



# Barometr prawa

Analiza stabilności otoczenia prawnego  
w polskiej gospodarce



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

Tacyt

# Wstęp

## Szanowni Państwo,

W obliczu okrutnego ataku na Ukrainę, który od trzech tygodni zmienia nasze życie, jakość stanowienia prawa w Polsce wydaje się być problemem błahym, odległym od aktualnych spraw. Na przyzwoitą legislację można jednak spojrzeć w szerszym kontekście – jako czynnik warunkujący poszanowanie i przestrzeganie prawa, a dalej jako na jeden z fundamentów demokracji. Słaba, pozorna demokracja może przyczyniać się do katastrofalnych skutków. Z tego powodu dbałość o jakość prawa nabiera głębokiego sensu.

Dlatego, choć nasze myśli są obecnie głównie z obywatelami Ukrainy, zdecydowaliśmy się przygotować i zaprezentować Państwu kolejną, ósmą edycję naszego raportu z cyklu „Barometr Prawa”. Jesteśmy głęboko przekonani, że monitorowanie jakości stanowienia prawa w Polsce i wskazywanie uchybień czy przypadków obniżania standardów w procesie legislacyjnym jest niezbędne, ponieważ tylko ono umożliwi dobrą diagnozę i wyeliminowanie wad, a w konsekwencji – poprawienie polskiego prawodawstwa. Im szybciej, tym lepiej, bo jak głosi stara mądrość: jedno zgniłe jabłko może zepsuć ich całą skrzynkę.

W tym roku pod lupę wzięliśmy nie tylko obszary, które stale znajdują się w naszym raporcie, czyli analizę objętości stanowienia prawa oraz tempa prac nad ustawami w parlamencie, ale dodaliśmy temat specjalny, tzn. odpowiedź na pytanie, co doprowadziło do potężnego zamieszania związanego z wdrożeniem reform tzw. Polskiego Ładu.

Życzymy udanej lektury.



**Tomasz Wróblewski**  
Partner Zarządzający  
Grant Thornton



# Kluczowe wnioski



Skala produkcji prawa w Polsce znowu rośnie. W 2021 r. w życie weszło **20 960 stron** maszynopisu nowych aktów prawnych. To wzrost **o 40,5 proc.** w porównaniu do poprzedniego roku.



Żeby przeczytać wszystkie nowe akty prawne, w 2021 r. trzeba było poświęcić na to **2 godziny i 46 minut** **każdego dnia roboczego.**



Tempo prac parlamentu nieco zwolniło, ale nadal ekspresowe – uchwalenie ustawy w 2021 roku trwało średnio **85 dni**, wobec 77 przed rokiem. Prace nad ustawą są o połowę krótsze niż dekadę temu.



Ustawy **Polskiego Ładu** wdrażane były z **naruszeniem regulacji i standardów** legislacyjnych. Nadmierny pośpiech i brak staranności wyraźnie widoczne były na każdym etapie procesu legislacyjnego – rządowym, parlamentarnym i prezydenckim.



Coraz większym problemem w stanowieniu dobrego prawa jest skracanie się okresu **vacatio legis**. Grant Thornton wspólnie z Radą Przedsiębiorczości postuluje wprowadzenie modelu „Pół roku dla biznesu” gwarantującym przedsiębiorcom spokojne dostosowanie się do zmian w przepisach gospodarczych.



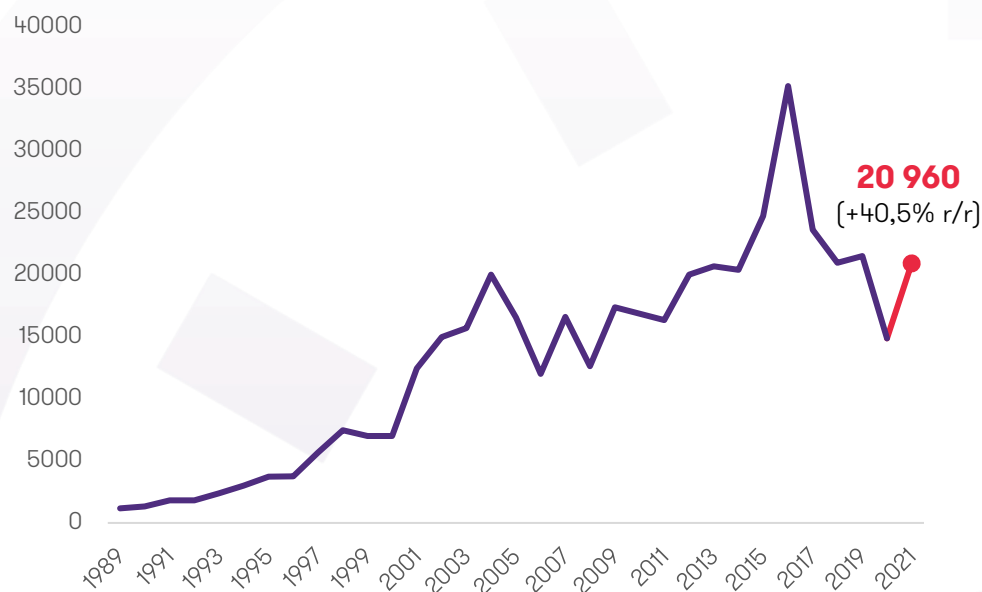
Rozdział 1

# **Produkcja prawa w Polsce**

# Produkcja prawa wyrwana z pandemii

W 2021 roku uchwalono 21 tys. stron nowego prawa. To o 41 proc. więcej niż w 2020 roku. Po pandemicznym wyhamowaniu produkcji przepisów nie ma już śladu.

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](http://dziennikustaw.gov.pl)

W ciągu ostatniego 30-lecia można było zaobserwować stopniowy przyrost produkcji prawa w Polsce. W latach 1989-2016 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 w latach 2017-2020 produkcja prawa w Polsce wyraźnie spowolniła i w pandemicznym 2020 roku spadła do zaledwie 14,9 tys. stron, czyli do najniższego poziomu od 2008 roku (wtedy uchwalono tylko 12,6 tys. stron).

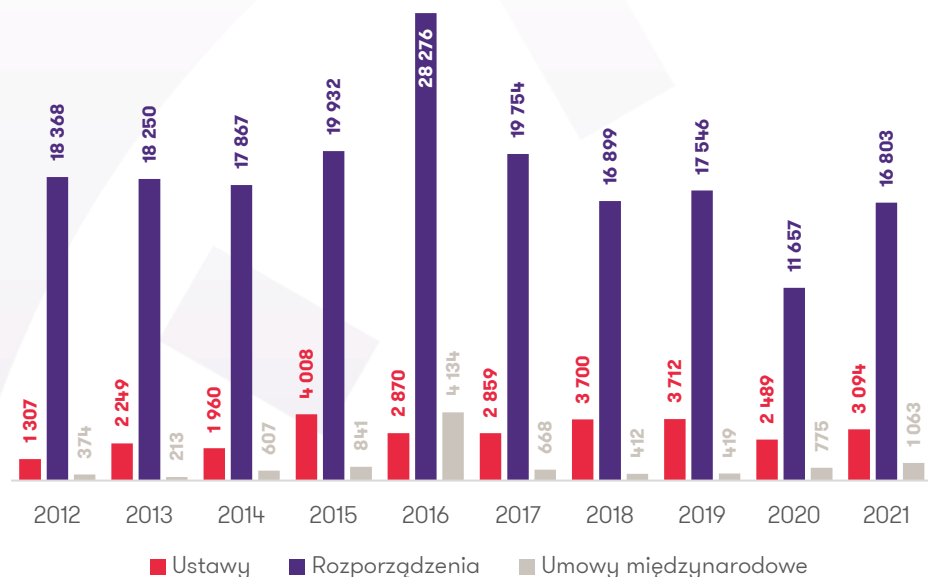
Niestety, ten pozytywny trend stabilizowania się systemu prawnego w Polsce w 2021 roku został przerwany. Liczba aktów prawnych wzrosła do 21 tys. stron i była o 40,5 proc. wyższa niż w 2020 roku. Potwierdza się tym samym nasz wniosek z zeszłorocznego raportu, w którym stwierdziliśmy, że mocny spadek produkcji prawa w 2020 roku był głównie skutkiem wybuchu pandemii. Nagła konieczność wprowadzenia lockdownu oraz walki z ekonomicznymi i społecznymi skutkami pandemii sprawiły, że instytucje odpowiedzialne za legislację musiały zawiesić pracę nad wieloma aktami prawnymi, a skupić się głównie na regulacjach związanych z koronawirusem. W 2021 roku – pomimo kolejnych fal zakażeń – legislatorzy nauczyli się funkcjonować w warunkach pandemicznych i procesy legislacyjne zostały odmrożone. Sytuacja wróciła do normy i poziom produkcji prawa powrócił do poziomu około 20 tys. stron maszynopisu rocznie, czyli do poziomu obserwowanego w trzech latach poprzedzających wybuch pandemii.



# Zdecydowanie więcej rozporządzeń

Przyspieszenie legislacyjnej aktywności widać zwłaszcza w instytucjach rządowych. W 2021 roku uchwalono 44 proc. więcej stron rozporządzeń niż w 2020 roku.

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



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

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 2021 roku wprowadzono w życie 16,8 tys. stron rozporządzeń wobec 3,1 tys. stron ustaw i 1,1 tys. stron umów międzynarodowych.

