

BAROMETR PRAWA

– Analiza stabilności
otoczenia prawnego
w polskiej gospodarce
– edycja 12

Kwiecień 2026 r.



Global Compact
Network Poland



Know-How Hub
Centrum Transferu Wiedzy



Grant Thornton



BAROMETR PRAWA

– Analiza stabilności
otoczenia prawnego
w polskiej gospodarce
– edycja 12

Kwiecień 2026 r.



NASZA MISJA:
**MOBILIZOWANIE
GŁÓBALNEGO RUCHU
ZRÓWNOWAŻONYCH
FIRM I INTERESARIUSZY,
ABY STWORZYĆ
BEZPIECZNY,
SPRAWIEDLIWY
I PRZYJAZNY
DLA CZŁOWIEKA ŚWIAT,
DO KTÓREGO WSZYSCY
DĄŻYMY**

10 ZASAD UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT



PRAWA CZŁOWIEKA

- 1 Przestrzegać i wspierać ochronę międzynarodowo uznanych praw człowieka
- 2 Eliminować wszelkie przypadki łamania praw człowieka przez firmę



PRACA

- 3 Popierać wolność zrzeszania się i w praktyce uznawać prawo do zbiorowych negocjacji
- 4 Wspierać eliminację wszelkich form niewolnictwa i pracy przymusowej
- 5 Przyczyniać się do faktycznego zniesienia pracy dzieci
- 6 Przeciwdziałać dyskryminacji w sferze zatrudnienia



ŚRODOWISKO

- 7 Wspierać zapobiegawcze podejście do problemów środowiska naturalnego
- 8 Podejmować inicjatywy propagujące większą odpowiedzialność środowiskową
- 9 Wspierać rozwój i upowszechnianie technologii przyjaznych środowisku



DZIAŁANIA ANTYKORUPCYJNE

- 10 Przeciwdziałać korupcji we wszystkich jej formach, w tym łapówkarstwu i wymuszeniom

”

Im bardziej
chore państwo,
tym więcej
w nim ustaw.

Tacyt

”



**Tomasz
Wróblewski**

Prezes Zarządu,
Grant Thornton



**Kamil
Wyszkowski**

Przedstawiciel Krajowy
| Dyrektor Wykonawczy
UN Global Compact Network Poland

Prawo zwalnia, problemy pozostają

To już kolejny rok, w którym wspólnie z naszymi ekspertami analizujemy jakość polskiej legislacji w ramach „Barometru prawa”. Choć raport tradycyjnie opiera się na twardych danych dotyczących liczby nowych przepisów czy tempa ich uchwalania, od początku podkreślamy, że równie ważna jest sama jakość procesu tworzenia prawa: rzetelność konsultacji, warunki pracy legislatorów oraz przejrzystość i spójność finalnych regulacji. Nasz postulat pozostaje niezmienny: „MNIEJ!”, ale także „LEPIEJ!”.

Tegoroczna edycja ponownie pokazuje poprawę w obszarze ilościowym. Liczba stron nowych przepisów spadła, a działania deregulacyjne zaczynają przynosić namacalne efekty. To zmiana, którą docenią szczególnie przedsiębiorcy od lat apelujący o większą stabilność otoczenia prawnego.

Niestety, w obszarze jakościowym wciąż mamy wiele do zrobienia. Tempo prac parlamentarnych pozostaje bardzo wysokie, vacatio legis – często zbyt krótkie, a konsultacje publiczne – w wielu przypadkach tylko formalne. Wciąż też niewiele przepisów traci moc, co utrudnia realne porządkowanie systemu prawa.

Dlatego choć widzimy pozytywne sygnały i kierunek zmian jest właściwy, droga do portu zwanego „dobrym prawem” nadal przed nami. Wierzę jednak, że trzymając dotychczasowy kurs, będziemy stopniowo się do niego zbliżać – z korzyścią dla firm, gospodarki i wszystkich obywateli.

Z perspektywy globalnej oraz w kontekście zobowiązań wynikających z agendy ONZ, jakość stanowienia prawa nabiera jeszcze szerszego znaczenia. Stabilne, przejrzyste i przewidywalne regulacje są fundamentem realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs), które wymagają długofalowej współpracy państw, biznesu i społeczeństwa. Bez silnych instytucji i odpowiedzialnego procesu legislacyjnego trudno mówić o skutecznym wdrażaniu polityk w obszarach takich jak transformacja klimatyczna, prawa człowieka czy inkluzywny wzrost gospodarczy.

Dzisiejsze wyzwania mają charakter ponadnarodowy – od zmian klimatycznych, przez bezpieczeństwo gospodarcze, po rozwój nowych technologii, dlatego krajowe systemy prawne muszą być nie tylko efektywne wewnętrznie, ale także kompatybilne z globalnymi standardami i najlepszymi praktykami. Polska, jako część społeczności międzynarodowej, ma istotną rolę do odegrania w budowaniu otoczenia regulacyjnego, które wspiera odpowiedzialny biznes i wzmacnia zaufanie społeczne.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na znaczenie wskaźników takich jak, zaproponowany przez ONZ – Human Development Index (HDI), który pozwala mierzyć rozwój społeczny nie tylko przez pryzmat wzrostu gospodarczego, ale także jakości życia, poziomu edukacji i zdrowia. Coraz częściej to właśnie takie wielowymiarowe podejście staje się miarą jakości rządzenia, pokazując, na ile tworzone prawo i polityki publiczne realnie odpowiadają na potrzeby społeczeństwa. Dbanie o te obszary jest istotą odpowiedzialnego sprawowania władzy w imieniu i na rzecz obywateli, których dobrostan powinien pozostawać nadrzędnym celem stanowienia prawa.

„Barometr prawa” wpisuje się w ten szerszy kontekst jako narzędzie nie tylko diagnozy, ale i dialogu. Pokazuje, że jakość prawa to nie jest wyłącznie kwestia techniczna – to element budowania odpornej, sprawiedliwej i konkurencyjnej gospodarki. Wierzimy, że konsekwentna poprawa w tym obszarze będzie sprzyjać zarówno rozwojowi Polski, jak i realizacji wspólnych, globalnych celów.



Spis treści

Tomasz Wróblewski

Prezes Zarządu, Grant Thornton

Kamil Wyszowski

Przedstawiciel Krajowy | Dyrektor Wykonawczy UN Global Compact Network Poland

Prawo zwalnia, problemy pozostają.....7

Kluczowe wnioski.....11

Rozdział I

Produkcja prawa w Polsce

Jak uchwalano przepisy w 2025 roku?

Produkcja prawa na historycznie niskim poziomie.....13

Mimo spadku liczba stron nowego prawa przytłacza.....14

W przepisach dla firm nadal zamęt.....15

Udział rozporządzeń najniższe od wielu lat.....16

Rada Ministrów dominuje legislację rządową.....17

Deregulacja poprawiła legislacyjny „styl gry”.....18

NASZYM ZDANIEM

Grzegorz Szysz, Radca prawny, Partner, Grant Thornton

Niepewność prawa stała się pewna.....19

Ustawowe pendolino delikatnie przyhamowało.....20

Trzy na cztery ustawy bez ingerencji Senatu.....21

Ustawy czekają na biurku Prezydenta.....22

Mniej ustaw z poselskim bajpasem.....23

Instrumentalny charakter konsultacji publicznych.....24

Jak skomplikowany jest język polskich aktów prawnych?.....26

Rozdział II

Vacatio legis

Czy model Grant Thornton wejdzie w życie?

Vacatio legis dłuższe, ale nadal za krótkie.....27

Regulacje typu „instant”.....28

Na dobre zmiany (deregulacyjne) trzeba czekać dłużej.....29

W podatkach bez większych zmian.....30

Vacatio legis.....31

Model „Pół roku dla biznesu”.....32

NASZYM ZDANIEM

Małgorzata Samborska, Doradca Podatkowy, Partner, Grant Thornton

Legislacja „na jutro” powoduje chaos.....33

Kluczowe wnioski

1. W 2025 roku uchwalono około 12,5 tys. stron nowego prawa. To o 12% mniej niż w 2024 roku oraz najniższy wynik od 19 lat.
2. Tempo prac nad przepisami jednak nadal jest szybkie. Średni czas prac nad ustawą w tym roku wyniósł 98 dni. To pokazuje, że spowolnienie produkcji prawa nie przekłada się na rzetelność procesu legislacyjnego i jakość tworzonych regulacji.
3. W życie weszło 405 nowych przepisów dla firm, a 772 zmieniło swoje brzmienie. W tym samym czasie jedynie 47 przepisów straciło moc.
4. Konsultacje publiczne wciąż pozostawiają wiele do życzenia. Dla 29% projektów ustaw konsultacje nie są udokumentowane, a dla kolejnych 46% ustawodawca nie odniósł się do nadesłanych uwag.
5. Vacatio legis w ustawach gospodarczych wydłużyło się o zaledwie 1 dzień (z 37 do 38 dni) i nadal jest zdecydowanie zbyt krótkie. Co więcej, na korzystne ustawy firmy czekają dłużej niż na pozostałe.

Rozdział I

Produkcja prawa w Polsce

Jak uchwalano przepisy
w 2025 roku?



Produkcja prawa na historycznie niskim poziomie

W 2025 r. uchwalono niemal 12,5 tys. stron nowego prawa. To o 12% mniej niż w 2024 roku i aż o 64% mniej niż w 2023. Aktualny wynik jest również najniższy od 19 lat.

