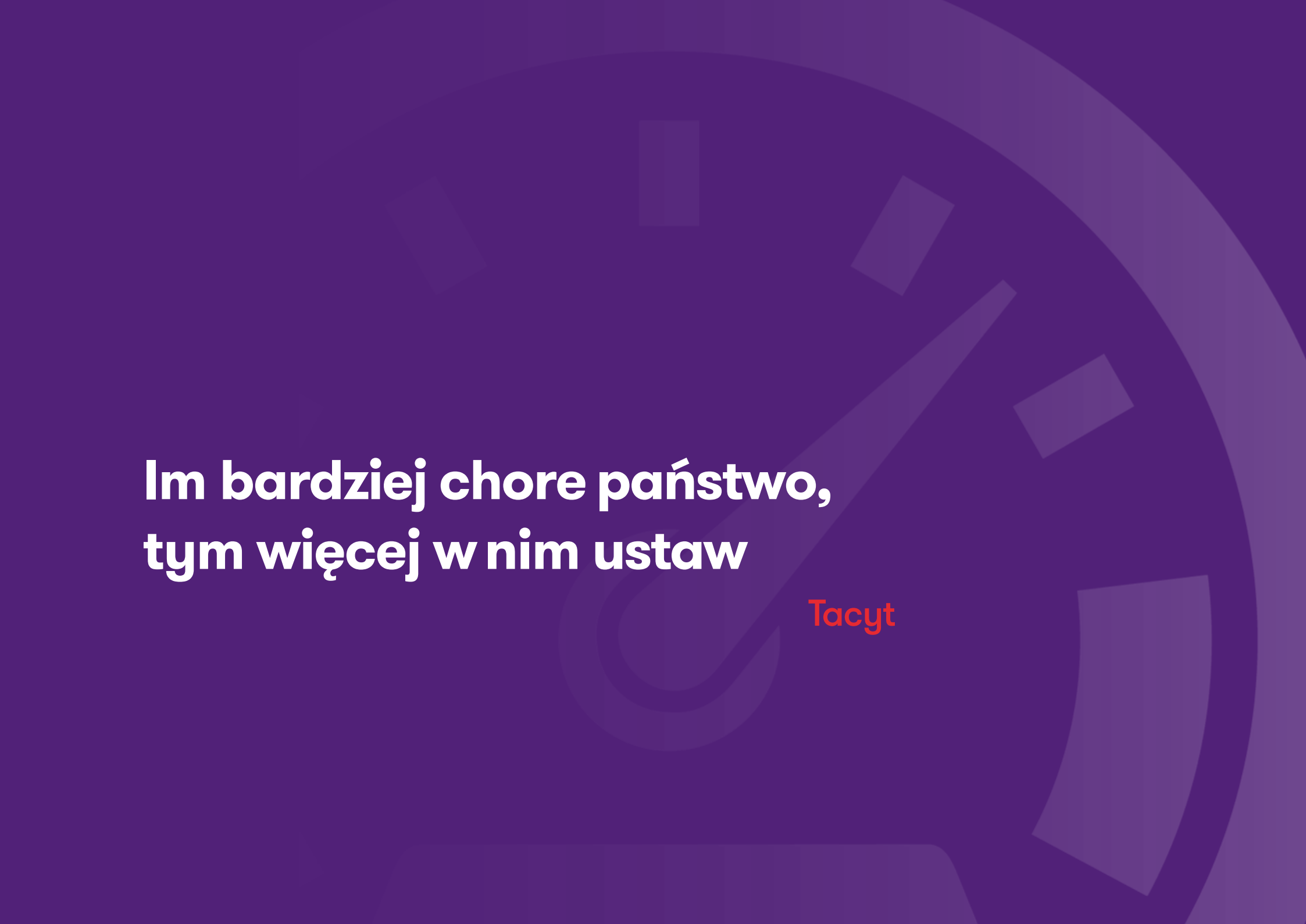


Barometr prawa

Analiza stabilności otoczenia prawnego
w polskiej gospodarce

Edycja IX, 2023





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

Tacyt

Wstęp

Szanowni Państwo,

To już 9. edycja naszego raportu z cyklu „Barometr prawa”. Wiele od tego czasu widzieliśmy. Były okresy, w których biliśmy na alarm, bo produkcja prawa wyrwała się spod kontroli i były takie, w których cieszyliśmy się, że system prawny się stabilizuje.

W tym roku nastrój, jaki nam towarzyszy, jest dość daleki od obu tych emocji. Produkcja prawa jest wysoka, ale na szczęście w dużej mierze to efekt wyjątkowej akcji legislacyjnej związanej z ochroną środowiska, co należy ocenić pozytywnie. Gdyby nie to, produkcja prawa byłaby relatywnie stabilna.

Z drugiej strony, ciężko nam się cieszyć z tych nienajgorszych wyników, jeśli analizowany rok 2022 to rok wdrażania Polskiego Ładu, który może być symbolem tego, jak nie tworzyć przepisów – w pośpiechu, bez prawdziwych konsultacji, bez analizy, bez czasu dla firm na przygotowanie się do zmian. Tym bardziej jeśli nasilają się nowe zjawiska tworzące poczucie chaosu legislacyjnego, np. wrzutki do projektów ustaw, przepisy wycofywane tuż przed wejściem w życie czy reformy wielokrotnie opóźniane.

Po szczegóły zapraszamy na kolejne strony. Życzymy udanej lektury.



Tomasz Wróblewski
Partner Zarządzający
Grant Thornton



Kluczowe wnioski



Skala produkcji prawa w Polsce znowu rośnie. W 2022 r. w życie weszło **31 745 stron** nowych aktów prawnych. To wzrost **o 52 proc.** w porównaniu do poprzedniego roku. Wyniki te zaburzone są jednak nietypową akcją legislacyjną związaną z ochroną siedlisk przyrodniczych. Gdyby nie ona, wzrost wyniósłby **16 proc.**



Żeby przeczytać wszystkie nowe akty prawne (nawet bez rozporządzeń dotyczących ochrony siedlisk), w 2022 r. trzeba było poświęcić na to **2 godziny i 10 minut każdego dnia roboczego**.



Tempo prac parlamentu znowu przyspieszyło – uchwalenie ustawy w 2022 roku trwało średnio **75 dni**, wobec 85 przed rokiem. Prace nad ustawą są o połowę krótsze niż dekadę temu.



W prawie gospodarczym skraca się **vacatio legis**, czyli czas dla firm na przygotowanie się do zmian. Przeciętna ustawa gospodarcza wchodzi w życie po **31** dniach od opublikowania, a rozporządzenie – po **7**. Dekadę temu było to odpowiednio 53 i 20 dni.



Innym niepokojącym trendem jest „pęcznienie” ustaw w parlamencie. Do projektów dodawane są wrzutki, które mają istotne znaczenie, a nie są poddawane konsultacjom publicznym i ocenie skutków. W 2022 roku objętość przeciętnego projektu ustawy gospodarczej urosła w ten sposób o **3 strony** czyli **21 proc.**



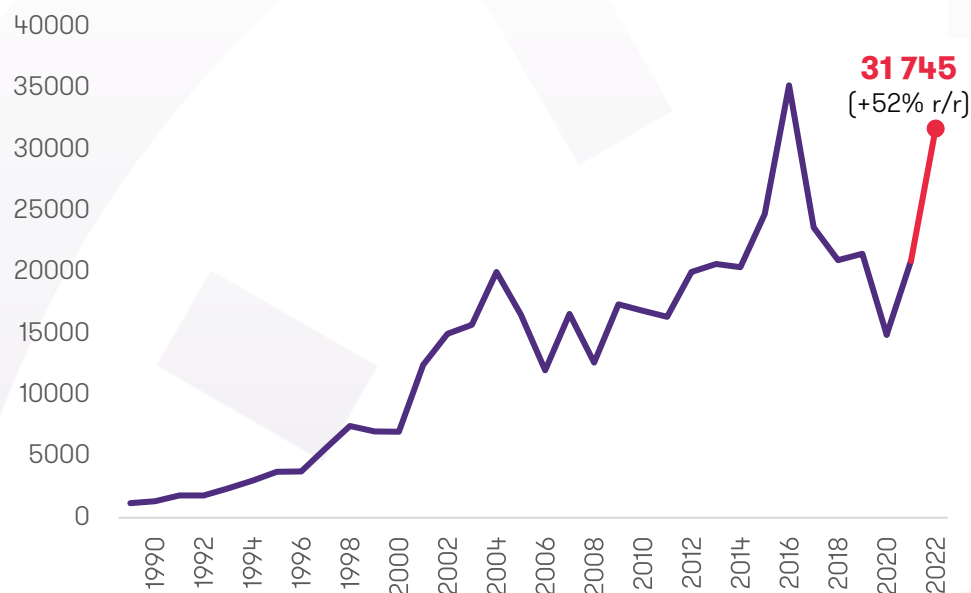
Rozdział 1

Produkcja prawa w Polsce

Produkcja prawa znowu wystrzeliła

W 2022 roku uchwalono prawie 32 tys. stron nowego prawa. To o 52 proc. więcej niż w 2021 roku i drugi najwyższy wynik w historii. Do pobicia rekordu z 2016 już tylko krok.

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 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.

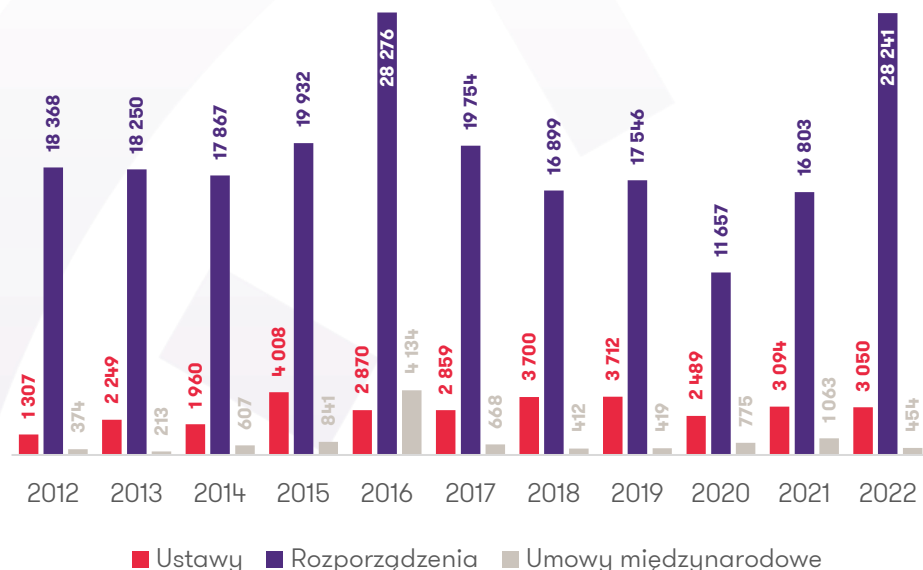
W latach 2017-2020 produkcja prawa w Polsce wyraźnie jednak spowolniła i w pandemicznym 2020 roku spadła do 14,9 tys. stron, czyli najniżej od 2008 roku (wtedy uchwalono tylko 12,6 tys. stron).

