

Polska liderem produkcji prawa w Unii Europejskiej

Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce

Edycja 2016





„Im bardziej chore państwo,
tym więcej w nim ustaw.”

Tacyt



Wstęp

Tworzenie przepisów wymknęło się spod kontroli

Kiedy rok temu rozpoczynaliśmy nasz projekt monitoringu produkcji prawa w Polsce, nie mogliśmy uwierzyć własnym oczom. Okazało się, że w 2014 roku w naszym kraju powstało ponad 25 tys. stron maszynopisu nowych przepisów, a to oznacza, że prawo w Polsce zmieniało się już w takim tempie, że obywatel czy przedsiębiorca nie byli fizycznie w stanie z tymi zmianami się zapoznać.

Niestety, w tym roku nasze zdziwienie nie jest mniejsze niż rok temu. Choć produkcja prawa w 2014 roku w Polsce biła wszelkie historyczne rekordy, w 2015 roku urzędnicy i politycy osiągnęli jeszcze wyższy, niewyobrażalny dotąd poziom – wyprodukowali 29,8 tys. stron maszynopisu nowych przepisów. To o 16 proc. więcej niż rok wcześniej. Obecnie, gdyby przedsiębiorca chciał tylko przeczytać wchodzące w życie ustawy i rozporządzenia, musiałby poświęcić na to 4 godziny każdego dnia roboczego.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że prawo musi być zmieniane, bo świat wokół nas się zmienia i system prawny musi za tymi zmianami nadążyć. Poza tym, w przepisach jest mnóstwo błędów i luk, więc trzeba te braki naprawiać, produkując nowe ustawy. Dlatego rozumiemy starania legislatorów by naprawiać polskie prawo i doceniamy ich dobre intencje legislatorów.

Jednak mamy przekonanie, że skala produkcji prawa w Polsce jest już zdecydowanie za duża i zwyczajnie wymknęła się polskiemu państwu spod kontroli. Niepokoi nie tylko ogromna skala produkcji prawa, ale też ogromne tempo, w jakim ten proces z roku na rok przyspiesza.

Tę naszą obawę potwierdza badanie, które prezentowane jest w niniejszym raporcie. Według niego, Polska jest liderem produkcji prawa w całej Unii Europejskiej.

Produkujemy aż 56 razy więcej przepisów niż Szwecja i kilkakrotnie więcej niż nasi sąsiedzi z regionu – Słowacja, Czechy czy Węgry. To poważna bariera w rozwoju polskiej gospodarki.

Zachęcam do lektury.

Tomasz Wróblewski
Partner zarządzający
Grant Thornton





Produkcja prawa w Polsce w 2015 r.

Produkcja prawa w Polsce znowu przyspieszyła. Osiągnęła w minionym roku już poziom prawie 30 tys. stron aktów prawnych



2 372

Tyle aktów prawnych najwyższej rangi (ustaw i rozporządzeń) weszło w życie w 2015 r. To wzrost o 18,9 proc. w porównaniu z poprzednim rokiem.



29 843

Tyle stron nowych aktów prawnych weszło w życie w 2015 r. To wzrost o 16,4 proc. wobec roku 2014.



3h 59min

Tyle czasu powinien średnio każdego dnia roboczego poświęcić przedsiębiorca i konsument, aby być na bieżąco ze zmianami w prawie. Łącznie w roku na czytanie aktów prawnych trzeba by poświęcić 59 tys. minut, czyli 983 godziny, czyli 41 dób.

W 2015 r. polskie państwo (parlament oraz administracja rządowa) wprowadziły w życie 2372 różnego rodzaju aktów prawnych najwyższej rangi, tzn. ustaw i rozporządzeń.

Łącznie wszystkie te akty miały objętość 29,8 tys. stron maszynopisu. Teoretycznie oznacza to, że każdy obywatel – jeśli chciałby w pełni śledzić polskie prawo i jego zmiany – musiałby na samo czytanie nowo przyjmowanych aktów prawnych poświęcić połowę każdego swojego dnia roboczego (dokładnie 3 godziny i 59 minut).

