

Produkcja prawa w Polsce **największa w historii**

Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce

Edycja 2017





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

Tacyt



Wstęp

Szanowni Państwo

Kiedy dwa lata temu – w lutym 2015 r. – inaugurowaliśmy nasz projekt „Barometr stabilności otoczenia prawnego”, uzyskane wtedy wyniki wydały nam się niepokojące. Okazało się, że produkcja prawa w Polsce była wówczas najwyższa przynajmniej od 1918 r. W życie wchodziło niespełna 26 tys. stron maszynopisu ustaw i rozporządzeń rocznie. Ta liczba była tak duża, że mieliśmy nadzieję, że produkcja prawa w Polsce osiągnęła już szczyt i sytuacja nie będzie się dalej pogarszać. Niestety, ta nadzieja okazała się nieuzasadniona.

Przez ostatnie dwa lata produkcja prawa nie tylko nie spowolniła, ale wręcz istotnie wzrosła. Jak pokazujemy w niniejszym raporcie, w 2016 r. padł kolejny historyczny rekord. W życie weszło aż 31,9 tys. stron maszynopisu aktów prawnych. Gdyby obywatel czy przedsiębiorca chciał zapoznać się z wchodzącymi w życie ustawami i rozporządzeniami, to musiałby poświęcić na to już 4 godziny i 17 minut każdego dnia roboczego.

Nie ulega wątpliwości, że prawo musi być zmieniane. Trzeba je dostosowywać do zmieniającej się rzeczywistości oraz naprawiać błędy w przepisach prawnych, które często wychodzą dopiero w praktyce. Skala produkcji prawa w Polsce jest jednak zdecydowanie za duża i uważamy, że wymknęła się polskiemu państwu spod kontroli.

Efektom tego jest niestabilny i mało przejrzysty system prawny, który staje się jedną z najpoważniejszych barier rozwoju dla polskich przedsiębiorców.

W tegorocznej edycji badania – oprócz standardowych wyników naszego monitoringu skali produkcji prawa – poddaliśmy szczegółowej analizie też to, w jakim tempie pracuje obecnie parlament. Pokazujemy, jak na przestrzeni lat dramatycznie skrócił się proces legislacyjny. Nie jest to pozytywny trend. Prawo tworzone w biegu wywołuje zamęt i niepewność w życiu obywateli i działalności firm.

Zapraszamy do zapoznania się z treścią raportu.





Produkcja prawa w Polsce w 2016 r.

Produkcja prawa w Polsce nie zwalnia tempa. Po raz pierwszy w historii w jednym roku kalendarzowym weszło w życie ponad 30 tys. stron aktów prawnych

31 906

Tyle stron nowych aktów prawnych weszło w życie w 2016 r. To o 7 proc. więcej niż w rekordowym 2015 roku.

4h 17min

Tyle czasu powinien średnio każdego dnia roboczego poświęcić przedsiębiorca i konsument, aby być na bieżąco ze zmianami w prawie. To o 18 minut więcej niż w 2015 roku.

Legislatorzy w Polsce nadal nie dają wytchnienia swoim obywatelom.

Uchwalone w 2016 roku 2306 aktów prawnych najwyższej rangi, tzn. ustaw i rozporządzeń, miało objętość niespełna 32 tys. stron maszynopisu. Zakładając, że na przeczytanie jednej strony maszynopisu tekstu prawnego potrzeba średnio 2 minuty, to przeciętny obywatel, chcąc być na bieżąco ze zmianami w polskim prawie, musiałby poświęcić każdego dnia roboczego na czytanie nowo przyjętych aktów prawnych 4h i 17 minut. W całym roku daje to blisko 64 tys. minut, czyli 1063 godziny, czyli aż 44 doby.

Trzeba jednak podkreślić, że nawet to nie wystarczy, aby przedsiębiorca lub zwykły obywatel był całkowicie świadomy sensu zmian prawnych zachodzących w Polsce, ponieważ są one publikowane w oderwaniu od tekstów źródłowych, prezentując jedynie zmiany w istniejących już aktach prawnych.

