

Zmienność i uciążliwość prawa

Jak przedsiębiorcy oceniają częstotliwość i zakres zmian regulacji prawnych mających wpływ na prowadzenie firmy?

Lipiec 2025

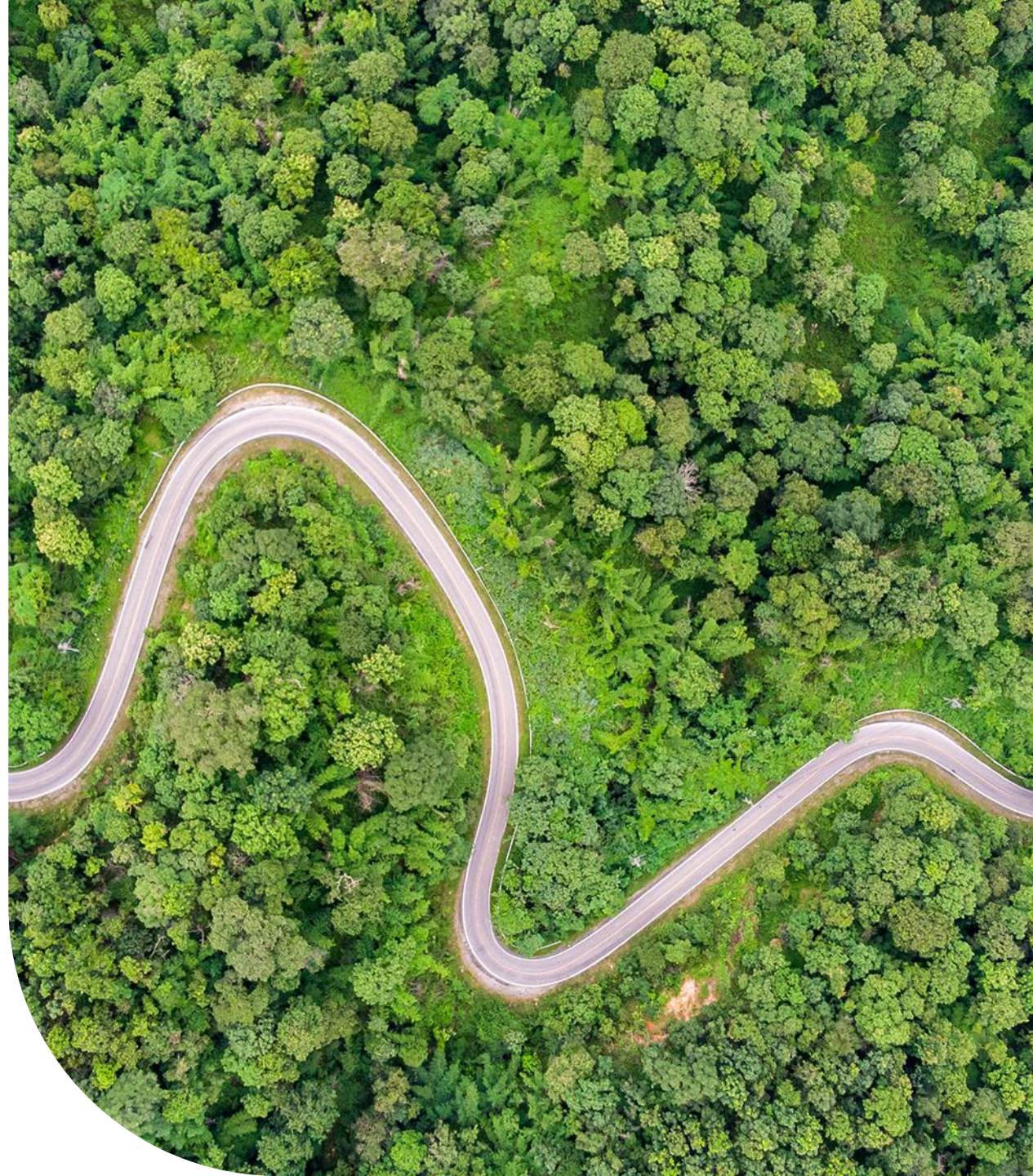
Wprowadzenie

Częstotliwość i zakres zmian regulacji prawnych nie pozostaje bez wpływu na funkcjonowanie firm.

