Produkcja prawa znowu lekko w górę

**Aktualizacja za III kwartał 2019 r.**

17 października 2019 r.

W trzecim kwartale 2019 r. opublikowano w Polsce 5,6 tys. stron maszynopisu nowych aktów prawnych najwyższego rzędu. To wzrost o 6,6 proc. w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku – wynika z najnowszej aktualizacji „Barometru stabilności otoczenia prawnego w Polsce”.

Firma audytorsko-doradcza Grant Thornton w lutym 2015 r. zainaugurowała swój projekt badawczy „Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce”, w ramach którego monitoruje na bieżąco zmienność polskiego systemu prawnego. Od tego czasu raz do roku publikuje raport na temat skali produkcji nowego prawa w Polsce, a co trzy miesiące przedstawia skrócone aktualizacje kwartalne.

Wnioski płynące z najnowszej aktualizacji badania – po trzecim kwartale 2019 r. – nie są optymistyczne. Od początku lipca do końca września 2019 r. uchwalono w Polsce 5 647 stron maszynopisu aktów prawnych najwyższego rzędu (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych). Jest to wynik o 6,6 proc. wyższy niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. Łącznie w trzech pierwszych kwartałach roku produkcja prawa w Polsce wyniosła 17 419 stron – to również wzrost, o 5,9 proc. rok do roku. To zła wiadomość, ponieważ w dwóch ostatnich latach (2017 i 2018) liczba nowych aktów prawnych istotnie spadała i wszystko wskazuje na to, że w **2019 r. ta dobra seria zostanie przerwana.

*Poprzednie dwa lata przyzwyczaiły nas do dobrych wiadomości. Większość kwartałów roku 2017 i 2018 przynosiło spadki produkcji prawa w ujęciu rocznym i zaczęliśmy mieć nadzieję, że ta zmiana jest trwała, dzięki czemu w ciągu kilku lat być może doznamy faktycznej, zauważalnej stabilizacji otoczenia prawnego. Niestety ostatnie kwartały osłabiają tę nadzieję. Wzrost produkcji prawa powrócił i wszystko wskazuje na to, że rok 2019 będzie czwartym pod względem zmienności przepisów rokiem w historii* – komentuje **Tomasz Wróblewski**, Partner Zarządzający Grant Thornton.

**Jeśli przyjąć teoretyczne założenie, że dynamika wzrostu o 5,9 proc. utrzyma się w czwartym kwartale, to w całym 2019 roku przyjętych zostałoby 21 524 stron maszynopisu aktów prawnych, czyli o 1199 stron więcej niż w 2018 r. Oznaczałoby to, że produkcja prawa utrzyma się na poziomie zbliżonym do średniej z lat 2012-2018, a więc do okresu wzmożonej zmienności otoczenia prawnego.**

**Wykres. Liczba stron aktów prawnych, które ukazały się w Dzienniku Ustaw w poszczególnych latach**

\*Liczba stron aktów prawnych za cały rok 2019, skalkulowana przy założeniu, że w całym roku utrzymana zostanie dynamika odnotowana w trzech pierwszych kwartałach 2019 r., czyli 5,9 proc. rok do roku.

Źródło: Opracowanie własne Grant Thornton na podstawie Dziennika Ustaw

Choć produkcja prawa jest obecnie o blisko 40 proc. niższa niż w rekordowym 2016 r., z punktu widzenia polskich przedsiębiorstw i obywateli nadal jest bardzo duża. Jeśli chcieliby oni przeczytać wszystkie publikowane nowe akty prawne najwyższego rzędu, to w trzech pierwszych kwartałach 2019 r. mieliby do przeczytania 92 strony każdego dnia roboczego i musieliby na to poświęcić średnio co najmniej 3 godziny i 4 minuty dziennie (przy konserwatywnym założeniu, że na jedną stronę potrzeba średnio 2 minut). Warto mieć świadomość, że byłby to jednak nadal zaledwie wstęp do pełnego zrozumienia wchodzących w życie zmian w prawie – zdecydowana większość publikowanych ustaw i rozporządzeń to nowelizacje starych aktów prawnych, a więc zawierają one jedynie nieczytelne, wyrwane z kontekstu zdania czy akapity. Aby poznać ich sens, należy odnieść nowe akty prawne do tekstów źródłowych, a to oznaczałoby konieczność analizy wielokrotnie większej liczby stron przepisów.

**

*Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że mierzenie jakości prawodawstwa liczbą stron nowych aktów prawnych jest pewnym uproszczeniem, choćby dlatego, że nie każdy przepis dotyczy każdego obywatela czy przedsiębiorcy. Jednak – mimo całej ułomności tego wskaźnika – świetnie pokazuje on, jak produkcja prawa w ostatnich 15 latach wystrzeliła w górę i częściowo wyrwała organom państwa spod kontroli, stając się silną bariera w rozwoju polskich firm i polskiej gospodarki. Przedsiębiorca planujący inwestycję nie może mieć w Polsce pewności, w jakich warunkach prawnych będzie funkcjonował, kiedy proces inwestycyjny się zakończy* – mówi **Tomasz Wróblewski***.*

Tym bardziej cieszy deklaracja Premiera Mateusza Morawieckiego złożona w czasie ostatniego Forum Ekonomicznego w Krynicy Zdrój, zgodnie z którą rząd z uwagą monitoruje wyniki „Barometru prawa” i będzie się starał utrzymywać poziom produkcji przepisów na stabilnym, obniżonym poziomie.

