

Zmienność prawa nadal przytłacza

Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce

Edycja 2020





**Im bardziej chore państwo,
tym więcej w nim ustaw**

Tacyt



Wstęp

Szanowni Państwo,

Wzrost gospodarczy to interes wspólny. Bez względu na rolę społeczną, wiek, płeć – na rozwoju gospodarki korzystają wszyscy. W ostatnich kilkunastu latach największą barierą wzrostu gospodarczego w Polsce jest biurokracja, a jej jaskrawym przejawem – nadprodukcja prawa. Celem naszego „Barometru prawa” jest zwrócenie uwagi na ten problem. Pokazujemy, jak inflacja prawa szkodzi gospodarce, podnosi firmom koszty działania, wprowadza niepewność biznesową i zniechęca do inwestycji, a w konsekwencji ogranicza wzrost płac, zatrudnienia czy przychodów budżetowych.

Dlatego cieszy nas fakt, że we wrześniu 2019 roku, na Forum Ekonomicznym w Krynicy Zdrój premier Mateusz Morawiecki nawiązując do naszego badania złożył ważną deklarację wobec przedsiębiorców:

„Nie ma bardziej mierzalnego wskaźnika niż liczba stron aktów prawnych, które powstają. Jak pokazuje firma Grant Thornton, liczba ta co roku wzrastała, jednak w 2018 roku po raz pierwszy spadła. W tym roku utrzymamy ten poziom.

Rząd dostrzegł więc problem nadmiernej zmienności prawa i chce go – przynajmniej w pewnym stopniu – ograniczyć.

Jak dowiedzą się Państwo na kolejnych stronach niniejszego raportu, w 2019 roku produkcja prawa wyniosła ponad 21,5 tys. stron maszynopisu aktów prawnych i wzrosła o 2,5 proc. w stosunku do wcześniejszego roku. Wzrost co prawda nie jest znaczący, ale nadal trudno powiedzieć, że problem nadmiernej zmienności prawa został rozwiązany.

My w Grant Thornton na pewno mamy większe ambicje. Pożar udało się opanować, ale wciąż daleko nam do sytuacji, w której spokojnie możemy zapomnieć o problemie i odprawić straż pożarną. Zmienność prawa w Polsce nadal jest silna, a zmiany w prawie przygotowywane są często w pośpiechu i bez głębszego namysłu. Cieszy więc stabilizacja produkcji prawa, ale czas pójść krok dalej i myśleć o jej obniżaniu.



Tomasz Wróblewski
Partner Zarządzający
Grant Thornton



Kluczowe wnioski



W 2019 r. w życie weszło **21 537 stron** maszynopisu nowych aktów prawnych. To **wzrost o 2,5 proc.** w porównaniu do poprzedniego roku.



Skala produkcji prawa nadal jest duża – Polska tworzy **wielokrotnie więcej przepisów** niż w latach 90. Żeby przeczytać wszystkie nowe akty prawne, w 2019 r. trzeba było poświęcić na to **2 godziny i 52 minuty każdego dnia roboczego**.



Tempo prac parlamentu mocno przyspieszyło – uchwalenie ustawy zajmuje średnio **69 dni**, wobec 99 przed rokiem. Senat nie zgłasza poprawek już do **86 proc. projektów** ustaw.



W 2019 r. spowolniła legislacja podatkowa, ale przyspieszyła kadrowo-płacowa. Regulacje dotyczące obowiązków pracodawców były najbardziej zmienne od 10 lat.



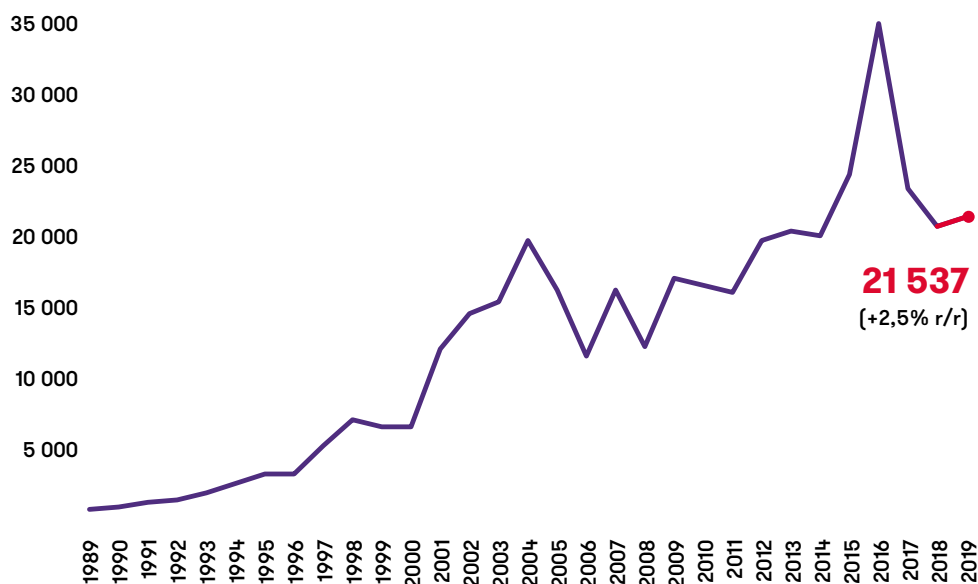
Produkcja prawa w Polsce

Rozdział 1

Produkcja prawa z niewielkim wzrostem

W 2019 roku w Polsce uchwalono 21,5 tys. stron nowego prawa. To wzrost o 2,5 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim i jeden z najwyższych wyników w historii

Wykres 1. Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) opublikowanych w Dzienniku Ustaw w danym roku



Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.dziennikustaw.gov.pl

Nadmierna produkcja prawa to choroba, która powoli, ale konsekwentnie rozwijała się w Polsce. Skala przyjmowanych nowych aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych) rosła niemal nieprzerwanie przez ćwierć wieku, spowalniając jedynie sporadycznie i na bardzo krótkie okresy (zwłaszcza bezpośrednio po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej). Kulminacją zjawiska był rok 2016, kiedy uchwalono ponad 35 tys. stron nowego prawa.

Można odnieść wrażenie, że ostatnio sytuacja jednak nieco uspokoiła się. W 2019 roku w życie weszło 21 537 stron nowego prawa, czyli aż o 40 proc. mniej niż w rekordowym 2016 roku. To już trzeci rok z rzędu, w którym skala produkcji prawa jest relatywnie stabilna – oscyluje w okolicy 21-23 tys. stron aktów prawnych.

Czy to jednak wystarczy aby mówić, że problem nadprodukcji prawa w Polsce został rozwiązany? Patrząc historycznie – raczej nie. W okresie 2012-2014 produkcja prawa ustabilizowała się jeszcze mocniej (nie wychodziła poza 20 i 21 tys.), jednak dwa lata później wystrzeliła do 35 tys.

