Pandemia i wybory zatrzymały legislatorów

Aktualizacja za I półrocze 2020 r.

15 sierpnia 2020 r.

W pierwszej połowie 2020 r. przyjęto w Polsce tylko 6,6 tys. stron maszynopisu aktów prawnych najwyższego rzędu. To spadek o 44 proc. w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku – wynika z najnowszej aktualizacji „Barometru stabilności otoczenia prawnego”.

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 chwiejność 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 pierwszym półroczu 2020 r. – są częściowo optymistyczne. Od początku stycznia do końca czerwca 2020 r. uchwalono w Polsce 816 aktów prawnych najwyższej rangi (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych), składających się z 6 607 stron maszynopisu. Oznacza, to silny spadek w stosunku do analogicznego okresu ubiegłego roku, kiedy uchwalono 11 772 strony nowego prawa. Przez rok skala produkcji prawa zmniejszyła się więc aż o 44 proc.

Skąd tak silne wyhamowanie? Częściowo to skutek kampanii prowadzonych przed wyborami prezydenckimi.

W ostatnich tygodniach I półrocza aktywność legislacyjna rządu i parlamentu została mocno ograniczona.

W odróżnieniu od okresów przed wyborami parlamentarnymi, które zwykle obfitują w wysoką produkcję prawa

(z uwagi na zasadę dyskontynuacji rząd i opozycja parlamentarna starają się przed zakończeniem kadencji uchwalić jak najwięcej projektów ustaw), przed wyborami prezydenckimi proces tworzenia aktów prawnych

w parlamencie i ministerstwach spowalnia, ponieważ politycy zajęci są kampanią wyborczą – tak było też w ostatnich tygodniach.

Drugim elementem, który – w naszej ocenie – przyczynił się do niskiej skali produkcji prawa, była pandemia koronawirusa. Co prawda, rząd i parlament w tym okresie prowadziły intensywne prace nad przepisami mającymi ułatwić walkę z pandemią i wesprzeć przedsiębiorstwa i obywateli w funkcjonowaniu w warunkach „lockdownu”. Prace te zaowocowały zwłaszcza czterema odsłonami tzw. tarczy antykryzysowej, regulacjami dotyczącymi zamknięcia granic czy wstrzymana ruch lotniczego. Jak wynika z obliczeń Grant Thornton, do końca czerwca 2020 r. rząd przyjął 188 rozporządzeń dotyczących COVID-19 o objętości 420 stron oraz 9 ustaw złożonych z 339 stron. Łącznie więc prawo spowodowane koronawirusem stanowiło 759 stron. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że parlament i rząd w okresie pandemii istotnie ograniczyli legislację w innych obszarach, ostateczny ogólny wynik produkcji prawa w Polsce był w I półroczu 2020 roku istotnie mniejszy niż przed rokiem.

Większość przepisów wprowadzanych w reakcji na pandemię koronawirusa (53 proc. objętości, czyli 402 z 759 stron) dotyczyło bezpośrednio działalności przedsiębiorstw, zwłaszcza kwestii związanych z możliwością (a raczej jej brakiem) prowadzenia działalności gospodarczej, zasadami zatrudniania i wynagradzania pracowników oraz bezpieczeństwem i higieną pracy. Drugą grupę (35 proc., czyli 266 stron) stanowiły przepisy dotyczące wewnętrznych zasad funkcjonowania instytucji państwowych, np. dotyczące zamknięcia granic, funkcjonowania szpitali czy służb mundurowych. Pozostałe 91 stron dotyczyły obszarów, które – w naszej ocenie – trudno jest uznać za faktycznie związane z walkę z pandemią i jej skutkami (np. dotyczące ograniczenia możliwości używania dronów, funkcjonowania i składu osobowego Krajowej Rady Prokuratorów czy zmiany w Kodeksie karnym).

Jeśli przyjąć teoretyczne założenie, że dynamika wzrostu o 44 proc. utrzyma się w II półroczu, to w całym 2020 roku przyjętych zostałoby zaledwie 11,6 tys. stron maszynopisu aktów prawnych, czyli o 9,9 tys. stron mniej niż w 2019 r. Byłby to najniższy wynik od 20 lat, kiedy to w 2000 roku uchwalono 7016 stron nowego prawa.

**

*Spadek „produkcji” przepisów prawa to chyba jedyny spadek produkcji, który cieszy. Mamy jednak świadomość, że w znacznej mierze jest to efekt okresowego zamrożenia, a co najmniej spowolnienia procesu legislacyjnego, wywołanego pandemią koronawirusa. Jedynie w obszarze „przeciwpandemicznym” nastąpiła intensyfikacja prac rządowych i parlamentarnych (pomijając zawirowania wokół regulacji dotyczących wyborów prezydenckich). I o ile zwykle narzekamy na zbytni pośpiech w tworzeniu prawa, negatywnie wpływający na jego jakość, tym razem był on uzasadniony. Nawet – zdaniem niektórych poszkodowanych następstwami pandemii – wprowadzanie stosownych rozwiązań pomocowych było zbyt opieszałe* – komentuje Grzegorz Maślanko, radca prawny, Partner w Grant Thornton. *Mimo że tendencja spadkowa cieszy, to towarzyszące jej nadzwyczajne okoliczności czynią wynik mało miarodajnym dla oceny zjawiska nadprodukcji prawa w dłuższej perspektywie. Jednak trzymamy kciuki, aby również w okresie normalizacji sytuacji epidemiologicznej ustabilizowała się ta tendencja i nowego prawa było mniej, ale za to lepsze*

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 pierwszym półroczu 2020 r., czyli -44 proc. rok do roku.

Źródło: Opracowanie własne Grant Thornton na podstawie Dziennika Ustaw

Warto jednak zaznaczyć, że mimo spadku produkcji przepisów w ostatnich latach, nadal z punktu widzenia polskich przedsiębiorstw i obywateli jest ona bardzo duża. Jeśli ktoś chciałby przeczytać wszystkie publikowane nowe akty prawne najwyższego rzędu, to w I półroczu 2020 r. miałby do przeczytania 53 strony każdego dnia roboczego, więc musiałby poświęcić na to średnio co najmniej 1 godzinę i 6 minut (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 – zdecydowana większość publikowanych ustaw i rozporządzeń to nowelizacje starych funkcjonujących aktów prawnych, a więc zawierają jedynie nieczytelne, wyrwane z kontekstu zdania czy akapity. Aby poznać ich sens, należy odnieść je do tekstów źródłowych, a to oznaczałoby konieczność analizy wielokrotnie większej liczby stron przepisów prawa.

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).

## 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 140 krajach. W Polsce działamy od 27 lat, a 700-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 1800 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)