Warto jednak zaznaczyć, że nawet wówczas przedsiębiorca czy konsument nie będzie w pełni świadomy całego sensu zachodzących zmian prawnych w Polsce, ponieważ musi jeszcze znać kontekst nowych przepisów. Nowo publikowane akty prawne zawierają zwykle jedynie zmiany w poszczególnych artykułach w istniejących już dokumentach i same z siebie, w oderwaniu od tekstów źródłowych, niewiele mówią nawet zawodowym prawnikom. Gdyby przedsiębiorca chciał więc poznać pełen sens zmian, musiałby poświęcić na to właściwie cały dostępny czas pracy.

Jeśli dodać to tego inne źródła prawa w Polsce (orzeczenia sądowe, interpretacje podatkowe Ministerstwa Finansów oraz rozporządzenia Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, stosowane w Polsce bezpośrednio ze szczebla UE), okazuje się, że obywatel Polski nie ma fizycznej możliwości zapoznać się z całym prawem, jakie jest wprowadzane w życie (nie wspominając już o tym, że przedsiębiorca musi też mieć czas, aby zapoznać się z już obowiązującymi przepisami).



Polska produkcja prawa w liczbach

“Gdyby każdy przedsiębiorca chciał wydrukować całe prawo wyprodukowane w Polsce w 2015 r., trzeba by wyciąć w tym celu 6 tys. ha lasu”

2,9 m

Tak wysoka byłaby wieża z kartek A4, gdyby wydrukować wszystkie ustawy i rozporządzenia, które weszły w życie w 2015 r., i gdyby ułożyć je jedna na drugiej...

11 658 km

...tak wysoka byłaby wieża z kartek A4, gdyby **każdy z 4,02 mln polskich przedsiębiorców** wydrukował całe prawo, które weszło w życie w 2015 r., i gdyby wszyscy ułożyli swoje wieże jedna na drugiej...

11 mln 423 tys.

...tyle drzew trzeba by ściąć, aby powstała tak ogromna wieża...

5615 ha

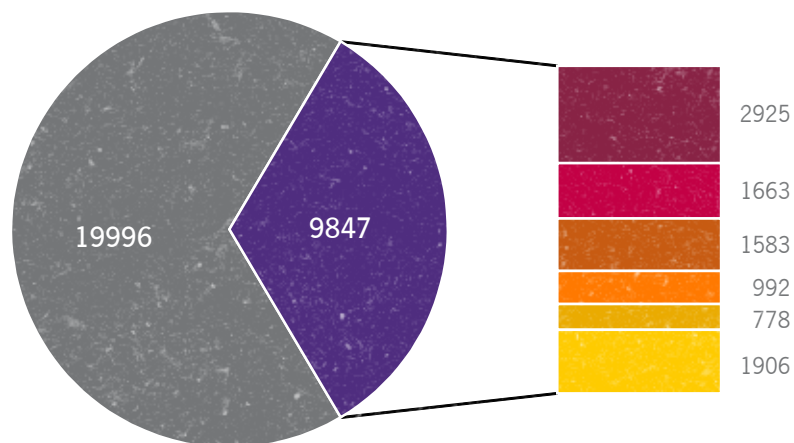
...i taki obszar lasu trzeba by w tym celu wykarczować.



Produkcja prawa w podziale na obszary

Najbardziej obfita jest produkcja przepisów dotyczących tego, jak produkować dobra i nimi handlować

Wykres 1. Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w 2015 r. w Polsce, z podziałem na charakter zmian*



- Inne
- Ingerujące bezpośrednio w działalność gospodarczą
- Produktowe
- Prawno-sądowe
- Infrastrukturalne
- Podatkowe
- Pracownicze
- Inne związane z przedsiębiorczością

W 2015 r. weszło w życie 9847 stron nowego prawa, które bezpośrednio regulowało działalność firm.

Najczęściej były to regulacje produktowe, czyli określające, jak produkować konkretne dobra, jakich wymogów technicznych, środowiskowych czy sanitarnych należy się trzymać oraz jak wyprodukowanymi towarami obracać. Takich aktów prawnych weszło w minionym roku w życie 2925 stron.