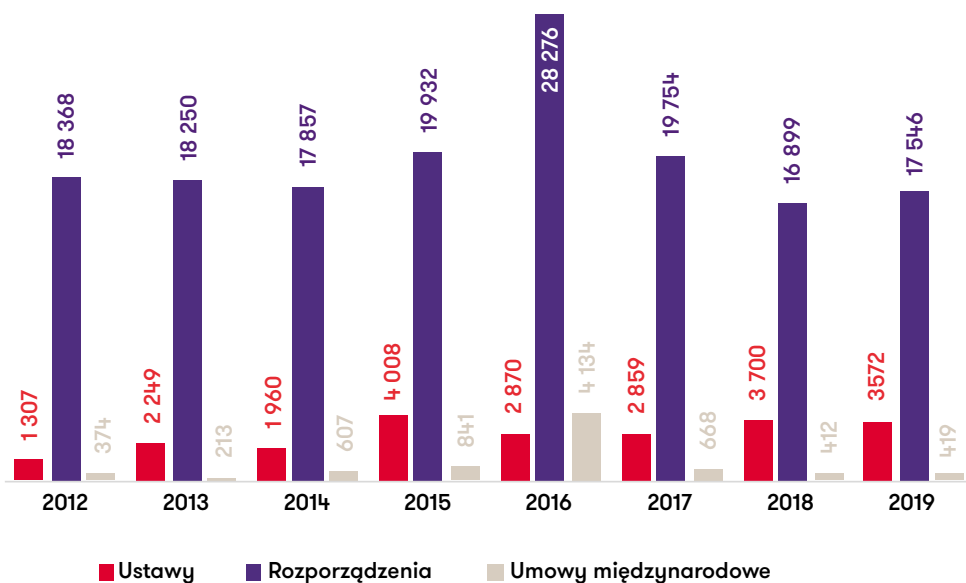
Zmiany metodologiczne:

Wraz z aktualizacją „Barometru...” za I półrocze 2019 r., czyli po pięciu latach prowadzenia naszych badań, zdecydowaliśmy się nieco doprecyzować jego metodologię. Zmiany te zwiększają porównywalność wyników między poszczególnymi okresami, a także je – w naszej ocenie – obiektywizują. Zaczęliśmy liczyć ustawy międzynarodowe, wyeliminowaliśmy wszystkie teksty jednolite oraz doprecyzowaliśmy liczenie dużych załączników. Skorygowaliśmy wyniki wstecz aż do 1999 r. Zmiany miały bardzo niewielki wpływ na te dane i w żaden sposób nie zmieniły głównych wniosków z naszych dotychczasowych raportów. Czytaj więcej [TUTAJ](#).

Rząd 5-krotnie bardziej płodny niż Sejm

Nowe regulacje powstają głównie w rządzie, dużo rzadziej w parlamencie. Na jedną stronę ustawy przypada aż 4,9 strony rządowego rozporządzenia

Wykres 2. Liczba stron aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw w podziale na ustawy, rozporządzenia i umowy międzynarodowe



Podobnie jak w poprzednich latach, w 2019 roku nowe regulacje wprowadzane były w życie głównie rozporządzeniami, a więc aktami wykonawczymi organów administracji rządowej.

Miały one objętość 17,5 tys. stron maszynopisu, a więc o 3,8 proc. więcej niż przed rokiem, ale o 11 proc. mniej niż dwa lata temu. Oznacza to, że drogą rozporządzeń uchwalonych było w minionym roku 81 proc. nowego prawa.

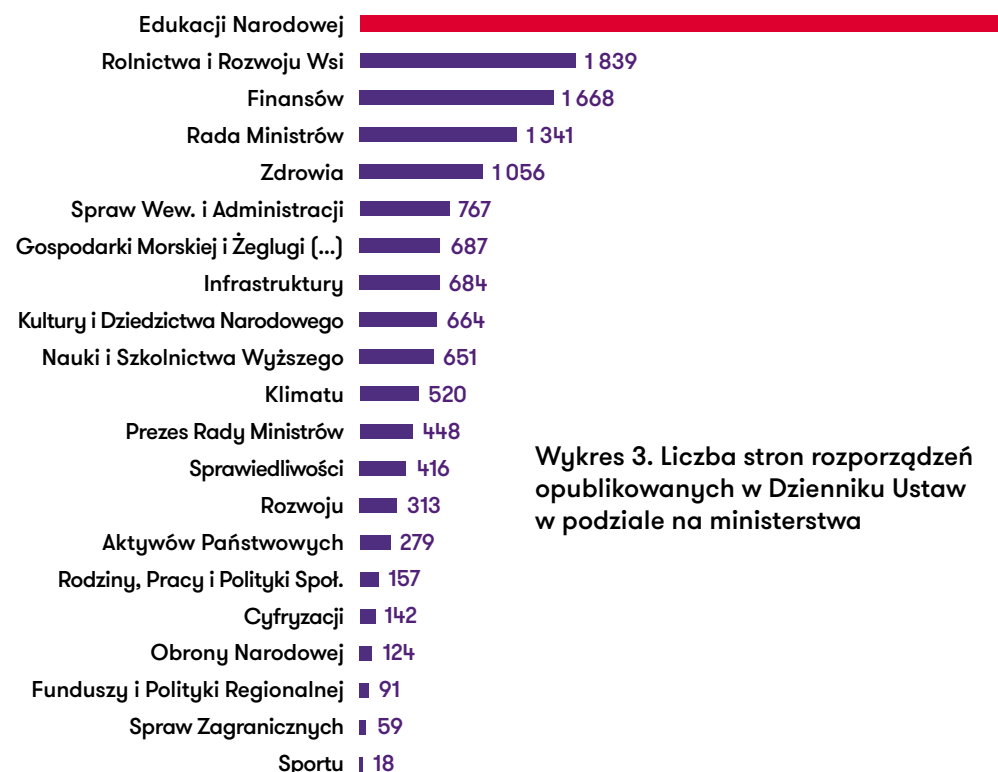
Warto wspomnieć, że objętość rozporządzeń z 2019 roku jest aż o 38 proc. niższa niż w rekordowym 2016 roku, kiedy to właśnie nagły skok objętości przyjmowanych rozporządzeń w głównej mierze podbił tak mocno ogólną skalę produkcji prawa.