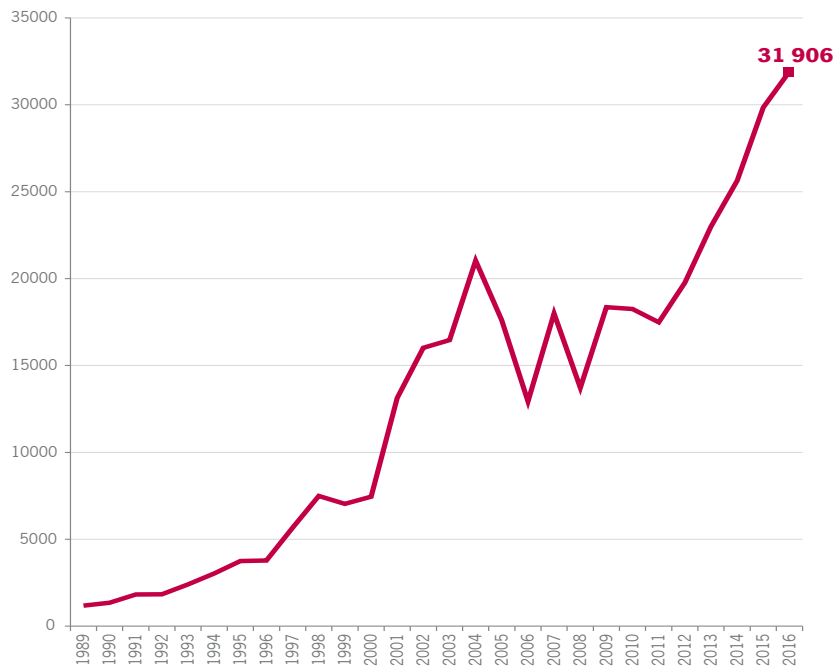
Aby poznać pełen sens nowo przyjmowanych przepisów prawnych, przedsiębiorca czy zwykły obywatel musieliby się również zaznajomić z tekstami jednolitymi aktów prawnych, a to wymagałoby kolejnych kilku czy nawet kilkunastu godzin dziennie. Dokładając do tego inne źródła prawa w Polsce, jak na przykład interpretacje podatkowe Ministerstwa Finansów czy orzeczenia sądów, można stwierdzić, że nie ma fizycznej możliwości, aby być na bieżąco ze wszystkimi zmianami w polskim prawie, które wchodzą w życie.



Kolejny rekordowy rok za nami

Produkcja prawa w Polsce bije kolejne rekordy. Objętość ustaw i rozporządzeń uchwalonych w 2016 roku była najwyższa w historii

Wykres 1. Liczba stron aktów prawnych przyjmowanych w poszczególnych latach – od 1989 r.



Źródło: obliczenia własne Grant Thornton

W 2016 r. w życie weszło 31906 stron maszynopisu aktów prawnych najwyższej rangi (ustaw i rozporządzeń). To najwięcej przynajmniej od 1918 r. (odkąd przeanalizowaliśmy dane) i o 7,5 proc. więcej niż w poprzednim roku.

Po raz pierwszy w historii została zatem przekroczona bariera 30 tys. stron. Jeszcze dekadę temu produkowano w Polsce połowę mniej prawa niż obecnie, a dwie dekady temu – aż 7 razy mniej.

O tym, że w 2016 roku legislatorom udało się stworzyć jeszcze więcej prawa niż w rekordowym 2015 roku, zadecydował głównie sam grudeń. Rządzący chcieli za wszelką cenę zdążyć z reformą pewnych obszarów przed końcem roku, czego efektem było wprowadzenie w życie aż 369 aktów prawnych w tym miesiącu – o 32 więcej niż łącznie w październiku i w listopadzie.



Problemem biurokracji, w tym nadprodukcji i jakości prawa, zajmujemy się od lat. Z naszych analiz wynika, że pośpiech w tworzeniu regulacji jest problemem, z którym Polska zmaga się od dawna. Jest to zjawisko systemowe, niezależne od bieżących trendów politycznych czy gospodarczych. Wszystkie rządy i kadencje parlamentu po 1989 r. stopniowo zwiększały skalę produkcji prawa. Tymczasem **praktyka nie pozostawia złudzeń – prawo tworzone w biegu, bez dochowania należytej staranności, negatywnie odbija się na jakości przepisów, a w konsekwencji prowadzi do trudności ich zastosowania przez obywateli i firmy.**