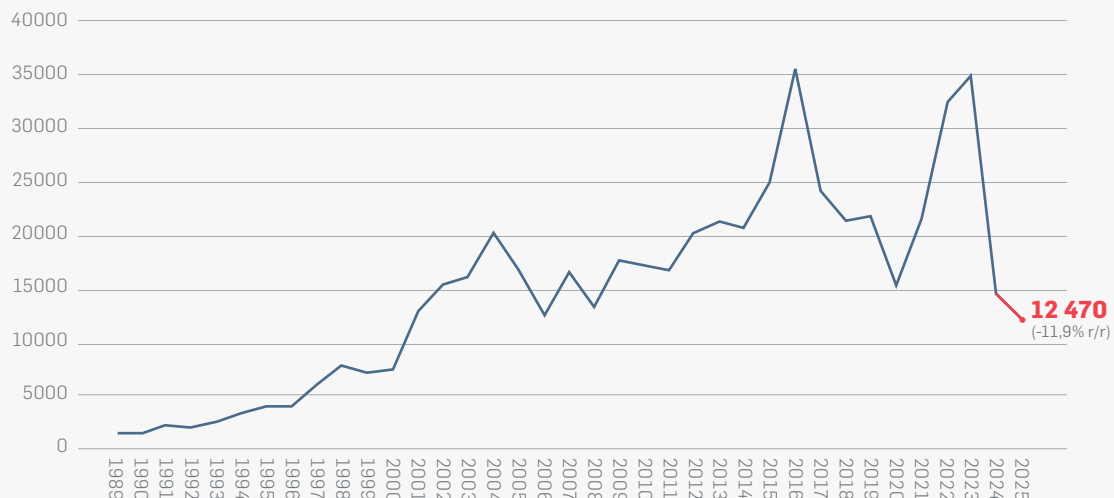
Od początku transformacji ustrojowej w Polsce produkcja prawa przez długi czas stopniowo rosła. W latach 1989-2016 liczba stron maszynopisu nowych aktów prawnych najwyższego rzędu (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) prawie co roku powiększała się. Największy wzrost nastąpił w 2016 roku, kiedy uchwalono ponad 35 tys. stron nowego prawa. Skala przyrostu przepisów była tak duża, że stało się to jedną z systemowych barier w rozwoju gospodarki. Dopiero w latach 2017-2020 produkcja prawa w Polsce wyraźnie spowolniła, by później gwałtownie przyspieszyć i znów sięgnąć 34,4 tys. w 2023 roku a następnie znowu zwolnić i w 2024 roku wrócić do poziomu notowanego podczas pandemii.

Co przyniesie rok 2025? Na szczęście, polski system prawny ponownie się stabilizuje. Liczba stron nowych aktów prawnych spadła do zaledwie 12,5 tys., czyli o 11,9% mniej niż w roku poprzednim i aż o 63,8% mniej niż w 2023 roku. Ostatni tak niski poziom odnotowano w 2006 roku.

Ostatnie dwa lata to wyraźne ograniczenie skali zmian regulacyjnych. Spadek liczby nowych przepisów to co do zasady pozytywne zjawisko, zwłaszcza dla przedsiębiorców, którzy muszą na bieżąco śledzić każdy nowy przepis. Liczymy jednak, że przybywać będzie regulacji ułatwiających prowadzenie działalności, a mniej będzie tych wprowadzających dodatkowe obowiązki (więcej na stronie 16). Z tego punktu widzenia warto docenić inicjatywy deregulacyjne, realizowane obecnie zarówno w Ministerstwie Rozwoju oraz w ramach zespołu Rafała Brzoski „SprawdzaMY”.

Wykres 1.

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



Mimo spadku liczba stron nowego prawa przytłacza

Skala produkcji prawa wciąż jest na tyle duża, że przytłacza obywateli i przedsiębiorców. Rzetelne śledzenie przepisów wydaje się niemal fizycznie niemożliwe. Jeśli ktoś chciałby na bieżąco monitorować wszystkie zmiany w prawie, w 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 wrywkowym 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.



12 470

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...



50

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



1 h 40 min

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

W przepisach dla firm nadal zamęt

W 2025 roku w Polsce w życie weszło 405 nowych przepisów regulujących działalność gospodarczą, a 772 zmieniło swoje brzmienie. Tylko 47 zapisów zostało zlikwidowanych.

Jednym z problemów polskiego otoczenia prawnego dla przedsiębiorstw jest to, że przepisy niemal wyłącznie nie pęcznią lub zmieniają swoje brzmienie, a niezwykle rzadko znikają, czyli tracą moc. Regulacje są więc niezwykle niestabilne i stale rosną. Według obliczeń Grant Thornton na podstawie kalendarium prowadzonego przez specjalistyczny portal Gofin.pl, zajmujący się analizą zmian prawnych dla firm, w 2025 roku zmieniło się 772 przepisów regulujących działalność gospodarczą, a w życie weszło 405 nowych regulacji. W tym samym czasie uchylonych zostało jedynie 47 przepisów. Oznacza to, że na jeden uchylany przepis przypada aż 25 regulacji wymagających od firmy dostosowania się.

Przypomnijmy, że są na świecie kraje, które w aktywny sposób dążą do zachowania równowagi między „nowymi” i „usuwanymi” przepisami prawa oraz uważnie tę relację monitorują. Np. Wielka Brytania w 2011 roku oficjalnie przyjęła w prawodawstwie zasadę „one-in, one-out”, oznaczającą, że prawodawca, kiedy projektuje nowy obowiązek regulacyjny wobec przedsiębiorstw drogą ustawy, zmuszony jest usunąć inny obowiązek. Podobny postulat zgłosił w lipcu 2023 roku rząd Mateusza Morawieckiego w ramach kampanii wyborczej do parlamentu. Warto wrócić do tego postulatu w debacie gospodarczej.

Wykres 2.

Liczba przepisów (zapisów w ustawach i rozporządzeniach) dla firm, które w 2024 i 2025 roku weszły w życie, zmieniły brzmienie i straciły moc



Miesiąc 2025 roku	Zmieniły się	Weszły w życie	Straciły moc
Styczeń	119	88	12
Luty	49	15	1
Marzec	57	26	1
Kwiecień	53	27	5
Maj	34	9	1
Czerwiec	98	28	4
Lipiec	64	43	4
Sierpień	46	31	1
Wrzesień	73	35	1
Październik	51	27	4
Listopad	52	27	2
Grudzień	76	49	11
Suma	772	405	47

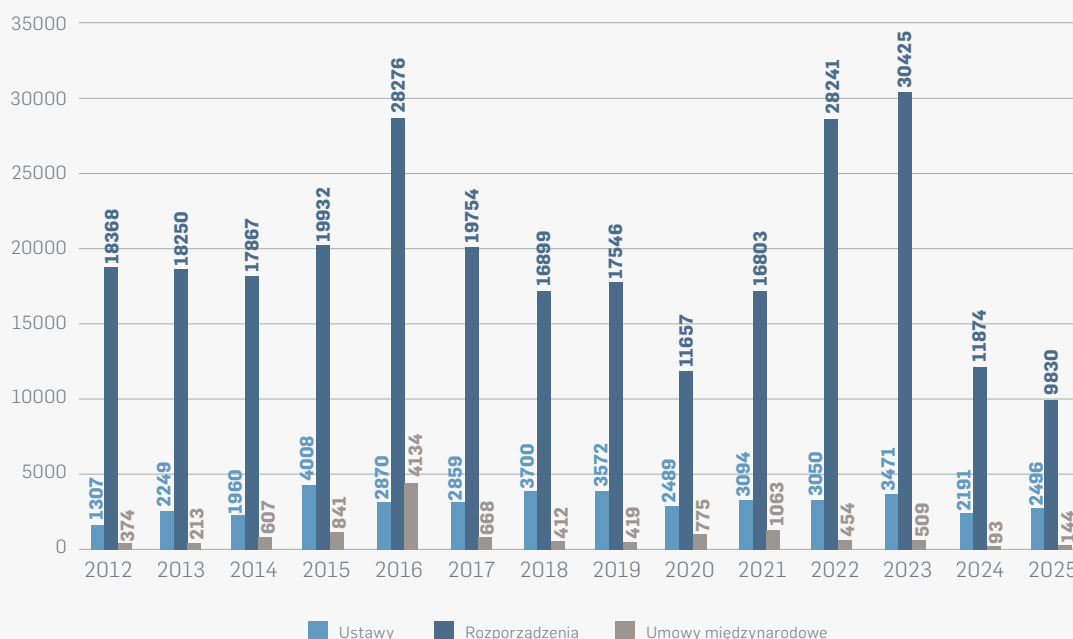
Udział rozporządzeń najniższy od wielu lat

Od początku naszego badania najczęściej stron nowego prawa powstawało w administracji rządowej, a nie parlamencie. W 2025 dominacja rozporządzeń jest jednak najniższa w historii naszego badania.

Podobnie jak w poprzednich latach, głównym źródłem nowego prawa były w minionym roku rozporządzenia (akty wykonawcze organów administracji rządowej), znacznie rzadziej nowe prawo przybiera formę ustaw czy umów międzynarodowych. W 2025 roku wprowadzono w życie niemal 10 tys. stron rozporządzeń wobec 2,5 tys. stron ustaw i zaledwie 0,1 tys. stron umów międzynarodowych. Niemal wszystkie te wyniki są jednymi z najniższych od co najmniej 2012 roku – a w całej historii naszego badania w żadnym poprzednim roku nie wydano mniej stron rozporządzeń. Ustawy i umowy międzynarodowe także utrzymują niską liczbę stron.

Na jedną stronę ustawy przypada obecnie średnio jedynie 3,9 strony rozporządzenia – najmniej odkąd w 2012 roku rozpoczęliśmy badanie. Przed rokiem było to 5,4 strony, a dwa lata temu – 8,8 strony. To dobra wiadomość. 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. Im mniejszy więc udział rozporządzeń, a większy ustaw, tym wyższa jakość stanowienia prawa, lepsze regulacje i większa transparentność procesu legislacyjnego.