Jednocześnie rok 2019 był pracowitym okresem w parlamencie. Posłowie i senatorowie przyjęli ponad 3,6 tys. stron maszynopisu ustaw, co jest trzecim najwyższym wynikiem w historii polskiego parlamentu. Drogą ustaw w dwóch ostatnich latach przyjmowanych było więc po 17 proc. nowych regulacji. Oznacza to, że rząd jest 5-krotnie „płodniejszy” legislatorem w Polsce niż parlament.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.dziennikustaw.gov.pl

Najwięcej zmian w edukacji

Niemal 5,5 tys. stron rozporządzeń wyprodukowało Ministerstwo Edukacji Narodowej w 2019 roku. To prawie jedna trzecia wszystkich stron tych aktów z ubiegłego roku



Wykres 3. Liczba stron rozporządzeń opublikowanych w Dzienniku Ustaw w podziale na ministerstwa

W 2019 roku rząd ogłosił łącznie około 17,5 tys. stron rozporządzeń. Największy udział miało w tym Ministerstwo Edukacji Narodowej, które łącznie opracowało 5 445 stron rozporządzeń. To niemal jedna trzecia ogólnej liczby stron tych aktów prawnych opublikowanych w badanym roku. Na tak wysoki wynik składa się jednak głównie jedno wielostronicowe rozporządzenie (o podstawach programowych kształcenia w zawodach), które liczy aż 4 320 stron. Jednak nawet bez tego rozporządzenia resort edukacji narodowej stworzyłby 1125 stron rozporządzeń, czyli nadal byłby w ścisłej czołówce tego zestawienia.

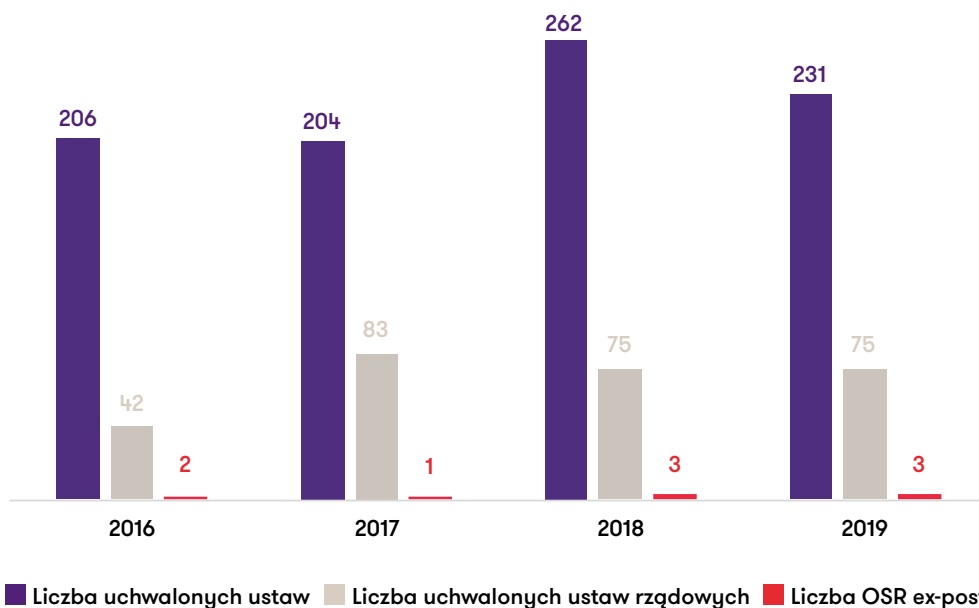
Mocno aktywne w tworzeniu rozporządzeń jest też Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w 2019 roku opublikowało w ten sposób 1 839 stron nowego prawa. W tym przypadku o łącznej liczbie stron również zdecydowało jedno duże rozporządzenie (o szczegółowych warunkach i trybie przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami”) liczące ponad tysiąc stron.

Kolejne organy rządowe, które w 2019 roku wyprodukowały dużą liczbę stron rozporządzeń to Ministerstwo Finansów (prawie 1,7 tys. stron), Rada Ministrów (ponad 1,3 tys. stron) oraz Ministerstwo Zdrowia (ok. 1 tys. stron).

Ocena ex post wyjątkową rzadkością

W ostatnich czterech latach tylko dla 9 ustaw organy rządowe przeprowadziły analizę, jak funkcjonują w praktyce nowe przepisy. To mniej niż 1 proc. wszystkich uchwalonych ustaw

Wykres 4. Liczba uchwalonych ustaw oraz liczba opublikowanych ocen skutków regulacji ex post



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rządowego Centrum Legislacji

W tegorocznej edycji badania postanowiliśmy też zwrócić uwagę na tzw. ocenę funkcjonowania ustawy – OSR ex post. Według Regulaminu prac Rady Ministrów, od 2014 roku rząd tworząc projekty ustaw może zdecydować, że po pewnym czasie od wejścia w życie danego aktu przeprowadzi analizę jej funkcjonowania – sprawdzi, czy regulacje zadziałały w praktyce tak, jak zakładał ustawodawca, czy osiągnięto pożądane rezultaty i czy ewentualnie nie są potrzebne jakieś korekty. W ramach specjalnej procedury organy rządowe miały badać wpływ regulacji na otoczenie, wydać rekomendacje oraz całe wyniki analizy opublikować na stronach Rządowego Centrum Legislacji.

Niestety, okazuje się, że jest to niemal martwy zapis. W ostatnich czterech latach rząd ocenę ex post przeprowadził zaledwie dziewięć razy (a przynajmniej tyle analiz można znaleźć na stronach RCL). Oznacza to, że tylko jedna na sto ustawa uchwalana w Polsce jest w sposób metodyczny i zorganizowany poddawana analizie po wejściu w życie.

W przypadku **czterech z nich analiza kończyła się rekomendacją nowelizacji danej ustawy lub innymi zmianami**, co sugeruje, że taka systemowa ocena ex post ma sens, ponieważ pozwala wychwycić błędy w funkcjonowaniu przepisów i wyciągnąć wnioski na przyszłość.

Produkcja prawa dalej przytłacza



21 537

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...



86

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



2h 52min

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

Pomimo stabilizacji odnotowanej w 2019 roku, ilość wchodzącego w życie prawa nadal jest ogromna. Rzetelne śledzenie przepisów jest fizycznie niemożliwe.

Choć produkcja prawa w ostatnich latach ustabilizowała się, trudno uznać, że problem nadmiernej zmienności prawa jest w Polsce rozwiązany. Przedsiębiorca lub obywatel, który chciałby na bieżąco śledzić zmiany w prawie, w 2019 roku musiałby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić 2 godziny i 52 minuty (przy optymistycznym założeniu, że na przeczytanie jednej strony aktu prawnego potrzebne są 2 minuty).