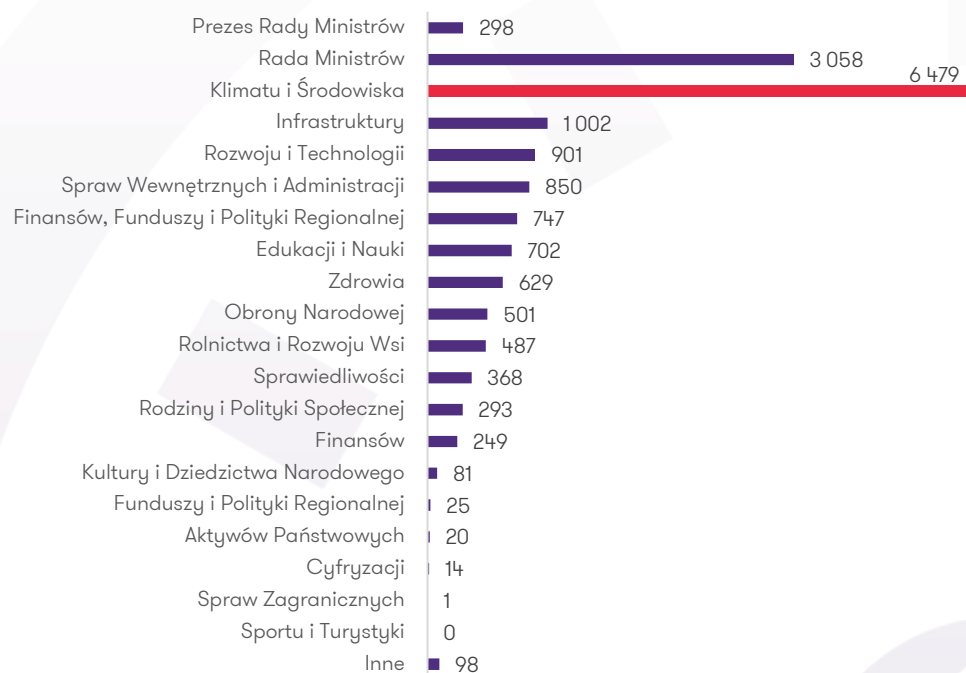
Co więcej, w ostatnim roku aktywność legislacyjna przybierająca formę rozporządzeń rosła szczególnie szybko. Objętość rozporządzeń była o 44 proc. wyższa niż w 2020 roku, tymczasem objętość uchwalanych ustaw wzrosła o 24 proc., a umów międzynarodowych o 37 proc. Na jedną stronę ustawy przypada więc średnio już 5,4 strony rozporządzenia (wobec 4,7 przed rokiem), co jest najwyższym wynikiem od 2016 roku.

Te wyniki są o tyle zaskakujące, że 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 wręcz w tamtym czasie głosy, że prawodawca – ze względu na konieczność szybkiego procedowania zmian w prawie – nadużywa rozporządzeń. Szczegółowe dane pokazują jednak, że – co do zasady – była to teza na wyrost. Akurat w 2020 roku udział rozporządzeń w stanowieniu prawa był nieco niższy od długookresowej średniej oraz niższy niż w 2019 i 2021 roku. Co więcej, w 2020 roku przepisy związane bezpośrednio z pandemią 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.

# Środowisko zdominowało rozporządzenia

Ministerstwo Klimatu i Środowiska przyjęło w 2021 roku 6,5 tys. stron rozporządzeń. To prawie jedna trzecia wszystkich regulacji w Polsce i prawie 10-krotny wzrost rok do roku.

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



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

W 2021 roku w Polsce weszło w życie łącznie 16,8 tys. stron rozporządzeń. Najwięcej wypracowało Ministerstwo Klimatu i Środowiska – opublikowało 231 rozporządzeń o łącznej objętości aż 6479 stron. Dla porównania, w 2020 roku to samo ministerstwo przyjęło 672 strony. Tak silny wzrost produkcji to skutek przede wszystkim opracowania w 2021 roku odrębnych rozporządzeń określających na terenie kraju specjalne obszary siedlisk przyrodniczych oraz ustanawiających plany ochrony przyrody dla poszczególnych parków narodowych.

Aktywna legislacyjnie była również Rada Ministrów, która przyjęła 211 rozporządzeń o łącznej objętości 3058 stron. Ta ostatnia liczba to drugi najwyższy wynik w minionym roku wśród instytucji rządowych oraz aż o 52 proc. wyższy niż w 2020 roku.

Na uwagę zasługuje również Ministerstwo Infrastruktury, które w minionym roku przyjęło ponad tysiąc stron rozporządzeń (o 28 proc. więcej niż przed rokiem) oraz Ministerstwo Rozwoju i Technologii, które odpowiadało za przyjęcie 901 stron rozporządzeń (wzrost o 79 proc.).

Co ciekawe, patrząc na suche dane mogłoby się wydawać, że w minionym roku wyjątkowo mało aktywny był pod względem legislacji resort finansów (działający przez większość roku pod ówczesną nazwą Ministerstwa Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej), a więc – że system podatkowy był w ubiegłym roku stabilny. Resort ten (działając pod różnymi formami) opracował około tysiąca stron maszynopisu, czyli o 37 proc. mniej niż w 2020 roku. Należy jednak pamiętać, że w tym samym czasie tworzone i uchwalane były regulacje wprowadzające bardzo głębokie, powszechne i skomplikowane zmiany podatkowe w ramach tzw. Polskiego Ładu.



# Produkcja prawa nadal znacząca



**20 960**

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...



**83**

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



**2h 46min**

...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.

Choć w ostatnich latach produkcja prawa jest niższa niż w rekordowym 2016 roku, to nadal jest ogromna. Rzetelne śledzenie przepisów wydaje się niemal fizycznie niemożliwe.

Przedsiębiorca lub obywatel, który chciałby na bieżąco śledzić wszystkie zmiany w prawie, w 2021 roku musiałby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić 2 godziny i 46 minut (przy optymistycznym założeniu, że na przeczytanie jednej strony aktu prawnego potrzebne są 2 minuty).

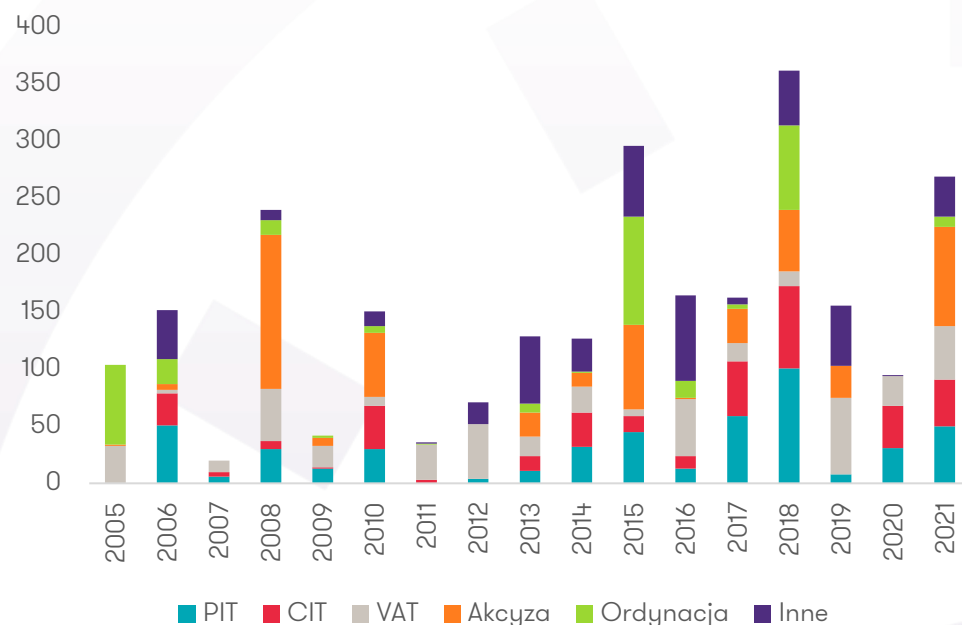
Nawet to będzie jednak niewystarczające, aby całkowicie poznać sens wprowadzanych zmian, ponieważ ogromna część aktów prawnych to jedynie modyfikacje istniejących już wcześniej przepisów. Nie są one więc pełnym, spójnym tekstem, a jedynie wyrywkowym zbiorem artykułów (dodanych lub otrzymujących nowe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

# W podatkach znowu trzęsienie ziemi

W 2021 roku w życie weszło tylko 269 stron ustaw z obszaru nowelizacji podatków, w tym 140 w ramach Polskiego Ładu. Co więcej, skutek tych zmian był dla podatników wyjątkowo uciążliwy.

Wykres 4. Liczba stron uchwalonych przez Sejm ustaw podatkowych, w podziale na podatki, których dotyczyły dane fragmenty ustaw



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

Stan polskiej legislacji w 2021 roku szczególnie dobrze symbolizują przepisy, jakie zostały wprowadzone zmianami podatkowymi procedowanymi pod hasłem Polski Ład. Łącznie w minionym roku uchwalono w Polsce 269 stron nowelizacji ustaw podatkowych. To jeden z trzech najwyższych wyników w ostatnich trzech dekadach. Jeśli mierzyć to liczbą stron ustaw, najmocniej zmieniły się przepisy dotyczące akcyzy (87 stron – najwięcej od 2008 roku), PIT (50) i VAT (47).