Wykres 3.
Liczba stron aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw w podziale na ustawy, rozporządzenia i umowy międzynarodowe



Rada Ministrów dominuje legislację rządową

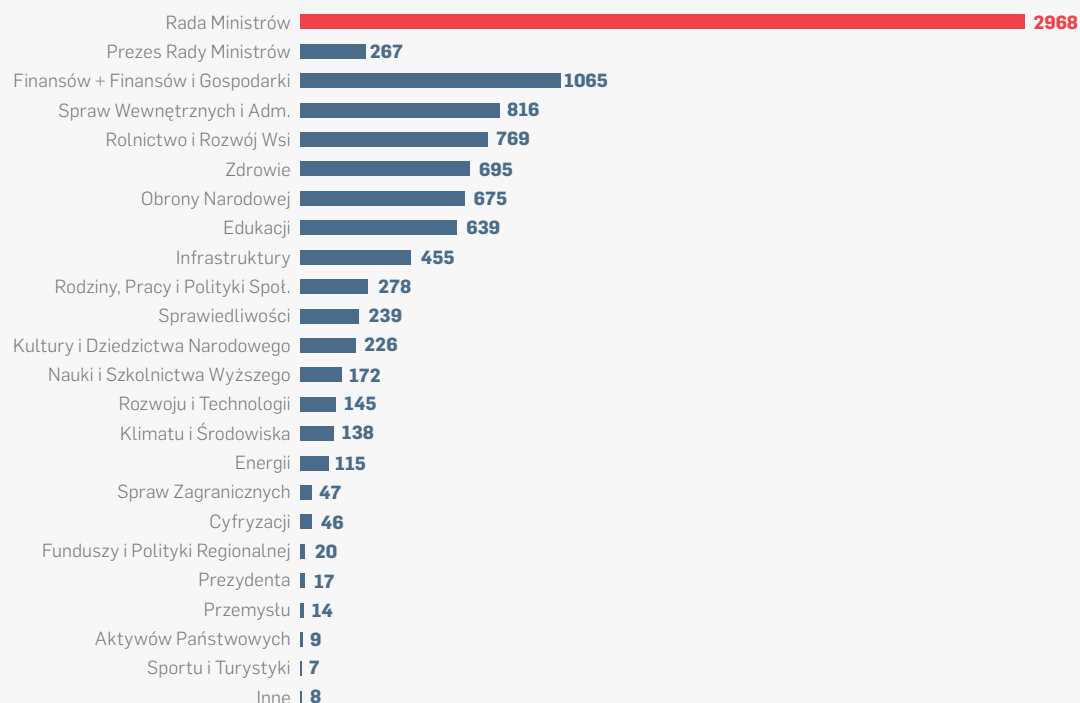
Rada Ministrów przyjęła w 2025 roku prawie 3 tys. stron rozporządzeń. To prawie trzy razy tyle co Ministerstwo Finansów (w połowie roku przekształcone na Ministerstwo Finansów i Gospodarki), które z wynikiem 1065 stron jest drugie w zestawieniu.

Biorąc pod uwagę liczbę stron nowych rozporządzeń, w 2025 roku najwięcej prawa wdrożyła bezpośrednio Rada Ministrów. Opublikowała ona 102 rozporządzenia o łącznej objętości aż 2968 stron. Ten wynik to skutek kilku dużych rozporządzeń rozpisanych na ponad 300 stron każde. Największe z nich liczyło aż 919 stron i dotyczyło programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2026.

Na drugim miejscu najbardziej aktywnego legislacyjnie organu administracji rządowej było w 2025 roku Ministerstwo Finansów, które w połowie roku zmieniło nazwę na Ministerstwo Finansów i Gospodarki. W ramach ministerstwa opublikowano 135 rozporządzeń o objętości 1065 stron. Aktywne było też Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (816 stron) oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi (769 stron). Po prawie 700 stron rozporządzeń wyprodukowały w 2025 roku Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Obrony Narodowej. Z kolei miano najmniej aktywnego legislatora w ubiegłym roku może otrzymać Ministerstwo Sportu i Turystyki, oraz Aktywów Państwowych, które wdrożyły rozporządzenia o objętości odpowiednio zaledwie 7 i 9 stron.

Wykres 4.

Liczba stron rozporządzeń opublikowanych w Dzienniku Ustaw w podziale na ministerstwa



Deregulacja poprawiła legislacyjny styl gry

Używając terminologii piłkarskiej, obecny rząd w końcu gra „ofensywny futbol”. Aż 33 z 49 uchwalonych w 2025 roku ustaw gospodarczych było korzystnych dla biznesu. To pięciokrotnie więcej niż w 2024 roku.

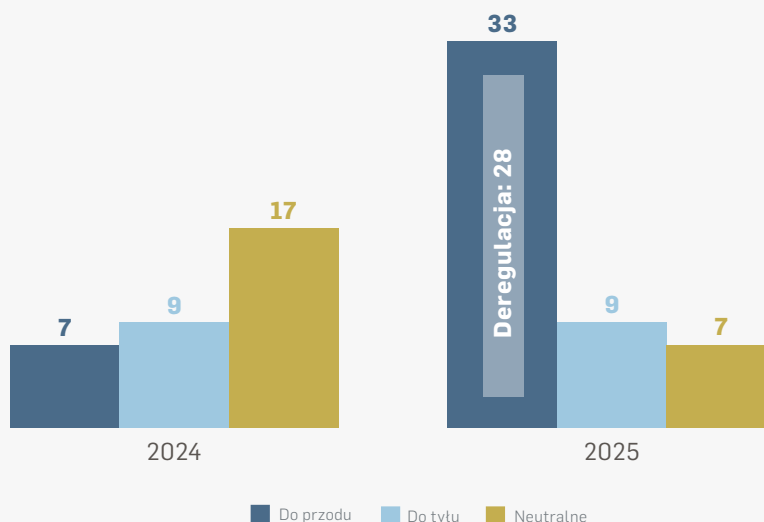
Uchwalane przez Sejm ustawy przypominają podania piłki między piłkarzami na boisku. Mogą być ofensywne, czyli „do przodu” – korzystne dla biznesu, ułatwiające prowadzenie firm. Mogą też cofać grę, a więc być skierowane „do tyłu” – czyli ustawy wprowadzające dodatkowe bariery czy obciążenia dla biznesu. A mogą być neutralne lub nieistotne – do „boku”, a więc nieprzesuwające gry w żadną ze stron.

Jak pod tym względem wypadł w ostatnim roku polski rząd? Zdecydowanie pozytywnie – aż 33 z 49 uchwalonych w Sejmie ustaw gospodarczych wywodzących się z rządu miało pozytywny wpływ na biznes. Przed rokiem było to tylko 7 regulacji. Ten wzrost to głównie skutek działań deregulacyjnych – realizowanych z inicjatywy społecznej i rządowej. Dzięki nim uchwalonych zostało 28 korzystnych dla biznesu ustaw. Najwięcej z nich dotyczyło podatków (11), prawa farmaceutycznego czy regulacji dotyczących funduszy inwestycyjnych (po 3). Co prawda, działania deregulacyjne paradoksalnie zwiększają produkcję prawa i na krótką metę destabilizują otoczenie regulacyjne (jak już wspomniano, niezwykle rzadko w Polsce przepis traci moc – raczej zmienia swoje brzmienie). Jednak w długiej perspektywie są korzystne dla firm.

Niestety, jednocześnie aż 9 ustaw miało charakter negatywny dla biznesu – tyle samo, co przed rokiem. Chodzi np. o podwyżki akcyzy, wdrożenie KSeF, dodatkowe wymagania dotyczące emisji metanu (kryterium nie była społeczna zasadność zmian, bo jej nie podważamy, a jedynie fakt wprowadzania dodatkowych obowiązków na przedsiębiorstwa).

Wykres 5.

Liczba ustaw „do przodu”, „do boku” i „do tyłu” opublikowanych w Dzienniku Ustaw w 2024 roku





NASZYM ZDANIEM

Niepewność prawa stała się pewna

Od kilkunastu lat, w ramach inicjatywy Barometr Prawa, prowadzimy badania poświęcone zarówno skali, jak i jakości stanowionego w Polsce prawa. Konsekwentnie apelujemy do kolejnych rządów oraz parlamentarzystów, aby nowego prawa było mniej oraz by było ono tworzone w sposób bardziej przemyślany, stabilny i odważny. Wnioski z analizy zmian prawnych w 2025 r. są budujące. Chociaż część danych nominalnych nadal robi przytłaczające wrażenie, to jednak obserwacja trendów pozwala na ostrożny optymizm. Aż 33 (spośród 49) uchwalonych w 2025 r. ustaw gospodarczych miało charakter korzystny dla biznesu. To wynik ponad pięciokrotnie lepszy niż w roku poprzednim.

Nie zmienia to jednak faktu, że naszą nieustającą bolączką pozostaje rosnąca masa przepisów. Spośród każdego 100 przepisów objętych procesem legislacyjnym w 2025 r., aż 63 uległo modyfikacji, 33 to regulacje całkowicie nowe, natomiast zaledwie 4 zostały uchylone. Dane te dobrze ilustrują, że pomimo deklaracji i inicjatyw deregulacyjnych, w praktyce przedsiębiorcy mają do czynienia z coraz gęstszą siatką regulacji.

Warto również pamiętać, że za prezentowanymi liczbami stoją konkretne historie i realne dylematy przedsiębiorców. Na co dzień wspieramy firmy w podejmowaniu decyzji strategicznych – dotyczących inwestycji, ekspansji, finansowania, struktury biznesu czy ochrony majątku. W rozmowach z przedsiębiorcami regularnie powraca temat niepewności i zmienności prawa. Firmy coraz częściej zmuszone są konstruować strategie wielowariantowe, uwzględniające potencjalne zmiany przepisów. Z doświadczenia wiemy, że oceny i plany biznesowe muszą opierać się nie tylko na stanie prawnym obecnym, ale także na próbie przewidywania kierunku przyszłych regulacji. Stało się powszechne założenie, że prawo „wkrótce z pewnością się zmieni” – niewiadomą pozostaje jedynie moment oraz kierunek tej zmiany. Efektem bywają decyzje podejmowane z pośpiechem, z obawy przed nadchodzącą nowelizacją, albo przeciwnie: nieuzasadnione wstrzymywanie działań w oczekiwaniu na stabilizację przepisów.

Zjawiska te ilustrują, jak krucha staje się wiarygodność instytucji państwa, gdy stabilność prawa ulega zachwianiu. Odbudowa zaufania przedsiębiorców jest procesem złożonym i długotrwałym, ale niezwykle potrzebnym – wprost przekłada się bowiem na codzienne decyzje gospodarcze, poziom aktywności i gotowość do podejmowania ryzyka biznesowego.



Grzegorz Szysz

Radca prawny,
Partner,
Grant Thornton

Ustawowe pendolino delikatnie przyhamowało

Tempo tworzenia przepisów nadal jest wysokie, ale uległo lekkiemu spowolnieniu. Średni okres prac nad ustawą w 2025 roku wyniósł około 98 dni. Jest to jeden z wyższych wyników w ostatnich latach.