Od tego jednak czasu legislacyjna maszyna znowu przyspiesza. W 2022 roku liczba stron aktów prawnych wzrosła do 31,7 tys. Była o 52 proc. wyższa niż w 2021 roku i o 113 proc. wyższa niż w 2020 roku. Potwierdziły się zatem nasze obawy, 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 na regulacjach covidowych.

Zdecydowanie więcej rozporządzeń

Przyspieszenie legislacyjnej aktywności widać zwłaszcza w instytucjach rządowych.
W 2022 roku uchwalono 68 proc. więcej stron rozporządzeń niż w 2021 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

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 2022 roku wprowadzono w życie 28,2 tys. stron rozporządzeń wobec 3 tys. stron ustaw i 0,5 tys. stron umów międzynarodowych.

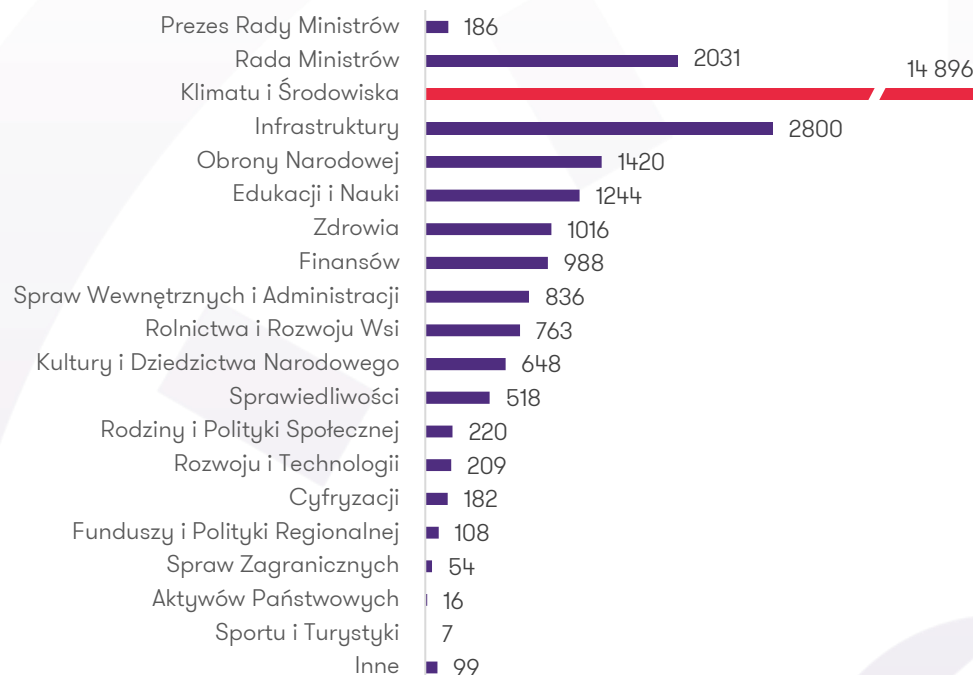
Co więcej, w ostatnim roku aktywność legislacyjna przybierająca formę rozporządzeń rosła szczególnie szybko. Objętość rozporządzeń była o 68 proc. większa niż w 2021 roku, tymczasem objętość uchwalanych ustaw spadła o 2 proc., a umów międzynarodowych o 57 proc.

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

Środowisko dominuje legislację rządową

Ministerstwo Klimatu i Środowiska przyjęło w 2022 roku aż 14,9 tys. stron rozporządzeń. To prawie połowa wszystkich regulacji w Polsce. Wszystko przez... ochronę siedlisk.

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



Jak już wspomniano, w 2022 roku w Polsce weszło w życie ponad 28 tys. stron rozporządzeń. Około połowę z tej liczby wypracowało samo Ministerstwo Klimatu i Środowiska – opublikowało 444 rozporządzeń o łącznej objętości aż 14 896 stron. Tak silna aktywność to skutek przede wszystkim rozpoczętej w 2021, a nasilonej w 2022 roku akcji opracowywania rozporządzeń dotyczących ochrony specjalnych obszarów siedlisk przyrodniczych. W 2022 roku było to 354 rozporządzenia o łącznej objętości 14 050 stron.

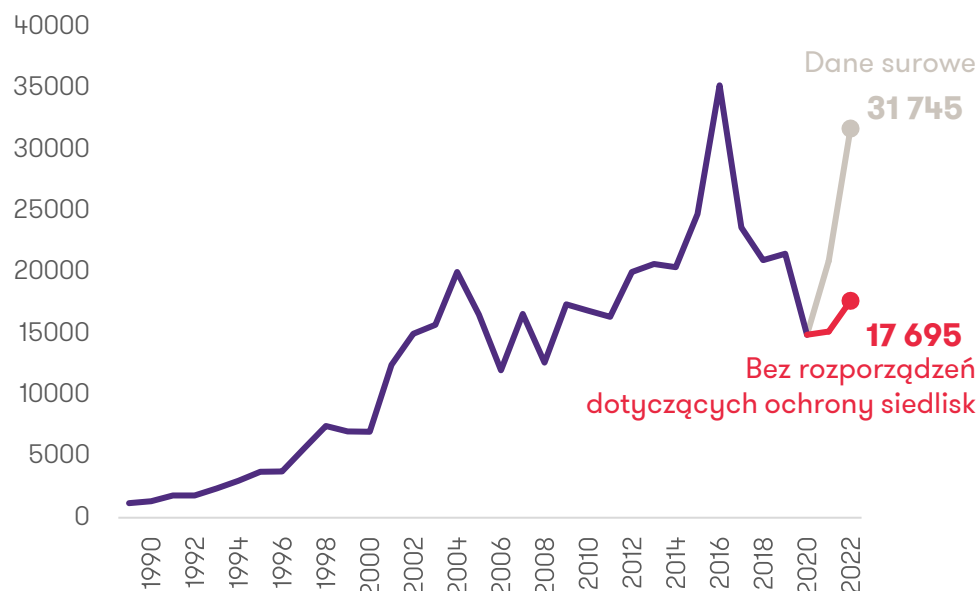
Jeśli więc wyłączyć tę akcję z analizy, najbardziej aktywnym legislacyjnie organem administracji rządowej było w 2022 roku Ministerstwo Infrastruktury, które opublikowało 80 rozporządzeń o objętości 2,8 tys. stron. Aktywne były też Rada Ministrów (2 tys. stron), Ministerstwo Obrony Narodowej (1,4 tys.) oraz Ministerstwo Edukacji i Nauki (1,2 tys.). Na tym tle ciekawie prezentują się Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych, które wdrożyły rozporządzenia o objętości zaledwie odpowiednio 7 i 16 stron.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Gdyby nie siedliska...

Gdyby w naszym badaniu nie uwzględnić akcji regulacji ochrony siedlisk przyrodniczych, w 2022 roku w życie weszłoby w Polsce 18 tys. stron nowego prawa.

Wykres 4. Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) opublikowanych w Dzienniku Ustaw w danym roku



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

Gdyby nie ona, w 2022 roku w życie weszłoby 17,7 tys. stron nowego prawa. Na tle ostatnich 30 lat byłby to wynik nadal wysoki, jednak na tle ostatnich kilku czy kilkunastu lat – byłby to poziom poniżej średniej. W porównaniu z 2021 rokiem oznaczałoby to wzrost o 16 proc. - dużo, ale nie aż tak, jak pokazywałyby dane nieoczyszczone z efektów akcji regulacji siedlisk.

Należy przy tym jednak zauważyć, że takie ujęcie również nie oddawałoby pełnej prawdy o polskiej legislacji w 2022 roku, ponieważ w poprzednich latach również zdarzały się akcje legislacyjne, które zawyżały liczbę stron nowego prawa. Dlatego prezentowanie danych surowych (nieoczyszczonych) ze strony 6 niniejszego raportu, jest mimo wszystko metodologicznie uprawnione.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Produkcja prawa nadal przytłacza



17 695

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...



70

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



2h 10min

...i tyle czasu powinni na to poświęcać. I nawet wtedy nie będą pewni, że poznali wszystkie zmiany w prawie, ponieważ powinni dodatkowo osadzić je 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 2022 roku musiałby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić 2 godziny i 10 minut (przy optymistycznym założeniu, że na przeczytanie jednej strony aktu prawnego potrzebne są 2 minuty; założmy też, że nie czyta wspomnianych rozporządzeń o ochronach siedlisk).

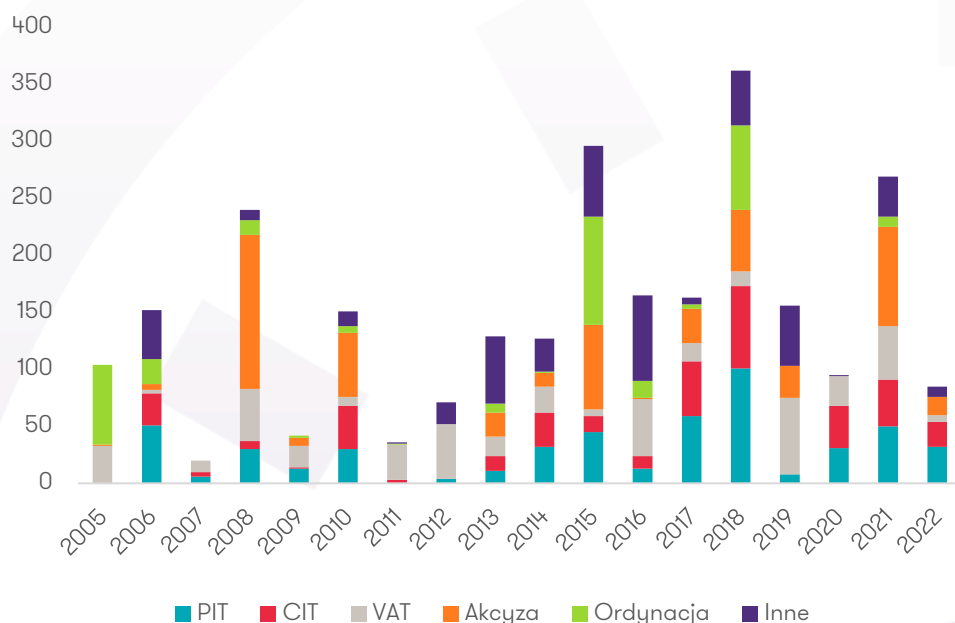
Nawet to będzie jednak niewystarczające, aby całkowicie poznać sens wprowadzanych zmian, ponieważ ogromna część aktów prawnych to jedynie modyfikacje istniejących już wcześniej przepisów. Nie są one więc spójnym tekstem, a jedynie wyrywkowym zbiorem artykułów dodanych lub otrzymujących nowe brzmienie,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

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

W podatkach pozorny spokój

W 2022 roku w życie weszło tylko 85 stron ustaw z obszaru nowelizacji podatków. Z czego większość to naprawianie i łatanie dziur w Polskim Ładzie.