Tomasz Wróblewski
Partner Zarządzający Grant Thornton



Produkcja prawa w Polsce w liczbach



18 godzin

tyle zajęłoby **wydrukowanie** jednostronnie wszystkich 31906 stron maszynopisu ustaw i rozporządzeń, które weszły w życie w 2016 roku

63 812 minut

tyle musiałby poświęcić w ciągu roku przedsiębiorca, gdyby chciał **przeczytać** treść aktów prawnych z 2016 roku. Jest to równoważne 1063 godzinom, czyli 44 dobom

1990 m²

taką powierzchnię miałby prostokąt, gdyby przedsiębiorca **ułożył** wszystkie akty prawne z 2016 roku strona przy stronie. Jest to równoważne powierzchni **dwóch i pół boiska do piłki ręcznej**

159 kg

tyle **ważyłby** plik papieru utworzony z tych aktów prawnych

47,70 zł

taką kwotę **zarobiłby** przedsiębiorca, gdyby oddał do skupu 159 kg makulatury

3 200

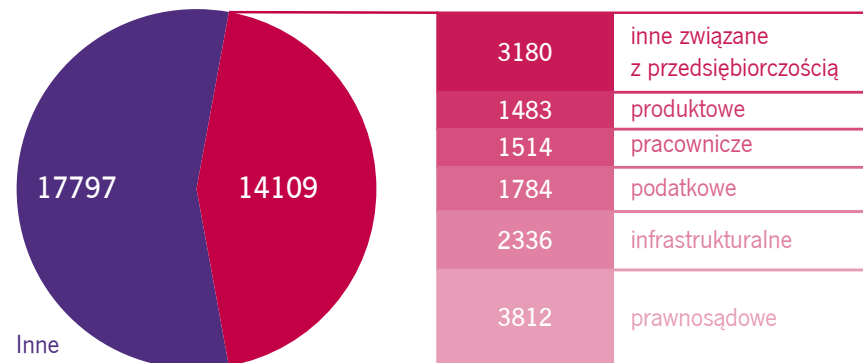
tyle **opakowań** na jajka można by zrobić ze 159 kg makulatury



Produkcja prawa w podziale na obszary

Prawie połowa stron maszynopisu aktów prawnych, które weszły w życie w 2016 roku, regulowała bezpośrednio działalność firm

Wykres 2. Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w 2016 r. w Polsce, z podziałem na charakter zmian*



Źródło: obliczenia własne Grant Thornton

*Produktowo-usługowe: regulacje dla konkretnych produktów i usług, obrotu nimi, norm BHP, licencji, zezwoleń, koncesji itp. prawnosądowe: 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.

Z **31 906** stron maszynopisu aktów prawnych, które weszły w życie w 2016 roku, aż **14 109** bezpośrednio odnosiło się do działalności firm.

Czyli aż **połowa objętości tworzonych aktualnie przepisów** mówi przedsiębiorcy, jak musi prowadzić biznes, więc powinna być przez właścicieli i służby prawne firm znana.

Najczęściej regulowane były w ostatnim roku kwestie prawnosądowe, czyli np. przepisy związane z formą prawną prowadzenia działalności gospodarczej czy sądownictwem gospodarczym. Takich aktów prawnych parlament i administracja rządowa w Polsce wyprodukowały w 2016 roku 3812 stron, czyli aż 2,5 razy więcej niż w 2015 roku. 2336 stron liczyły natomiast nowe przepisy regulujące kwestie infrastrukturalne, będąc drugą najliczniejszą grupą. Zalicza się do nich m.in. przepisy budowlane czy też te związane z energetyką i transportem.

W 2016 roku rządzący byli mniej aktywni przy tworzeniu nowych regulacji produktowych, czyli przepisów określających jak produkować konkretne dobra czy regulujących działalność konkretnych branż. Takich zmian w polskim prawie weszły w życie 1483 strony, podczas gdy w 2015 roku nowych przepisów produktowych wyprodukowano 2925 stron.