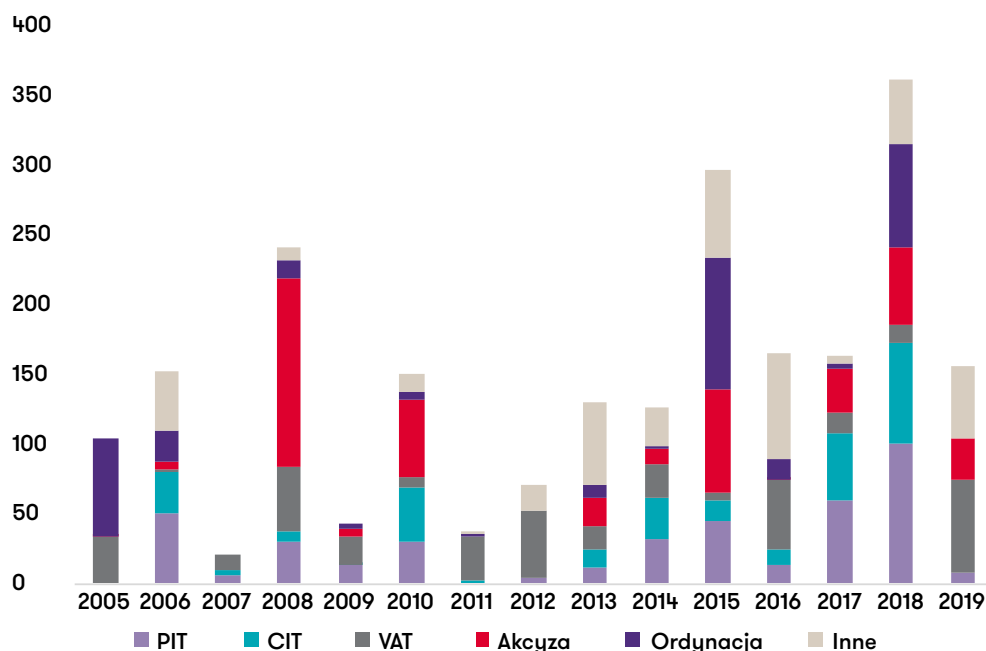
Nawet to będzie jednak niewystarczające, aby całkowicie poznać sens wprowadzanych zmian, ponieważ ogromna część aktów prawnych to jedynie modyfikacje istniejących już wcześniej przepisów. Nie są one więc pełnym, spójnym tekstem, a jedynie wyrwywkowym zbiorem artykułów (dodanych lub otrzymujących nowe 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.

Podatkowa zawierucha przycichła

Po podatkowej rewolucji, którą obserwowaliśmy w 2018 roku, powrócił czas względnego spokoju w tym obszarze. Nowelizacje ustaw dotyczących podatków liczyły 156 stron

Wykres 5. Liczba stron uchwalonych przez Sejm ustaw podatkowych, w podziale na podatki, których dotyczyły dane fragmenty ustaw



Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.dziennikustaw.gov.pl

Jak pokazywaliśmy w zeszłorocznym raporcie, przedsiębiorcy długo nie zapomną roku 2018. Parlament uchwalił wówczas rekordowe 362 strony ustaw podatkowych.

Daleko idące zmiany zostały wprowadzone w podatkach PIT, CIT, akcyzie i w Ordynacji podatkowej. Przed jeszcze większą zmiennością systemu prawnego uchronił podatników tylko fakt, że w 2018 roku rząd nie wyrobił się z planowaną dużą reformą w VAT dotyczącą nowej matrycy stawek VAT.

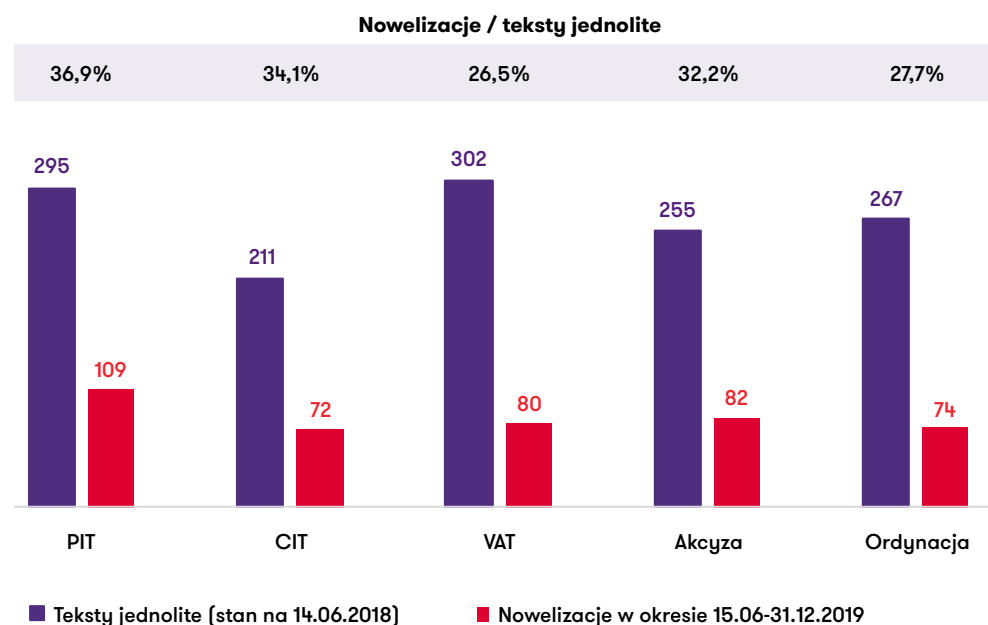
Na szczęście, rok 2019 przyniósł nieco spokoju. Uchwalono łącznie 156 stron maszynopisu ustaw podatkowych. Najbardziej zmienne były przepisy o VAT – łącznie zmiany wyniosły 67 stron. To największe objętościowo zmiany w ustawie o VAT od jej uchwalenia w 2004 r. Wprowadzono m.in. obowiązkowy split payment, zmiany w zakresie solidarnej odpowiedzialności podatników, NIP-y na paragonach. Uchwalono też ustawy, których jeszcze podatnicy nie odczuli, bo wejdą w życie w kwietniu 2020 roku, np. wspomnianą reformę matrycy stawek VAT czy zmiany w zakresie wiążącej informacji stawkowej, JPK_VDEK i kas fiskalnych online.

Zmiany w ustawie o PIT wyniosły co prawda tylko 8 stron, ale miały dużą wagę. Wprowadzono ulgę dla młodych, obniżkę stawki z 18 do 17 proc. i podniesienie kosztów uzyskania przychodów.

Jedna trzecia przepisów po nowemu

Przez zaledwie półtora roku nowelizacje pięciu głównych ustaw podatkowych składały się z 417 stron. To 31 proc. objętości, jakie miały wcześniej teksty jednolite tych ustaw

Wykres 6. Objętość przyjętych w 2018 i 2019 roku ustaw, które nowelizowały główne ustawy podatkowe



Choć rok 2019 pod względem objętości uchwalanych wszystkich przepisów podatkowych był spokojniejszy niż poprzedni, to zmiany w VAT i PIT były relatywnie głębokie i powszechne – dotknęły pośrednio bądź bezpośrednio niemal wszystkich podatników. Jeśli dodać do tego fakt, że drugie półrocze 2018 roku zaowocowało rekordowo silną zmiennością przepisów podatkowych, można uznać, że ostatnie półtora roku było okresem największej zmienności systemu podatkowego od wielu lat.