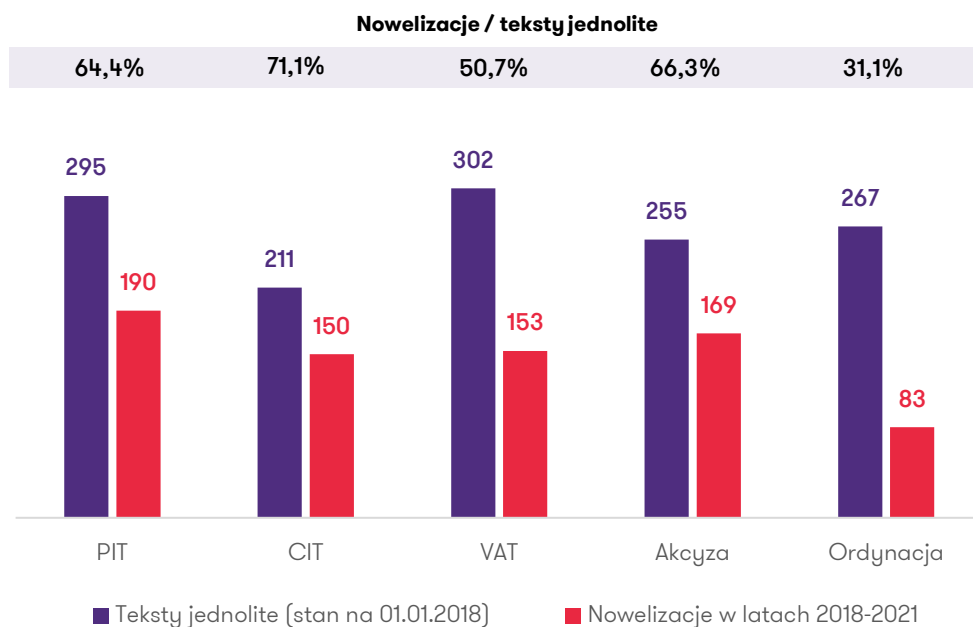
W ramach tylko jednej, najważniejszej ustawy podatkowej, czyli tej wdrażanej w ramach Polskiego Ładu (ustawa z 29 października 2021 roku), uchwalono 140 stron zapisów nowelizacji, z czego 50 dotyczyło PIT, 41 CIT i po 9 VAT i ordynacji podatkowej.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że przepisy te były w większości procedowane w wyjątkowo szybkim tempie oraz zawierały wiele błędów i niejasności, czego skutkiem było istotne zamieszanie wśród podatników odnośnie tego, w jaki sposób prawidłowo i na czas naliczać zobowiązania podatkowe, zwłaszcza PIT od wynagrodzeń pracowników. Oznacza to, że choć sama liczba wdrożonych stron ustaw podatkowych 2021 roku nie była rekordowo wysoka (była o 26 proc. niższa niż w rekordowym 2018 roku), to jeśli wziąć pod uwagę stopień skomplikowania tych przepisów oraz ich negatywny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej, były to z pewnością zmiany trudniejsze w odbiorze i dostosowaniu się do nich niż te z rekordowego pod względem liczby stron ustaw podatkowych roku 2018.

# Ponad połowa przepisów po nowemu

Przez ostatnie cztery lata nowelizacje głównych ustaw podatkowych zostały zawarte na 745 stronach. To 56 proc. objętości, jakie miały wcześniej teksty jednolite tych ustaw.

Wykres 5. Objętość przyjętych w latach 2018-2021 ustaw, które nowelizowały główne ustawy podatkowe



O skali zmienności systemu podatkowego 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 ze 1330 stron maszynopisu, a treść ustaw nowelizujących te ustawy w latach 2018-2021 zawarta została aż na 745 stronach. Objętość nowelizacji stanowi więc aż 56 proc. tekstów jednolitych.

Najobszerniejsze zmiany wprowadzono w ustawach o CIT (objętość nowelizacji stanowiła 71 proc. tekstu jednolitego), akcyzie (66 proc.) i PIT (64 proc.).

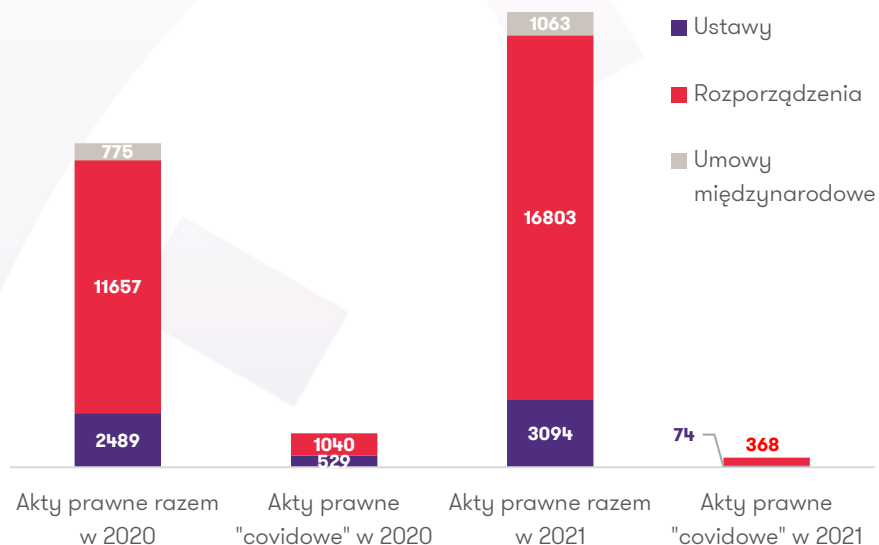
Mówiąc w dużym uproszczeniu oznaczałoby to, że przez ostatnie cztery lata wymieniona na zupełnie nowe brzmienie została ponad połowa treści ustaw podatkowych. Co więcej, większość z tych zmian wywoływała relatywnie daleko idące konsekwencje dla podatników, zwłaszcza dla przedsiębiorstw oraz wymagała od nich podjęcia daleko idących działań dostosowania się do nowych przepisów.

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

# Co dziewiąta strona o pandemii

W 2021 roku uchwalono 442 stron regulacji „covidowych”. To tylko 2 proc. wszystkich przyjętych regulacji i jedna czwarta przepisów „covidowych” sprzed roku

Wykres 11. Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) opublikowanych w Dzienniku Ustaw w 2020 i 2021 roku



Jak wynika z obliczeń Grant Thornton, spośród 21 tys. stron aktów prawnych przyjętych w 2021 roku jedynie 442 strony dotyczyły 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. 368 z nich miało formę rozporządzeń, a 74 – ustaw.

Dla porównania, w 2020 roku uchwalane przepisy „covidowe” miały objętość 1569 stron. O ile w 2020 roku co dziewiąta strona tworzonych regulacji dotyczyła walki z pandemią, o tyle w 2021 roku była to już tylko co pięćdziesiąta strona. To pokazuje, jak bardzo w minionym roku skurczył się wpływ koronawirusa na polskie prawodawstwo, a także na funkcjonowanie polskiego społeczeństwa i gospodarki. Pandemia z pewnością nie może też być już w najmniejszym stopniu wytłumaczeniem dla nadmiernego pośpiechu w procesie legislacyjnym w Polsce i niskiej jakości aktów prawnych.

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

# Naszym zdaniem

Oprócz obserwowanej, niepokojącej tendencji wzrostowej objętości stanowionych przepisów prawa, martwi mało widoczny w wykresach trend obciążania przedsiębiorców coraz większą liczbą obowiązków, związanych z ochroną interesów państwa i struktur międzypaństwowych. Czas i pieniądze angażowane przez biznes w spełnienie rosnących wymagań regulacyjnych w sferze MDR (schematy podatkowe), AML (przeciwdziałanie praniu pieniędzy), RODO (ochrona danych osobowych) i innych podobnych regulacji, przekraczają rozsądne granice pomiędzy nakładami na „normalne” koszty działalności gospodarczej, a łożeniem na osiągnięcie zadowalającego bezpieczeństwa regulacyjnego. Konieczne jest podejmowanie dość dramatycznych decyzji, jaki poziom zabezpieczeń uznać za wystarczający wobec możliwych do nałożenia kar, groźących za naruszenia i przeoczenia, a sięgających niekiedy 10% rocznych przychodów firmy.

Z kolei zawirowania wokół przepisów Polskiego Ładu znakomicie potwierdzają stale powtarzaną przez nas tezę, że istnieje wyraźna korelacja pomiędzy czasem poświęconym na przygotowanie i wprowadzenie nowych regulacji a ich jakością. Zwłaszcza znaczące zmiany prawne, naruszające zaistniały system, wymagają szczególnie głębokiego namysłu, szerokich konsultacji i odpowiednio długiego *vacatio legis*. Wygląda na to, że zabrakło tego przy projektowaniu i wdrażaniu owych przepisów.

Wydaje się, że stale zbliżamy się do granic elastyczności prawnej i bez istotnej zmiany filozofii stanowienia prawa, wkrótce popadniemy w głęboki kryzys regulacyjny, oznaczający niezdolność zarówno podmiotów prawa, jak i organów odpowiedzialnych za jego egzekwowanie, do przyswojenia i zastosowania się do prawnych ram funkcjonowania w Polsce.

**Grzegorz Maślanko**  
Radca Prawny  
Partner  
Kancelaria prawna



A stylized speedometer graphic in shades of purple. The speedometer has a semi-circular scale with several rectangular tick marks. A needle is positioned in the lower right quadrant, pointing towards the right. The background is a solid dark purple color.

Rozdział 2

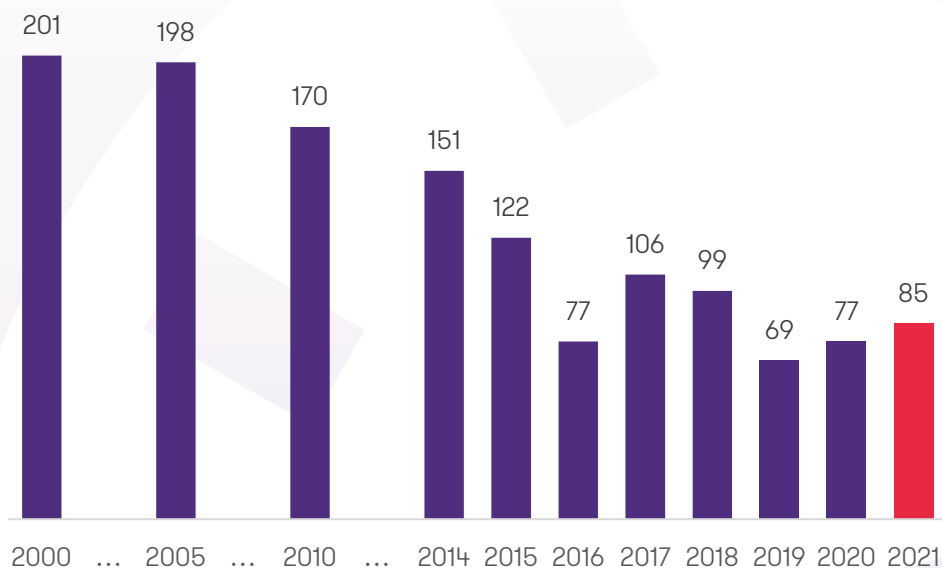
# Prace legislacyjne w parlamencie



# Senat hamuje parlamentarne pendolino

Średni okres prac nad ustawą zwolnił z 77 do 85 dni. W porównaniu do standardów sprzed kilku i kilkunastu lat, to jednak nadal jest ekspresowe tempo.