Legislatorzy wzięli się za podatki

W 2016 roku 1784 strony maszynopisu nowego prawa dotyczyły zmian w przepisach podatkowych – to dwa razy więcej niż w poprzednich latach

Przedstawiciele obecnego rządu niejednokrotnie podkreślali, że jednym z ich priorytetów jest uszczelnianie i reforma systemu podatkowego w Polsce. Efekt tych działań jest widoczny w produkcji prawa. W 2016 roku w życie weszły aż 1784 strony nowych aktów prawnych regulujących bezpośrednio kwestie podatkowe – to o 792 strony więcej niż w roku 2015. To też aż 31 proc. wszystkich aktualnych ustaw i rozporządzeń składających się obecnie

na polski system podatkowy, co teoretycznie oznacza, że statystycznie w Polsce około jedna trzecia przepisów podatkowych jest rocznie wymieniana na nowe bądź nadawane jest im nowe brzmienie. Tak duża zmienność prawa podatkowego sprawia, że przedsiębiorcy często nie są w stanie zapoznać się z aktualnym stanem prawnym, przez co mogą być narażeni na ryzyko uchybienia i kar ze strony administracji skarbowej.

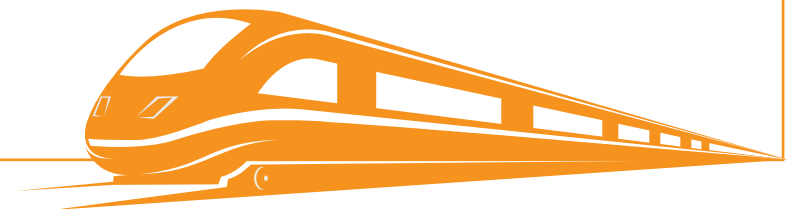
1 dzień

tyle trwał proces legislacyjny potrzebny do uchwalenia ustawy podwyższającej kwotę wolną od podatku.

29 listopada 2016 roku ustawa została skierowana do prac w Senacie, następnie naniesiono poprawki w Komisji Finansów Publicznych, przeprowadzono sprawozdanie i przegłosowano poprawki, które zaakceptował Sejm, dzięki czemu jeszcze tego samego dnia ustawę mógł podpisać prezydent Andrzej Duda.

To najszybciej uchwalona ustawa od wprowadzenia stanu wyjątkowego związanego z powodzią w 1997 roku.*

*Wynik analizy przeprowadzonej przez Grant Thornton wspólnie z portalem Money.pl.

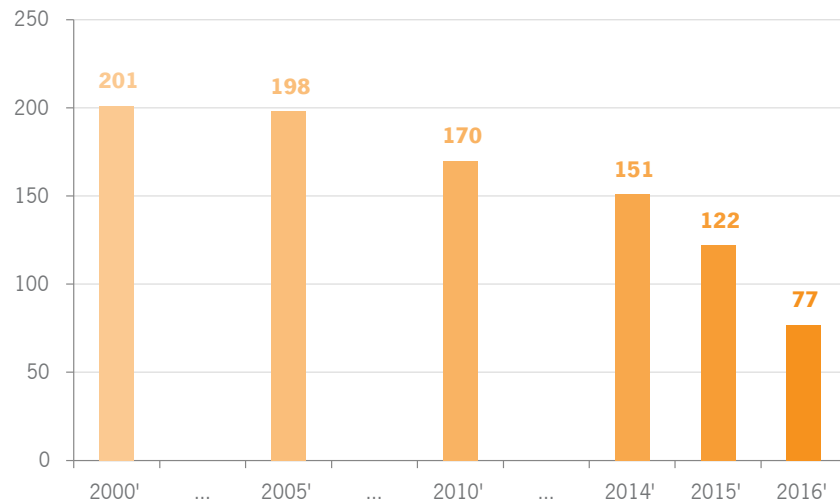




Parlamentarny super express

Polski parlament jeszcze nigdy nie tworzył ustaw w takim tempie jak obecnie.
Prace nad ustawą to dziś średnio zaledwie 77 dni

Wykres 3. Średni okres prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta; w dniach)



Źródło: obliczenia własne Grant Thornton

Polskie prawo produkowane jest nie tylko w coraz większej ilości, ale też coraz szybciej.

Według analizy Grant Thornton, w 2016 r. średni okres prac nad ustawą – licząc od wpłynięcia projektu do Sejmu do dnia podpisu Prezydenta RP – trwa w Polsce zaledwie 77 dni. Tyle wystarczyło, by akt prawny przeszedł – przynajmniej w teorii – wszystkie wymagane etapy: trzy czytania w Sejmie, trzy etapy prac w komisjach sejmowych, prace w Senacie i komisjach senackich i zdobył akceptację prezydenta. Dla porównania, jeszcze rok wcześniej okres ten wynosił 122 dni, w 2010 r. – 170 dni, a w 2000 r. – 201 dni.