O skali tej zmienności może świadczyć fakt, że teksty jednolite głównych ustaw podatkowych, czyli ich pełne, spójne (uwzględniające niemal wszystkie historyczne zmiany) zapisy, w połowie 2018 roku składały się w sumie na 1330 stron maszynopisu, tymczasem licząc od 15 czerwca 2018 roku do końca 2019 roku treść ustaw nowelizujących te ustawy zawarta została aż na 417 stronach. Nowelizacje liczone w relacji do tekstów jednolitych stanowiły więc aż 31 proc. Największe zmiany wprowadzono w ustawie o PIT (objętość nowelizacji stanowiła 36,9 proc. tekstu jednolitego) i CIT (34,1 proc.) i akcyzie (32,2 proc.).

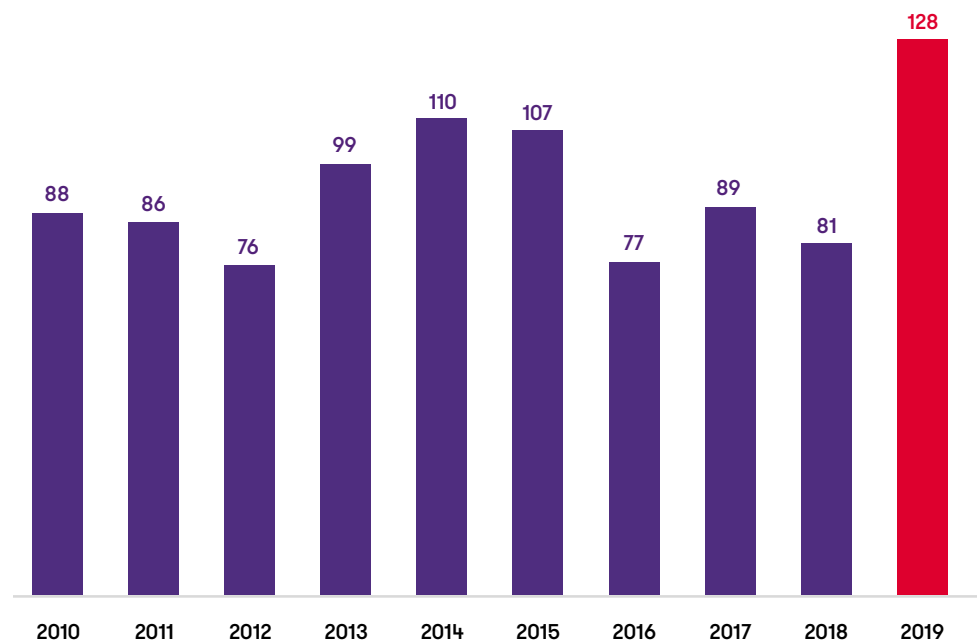
Mówiąc w dużym uproszczeniu oznaczałoby to, że w około półtora roku wymieniona na nową została prawie jedna trzecia treści ustaw podatkowych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

Zmiany w prawie pracy

Choć podatkowa ofensywa osłabła, to pojawiła się nowa – dotycząca regulacji pracowniczych. Były one najbardziej zmienne od 10 lat

Wykres 7. Liczba stron aktów prawnych dotyczących zmian w prawie pracy



Ostatni rok był wyjątkowo burzliwy zwłaszcza dla działów kadrowo-płacowych w polskich firmach. Musiały one dostosować swoje firmy do aż sześciu okazałych pakietów zmian regulacyjnych dotyczących obowiązków pracodawców, w tym w szczególności:

- reformę PPK,
- zmiany w prowadzeniu i przechowywaniu dokumentacji pracowniczej i ewidencji czasu pracy,
- zmiany w zasadach wydawania świadectw pracy,
- zmiany w PIT, np. ulga dla młodych, obniżka stawki z 18 do 17 proc. czy wyższe koszty uzyskania przychodów.

Łącznie wszystkie akty prawne wprowadzające te regulacje liczyły 128 stron maszynopisu (głównie rozporządzeń Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), co było jednym z najwyższych wyników ostatnich 30 lat i najwyższym od 2009 roku.

Choć liczba stron nowych regulacji pracowniczych może nie robić wrażenia, zwłaszcza w kontekście całej produkcji prawa w Polsce w ostatnim roku, to dla zespołów kadrowo-płacowych były to daleko idące zmiany, wymagające od nich istotnych zmian proceduralnych oraz modyfikacji systemów informatycznych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

Spowolnijmy tę karuzelę

Drobna stabilizacja produkcji prawa, którą w ostatnich latach obserwujemy w Polsce, z pewnością daje powody do optymizmu. Przez długie lata niemal ciągłego wzrostu zmienności przepisów prawa można było odnieść wrażenie, że tworzenie regulacji całkowicie wyrwało się polskiemu rządowi i parlamentowi spod kontroli. Dobrze więc, że w pewnym stopniu ta kontrola wróciła i udaje się powstrzymać dalsze wzrosty produkcji prawa.

Niestety, stabilizacja została osiągnięta na dość wysokim poziomie. Prawa w Polsce nadal powstaje zdecydowanie za dużo, jest tworzone w pośpiechu, często bez refleksji i bez odpowiedniego *vacatio legis*. Wprowadza to bardzo szkodliwy z punktu widzenia firm zamęt i utrudnia codzienną działalność.

Przykładem mogą być zmiany, które wprowadzono w ostatnim roku w regulacjach pracowniczych. Sześć rund dość daleko idących zmian prawnych sprawiło, że pracownicy działów kadrowo-płacowych musieli zarwać wiele wieczorów, a czasem pewnie nawet nocy, żeby nadążyć za zmianami regulacji, zrozumieć je i w odpowiednim, często krótkim terminie dostosować do nich swoje organizacje. Oby takich prawnych kołowroteków było w kolejnych latach jak najmniej.

Monika Smulewicz

Partner
Outsourcing księgowości, kadr i płac
Grant Thornton





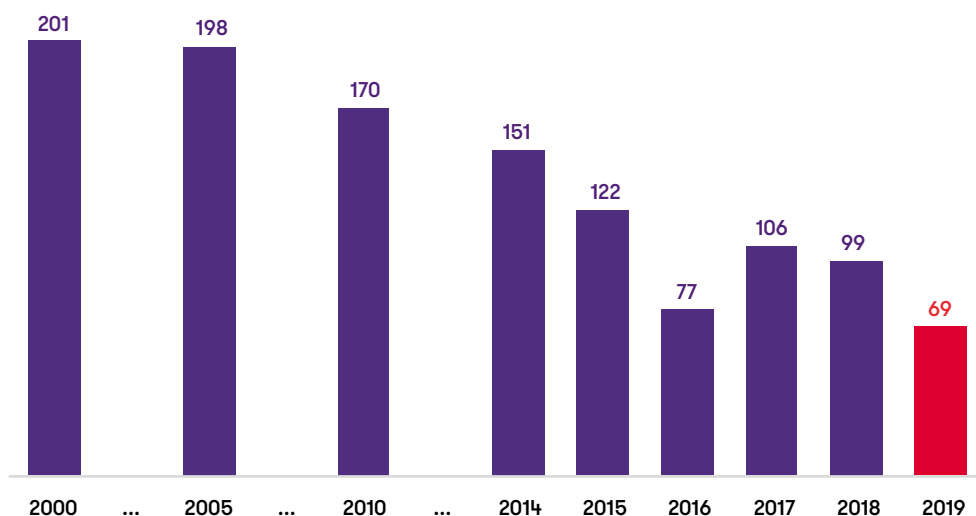
Prace legislacyjne w parlamencie

Rozdział 2

Parlamentarny ekspres dalej przyspiesza

W 2019 roku prace nad ustawą w parlamencie trwały średnio 69 dni. To najniższy wynik w całej historii badania