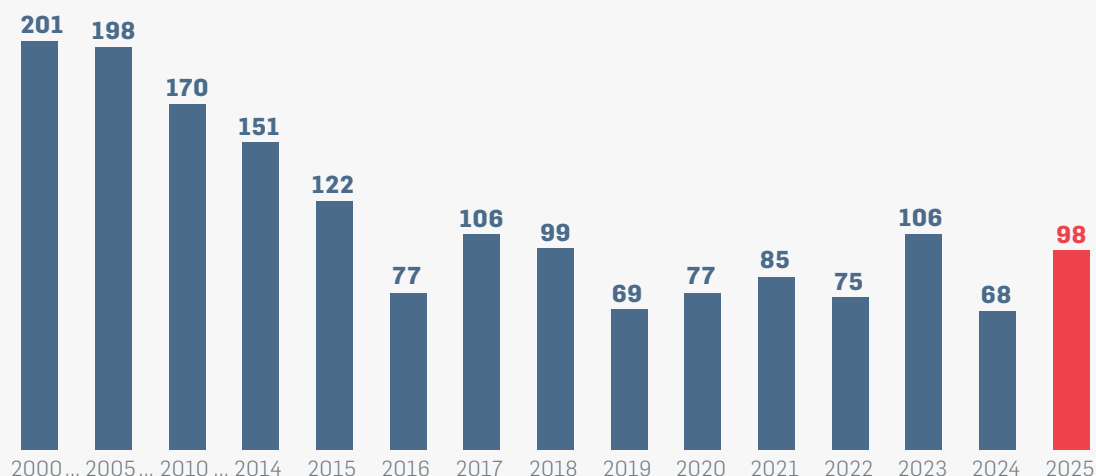
Ostatnie dwie dekady przyniosły drastyczne skrócenie okresu prac nad projektami ustaw. Jeszcze w 2000 roku okres od złożenia projektu w Sejmie do podpisu Prezydenta RP wynosił 201 dni, dekadę później już tylko 170 dni, a od 2016 roku waha się w okolicy 70–110 dni. W 2025 średni czas pracy nad ustawą wynosił 98 dni, czyli około miesiąc więcej niż w 2024 roku. Z jednej strony, jest to dłuższy czas niż w poprzednich kilku latach (poza 2023 rokiem). Z drugiej – nadal jest to zawrotne tempo, jeśli uświadomimy sobie, jak długą drogę musi przejść projekt ustawy.

Projekt powinien zostać zgłębiany przez posłów i ich zaplecze eksperckie, przeanalizowany przez służby legislacyjne parlamentu, przedyskutowany i ewentualnie poprawiony na komisjach i posiedzeniach plenarnych Sejmu i Senatu, a następnie przekazany do Kancelarii Prezydenta, gdzie ponownie powinien zostać poddany analizom prawnym i merytorycznym, zanim zostanie podpisany przez Prezydenta. Nadmierne tempo procedowania negatywnie odbija się na jakości regulacji i wywołuje zamieszanie lub konieczność kolejnych nowelizacji.

Warto przy tym zauważyć, że według deklaracji przedstawicieli rządu, w ostatnich latach wydłużył się okres prac nad projektami ustaw na poziomie rządowym (od umieszczenia w wykazie prac legislacyjnych do przesłania przez Sejm), dzięki czemu są one lepiej przygotowane, co w pewnym stopniu może skracać ich procedowanie w parlamencie.

Wykres 6.

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



Trzy na cztery ustawy bez ingerencji Senatu

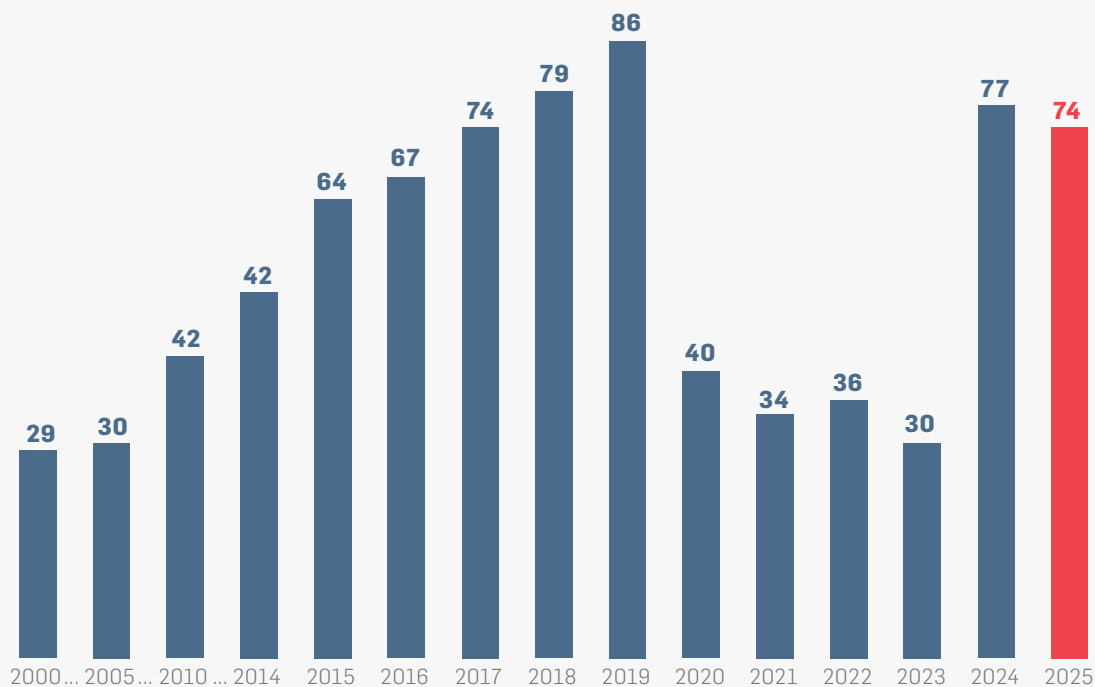
Już drugi rok z rządu Senat w niewielkim stopniu angażuje się w prace nad ustawami. W 2025 roku nie zgłosił poprawek do 74% projektów.

Zanim nowe ustawy trafiają na ręce Prezydenta, pochyla się nad nimi Senat. Jego główną funkcją w parlamencie jest analizowanie wypracowanych przez Sejm ustaw, dlatego często nazywany jest „izbą refleksji”. Jednak w praktyce Senat RP w pewnych okresach w niewielkim stopniu angażuje się w kształtowanie treści regulacji. W 2019 roku senatorowie nie zgłosili poprawek do 86% projektów ustaw, co było rekordem w historii badania.

Sytuacja znacząco zmieniła się pod koniec 2019 roku wraz z rozpoczęciem X kadencji Senatu, w której partie koalicji rządzącej (Zjednoczonej Prawicy) straciły większościową przewagę i funkcję marszałka na rzecz partii opozycyjnych (Koalicji Obywatelskiej). W efekcie w latach 2020-2023 roku Senat ponownie istotnie ingerował w treść wypracowywanych w Sejmie projektów ustaw. Jednak trwało to tylko cztery lata i po ponownej zmianie obozu władzy w Sejmie w wyborach w październiku 2023 roku, Senat na nowo ograniczył swoją ingerencję w treść projektów ustaw. W 2024 jak i w 2025 roku senatorowie nie zgłaszali poprawek do odpowiednio 77% i 74% projektów ustaw.

Wykres 7.

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



Ustawy czekają na biurku Prezydenta

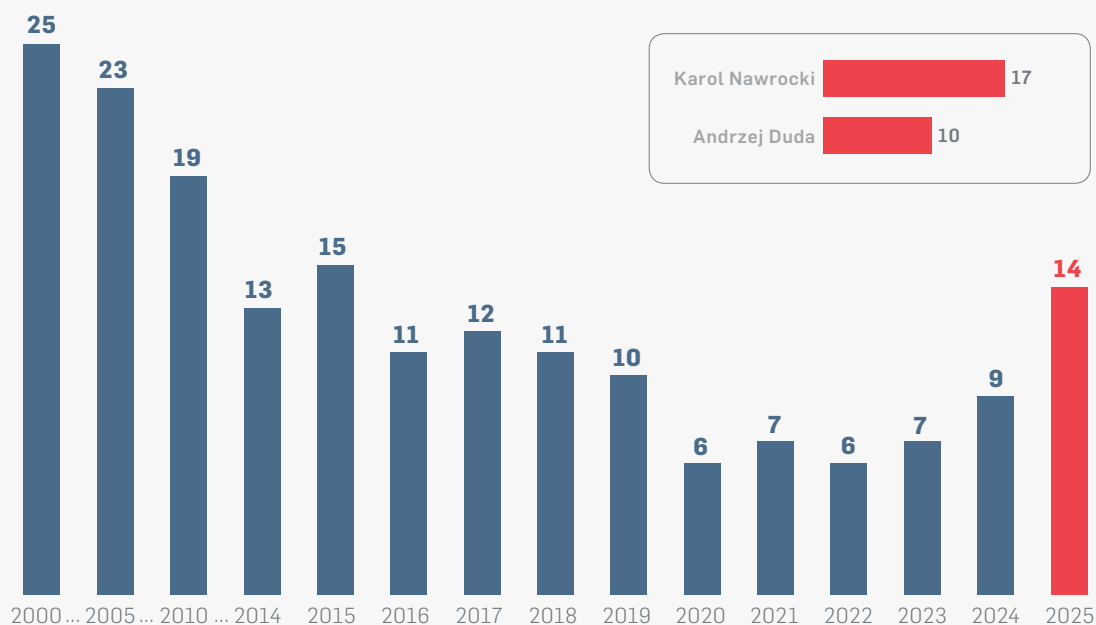
W 2025 roku Prezydent podpisywał ustawy średnio po 14 dniach od otrzymania ich z Sejmu. To najwyższy wynik od 2016 roku.

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. Niestety, od 2014 roku średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP znacznie skrócił się względem wcześniejszych lat. Szczególnie widoczne jest to od objęcia tego urzędu przez Prezydenta Andrzeja Dudę w 2015 roku – w pierwszych latach potrzebował on średnio 10-12 dni zanim zdecydował się podpisać ustawę, a po 2019 roku tempo składania podpisu skróciło się jeszcze mocniej i wynosiło około 6-7 dni. Dopiero w 2024 roku średni czas oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta nieco wydłużył się i wynosił 9 dni. A w 2025 roku podskoczył nawet do 14 dni.