Choć jasne jest, że w przypadku części ustaw skrócenie procesu legislacyjnego do minimum jest uzasadnione, ponieważ wymaga tego pilna potrzeba (np. stany klęsk żywiołowych, zagrożenie terrorystyczne, konieczność nagłego zabezpieczenia interesu skarbu państwa przed oszustwami podatkowymi czy zbliżający się termin obowiązku implementacji przepisów unijnych), to w przypadku większości ustaw taki pośpiech nie jest wskazany, a wręcz negatywnie wpływa na jakość stanowienia prawa.

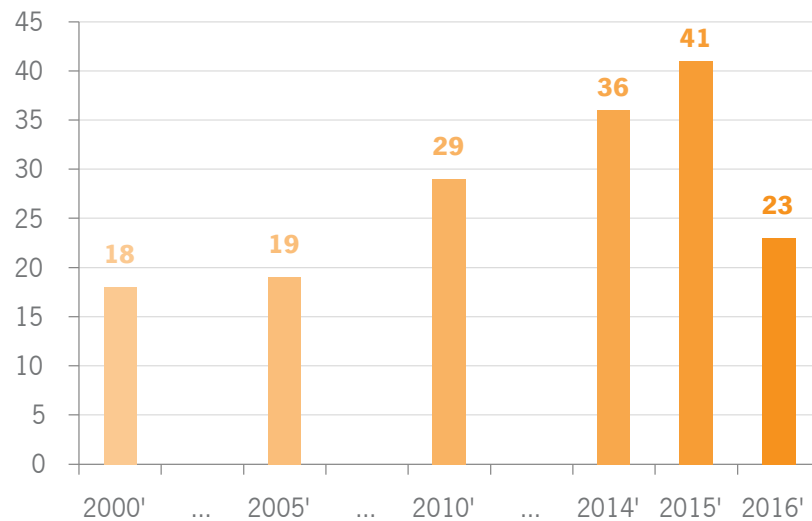
Należy zauważyć, że w ostatnim czasie szybkie uchwalanie ustaw stało się niemal standardem w polskim parlamencie, a to oznacza silne ograniczenie realnych, merytorycznych prac nad przyjmowanymi regulacjami. Procedowanie przez parlament ogranicza się wówczas do zachowania formalnych wymogów dotyczących procedury legislacyjnej: odpowiedniej liczby czytań w Sejmie i w Senacie oraz odpowiedniej liczby głosowań w komisjach.



Coraz więcej ustaw bez konsultacji

W ostatnich latach gwałtownie rozwinęło się zjawisko omijania konsultacji społecznych poprzez zgłaszanie ustaw drogą poselską

Wykres 4. Odsetek ustaw poselskich i senackich ze wszystkich uchwalonych (niewymagające konsultacji; w proc.)



Źródło: obliczenia własne Grant Thornton

W polskiej praktyce parlamentarnej w ostatnich latach często skracany jest proces legislacyjny poprzez stosowanie tzw. poselskiej lub senackiej, a nie rządowej ścieżki zgłaszanych ustaw.

Według tej procedury, projekt ustawy nie musi być poddany konsultacjom społecznym, czyli partnerzy społeczni – związki zawodowe, eksperci czy środowiska biznesowe – nie mogą zgłaszać uwag do projektów. Częste stosowanie tej ścieżki negatywnie wpływa więc na jakość stanowienia prawa oraz deprecjonuje ideę dialogu społecznego.

Zjawisko omijania konsultacji poprzez projekty poselskie nasiliło się zwłaszcza w poprzedniej kadencji parlamentu, szczególnie w jego końcówce. Według obliczeń Grant Thornton, w 2015 r. aż 41 proc. ustaw było procedowanych tą drogą. Na początku obecnej kadencji ten odsetek utrzymywał się na wysokim poziomie, jednak w 2016 roku zjawisko to zostało wyraźnie ograniczone – tą ścieżką przyjmowana była co czwarta ustawa.