Zmienne są również przepisy prawno-sądowe, czyli np. procedury sądowe, regulacje dotyczące formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej czy nowelizacje niektórych kodeksów, w tym prawa cywilnego. Takich zmian prawnych polskie państwo wyprodukowało w 2015 r. 1663 strony.

Niespełna tysiąc zmian weszło też w życie w prawie podatkowym. Warto jednak pamiętać, że liczba ta dotyczy tylko nowych ustaw i rozporządzeń, a to tylko część regulacji składających się w Polsce na system podatkowy. Równie ważne są inne źródła tych regulacji, np. orzeczenia sądowe oraz interpretacje wydawane przez administrację skarbową, a tych również powstaje bardzo wiele. Samo Ministerstwo Finansów wydaje rocznie ponad 30 tys. interpretacji podatkowych.

*Produktowo-usługowe: regulacje dla konkretnych produktów i usług, obrotu nimi, norm BHP, licencji, zezwoleń, koncesji itp. Prawno-sądowe: regulacje prawa cywilnego, procedury sądowe, regulacje formy prowadzenia działalności gospodarczej. Infrastrukturalne: regulacje budowlane, energetyczne, wodno-kanalizacyjne, transportowe itp. Pracownicze: regulacje związane ze stosunkiem pracy, ubezpieczeniami społecznymi, związkami zawodowymi itp.

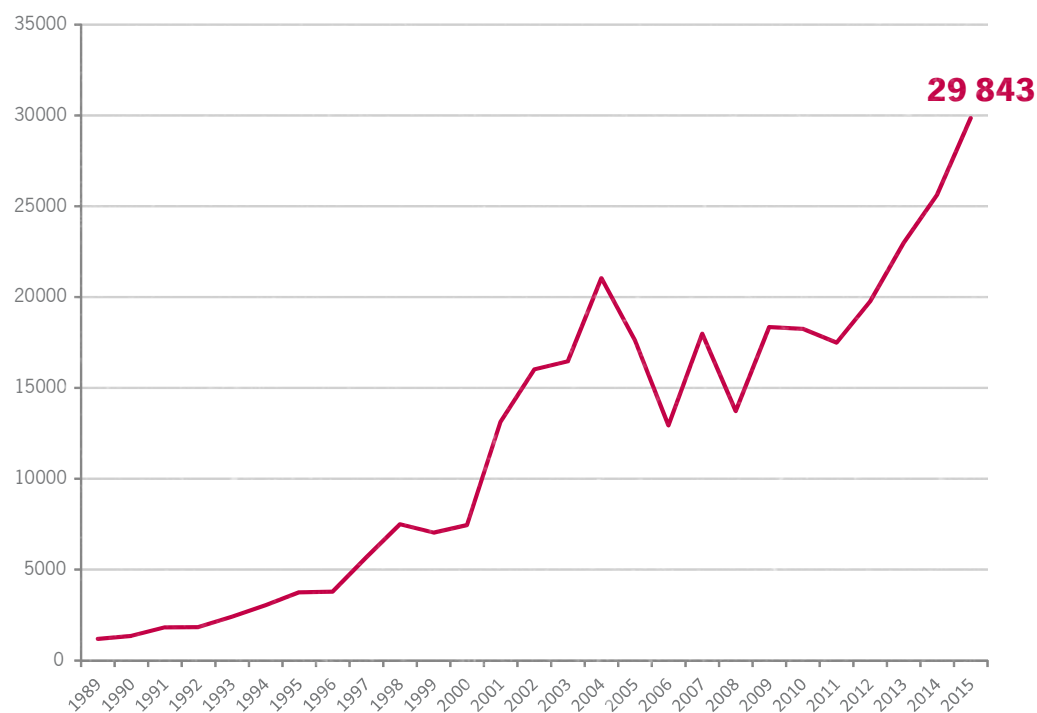


Produkcja prawa bije rekordy

Polska jeszcze nigdy w historii nie produkowała tyle nowych przepisów prawnych co obecnie. Tempo tego przyrostu jest bardzo niepokojące

Wykres 2.