Warto przy tym wspomnieć, że od kiedy 6 sierpnia ubiegłego roku urząd Prezydenta objął Karol Nawrocki, to średni okres oczekiwania na podpisanie ustawy mocno się wydłużył (do średnio 17 dni) w porównaniu do tempa podpisów w trakcie ostatnich miesięcy kadencji Andrzeja Dudy (które wynosiło średnio 10 dni).

Dodatkowo sprawdziliśmy, że w okresie ostatnich siedmiu miesięcy prezydentury Andrzej Duda skorzystał z prawa weta jedynie dwukrotnie, tymczasem jego następcą w ciągu pięciu miesięcy zwiększył tę liczbę niemal dziesięciokrotnie, wetując 19 ustaw. To może być zapowiedź znacznej zmiany roli Prezydenta w tworzenie prawa w następnych latach.

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



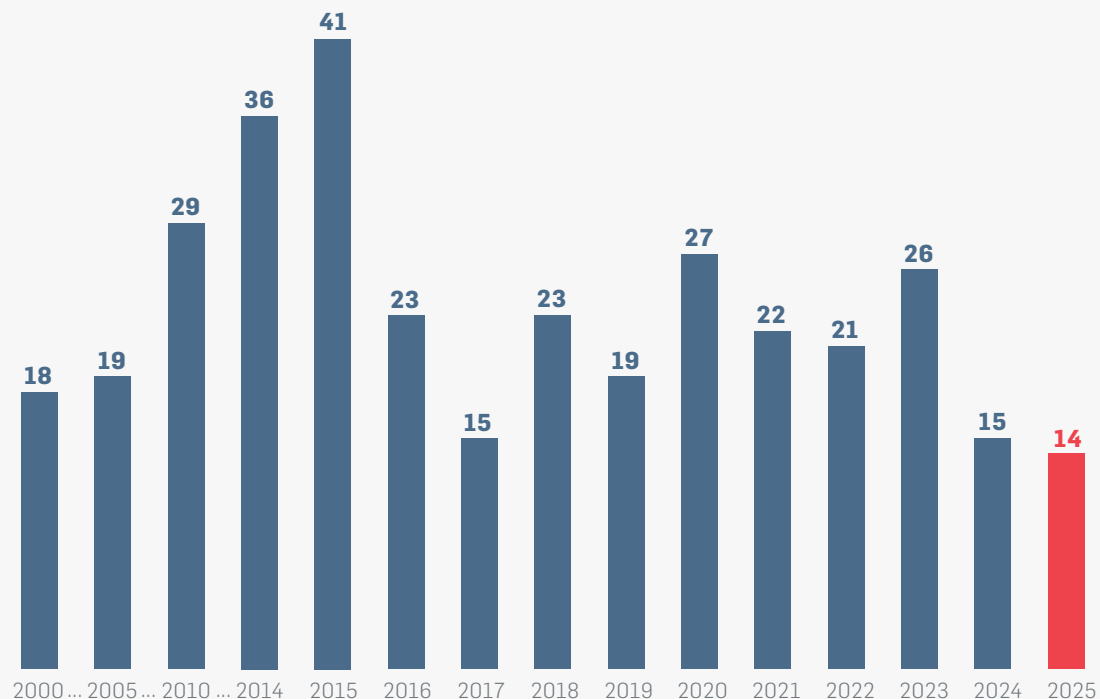
Mniej ustaw z poselskim bajpasem

Spośród wszystkich ustaw uchwalonych w 2025 roku już tylko 14% trafiło do parlamentu drogą poselską lub senacką, a więc z pominięciem konsultacji publicznych. To najniższy wynik w całej historii badania.

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%. W następnych latach ten odsetek malał, balansując w granicach 15-27%. W 2025 roku wyniósł zaledwie 14%, co stanowi najniższy wynik od początku naszego badania. Zjawisko omijania konsultacji przez rząd nie jest już tak częstym procederem, aby budziło daleko idący niepokój o jakość stanowienia prawa

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



Instrumentalny charakter konsultacji publicznych

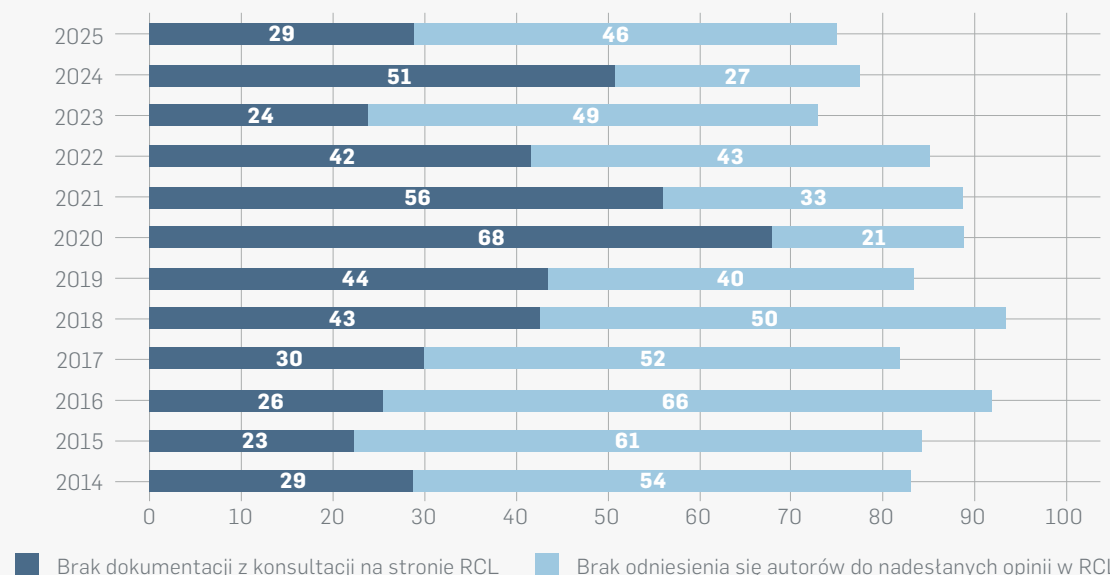
Konsultacje publiczne wciąż pozostawiają wiele do życzenia. Dla 29% projektów ustaw konsultacje nie są udokumentowane, a dla kolejnych 46% ustawodawca nie odniósł się do nadesłanych uwag.

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, ponieważ niezależnie od panującego obozu władzy ich ignorowanie przez rząd jest nagminne. W 2025 roku 29% projektów ustaw, które weszły w życie, nie posiadało żadnej dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych konsultacji. Choć odsetek ten jest niższy niż w poprzednim roku (kiedy wynosił aż 51%), pełną dokumentację obejmującą zarówno zgłoszone opinie, jak i odniesienia autorów do przedstawionych uwag zawierało jedynie 25% projektów. Pozostałe 46% projektów, mimo wzmianki o przeprowadzeniu konsultacji, nie zawierało stanowiska rządu wobec zgłoszonych uwag. Oznacza to, że w znacznej części przypadków proces ten nie był w pełni domknięty, co rodzi wątpliwości co do jego realnej efektywności w procesie legislacyjnym.

Tym samym transparentność i rzetelność konsultacji projektów ustaw wciąż pozostawia wiele do życzenia. Fakt, że większość ustaw uchwalana jest w Polsce z naruszeniem procedur i sytuacja ta trwa latami, wydaje się niezrozumiała. 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.

Wykres 10.

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



Jak skomplikowany jest język polskich aktów prawnych?

Ważnym problemem jest nie tylko zmienność przepisów prawa, ale też stopień ich skomplikowania. Niestety, aktualnie akty prawne pisane są trudnym językiem.

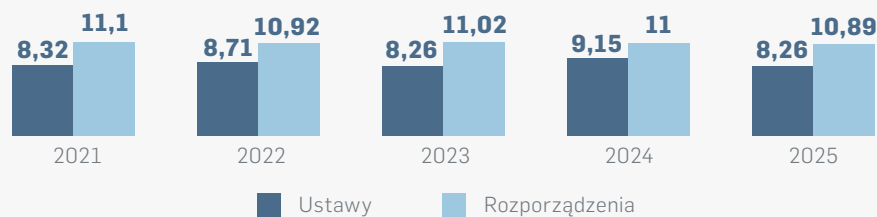
Jednym z najlepszych mierników pokazujących przystępność tekstów pisanych jest ich tzw. wskaźnik nominalności. Jest to liczba rzeczowników przypadających w danym tekście na jeden czasownik. Wysoka liczba rzeczowników utrudnia odbiór treści. Mnogość rzeczowników sprawia bowiem, że tekst staje się bardziej techniczny, precyzyjny i dłuższy, co w naturalny sposób utrudnia jego odbiór. Dla ogólnego pisanego języka polskiego wskaźnik ten wynosi około 2, a dla języka mówionego – między 1 a 2. W przypadku ustaw i rozporządzeń jest on wielokrotnie wyższy.

Jak wynika z badań przeprowadzonych dla Grant Thornton przez Mikołaja Ryśkiewicza, badacza języka przepisów prawa, doktoranta Uniwersytetu Warszawskiego, w 2025 roku mediana wskaźnika nominalności wyniosła dla ustaw 8,27. Na jeden czasownik przypadało więc 4-krotnie więcej rzeczowników niż przy ogólnym języku polskim pisanym. Rozporządzenia są pisane jeszcze trudniejszym językiem – wskaźnik wynosi w ich przypadku 10,76. W poprzednich latach poziomy te były zbliżone.

Będziemy pogłębiać temat przystępności języka aktów prawnych w Polsce w kolejnych publikacjach.

Wykres 11.

Mediana wskaźnika nominalności (liczba rzeczowników przypadających na jeden czasownik tekstu) języka ustaw i rozporządzeń



Mikołaj Ryśkiewicz
doktorant, Wydział
Prawa i Administracji,
Uniwersytet Warszawski



Wskaźnik nominalności jest dobrym reprezentantem stylu języka. Z natury rzeczy język aktów prawnych będzie miał ten wskaźnik wyższy niż inne teksty, czyli będzie charakteryzował się stylem mocno rzeczownikowym – ciężkim i dość statycznym. Obciąża to odbiorców na poziomie poznawczym. Prawodawca musi godzić ze sobą konieczność niezwykłej precyzji z wymogami komunikacyjnej pragmatyki. Szczególnie widoczne jest to w rozporządzeniach. Mogą być jeszcze trudniejsze w odbiorze niż ustawy ze względu na to, że zwykle doprecyzowują kwestie techniczne. Mniej jest w nich norm bezpośrednio kształtujących prawa czy obowiązki (co wymaga większej liczby czasowników), a więcej takich, które po prostu wskazują sposób realizacji norm ustawowych.

