

Produkcja prawa idzie na rekord wszechczasów

Aktualizacja za I półrocze 2023 r.

27 lipca 2023 r.

W pierwszej połowie 2023 r. przyjęto w Polsce 19,6 tys. stron maszynopisu aktów prawnych najwyższego rzędu. To wzrost o 35% w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku – wynika z najnowszej aktualizacji „Barometru Prawa”. Czy pobijemy rekord z 2016 roku?

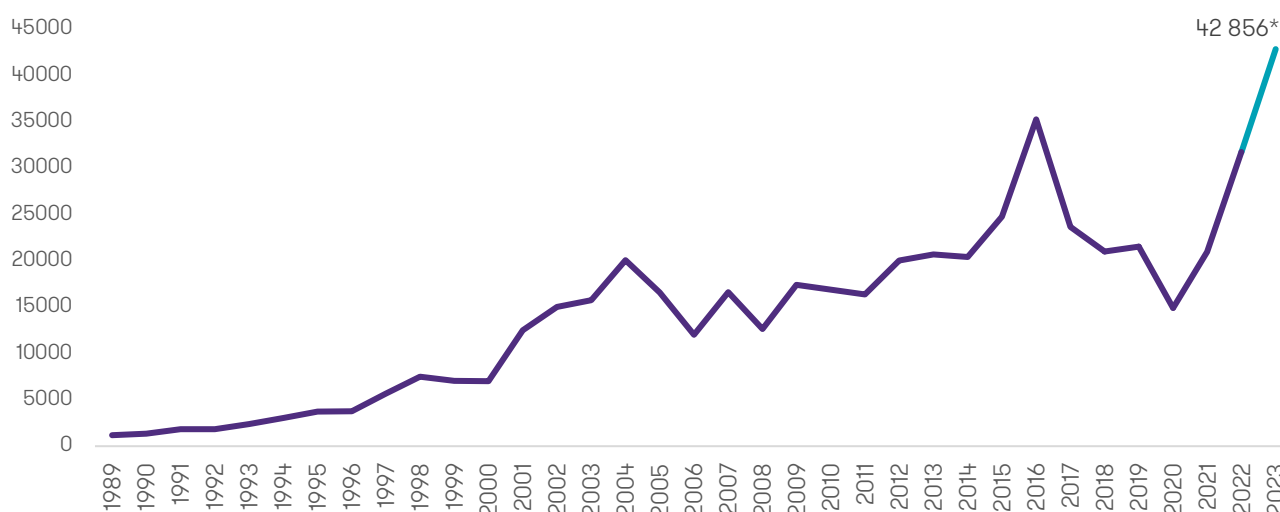
Firma audytorsko-doradcza Grant Thornton w lutym 2015 r. zainaugurowała swój projekt badawczy „Barometr Prawa”, w ramach którego monitoruje na bieżąco zmienność polskiego systemu prawnego. Od tego czasu raz do roku publikuje raport na temat skali produkcji nowego prawa w Polsce, a co trzy miesiące przedstawia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

Wnioski płynące z najnowszej aktualizacji badania – po pierwszym półroczu 2023 r. – są alarmujące. Produkcja prawa znowu wyrywa się spod kontroli i bije kolejne rekordy. Od początku stycznia do końca czerwca 2023 r. ustanowiono w Polsce 805 aktów prawnych najwyższej rangi (ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych), składających się z **19 576 stron** maszynopisu. Oznacza to wzrost liczby stron o **35%** w stosunku do analogicznego okresu ubiegłego roku i o **134%** w porównaniu z analogicznym okresem 2021 roku.

Za silny wzrost liczby nowych przepisów odpowiada przede wszystkim przyrost nowych rozporządzeń, a więc aktów wykonawczych administracji rządowej. W pierwszym półroczu uchwalono 732 tego typu akty, na które złożyły się 17 333 strony maszynopisu (również najwyższy poziom w historii, wzrost rok do roku o 37%). W tym czasie uchwalono też 65 ustaw o łącznej objętości 1794 stron (wzrost o 4%) i ratyfikowano 8 umów międzynarodowych składających się z 449 stron (wobec 86 stron przed rokiem). Liczba stron rozporządzeń przypadająca na jedną stronę ustawy wzrosła więc do 9,6 (kolejny rekordowy poziom), wobec 7,3 przed rokiem i 3,2 dwa lata temu. To niepokojące zjawisko z punktu widzenia transparentności procesu legislacyjnego, ponieważ rozporządzenia nie muszą być poddawane konsultacjom publicznym zgodnie z rygorem Regulaminu Pracy Rady Ministrów.

Jeśli przyjąć założenie, że dynamika wzrostu produkcji prawa o 35% utrzyma się w II półroczu, to w całym 2023 roku przyjętych zostałoby 42,9 tys. stron maszynopisu przepisów, czyli najwięcej w historii. Byłoby to o 7,6 tys. stron więcej niż w rekordowym dotąd 2016 roku, kiedy liczba stron nowego prawa sięgnęła 35,3 tys. Byłoby to też niemal tyle samo, ile łącznie przyjęto nowego prawa przez całe lata 90.

Wykres 1. Liczba stron aktów prawnych, które ukazały się w Dzienniku Ustaw w poszczególnych latach



*Liczba stron aktów prawnych za cały rok 2023 skalkulowana przy założeniu, że w całym roku utrzymana zostanie dynamika odnotowana w pierwszym półroczu 2023 r., czyli 35% rok do roku.

