają się obowiązującym prawem z dnia publikacji w Dzienniku Ustaw. W 2020 roku brak vacatio legis zakładało 21 proc. rozporządzeń podatkowych, tymczasem w ostatnich latach odsetek ten nie przekraczał 10 proc., a w 2015 wręcz ani jedno rozporządzenie podatkowe nie weszło w życie z dniem ogłoszenia.

Administracja rządowa wróciła tym samym do niekorzystnej praktyki z lat 2000-2010, kiedy również wiele – 20-30 proc. – rozporządzeń podatkowych wprowadzanych było bez vacatio legis. Po długim okresie wyeliminowania tego zjawiska, kiedy wydawało się, że problem został zażegnany, sytuacja się powtórzyła.

Naszym zdaniem

Vacatio legis to nie kaprys podatników. Dostosowywanie się do zmian podatkowych to często cały proces biznesowy, wymagający odpowiedniej wiedzy i zaangażowania odpowiednich ludzi. Wiąże się z koniecznością przysposobienia nowych przepisów, wprowadzenia zmian w systemach księgowych firm, modyfikacji budżetów, wprowadzenia nowych procedur itp. To wymaga czasu. Dobrze, że przynajmniej w podatkach dochodowych jest respektowany miesięczny vacatio legis, ale to zdecydowanie zbyt krótki okres. Poza tym, takie podejście utrwaliło błędne przekonanie, że w innych podatkach zmiany mogą wchodzić w życie z dnia na dzień, w dowolnej porze roku. A to oznacza ogromne trudności praktyczne, czego najlepszym przykładem są zmiany SLIM VAT, które zostały opublikowane 30 grudnia 2020 roku, a weszły w życie 1 stycznia 2021 roku. Teoretycznie zawierały one zapisy pomostowe, zgodnie z którymi podatnicy mogą korzystać ze starych zasad w 2021 r. pod warunkiem podpisania z organem skarbowym uzgodnienia przed dniem wystawienia pierwszej faktury korygującej. Jednak w praktyce jednodniowe vacatio legis spowodowało, że w wielu przypadkach podatnicy zostali pozbawieni tej możliwości.

Małgorzata Samborska

Doradca podatkowy
Partner
Grant Thornton



Vacatio legis

Eksperci z dwóch naszych zespołów – Kancelarii Prawnej i Zespołu Doradztwa Podatkowego – opracowali wspólnie propozycję modelu wchodzenia w życie ustaw dotyczących przedsiębiorstw. Modelu, który z jednej strony chroni interes podatnika, a z drugiej – jest realistyczny z punktu widzenia legislatora.

Zachęcamy do dyskusji:

LinkedIn

Twitter

Model GT: Kwartał dla biznesu

Tryb wejścia w życie ustaw dotyczących działalności gospodarczej:

1. Co do zasady, ustawy regulujące działalność przedsiębiorstw wchodziłyby w życie z **1. dniem kwartału** (przy PIT i CIT jak dotychczas – z 1. dniem roku), z przynajmniej **3-miesięcznym** vacatio legis.
2. Okres vacatio legis byłby wydłużany do **6 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 3 miesiące**, 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.Nie stanowi podstawy do zastosowania wyjątku 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.

Naszym zdaniem

Propozycja Grant Thornton to pewne minimum w zakresie ładu legislacyjnego. Ten ład jest niezbędny dla stabilizacji prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i tak potrzebnego rozwoju gospodarczego. Nieustające zmiany podatkowe i nowe obowiązki powodują chaos oraz wieczne zarządzanie kryzysem, który nie sprzyja rozwojowi firm. Stąd warto dać więcej czasu firmom na dostosowanie się do zmian w przepisach, aby przedsiębiorstwa mogły zbudować nowe kompetencje, dostosować systemy informatyczne itp.

Problemem jest zresztą nie tylko zbyt krótkie vacatio legis, ale też częste przesuwanie terminów wejścia przepisów oraz trzymanie podatników długo bez informacji, czy i kiedy dana zmiana zostanie wprowadzona. Niepewność „wejdzie – nie wejdzie?” zdarza się zbyt często i jest wielkim obciążeniem dla firm, ponieważ okazuje się często, że poczynione nakłady i koszty związane z przygotowaniem się do wdrożenia były zbędne.