Rozdział II

Vacatio legis

Czy model Grant Thornton
wejdzie w życie?



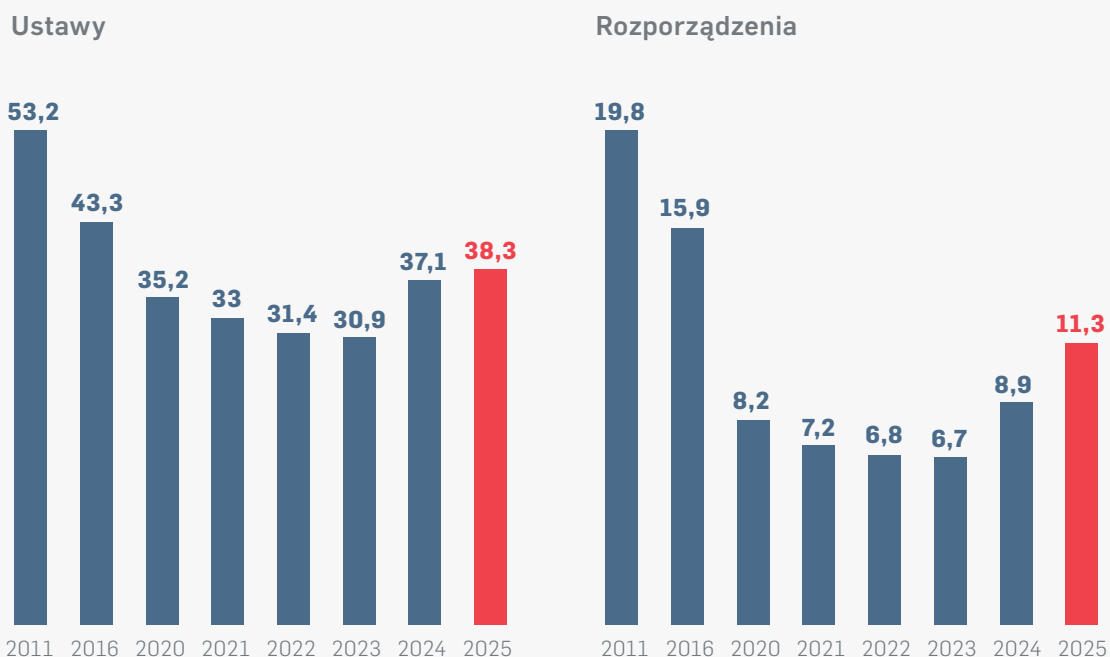
Vacatio legis dłuższe, ale nadal za krótkie

Firmy mają mało czasu na dostosowanie się do zmian prawnych. Ustawy gospodarcze wchodzi w życie średnio po 38 dniach od opublikowania. Rozporządzenia – po 11. Choć trend jest pozytywny.

W Grant Thornton od kilku lat konsekwentnie alarmujemy, że w polskim prawie skraca się vacatio legis, a więc czas, po jakim akty prawne wchodzi w życie. Od 2024 roku widać w tym obszarze poprawę, ale do stanu pożądanego nadal polskiej legislacji bardzo daleko. Średnie vacatio legis opublikowanych w 2025 r. 49 ustaw regulujących prowadzenie działalności gospodarczej wyniosło zaledwie 38 dni (tyle pełnych dób mijało od publikacji w Dzienniku Ustaw do wejścia w życie). To nieco lepiej niż przed rokiem (37 dni) i dwa lata temu (31 dni), ale nadal zdecydowanie za mało, aby przedsiębiorcy mieli czas na przygotowanie się do zmian. Należy pamiętać, że badany okres obejmuje też soboty, niedziele i święta, czyli przedsiębiorcy w praktyce mieli około 30 dni roboczych na przanalizowanie i dostosowanie się do wprowadzanych regulacji. Naszym zdaniem (co wyraziliśmy w modelu „Pół roku dla Biznesu” – o czym na kolejnych stronach), taki okres powinien wynosić minimum pół roku.

Tak samo sytuacja wygląda w rozporządzeniach. W 2025 roku wchodziły w życie średnio po 11 dniach od ogłoszenia. To o 2 dni więcej niż w roku poprzednim, ale stanowczo zbyt mało, aby przedsiębiorcy mogli spokojnie przygotować się do zmian. Przypomnijmy, że w 2011 roku vacatio legis dla rozporządzeń wynosiło 20 dni, a nawet to było relatywnie krótkim okresem z punktu widzenia przedsiębiorstw.

Wykres 12.
Średnie vacatio legis aktów prawnych regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce (w dniach)



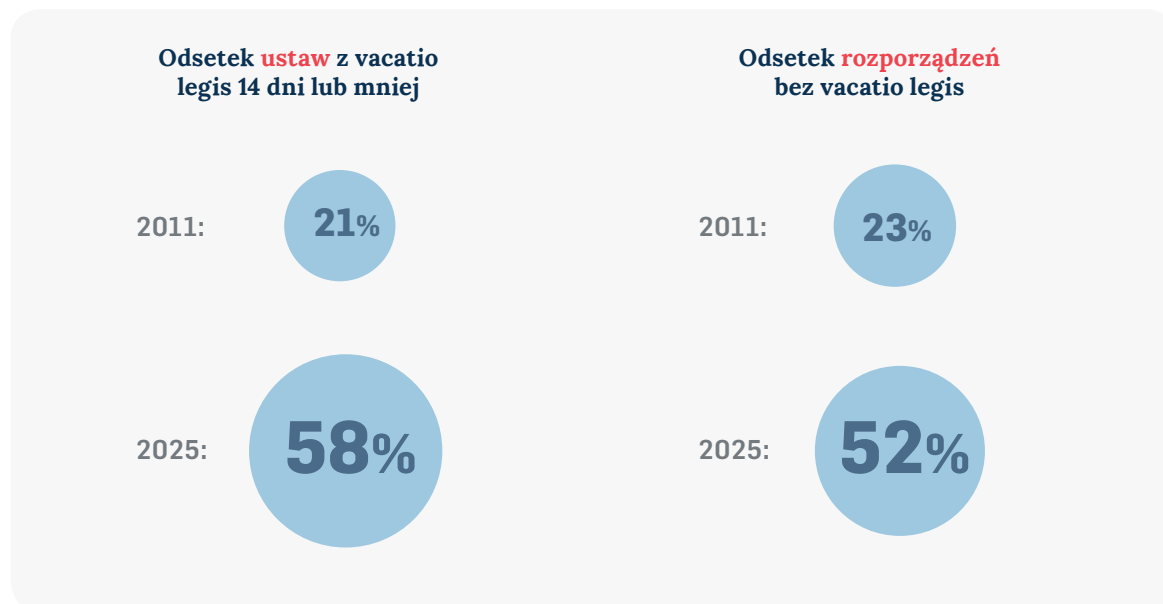
Regulacje typu „instant”

Już ponad połowa aktów prawnych wchodzi w życie z marszu, bez wyraźnego vacatio legis. To najgorszy wynik, odkąd prowadzimy badania.

W 2025 roku na 49 ustaw gospodarczych, które analizowaliśmy, aż 58% miało vacatio legis wynoszące 0-14 dni. W 2011 roku (najstarsze dane, którymi dysponujemy) była to tylko co piąta ustawa. Warto zaznaczyć, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych minimalne vacatio legis w Polsce to właśnie 14 dni. Wyjątkiem może być tylko „ważny interes państwa”, któremu „nie stoją na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa”.

Ustawy, które miały wyraźne vacatio legis, były w minionym roku rzadkością. Tylko pięć ustaw (zmiany w jawności wynagrodzeń w ofertach pracy, druga i czwarta ustawa deregulacyjna w podatkach, deregulacja w zamówieniach publicznych i milcząca zgodna w decyzjach administracyjnych) dawała firmom na przygotowanie się więcej niż 3 miesiące. Dla porównania w roku 2023 (który i tak charakteryzował się krótkim vacatio legis), 14 ustaw dawało przynajmniej 3 miesiące, a 5 – przynajmniej pół roku.

Analogiczną sytuację obserwujemy w rozporządzeniach. Tego rodzaju akty prawne bez jakiegokolwiek vacatio legis, czyli wchodzące w życie w dniu ogłoszenia lub z początkiem dnia następnego, nie są obecnie niczym rzadkim. W 2025 roku w ten sposób wdrażanych było 52% przeanalizowanych przez nas rozporządzeń gospodarczych. W 2011 roku rozporządzeń pomijających vacatio legis było jedynie 23%.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

Na dobre zmiany (deregulacyjne) trzeba czekać dłużej

Paradoksalnie, prawodawcy wprowadzają dłuższe vacatio legis w ustawach deregulacyjnych, a więc przynoszących ułatwienia dla firm, niż w pozostałych ustawach – często niekorzystnych dla biznesu.

Według naszych obliczeń, ustawy deregulacyjne uchwalone w 2025 roku miały średnio 44 dni vacatio legis. Czyli tyle czasu przedsiębiorcy musieli czekać na wejście w życie obiecanych im ułatwień w prowadzeniu biznesu. Tymczasem pozostałe ustawy (w tym te nakładające na przedsiębiorców nowe obowiązki czy zwiększające obciążenia podatkowe) uchwalane były z vacatio legis równym 30 dni.

To zaskakujące – wydaje się, że proporcje powinny być odwrotne. Prawodawcy powinno zależeć na tym, żeby ustawy wprowadzające ułatwienia dla biznesu były wprowadzane jak najszybciej, a akty prawne wprowadzające nowe obowiązki powinny zakładać długi czas na przygotowanie się firm. Tymczasem trudno nie odnieść wrażenia, że jest odwrotnie, tzn. legislatorzy z większą wyrozumiałością podchodzą do administracji publicznej niż do przedsiębiorców, dając jej więcej czasu na przygotowanie się do działań deregulacyjnych niż otrzymują przedsiębiorcy, kiedy wprowadzane są inne zmiany prawne.