Na przestrzeni ostatnich kilku lat zaobserwowaliśmy spadek produkcji prawa w Polsce. Mimo to liczba uchwalonych i znowelizowanych aktów prawnych w ubiegłym roku nadal pozostaje na wysokim poziomie. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza dla przedsiębiorców, czyli grupy, którą w największym zakresie dotyczą rezultaty dokonywanych zmian. Otóż, zmieniające się przepisy prawne zwiększają obciążenie firm i to na wielu płaszczyznach. Obligują przedsiębiorców do śledzenia, analizy i interpretacji zmian, a w dalszej kolejności do dostosowywania swoich firm do nowej rzeczywistości. Pociąga to za sobą liczne konsekwencje i jest czaso- i kosztochłonne. Nie pozwala również w pełni skupić się na rozwijaniu podstawowej działalności. Co więcej, wysoka częstotliwość zmian prawnych nie pozostaje bez wpływu na niską jakość przepisów.

Wydaje się, że w najbliższym czasie może to ulec zmianie, a to za sprawą oddolnej inicjatywy, która w lutym 2025 roku zaowocowała powołaniem zespołu ds. deregulacji Sprawdzamy oraz prac deregulacyjnych Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Ich celem jest przygotowanie i przedłożenie parlamentowi projektów ustaw, które docelowo mają zmniejszyć i uprościć obowiązujące przepisy legislacyjne. A tymczasem... w jaki sposób przedsiębiorcy oceniają częstotliwość zmian prawa? Które obszary ulegają najczęstszym modyfikacjom? I co myślą na temat czasu, jakim dysponują na dostosowanie się do nowych regulacji?

Zapraszamy do lektury!



Zmienność prawa znowu przyspiesza

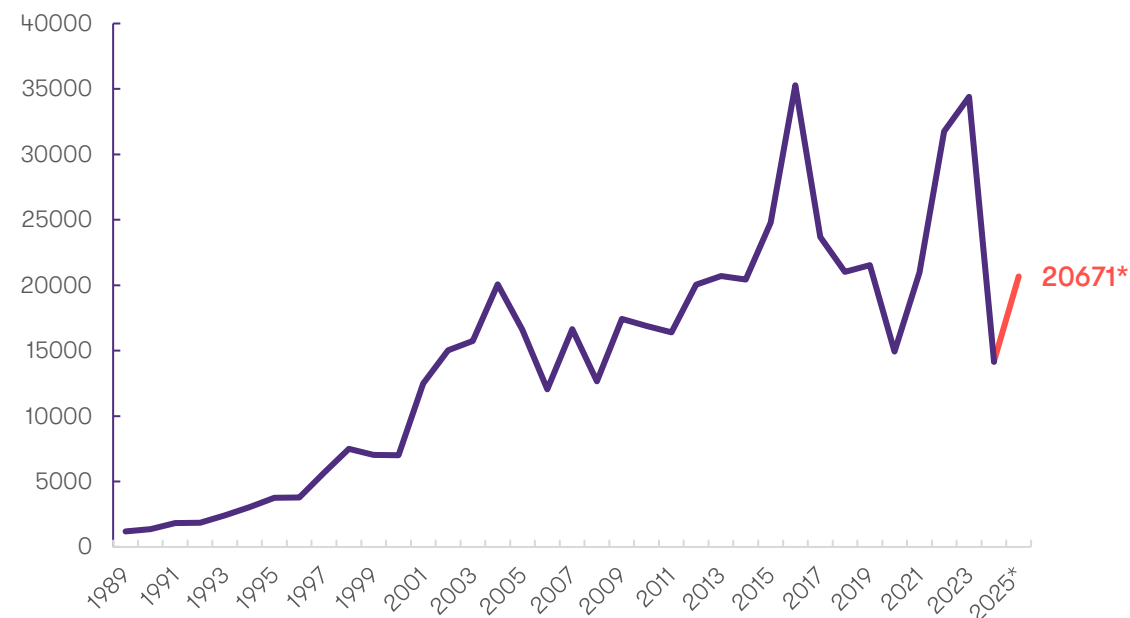
W I półroczu 2025 roku uchwalono w Polsce 6,1 tys. stron nowych przepisów. To o 56% więcej niż przed rokiem – wynika z naszego monitoringu „Barometr prawa”.