Wykres 8. Średni okres prac nad ustawą (od wpłynięcia do Sejmu do podpisu Prezydenta; w dniach)



W zeszłorocznej edycji raportu alarmowaliśmy, że polskie prawo jest tworzone niedokładnie, w zbyt dużym pośpiechu. Z tegorocznego badania wynika, że w 2019 roku sytuacja jeszcze się pogorszyła i średni czas prac nad ustawą trwał najkrócej w całej historii naszego raportu.

Okazuje się, że średni okres prac nad ustawą (licząc od dnia wpłynięcia ustawy do Sejmu do podpisu Prezydenta) trwał zaledwie 69 dni. Tym wynikiem posłowie pobili dotychczasowy rekord 77 dni z 2016 roku. To również o 30 dni krócej niż w 2018 roku i niemal trzy razy krócej, niż średni okres tworzenia ustawy w 2000 roku.

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 czy konieczność nagłego zabezpieczenia interesu skarbu państwa), to w przypadku większości ustaw taki pośpiech nie jest wskazany, a wręcz negatywnie wpływa na jakość stanowienia prawa. W ostatnim czasie **szybkie uchwalanie ustaw stało się niemal standardem w polskim parlamencie**, a to oznacza, że silnie ograniczone zostały merytoryczne prace 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.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

Ustawom brakuje prac merytorycznych

Sejm oddaje do podpisu Prezydenta coraz więcej projektów ustaw bez wcześniejszych prac w komisjach sejmowych

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

	Zakończenie prac po I czytaniu 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.)	Zakończenie prac po II czytaniu 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.)
2000	18	30
2005	17	34
2010	11	64
2014	27	53
2015	32	50
2016	46	39
2017	40	30
2018	13	63
2019	31	49

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

Skrócenie okresu prac nad ustawą to przede wszystkim skutek marginalizacji prac komisji parlamentarnych. Według obliczeń Grant Thornton, bez tych prac powstało w 2019 roku 31 proc. uchwalonych w Polsce ustaw.

Albo w ogóle nie trafiają one do komisji (tylko przekazywane są od razu do następnego czytania w Sejmie), albo prace w komisji są błyskawiczne, tzn. sprawozdanie z prac komisji tworzone jest tego samego dnia, którego projekt ustawy trafił pod jej obrady. W przypadkach tych projektów posłowie nie mieli więc czasu w pełni zapoznać się z istotą przedstawionych regulacji (n.p. skutkami prawnymi, kontekstem prawnym i biznesowym) i skonsultować ich z ekspertami itp.

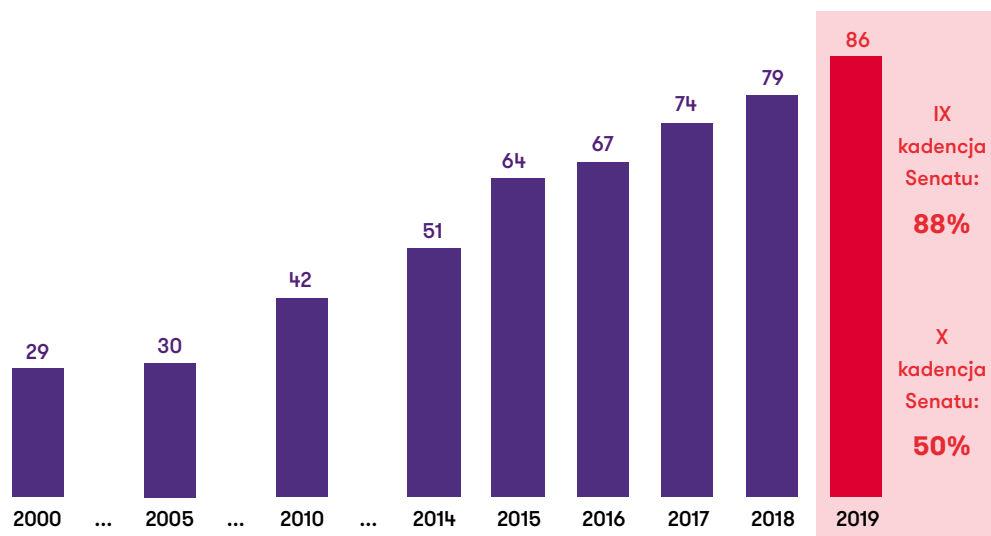
Co więcej, w przypadku dodatkowych 49 proc. ustaw, prace zakończyły się na drugim czytaniu. Oznacza to, że tylko w przypadku pozostałych 20 proc. ustaw ich projekty były faktycznie rozpoznawane przez komisje sejmowe na obu zaplanowanych posiedzeniach komisji.

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 na bocznym torze

Senatorowie ubiegłej kadencji stali z boku podczas tworzenia prawa – w 2019 roku do aż 88 proc. ustaw nie zgłosili poprawek. Dopiero początek nowej kadencji przyniósł zmianę

Wykres 9. Odsetek uchwalonych ustaw, do których Senat nie zgłosił żadnych poprawek (w proc.)



Senat RP nazywany jest również „izbą refleksji”, ponieważ jego główną funkcją w Parlamencie – przynajmniej według zamysłu twórców Konstytucji – jest dogłębne analizowanie wypracowanych przez Sejm ustaw.

Jednak nasze dotychczasowe badania świadczą o tym, że senatorowie coraz mniej angażują się w prace nad ustawami. Odsetek uchwalonych ustaw, do których Senat nie zgłosił poprawek z roku na rok wzrasta. W 2019 roku takich ustaw było aż 86 proc. To najwyższy wynik w całej historii badania.