Połowa ustaw bez prac w komisjach

Merytoryczna praca posłów w komisjach sejmowych powoli przechodzi do historii. Już prawie co druga ustawa jest przyjmowana praktycznie bez tego etapu

Tabela 1. Odsetek uchwalonych ustaw pod względem prac w komisjach sejmowych

	Bez prac w komisjach po I czytaniu <small>(odsetek ustaw, w przypadku których po I czytaniu przystąpiono niezwłocznie do II czytania lub komisja już pierwszego dnia obrad sporządziła sprawozdanie ze swojej pracy; w proc.)</small>	Bez prac w komisjach po II czytaniu <small>(odsetek ustaw, w przypadku których po II czytaniu przystąpiono niezwłocznie do III czytania lub komisja już pierwszego dnia obrad sporządziła sprawozdanie ze swojej pracy; w proc.)</small>
2000	18	48
2005	17	51
2010	11	75
2014	27	80
2015	32	82
2016	46	85

Źródło: obliczenia własne Grant Thornton

Coraz częściej pomijanym etapem procesu legislacyjnego są nie tylko konsultacje społeczne, ale też merytoryczna praca posłów w komisjach sejmowych. Według obliczeń Grant Thornton, bez tych prac powstaje już około połowa uchwalanych w Polsce ustaw. Albo w ogóle nie trafiają one do komisji (tylko przekazywane są do następnego czytania w Sejmie), albo prace w komisji są błyskawiczne i zdawkowe, tzn. **sprawozdanie z prac komisji tworzone jest tego samego dnia, którego projekt ustawy trafił pod jej obrady, co oznacza, że posłowie nie mieli czasu w pełni zapoznać się z istotą przedstawionych regulacji**: ich skutkami prawnymi, kontekstem prawnym i biznesowym, skonsultować ich z ekspertami itp.

Stosując powyższe kryteria (natychmiastowe skierowanie do kolejnego czytania lub sprawozdanie powstałe pierwszego dnia obrad), w 2016 r. w przypadku 46 proc. ustaw pominięto w ten sposób prace komisji po pierwszym czytaniu, a w przypadku 85 proc. – po drugim czytaniu. Dla porównania, w 2010 r. było to odpowiednio 11 i 75 proc.

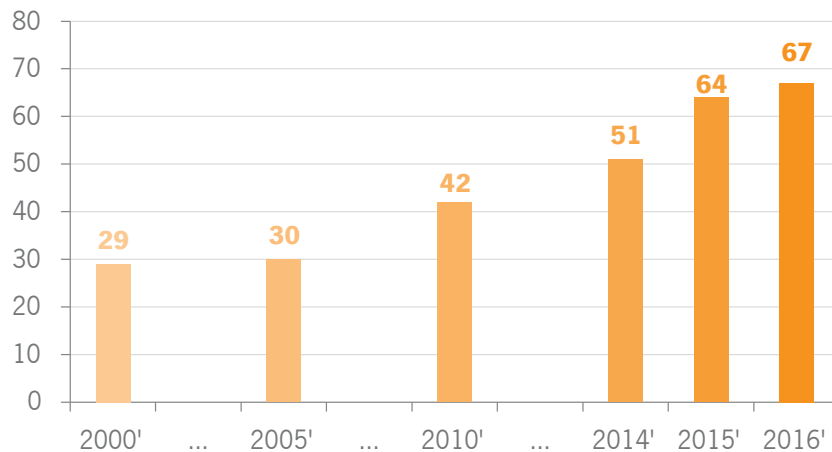
Zmarginalizowanie komisji sejmowych jako miejsca udoskonalania projektów ustaw w znaczący sposób obniża jakość stanowienia prawa w Polsce. Ogranicza bowiem możliwość przeanalizowania procedowanych regulacji przez posłów, ich zaplecze eksperckie oraz zaplecze prawne Sejmu.



Senat zepchnięty na margines

Już tylko do co trzeciej uchwalanej w Polsce ustawy Senat zgłasza jakiegokolwiek poprawki. Jeszcze dekadę temu ten odsetek był dwa razy większy

Wykres 5. Odsetek uchwalonych ustaw, do których Senat nie zgłosił żadnych poprawek (w proc.)



Źródło: obliczenia własne Grant Thornton

Podobnej marginalizacji ulega stopniowo pozycja Senatu, jako ciała weryfikującego prace Sejmu. **Izba wyższa coraz częściej nie zgłasza żadnych poprawek do projektów ustaw.** W 2016 r. już 67 proc. ustaw weszło w życie bez jakiegokolwiek poprawek izby wyższej parlamentu. W 2010 r. było to 42 proc., a już w 2005 r. zaledwie 30 proc.