Legislacyjna maszyna znowu zwiększa obroty. W ostatnich 6 miesiącach ustanowiono w Polsce **522 akty prawne** najwyższej rangi (ustawy, rozporządzenia i umowy międzynarodowe), składające się z 6150 stron maszynopisu. To o **46%** więcej stron niż przed rokiem. Gdyby taka dynamika utrzymała się w drugim półroczu, liczba stron nowego prawa w 2025 wzrosłaby do niespełna 21 tysięcy przepisów.

Wzrost liczby nowych przepisów to przede wszystkim skutek przyrostu rozporządzeń, a więc aktów wykonawczych administracji rządowej – liczba ich stron wzrosła w minionym półroczu do 4575 wobec 3184 przed rokiem. Liczba stron ustaw również mocno wzrosła – do 1546 z 954 przed rokiem.

Oznacza to, że wyraźne ustabilizowanie się systemu prawnego w 2024 roku było tylko przejściowe i produkcja prawa wróciła do normy. Legislatorzy rządowi po spokojnym pierwszym roku obecnej kadencji parlamentarnej podkreśliли tempo produkcji nowych przepisów. W tym przyspieszyli prace legislacyjne w ramach pakietów deregulacyjnych przygotowywanych przez rząd, zespół Sprawdzamy i spółki Skarbu Państwa.

Wykres 1. Liczba stron maszynopisu ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych opublikowanych w Dzienniku Ustaw



* Liczba stron za cały rok 2025 skalkulowana przy założeniu, że w całym roku utrzymana zostanie dynamika odnotowana w pierwszym półroczu, czyli +56% rok do roku.

Źródło: Obliczenia w ramach projektu „Barometr prawa”

Produkcja prawa w Polsce przytłacza swoją skalą

Choć liczba nowych aktów prawnych daleka jest do poziomów z 2023 czy 2016, to nadal jest ogromna.



6 150

Tyle stron maszynopisu aktów prawnych zostało opublikowanych w Dzienniku Ustaw w I połowie 2025 roku. Chodzi tylko o akty prawnej najwyższego rzędu, czyli ustawy, rozporządzenia i umowy międzynarodowe...



50

...teoretycznie tyle stron nowego prawa dziennie powinni więc czytać każdego dnia roboczego przedsiębiorcy i obywatele, jeśli chcą być pewni, że są na bieżąco ze zmianami w prawie...



1h 40min

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

Skala produkcji prawa jest tak duża, że przytłacza obywateli i przedsiębiorców. Rzetelne śledzenie przepisów wydaje się niemal fizycznie niemożliwe. Jeśli ktoś chciałby na bieżąco śledzić wszystkie zmiany w prawie, w I połowie 2025 roku musiałby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić 1 godzinę i 40 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 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 musiałby, 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.

NASZYM ZDANIEM

Trzymamy kciuki za deregulację

Prowadzenie działalności gospodarczej jest niełatwym wyzwaniem samo w sobie, a prowadzenie firmy w warunkach silnej zmienności systemu prawnego dodatkowo znacząco utrudnia to zadanie. Zmiany regulacji to wymierny wysiłek dla przedsiębiorcy i jego zespołu – wysiłek włożony w śledzenie zmian, ich analizowanie i dostosowanie się procesów. To zawsze odciąga uwagę od biznesu.

Nie mamy wątpliwości, że za każdym przepisem i nowym obowiązkiem dla firm stoi pewne racjonalne uzasadnienie. Legislatorzy przecież działają w dobrej wierze. Jako eksperci wdrażający na co dzień zmiany prawne w setkach firm, widzimy jednak, że niekiedy ustawodawca traci wyczucie, na ile dana regulacja poprawi system prawny, a na ile go jednocześnie niepotrzebnie skomplikuje. Ten balans jest kluczowy. Inaczej „wylewamy dziecko z kąpielą”, czyli w dobrej wierze przeregulowujemy gospodarkę.