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

Rok 2022 przejdzie do historii jako rok wyjątkowy dla polskiego prawodawstwa podatkowego. Na pierwszy rzut oka był to rok wyjątkowo spokojny – łącznie uchwalono w tym czasie jedynie 85 stron ustaw związanych z podatkami. To najmniej od 2012 roku i prawie trzykrotnie mniej niż w roku poprzednim. To jednak tylko pozorny spokój.

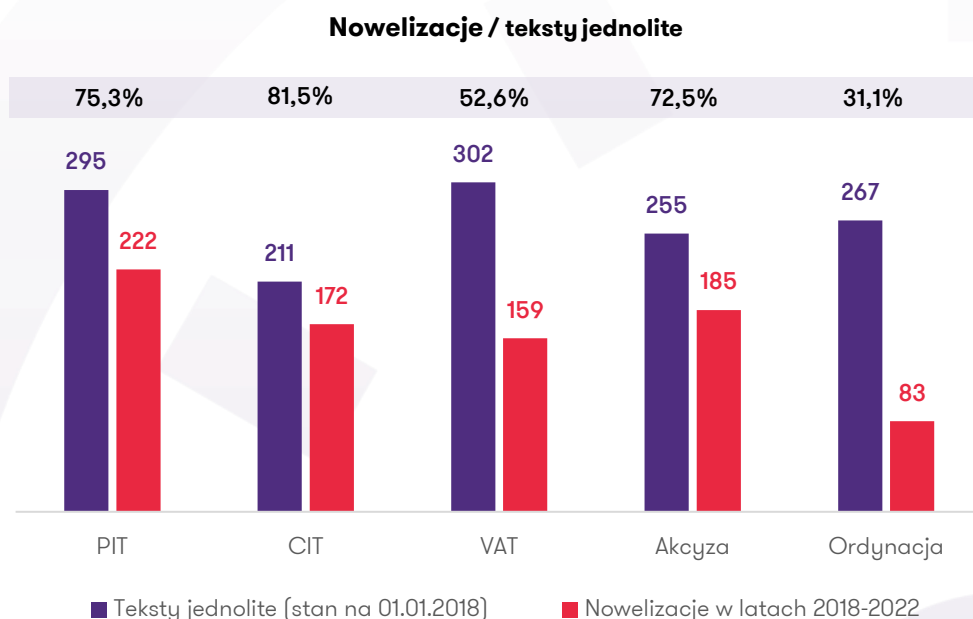
Po pierwsze, 1 stycznia 2022 roku w życie wszedł Polski Ład, a więc najważniejsza reforma podatkowa od ponad 20 lat. Ponieważ w naszych statystykach decyduje data publikacji aktów prawnych w Dzienniku Ustaw, a nie wejścia ich w życie, Polski Ład przypisany jest do roku 2021, choć najważniejsze konsekwencje dla pracowników i pracodawców oraz związane z nimi zamieszanie ujawniły się w 2022 roku.

Po drugie, w trakcie 2022 roku wprowadzonych zostało kilka nowelizacji ustaw wdrażających Polski Ład i rozporządzeń z nimi powiązanych. Nie były obszerne, ale niosły spore konsekwencje dla podatników, np. niemal całkowicie wywrócono pierwotny sens zmian podatkowych PIT dla pracowników.

Ponad połowa przepisów po nowemu

Przez ostatnie pięć lat nowelizacje głównych ustaw podatkowych zostały zawarte na 821 stronach. To 62 proc. objętości, jakie miały wcześniej teksty jednolite tych ustaw.

Wykres 6. Objętość przyjętych w latach 2018-2022 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. Tymczasem treść ustaw nowelizujących te ustawy w latach 2018-2022 zawarta została aż na 821 stronach. Objętość nowelizacji stanowi więc aż 62 proc. tekstów jednolitych.

Najobszerniejsze zmiany wprowadzono w ustawach o CIT (objętość nowelizacji stanowiła 82 proc. tekstu jednolitego), PIT (75 proc.) i akcyzie (73 proc.).

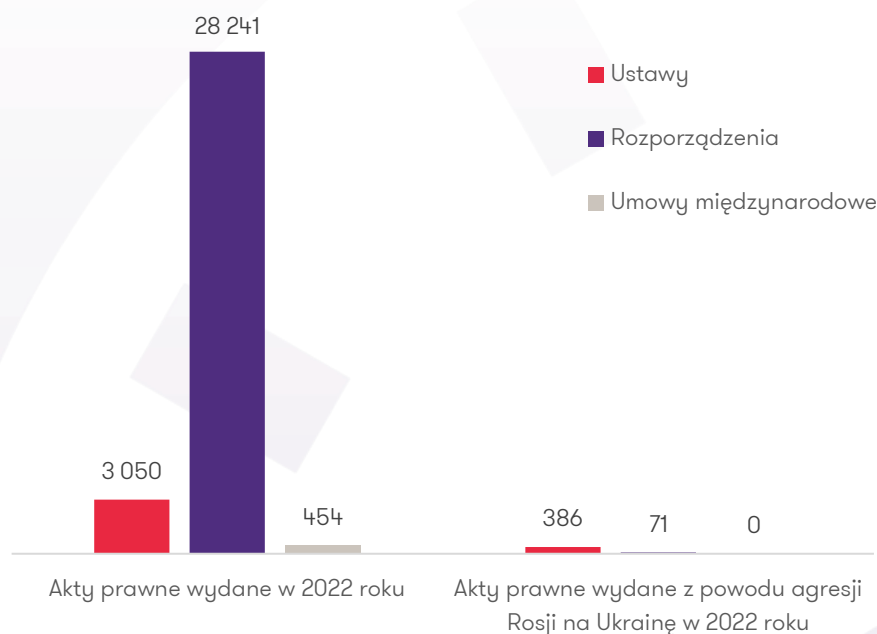
Mówiąc w dużym uproszczeniu oznaczałoby to, że przez ostatnie pięć lat wymienione na zupełnie nowe brzmienie zostało prawie dwie trzecie treści ustaw podatkowych. Co więcej, większość z tych zmian wywoływała relatywnie daleko idące konsekwencje dla podatników, zwłaszcza dla przedsiębiorstw oraz wymagała od nich podjęcia daleko idących działań dostosowania się do nowych przepisów.

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

Wojna bez wpływu na wzrost legislacji

W 2022 roku uchwalono 457 stron regulacji związanych z wojną w Ukrainie i jej skutkami. To tylko 1,4 proc. wszystkich przyjętych aktów prawnych.

Wykres 7. Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) opublikowanych w Dzienniku Ustaw w 2022 roku



Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

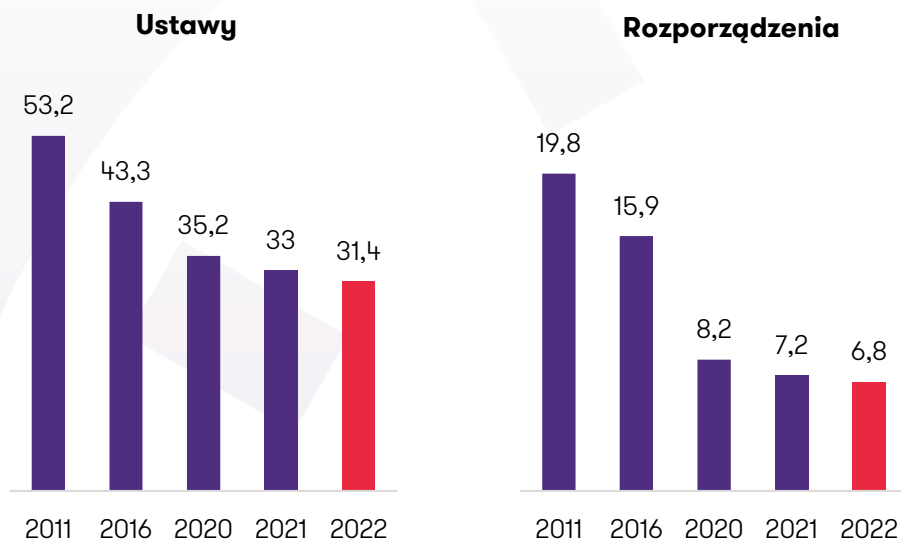
Mogłoby się wydawać, że opisana na poprzednich stronach relatywnie wysoka skala produkcji prawa w Polsce w 2022 roku, to skutek bezprecedensowego dla polskiego państwa wydarzenia, jakim była inwazja Rosji na Ukrainę. Można sobie wyobrazić, że takie zdarzenie rodzi potrzebę szybkich i zakrojonych na szeroką skalę działań legislacyjnych, związanych np. z obronnością, emigracją, sytuacją społeczną itp., więc w istotny sposób zaburza statystyki produkcji prawa na tle poprzednich lat.

Jak wynika z obliczeń Grant Thornton, taka sytuacja nie miała miejsca, tzn. wysoka skala zmienności prawa w Polsce tylko w niewielkim stopniu wynikała z wojny. Spośród 31,7 tys. stron aktów prawnych przyjętych w 2022 roku jedynie 457 stron dotyczyło pośrednio lub bezpośrednio kwestii związanych z wojną, np. armią, obroną cywilną, ochroną granic, przyjmowaniem uchodźców, pomocą humanitarną, prawem pracy czy systemem ubezpieczeń społecznych dla cudzoziemców. To 1,4 proc. objętości wszystkich regulacji. Dla porównania, w 2020 roku uchwalane przepisy „covidowe” miały objętość 1569 stron i stanowiły 11 proc. ówczesnej legislacji. Warto jednocześnie zaznaczyć, że jeśli pod uwagę weźmiemy nie liczbę stron, a liczbę ustaw, regulacje związane z wojną stanowiły 8 proc. uchwalonych ustaw.