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



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

Dekada 2010-2019 przyniosła znaczące skrócenie średniego okresu prac nad ustawą w Polsce. W 2019 roku średni czas od wpłynięcia projektu ustawy do Sejmu do podpisu Prezydenta wyniósł zaledwie 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.

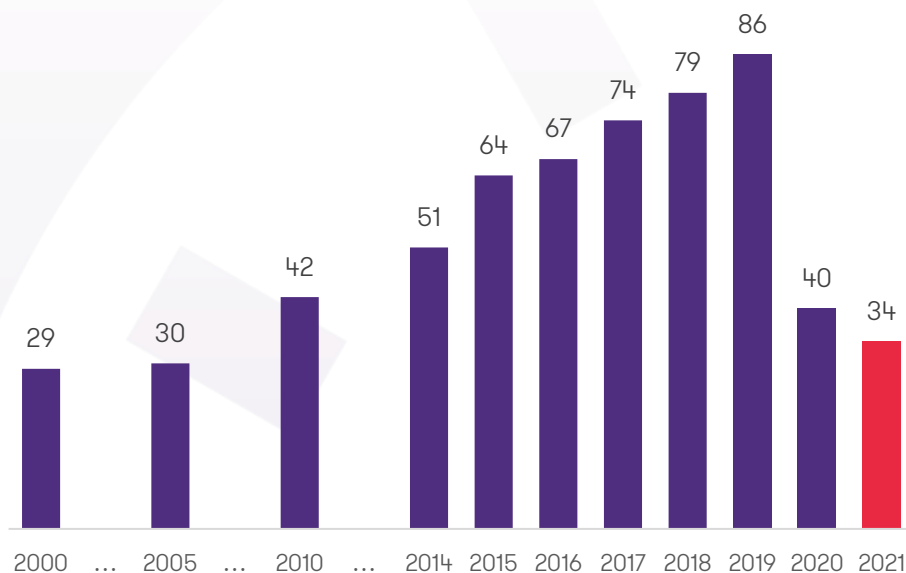
Z tej perspektywy w ostatnich dwóch latach sytuacja odrobinę się poprawiła. Średni czas prac nad ustawą wydłużył się do 85 dni. To lekkie spowolnienie procesu legislacyjnego to skutek głównie zmiany układu politycznego w Senacie (większość głosów objęli senatorowie związani z opozycją), która nastąpiła po wyborach parlamentarnych pod koniec 2019 roku. Prace nad ustawami wydłużyły się głównie na tym jednym etapie. Gdyby nie powyższe czynniki, prawdopodobnie średnia liczba dni prac nad ustawami pozostawałaby na rekordowo niskim poziomie.

Oznacza to, że na etapie prac w Sejmie tempo prac nadal jest bardzo wysokie. A praktyka, np. dotycząca wdrażania tzw. Polskiego Ładu (co szerzej pokazujemy w osobnym rozdziale), pokazuje, że nadmierny pośpiech wielokrotnie odbijał się na jakości uchwalanych ustaw i zmuszał parlament do ich szybkiej nowelizacji lub wywoływał zamieszanie wśród obywateli i przedsiębiorców.

# Senat na nowo zaangażowany

Po latach odsuwania się Senatu na margines parlamentu, w 2021 roku senatorowie znów zaczęli angażować się w uchwalane ustawy. W 2021 roku już tylko do 34 proc. ustaw Senat nie zgłosił poprawek.

Wykres 7. 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.

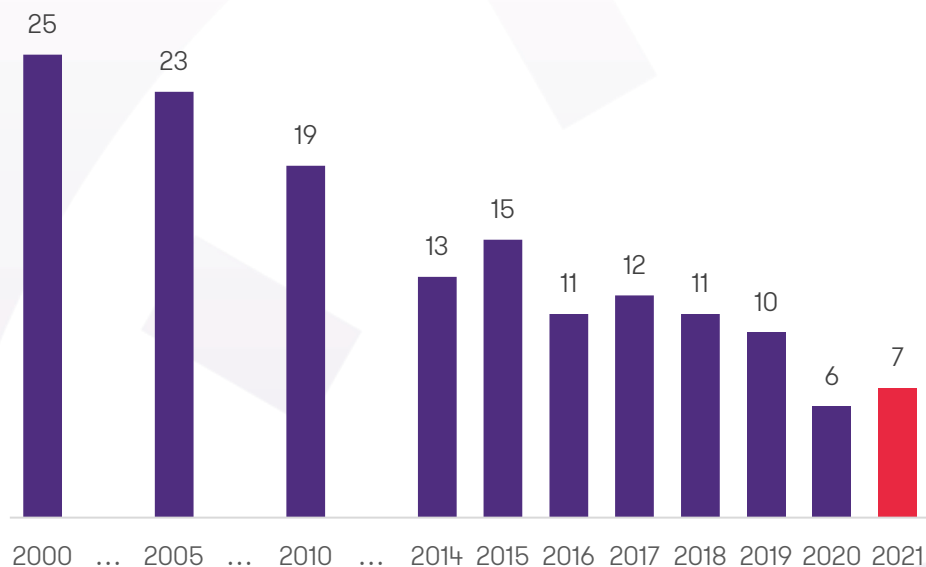
Jednak sytuacja znacząco zmieniła się pod koniec 2019 roku wraz z rozpoczęciem nowej, X kadencji Senatu, w której partie koalicji rządzącej straciły większośćową przewagę na rzecz partii opozycyjnych, a marszałkiem Senatu został przedstawiciel opozycji. W efekcie w 2020 roku Senat ponownie istotnie ingerował w treść wypracowywanych w Sejmie projektów ustaw. Nie zgłosił poprawek łącznie do 40 proc. projektów, co było najniższym wynikiem co najmniej od 2010 roku, a w 2021 roku odsetek spadł jeszcze niżej do 34 proc. Senat ponownie zgłasza więc uwagi do dwóch z trzech projektów ustaw. Oznacza to powrót do sytuacji z dekady 2001-2010.

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

# Ekspresowy podpis Prezydenta

W 2021 roku Prezydent podpisywał ustawy średnio po 7 dniach od otrzymania ich od Sejmu. To tylko o jeden dzień więcej niż w rekordowym roku 2020.

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



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

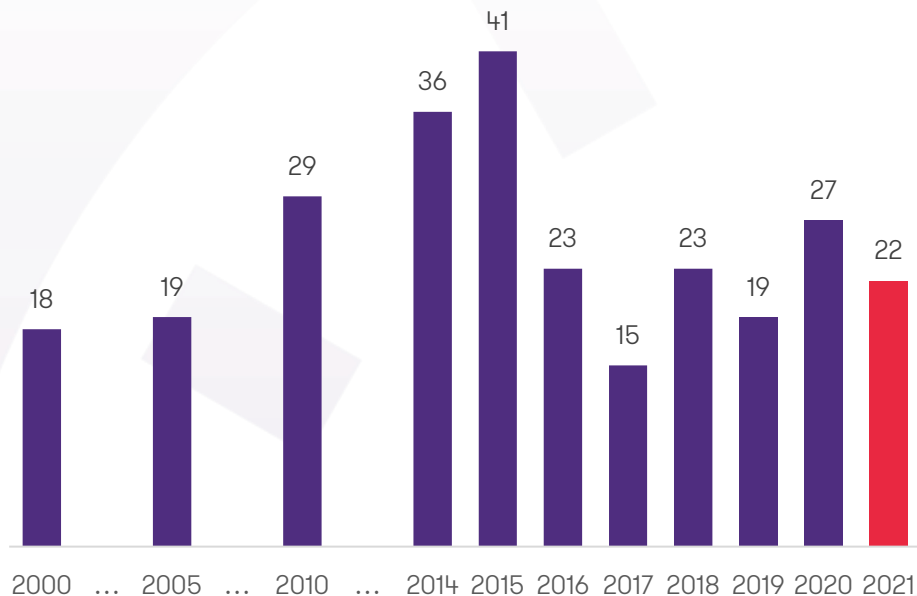
Przez ostatnią dekadę znacznie skrócił się średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP. Szczególnie widoczne jest to od objęcia tego urzędu przez Prezydenta Andrzeja Dudę w 2015 roku. W pierwszych latach potrzebował on 10-12 dni (co było i tak krótkim okresem w porównaniu do poprzedników) zanim zdecydował się podpisać ustawę, a w 2020 roku okres ten skrócił się do rekordowych 6 dni. W 2021 roku wyniósł o jeden dzień więcej, co jednak również jest historycznie bardzo krótkim okresem.

O ile w 2020 roku, a więc w okresie nagłej potrzeby walki z pandemią i wprowadzania błyskawicznych regulacji ten pośpiech Prezydenta i jego zaplecza eksperckiego był konieczny, o tyle trudno dla niego znaleźć uzasadnienie w 2021 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.

# Co czwarta ustawa z poselskim bajpasem

W 2021 roku w życie weszło 22 proc. ustaw zgłaszanych do Sejmu drogą poselską lub senacką. To wynik bliski średniej z ostatnich kilku lat.

