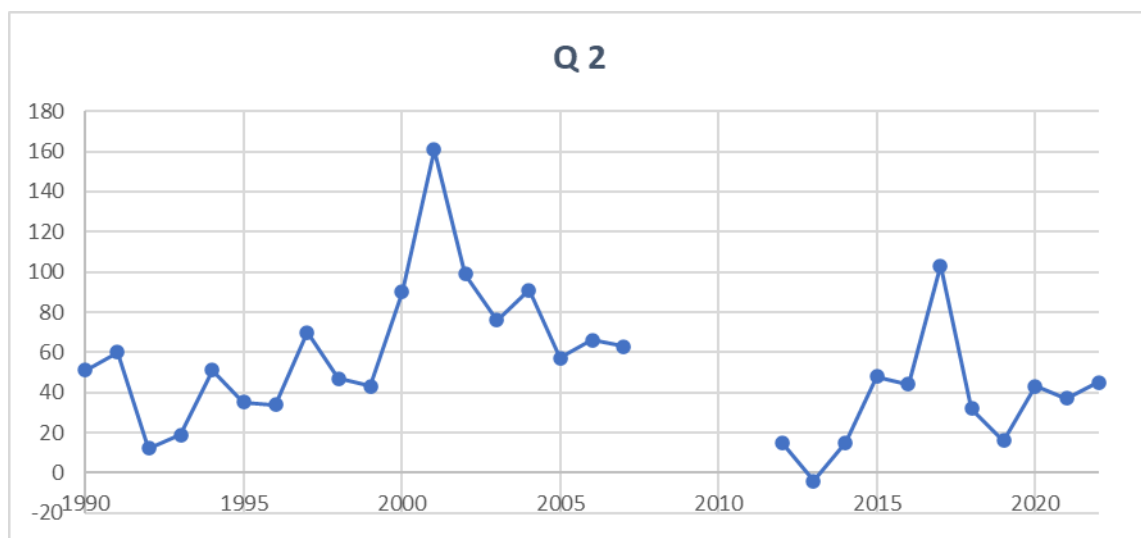


Zagadnienie 2. Specjalizacja sposobów działania (zaspokajania potrzeb)

Optymalne zaspokajanie potrzeb społecznych na przełomie XX i XXI w. stało się kluczowym elementem jakości naszego życia. Jest ono ważne zarówno dla jednostek, jak i funkcjonowania całego społeczeństwa. Efektywność działania zmierzających do realizacji polityk legislacyjnych, w tym polityki socjalnej, wzrasta wraz z optymalizacją doboru środków służących osiągnięciu założonego celu. Skuteczna polityka legislacyjna opiera się m.in. na konstruowaniu adekwatnych narzędzi, w postaci rozwiązań prawnych zoptymalizowanych względem zakładanych celów tej polityki. Najkrócej rzecz ujmując, chodzi o tworzenie takich regulacji, które są jak „najdokładniej” dostosowane do bieżących warunków społeczno – gospodarczych, wobec których określony jest cel polityki legislacyjnej. Można powiedzieć, iż są to regulacje „wyspecjalizowane”, dedykowane zaspokojeniu wąsko zdefiniowanej potrzeby społeczno – ekonomicznej.

Generalną tendencję polityki legislacyjnej w zakresie zagadnienia specjalizacji rozwiązań prawnych, w latach 1990 – 2022 obrazuje wykres na rys. 2.1.



Rys. 2.1. Tendencja legislacyjna w zakresie specjalizacji rozwiązań prawnych, w latach 1990 – 2022 typ „zliczanie” (oprac. CBPL).

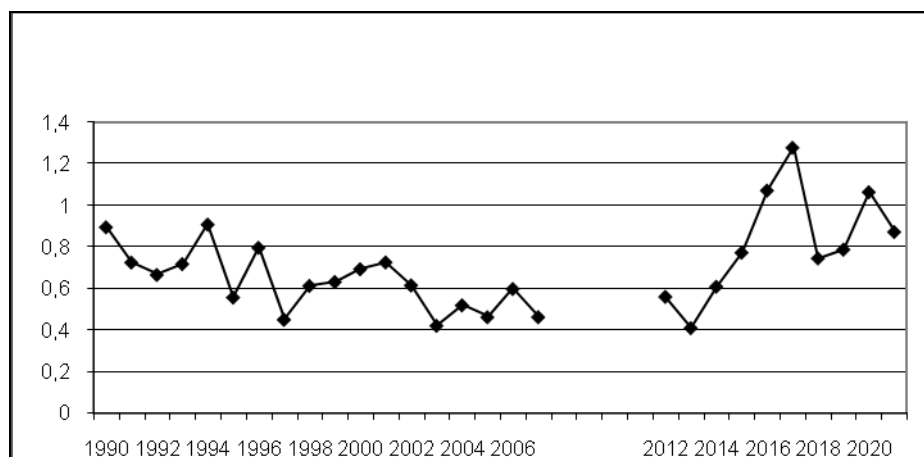
Należy wyjaśnić, iż w przypadku omawianego zagadnienia badawczego, w latach 2007 – 2011 wystąpiła przerwa w gromadzeniu danych, stąd widoczna luka w wykresie.