Vacatio legis niknie w oczach

Skraca się czas dla firm na przygotowanie się do zmian w prawie. Przeciętna ustawa gospodarcza wchodzi w życie po 31 dniach od opublikowania, a rozporządzenie – po 7.

Wykres 8. Średnie vacatio legis aktów prawnych regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce (w dniach)



Ważnym, niepokojącym zjawiskiem, na które zwracamy w ostatnich latach uwagę, jest również skracające się vacatio legis, a więc czas, po jakim akty prawne wchodzi w życie. Jak wynika z obliczeń Grant Thornton, vacatio legis przy regulacjach gospodarczych skracą się w alarmującym tempie. W 2022 roku opublikowano 74 ustawy regulujące prowadzenie działalności gospodarczej, które weszły w życie z vacatio legis trwającym średnio zaledwie 31 dni (tyle pełnych dób mijało od publikacji w Dzienniku Ustaw do wejścia w życie). Przez dekadę „okres przygotowawczy” skrócił się aż o 22 dni. Należy pamiętać, że okres ten obejmował też soboty, niedziele i święta, czyli przedsiębiorcy w praktyce mieli w 2022 roku około 20 dni roboczych na przanalizowanie i dostosowanie się do wprowadzanych zmian.

Jeszcze gorzej sytuacja wygląda w rozporządzeniach, które również mają często silny, bezpośredni wpływ na funkcjonowanie firm. W 2022 roku rozporządzenia wchodziły w życie średnio po 7 dniach od ogłoszenia, czyli o 13 dni krócej niż dekadę temu.

Więcej na temat skracania się vacatio legis piszemy w specjalnym raporcie „**Zwolnij, szkoda firm**”.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Vacatio legis

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

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

Model „Pół roku dla biznesu”

Model wdrażania ustaw regulujących działalność przedsiębiorstw Rady Przedsiębiorczości i Grant Thornton

1. Co do zasady, ustawy regulujące działalność przedsiębiorstw wchodziłyby w życie z 1. dniem roku, z przynajmniej **6-miesięcznym** vacatio legis.
2. Okres vacatio legis byłby wydłużany do **12 miesięcy** dla zmian istotnych, tzn.:
 - a/ zmian stawki podatkowej, zmian przedmiotu opodatkowania, objęcie podatkiem nowej kategorii podatników (przedmioty wymienione w art. 217 Konstytucji),
 - b/ wymagających ingerencji w informatyczny system finansowo-księgowy przedsiębiorstw.
3. Wyjątkami, w przypadku których vacatio legis mogłoby być krótsze niż **6 miesięcy**, mogłyby być jedynie:
 - a/ zmiany na korzyść przedsiębiorców,
 - b/ zmiany konieczne do bezzwłocznego wprowadzenia z uwagi na ważny interes państwa (np. wynikające z katastrof naturalnych, stanów epidemicznych, walki z przestępczością finansową lub konieczności korekty błędów legislacyjnych). Zastosowanie wyjątku każdorazowo powinno być szczegółowo uzasadnione w formie pisemnej partnerom społecznym Rady Dialogu Społecznego. Takie pilne projekty powinny być zawsze wprowadzane na czas określony, nie dłuższy niż rok. Przepisy epizodyczne nie powinny też być włączane w ustawy, ale powinny być wyraźnie wyodrębnione (jak np. ustawy dotyczące zwalczania pandemii i ograniczania jej skutków).Podstawą do zastosowania wyjątku nie jest sytuacja, w której pośpiech ustawodawcy wynika z zaniedbań w terminowym dostosowaniu prawa do wyroków TSUE lub implementacji przepisów UE.
4. W przypadku istotnych zmian dobrą praktyką powinno być opracowanie praktycznych instrukcji dla przedsiębiorców, pomagających wdrażać nowe rozwiązania, choć nie stanowiących oficjalnej wykładni (na wzór materiałów PFR czy MF). Instrukcje te nie mogą jednak zwalniać ustawodawców od przygotowywania aktów prawnych w sposób przejrzysty i zrozumiały dla obywateli.

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

Naszym zdaniem

Pędem, na skróty, bez zastanowienia

Rozmiary „produkcji prawa” już dawno przekroczyły rozsądne granice przyswajalności nowych przepisów przez ich adresatów. Stały przyrost regulacji powiększa ryzyko ich naruszania, zarówno wskutek niewiedzy, jak i niezdolności do praktycznego wdrożenia coraz liczniejszych zmian w zbyt krótkim czasie pomiędzy ich opublikowaniem a wejściem w życie. Zjawisko to w szczególności dotyczy przedsiębiorców, którzy ponoszą rosnące jego koszty.

Sprawność w procesie legislacyjnym jest zaletą, ale nadmierny pośpiech przy tworzeniu prawa już nie zasługuje na aprobatę. Zbyt często odczuwamy jego skutki w postaci błędów, które trzeba eliminować, niekiedy jeszcze przed wejściem danego aktu w życie. Gorzej, gdy wadliwe prawo zacznie obowiązywać i wywiera już negatywne skutki. A przecież wielokrotnie dałoby się tego uniknąć, gdyby należycie zostały przeprowadzone konsultacje z podmiotami, które podlegają potem tym regulacjom i z ekspertami w dziedzinach objętych planowanymi zmianami. Więcej czasu na głębsze przemyślenie konsekwencji proponowanych rozwiązań – również przez członków obu izb parlamentu i ich zaplecze eksperckie – z pewnością pozwoliłoby ograniczyć skalę błędów legislacyjnych.

Grzegorz Maślanko
Radca Prawny
Partner
Kancelaria prawna



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

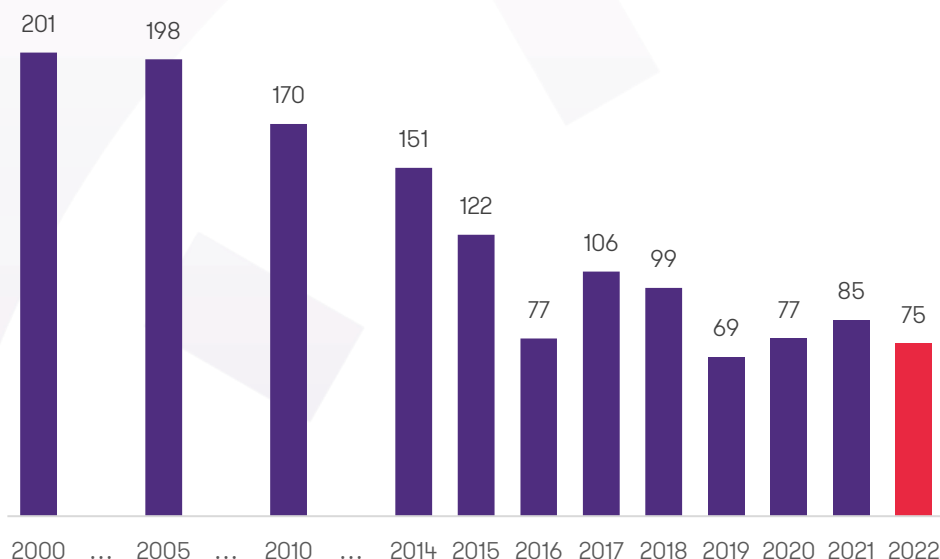
Rozdział 2

Prace legislacyjne w parlamencie

Parlamentarne pendolino nadal pędzi

Średni okres prac nad ustawą w 2022 roku wyniósł 75 dni. To drugi najniższy wynik w historii naszego badania

Wykres 9. Średni okres prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta; w dniach)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

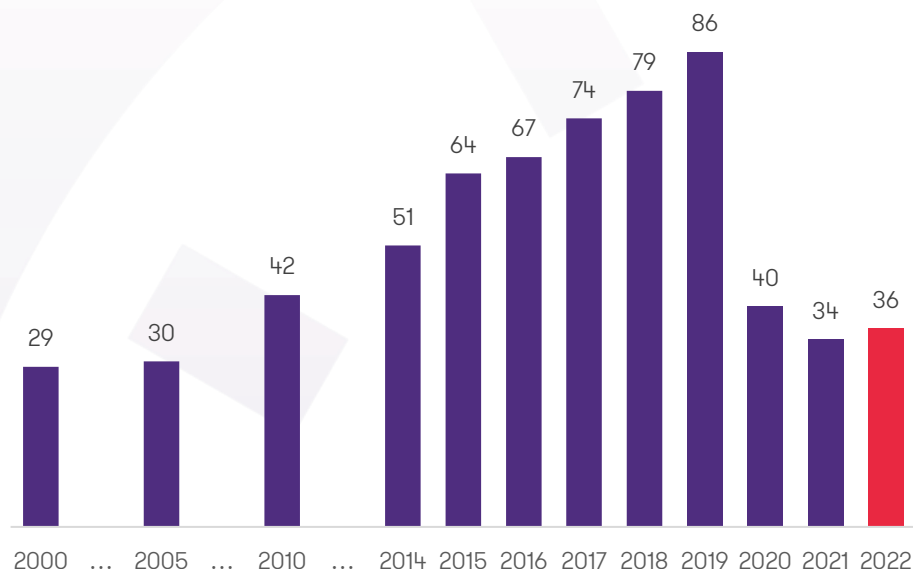
Ostatnie dwie dekady przyniosły drastyczne skrócenie okresu prac nad projektami ustaw. W 2022 roku okres od złożenia projektu w Sejmie do podpisu Prezydenta RP wyniósł 75 dni. To drugi najniższy wynik w ostatnich dwóch dekadach. Jeszcze szybsze tempo odnotowaliśmy jedynie raz – w 2019 roku – przy czym wówczas Senat (co pokazujemy na kolejnej stronie) przez większość roku był pod kontrolą koalicji rządowej i niemal nie angażował się w prace nad ustawami. Obecnie w Senacie większość mają partie opozycyjne, przez co znacznie dłużej trwają w nim prace. Gdyby nie to, prawdopodobnie czas prac nad ustawami w 2022 roku byłby przeciętnie niższy niż w rekordowym pod tym względem roku 2019.