Źródło: Opracowanie własne Grant Thornton na podstawie Dziennika Ustaw

Jeśli ktoś chciałby przeczytać wszystkie publikowane nowe akty prawne najwyższego rzędu, to w I półroczu 2023 r. miałby do przeczytania 157 stron każdego dnia roboczego, więc musiałby poświęcić na to średnio co najmniej **5 godzin i 14 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 już 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.

“

Dane za pierwsze półrocze 2023 roku potwierdzają, że widoczna w latach 2017-2021 względna stabilizacja systemu prawnego była jedynie krótkim etapem w polskiej legislacji. W 2022 roku produkcja prawa gwałtownie przyspieszyła, a pierwsza połowa 2023 roku przyniosła dalszy silny wzrost. Jeśli to tempo zostanie utrzymane w drugim półroczu, to znacząco przebijemy nawet poziom z 2016 roku. Jeszcze dwa-trzy lata temu wydawało się, że powrót do tych poziomów nam prędko nie grozi – komentuje **Tomasz Wróblewski**, Partner Zarządzający Grant Thornton.

Warto przypomnieć, że po rekordowym 2016 roku przedstawiciele rządu dostrzegli problem i podjęli działania zmierzające do jego ograniczenia i – jak się wydaje – przyniosło to efekty. We wrześniu 2019 roku premier Mateusz Morawiecki na Forum Ekonomicznym w Krynicy podkreślał, że priorytetem jego rządu jest ograniczenie biurokracji i w latach 2017-2018 udało się o około połowę ograniczyć liczbę stron nowego prawa. „*Nie ma lepszego, bardziej mierzalnego, przedstawianego zresztą przez Grant Thornton, wskaźnika biurokracji niż liczba stron ustaw, które powstają. (...) Otóż w 2018 r. ta liczba po raz pierwszy spadła. W tym roku utrzymamy ten poziom, o połowę niższy niż w poprzedzających kilku latach*” – mówił.

“

Mamy nadzieję, że tym razem alarmujące wyniki naszego badania również przyniosą odpowiednią reakcję rządzących i podjęte zostaną działania hamujące ten legislacyjny ekspres – zaznacza

Tomasz Wróblewski.

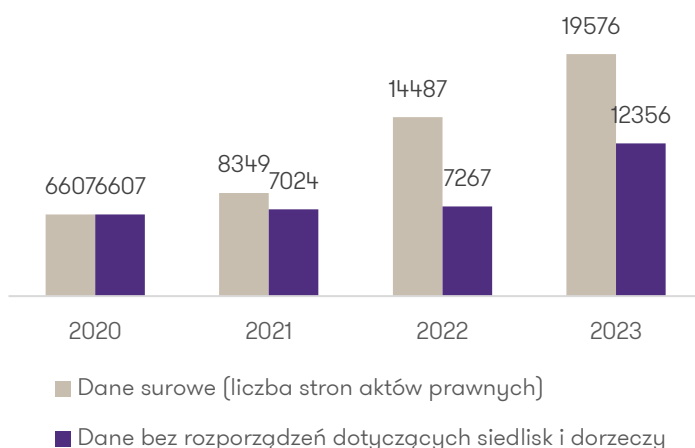
Środowiskowe anomalia

Warto zaznaczyć, że w ostatnich trzech latach wyniki naszego badania są zaburzone niestandardowymi akcjami legislacyjnymi regulującymi kwestie środowiskowe. W 2021 i 2022 roku była to akcja regulowania specjalnymi rozporządzeniami Ministerstwa Klimatu i Środowiska obszarów siedlisk zwierząt na niektórych terenach kraju. W samym 2022 roku były to 354 rozporządzenia o łącznej objętości 14050 stron. W 2023 roku natomiast rozpoczęła się druga, podobna akcja, dotycząca gospodarowania wód w dorzeczech polskich rzek. W I półroczu Ministerstwo Infrastruktury opublikowało 6 rozporządzeń o objętości 6488 stron (nie licząc dwóch rozporządzeń, których objętość wynosiła po kilkadziesiąt tys. stron, bo – zgodnie z metodologią naszego badania – aktów prawnych powyżej 5 tys. stron i tak nie uwzględniamy w naszych wynikach).

W przypadku obu akcji trudno mówić o faktycznej produkcji prawa. Rozporządzenia te mają ogromną objętość, ale zawierają głównie zestawienia tabelaryczne i raczej nie zwiększają biurokracji w Polsce. Można więc uznać, że są jedynie anomalią, która zaburza prawdziwy obraz produkcji przepisów w Polsce.

Jeśli jednak nawet wyeliminować obie te akcje z naszych wyników, trend wzrostowy jest jeszcze silniejszy niż wynika to z surowych, nieoczyszczonych danych. Liczba stron aktów prawnych bez rozporządzeń dotyczących siedlisk i wód w I półroczu 2023 roku wyniosła **12356** stron, wobec **7267** stron w analogicznym okresie ubiegłego roku, co oznacza wzrost o **70%**.

Wykres 2. Liczba stron aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń, umów międzynarodowych) w I półroczu danego roku – dane surowe oraz po wyeliminowaniu rozporządzeń wydanych w ramach niestandardowych akcji regulacji siedlisk przyrodniczych i gospodarowania wodami w dorzeczech



Zachęcamy do kontaktu:

Jacek Kowalczyk

Dyrektor Marketingu i PR

Grant Thornton

T: 505 024 168

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 67 000 pracowników Grant Thornton dostępne są dla klientów w ponad 140 krajach. W Polsce działamy od 29 lat, a 950-osobowy zespół oraz obecność w kluczowych aglomeracjach (Warszawa, Poznań, Katowice, Wrocław, Kraków, Toruń i Rzeszów) 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