Liczba stron aktów prawnych przyjmowanych w poszczególnych latach – od 1989 r.



W 2015 r. produkcja prawa w Polsce była zdecydowanie najwyższa od początków transformacji (a tym bardziej od 1918 r. – patrz poprzednią edycję raportu, z lutego z 2015 r.). Blisko 30 tys. stron aktów prawnych przyjętych w minionym roku to o 16 proc. więcej niż wynik uzyskany przed rokiem, o 69 proc. większy niż dekadę temu i o... 696 proc. więcej niż dwie dekady temu. Problemem jest więc nie tylko to, że w Polsce przyjmowana jest ogromna ilość nowego prawa, ale też bardzo szybkie tempo, w jakim ten proces się nasila.

Produkcja prawa nowego rządu

Rząd Prawa i Sprawiedliwości zdążył w 2015 roku (od expose premier Beaty Szydło 18 listopada do 31 grudnia) wprowadzić w życie aż 483 ustawy i rozporządzenia o łącznej długości 6594 stron maszynopisu.

Czyli w niespełna półtora miesiąca przyjął jedną czwartą całej produkcji prawa z poprzedniego roku. Najwięcej przepisów wprowadzono w życie w samej końcówce 2015 roku. W cztery dni, od 28 do 31 grudnia, w Dzienniku Ustaw opublikowane zostały 182 akty prawne.

235 600

Tyle stron A4 nowego prawa weszło w życie, odkąd ponad dekadę temu Polska weszła do Unii Europejskiej.

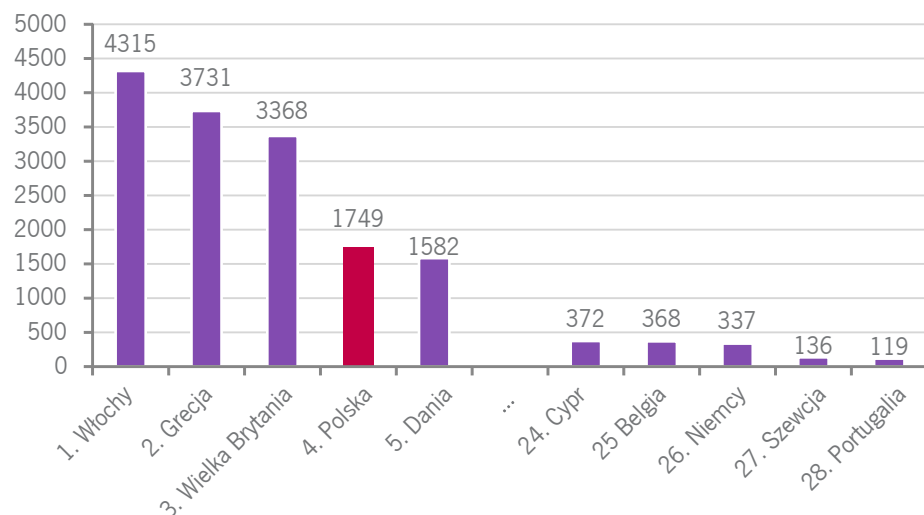


Produkcja prawa w Unii Europejskiej

Polska produkuje prawie najwięcej aktów prawnych i jednocześnie akty te są w Polsce jednymi z najbardziej obszernych

W ostatnich trzech latach Polska przyjmowała rocznie 1749 aktów prawnych i w Unii Europejskiej wyprzedziły nas tylko słynące z rozbudowanej biurokracji Włochy i Grecja, a także Wielka Brytania, która tworzy prawo nie tylko na poziomie centralnym, ale i regionalnym*.