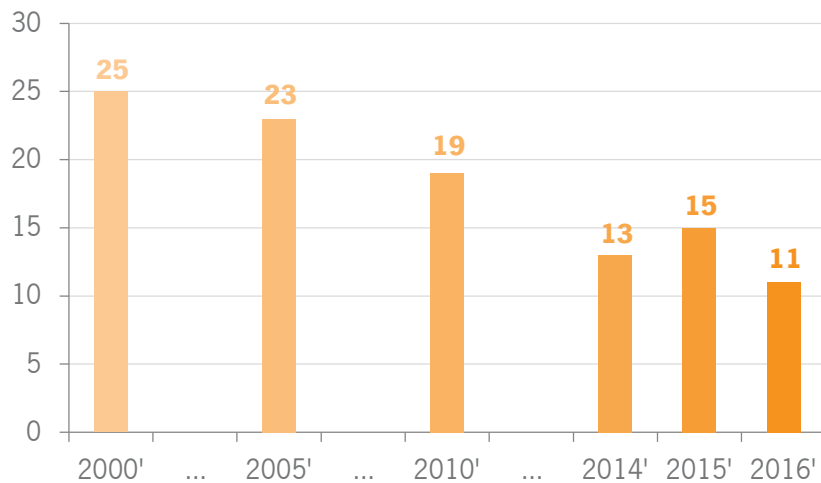
Biorąc pod uwagę rosnące tempo prac Sejmu nad ustawami, trudno założyć, że coraz częstszy brak uwag Senatu do projektów ustaw wynika z faktu, że jakość prawna i merytoryczna tych projektów jest coraz wyższa. Należałoby raczej przyjąć, że wynika to z coraz większego pośpiechu w procesie legislacyjnym, co **zwiększa ryzyko błędów w przyjmowanych regulacjach i zwiększa prawdopodobieństwo, że przyjęte ustawy będą musiały być poprawiane kolejnymi aktami prawnymi.**



Szybkie pióro Prezydenta

Już tylko 11 dni Prezydent RP zapoznaje się z uchwaloną ustawą, zanim złoży na niej podpis. To dwukrotnie krócej niż dekadę temu

Wykres 6. Średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP (od dnia zakończenia prac w parlamencie; w dniach)