Do roku 2022 dane wykres ujawnia „sinusoidalny” charakter zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji relewantnych względem problemu specjalizacji rozwiązań prawnych. Do około 2000 r., czyli w okresie rekonstrukcji ustroju polityczno –

gospodarczego państwa, zaangażowanie to wyraźnie rosło, co jest zgodne z tezą, iż radykalne zmiany potrzeb społeczno – gospodarczych zachodzące w tym okresie wymagały wprowadzenia wielu nowych sposobów działania. Spadek zaangażowania ustawodawcy w tworzenie omawianych regulacji, jaki nastąpił w okresie późniejszym, można wytłumaczyć naturalną reakcją społeczeństwa i gospodarki, polegającą na „skonsumowaniu” wprowadzonych zmian instytucjonalnych i okresowym skupieniu się na ulepszaniu (racjonalizacji) przyjętych rozwiązań. Analogiczny do okresu 1992 – 2001 był kierunek działań legislacyjnych w latach 2013 – 2017, a jego pojawienie się jest znacznie trudniejsze do wyjaśnienia. W tej chwili można sformułować tylko robocze hipotezy na ten temat. Może być to np. efekt ogólnoswiatowych przemian społecznych i gospodarczych, związanych z rewolucją cyfrową.

Wyniki za rok 2022 ułożyły się w taki sposób, że ogólna liczba wszystkich aktów prawnych w których badacze odnaleźli zagadnienie nr 2 wynosiła 50 w 160 aktach uchwalanych w opisywanym czasie, co stanowi jeden z najwyższych wyników zarówno ilościowych jak i procentowych na tle całego ustawodawstwa w danym roku (30,12%). Wyższy wynik w latach 2016 – 2022 badacze odnotowali w roku 2017 na 168 uchwalonych aktów zjawisko nr 2 wystąpiło w 65 co stanowiło 38,69% wszystkich uchwalonych w 2017 r. aktów prawnych. Dla porównania warto przypomnieć, że w roku 2021 badane zagadnienie 42 przy ogólnej liczbie uchwalonych aktów 158, a w roku 2020 badane zagadnienie wystąpiło 35 przy ogólnie mniejszej liczbie uchwalonych aktów prawnych tj. 122. Co ciekawe najniższe wyniki występowania badanego zjawiska zaobserwować można w tzw. latach wyborczych – w 2015 było to 48 na 234 co stanowiło 20,52%, zaś w roku 2019 37 na 170 21,76%.

Zaobserwować można też, że „siła” wprowadzonych w 2021 roku zmian w zakresie sposobu zaspakajania potrzeb uległa zmniejszeniu co obrazują dane na wykresie poniżej.



Rys. 2.2. Tendencja legislacyjna w zakresie specjalizacji rozwiązań prawnych, w latach 1990 – 2021, typ „częstość” (oprac. CBPL).

Szczegółowa analiza uzyskanych danych pozwala na postawienie wniosku, że tendencja w zakresie badanego zagadnienia jest w miarę stała, ale nie pozostaje bierna w sytuacjach wielkich wydarzeń na świecie takich wojna na Ukrainie, która wybuchła w szczegółowo analizowanym okresie wyjątkowo aż w dwóch ustawach badacze ocenili siłę zmian (-3) co jest zjawiskiem niespotykanym bowiem w ostatnim dziesięcioleciu tylko raz pojawiła się ocena siły zmian na (-3) i było to w roku 2019 r. Wskazana ocena dotyczyła

ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U.2019 poz. 1394), której celem było wprowadzenie zmian z zakresie obniżenie obciążeń fiskalnych młodych osób, które wykonują pracę na podstawie stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy, stosunku służbowego, stosunku pracy nakładczej lub umów zlecenia zawartej z firmą. Zdaniem projektodawców miał być to pierwszy krok w kierunku zmniejszenia klina podatkowego.