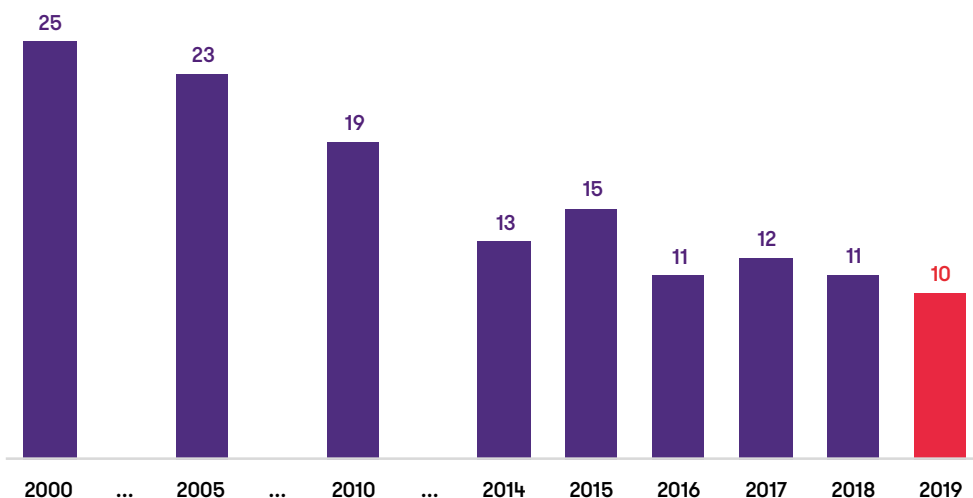
Warto zaznaczyć, że na powyższy odsetek składają się wyniki dwóch kadencji Senatu – obowiązującej do listopada 2019 roku i obecnej. Jak się okazuje, senatorowie poprzedniej, IX kadencji Senatu wprowadzili poprawki tylko do 12 proc. projektów ustaw, czyli **aż 88 proc. ustaw weszło w życie bez ingerencji „izby refleksji”**. Z kolei obecna X kadencja wprowadziła poprawki do dokładnie 50 proc. aktów. Gdyby taki odsetek utrzymał się w 2020 roku, odsetek ustaw przyjmowanych bez poprawek Senatu byłby najniższy od 2013 roku.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

Prezydent bije rekordy w podpisywaniu ustaw

W 2019 roku Prezydent RP podpisywał ustawy w najszybszym od początku badania tempie – średnio tylko 10 dni przeznaczając na analizę podpisywanej ustawy

Wykres 10. Średni okres oczekiwania ustawy na podpis Prezydenta RP (od dnia zakończenia prac w parlamencie; w dniach)



W ostatnich 10 latach znacząco skrócił się również okres oczekiwania ustawy uchwalonej przez parlament na podpis Prezydenta RP.

W pierwszym roku po objęciu urzędu – w 2016 roku – Prezydent Andrzej Duda pobił rekord, przeznaczając na analizę podpisywanej ustawy średnio zaledwie 11 dni. Taki sam wynik zanotowano również w 2018 roku. Z tegorocznego raportu wynika, że w 2019 roku Prezydent RP potrzebował średnio jeszcze mniej czasu - 10 dni.

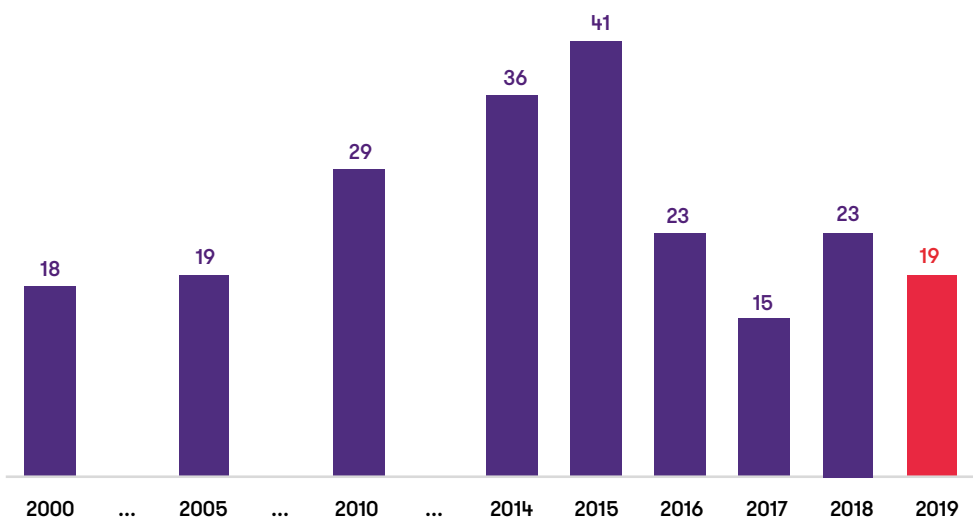
Z jednej strony szybkie tempo podpisywania ustawy przez Prezydenta może być oceniane pozytywnie – sprawnie uchwalona ustawa może szybko wejść w życie. Niektórzy poprzednicy Andrzeja Dudy byli krytykowani za nadmierną opieszałość w akceptowaniu ustaw. Z drugiej jednak strony, przy podpisie Prezydenta nadmierne tempo również nie jest wskazane. Jest to ostatni etap procesu legislacyjnego, który ma na celu ostateczne wyłapanie ewentualnych błędów i niedociągnięć w ustawie, zanim dane prawo zacznie obowiązywać. Warto więc, aby Prezydent oraz jego zaplecze prawne i eksperckie mieli odpowiednią ilość czasu, by przyjrzeć się zapisom ustawy i rzetelnie je przeanalizować – zwłaszcza kiedy czas prac w parlamencie tak mocno w ostatnich latach się skurczył.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

Coraz mniej projektów poselskich

Odsetek ustaw zgłaszanych drogą poselską lub senacką przyjął tendencję malejącą

Wykres 11. Odsetek ustaw poselskich, senackich i komisyjnych ze wszystkich uchwalonych (niewymagające konsultacji; w proc.)



Jednym z etapów procesu legislacyjnego jest wniesienie projektu ustawy do Sejmu. Dla projektów ustaw przygotowanych przez organy administracji rządowej oficjalną procedurą jest tzw. ścieżka rządowa, a więc projekt przyjmowany jest przez Radę Ministrów i przez nią wysyłany do parlamentu. Ścieżka ta wymaga wcześniejszego uzgadniania treści projektu z innymi ministerstwami oraz przeprowadzenia konsultacji publicznych. Aby przyspieszyć proces legislacyjny, stosowana jest niekiedy **praktyka składania projektów drogą „nierządową”** – projekty wychodzą wówczas nie od Rady Ministrów, ale od powiązanych z rządem posłów lub senatorów.