Rekordzistą jest ustawa wprowadzająca zasadę tzw. milczącej zgody (jeśli w pewnych obszarach urząd nie wyda decyzji w przewidzianym terminie, wniosek zostanie automatycznie uznany za rozpatrzony pozytywnie) oraz druga ustawa deregulacyjna w podatkach (wzrost limitu zwolnienia podmiotowego z VAT) – obie miały po 180 dni vacatio legis.

Średnie vacatio legis w uchwalonych w 2025 roku ustawach deregulacyjnych i pozostałych

Ustawy deregulacyjne:

44 dni

Pozostałe:

30 dni

Źródło: Obliczenia własne na podstawie dziennikustaw.gov.pl

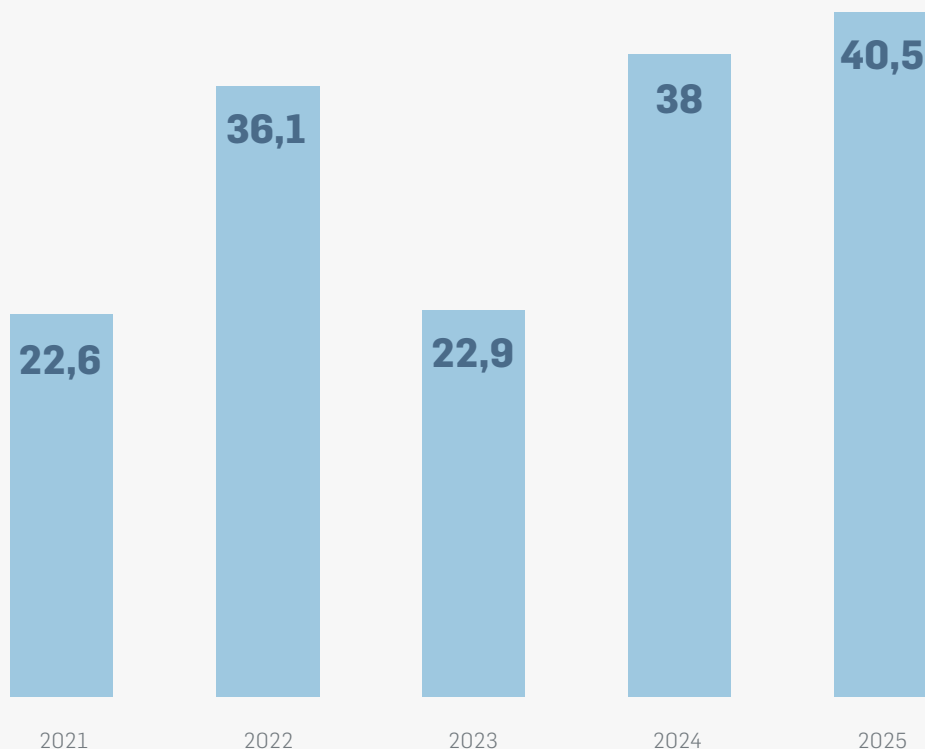
W podatkach bez większych zmian

W 2025 roku średnie vacatio legis ustaw podatkowych wyniosło jedynie 40,5 dnia. Oznacza to lekką poprawę w porównaniu z poprzednimi latami, ale do zapowiadanego przez rząd pół roku nadal więc bardzo daleko.

Analiza vacatio legis dla ustaw podatkowych przynosi rozczarujące wnioski. Ich średnie vacatio legis w 2025 roku wyniosło 40,5 dni. Choć to o 2 dni więcej niż przed rokiem i 18 dni więcej niż przed dwoma laty, to nadal nie widać realizacji postulatu obecnego rządu (wyrażonego m.in. w umowie koalicyjnej i poparte go późniejszymi wypowiedziami przedstawicieli rządu) wydłużenia do 180 dni vacatio legis dla przepisów podatkowych. Rząd ograniczył w toku prac nad reformą swoje zobowiązanie jedynie do sytuacji, w których nakładany jest na przedsiębiorców nowy obowiązek podatkowy lub podnoszone są obciążenia. Patrząc na statystyki, można odnieść wrażenie, że ograniczenia te były na tyle daleko idące i zostawiające pole do interpretacji, że w praktyce niewiele zmieniły dla podatników.

Tymczasem w Grant Thornton wiązaliśmy z tą zapowiedzą duże nadzieje, ponieważ był to postulat w dużej mierze zbieżny z opracowanym przez nas wspomnianym już modelem „Pół roku dla biznesu”. Zgodnie z nim regulacje gospodarcze miałyby mieć przynajmniej półroczne vacatio legis oraz mogłyby być wprowadzane tylko dwa razy w roku z początkiem stycznia i lipca (więcej na ten temat na ostatniej stronie rozdziału).

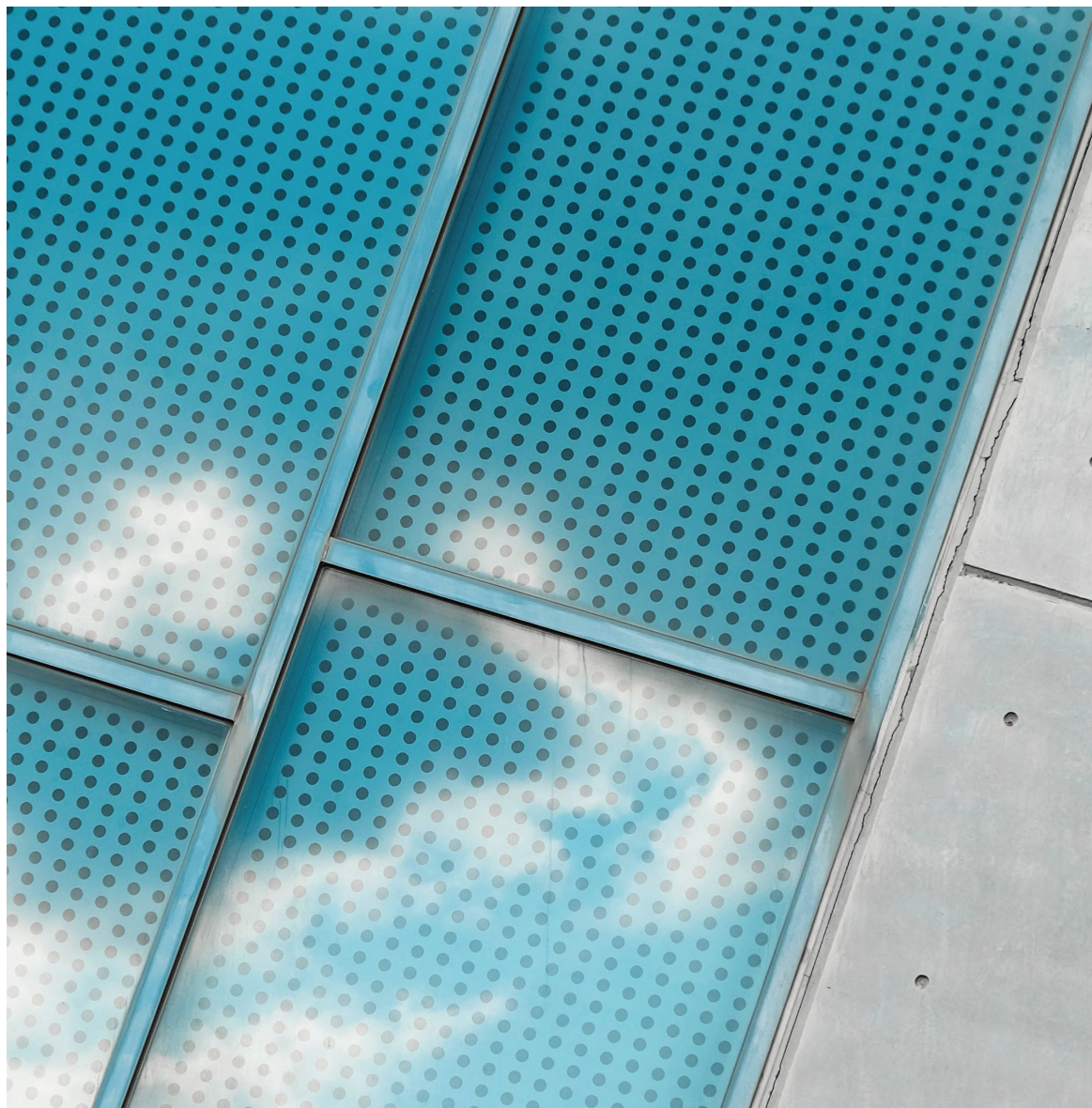
Wykres 13.
Średnie vacatio legis w ustawach podatkowych w latach 2021-2025 (w dniach)



Vacatio legis

Eksperti Grant Thornton wspólnie z ekspertami Rady Przedsiębiorczości (zrzeszającej 9 organizacji pracodawców*) opracowali i opublikowali 12 października 2021 r. 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

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.



NASZYM ZDANIEM

Legislacja „na jutro” powoduje chaos

„System prawa powinien być przewidywalny, a podatnicy i inne podmioty prawa podatkowego nie powinni być zaskakiwani zmianami podatkowymi” – to fragment uzasadnienia do rządowego projektu ustawy wprowadzającej 6-miesięczne *vacatio legis*, która od maja ubiegłego roku czeka na rozpatrzenie w Sejmie.

Wszyscy się więc zgadzamy co do istoty problemu. *Vacatio legis* to jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. Choć bywa traktowane jako formalność, w praktyce decyduje o tym, czy prawo jest możliwe do wdrożenia, zrozumienia i stosowania bez chaosu, niepewności i nieuzasadnionych kosztów. W polskich realiach – gdzie proces legislacyjny jest szybki, a zmienność przepisów wysoka – jego rola jest szczególnie krytyczna. Cieszy fakt, że w ostatnim roku *vacatio legis* się wydłużyło, ale 38 dni to ciągle za mało.

Najlepiej było to widać przy wdrażaniu Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF). Formalnie, harmonogram był znany, jednak kluczowe przepisy pojawiały się zbyt późno. Ustawa zmieniająca została opublikowana 1 września 2025 r., a rozporządzenia wykonawcze dopiero w grudniu. Brak czasu na testy, wdrożenie, popularyzację przepisów było jednym z powodów chaosu na początku lutego, zarówno po stronie podatników, jak i administracji skarbowej oraz dostawców systemów IT.