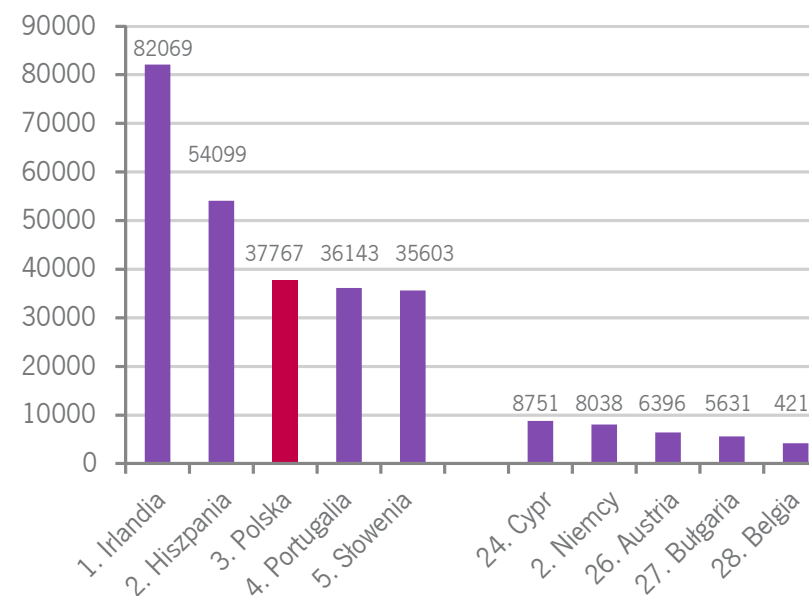
Wykres 3. Liczba aktów prawnych przyjmowanych średnio rocznie w latach 2012-2014



*W przypadku Wielkiej Brytanii duża liczba aktów prawnych jest efektem statystycznym, wynikającym z multiplikowania aktów prawnych na poziomie lokalnym. Władza centralna (ministrowie lub Królowa) delegują zmiany w prawie do poszczególnych władz lokalnych (Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej) i te lokalne władze wprowadzają te przepisy do swojego prawodawstwa. A zatem zwykłe jedna zmiana przepisów jest wprowadzana w życie czterema zbliżonymi do siebie aktami prawnymi (w Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Płn., tzw. Statutory Instruments), co sztucznie zawyża statystyki.

Średni akt prawny miał w Polsce 37 tys. znaków, co oznacza, że dłuższe akty prawne tworzone są tylko w Irlandii i Hiszpanii (dane wyrównane pod względem zwężności języka**).

Wykres 4. Średnia objętość aktów prawnych przyjętych w 2012-2014 (wyrównana pod względem zwężności języka, w jakim akt został napisany**)



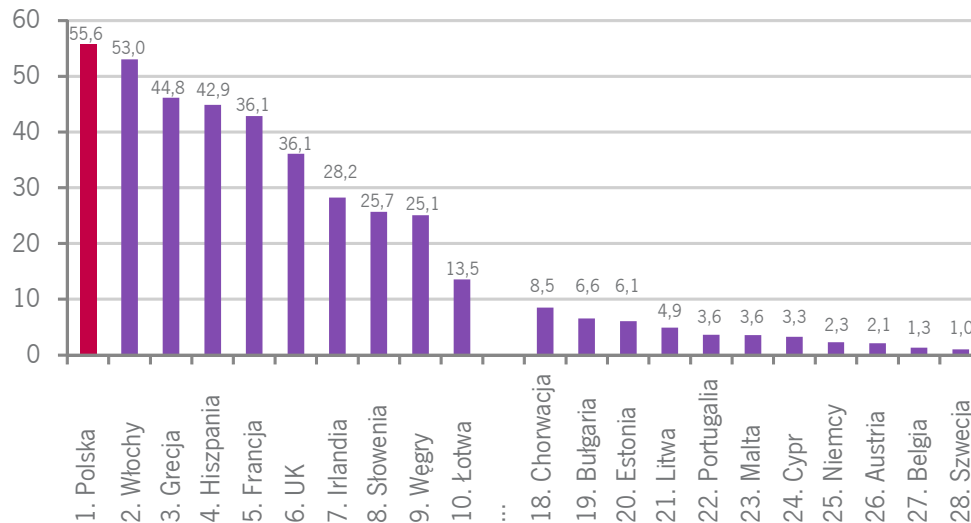
**Dane zostały oczyszczone z różnic między poszczególnymi językami, tzn. analizowane akty prawne były ujednolicone do języka polskiego za pomocą aplikacji Google Translate.