**

*Niezmiernie cieszy nas fakt, że problem stabilności otoczenia prawnego zajmuje ważne miejsce w priorytetach rządu i podejmowane są działania zmierzające do ograniczenia zmienności prawa w Polsce. Trzymamy kciuki, aby te działania przyniosły zakładany skutek. Właśnie taki był nasz cel, kiedy blisko pięć lat temu uruchamialiśmy nasz projekt* – mówi **Tomasz Wróblewski***.*

Wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce” na bieżąco, raz na kwartał, prezentowane są na stronie [**BarometrPrawa.pl**](http://www.BarometrPrawa.pl).

- koniec -

**WAŻNE: Dostosowania w metodologii**

Po pięciu latach prowadzenia projektu zdecydowaliśmy się przy okazji poprzedniej aktualizacji (za I półrocze 2019 r.) nieco doprecyzować metodologię obliczania wyników „Barometru..”. Zwiększają one porównywalność wyników między poszczególnymi okresami, a także je – w naszej ocenie – obiektywizują.

* **Teksty jednolite**

Kiedy rozpoczynaliśmy pracę nad Barometrem publikowanie w Dzienniku Ustaw tekstów jednolitych ustaw i rozporządzeń było rzadkością (stanowiły one 2-5 proc. aktów prawnych), więc nie wpływały one istotnie na wyniki Batometru. W ostatnich latach skala publikowania tekstów jednolitych jednak silnie wzrosła i w coraz większym stopniu wpływa na kształt obliczeń, dlatego oczyściliśmy nasz wskaźnik ze wszystkich tekstów jednolitych wstecz ze wszystkich lat od 1999 r. do teraz.

* **Umowy międzynarodowe**

Dotąd jako ustawy najwyższego rzędu klasyfikowaliśmy ustawy i rozporządzenia, natomiast – zgodnie z najczęściej spotykaną klasyfikacją aktów prawnych, do grona tego powinny być wliczane również umowy międzynarodowe, a więc np. umowy między Polską a innym krajem o unikaniu opodatkowania albo o wolnym handlu. Mają one nie tylko wysoką wagę polityczną i rangę w hierarchii aktów prawnych, ale też często silnie wpływają na działalność przedsiębiorstw, zwłaszcza handel zagraniczny i ekspansję zagraniczną. Dlatego postanowiliśmy je uwzględniać w naszych obliczeniach.

* **Duże załączniki**

Dotychczas w wynikach „Barometru…” nie braliśmy pod uwagę dużych załączników do aktów prawnych w postaci np. liczących kilkaset stron zestawień tabelarycznych. Było to jednak subiektywne kryterium, co rodziło spory interpretacyjne na temat tego, które zestawienia powinny być brane pod uwagę, a które nie. Na przykład niektóre duże objętościowo tabele są z punktu widzenia działalności gospodarczej dużo istotniejsze niż część tekstowa (np. matryca VAT). Dlatego – aby zwiększyć obiektywizm obserwacji – zdecydowaliśmy się uwzględniać akty prawne w całości, łącznie niezależnie od ich wagi merytorycznej, istotności treści dla odbiorców czy układu graficznego. Jako wyjątek uznajemy jedynie tabele o objętości powyżej 5 tys. stron, pojawiające się niezwykle rzadko (jeden taki przypadek w ciągu 10 lat), a silnie zaburzające wyniki roczne.

Powyższe zmiany wprowadziliśmy dla naszego wskaźnika wstecz aż do 1999 r. Co ważne, jak się okazuje, korekta nie zmienia głównych wniosków z naszych poprzednich publikacji – według obu metodologii okres historycznie największej produkcji prawa przypadł na lata 2013-2017 (a szczyt na 2016 r.) i była ona wówczas wyższa nawet niż w latach dostosowywania się Polski do systemu prawnego Unii Europejskiej, natomiast w ostatnim okresie widać wyhamowanie trendu przyrostu nowych przepisów prawa w Polsce.

**Wykres. Liczba stron nowych aktów prawnych w Polsce**

## Zachęcamy do kontaktu:

**Jacek Kowalczyk**

Dyrektor Marketingu i PR

Grant Thornton

**T:** 505 024 168, 22 205 48 41

**E:** jacek.kowalczyk@pl.gt.com

#### **O Grant Thornton**

**Grant Thornton** to jedna z wiodących organizacji audytorsko-doradczych na świecie. Wiedza, doświadczenie i zaangażowanie ponad 3 000 partnerów oraz 42 000 pracowników Grant Thornton dostępne są dla klientów w ponad 130 krajach. W Polsce działamy od 25 lat, a 550-osobowy zespół oraz obecność w kluczowych aglomeracjach (Warszawa, Poznań, Katowice, Wrocław, Kraków i Toruń) zapewniają nam bliski kontakt z klientami oraz umożliwiają realizację wymagających projektów w obszarze usług audytorskich, doradztwa podatkowego, doradztwa gospodarczego, prawnego oraz outsourcingu rachunkowości, kadr i płac bez względu na wielkość, rodzaj i lokalizację biznesu klienta. Klienci firmy to ponad 1000 podmiotów, w tym kilkadziesiąt spółek notowanych na GPW oraz firmy z top 500 największych przedsiębiorstw działających w naszym kraju. Grant Thornton jest wyłącznym partnerem Grant Thornton International w Polsce. Więcej informacji na [www.grantthornton.pl](http://www.grantthornton.pl)

**Grant Thornton International Ltd**. (GTI) jest jedną z wiodących światowych organizacji, zrzeszającą firmy księgowe i doradcze, oferujące usługi poświadczające, doradztwa podatkowego, a także udzielające specjalistycznych porad dla przedsiębiorców prywatnych i jednostek interesu publicznego. Więcej informacji na [www.gti.org](http://www.gti.org)