To pokazuje też fundamentalną prawdę: *vacatio legis* nie liczy się od momentu, gdy „coś było zapowiedziane”, lecz od chwili, gdy znane są kompletne, finalne i obowiązujące przepisy – łącznie z aktami wykonawczymi. Bo *vacatio legis* to czas nie tylko „na przeczytanie ustawy”, ale przede wszystkim na dostosowanie do tych zmian: systemów, ludzi, procedur, praktyk...

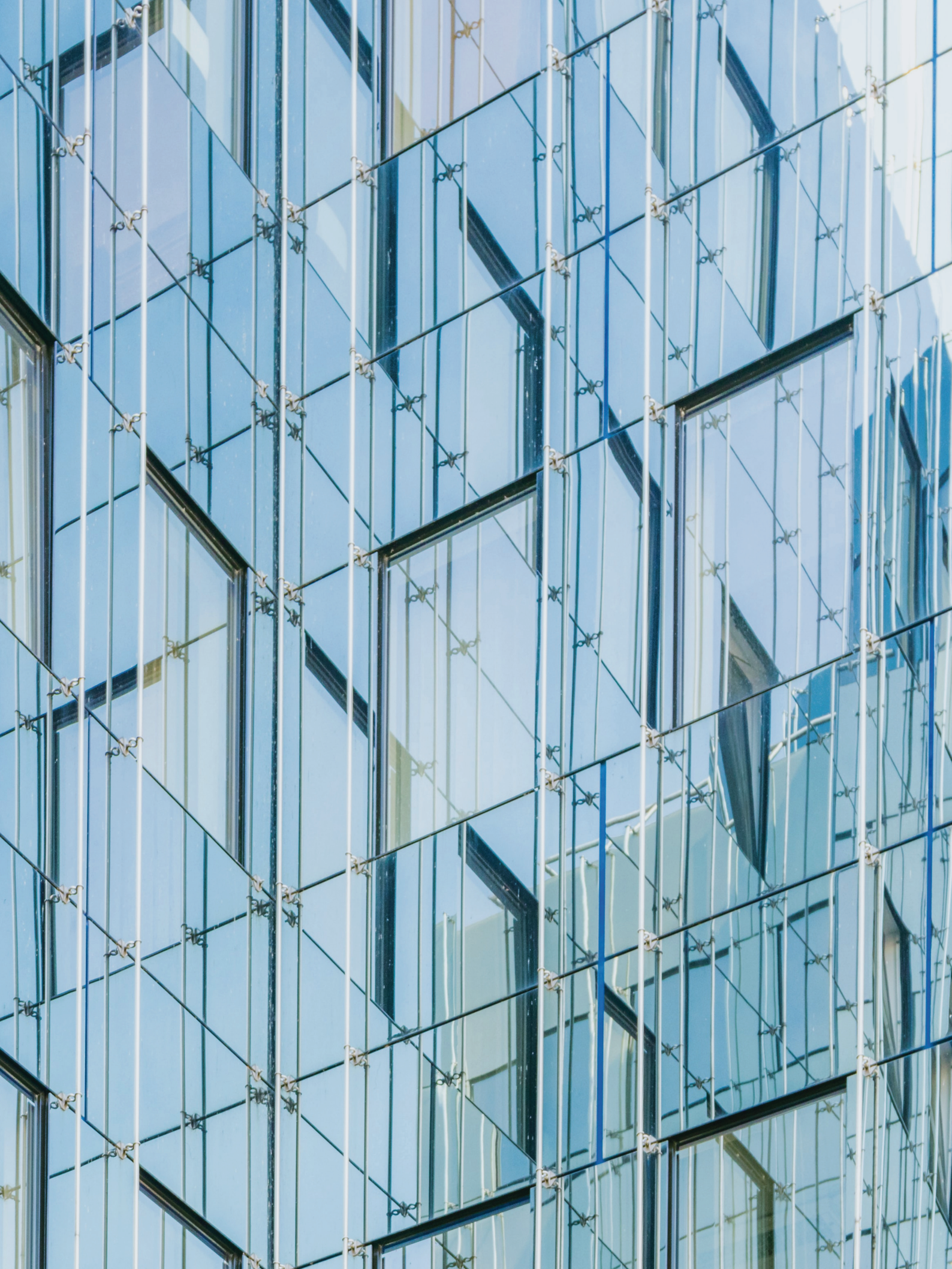
Tego nie da się zrobić bezpiecznie w 30–40 dni. Brak odpowiednio długiego *vacatio legis* oznacza w praktyce, że podatnicy są narażeni albo na nieuzasadnione koszty wdrożeniowe albo na systemowe ryzyko naruszenia przepisów, mimo działania w dobrej wierze.

Co więcej, cierpi na tym również administracja publiczna – systemy informatyczne, urzędnicy oraz procesy kontrolne są wdrażane w pośpiechu, co obniża ich skuteczność i wiarygodność, a przez to obniża zaufanie do państwa.



Małgorzata Samborska

Doradca Podatkowy,
Partner, Grant Thornton



UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT

Największa na świecie inicjatywa skupiająca biznes działający na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zainaugurowana przez Sekretarza Generalnego ONZ w 2000 r. Skupia firmy tworzące strategię i działania w oparciu o dziesięć uniwersalnych zasad (10 Principles) w obszarach praw człowieka, standardów pracy, ochrony środowiska, przeciwdziałania korupcji oraz podejmowania działań pomagających osiągnąć Cele Zrównoważonego Rozwoju ONZ (SDGs).

UN GLOBAL COMPACT NETWORK POLAND

Sieć krajowa z niezależnym sekretariatem prowadzonym oraz zarządzanym przez Fundację Global Compact Poland. Stanowi biuro projektowe oraz lokalny punkt kontaktowy i informacyjny dla polskich członków oraz sygnatariuszy UN Global Compact. Identyfikuje wyzwania i możliwości w zakresie zrównoważonego rozwoju. Zapewnia praktyczne wskazówki oraz promuje działania na rzecz realizacji celów ONZ.

Dodatkowo UN GCNP wspiera merytorycznie polskich członków UN Global Compact w wypełnianiu rocznego obowiązku raportowania niefinansowego, z podejmowanych przez firmę działań i osiągniętych rezultatów.

KNOW-HOW HUB

Think-thank i ośrodek naukowy założony w 2011 r. jako element składowy UNDP w Polsce. Know-How Hub to platforma wiedza gromadząca szereg ekspertów, którzy tworzą oraz wdrażają projekty rozwojowe na poziomie krajowym. Think-thank jako niezależny komitet doradczy sprawuje funkcję Rady Naukowej przy Global Compact Network Poland.

PROGRAM GOVERNANCE COMPASS

Program łączy środowisko biznesowe z administracją krajową i międzynarodową, samorządami, światem nauki oraz instytucjami badawczymi, aby wspólnie wspierać partnerów biznesowych w budowaniu silnego, transparentnego i etycznego biznesu. Towarzyszy aktywnie sektorowi biznesowemu w drodze do realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju – Agendy 2030 ONZ. Realizuje projekty wspierające firmy w przygotowaniu do raportowania ESG w części dotyczącej zarządzania (G).



Global Compact
Network Poland



Know-How Hub
Centrum Transferu Wiedzy

GRANT THORNTON

Grant Thornton to jedna z wiodących organizacji audytorsko-doradczych na świecie, obecna w 156 krajach i zatrudniająca ponad 74 tys. pracowników. W Polsce działamy od 1993 roku. Zespół 1200 pracowników wspiera naszych klientów w obszarach takich jak audyt, doradztwo podatkowe, doradztwo transakcyjne czy outsourcing płac i kadr oraz outsourcing księgowości.



Grant Thornton

WYDAWCA:



Network Poland

UN Global Compact
Network Poland
ul. Emilii Plater 25/64
00-688 Warszawa



Know-How Hub
Centrum Transferu Wiedzy

REDAKCJA:

Jacek Kowalczyk
Grzegorz Szysz
Małgorzata Samborska
Zofia Gałązka
Aleksandra Truszczyńska
Jan Kietliński
Mikołaj Ryśkiewicz
Kamil Wyszowski

PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD:

Agnieszka Skopińska
www.rebelzoo.eu

ZDJĘCIA:

unsplash.com
vecteezy.com

DRUK:

Print Point

Warszawa, kwiecień 2026

Wydrukowanie tego raportu w wersji papierowej pochłonęło 50,625 kg CO₂. Przeczytanie tego raportu w wersji elektronicznej, zgodnie z badaniami energiguide.be, pochłonęło 0,5–1,5 kg CO₂ (w zależności od modelu laptopa). Pamiętaj jednak o śladzie węglowym wytworzonym podczas produkcji Twojego urządzenia elektronicznego.

Niniejszy Raport został przygotowany w oparciu o dane i materiały źródłowe w okresie listopad 2025 r.–marzec 2026 r., chyba, że sam Raport w swej treści wskazuje inną datę w odniesieniu do opisywanego zjawiska, danych lub aktów prawnych.

Autorzy prowadzili prace niezależnie, opisując zjawiska oraz opracowując rekomendacje bazujące na danych i materiałach źródłowych, których prawdziwości i kompletności nie weryfikowali. W związku z tym autorzy nie odpowiadają za nie i nie udzielają gwarancji w zakresie poprawności i kompletności niniejszego Raportu.

Żaden z Autorów niniejszego Raportu w jakikolwiek sposób nie może być odpowiedzialny za wykorzystanie informacji w nim zawartych bez ich wiedzy i zgody. Autorzy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za czyny i konsekwencje ponoszone przez osoby trzecie ani żadne decyzje podjęte lub nie na podstawie niniejszego Raportu.

Opinie przedstawione w publikacji przez autorów tekstów odzwierciedlają indywidualne poglądy. Zdjęcia oraz grafiki pochodzą z zasobów autorów tekstów bądź publicznych źródeł. Wszelkie prawa zastrzeżone®



Network Poland

Uniting business for a better world!



Network Poland

ul. Emilii Plater 25/64
00-688 Warszawa
www.ungc.org.pl