Ustawy z roku 2022 w których siłę zmian oceniona została na (-3) to ustawy: ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o rezerwach strategicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 275) i ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz.U. 2022 poz. 483). Obie ustawy są pokłosiem wojny na Ukrainie. Celem pierwszej z ustaw było rozszerzenie katalogu rezerw strategicznych tworzonych i utrzymywanych w ramach systemu rezerw strategicznych, wprowadzone zmiany miały bardziej efektywnie zabezpieczyć Rzeczypospolitą Polską, a także jej obywateli, na wypadek powstawania zagrożeń, w szczególności o charakterze hybrydowym, które mogą negatywnie wpłynąć na bezpieczeństwo publiczne oraz życie i zdrowie obywateli¹. Celem drugiej z ustaw jest: „Celem specustawy jest więc przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa przez inwestycje zmierzające do:

- 1) rozbudowy lub przebudowy bezzbiornikowych pojemności przeznaczonych do magazynowania ropy naftowej lub produktów naftowych wykorzystywanych jako magazyn w Górze wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi;
- 2) budowy otworowej kopalni soli kamiennej na obszarze złoża soli kamiennej Lubień Kujawski wraz z infrastrukturą niezbędną do jej obsługi;
- 3) budowy otworowej kopalni soli kamiennej na obszarze złoża soli kamiennej Damasławek wraz z infrastrukturą niezbędną do jej obsługi;
- 4) budowy bezzbiornikowego magazynu paliw gazowych na obszarze złoża soli kamiennej Damasławek wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi;
- 5) budowy rurociągów wody technologicznej, rurociągów solanki i innych rurociągów lub gazociągów na potrzeby działania otworowej kopalni soli kamiennej lub bezzbiornikowego magazynu paliw gazowych na obszarze złoża soli kamiennej Damasławek;
- 6) budowy rurociągów ropy naftowej, produktów naftowych, solanki lub wody technologicznej w celu zmiany trasy istniejących rurociągów ropy naftowej, produktów naftowych, solanki lub wody technologicznej albo ich odbudowy, rozbudowy, przebudowy, remontu, rozbiórki lub zmiany sposobu użytkowania wraz z infrastrukturą niezbędną do ich obsługi”².

W dwóch badanych ustawach w 2022 r. badacze ocenili siłę zmian na (+3) i była to ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022 poz. 583), druk 2069/2069A, która wprowadzała liczne zmiany np. ułatwienia w uznaniu pobytu za legalny czy uzyskania numeru PESEL dla obywateli Ukrainy uciekającymi przed konfliktem zbrojnym oraz ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzaniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów druk 2040 (Dz. U. z 2022 poz. 2417).

¹ Uzasadnienie do ustawy str. 1

² Uzasadnienie do ustawy, str. 1-2

Dla porównania w roku 2021 tylko w jednej z badanych ustaw w 2021r. badacze ocenili siłę zmian na (+3) i była to zmiana wprowadzona ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2021 poz. 1986), która wprowadzała regulacje w zakresie umożliwiających budowę domów jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m² bez uzyskania pozwolenia na budowę. Cele tej zmiany ma być możliwość zwiększenia możliwości zaspakajania przez Polaków własnych potrzeb mieszkaniowych. Podkreślić należy, że największą liczbę ustaw aż 4, w których badacze ocenili siłę zmian na (+3) odnotowano w 2017 r. Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. 2017 poz. 844, Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw Dz.U. 2017 poz. 1139, Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, Dz.U. 2017 poz. 1428, ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw Dz.U. 2017 poz. 1543.

W pozostałych latach w okresie 2016 – 2022 r. nie odnotowano aktów prawnych w których siła badanego zjawisko oceniona została by na (+3).

- a) w roku 2022 nie odnotowano aktu prawnego w zakresie wartości (-2) w przeciwieństwie do roku poprzedniego kiedy ocena badaczy w zakresie wartości (-2) pojawiała się jeden raz, i odnotowana została w ustawie ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U.2021 poz. 803), która wprowadzała m.in. zmiany dotyczące poziomu wykształcenia opiekunów przepisy poszerzają możliwość zdobycia kwalifikacji pracownika socjalnego. Była to druga tego rodzaju sytuacja w okresie 2016 – 2022. Wartości (-2) badacze nie odnotowali również w roku 2017. W okresie 2016 – 2022 wartość (-2) największą ilość razy – 7 - pojawiła się w roku 2019, akty prawne w których pojawiła się wartość (-2) w roku 2019 stanowiły 4,12%.
- b) w zakresie wartości (+2) wskazać można ustawę z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U.2021 poz. 1630), która reguluje m.in. kwestie związane z wprowadzeniem nowej kategorii uczelni zawodowych - "akademie praktyczne" - w celu wyróżnienia i wzmocnienia ich pozycji na rynku edukacyjnym czy należąca do kategorii specustaw ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie (Dz. U. z 2021 r. poz. 1551)
- c) w wynikach badań z 2022 r, uwagę przykuwa wysoka częstotliwość – 35 razy - występowania zagadnienia nr 2, które siłę badacze ocenili na (+1), oznacza to, że w 21,08% wszystkich przyjętych przez Parlament aktów prawnych występowało zjawisko nr 2 o sile (+1) co potwierdza wnioski, że polski ustawodawca dokonuje mały ale częstych zmian

