

Produkcja prawa zwalnia, ale legislacyjne grzechy zostają

Informacja prasowa

4 marca 2021 roku

W 2020 roku uchwalono w Polsce 14,9 tys. stron nowego prawa. To najniższy wynik od 12 lat i o 31 proc. niższy niż przed rokiem. Sposób tworzenia prawa, niezależnie od pandemii, nadal pozostawia jednak wiele do życzenia – wynika z badania Grant Thornton.

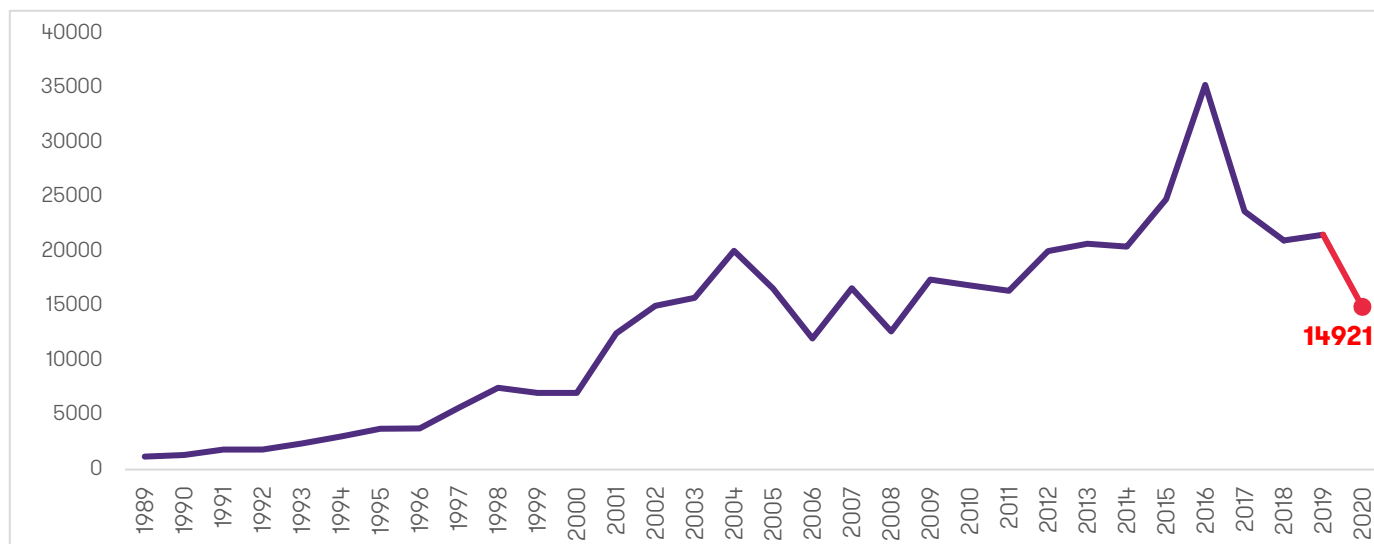
Stabilność prawa to jeden z warunków długotrwałego rozwoju gospodarczego. Nadmierna zmienność regulacji nie tylko utrudnia firmom działalność oraz naraża je na kary i grzywny, ale też zniechęca je do inwestowania. Żeby mierzyć skalę zmienności prawa, firma audytorsko-doradcza Grant Thornton uruchomiła pięć lat temu swój „**Barometr otoczenia prawnego w polskiej gospodarce**”, czyli projekt badawczy, który na konkretnych liczbach pokazuje, jak dużo prawa produkuje się w Polsce.

W ramach tego projektu mamy przyjemność zaprezentować najnowszy raport, pokazujący wyniki naszego monitoringu za 2020 r. Co z niego wynika? Optymistyczny wniosek jest taki, że prawo w Polsce stabilizuje się. W minionym roku uchwalono w Polsce **14,9 tys. stron** nowych aktów prawnych

najwyższej rangi (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych), czyli najmniej od 2012 roku i o **30,7 proc.** mniej niż w 2019 r. W porównaniu z rekordowym 2016 r., kiedy wprowadzono ponad 35 tys. stron nowych przepisów, jest to spadek aż o 58 proc.