Źródło: obliczenia własne Grant Thornton

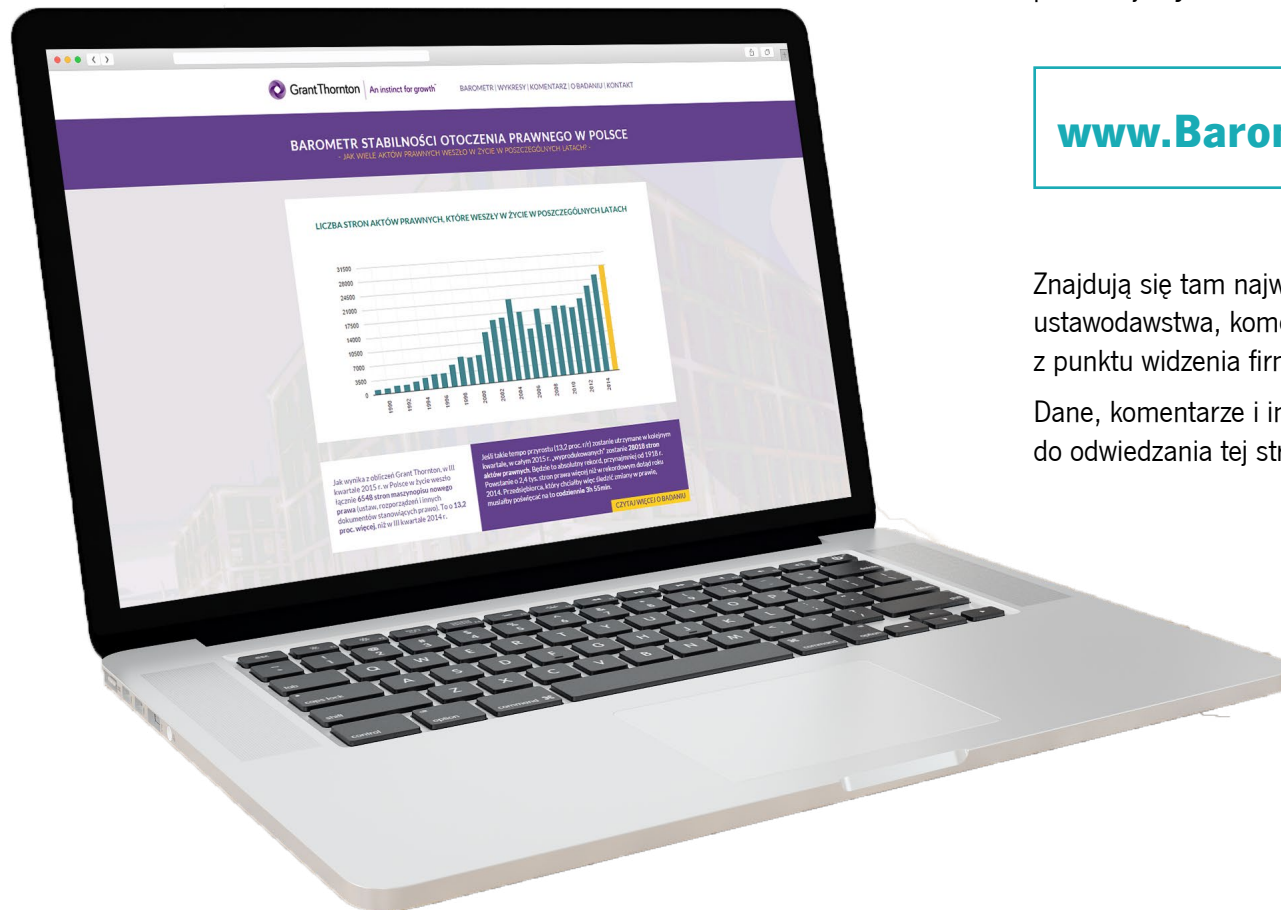
Zjawisko przyspieszania procesu legislacyjnego dotyczy również Prezydenta RP. Obecnie już tylko 11 dni mija od momentu, w którym parlament kończy prace nad ustawą, a Prezydent składa na niej swój podpis. Jeszcze w 2010 r. było to 19 dni, a w 2000 r. – 25 dni.

Co prawda, w wielu przypadkach to skrócenie okresu oczekiwania ustawy na sygnaturę Prezydenta należy oceniać pozytywnie, ponieważ w przeszłości zdarzało się, że okres ten był zbyt długi i ważne przepisy zbyt długo oczekiwały na wejście w życie, tylko dlatego, że Prezydent nie miał czasu pochylić się nad proponowaną regulacją.

Z drugiej jednak strony, należy pamiętać, że proces zapoznawania się Prezydenta i jego zaplecza eksperckiego z przedkładanymi projektami ustaw również jest bardzo istotnym elementem procesu legislacyjnego. Prezydent i jego eksperci są „ostatnią instancją”, która może wychwycić ewentualne błędy legislacyjne i merytoryczne ustaw oraz dostrzec zagrożenia, które umknęły legislatorom na poprzednich etapach. Masowe skracanie „prezydenckiego” etapu procesu legislacyjnego z pewnością również negatywnie odbija się więc na jakości stanowienia prawa w Polsce.



“Barometr” w Internecie



Raport w wersji www

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

www.BarometrPrawa.pl

Znajdują się tam najważniejsze wyliczenia dotyczące monitoringu polskiego ustawodawstwa, komentarze ekspertów oraz omawiane są najważniejsze z punktu widzenia firm ostatnie zmiany w polskim prawie.

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



O Grant Thornton

Na świecie

- 113 lat -
doświadczenia

- 142 -
kraje

- 47 tys. -
ekspertów

W czym możemy pomóc?

Audyt

Doradztwo transakcyjne

Doradztwo podatkowe

Doradztwo prawne

Doradztwo europejskie

Konsulting

Outsourcing płac i kadr

Outsourcing rachunkowości

W Polsce

- 24 lata -
doświadczenia

- 6 biur -
Poznań, Warszawa, Katowice,
Toruń, Wrocław, Kraków

- 400 -
ekspertów



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

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! >>



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.