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



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

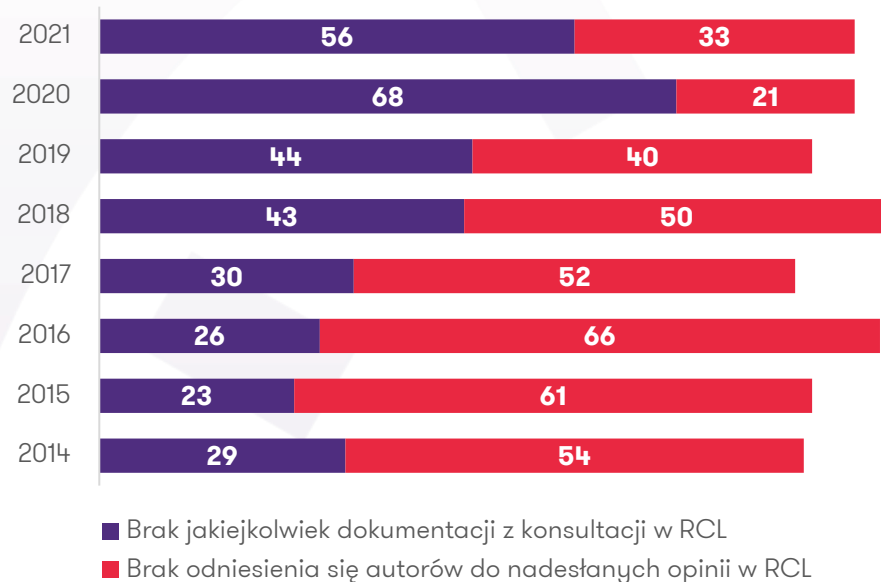
Jedną z oficjalnych procedur wniesienia projektu ustawy do parlamentu jest – jeśli projekt przygotowywany jest przez organy rządowe – tzw. droga rządowa, czyli projekt przyjmowany jest przez Radę Ministrów i przekazywany do Sejmu. Jednak ta ścieżka wymaga od jej autorów spełnienia określonych obowiązków, tzn. wcześniejszego uzgadniania treści projektu z innymi ministerstwami oraz przeprowadzenia konsultacji publicznych. Dlatego podczas tworzenia prawa 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 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. – a w 2021 roku spadł do 22 proc., a więc w okolice średniej z ostatnich pięciu lat.

# Konsultacje – rzadko i nietransparentne

**56 proc. rządowych ustaw, które zostały uchwalone w 2021 roku, nie miało udokumentowanych konsultacji publicznych. Jedynie w pandemicznym 2020 roku odsetek ten był wyższy.**

**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

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 właściwie od samego wprowadzenia była tylko teorią, a w ostatnich latach ignorowanie przez rząd tego obowiązku jest nagminne. Z naszego badania wynika, że aż 56 proc. projektów ustaw, które weszły w życie w 2021 roku, nie ma żadnej dokumentacji z konsultacji. Od początku badania, czyli odkąd obowiązuje regulamin prac Rady Ministrów, jedynie w 2020 roku, a więc w roku wybuchu pandemii, odsetek ten był wyższy. To już drugi rok z rzędu, w którym ponad połowa uchwalonych ustaw nie posiada żadnej dokumentacji z konsultacji publicznych na stronach RCL.

Co więcej, pełną dokumentację z przeprowadzonych konsultacji wraz z odniesieniami autorów projektów do nadesłanych opinii było w 2021 roku na stronie RCL zaledwie 11 proc. Pozostałe 33 proc. uchwalonych projektów ustaw, mimo posiadanej wzmianki na stronie RCL o przeprowadzonych konsultacjach publicznych, nie zawierało odpowiedzi autorów tych projektów do uwag partnerów społecznych, co również jest obowiązkiem rządu wynikającym ze wspomnianego Regulaminu.



Rozdział 4 | **TEMAT SPECJALNY**

# Skąd nieład w Polskim Ładzie?



# Polski Ład – katastrofa na własne życzenie

Co doprowadziło do potężnych problemów związanych z tzw. Polskim Ładem? Reforma na każdym etapie legislacyjnym była wdrażana bez należytej staranności i z pominięciem procedur.

Reforma wdrażana pod hasłem Polskiego Ładu zapowiadana była przez przedstawicieli rządu jako najważniejsza od 30 lat. Dziś już jasne jest, że mimo tak dużej wagi projektowanych rozwiązań, jakość prawna i merytoryczna wielu z tych rozwiązań była bardzo niska i wywołała wiele zamieszania wśród przedsiębiorców. Jak do tego doszło? Statystyki przygotowane przez Grant Thornton dowodzą, że źródłem tych problemów było rażące naruszanie standardów dobrej legislacji..

## ETAP RZĄDOWY

Na koniec 15 lutego 2022 roku Rada Ministrów przyjęła 9 projektów ustaw wdrażających założenia Polskiego Ładu. Według analizy Grant Thornton\*, wszystkie projekty były przygotowywane z mniejszym lub większym naruszeniem przepisów legislacyjnych. Aż 8 na 9 omawianych ustaw nie ma na stronach Rządowego Centrum Legislacji udokumentowanego przebiegu konsultacji publicznych. Tyle samo nie miało przeprowadzonej rzetelnej analizy skutków ekonomicznych nowych rozwiązań w Ocenie Skutków Regulacji, a wobec 7 z 9 nie są planowane oceny ex-post. Jedynie 3 z 9 projektów zawierają rzetelną analizę jakościową doświadczeń międzynarodowych w obszarze projektowanych rozwiązań.

Wszystkie omawiane projekty – mimo że mają istotną wagę i poziom skomplikowania – procedowane były w pośpiechu, co uniemożliwiało rzetelną analizę ich zawartości, nie tylko przez partnerów, ale też samą administrację. O nadmiernym tempie prac publicznie alarmowali m.in. przedstawiciele samego Rządowego Centrum Legislacji, Kancelarii Sejmu czy Ministerstwa Aktywów Państwowych.

\*Przedstawiona analiza jest kontynuacją raportu „Polski Ład Legislacyjny” przygotowanego przez Grant Thornton wspólnie z Radą Przedsiębiorczości i zaprezentowanego wspólnie 12 października 2021 r.

### Jak tworzone były dotychczasowe projekty ustaw wdrażających Polski Ład:

8/9

projektów bez udokumentowanego przebiegu konsultacji publicznych, tzn. bez opublikowanych uwag partnerów społecznych i bez rzetelnego odniesienia się do tych wskazań

8/9

projektów bez rzetelnej analizy wpływu kształtowanej regulacji na konkurencyjność gospodarki i funkcjonowanie przedsiębiorstw w Ocenie Skutków Regulacji

7/9

projektów bez rzetelnego planu oceny ex-post w Ocenie Skutków Regulacji

6/9

projektów bez rzetelnej analizy rozwiązania problemu przez inne kraje w Ocenie Skutków Regulacji

Szczegóły na następnej stronie

# ETAP RZĄDOWY

Obszar	Ustawa	Dokumentacja z konsultacji na stronie RCL	Liczba dni konsultacji	Ile opinii nadesłano	Ile stron miały opinie	Odniesienie się do uwag	Liczba stron odniesienia	Wpływ na gospodarkę	Jak w innych krajach?	Czy plan oceny ex-post
<b>Podatki</b>	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i niektórych innych ustaw	Tak	35	80	840	Ogólnikowe	10	Tak	Tak	Częściowo
<b>Podatki</b>	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych	Nie	-	-	-	-	-	Częściowo	Nie	Nie
<b>Podatki</b>	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej	Nie	-	-	-	-	-	Częściowo	Nie	Nie
<b>Budownictwo</b>	Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	Nie	14	-	-	Ogólnikowe	3	Nie	Nie	Nie
<b>Rolnictwo</b>	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia prowadzenia przez rolników rolniczego handlu detalicznego	Nie	10	-	-	-	-	Częściowo	Tak	Tak
<b>Zdrowie</b>	Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw	Nie	-	-	-	-	-	bd.	bd.	bd.
<b>Demografia</b>	Projekt ustawy o rodzinnym kapitale opiekuńczym	Nie	21	-	-	-	-	Częściowo	Częściowo	Nie
<b>Mieszkalnictwo</b>	Projekt ustawy o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym oraz o splatach tego kredytu dokonywanych w związku z powiększeniem gospodarstwa domowego	Nie	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	Częściowo	Tak	Tak
<b>Samorzędy</b>	Projekt ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład	Nie	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	Nie	Częściowo	Nie

Źródło: Analiza Grant Thornton na podstawie strony internetowej Rządowego Centrum Legislacji [legislacja.gov.pl](https://legislacja.gov.pl), stan na 15.02.2022

## ETAP RZĄDOWY

### Aby pokazać, jak modelowo powinny być wdrażane istotne ustawy gospodarcze, warto przytoczyć przykład ustawy o zarządzie sukcesyjnym.

Ustawa ta, uchwalona w 2018 roku z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju, może uchodzić za wzorzec procesu legislacyjnego. Konsultacje z ekspertami (w tym Grant Thornton) i przedsiębiorcami trwały w praktyce 436 i były niezwykle intensywne. 3 marca 2016 roku odbyły się prekonsultacje w Konfederacji Lewiatan, następnie Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości przeprowadziła ankietę wśród przedsiębiorców, po czym zorganizowano konferencję uzgodnieniową. Następnie odbywały się spotkania robocze z Ministerstwem Finansów i ekspertami oraz ogłoszono oficjalne konsultacje, które zakończyły się

18 sierpnia 2017 roku, po czym dodatkowo we wrześniu 2017 roku odbyła się druga konferencja uzgodnieniowa. Warto też wspomnieć, że wszelkie uwagi partnerów społecznych były szczegółowo analizowane przez Ministerstwo Rozwoju, a następnie doczekały się szczegółowego omówienia pisemnego. Przeprowadzono też rzetelne analizy w ramach Oceny Skutków Regulacji. Niedosyt pozostawia jedynie fakt, że nadal ustawa nie doczekała się oceny ex-post, mimo że była zaplanowana w OSR.