Na tak silny spadek w pewnym stopniu wpływ miała pandemia koronawirusa, która zmusiła rząd i parlament do skupiania się na walce z chorobą, ograniczeniach w jej rozprzestrzenianiu oraz amortyzowaniu skutków tych ograniczeń. W innych obszarach działalność legislacyjna była znacznie mniejsza niż w poprzednich latach. Oczywiście, walka z pandemią również wiązała się z produkcją nowych przepisów, jednak skala tej produkcji była relatywnie niewielka. Regulacje dotyczące covid-19 wprowadzone w 2020 roku składały się z 1,6 tys. stron. Produkcja normalnych, „niepandemicznych” przepisów wyniosła więc w minionym roku zaledwie 13,3 tys. stron, a więc o 38 proc. mniej niż w poprzednim roku.

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



Źródło: obliczenia Grant Thornton na podstawie www.DziennikUstaw.gov.pl

Produkcja prawa nadal jest znacząca. Przedsiębiorca lub obywatel, który chciałby mieć pewność, że jest na bieżąco ze zmianami w prawie, w 2020 roku musiałby każdego dnia roboczego na samo czytanie aktów prawnych poświęcić **1 godzinę i 58 minut** (przy optymistycznym założeniu, że na

przeczytanie jednej strony aktu prawnego potrzebne są 2 minuty). Nawet to będzie jednak niewystarczające, ponieważ ogromna część aktów prawnych to jedynie modyfikacje istniejących już wcześniej przepisów. Aby poznać ich sens, trzeba by teoretycznie czytać też teksty jednolite aktów prawnych, a to wymagałoby kolejnych kilku czy nawet kilkunastu godzin dziennie.

“

Minął siódmy rok, odkąd zaczęliśmy mierzyć skalę „produkcji prawa” w Polsce i nagłaśniać problem nadmiernej zmienności przepisów. Wiele się przez ten czas zmieniło. Problem został dostrzeżony przez przedstawicieli prawodawcy, którzy powołując się na nasze raporty zapowiadali ograniczenie zmienności prawa. Po rekordowym pod względem zmienności prawa 2016 roku nastąpiło przełamanie trendu i od czterech lat widzimy wyraźne ograniczenie skali tworzenia nowych przepisów. Nie zmienia to jednak faktu, że jakość stanowienia prawa w Polsce nadal wymaga doskonalenia. Im więcej wysiłku wspólnie – ustawodawca, eksperci, przedsiębiorcy – włożymy w tworzenie nowego prawa, tym lepiej będzie ono spełniać swoją rolę, a odbiorcom tego prawa – obywatelom i firmom – łatwiej będzie je stosować – komentuje **Tomasz Wróblewski**, partner zarządzający Grant Thornton w Polsce.

Mankamenty polskiego prawodawstwa, wyraźnie widoczne w poprzednich latach, nadal są bowiem aktualne, a w czasie pandemii problemy te niekiedy jeszcze się wyostrzyły. Projekty aktów prawnych tworzone są często w pośpiechu, bez zachowania odpowiedniej staranności, z pominięciem konsultacji publicznych czy dyskusji z ekspertami. W 2020 r. średni okres prac nad ustawą (licząc od dnia wpłynięcia ustawy do Sejmu do podpisu Prezydenta) trwał zaledwie **77 dni**. To co prawda o 8 dni więcej, niż w rekordowym roku 2019, ale spowolnienie to może jednak wynikać z faktu, że na początku pandemii prace Sejmu zostały utrudnione (np. przez niemożność organizowania posiedzeń na sali sejmowej). Dodatkowo, zmiana układu politycznego w Senacie sprawiła, że prace nad ustawami wydłużyły się głównie na tym jednym etapie. Gdyby nie powyższe czynniki, prawdopodobnie znowu rekord średniego okresu prac nad ustawą zostałby pobity.

Pośpiech w tworzenia prawa widoczny jest m.in. w pracach sejmowych komisji. W 2020 roku tylko 13 proc. projektów ustaw przechodziło pełne trzy czytania. To najniższy odsetek co najmniej od dwóch dekad. Kilka lat temu odsetek ten oscylował wokół 20 proc., a 15-20 lat temu wynosił około 50 proc. Warto zwrócić uwagę, że tak krótki okres prac w komisjach nie jest podyktowany pandemią. W przypadku ustaw niedotyczących covid-19 odsetek projektów, które dochodziły do trzeciego czytania, był niemal taki sam – wynosił 14 proc. Te statystyki pokazują, że posłowie w komisjach coraz rzadziej mają możliwość rzetelnego przeanalizowania projektów ustaw.