Wskaźnik zmienności prawa Grant Thornton

Polska ma najbardziej chwiejne prawo spośród państw Unii Europejskiej.
Produkuje go 56 razy więcej niż Szwecja – kraj o najbardziej stabilnych regulacjach

Wykres 5. Wskaźnik zmienności prawa w krajach UE (państwo o najbardziej stabilnym prawie = 1)*



Fakt, że Polska była w czołówce Unii Europejskiej pod względem zarówno liczby przyjmowanych aktów prawnych, jak i ich objętości, oznacza, że Polska (po przemnożeniu obu wskaźników przez siebie) produkuje najwięcej nowego prawa ze wszystkich krajów Unii. Włochy produkują wiele aktów prawnych, ale głównie krótkich, natomiast Irlandia tworzy obszerne ustawy i rozporządzenia, ale robi to dość rzadko. Tylko Polska produkuje i dużo, i obszernie.

Jak wynika z obliczeń Grant Thornton, Polska w latach 2012-2014 wprowadziła w życie 56-krotnie więcej regulacji niż Szwecja, 43-krotnie więcej niż Belgia i 2-krotnie więcej niż Węgry. Nieznacznie (o 5 proc.) wyprzedziliśmy w produkcji prawa nawet słynące z biurokracji Włochy.

Jak liczony jest wskaźnik?

Kraj o najniższej zmienności prawa (w tym wypadku Szwecja) ma wartość referencyjną 1, a wskaźnik zmienności prawa dla pozostałych państw jest wielokrotnością tej wartości. Oznacza to, że produkcja prawa w Polsce w latach 2012-2014 miała 55,6-krotnie większą objętość niż w Szwecji. Objętość była rozumiana jako łączna liczba znaków ze spacjami wszystkich

przyjętych w 2014 r. aktów prawnych najwyższej rangi – ustaw i rozporządzeń. W 2014 r. objętość ustaw i rozporządzeń w Szwecji wyniosła 1,18 mln znaków ze spacjami, a w Polsce analogiczna objętość wyniosła 66,07 mln. Co ważne, są to dane oczyszczone z różnic między poszczególnymi językami i ich zwięzłością (teksty były przy pomocy aplikacji Google Translator ujednolicone do tego samego języka i dopiero wtedy porównane ze sobą).



Przyczyny polskiej burzy legislacyjnej

Co sprawia, że polskie otoczenie prawne jest w ostatnich latach tak rozchwiane?
Powodów jest przede wszystkim sześć:

1 Akcja ujednolicania tekstów aktów prawnych

Obserwowana silna zmienność prawa częściowo wynika z faktu, że rząd i parlament starają się w ostatnich latach ujednolicić teksty ważniejszych aktów prawnych. Zjawisko to nieco zawyża więc statystyki przyjmowanych nowych aktów prawnych (w większości nie jest to nowe prawo, ale jedynie uporządkowany, cały tekst ustawy czy rozporządzenia).

Skala tego zjawiska jest jednak stosunkowo niewielka: stanowi 2-5 proc. łącznej produkcji prawa. Nawet gdyby pominąć te ujednolicone akty prawne, liczba stron nowego prawa w Polsce i tak byłaby w minionym roku najwyższa w historii. Dlatego wydaje się, że ważniejsze są inne, wymienione dalej powody.

2 Niska jakość stanowionego prawa

Niedoskonałość wprowadzonych wcześniej przepisów sprawia, że konieczna jest ich częsta zmiana. Powodów tej niskiej jakości prawa jest wiele, najważniejsze to:

- pośpiech procesu legislacyjnego,
- słaba współpraca między organami stanowiącymi prawo (np. między dwoma ministerstwami),
- nadmierne modyfikowanie projektów w trakcie procesu legislacyjnego (np. zbyt daleko idące zmiany wprowadzane przez sejmowe komisje do projektów rządowych, wypaczające sens zmian),
- brak należytej staranności prowadzenia konsultacji wewnętrznych i zewnętrznych,
- brak należytej staranności oceny skutków regulacji.

