

# Pandemia zatrzymała produkcję prawa

Aktualizacja za III kwartał 2020 r.

20 października 2020 r.

Legislacja w Polsce ograniczyła się niemal wyłącznie do walki z koronawirusem. W trzecim kwartale 2020 r. przyjęto w Polsce tylko 2,1 tys. stron maszynopisu aktów prawnych. To najniższy wynik od 20 lat, a także spadek o 63 proc. rok do roku – wynika z najnowszej aktualizacji „Barometru prawa”.

Firma audytorsko-doradcza Grant Thornton w lutym 2015 r. zainaugurowała swój projekt badawczy „Barometr prawa”, 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 trzecim kwartale 2020 r. – są zaskakujące. Od początku lipca do końca września 2020 r. uchwalono w Polsce 346 aktów prawnych najwyższej rangi (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych), składających się jedynie z **2103 stron maszynopisu**, co jest najniższym wynikiem dla trzeciego kwartału od 2000 r. Oznacza to też silny – 63-procentowy – spadek w stosunku do analogicznego okresu ubiegłego roku, kiedy uchwalono 5647 strony nowego prawa. Parlament przyjął jedynie 27 ustaw, składających się z 375 stron, a rząd wprowadził w życie 318 rozporządzeń o objętości 1,8 tys. stron. Najwięcej rozporządzeń powstało w Ministerstwie Finansów (328) i Ministerstwie Zdrowia (203), natomiast aż osiem ministerstw (sportu, aktywów państwowych, sprawiedliwości, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, infrastruktury, obrony narodowej oraz kultury i dziedzictwa narodowego) wydało mniej niż 10 stron rozporządzeń.

Skąd tak silne zahamowanie produkcji prawa? Wydaje się, że głównej przyczyny należy szukać w pandemii koronawirusa. Przypomnijmy, że już w I półroczu odnotowaliśmy silny spadek liczby uchwalonych przepisów – przyjęto wtedy 6,6 tys. stron nowego prawa, czyli o 44 proc. mniej niż w analogicznym okresie poprzedniego roku. Aktywność legislacyjna rządu i parlamentu była silna tylko w wąskim obszarze walki z pandemią (przyjęto wówczas 759 stron dotyczących tego obszaru), tymczasem w pozostałych obszarach mocno się skurczyła. W trzecim kwartale 2020 r. ta tendencja jeszcze się nasiliła. „Normalna”, niepandemiczna legislacja jeszcze mocniej wyhamowała, tymczasem liczba stron aktów prawnych związanych z walką z koronawirusem wzrosła – wyniosła **999 stron**, czyli o 32 proc. więcej niż w drugim kwartale. Wprowadzono np. przepisy dotyczące ustanowienia ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, zakazu ruchu lotniczego, wprowadzenia bonu turystycznego, przedłużania zasiłku opiekuńczego czy czasowego ograniczania funkcjonowania szkół, uczelni i instytutów. Pozostałe 1104 strony „normalnej” produkcji prawa to więc tylko 20 proc. stron przepisów uchwalonych w analogicznym okresie ubiegłego roku.



*Wyjątkowość sytuacji, w której funkcjonujemy w ostatnich dwóch kwartałach, wpływa na niemal wszystkie sfery życia. Kwartalne wyniki naszego badania pozwalają stwierdzić, że pandemia ma potężny wpływ również na produkcję prawa. Dotyczy to zarówno ilości nowych przepisów (bardzo istotny spadek), jak i obszarów, które podlegają regulacji (wysoka koncentracja na walce z koronawirusem). Mamy więc do czynienia z wyjątkowym sposobem funkcjonowania regulatorów, a w związku z tym na podstawie ostatnich dwóch kwartałów nie należy wyciągać generalnych wniosków dotyczących trendów w procesie legislacyjnym. Nie chciałbym, aby analogia była odbierana zbyt bezpośrednio, ale gdy płonie las, wszyscy koncentrują się na*