Z doświadczenia wiemy, że zwykłe zawrotne tempo w tworzeniu prawa negatywnie odbija się na jakości regulacji i wywołuje zamieszanie lub konieczność kolejnych nowelizacji, więc jest zjawiskiem negatywnym. Warto jednak zaznaczyć, że w 2022 roku część ustaw przyjmowanych była w tempie absolutnie wyjątkowym i należy to postrzegać jako sukces parlamentu i Prezydenta. Chodzi o ustawy związane z wojną w Ukrainie. Np. trzy ustawy dotyczące pomocy dla uchodźców uchwalone zostały odpowiednio w 2, 4 i 5 dni, co bardzo przyspieszyło wdrażanie tych rozwiązań w życie.

Senat na nowo zaangażowany

Po latach odsuwania się Senatu na margines parlamentu, od trzech lat senatorowie ponownie mocno angażują się w pracę. W 2022 roku tylko do 36 proc. projektów Senat nie zgłosił poprawek.

Wykres 10. Odsetek uchwalonych ustaw, do których Senat nie zgłosił żadnych poprawek (w proc.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

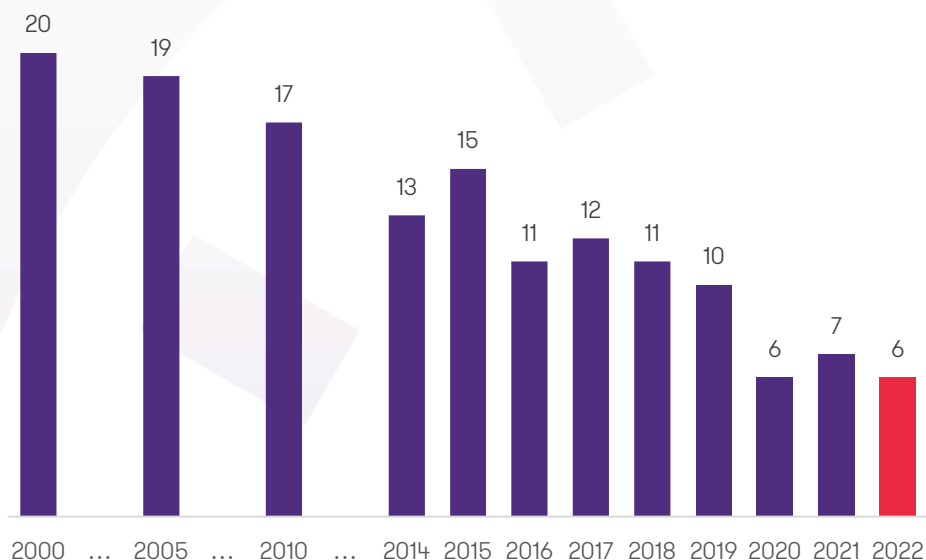
Zanim nowe ustawy trafiają w ręce Prezydenta, pochyla się nad nimi Senat. Jego główną funkcją w parlamencie jest dogłębne analizowanie wypracowanych przez Sejm ustaw, dlatego często nazywany jest „izbą refleksji”. Jednak przez wiele lat zasadność tej nazwy stała pod coraz większym znakiem zapytania, ponieważ w praktyce Senat RP nie angażował się w analizę znacznej większości uchwalanych ustaw. W 2019 roku senatorowie nie zgłosili poprawek aż do 86 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 było najniższym wynikiem co najmniej od 2010 roku. W 2021 i 2022 roku sytuacja ta została utrzymana. Odsetek ustaw, do których Senat nie zgłosił poprawek, spadł do odpowiednio 34 i 36 proc., czyli do poziomów obserwowanych ostatnio około dwie dekady temu.

Ekspresowy podpis Prezydenta

W 2022 roku Prezydent podpisywał ustawy średnio po 6 dniach od otrzymania ich od Sejmu. To tak samo krótki okres, jak w rekordowym pod tym względem roku 2020.

Wykres 11. Średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP (od dnia zakończenia prac w parlamencie; w dniach)



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

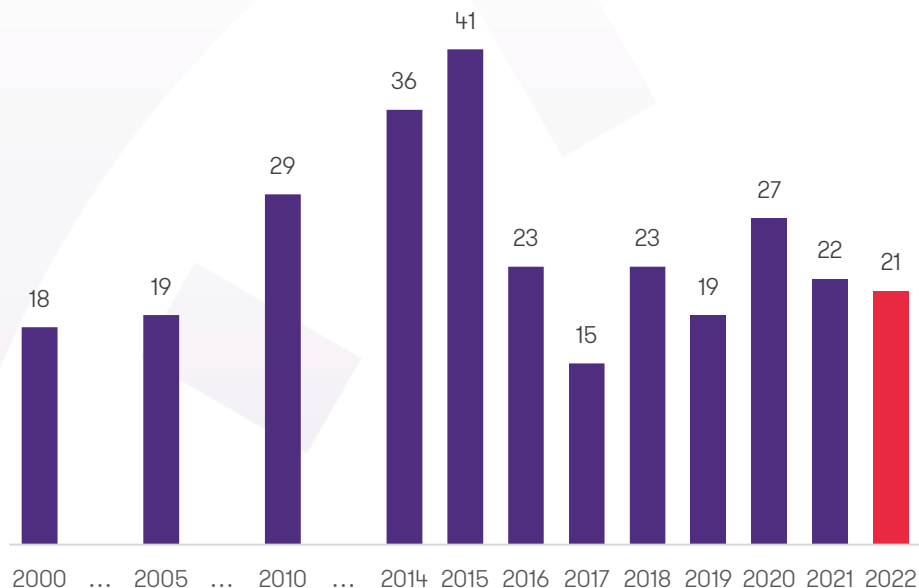
Warto jednak pamiętać, że na średnie tempo analizy ustaw przez Prezydenta w 2022 roku wpływ miała wojna w Ukrainie. Jak już wspomniano, około 8 proc. uchwalonych przez parlament ustaw dotyczyło pośrednio lub bezpośrednio reakcji na konflikt i wymagało szybkiego procesu legislacyjnego. Trudno w ich przypadku zarzucać Prezydentowi pośpiech w składaniu podpisu. Jeśli wziąć pod uwagę tylko pozostałe 92 proc. ustaw, średni czas na podpis wyniósłby niespełna 8 dni. Historycznie jest to jednak nadal bardzo krótki okres.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

Co piąta ustawa z poselskim bajpasem

W 2022 roku w życie weszło 21 proc. ustaw zgłaszanych do Sejmu drogą poselską lub senacką. To wynik bliski średniej z ostatnich kilku lat.

Wykres 12. Odsetek ustaw poselskich, senackich i komisyjnych ze wszystkich uchwalonych (niewymagające konsultacji; w proc.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie sejm.gov.pl

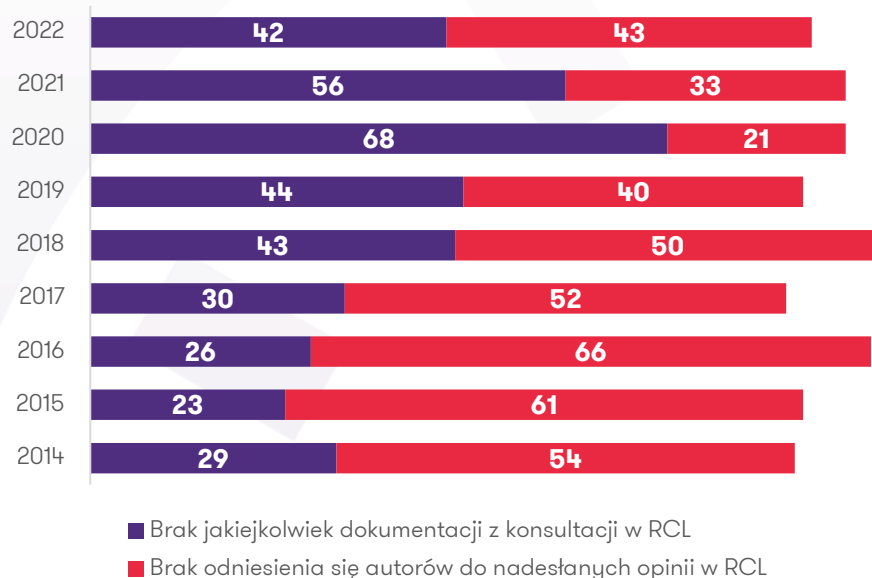
Jeśli projekt przygotowywany jest przez organy rządowe, to jedną z oficjalnych procedur wniesienia projektu ustawy do parlamentu jest tzw. droga rządowa, czyli projekt przyjmowany jest przez Radę Ministrów i przekazywany do Sejmu. Jednak ścieżka ta wymaga od jej autorów spełnienia określonych obowiązków,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

W ostatnich latach praktyka omijania konsultacji międzyresortowych i publicznych była stosowana z różnym natężeniem. W rekordowym 2015 roku odsetek ustaw uchwalanych drogą „nierządową” wynosił aż 41 proc. W następnych latach ten odsetek malał, balansując w granicach 15-27 proc. W 2022 roku odsetek uchwalonych projektów poselskich i senackich wyniósł 21 proc., a więc był na poziomie średniej z ostatnich sześciu lat.

Konsultacje – rzadko i nietransparentne

42 proc. rządowych ustaw, które zostały uchwalone w 2022 roku, nie miało udokumentowanych konsultacji publicznych. Tylko w przypadku 15 proc. rząd odniósł się do zgłoszonych uwag.

Wykres 13. 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 Regulaminem Rady Ministrów, rządowe projekty ustaw powinny przejść szczegółowo rozpisaną procedurę konsultacji publicznych oraz zawierać odniesienie się autorów projektu do uwag, a przebieg konsultacji powinien być udokumentowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL).

Zasady te są jednak tylko teorią, ich ignorowanie przez rząd jest nagminne. Aż 42 proc. projektów ustaw, które weszły w życie w 2022 roku, nie ma żadnej dokumentacji z konsultacji. Co więcej, dokumentację wraz z odniesieniami autorów do opinii posiadało w 2022 roku zaledwie 15 proc. projektów ustaw. Pozostałe 43 proc., mimo posiadanej wzmianki o konsultacjach, nie zawierało odpowiedzi rządu do uwag partnerów społecznych.

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

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 3 | **TEMAT SPECJALNY**

3 alarmujące trendy w polskiej legislacji

3 alarmujące trendy w polskiej legislacji

Nie dość, że polskie ustawodawstwo od lat zмага się z wieloma negatywnymi zjawiskami, to według naszych doświadczeń, w ostatnich latach znacząco nasiliły się trzy nowe trendy. Warto jest wskazać i podjąć działania, które je wyeliminują lub osłabią.