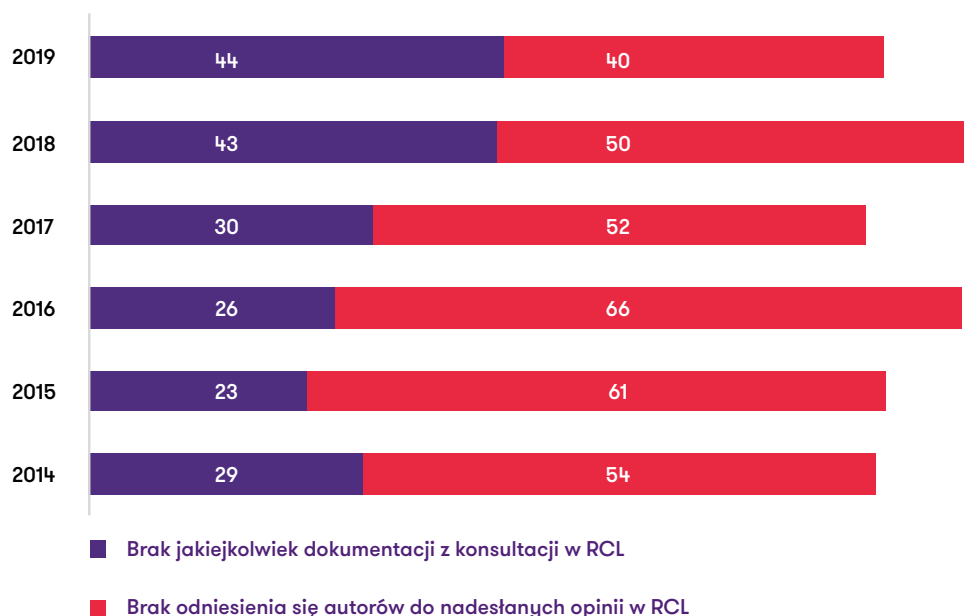
W kilku edycjach raportu zwracaliśmy uwagę na szkodliwość tego proceduru i jego dużą skalę. W rekordowym 2015 roku odsetek ustaw uchwalanych drogą „nierządową” wynosił 41 proc. Na szczęście, w następnych latach ten trend zaczął się odwracać i do Sejmu nie napływało już tak dużo projektów poselskich i senackich. W 2017 roku odsetek takich ustaw osiągnął najniższy wynik w całej historii badania i wynosił 15 proc. W następnym roku zaobserwowaliśmy niewielki wzrost do 23 proc., ale w 2019 roku odsetek ten obniżył się do 19 proc., co jest jednym z najniższych wyników w historii. Proceder omijania konsultacji nadal występuje, ale nie jest już takim problemem jak w połowie ubiegłej dekady.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.sejm.gov.pl

Konsultacji coraz mniej

Prawie połowa projektów ustaw, które weszły w życie w 2019 roku, nie miała udokumentowanych konsultacji publicznych. To najwyższy wynik w całej historii badania

Wykres 12. Odsetek projektów ustaw, dla których brak udokumentowanych konsultacji publicznych oraz dla których brak odniesienia się autorów projektu do nadestanych opinii (w proc.)



Jeśli projekt ustawy zgłaszany jest do Sejmu drogą rządową, to zgodnie z zasadami przyjętymi w Regulaminie Rady Ministrów z 2014 roku powinien być on poddany odpowiednim konsultacjom publicznym.

Powinny one być szczegółowo rozpisane i zakończone odniesieniem się autorów projektu do zgłaszanych uwag. Cała dokumentacja powinna być opublikowana na stronie Rządowego Centrum Legislacji (RCL).

Niestety, z naszego badania wynika, że obowiązki te nie są przestrzegane, a wręcz sytuacja kolejny rok z rządu pogarsza się. W 2019 roku aż 44 proc. uchwalonych ustaw nie doczekało się żadnej dokumentacji z konsultacji publicznych na stronach RCL, co jest najwyższym odsetkiem od początków obowiązywania tych regulacji. Dodatkowo, nawet jeśli na stronie RCL znajdowała się wzmianka o przeprowadzonych konsultacjach publicznych, to w przypadku 40 proc. projektów ustaw nie było odpowiedzi autorów tych ustaw do uwag partnerów społecznych. Tylko dla 16 proc. projektów ustaw urzędnicy ministerstw przeprowadzili (przynajmniej formalnie) i „rozliczyli” konsultacje.

Takie ignorowanie przez organy rządowe obowiązków dotyczących konsultowania aktów prawnych i dokumentowania konsultacji źle świadczy o transparentności procesu legislacyjnego w Polsce.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.rcl.gov.pl

Komentarz eksperta

Sprawne przeprowadzenie procesu legislacyjnego jest działaniem pożądanym. Wszak ani długotrwałość prac parlamentarnych, ani szeroko zakrojone konsultacje pozaparlamentarne nie gwarantują uchwalenia dobrego prawa. Jednak jeśli szybkość procedowania projektu nowego aktu prawnego uzyskuje się kosztem jakości „finalnego produktu”, nie jest to zjawisko dobre.

Dlatego po szczególne tryby uchwalania ustaw powinno się sięgać tylko w szczególnych sytuacjach, a w pozostałych należy zadbać o rzetelne przeprowadzenie prac w komisjach parlamentarnych i poddać projekty pod publiczną ocenę. Tylko dobrze przygotowane i dobrze uzasadnione regulacje prawne mają szansę być stosowane przez podlegające im podmioty. Tymczasem kolejny już raz obserwujemy skrócenie średniego czasu prac parlamentu i urzędu prezydenckiego nad poszczególnymi projektami, upraszczanie „ścieżki”, przez którą te projekty przechodzą, pomijanie bądź brak należytego udokumentowania konsultacji publicznych. Z pewnością nie służy to jakości stanowionego prawa.

Pozytywnym trendem wydaje się być ograniczenie liczby tzw. poselskich (senackich, komisyjnych) projektów ustaw. Jednak nawet przy malejącej liczbie prosi się o objęcie ich podobnymi wymogami, jak rządowe projekty ustaw. Rzetelna (a nie tylko formalna) ocena skutków planowanych regulacji i możliwie szerokie ich skonsultowanie z interesariuszami pewnie wymagałoby rozbudowania służb parlamentarnych, ale taka inwestycja zapewne by się „społecznie” zwróciła.

Grzegorz Maślanko
Partner, Radca Prawny
Grant Thornton





„Barometr” w Internecie



Raport w wersji www

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

www.BarometrPrawa.pl

Znajdą 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.

Grant Thornton w Polsce



27

lat doświadczenia



6

kluczowych aglomeracji



7

biur



700

pracowników

O nas

Jesteśmy firmą, która działa w ramach międzynarodowej sieci Grant Thornton, ale jest silnie osadzona w realiach polskiego rynku.

Dzięki temu nasi klienci mają gwarancję, że będą obsługiwani według najwyższych światowych standardów z uwzględnieniem uwarunkowań prowadzenia biznesu w naszym kraju.

W czym możemy pomóc?

Audyt

Digitalizacja biznesu

Doradztwo transakcyjne

Doradztwo podatkowe

Doradztwo prawne

Doradztwo europejskie

Konsulting

Outsourcing płac i kadr

Outsourcing rachunkowości

Grant Thornton na świecie



117

lat doświadczenia



140

krajów



700+

biur na świecie



56 tys.

pracowników

Kontakt



Tomasz Wróblewski

Partner Zarządzający
Grant Thornton

M +48 605 106 005

E Tomasz.Wroblewski@pl.gt.com



Grzegorz Maślanko

Partner, Radca Prawny
Grant Thornton

M +48 609 452 370

E Grzegorz.Maslanko@pl.gt.com



Jacek Kowalczyk

Dyrektor, Marketing i PR
Grant Thornton

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.