Zatem tendencja w 2022 r. ułożyła się tak, a nie inaczej, ponieważ analiza danych badawczych dotyczących badanego zagadnienia pozwala m.in. na stwierdzenie, że:

- w polskim ustawodawstwie stosunkowo często zachodzą zmiany dotyczące specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych co obrazuje tabela poniżej. W latach 2016 – 2022 w poszczególnych latach częstotliwość kształtowała się w sposób następujący rok 2016 zjawisko nr 2 odnotowano w 47 na 164 uchwalone akty prawne, w roku 2017 w 65 na 168 aktów prawnych, w 2018 w 44 na 197 aktów, w 2019 w 37 na 170 aktów, w 2020 roku w 35 na 122 uchwalone akty, w 2021 w 42 na 158 i w 2022 r. w 50 na 166 uchwalonych aktów prawnych. Procentowa analiza częstotliwości występowania zjawiska zmiany specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych pozwala na stwierdzenie, że najrzadziej badane zjawisko występowało niemalże w co piątym wprowadzonym akcie prawnym a najczęściej niemalże co w trzecim uchwalonym przez parlament akcie. Rok 2022 był o jednej z najwyższych częstotliwości występowania badanego zjawiska w latach 2016 – 2022.

	liczba ustaw	ile =/ 0 [liczba]	ile =/ 0 [%]
2016	164	47	28,66%
2017	168	65	38,69%
2018	197	44	22,34%
2019	170	37	21,76%
2020	122	35	28,69%
2021	158	42	26,58%
2022	166	50	30,12%

Tab.1 Częstotliwość występowania zmian w zakresie sposobu zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych w latach 2016 - 2022. (opracowanie CBPL)

W badanym okresie większość aktów prawnych, które wpływały na sposób zaspokajania potrzeb została oceniona przez badaczy jako wprowadzające nowe, bardziej wyspecjalizowane mechanizmy zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych (była ewaluowana dodatnio);

	-	0	+
2014	14	109	23
2015	5	186	43
2016	11	117	36
2017	2	103	63
2018	12	153	32
2019	12	133	25
2020	4	87	31
2021	8	116	34
2022	6	116	44

Tab.2 Częstotliwość, według wartości oceny, występowania zmian w zakresie sposobu zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych w latach 2016 - 2022. (opracowanie CBPL)

Większość inicjatyw legislacyjnych relevantnych względem problemu specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb miała stosunkowo niewielki zasięg oddziaływania społeczno–gospodarczego.

Mając na uwadze fakt, że w roku 2022 r. częstotliwość występowania zagadnienia 2 wyniosła 50 (30,12%), zaś tylko 2 razy stwierdzono występowanie aktu o sile (-3), dwa razy o sile (+2), zero o sile (-2) i siedem o sile (+2) stwierdzić można, że ustawodawca marginalnie decyduje się na głębokie zmiany w zakresie specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb. Warto przypomnieć, że roku poprzednim sytuacja w zakresie specjalizacji sposobów zaspokajania potrzeb ramach badanego zagadnienia (jeden akt o sile (+3), 10 o sile (+2) i jeden akt o sile (-2), brak aktów który siła zmian oceniano by została na (-3).

Warto zauważyć, że ograniczone, ale częste i liczne zmiany w sposobach zaspokajania potrzeb wymagają od obywateli ciągłego śledzenia zmian oraz mogą być przeszkodą w nadążeniu za zmianami, a tym samym mogą przekładać się na liczbę podmiotów, które ostatecznie okażą się realnymi beneficjentami nowych regulacji. Częste zmiany specjalizowanych (lepiej „dopasowanych” do potrzeb poszczególnych grup społecznych) sposobów działania mogą być mało transparentne dla adresatów prawa, co może pomagać rządzącym w osiągnięciu celu polityki legislacyjnej bez generowania oporu podmiotów, których zmiany te dotyczą.