#### Polski Ład

#### Ustawa o zarządzie sukcesyjnym

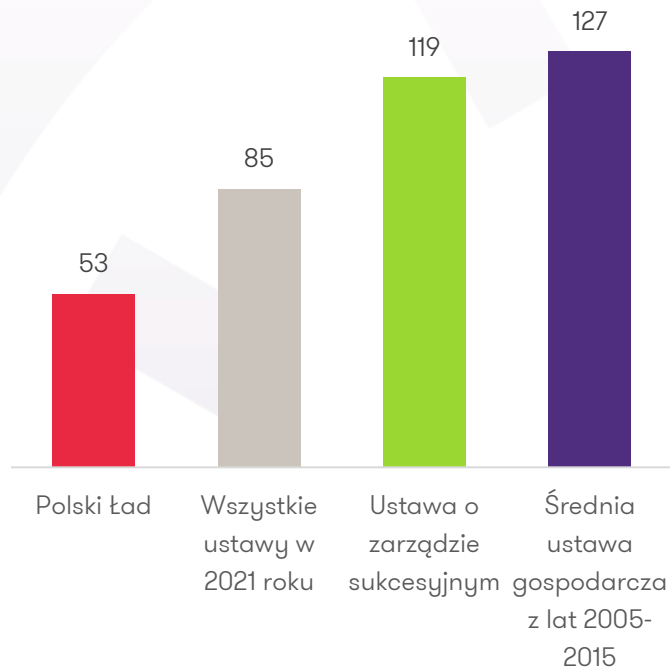
Konsultacje	8/9 ustaw bez udokumentowanych konsultacji	Pełna dokumentacja z konsultacji
	9 dni na zgłoszenie uwag	30 dni oficjalnie, ale w praktyce 436 (licząc od prekonsultacji)
	Partnerzy społeczni nadesłali 840 stron uwag. Odpowiedź rządu mieściła się na 10 stronach.	Opinie składały się ze 100 stron, odniesienie się do nich - na 60.
Ocena Skutków Regulacji	8/9 ustaw nie zawierała rzetelnej analizy wpływu na gospodarkę	Szczegółowa analiza wpływu na gospodarkę
	6/9 ustaw nie zawierała analizy doświadczeń międzynarodowych	Szczegółowa analiza doświadczeń międzynarodowych
Ocena ex-post	7/9 ustaw nie przewiduje analizy ex-post	Zaplanowano szczegółową analizę ex-post (choć nadal nie powstała)

## ETAP PARLAMENTARNY

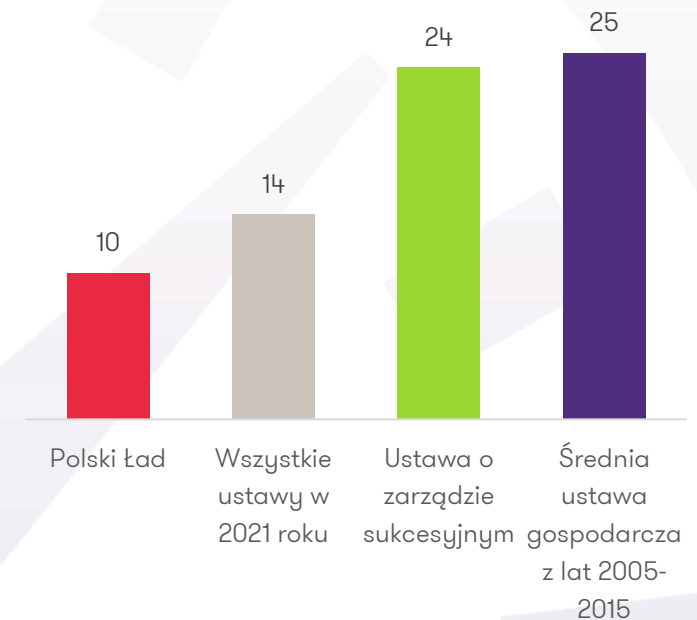
**W przypadku Polskiego Ładu parlamentarny ekspres pędził jeszcze szybciej niż zwykle. Posłowie mieli średnio tylko 10 dni na zapoznanie się z tymi obszernymi i zawiłymi projektami ustaw.**

Choć – jak wskazywali sami przedstawiciele rządu – Polski Ład był głęboką, wieloobszarową i skomplikowaną merytorycznie reformą, tempo prac nad wdrażającymi go ustawami było błyskawiczne. Czas pracy w parlamencie nad każdą z dziewięciu ustaw wyniósł średnio zaledwie 53 dni. To o 32 dni mniej, niż średnia dla ustaw uchwalonych przez parlament w 2021 roku. To też około 70 dni mniej niż w przypadku średniej ustawy gospodarczej z 2010 roku czy niż w przypadku wspomnianej już modelowej ustawy o zarządzie sukcesyjnym. Co więcej, posłowie na zapoznanie się z projektem „polskoładowych” ustaw mieli średnio 10 dni przed pierwszym czytaniem. O tym, jak krótki to czas, świadczyć może fakt, że projekt głównej ustawy podatkowej wdrażającej Polski Ład liczył wraz z załącznikami 686 stron skomplikowanych i powodujących głębokie zmiany w systemie podatkowym regulacji, tymczasem posłowie na ich analizę mieli 10 dni. Jak pokazała przyszłość, nawet eksperci Ministerstwa Finansów przez całe miesiące wdrażania tych regulacji nie przewidzieli wszystkich ich skutków (o czym świadczy np. fakt, że formularz deklaracji PIT-2 na stronie MF jeszcze na początku stycznia 2022 roku zawierał nieaktualne informacje). Wspomniane 10 dni dla posłów (nie będących ekspertami w dziedzinie podatków i ubezpieczeń społecznych) z tej perspektywy pozwala bezpiecznie stwierdzić, że parlamentarzyści głosowali w ciemno – nie mogli wiedzieć, za jakimi rozwiązaniami tak naprawdę oddają głos.

### Ile dni trwały prace nad ustawą w parlamencie?



### Ile dni mieli posłowie na zapoznanie się z projektem (przed I czytaniem)?

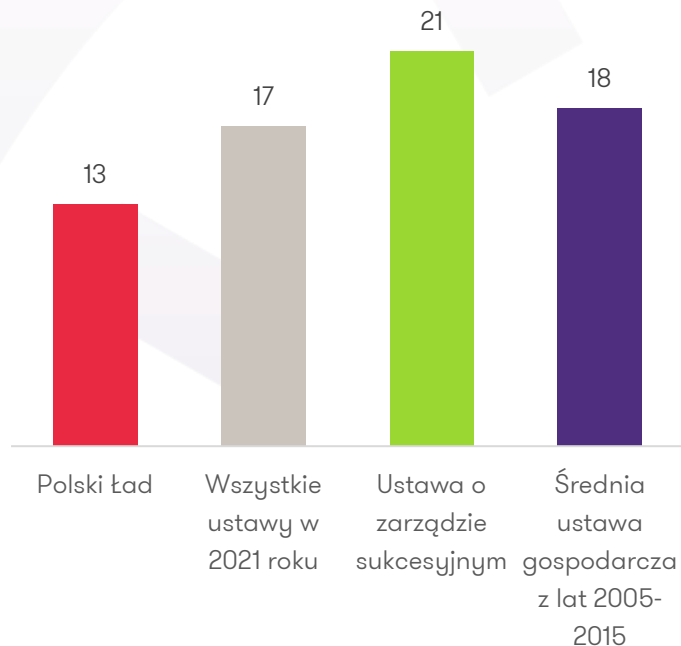


## ETAP PARLAMENTARNY

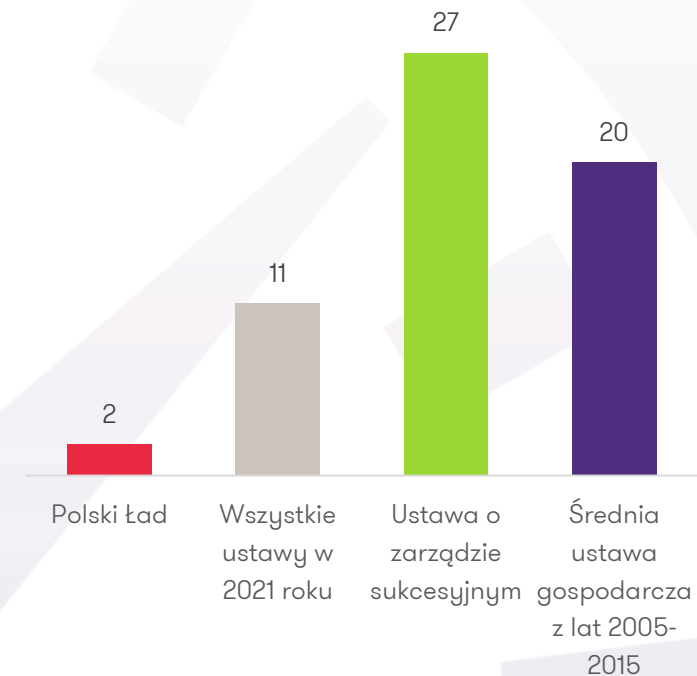
**W komisjach parlamentarnych tempo wdrażania Polskiego Ładu również było zawrotne – średnio wynosiło 13 dni. Posłowie na analizę zgłoszonych poprawek dostali 2 dni.**

W parlamencie główne prace merytoryczne nad projektami ustaw toczą się zwykle w sejmowych komisjach. To tutaj posłowie mogą na spokojnie, we współpracy ze swoim zapleczem eksperckim, doszlifowywać zapisane w projektach rozwiązania. Niestety, trudno o takim komforcie prac mówić w przypadku ustaw wdrażających Polski Ład. Projekty ustaw składających się na tę reformę spędziły w komisjach średnio zaledwie 13 dni (licząc od przekazania do komisji do przygotowania poprawek i sprawozdania). W przypadku najbardziej skomplikowanej i obszernej (i jak się później okazało – najgorzej przygotowanej i posiadającej najwięcej błędów) głównej ustawy podatkowej było to wręcz zaledwie 6 dni. Co więcej, posłowie przed głosowaniem nad poprawkami na obradach plenarnych również nie mają czasu na zapoznanie się z poprawkami. Średnio dla 9 ustaw Polskiego Ładu mieli na to dwa dni, a dla głównej ustawy podatkowej – 1 dzień. Być może, gdyby na tych etapach posłowie poświęcili więcej pracy nad analizą skutków tych rozwiązań, reforma nie zawierałaby tylu błędów i nie wywołałaby tylu negatywnych skutków dla przedsiębiorstw i obywateli.