Skraca się też średni okres oczekiwania projektu ustawy na podpis Prezydenta RP. Dotychczas Prezydent Andrzej Duda potrzebował na to średnio 10-12 dni (co było i tak krótkim okresem w porównaniu do poprzedników), a w 2020 roku okres ten skrócił się do rekordowych 6 dni. W wielu przypadkach Prezydent podpisywał nowe ustawy jeszcze tego samego dnia, którego je otrzymał. Tutaj również należy jednak zaznaczyć, że pośpiech ten tylko w niewielkim stopniu wynikał w zeszłym roku z pandemii. Jedynie 25 z 135 ustaw uchwalonych w Polsce w 2020 roku dotyczyło walki z koronawirusem.

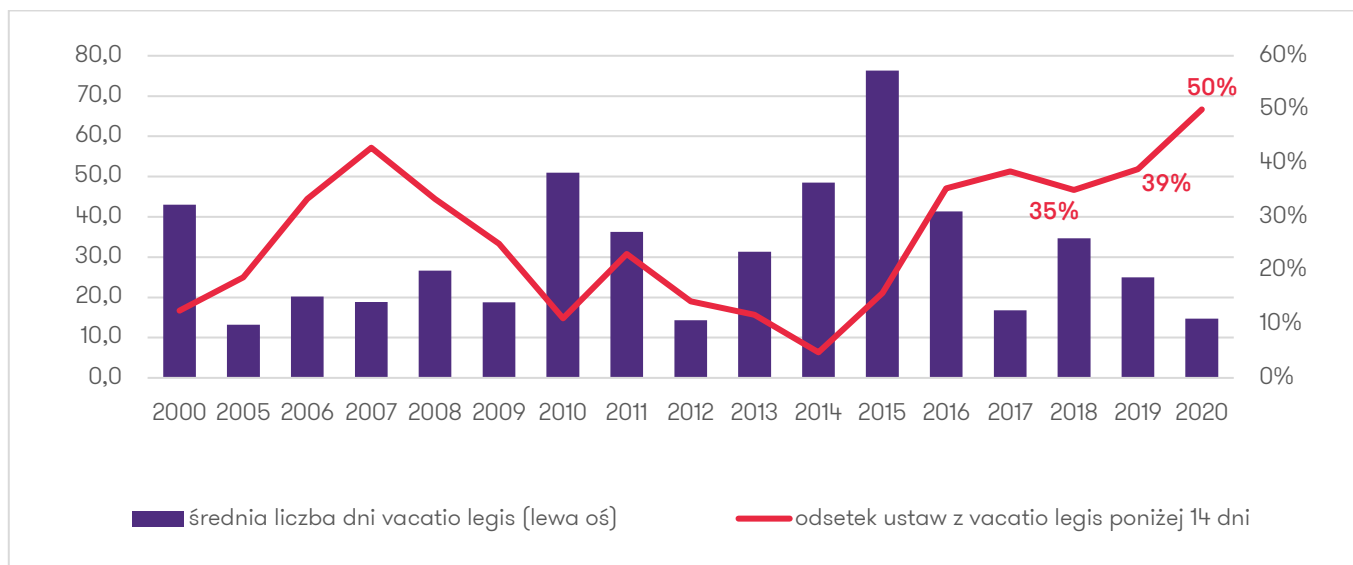


*Tempo prac nad ustawami nadal jest bardzo duże. Jeszcze kilka lat temu prace nad ustawą toczyły się dwukrotnie dłużej i tworzone akty prawne były poddawane znacznie głębszej refleksji niż obecnie – i dotyczy to niemal wszystkich etapów procesu legislacyjnego. Efektem tego jest niejednokrotnie potrzeba szybkiego nowelizowania przepisów w celu naprawienia przeoczonych błędów czy „uszczelnienia” regulacji. Gorsza jakość prawa generuje też potrzebę tłumaczenia przez projektodawcę zawitości wprowadzonych już w życie aktów prawnych bądź „naprawianie” ich poprzez nieformalne wyjaśnienia – mówi **Grzegorz Maślanko**, radca prawny, partner w zespole Kancelarii prawnej w Grant Thornton.*

Rosnący, zbędny pośpiech twórców polskiego prawa widać też wyraźnie w vacatio legis przepisów podatkowych. Jak wynika z naszych obliczeń, w 2020 roku vacatio legis w ustawach podatkowych wynosiło zaledwie 14,8 dnia – to najmniej od 2012 roku i jeden z najniższych wyników ostatnich dwóch dekad. Co więcej, w zeszłym roku aż 50 proc. ustaw podatkowych (cztery z ośmiu) miało vacatio legis krótsze niż 14 dni (2, 5, 10 i 11 dni). Jest to praktyka, która nie tylko utrudnia funkcjonowanie

przedsiębiorstw i wprowadza dużą dozę niepewności w obrocie gospodarczym, ale jest też niezgodna z prawem. Jak wynika z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, minimalne vacatio legis powinno bowiem wynosić przynajmniej 14 dni.