W tym kontekście nasze najnowsze dane pokazujące przyspieszenie procesu uchwalania nowych przepisów mogą niepokoić. Co prawda, obecne poziomy przyrostu stron przepisów nadal nie są tak wysokie, jak w kilku poprzednich, rekordowych, latach, jednak tendencja niestety jest wyraźnie negatywna. Warto też pamiętać, że przed nami potężna fala zmian w przepisach wynikająca z szeroko zakrojonych akcji deregulacyjnych w rządzie i wśród partnerów społecznych. Choć są zdecydowanie pozytywne dla biznesu, zaowocują one w najbliższych kwartałach wieloma nowymi aktami prawnymi. One również będą produkcją prawa, do której przedsiębiorcy będą musieli się dostosować. Być może więc warto spowolnić w związku z tym niektóre inne, mniej istotne procesy legislacyjne – aby dać przestrzeń firmom na dostosowanie się do wzbierającej deregulacyjnej fali?



Grzegorz Szysz
Radca prawny
Partner
Kancelaria prawna

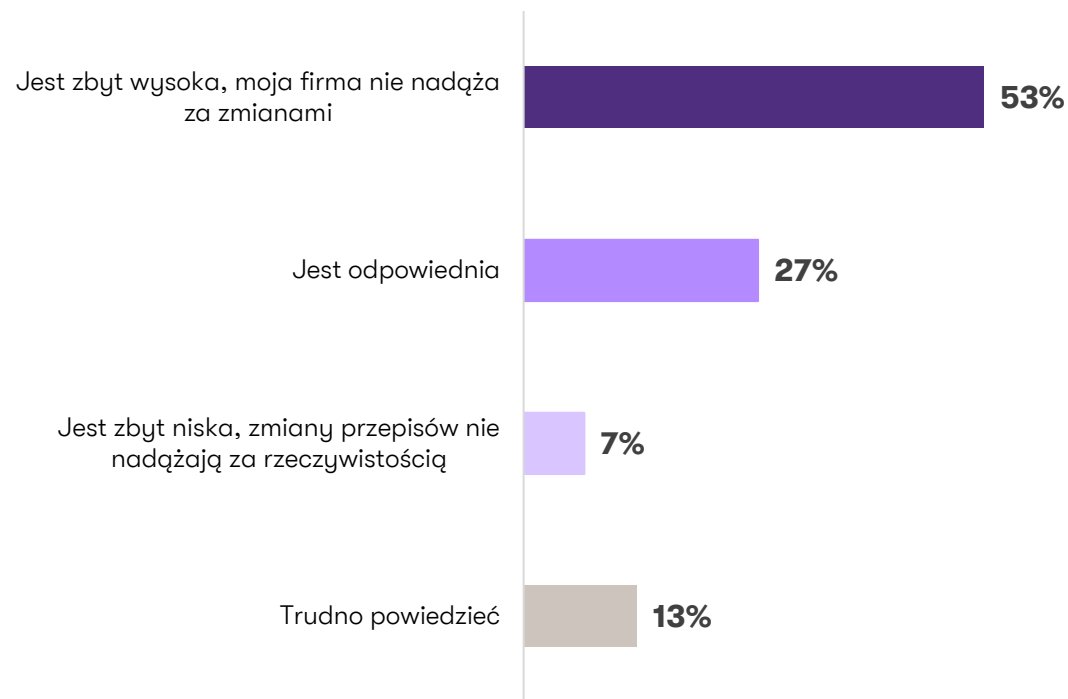
Częstotliwość zmian przytłacza przedsiębiorców

Ponad połowa badanych przedsiębiorców przyznała, że nie nadąża za zmianami w prawie

Co tysiące stron maszynopisu wchodzące w życie w każdym kwartale w praktyce oznaczają dla przedsiębiorców? Skalę uciążliwości tej zmienności prawa potwierdza najnowsze badanie przeprowadzone przez Grant Thornton wśród szefów średnich i dużych przedsiębiorstw.