W Polsce, jako relatywnie młodej demokracji, proces stanowienia prawa oraz stabilność polskiego systemu prawnego pozostawiają wiele do życzenia. Od wielu lat, o czym wielokrotnie pisaliśmy w naszych raportach z cyklu „Barometr prawa”, problemem jest na przykład nadmierna objętość wchodzących w życie regulacji, wynikająca z silnej potrzeby legislatorów do regulowania kwestii, które tego nie wymagają oraz z naprawiania błędów przyjętych wcześniej przepisów. Od lat silne jest też zjawisko lekceważenia procesu konsultowania aktów prawnych z partnerami społecznymi, organami administracji czy odbiorcami prawa, nadmiernego tempa w procedowaniu aktów prawnych, unikaniu rzetelnej oceny skutków regulacji czy niewystarczającego okresu *vacatio legis* (o czym pisaliśmy na poprzednich stronach).

Odnosimy jednak wrażenie, że w ostatnich 2-3 latach nasiliły się co najmniej 3 nowe trendy, które również psują polską legislację, obniżając jakość wdrażanych aktów prawnych i poczucie pewności przepisów u odbiorców prawa. Ponieważ procesy te są relatywnie świeże, wierzymy, że wciąż możliwe jest ich zatrzymanie, by nie wrosły one na stałe w mentalność legislatorów i nie stały się problemem, z którym będziemy zmagać się całymi dekadami, dlatego postanowiliśmy je opisać i opatrzyć przykładami.

1. Legislacja **pęczniejąca**

Projekty ustaw rosną w trakcie prac w rządzie i parlamencie, dodawane są wrzutki, często niezwiązane z sensem reformy lub ją wypaczające.

2. Legislacja **znikająca**

Pojawiają się projekty regulacji, które wywołują zamieszanie, a potem nagle znikają – są wycofywane lub diametralnie zmieniane.

3. Legislacja **rolowana**

Wejście w życie jest odwlekane w czasie, często wielokrotnie, w ostatniej chwili, zwykle z powodu złego przygotowania wdrażanej reformy.

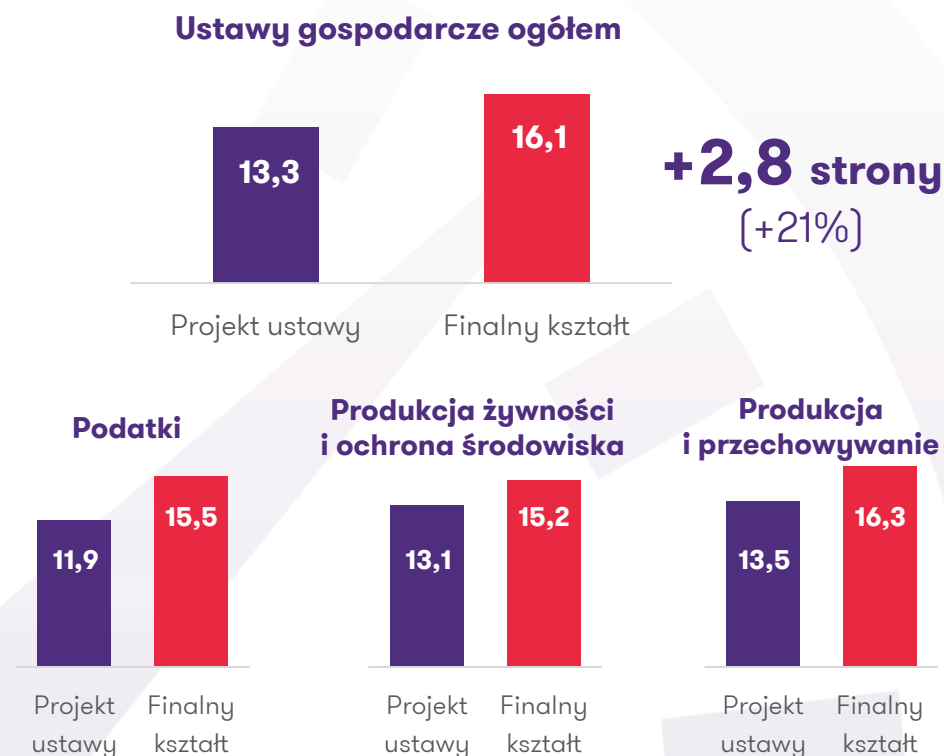
1. Legislacja **pęczniejąca**

Projekty ustaw rosną w trakcie prac w parlamencie. W 2022 roku ustawy regulujące kwestie gospodarcze „spęczniały” w ten sposób średnio o 21%. Dodawane są zaskakujące wrzutki, których nie poddano konsultacjom i których autorzy często nie są znani. Wrzutki te są często niezwiązane z samą reformą lub wręcz ją wypaczają.

PRZYKŁAD 1: Podatek od zrzutek w ustawie o spadkach

Zapis nakładający podatek dochodowy na zbiórki publiczne (poprzez wprowadzenie limitu łącznego dla wielu darowizn w miejsce limitów dla poszczególnych wpłat) w tajemniczy sposób dodany został do projektu ustawy likwidującej bariery biurokratyczne. W swojej genezie był odpowiedzią ustawodawcy na zwiększone limity kwoty wolnej w podatku od spadków i darowizn i miał przeciwdziałać sytuacjom, w których w przypadku postępowania związanego z nieujawnionymi dochodami, podatnik powoływałby się na szereg darowizn otrzymanych od osób niepowiązanych, których podatnik nie musiał nikomu zgłosić ani opodatkować. Kiedy o wrzutce i jej daleko idących skutkach zaczęły pisać czołowe polskie media (w dużej mierze po naszej interwencji, ponieważ podnieśliśmy ten temat jako pierwsi), premier Mateusz Morawiecki przekonywał, że podatek od zrzutek był wynikiem nadgorliwości urzędniczej, będącej niejako skutkiem ubocznym wprowadzenia łącznego limitu darowizn oraz że błąd zostanie naprawiony. Nie wiemy jednak, jak potoczą się losy tego podatku z uwagi na fakt, że prace nad nim wstrzymano do 12 kwietnia br.

Wykres 14. Liczba stron ustaw opublikowanych w 2022 roku w porównaniu z ich pierwotnym projektem



1. Legislacja pęczniejąca cd.

PRZYKŁAD 2: Podatek minimalny w Polskim Ładzie

Podatek minimalny pojawił się w projekcie ustawy Polski Ład dopiero na etapie przekazywania projektu do Sejmu. Nie podlegał zatem konsultacjom publicznym. Był próbą pozyskania dodatkowych źródeł finansowania budżetu państwa w momencie przyjęcia propozycji obniżenia składki zdrowotnej dla przedsiębiorców rozliczających się według stawki liniowej z 9 proc. na 4,9 proc. Przepisy były jednak nieprecyzyjne, budziły liczne wątpliwości, prowadziły do rezultatów sprzecznych z ideą regulacji o minimalnym podatku dochodowym, a także nie uwzględniały specyfiki poszczególnych branż. W efekcie czego podatek został zawieszony na 2 lata (po raz pierwszy ma obowiązywać dopiero za rok podatkowy 2024) i dość mocno zmodyfikowany. Zdaniem ustawodawcy, przyczyną zawieszenia i wprowadzenia zmian była konieczność zapewnienia większej przewidywalności tych regulacji oraz przejrzystości tych przepisów. Skutek jest taki, że przepisy są bardzo skomplikowane i przewidują szereg wyjątków od reguły, co w praktyce może doprowadzić do marginalizacji tych przepisów.

PRZYKŁAD 3: Wrzutki w ustawie o automatyzacji KAS

Projekt ustawy o zmianie ustaw w celu automatyzacji Krajowej Administracji Skarbowej powstał 29 grudnia 2020 r. i jego procedowanie postępowało w wyjątkowo spokojnym tempie, tak iż 4 marca 2022 r., a więc po około półtora roku, w niemal niezmienionej formie został on skierowany do Komisji Prawniczej. Dopiero na kolejnym etapie prac, to jest po potwierdzeniu projektu ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów, zaczął on „pęcznieć”. Jako pierwsze zostały do niego dopisane istotne dla wielu podatników przepisy o przedłużeniu terminów na dopełnienie obowiązków dokumentacyjnych w zakresie cen transferowych. Co więcej, tuż przed wysłaniem projektu ustawy do Sejmu, Rada Ministrów na ostatniej prostej dorzuciła jeszcze ograniczenie inne, nie związane z początkową treścią ustawy, zapisy: o egzekucji w trakcie trwania epidemii COVID-19, doprecyzowanie przepisów w zakresie Grupy VAT, a nawet zmiany w przepisach dotyczących ochotniczej straży pożarnej.

1. Legislacja pęczniejąca cd.

PRZYKŁAD 4: Przepisy bankowe w dodatku węglowym

Głośną wrzutką było też dodanie szeregu istotnych przepisów dotyczących prawa bankowego do ustawy dotyczącej wprowadzenia dodatku węglowego (3 tys. zł rekompensaty dla gospodarstw domowych za podwyżkę cen węgla). Przepisy te m.in. rozszerza zakres przypadków, w jakich system ochrony banków komercyjnych może udzielić wsparcia oraz nadający BFG szersze możliwości związane z przymusową restrukturyzacją banków. Zmieniały się także zasady wydawania przez KNF decyzji dotyczącej zezwolenia na prowadzenie działalności przez podmiot kupujący przedsiębiorstwo bankowe w ramach uporządkowanej restrukturyzacji.

PRZYKŁAD 5: Prawo telekomunikacyjne w specustawie

Pełne poselskich wrzutek były w ostatnim czasie też specustawy covidowe. W uchwalonej ustawie z 30 kwietnia 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań obojętnych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 zmieniono m.in. przepisy Prawa telekomunikacyjnego prowadzące do wygaszenia trwającej do 2021 r. kadencji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (URE) i modyfikacji sposobu obsadzania tego urzędu. Ustawa w praktyce pozbawiała też Senat możliwości opiniowania kandydata na nowego prezesa URE. Co więcej, nowelizacja wprowadzała przepisy, według których dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych co najmniej raz w roku zmuszony zostawał do informowania abonenta o najkorzystniejszych oferowanych przez siebie pakietach taryfowych, chyba że abonent nie wyraził zgody na otrzymywanie informacji marketingowych.