Wykres 2. Średni okres vacatio legis w ustawach podatkowych i odsetek ustaw uchwalanych z vacatio legis poniżej 14 dni



Jeszcze bardziej jaskrawo wygląda skracanie się vacatio legis w podatkowych rozporządzeniach. Czas na wdrożenie skrócił się średnio do 3,5 dnia, co jest prawdopodobnie najkrótszym okresem od co najmniej 20 lat. W poprzednich latach okres ten wynosił około 6-9 dni, w latach 2014-2015 sięgał 12-13 dni, a w latach 2000-2010 oscylował wokół 10-12 dni. Co więcej, coraz więcej rozporządzeń podatkowych wchodzi w życie bez jakiegokolwiek vacatio legis, czyli nowe przepisy stają się obowiązującym prawem z dniem publikacji w Dzienniku Ustaw. W 2020 roku brak vacatio legis zakładało 21 proc. rozporządzeń podatkowych, tymczasem ostatnich latach odsetek ten nie przekraczał 10 proc., a w 2015 wręcz ani jedno rozporządzenie podatkowe nie weszło w życie z dniem ogłoszenia.

Dlatego eksperci z dwóch naszych zespołów – Kancelarii Prawnej i Zespołu Doradztwa Podatkowego – opracowali wspólnie propozycję modelu wchodzenia w życie ustaw dotyczących przedsiębiorstw.

Modelu, którzy z jednej strony chroni interes podatnika, a z drugiej – jest realistyczny z punktu widzenia legislatora.

Model GT: Kwartał dla biznesu

Tryb wejścia w życie ustaw dotyczących działalności gospodarczej:

1. Co do zasady, ustawy regulujące działalność przedsiębiorstw wchodziłyby w życie z **1. dniem kwartału** (przy PIT i CIT jak dotychczas – z 1. dniem roku), z przynajmniej **3-miesięcznym** vacatio legis.
2. Okres vacatio legis byłby wydłużany do **6 miesięcy** dla zmian istotnych, tzn.:
 - a. zmian stawki podatkowej, zmian przedmiotu opodatkowania, objęcie podatkiem nowej kategorii podatników (przedmioty wymienione w art. 217 Konstytucji),
 - b. wymagających ingerencji w informatyczny system finansowo-księgowy przedsiębiorstw.
3. Wyjątkiem, w przypadku którego vacatio legis mógłby być **krótszy niż 3 miesiące**, mogłyby być jedynie:
 - a. zmiany na korzyść przedsiębiorców,
 - b. zmiany konieczne do bezzwłocznego wprowadzenia z uwagi na ważny interes państwa (np. wynikające z katastrof naturalnych, stanów epidemicznych, walki z przestępczością finansową lub konieczności korekty błędów legislacyjnych). Zastosowanie wyjątku każdorazowo powinno być szczegółowo uzasadnione w formie pisemnej partnerom społecznym Rady Dialogu Społecznego.Nie stanowi podstawy do zastosowania wyjątku sytuacja, w której pośpiech ustawodawcy wynika z zaniedbań w terminowym dostosowania prawa do wyroków TSUE lub implementacji przepisów UE.
4. W przypadku istotnych zmian dobrą praktyką powinno być opracowanie praktycznych instrukcji dla przedsiębiorców, pomagających wdrażać nowe rozwiązania, choć nie stanowiących oficjalnej wykładni (na wzór materiałów PFR czy MF). Instrukcje te nie mogą jednak zwalniać ustawodawców od przygotowywania aktów prawnych w sposób przejrzysty i zrozumiały dla obywateli.

Zachęcamy do lektury raportu oraz dyskusji nad naszą propozycją.

Pełen raport dostępny jest na www.GrantThornton.pl oraz www.BarometrPrawa.pl.

Kontakt:

Jacek Kowalczyk

Grant Thornton

Dyrektor Marketingu i PR

E jacek.kowalczyk@pl.gt.com

T +48 505 024 168

www.grantthornton.pl

Grant Thornton to jedna z wiodących organizacji audytorsko-doradczych na świecie. Wiedza, doświadczenie i zaangażowanie ponad 3 600 partnerów oraz 56 000 pracowników Grant Thornton dostępne są dla klientów w 140 krajach. W Polsce działamy od 28 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 1900 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