### Ile dni trwały prace w komisjach po I czytaniu?



### Ile dni mieli posłowie na zapoznanie się z poprawkami (przed II czytaniem)?

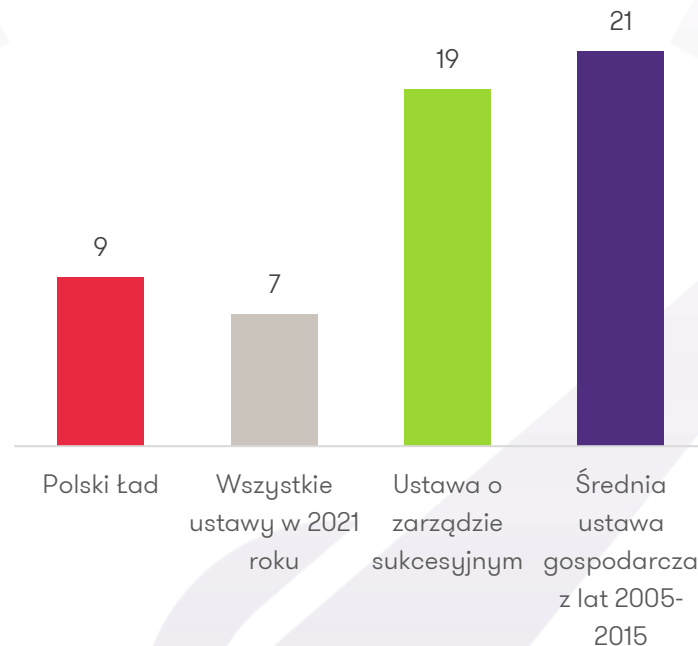


## ETAP PREZYDENCKI

### Nieco mniejszy pośpiech w uchwalaniu Polskiego Ładu widoczny był na etapie akceptacji przez Prezydenta. Andrzej Duda podpisywał ustawy średnio po 9 dniach od ich otrzymania

O ile na etapie rządowym i parlamentarnym tempo prac nad przepisami wdrażanymi pod szyldem Polskiego Ładu było zawrotne, o tyle nieco ono spowalniało, kiedy przyjęte przez parlament ustawy trafiały na biurko Prezydenta Andrzeja Dudy. Średnio podpisywał je on po 9 dniach od otrzymania. To dwa dni dłużej niż średni czas podpisu wszystkich ustaw w 2021 roku. Należy jednak zaznaczyć, że na tle lat poprzednich było to i tak tempo ekspresowe. Średni czas potrzebny na podpis pod ustawami gospodarczymi w latach 2005-2015 wynosił 21 dni. A przypomnijmy, że Polski Ład był reformą wyjątkowo skomplikowaną i obszerną. 9 dni na przeanalizowanie przez Prezydenta i jego zaplecze eksperckie tych ustaw wydaje się czasem bardzo krótkim. Nawet główna ustawa podatkowa otrzymała podpis Prezydenta zaledwie po 13 dniach. Gdyby analiza ta była głębsza, część z niedociągnięć ujawnionych w ostatnich miesiącach udałoby się zawczasu wyeliminować.

#### Ile dni ustawa czekała na podpis Prezydenta RP?



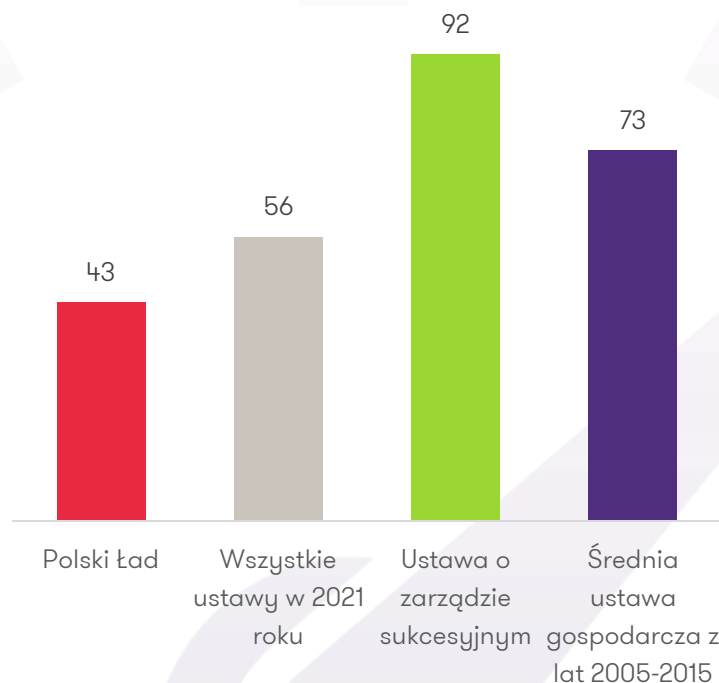


# VACATIO LEGIS

## Ustawy Polskiego Ładu wchodziły w życie średnio po mniej niż półtora miesiąca od publikacji w Dzienniku Ustaw. Dwie z nich – już następnego dnia.

Legislacyjny ekspres pędził nie tylko przez rząd, parlament i Kancelarię Prezydenta, ale również już po przejściu całej ścieżki legislacyjnej. Średni okres vacatio legis, czyli czasu dawanego obywatelom i organizacjom na dostosowanie się do zmian przepisów, dla dziewięciu ustaw wdrażających Polski Ład wynosił jedynie 43 dni. To o 13 dni mniej niż średnio dla wszystkich projektów ustaw z 2021 roku i o 30 dni mniej niż średnio dla ustaw gospodarczych z okresu 2005-2015. Dla porównania, ustawa o zarządzie sukcesyjnym – mimo że proces jej uchwalania trwał długo i środowisko przedsiębiorców miało wiele czasu na poznawanie tych zapisów – dawała odbiorcom aż 92 dni na dostosowania się do nowych regulacji. Warto też zauważyć, że dla dwóch „polskoładowych” ustaw („mniejszej” ustawy podatkowej oraz ustawy samorządowej) vacatio legis właściwie nie istniało, a dla dwóch kolejnych (dotyczących zmian dla rolników i zmian w ochronie zdrowia) wynosiło 14 dni.

### Po ilu dniach od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ustawa w swojej zasadniczej części wchodziła w życie?



# MODYFIKACJE PIERWOTNYCH ZAPISÓW

O tym, jak bardzo chaotyczny i nieprzejrzysty był proces legislacyjny Polskiego Ładu, świadczy fakt, że ustawa ta doczekała się 6 zmian istotnych założeń reformy już na samym etapie procedowania w rządzie i parlamencie, 1 autopoprawki rządu oraz 5 nowelizacji.

Na szczególne podkreślenie świadczy fakt, że ostateczny (przynajmniej według aktualnego stanu) kształt reformy podatkowej wdrożonej pod hasłem Polski Ład, jest istotnie różny od tego, który został pierwotnie ogłoszony i poddany konsultacjom publicznym. Projekt ustawy najpierw mocno zmienił się na etapie prac w rządzie (inny projekt był poddany konsultacjom i uzgodnieniom międzyresortowym, a inny został przyjęty przez Radę Ministrów) i w parlamencie (wiele mniejszych i większych zmian zostało nagle dopisanych na etapie zmian w komisjach). Łącznie było to co najmniej sześć modyfikacji, które – w naszej ocenie – istotnie ingerują w sens reformy. Ponadto, ustawa doczekała się jak dotąd pięciu nowelizacji. Przeszły one co prawda ścieżkę legislacyjną, ale w tempie błyskawicznym i również z pogwałceniem regulaminów legislacyjnych rządu i parlamentu oraz bez konsultacji z partnerami społecznymi. Warto wspomnieć tu też o rozporządzeniu z 7 stycznia 2022 roku, które – wbrew konstytucyjnej hierarchii stanowienia prawa – zmieniało przepisy ustanowione ustawami.

## ISTOTNE MIANY W STOSUNKU DO PIERWOTNEGO PROJEKTU

### Wrzutki w rządzie i parlamencie

1. Ulga dla klasy średniej – rozszerzona o 50% koszty uzyskania przychodów
2. Ulga dla klasy średniej – dla działalności na skali podatkowej
3. Składka zdrowotna – obniżona do 4,9% dla przedsiębiorców na „liniowce”
4. Ulga dla osób wychowujących 4 dzieci
5. Ulga dla pracujących seniorów
6. Likwidacja wspólnego rozliczania dla osób samotnie wychowujących dziecko

### Autopoprawka rządowa

Zmiany do podatku minimalnego (wyłączenie spod tego podatku firm, dla których cena jest regulowana przez przepisy)

### Nowelizacje

1. Składka zdrowotna dla PIT 0
2. Ulga dla klasy średniej (drobne zmiany), podatek od przerzuconych dochodów, koszty przy przekształceniach
3. Zmiany dotyczące płatności gotówkowych i odroczenia terminu wejścia w życie do 2023 r.
4. PIT-2 oraz przeniesienie do ustawy rozporządzenia z 7 stycznia 2022 r.
5. Składka zdrowotna dla przedsiębiorców

I setki innych, drobnych poprawek...