3 Zbyt częste korekty przepisów

Osoby odpowiedzialne za tworzenie prawa w Polsce często nie zdają sobie sprawy z tego, jak bardzo zmiany prawa utrudniają przedsiębiorcom działalność gospodarczą.

Chcąc naprawiać niedoskonałe przepisy, wprowadzają nadmierną zmienność regulacji, czym w praktyce utrudniają ich stosowanie.

Zmiany w prawie, zwłaszcza te, które wpływają na działalność przedsiębiorstw, powinny być wprowadzane tylko wtedy, gdy jest to konieczne. Drobne korekty przepisów przynoszą często więcej szkody niż pożytku – zarówno dla firm, jak i dla samego systemu prawnego, ponieważ utrudniają podmiotom gospodarczym jego stosowanie.



Przyczyny polskiej burzy legislacyjnej

Co sprawia, że polskie otoczenie prawne jest w ostatnich latach tak rozchwiane? c.d.

4 Niska świadomość realiów biznesowych legislatorów

Osoby odpowiedzialne za tworzenie prawa, z powodu niskiej wiedzy na temat realiów biznesowych, często nie potrafią wyobrazić sobie praktycznych konsekwencji wprowadzanych zmian. Pomimo deklarowanych pozytywnych intencji, pogarszają w ten sposób sytuację przedsiębiorców.

Tego problemu dałoby się uniknąć, gdyby twórcy prawa z większą uwagą słuchali głosu przedsiębiorców i organizacji ich prezentujących.

5 Nadmierna biurokracja

Podmioty stanowiące prawo w Polsce w wielu przypadkach prowadzą zbyt daleko idącą politykę legislacyjną, tzn. starają się regulować nawet kwestie, które tego nie wymagają. Stąd duża liczba nie tylko korekt funkcjonujących przepisów, ale też zupełnie nowych aktów prawnych.

Podobnie jak w poprzednim punkcie, wynika to przede wszystkim z mentalności osób odpowiedzialnych za stanowienie prawa, którzy często w niewielkim stopniu zdają sobie sprawę z tego, jak wprowadzanie nowych regulacji wpływa na przejrzystość obrotu gospodarczego.

6 Członkostwo w Unii Europejskiej

Choć zdecydowana większość procesu dostosowywania polskiego prawa do wymogów UE została już dokonana, to nadal spora część regulacji wchodzących w życie w Polsce jest „importowana” z Unii.

Ponadto, wciąż zdarza się, że polski ustawodawca wprowadza szersze regulacje niż „unijne minimum”. Problemem bywają także błędy i brak precyzji w tłumaczeniu unijnego prawa na język polski.





www.barometrprawa.pl

Dane, komentarze i inne materiały będą stale aktualizowane. Zapraszamy do odwiedzania tej strony.



Kontakt



Tomasz Wróblewski

Partner Zarządzający

T +48 61 62 51 133

M +48 605 106 005

E tomasz.wroblewski@pl.gt.com



Grzegorz Maślanko

Partner, Radca Prawny

T +48 61 625 1319

M +48 609 452 370

E grzegorz.maslanko@pl.gt.com



Jacek Kowalczyk

Dyrektor, Marketing i PR

T +48 22 205 4841

M +48 505 024 168

E jacek.kowalczyk@pl.gt.com

Współautorki

Magdalena Olejnik

Justyna Nykiel

Kornelia Grduszak

Maria Libersbach

Monika Popławska



Informacje zawarte w niniejszym dokumencie mają jedynie charakter ogólny i poglądowy. Nie stwarzają one stosunku handlowego ani stosunku świadczenia usług doradztwa podatkowego, prawnego, rachunkowego lub innego profesjonalnego doradztwa. Przed podjęciem jakichkolwiek działań należy skontaktować się z profesjonalnym doradcą w celu uzyskania porady dostosowanej do indywidualnych potrzeb.

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