Zwraca uwagę, że ustawodawca nadal wyraźnie unika wprowadzania regulacji, które w masowy sposób ingerowałyby w warunki instytucjonalne zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych. Można odnieść wrażenie, iż ingerencja taka wymaga sprzyjających okoliczności, wiążących się z pojawieniem się przyzwolenia społecznego, takich jak transformacja ustrojowa z początku lat 90. Kompletnie wyniki ewaluacji za rok 2021, mimo pogarszającej się sytuacji ekonomicznej, pokazały utrwaloną w poprzednich latach tendencję polskiego ustawodawcy do ograniczonych, ale dosyć częstych i licznych zmian w sposobach zaspokajania potrzeb o czym świadczy chociażby może liczba aktów prawnych w których wystąpiło badane zjawisko, która w 2021 r. wynosiła 42. Ograniczoność zmian podkreśla fakt, że mimo trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej wywołanej pandemią SARS-CoV-2 ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie – po za jedną wcześniej wspomnianą - takich zmian w sposobie zaspokajania potrzeb, które przez badaczy zostałyby ewaluowane na poziomie (-3) czy (+3) czyli w sposób masowy ingerowałyby w warunki instytucjonalne zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych..

Rok 2022 utrwalił tendencję polskiego ustawodawcy, a odchylenia od tendencji były wynikiem konfliktu zbrojnego na Ukrainie.

Wskazane powyżej rozważania pozwalają na konkluzję, że mimo zdawałoby się, sprzyjających warunków, ustawodawca zdając sobie sprawę z doniosłości opisywanych zmian pozostaje systematyczny i jednocześnie ostrożny w tym zakresie.

Zmiana sposobu zaspokajania potrzeb w roku 2024 r.

Zmiana układu sił politycznych, która nastąpiła w wyniku wyborów parlamentarnych w 2023 r., znalazła bezpośrednie odzwierciedlenie w dynamice procesu legislacyjnego w roku 2024. W szczególności zaobserwować można wyraźne spowolnienie tempa „produkcji normatywnej”, co można określić mianem „deflacji prawa” – zjawiska przeciwnego do charakterystycznej dla wcześniejszych lat inflacji legislacyjnej. W ujęciu ilościowym przełożyło się to na istotny spadek liczby nowo uchwalonych aktów prawnych w stosunku do lat poprzednich, a także – choć w mniejszym stopniu – względem roku wyborczego 2023.

Pomimo wspomnianej „deflacji prawa”, rok 2024 charakteryzuje się jedną z najwyższych w ostatnim dziesięcioleciu częstotliwości występowania zjawiska „specjalizacji

sposobów działania”. W roku 2024 „specjalizacja sposobów działania” wystąpiła w 38,53% uchwalonych aktów prawnych, co oznacza, że ponad jedna trzecia regulacji przyjętych w tym okresie zawierała elementy różnicowania adresatów norm. Wartość ta pozostaje niemal tożsama z najwyższym poziomem odnotowanym w ostatnim dziesięcioleciu – w roku 2017, gdy wskaźnik ten wyniósł 38,69%. Dane te wskazują, że mimo ogólnego spadku liczby uchwalanych aktów, wciąż utrzymuje się tendencja do fragmentaryzacji systemu prawa i zwiększania jego wyspecjalizowania, co można interpretować jako trwałą cechę współczesnej kultury legislacyjnej w Polsce.

	liczba ustaw	ile =/ 0 [liczba]	ile =/ 0 [%]
2014	146	37	25,34%
2015	234	48	20,51%
2016	164	47	28,66%
2017	168	65	38,69%
2018	197	44	22,34%
2019	170	37	21,76%
2020	122	35	28,69%
2021	158	42	26,58%
2022	166	50	30,12%
2023	119	40	33,61%
2024	109	42	38,53%

Tab.3 Częstotliwość występowania zmian w zakresie sposobu zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych w latach 2014 - 2024. (opracowanie CBPL)

Analiza ilościowa aktów prawnych obejmujących lata 2014–2024 wskazuje na wyraźną ewolucję kierunków zmian legislacyjnych w zakresie zjawiska „specjalizacji sposobów działania”. W roku 2024 odnotowano 35 aktów prawnych (32,11%), które zostały ocenione jako wprowadzające nowe, bardziej wyspecjalizowane mechanizmy zaspokajania potrzeb społeczno-gospodarczych, czyli takie, które pozytywnie wpływają na różnicowanie instrumentów prawnych i precyzyjniejsze dostosowanie ich do specyfiki poszczególnych grup adresatów. Jednocześnie 7 aktów (6,42%) miało charakter przeciwny – prowadziło do ograniczenia lub zniesienia wcześniejszych, wyspecjalizowanych rozwiązań, przywracając stosowanie instrumentów o charakterze bardziej uniwersalnym. Większość regulacji – 67 aktów (61,47%) – została oceniona jako neutralna, co oznacza brak istotnego wpływu na zakres specjalizacji mechanizmów działania państwa.