1. Legislacja pęczniejąca cd.

PRZYKŁAD 6: Audiowizualne usługi medialne w Tarczy 3.0

Jedna ze specustaw covidowych wprowadzała również – zupełnie niezwiązaną z pandemią – nową opłatę za dostęp do publicznych audiowizualnych usług medialnych. Nowelizacja ustawy o kinematografii zakłada pobieranie daniny publicznej na rzecz Polskiego Instytutu Filmowego przez podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne. Była to niespodziewana ustawowa implementacja artykułu dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Wrzutka ta nie tylko nie miała związku z ideą specustawy, ale też wprowadzała zamieszanie, ponieważ implementowały był tylko jeden z artykułów dyrektywy, co wpływało na implementację pozostałych przepisów, nad którymi wówczas dopiero pracowano wspólnie z partnerami społecznymi.

PRZYKŁAD 7: Wrzutki do delegowania pracowników

20 sierpnia 2020 r. opublikowana została ustawa o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników będąca implementacją unijnej dyrektywy. Oprócz zasadniczych przepisów normujących zasady delegowania do pracy, w ustawie znalazły się również inne, niezwiązane z reformą zmiany, przede wszystkim przedłużenie pracy zdalnej przez okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, a także przez 3 miesiące od odwołania. Nowelizacja wprowadzała też zmiany w zwolnieniu ze składek ZUS, aby ZUS ponownie z urzędu rozpatrzył wnioski przedsiębiorców o zwolnienie z opłacania składek na ZUS za marzec, kwiecień i maj 2020 r.

2. Legislacja **znikająca**

W przestrzeni publicznej pojawiają się projekty regulacji, wywołują spore zamieszanie, przedsiębiorcy zaczynają się do nich przygotowywać, czasem są nawet uchwalane. Potem jednak nagle znikają – są wycofywane lub diametralnie zmieniane. Głównie dlatego, że były nieprzemyślane, tzn. ustawodawca sam dochodził po jakimś czasie do wniosku, że nie miały sensu.

PRZYKŁAD 1: Ukryta dywidenda

Przepisy o ukrytej dywidendzie zostały wprowadzone do ustaw podatkowych w ramach Polskiego Ładu. Budziły kontrowersje od samego początku. Ustawodawca przewidział więc roczne vacatio legis, a przepis miał wejść w życie od 2023 r. Do tego czasu kontrowersyjne przepisy miały być dopracowane i zmodyfikowane. Ostatecznie jednak przepisy zostały uchylone, zanim zaczęły obowiązywać. W uzasadnieniu tej decyzji mogliśmy przeczytać, że miałyby one negatywny wpływ na działalność grup kapitałowych oraz że prowadziłyby do istotnych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie wzajemnych zależności pomiędzy przepisami o ukrytej dywidendzie i przepisami o cenach transferowych.

PRZYKŁAD 2: Abolicja podatkowa

Była nowym instrumentem podatkowym, za pomocą którego podatnicy uzyskiwaliby podatkowo „czyste konto” poprzez ujawnienie nieopodatkowanego dochodu. Do tak ujawnionego dochodu zastosowanie miała znaleźć ryczałtowa stawka podatku na poziomie 8 proc. Projekt został przekazany do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ istniało ryzyko, że narusza zasadę powszechności i równości opodatkowania oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z uwagi na fakt, że z abolicji podatkowej nie zostały wykluczone osoby pełniące funkcje publiczne. W efekcie ustawodawca wycofał w całości te przepisy.

2. Legislacja znikająca cd.

PRZYKŁAD 3: PCC od zakupu mieszkań

W połowie stycznia 2023 r. przedstawiciele Rządu zaczęli ujawniać konkrety zapowiadanej już wcześniej i – zdaniem Rządu – uzasadnionej walki z pakietowym nabywaniem mieszkań lub całych budynków przez wyspecjalizowane w tym zagraniczne fundusze inwestycyjne. Z ujawnionego projektu przepisów wynikało jednak, że nowe regulacje mają objąć nie tylko fundusze, ale również osoby fizyczne mające kilka nieruchomości. Co więcej, okazało się, że Rząd chce narzucić obowiązek płacenia wysokiego 6 proc. PCC nawet wtedy, kiedy transakcja równolegle jest opodatkowana VAT. Burza, jaka przetoczyła się po ujawnieniu założeń i krytyka pomysłu z wielu kierunków, spowodowały szybkie zapowiedzi odroczenia prac i rewizji założeń oraz zaproponowanych mechanizmów.

PRZYKŁAD 4: Pośrednie transakcje rajowe

Z początkiem 2021 r. weszły w życie przepisy nakładające obowiązek dokumentacyjny w zakresie cen transferowych dla tzw. pośrednich transakcji rajowych. Wzbudziły one wiele kontrowersji, w efekcie na początku marca Ministerstwo Finansów opublikowało projekt objaśnień podatkowych. Temat wrócił w grudniu 2021 r., kiedy pierwszy projekt objaśnień zastąpiono nowym, inaczej interpretującym przepisy. Nadal był to projekt, który nie zapewniał podatnikom ochrony. W marcu 2022 r. pojawiły się przecieki prasowe o planowanej zmianie przepisów. Wreszcie w czerwcu opublikowano projekt zmian w ustawie, który ma działać z mocą wsteczną. Stanowi on niewielki, ale jednak krok w stronę podatników. W sierpniu jednak projekt, który trafił pod obrady Sejmu, odwołał całkowicie przepisy o pośrednich transakcjach rajowych, z mocą wsteczną, tak jakby one nigdy nie obowiązywały.

3. Legislacja **rolowana**

Coraz częściej zdarzają się reformy, których wejście w życie jest odwlekane w czasie, często wielokrotnie, w ostatniej chwili. Zwykle powód opóźnień to wątpliwości samego ustawodawcy, tzn. wraz ze zbliżającym się terminem wejścia w życie zmian, zdaje on sobie sprawę, że reforma została źle przygotowana.

PRZYKŁAD 1: Podatek u źródła

3 lata – tyle czasu minęło od planowanego wejścia w życie nowych regulacji dotyczących stosowania limitu 2 mln PLN w podatku u źródła do ich ostatecznego wprowadzenia na początku 2022 r. Pierwsze rozporządzenia wyłączające stosowanie limitu zostały opublikowane na dzień przed planowanym wejściem w życie odraczanych przepisów. Tak narodziła się nowa tradycja, zgodnie z którą co pół roku publikowane były rozporządzenia odraczające wejście w życie nowych przepisów na kolejne 6 miesięcy. Każde z nich publikowane było na chwilę przed końcem obowiązywania poprzedniego wyłączenia limitu 2 mln PLN. Co ważne, rozporządzenia nie zwalniały płatników z warunku dochowania należytej staranności, bez spełnienia którego nie można stosować preferencji podatkowych, co wiąże się z dużą niepewnością po stronie polskich spółek (stąd popularność wewnętrznych procedur w zakresie podatku u źródła).

PRZYKŁAD 2: Zgłoszenia spółek nieruchomościowych

W stanie niepewności przedsiębiorcy znaleźli się w stosunku do przepisów dotyczących raportowania struktur spółek nieruchomościowych. W tym przypadku po wyjaśnieniu pierwotnych wątpliwości co do daty złożenia pierwszych sprawozdań, 3-miesięczny termin na składanie raportów zaczął biec 1 stycznia 2022 r., jednakże spółki – ze względu na brak rozwiązań informatycznych dostarczanych przez Ministerstwo Finansów – nie mogły wywiązać się z tego obowiązku. W związku z tym, zaledwie na kilka dni przed pierwotnym terminem na złożenie sprawozdań został on przedłużony na mocy rozporządzenia o 6 miesięcy.

3. Legislacja rolowana cd.

PRZYKŁAD 3: Adresy do doręczeń

Obecnie przesuwanie daty wejścia w życie nowego obowiązku dla przedsiębiorców dotyczy prawdziwej rewolucji w zakresie komunikacji z organami administracji, tj. adresów do doręczeń elektronicznych. Będą one obowiązkowe dla wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od formy prawnej prowadzonej działalności. Pierwotnie zmiany w tym zakresie miały obowiązywać od 2022 roku, obecnie zostały jednak odroczone bez wskazania konkretnego terminu, na dzień nie późniejszy niż 1 stycznia 2024 r. Praktyka ta powoduje, że przedsiębiorcy nie tylko są zobowiązani do śledzenia zmian legislacyjnych, ale również zmieniających się terminów wejścia ich w życie.

PRZYKŁAD 4: Przesyłanie ksiąg w formie elektronicznej

Pierwsza wersja Polskiego Ładu zakładała, że podatnicy mają przysyłać księgi i ewidencje do urzędu skarbowego w formie elektronicznej już za okresy rozliczeniowe rozpoczynające się po 31 grudnia 2022 r. Reforma nie była jednak gotowa, dlatego ostatecznie obowiązek ten został odroczony. Pierwszymi podmiotami zobowiązanymi do przysyłania ksiąg będą podatkowe grupy kapitałowe i podatnicy CIT, których przychody za poprzedni rok podatkowy przekroczą kwotę 50 mln euro. W ich przypadku księgi będą przysyłane za okresy rozliczeniowe rozpoczynające się po 31 grudnia 2023 r. Odroczenie obowiązku przysyłania ksiąg i ewidencji należy jednak oceniać pozytywnie. Podatnicy mają więcej czasu na przygotowanie swoich programów księgowych, a także na dokonanie przeglądu czy audytu dotychczasowych rozliczeń podatkowych. Należy dobrze wykorzystać ten okres. Organy podatkowe będą miały bowiem regularny dostęp do ksiąg i ewidencji, co ułatwi im typowanie podmiotów do kontroli.

3. Legislacja rolowana cd.

PRZYKŁAD 5: Elektroniczny KRS

Przykładem uciążliwej dla przedsiębiorców praktyki wielokrotnego odsuwania w czasie zapowiadanych zmian w prawie jest też uruchomienie wyłącznie elektronicznego składania dokumentów w KRS. Zmiana ta zapowiadana była pierwotnie na 2017 rok i od tego czasu wyczekiwana przez przedsiębiorców, jednak bezskutecznie – już kilka razy była odkładana na później, by finalnie wejść w życie dopiero od 1 lipca 2021 roku. Mimo tak długiego okresu prac nad reformą, przez wiele tygodni przed rozpoczęciem działania systemu nie było nadal jasne, czy zmiana faktycznie zostanie uruchomiona we wskazanym terminie.