# Naszym zdaniem

Jedną z kluczowych reguł demokratycznego państwa prawnego jest zasada przyzwoitej legislacji, która jest realizowana m.in. poprzez zachowanie odpowiedniego vacatio legis oraz właściwego trybu pracy nad ustawą. Działanie zgodnie z tym wzorcem prowadzi do budowania zaufania obywateli do państwa i pozwala na prowadzenie prac legislacyjnych z odpowiednią starannością, co w rezultacie umożliwia stworzenie przepisów wysokiej jakości, dostosowanych do potrzeb obywateli i wchodzących w życie w terminie wystarczającym na przygotowanie się do zmian.

Przykładem takiej regulacji jest ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej. Jest to akt prawny odpowiadający na palący problem dotyczący spadkobrania przedsiębiorstw prowadzonych w formie jednoosobowej działalności gospodarczej. Przed wejściem jej w życie wraz ze śmiercią przedsiębiorcy traciły one byt prawny – w wyniku czego wygasły wszelkie umowy, koncesje i licencje związane z tym przedsiębiorstwem.

Ustawodawca podjął trud szerokich konsultacji zagadnienia wśród przedsiębiorców, w szczególności w środowisku firm rodzinnych, a nadto przeprowadzone zostały dwie konferencje uzgodnieniowe. Zaowocowało to powstaniem nowej instytucji prawnej, pozwalającej na kontynuację działalności przedsiębiorstwa po śmierci przedsiębiorcy. Z formy tej rokrocznie korzysta rosnąca liczba przedsiębiorców. Jakkolwiek akt ten nie jest wolny od pewnych wad (jak np. trudności w zarządzaniu majątkiem w przypadku, gdy jest tylko jeden spadkobierca), to łatwość ustanowienia zarządcy sukcesyjnego (za życia przedsiębiorcy dokonywanego przez internet, wpisem w CEIDG), kontynuacja umów i pozwoleń oraz rozwiązania podatkowe stanowią milowy krok w sukcesji polskich firm.

Porównując skutki tzw. „Polskiego Ładu” oraz ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej widzimy w praktyce aktualność łacińskiej maksymy festina lente – śpiesz się powoli. Widać bowiem, że brak pośpiechu służy wynikom prac legislacyjnych, a wysoka jakość stanowionego prawa będzie służyć nam wszystkim – obywatelom, firmom, jak i instytucjom publicznym oraz sądownictwu.

**Maja Jabłońska**  
Radca prawny  
Counsel  
Kancelaria Prawna



# 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 model wchodzenia w życie ustaw dotyczących przedsiębiorstw. Model, który 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.

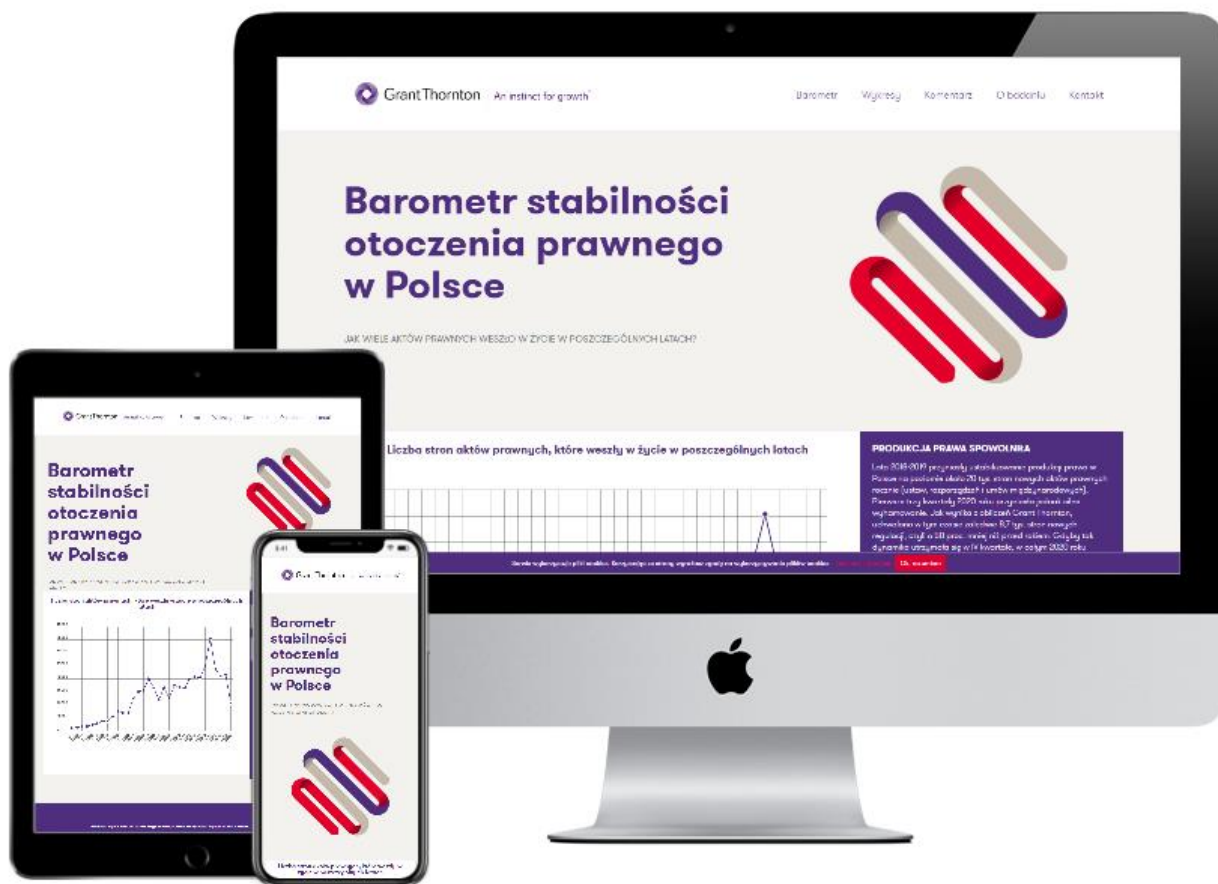
- Okres vacatio legis byłby wydłużany do **12 miesięcy** dla zmian istotnych, tzn.:
  - zmian stawki podatkowej, zmian przedmiotu opodatkowania, objęcie podatkiem nowej kategorii podatników (przedmioty wymienione w art. 217 Konstytucji),
  - wymagających ingerencji w informatyczny system finansowo-księgowy przedsiębiorstw.
- Wyjątkami, w przypadku których vacatio legis mogłoby być krótsze niż **6 miesięcy**, mogłyby być jedynie:
  - zmiany na korzyść przedsiębiorców,
  - zmiany konieczne do bezwłocznego 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.

- 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].

# „Barometr” w Internecie



## Raport w wersji www

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

**BarometrPrawa.pl**

Znajdują 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



**29**

lat doświadczenia



**6**

miast



**7**

biur



**800**

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

Sukcesja biznesu

## Grant Thornton na świecie



**119**

lat doświadczenia



**140**

krajów



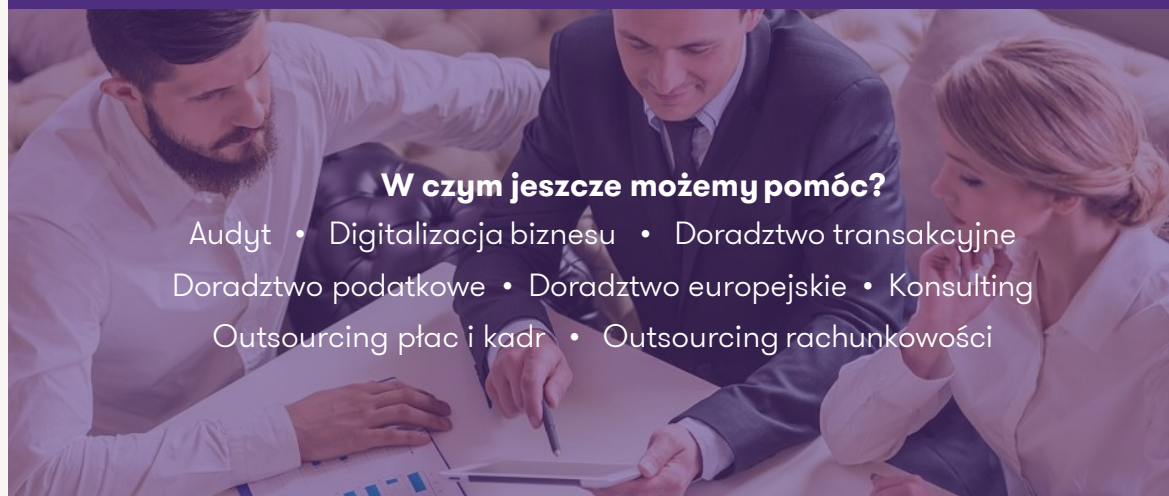
**700+**

biur na świecie



**57 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](mailto:Tomasz.Wroblewski@pl.gt.com)



**Grzegorz Maślanko**

Radca prawny, Partner

Kancelaria prawna

M +48 609 452 370

E [Grzegorz.Maslanko@pl.gt.com](mailto:Grzegorz.Maslanko@pl.gt.com)



**Maja Jabłońska**

Radca prawny, Counsel

Kancelaria prawna

M +48 661 530 073

E [Maja.Jablonska@pl.gt.com](mailto:Maja.Jablonska@pl.gt.com)

## Kontakt dla mediów:

**Jacek Kowalczyk**

Dyrektor marketingu i PR

M +48 505 024 168

E [Jacek.Kowalczyk@pl.gt.com](mailto: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!**