Rok 2024 stanowi szczególnie interesujący punkt w analizowanym okresie, ukazując najwyższy poziom intensywności zjawiska „specjalizacji sposobów działania” w całej badanej dekadzie. Dane empiryczne wskazują, że 32,11% uchwalonych aktów prawnych zostało ocenionych jako wprowadzające nowe, bardziej wyspecjalizowane mechanizmy zaspokajania potrzeb społeczno-gospodarczych. Oznacza to, że co trzeci akt prawny przyjęty w tym roku charakteryzował się elementem różnicowania adresatów norm, a więc zawierał rozwiązania ukierunkowane na określoną grupę podmiotów lub określony segment polityki publicznej. Dla porównania, średnia wartość tego wskaźnika dla całego badanego okresu (2014–2024) oscylowała wokół 20%, co potwierdza wyjątkowo wysoki poziom specjalizacji legislacyjnej w roku 2024.

Jednocześnie 61,47% regulacji przyjętych w 2024 r. miało charakter neutralny, nie wprowadzając istotnych zmian w zakresie sposobów zaspokajania potrzeb społecznych. Udział tej kategorii był jednak najniższy od 2017 r., co może wskazywać na zmniejszenie dominacji legislacji zachowawczej i rosnącą aktywność ustawodawcy w obszarze modyfikowania istniejących rozwiązań. Warto także zwrócić uwagę, że akty ocenione negatywnie – czyli te, które likwidowały lub ograniczały wcześniej istniejące, wyspecjalizowane mechanizmy działania – stanowiły jedynie 6,42% całkowitej liczby regulacji. Choć odsetek ten jest niewielki, jego wzrost w stosunku do roku 2023 (5,88%) może być interpretowany jako przejaw delikatnej korekty legislacyjnej, polegającej na przywracaniu rozwiązań uniwersalnych w obszarach, gdzie wcześniejsza nadmierna specjalizacja okazała się nieefektywna.

Zestawienie tych danych prowadzi do wniosku, że w 2024 r. doszło do istotnego zintensyfikowania procesów różnicowania prawnych instrumentów działania państwa, przy jednoczesnym zachowaniu umiarkowanego poziomu deregulacji. Taki układ świadczy o dojrzewaniu zjawiska specjalizacji – przestaje ono mieć charakter eksperymentalny czy incydentalny, a staje się trwałą techniką legislacyjną. Wysoki udział regulacji pozytywnie ocenianych w 2024 r. wskazuje, że ustawodawca konsekwentnie dąży do zwiększania precyzji interwencji publicznych, różnicując zakres obowiązków, ulg, preferencji czy instrumentów wsparcia dla poszczególnych grup społecznych i gospodarczych.

Warto jednak podkreślić, że tak wysoki poziom specjalizacji nie jest zjawiskiem jednoznacznie pozytywnym. Z jednej strony może on sprzyjać efektywności i adekwatności interwencji państwa, pozwalając lepiej dostosować środki prawne do konkretnych potrzeb i warunków działania adresatów. Z drugiej jednak – prowadzi do rosnącej fragmentaryzacji systemu prawnego, utrudniającej jego przejrzystość i spójność. Z perspektywy długofalowej może to skutkować rozwarstwieniem systemu regulacyjnego, w którym poszczególne grupy społeczne i sektory gospodarki funkcjonują w odmiennych, często nieprzystających do siebie reżimach prawnych.

Podsumowując, wyniki za rok 2024 wskazują, że mimo ogólnego spowolnienia tempa legislacji („deflacji prawa”), mamy do czynienia z rekordowym nasileniem zjawiska specjalizacji sposobów działania. Jest to symptom nie tyle chwilowego wzmożenia normotwórczego, ile raczej strukturalnej przemiany w sposobie stanowienia prawa – przemiany, w której ustawodawca coraz częściej rezygnuje z rozwiązań uniwersalnych na rzecz regulacji selektywnych, funkcjonalnych i zróżnicowanych.

	-	0	+
2014	14	109	23
2015	5	186	43
2016	11	117	36
2017	2	103	63
2018	12	153	32
2019	12	133	25
2020	4	87	31
2021	8	116	34
2022	6	116	44
2023	7	79	33
2024	7	67	35

Tab.4 Częstotliwość, według wartości oceny, występowania zmian w zakresie sposobu zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych w latach 2014 – 2024 według wartości liczbowych (opracowanie CBPL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-	9,59%	2,14%	6,71%	1,19%	6,09%	7,06%	3,28%	5,06%	3,61%	5,88%	6,42%
0	74,66%	79,49%	71,34%	61,31%	77,66%	78,24%	71,31%	73,42%	69,88%	66,39%	61,47%
+	15,75%	18,38%	21,95%	37,50%	16,24%	14,71%	25,41%	21,52%	26,51%	27,73%	32,11%

Tab.5 Częstotliwość, według wartości oceny, występowania zmian w zakresie sposobu zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych w latach 2014 – 2024 według wartości procentowych (opracowanie CBPL)