PRZYKŁAD 6: Podatek minimalny

Przykładem źle przygotowanej, a przez to odkładanej w czasie, reformy jest też – wspomniany już przy „Legislacji pęczniającej” podatek minimalny, będący częścią ustawy Polski Ład. Przepisy te były na tyle nieprecyzyjne i budziły na tyle liczne wątpliwości, że wejście w życie przepisów zostało zawieszona na 2 lata (po raz pierwszy ma obowiązywać dopiero za rok podatkowy 2024). Ustawodawca sam przyznaje, że przyczyną zawieszenia była konieczność zapewnienia większej przewidywalności tych regulacji oraz przejrzystości tych przepisów.

PRZYKŁAD 7: Terminy deklaracji CIT

Trzeci rok z rzędu MF przesuwają terminy składania deklaracji CIT, wskazując na potrzeby zgłaszane przez samych podatników. Jednakże jak pokazuje praktyka co roku to właśnie Ministerstwo spóźnia się z udostępnieniem deklaracji w wersji elektronicznej, udostępniając je zbyt późno. Dla przypomnienia w zeszłym roku dynamika zdarzeń była pełna napięcia:

1. MF pod koniec marca oficjalnie przedłużyło termin składania deklaracji do końca czerwca, po czym 19 kwietnia, czyli zaraz po Wielkanocy, udostępniło prawidłową wersję deklaracji elektroniczną CIT-8 – zatem gdyby nie przesunięcie terminu, wszyscy podatnicy musieliby się posłużyć złym formularzem, aby następnie złożyć ich korekty,

2. MF dopiero 30 czerwca '22 udostępniło deklarację CIT-8E dla podatników ryczałtu za '21, a w konsekwencji termin przedłużono do końca września, aby wszyscy podatnicy ryczałtowi zdążyli ją złożyć.

W tym roku sytuacja rozwija się podobnie. Warto zauważyć, iż w połowie marca nie ma jeszcze wersji elektronicznej deklaracji CIT-8 (wersja 32) i CIT-8E (wersja 3), ani rozporządzenie o kolejnym przedłużeniu terminu do złożenia rozliczenia rocznego do końca czerwca wciąż nie zostało opublikowane.

3. Legislacja rolowana cd.

PRZYKŁAD 8: Grupa VAT

1 stycznia 2023 r. weszły w życie przepisy o grupach VAT, uchwalone w ramach reformy „Polski Ład”. Pierwotnie regulacje te miały wejść w życie już z dniem 1 lipca 2022 r., ale ostatecznie zostały one wprowadzone do polskiego systemu podatkowego z początkiem 2023 roku, z wyłączeniem obowiązku prowadzenia przez każdego z członków grupy VAT odrębnej ewidencji transakcji dokonywanych pomiędzy nimi, które to przepisy zaczęły obowiązywać od 1 lipca 2023 r. Przyczyną opóźnień były zastrzeżenia konstytucyjne co do trybu wprowadzenia przepisów o grupach VAT do ustawy o automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (co jednocześnie sprawia, że jest to przykład opisywanej na poprzednich stronach „Legislacji pęczniającej”).

PRZYKŁAD 9: Krajowy System e-Faktur

Wejście w życie przepisów dotyczących obowiązkowego fakturowania za pomocą zcentralizowanego systemu KSeF było już kilkakrotnie przekładane w czasie. Przypomnijmy, że pierwotnie system miał działać od 2023 r., potem jego wejście w życie przesunięto na początek 2024 r., natomiast wg najnowszych zapowiedzi Ministerstwa Finansów, KSeF zacznie obowiązywać od połowy 2024 r. KSeF i obowiązek wystawiania faktur strukturyzowanych niewątpliwie zrewolucjonizuje system fakturowania, a tak istotne zmiany powinny być wprowadzane z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, aby podatnicy mogli się do nich przygotować. Działania resortu finansów mogą wskazywać, że potrzebuje on więcej czasu, by do tych zmian się przygotować, stąd właśnie kilkakrotne przesunięcie obligatoryjnego KSeF.

3. Legislacja rolowana cd.

PRZYKŁAD 10: Podatek od przerzuconych dochodów

Jedną z bronią fiskusa do walki z transferem zysków do konkurencyjnych jurysdykcji podatkowych miał być podatek od przerzuconych dochodów. Dotyczy on kosztów uzyskania przychodu ponoszonych na rzecz podmiotów powiązanych z siedzibą poza EOG. Zobowiązani do jego odprowadzenia mieli być podatnicy, których dostawcy płacili efektywnie o 25% niższą stawę podatku dochodowego, 50% ich przychodów pochodziło ze źródeł określonych w dedykowanym katalogu, a przynajmniej 10% tych przychodów transferowanych byłoby dalej, jako koszty lub dywidenda. Wyzwanie stanowiła nie tylko skomplikowana konstrukcja przepisów, ale przede wszystkim zobowiązanie polskiego podatnika do pozyskania palety istotnych danych od podmiotów zewnętrznych, pozostających często poza jego kontrolą. Doprowadziło to do modyfikacji uchwalonych już przepisów jeszcze przed ich wejściem w życie oraz przesunięciem obowiązywania na 2023.

Naszym zdaniem

Polski Ład to smutna codzienność

Rok 2022, jak żaden inny, zapisał się w pamięci jako rok bałaganu legislacyjnego. Hasło „Polski Ład” stało się niemalże synonimem zamieszania. Reforma podatkowa, której byliśmy świadkami oraz w wielu przypadkach „królikami doświadczalnymi”, jak w soczewce skupiała wiele notorycznych uchybień w polskiej legislacji, tyle tylko, że tym razem dotyczyła ona nas wszystkich – podatników i obywateli – dlatego wywoływała tak wiele emocji i przykuła szczególną uwagę mediów.

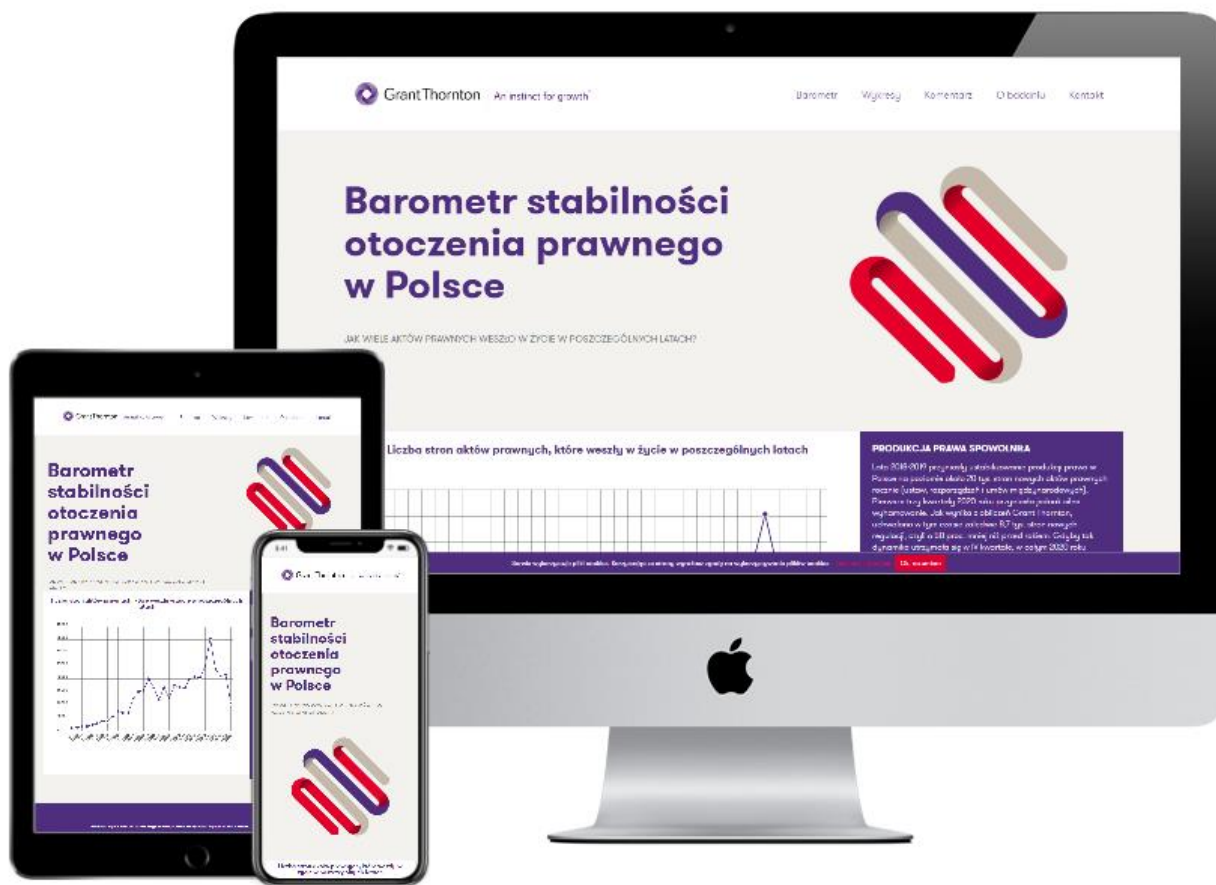
Ale Polski Ład jest tylko przykładem łamania zasad poprawnej legislacji: niechlujnego konstruowania przepisów, pośpiechu, braku analiz, chaosu, wrzutek do ustaw bez konsultacji, mnożących się zmian, ciągłego naprawiania błędów, odsuwania w czasie przepisów, niewystarczającego vacatio legis. Wszystkie te zjawiska w różnym natężeniu i w różnej kombinacji występują nie tylko w Polskim Ładzie, ale też w wielu innych aktach prawnych.

Małgorzata Samborska

Doradca podatkowy
Partner



„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



29

lat doświadczenia



7

miast



8

biur



900

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



Grzegorz Maślanko

Radca prawny, Partner

Kancelaria prawna

M +48 609 452 370

E Grzegorz.Maslanko@pl.gt.com



Małgorzata Samborska

Doradca podatkowy

Bieżące 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

Współautorzy

Maja Jabłońska, Natalia Kamińska-Kubiak,

Marta Koniewska, Jacek Lechna,

Grzegorz Nawrocki, Grzegorz Szysz,

Elżbieta Ślusarczyk, Aleksandra Żaboklicka



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 P.S.A. dołożyło wszelkich starań, aby informacje znajdujące się w niniejszym dokumencie były kompletne, prawdziwe i bazowały na wiarygodnych źródłach. Grant Thornton Frąckowiak P.S.A. nie ponosi jednak odpowiedzialności za ewentualne błędy lub braki w nich oraz błędy wynikające z ich nieaktualności. Grant Thornton Frąckowiak P.S.A. nie ponosi także odpowiedzialności za skutki działań będące rezultatem użycia tych informacji.



**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!