Ponad połowa badanych (**53%**) uznała, że częstotliwość zmian legislacyjnych jest zbyt wysoka, co utrudnia im dostosowywanie się do nowych regulacji. Wyraźnie mniej, bo **27%** przedsiębiorców uznało skalę nowych przepisów za odpowiednią, a **13%** nie ma zdania w tym temacie. Mniej niż co dziesiąty przedsiębiorca stwierdził, że zmiany w prawie są zbyt rzadkie. W tej grupie mogą znajdować się przedsiębiorcy operujący w niszowych sektorach np. związanych z nowoczesnymi technologiami, gdzie regulacje faktycznie pozostają w tyle za rozwojem rynkowym. Należy jednak podkreślić, że dominująca większość przedsiębiorców boryka się z konsekwencjami „nadprodukcji” prawa.

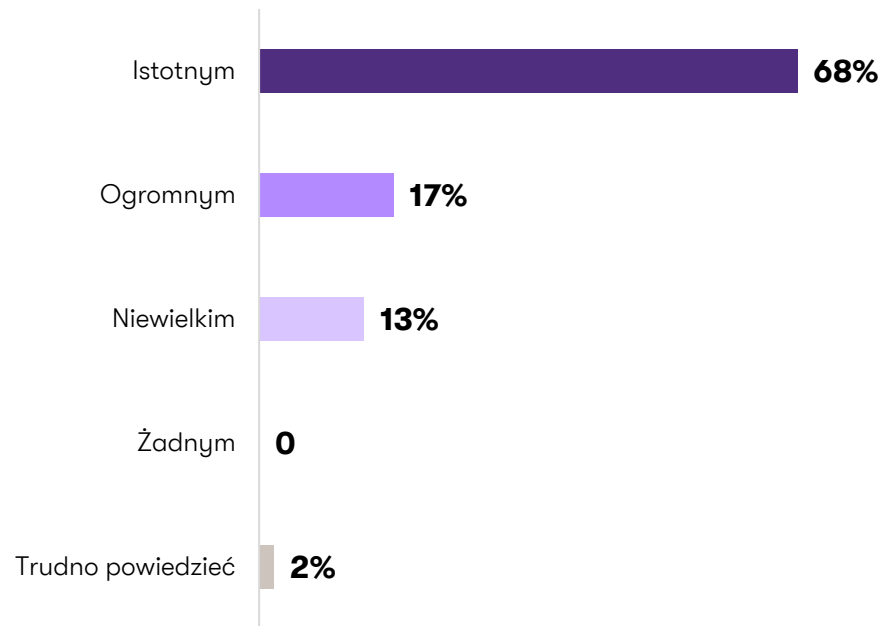
Wykres 2. Jak oceniasz częstotliwość zmian, z jaką ulegają zmianie regulacje określające prowadzenie firmy?



Przedsiębiorcy pod ciężarem zmian w prawie

Niemal 100% przedsiębiorców, którzy uznali tempo zmian przepisów za zbyt wysokie, wskazują na ich uciążliwość.

Wykres 3. W jakim stopniu zbyt wysoka częstotliwość zmian regulacji prawnych utrudnia Twojej firmie prowadzenie działalności gospodarczej? (Odpowiedzi osób, które w poprzednim pytaniu wybrały odpowiedź 1, czyli wskazały częstotliwość zmian jako wysoką)