Szczegółowa analiza wyników otrzymanych z ewaluacji za 2024 (tabele poniżej) charakteryzuje się następującym rozkładem ocen według skali od -3 do +3: -3 = 0,00%; -2 = 0,92%; -1 = 5,50%; 0 = 61,47%; 1 = 26,61%; 2 = 4,59%; 3 = 0,92%. Sumarycznie kategorie pozytywne (1, 2, 3) stanowią 32,12% (zaokrągl. 32,11–32,12%), kategorie negatywne (-1, -2, -3) 6,42%, a kategoria neutralna 61,47%. Z tych danych wyprowadzam następujące obserwacje i wnioski:

- w analizowanym okresie dominuje kategoria neutralna, ale na niższym poziomie niż w większości lat dekady. Neutralne 61,47% wskazuje, że większość aktów wciąż nie modyfikuje istotnie sposobów zaspokajania potrzeb, lecz udział tej kategorii jest jednym z najniższych w badanym przedziale (spadek względem poprzednich lat), ale jednocześnie sygnalizuje zwiększoną dynamikę regulacyjną;
- wyraźny wzrost „łagodnych” pozytywnych interwencji: kategoria + 1 (26,61%) jest najbardziej znaczącą pojedynczą kategorią w 2024 r. — to wskazuje, że większość zmian pozytywnych ma charakter umiarkowany i selektywny (dostosowanie, uzupełnienie mechanizmów, preferencje skierowane do określonych podzbiorów). W porównaniu z 2023 r. (17,65%) nastąpił istotny przyrost w tej grupie, co sugeruje przesunięcie w stronę większej liczby działań o charakterze ukierunkowanym, ale nie ekstremalnie specjalizującym;
- spadek udziału silniejszych pozytywnych interwencji: kategoria +2 zmalała do 4,59% (z 9,24% w 2023 r.), a kategoria +3 jest nadal marginalna (0,92%). To oznacza, że choć łączny udział interwencji pozytywnych jest wysoki, to rzadziej są one „głębokie” lub systemowo przekształcające — przeważają modyfikacje o umiarkowanym zasięgu/znaczeniu;
- umiarkowany wzrost ocen negatywnych w kategorii -1 (5,50%), która osiąga najwyższy poziom w całej dekadzie — to sygnał, że w 2024 r. pojawiło się nieco więcej aktów cofających lub ograniczających uprzednio wprowadzone specjalizacje (głównie korekty selektywnego charakteru regulacji). Kategorie -2 i -3 są praktycznie nieobecne, co oznacza brak większych, radykalnych deregulacji lub uderzających cięć w mechanizmy specjalizowane.

Konfiguracja wyników w roku 2024 r. odpowiada modelowi: liczne, umiarkowane i selektywne specjalizacje i niewielkie, punktowe korekty deregulacyjne, przy relatywnie niskiej liczbie interwencji skrajnych. Z perspektywy polityki regulacyjnej oznacza to

preferencję dla precyzyjnych, „mierzalnych” narzędzi ukierunkowanych na konkretne grupy, przy jednoczesnym unikaniu szerokich, systemowych zmian.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,59%	0,00%	0,00%	1,20%	0,00%	0,00%
-2	5,48%	0,00%	1,83%	0,00%	2,03%	4,12%	0,82%	0,63%	0,00%	1,68%	0,92%
-1	4,11%	2,14%	4,88%	1,19%	4,06%	2,35%	2,46%	4,43%	2,41%	4,20%	5,50%
0	74,66%	79,49%	71,34%	61,31%	77,66%	78,24%	71,31%	73,42%	69,88%	66,39%	61,47%
1	6,16%	14,10%	8,54%	14,88%	8,12%	7,65%	11,48%	14,56%	21,08%	17,65%	26,61%
2	9,59%	4,27%	13,41%	20,24%	8,12%	7,06%	13,93%	6,33%	4,22%	9,24%	4,59%
3	0,00%	0,00%	0,00%	2,38%	0,00%	0,00%	0,00%	0,63%	1,20%	0,84%	0,92%

Tab.6 Częstotliwość, według wartości szczegółowej oceny, występowania zmian w zakresie sposobu zaspokajania potrzeb społeczno – gospodarczych w latach 2014 – 2024 według wartości procentowych (opracowanie CBPL)