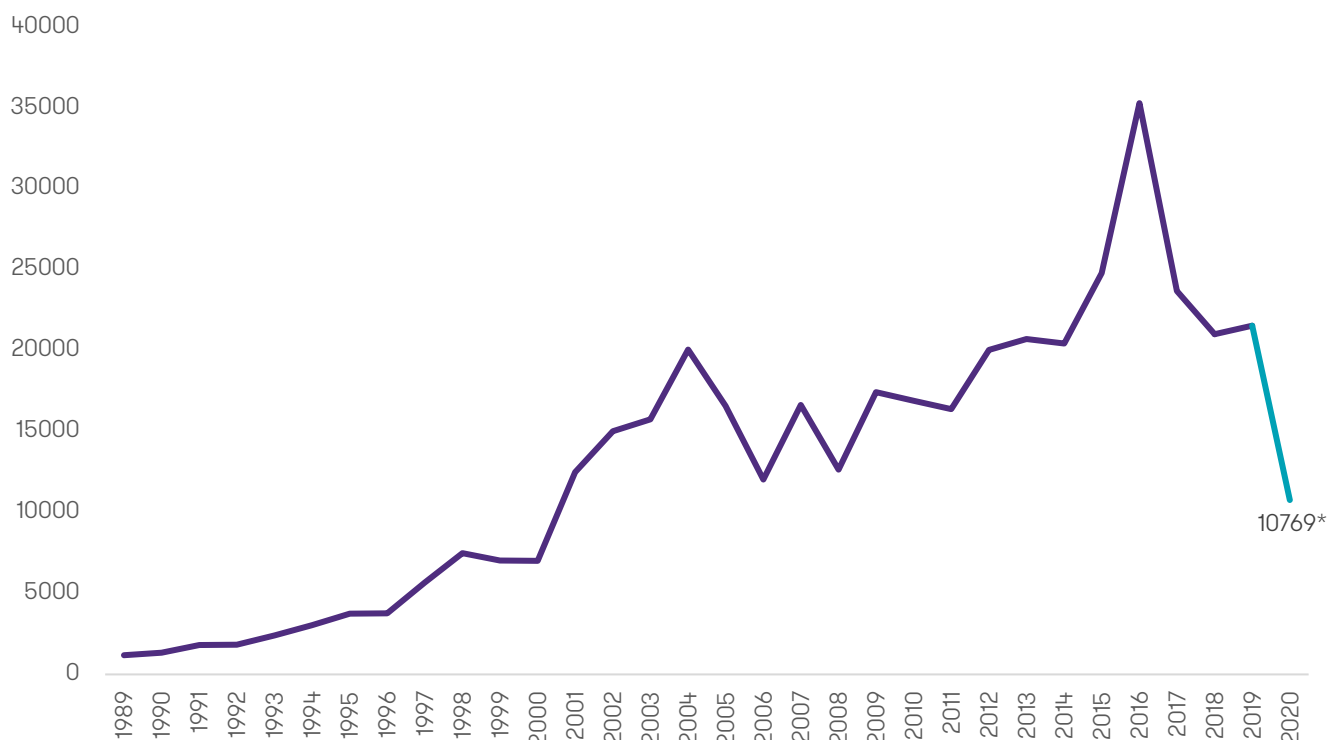
tym, co może pomóc w ugaszeniu pożaru, a nie na tym, jak prowadzić gospodarkę leśną – komentuje **Tomasz Wróblewski**, Partner Zarządzający Grant Thornton.

Warto jednak podkreślić, że z punktu widzenia przedsiębiorców stan prawny w Polsce nadal jest daleki od stabilności, a kolejne kwartały mogą znowu przynieść firmom daleko idące wyzwania regulacyjne.

“

*Przedsiębiorcy powinni otrzymywać w obecnej sytuacji każde możliwe wsparcie. Od ich efektywności zależy, czy gospodarka nie złapie kolejnej zadyszki, a w konsekwencji – czy budżet państwa będzie dysponował środkami nie tylko na pokrycie wysokich wydatków sztywnych, ale też na walkę z koronawirusem. Porównując prowadzenie firmy do lotu balonem można stwierdzić, że wszelkie nowe wyzwania regulacyjne i obciążenia są dodatkowym balastem, a teraz niezbędne jest odciążenie, bo koszt jest niebezpiecznie blisko ziemi. Tymczasem w systemie podatkowym wprowadzanych w życie jest obecnie wiele ważnych i daleko idących zmian, np. z początkiem października wprowadzone zostały nowe wymagania dotyczące JPK, a w najbliższych miesiącach planowane są rewolucyjne zmiany w podatkach dochodowych, np. obłożenie podatkiem CIT spółek komandytowych – podsumowuje **Tomasz Wróblewski**.*

Łącznie we wszystkich trzech kwartałach 2020 roku uchwalonych zostało w Polsce 8710 stron aktów prawnych najwyższej rangi. Jest to o 50 proc. mniej niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. Jeśli przyjąć teoretyczne założenie, że dynamika ta utrzyma się też w IV kwartale, to w całym 2020 roku przyjętych zostałoby 10,8 tys. stron maszynopisu aktów prawnych. Byłby to najniższy wynik od 2000 roku, kiedy to uchwalono 7 tys. stron nowego prawa.

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


\*Liczba stron aktów prawnych za cały rok 2020, skalkulowana przy założeniu, że w całym roku utrzymana zostanie dynamika odnotowana w pierwszych trzech kwartałach 2020 r., czyli -50 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 pierwszych trzech kwartałach 2020 r. miałby do przeczytania 46 strony każdego dnia roboczego, więc musiałby poświęcić na to średnio co najmniej 1 godzinę i 32 minuty (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](https://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](mailto: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)