Źródło: Badanie International Business Report dla Grant Thornton

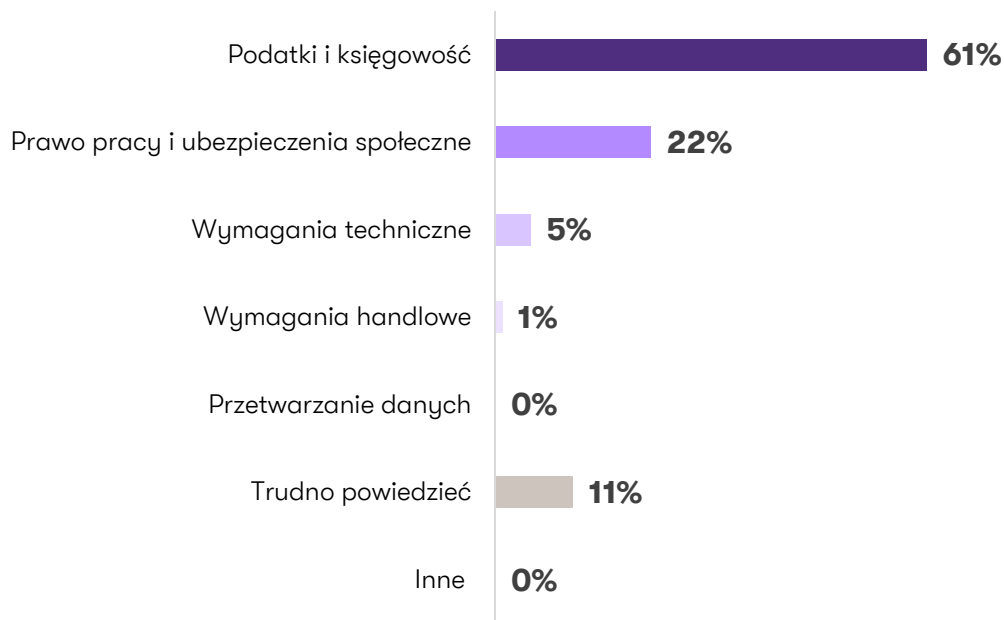
Skala problemu „nadprodukcji” prawa nie kończy się na liczbach. Ma ona realne przełożenie na codzienne funkcjonowanie firm. Aż **85%** przedsiębiorców wskazujących na zbyt wysoką częstotliwość produkcji prawa, oceniło uciążliwość wprowadzanych zmian legislacyjnych jako istotną lub bardzo dużą. Pozostali uznali ją za niewielką bądź nie potrafili jej jednoznacznie określić. Co istotne, **żaden z badanych nie wskazał, że zmiany prawne pozostają bez wpływu na prowadzoną działalność.**

Na wysoki poziom odczuwanej uciążliwości składa się kilka czynników. Przede wszystkim jest to konieczność nieustannego monitorowania przepisów, ich interpretacja, a następnie dopasowanie do nich procedur w firmie, co często wymaga także przeszkolenia pracowników. To wszystko nie tylko generuje dodatkowe koszty, ale także przekłada się na utracone korzyści. Czas i zasoby przeznaczane na dostosowanie się do regulacji mogłyby być bowiem z powodzeniem wykorzystane na rozwój działalności czy zwiększanie konkurencyjności. Nie bez znaczenia pozostaje również niepewność co do kierunku przyszłych zmian legislacyjnych. Wiele firm wstrzymuje decyzje inwestycyjne w obawie, że nowe regulacje mogą negatywnie wpłynąć na planowane przedsięwzięcia. Co więcej, szybkie tempo zmian zwiększa ryzyko błędów przy ich wdrażaniu. Przedsiębiorcy funkcjonują więc w warunkach permanentnego stresu, obawiając się potencjalnych sankcji za nieumyślne uchybienia, które mogą istotnie obciążyć budżet, zwłaszcza w przypadku małych i średnich firm.

Przepisy podatkowe i księgowe najmniej stabilne

Działy księgowe oraz kadrowe w firmach są najbardziej obciążone nieustannymi zmianami w prawie.

Wykres 4. Jaki obszar regulacyjny zmienia się Twoim zdaniem zbyt szybko?



Źródło: Badanie International Business Report dla Grant Thornton

Zmienność przepisów jest widoczna właściwie we wszystkich kluczowych obszarach prowadzenia działalności gospodarczej. Za najbardziej niestabilny obszar przedsiębiorcy uznali podatki i księgowość. Aż **62%** badanych wskazało, że tempo zmian w tym obszarach jest zbyt wysokie. Taki wynik może być efektem zarówno licznych nowelizacji (m.in. wprowadzenie kasowego PIT, JPK_CIT czy nowych limitów prowadzenia ksiąg rachunkowych), jak i zapowiedzi istotnych kolejnych zmian. Wśród nich prym wiodzie Krajowy System e-Faktur (KSeF), który będzie wymagał od firm kompleksowego dostosowania procesów księgowych.

Na drugim miejscu znalazły się regulacje z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych, które jako problematyczne wskazało **22%** respondentów. Na ten wynik z kolei mogą wpływać: nowe zasady dotyczące naliczania składki zdrowotnej, nowe zasady naliczanie urlopów (np. uzupełniający urlop macierzyński) czy zmiany w zakresie zatrudnienia cudzoziemców. Dla niewielkich zespołów kadrowych, które równocześnie odpowiadają za bieżącą obsługę firmy, nieustanne dostosowywanie się do przepisów jest szczególnie obciążające.