W badanym okresie tylko jedna ustawa w kontekście zagadnienia nr 2 została zewaluowana przez badaczy na „+3” czyli maksymalny stopień specjalizacji legislacyjnej. Jest nią ustawa z dnia 6 listopada 2024 r. o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych (Dz.U. 2024 poz. 1685, druk 674). Ustawa o opodatkowaniu wyrównawczym wprowadza nowy, wysoce zróżnicowany reżim podatkowy, który całkowicie odchodzi od zasad o charakterze uniwersalnym właściwych dla klasycznego systemu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). W praktyce ustawa tworzy zupełnie nową kategorię podatników, dla których przewiduje odrębne obowiązki materialne i proceduralne: konieczność kalkulacji efektywnej stawki podatkowej (ETR), sporządzania „Informacji GloBE” (GIR), wykonywania testów jurysdykcyjnych, a także stosowania zasad „income inclusion rule” (IIR) i „undertaxed profit rule” (UTPR). Te mechanizmy nie mają żadnego odpowiednika w powszechnym systemie podatkowym i nie dotyczą pozostałych podmiotów gospodarczych – co oznacza pełną specjalizację sposobu działania administracji podatkowej wobec wyodrębnionej grupy, a ponadto, rozwiązania przyjęte w ustawie wprowadzają kompleksowy, odrębny system regulacyjny dotyczący tylko tej grupy. Z punktu analizowanego badania jest to przykład ustawodawstwa, które nie modyfikuje istniejących reguł w sposób punktowy, lecz konstruuje całkowicie nowy podsystem prawa publicznego – podporządkowany wąskiej, precyzyjnie określonej kategorii adresatów i wyłączony z zasad uniwersalnych.

Jak wynika z danych przedstawionych powyżej w roku 2024 nie odnotowano żadnego przypadku ewaluowanego na poziomie (-3). Brak tego typu ocen wskazuje, że ustawodawca nie podejmował działań zmierzających do pełnej despecializacji systemu prawnego, tj. nie likwidował całych podzbiorów adresatów ani nie przywracał rozwiązań o charakterze powszechnym. Utrzymująca się asymetria (dominacja ocen dodatnich i brak skrajnych negatywnych) potwierdza trwałe utrwalenie trendu legislacyjnego w kierunku specjalizacji i różnicowania sposobów działania administracji publicznej. Wśród ustaw ocenionych na (+2) znalazły się Ustawa z dnia 9 lutego 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawę z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 859), druk 346, ustawę z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1593), druk 601, ustawę z dnia 1 października 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z utworzeniem oddziałów

o profilu mundurowym oraz ułatwieniem powrotu do służby w Policji i Straży Granicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1562), druk 605 czy ustawę z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. z 2024 r. poz. 1831), druk 494, 841.

Tylko jedna ustawa w badanym okresie została zewalutowana na (-2) Ustawa z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1089), druk 472. Regulacja została oceniona na poziomie (-2), co z punktu założeń badawczych do projektu oznacza kierunkowe ograniczenie wyspecjalizowanych mechanizmów działania w systemie finansów publicznych. Ustawa likwiduje dotychczasowe zróżnicowanie zasad funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) i zastępuje je jednolitym, uniwersalnym reżimem fiskalnym obejmującym niemal wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. W konsekwencji dochodzi do zniesienia odrębnych podzbiorów adresatów (np. funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej) oraz ujednolicenia mechanizmu SRW poprzez uproszczenie formuły i ograniczenie wyjątków. Ustawę tę można wskazać jako wprowadzającą despecjalizację systemową, w której ustawodawca rezygnuje z różnicowania narzędzi i wprowadza rozwiązania o charakterze powszechnym.

Podsumowując rok 2024 w kontekście całej dekady (2014–2024) ujawnia „dojrzały” etap procesu specjalizacji legislacyjnej obserwowanego w latach 2014–2024: choć dominującą kategorią pozostaje neutralność aktów (61,47%), to relatywnie obniżony udział regulacji neutralnych oraz skokowy wzrost kategorii +1 (26,61%) świadczą o przesunięciu ku powszechniejszemu stosowaniu umiarkowanych, ukierunkowanych rozwiązań reglamentacyjnych. W porównaniu z wcześniejszymi latami 2024 r. nie tyle zwiększa liczbę radykalnych reform, ile konsoliduje praktykę selektywnego różnicowania instrumentów publicznych — przy jednoczesnym utrzymaniu mechanizmów korekcyjnych o ograniczonym zasięgu (najczęściej na poziomie -1). W skali dekady 2024 r. można zatem interpretować jako punkt, w którym specjalizacja przestała być sporadyczną odpowiedzią na konkretne potrzeby, a stała się utrwaloną techniką normotwórczą: wobec rosnącej złożoności społeczno-gospodarczej ustawodawca wybiera częściej rozwiązania precyzyjne i adaptacyjne niż szeroko uniwersalne, jednocześnie dbając o okazjonalne przywrócenie rozwiązań bardziej ogólnych tam, gdzie koszty fragmentaryzacji stają się zbyt wysokie.