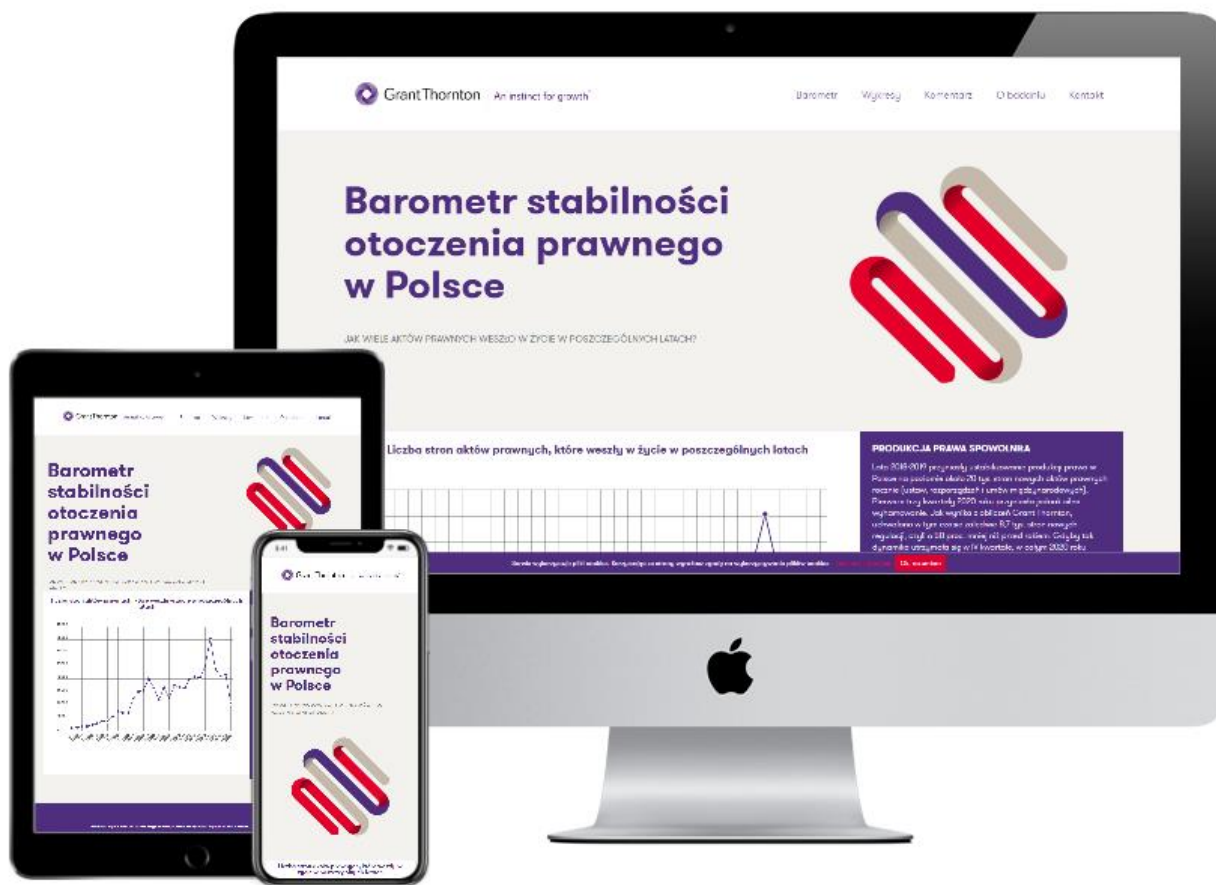
Dlatego – choć w pełni rozumiemy pojawiającą się niekiedy potrzebę szybkich zmian przepisów, np. w celu waliki z nadużyciami – **uważam, że jeżeli chcielibyśmy osiągnąć pełną przejrzystość i dać przedsiębiorcom czas na spokojne przygotowanie się do zmian, idealnie byłoby wręcz przyjąć jako dobrą praktykę jeszcze dłuższe vacatio legis, niż zaproponowane przez nas 3 i 6 miesięcy, np. 6 miesięcy dla zmian ważnych i rok dla podatków dochodowych.**

Dariusz Gałzka

Biegły rewident, Partner
Lider zespołu doradztwa podatkowego
Grant Thornton



„Barometr” w Internecie



Raport w wersji www

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

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.

Potrzebujesz doradztwa prawnego?

Grant Thornton w Polsce



28

lat doświadczenia



6

miast



7

biur



700

pracowników

W ramach Grant Thornton funkcjonuje zespół KANCELarii PRAWNEJ

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

Prawo korporacyjne
Doradztwo prawne w fuzjach i przejęciach
Restrukturyzacje i przekształcenia
Prawo kontraktów
Prawo pracy
Doradztwo prawne w pozyskiwaniu kapitału
Postępowania sądowe

Grant Thornton na świecie



118

lat doświadczenia



140

krajów



700+

biur na świecie



56 tys.

pracowników

W czym jeszcze możemy pomóc?

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

Zapraszamy do kontaktu



Tomasz Wróblewski

Partner Zarządzający

M +48 605 106 005

E Tomasz.Wroblewski@pl.gt.com



Dariusz Gałazka

Biegły rewident, Partner

Lider Zespołu Doradztwa

Podatkowego

M +48 605 828 912

E Dariusz.Galazka@pl.gt.com



Grzegorz Maślanko

Radca Prawny, Partner

Kancelaria prawna

M +48 609 452 370

E Grzegorz.Maslanko@pl.gt.com



Małgorzata Samborska

Doradca podatkowy, Partner

Doradztwo podatkowe

M +48 661 538 580

E Malgorzata.Samborska@pl.gt.com

Kontakt dla mediów:

Jacek Kowalczyk

Dyrektor marketingu i PR

M +48 505 024 168

E Jacek.Kowalczyk@pl.gt.com



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.



**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!