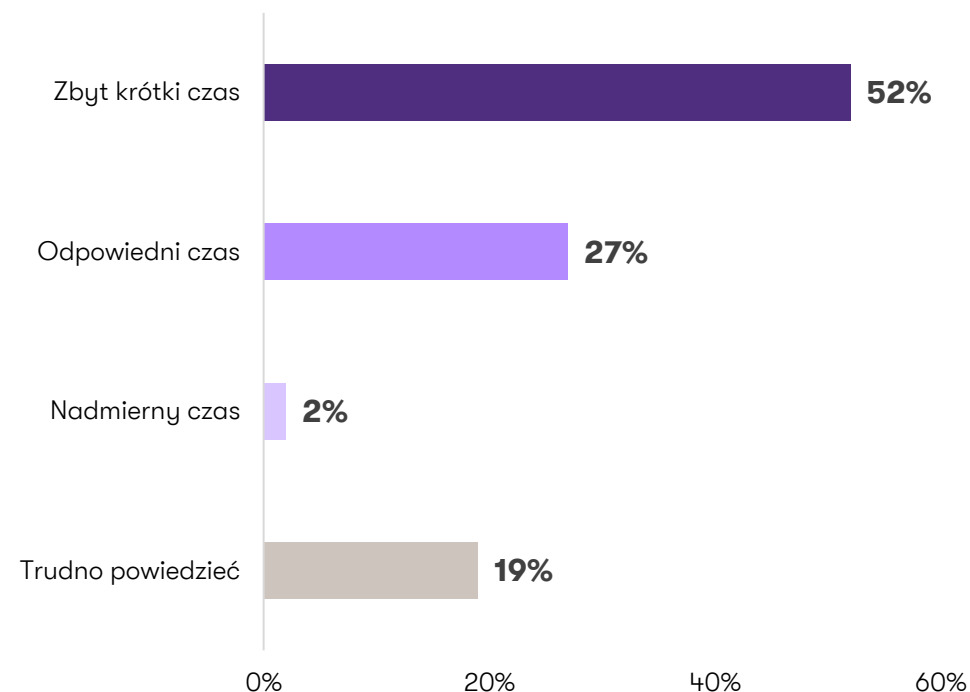
Dalej, wśród obszarów obciążonych zmianami wyróżniono także: wymagania techniczne (5%) i handlowe (1%). Natomiast 11% badanych miało trudności z wyborem problematycznego obszaru.

Zbyt mało czasu na wdrożenie przepisów

Nie tylko liczba nowych przepisów, ale także krótki czas na ich wdrożenie stanowią wyzwanie dla przedsiębiorców.

Przedsiębiorcy surowo oceniają także długość *vactio legis*, czyli czasu między ogłoszeniem a wejściem w życie przepisów. To właśnie w tym okresie firmy powinny mieć możliwość na zapoznanie się ze znowelizowanymi przepisami, przygotowania się do wdrożenia zmian oraz na dostosowanie do nich procesów wewnętrznych. Ponad połowa badanych (52%) uznała, że *vactio legis* w obecnej formie jest zbyt krótkie. Pozostali uznali czas *vactio legis* za odpowiedni (27%) lub nie potrafili go ocenić (19%). Załedwie 2% przedsiębiorców uznało *vactio legis* za wystarczające. Trudno dziwić się właśnie takim wynikom, ponieważ odwołując się ponownie do najnowszej edycji „Barometru prawa”, **średnie *vactio legis* dla ustaw wynosiło w 2024 roku jedynie 37,1 dnia, a dla rozporządzeń – 8,9 dnia**. Co istotne, okres ten obejmuje również dni wolne od pracy i święta, co dodatkowo ogranicza faktyczny czas na przygotowanie się do zmian. Firmy działają więc pod presją czasu, czego konsekwencją jest odsuwanie na bok bieżących zadań operacyjnych, zwiększone ryzyko nieprawidłowego wdrożenia i groźba kar administracyjnych. Sytuacja jest szczególnie dotkliwa dla małych i średnich przedsiębiorstw, które nie dysponują własnym zapleczem prawnym ani działem compliance. Właśnie dlatego od 6 lat Grant Thornton aktywnie zabiega o systemowe wydłużenie *vactio legis*, w tym w 2021 roku opracowało wspólnie z organizacjami pracodawców model „Pół roku dla biznesu” (więcej na ten temat na str. 8).

Wykres 5. Jak oceniasz długość okresu *vactio legis* dla zmian regulacji gospodarczych, czyli czasu, który firmy otrzymują na dostosowanie się do zmian w przepisach?



Tempo zmian regulacji jest wymagające

Żyjemy obecnie w świecie nieustanych zmian i dużej niepewności. Przedsiębiorcy muszą mierzyć się z dynamicznym otoczeniem rynkowym, geopolitycznym czy też istotnymi zmianami technologicznymi. Dodatkowy czynnik, jakim są zmiany legislacyjne, na pewno nie pomaga w prowadzeniu biznesu. Wyniki naszego badania potwierdzają te obserwacje. Jako firma, która m.in. prowadzi księgowość i obsługę kadrowo-płacową dla prawie 900 firm, musimy śledzić wszystkie zmiany legislacyjne i ich potencjalny wpływ na naszych Klientów. Dlatego też możemy ocenić, że tempo zmian jest niezwykle szybkie i wymagające. Sami przedsiębiorcy nieustannie też to podkreślają. Najczęściej z dużą obawą reagują na zapowiadane zmiany. Często dopytują o potencjalne skutki, korzyści i zagrożenia czy o stopień skomplikowania nowych przepisów. Starają się wkomponować je w normalne funkcjonowanie swojego przedsiębiorstwa.

Zaskoczenia nie powinny również wzbudzać obszary wskazane jako te najczęściej podlegające zmianom. Rzeczywiście, w ostatnich kilku latach w obrębie przepisów księgowych i prawa pracy dochodziło do najczęstszych nowelizacji. Warto przy tej okazji wskazać chociażby na liczne nowelizacje Kodeksu pracy w zakresie: pracy zdalnej, urlopów, wolnej Wigilii czy zmian w naliczaniu stażu pracy oraz na regulacje dotyczące JPK_CIT, e-Doręczeń czy, odraczanego w czasie, wdrożenia KSeF.

W tym kontekście należy podkreślić, że w firmach o ograniczonych zasobach personalnych każda zmiana przepisów może prowadzić do opóźnień, błędów rozliczeniowych lub ryzyka sankcji, co bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo operacyjne całego przedsiębiorstwa.

Edward Nieboj

Partner zarządzający, Departament Outsourcingu



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].



O badaniu

Badanie opisane w niniejszym raporcie prowadzone przez Grant Thornton International w ramach cyklu International Business Report. Jest ono realizowane metodą CATI (wywiady telefoniczne) przez firmę Biostat, co roku wśród właścicieli i członków zarządu 100 średnich i dużych przedsiębiorstw.

Zapraszamy do kontaktu



Edward Nieboj

Partner Zarządzający
Departament Outsourcingu
Grant Thornton
T +48 693 333 386
E Edward.Nieboj@pl.gt.com



Grzegorz Szysz

Partner, radca prawny
Kancelaria prawna
Grant Thornton
T +48 661 530 233
E Grzegorz.Szysz@pl.gt.com

Kontakt dla mediów:

Jacek Kowalczyk

Dyrektor Marketingu i PR
Grant Thornton
T +48 505 024 168
E Jacek.Kowalczyk@pl.gt.com

Redakcja: Maria Wąsicka-Sroczyńska, Monika Żukowska, Jacek Kowalczyk



© Grant Thornton. All rights reserved. Jesteśmy firmą członkowską Grant Thornton International Ltd

Grant Thornton to jedna z wiodących organizacji audytorsko-doradczych na świecie. W Polsce działamy od 1993 roku. Zatrudniamy zespół ponad 1000 osób, posiadamy 7 biur w kluczowych aglomeracjach, a rocznie obsługujemy ponad 2,4 tys. Klientów. Na świecie jesteśmy obecni w 147 krajach i zatrudniamy ponad 68 tys. pracowników, a historia firmy sięga 190+ roku.