t. LXXVI • nr 2/2023 (896) • DOI 10.33226/0137-5490.2023.2.1

ARTYKUŁY/ARTICLES

Dr hab. Michalina Duda-Hyz, prof. UO

Uniwersytet Opolski
ORCID: 0000-0001-7058-3481
e-mail: michalina.duda-hyz@uni.opole.pl

Wpływ wad procesu ustawodawczego na założone funkcje prawa finansowego

The impact of flaws in the legislative process on the intended functions of financial law

Streszczenie

Celem opracowania było wskazanie wybranych wad procesu legislacyjnego w zakresie tworzenia przepisów prawa finansowego, tj. regulacji odnoszących się do publicznej działalności finansowej, a także próba oceny wpływu tych uchybień na założone funkcje stanowionych unormowań. Ze względu na ograniczone ramy artykułu zakresem badania objęto wyłącznie fazę postępowania prawodawczego w Sejmie. Analizie poddano ustawy uchwalone w IX kadencji Sejmu, a katalog form naruszeń procesu ustawodawczego ograniczono do obejścia przepisów regulujących wykonywanie inicjatywy ustawodawczej oraz niezachowania wymogu rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach. Ponieważ termin „funkcje prawa" jest daleki od jednoznaczności, w niniejszym opracowaniu odwołano się do kategorii funkcji założonych, czyli oczekiwań, wymagań w stosunku do prawa, przesądzających o jego potencjalnej skuteczności. W okresie objętym badaniem zidentyfikowano szereg uchybień polegających na obejściu przepisów normujących wykonywanie inicjatywy ustawodawczej oraz uchwalanie projektów ustaw w trzech czytaniach. Poprawki przyjęte z naruszeniem konstytucyjnie określonego trybu ustawodawczego dotyczyły zarówno prawa daninowego, jak i sfery wydatkowania środków publicznych. Realizacja przyjętych celów badawczych pozwoliła na sformułowanie tezy, iż wskazane wyżej wady procesu legislacyjnego mają negatywny wpływ na założone funkcje prawa finansowego zarówno w aspekcie stabilizacji, jak i zmian układu stosunków społecznych.

Słowa kluczowe: prawo finansów publicznych, proces ustawodawczy, funkcje prawa finansowego, poprawki

JEL: K49

Abstract

The aim of the study was to indicate selected flaws in the legislative process for the creation of provisions of financial law, i.e. regulations relating to public financial activity, as well as an attempt to assess the impact of these shortcomings on the intended functions of the enacted norms. Due to the limited length of the article, the research covered only the legislative phase of in the Sejm. The analysis concerned bills passed during the 9th term of the Sejm, and the catalogue of forms of violations of the legislative process was limited to circumvention of provisions regulating the exercise of legislative initiative and failure to observe the requirement of considering bills in three readings. Since the term "functions of law" is far from unambiguous, this study refers to the category of the intended functions, i.e. expectations and requirements towards the law, which determine its potential effectiveness.

During the period under investigation, a number of violations were identified, consisting in circumventing the provisions regulating the exercise of the legislative initiative and the passing of bills in three readings. Amendments adopted in violation of the constitutionally specified legislative procedure concerned both levies law and the sphere of spending public funds. The achievement of the adopted research objectives made it possible to formulate the thesis that the above-mentioned flaws in the legislative process have a negative impact on the intended functions of financial law both in terms of stabilisation and changes in the system of social relations.

Keywords: public finance law, legislative process, functions of financial law, amendments

creative commons
Uznanie autorstwa 3.0 Polska

Uwagi wprowadzające

Prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów finansowych państwa wymaga sprawnego prowadzenia polityki finansowej. Osiąganiu celów tej polityki służą normy prawa finansowego, czyli reguły zachowania dotyczące gromadzenia środków publicznych oraz ich wydatkowania na zaspokajanie potrzeb publicznych (zob. Dębowska-Romanowska, 2011a, s. 147), będące znaczącymi zwrotami języka i tworzone w postaci przepisów (Wróblewski, 1989, s. 9). Treść owych przepisów stanowi rezultat celowego i wysoce zorganizowanego, a jednocześnie złożonego i wielostronnie uwarunkowanego działania prawodawcy. Do najistotniejszych uwarunkowań procesu tworzenia prawa finansowego należą: przedmiot regulacji, zakres oddziaływania społecznego przyjętych unormowań (zob. Białończyk, 2019, s. 409), konieczność ochrony interesu publicznego, a także dolegliwy i ingerencyjny charakter przepisów prawa daninowego (szerzej: Gomułowicz, 2019, s. 178–189).

Celem opracowania było wskazanie wybranych wad procesu legislacyjnego w zakresie tworzenia przepisów prawa finansowego oraz próba oceny wpływu tych uchybień na założone funkcje stanowionych unormowań. Realizacja tego zadania wymagała przyjęcia pewnych zastrzeżeń metodologicznych. Po pierwsze, pojęcie „przepisów prawa finansowego" zawężono do tych regulacji, które wprost odnoszą się do publicznej działalności finansowej, czyli do prawa finansowego *sensu stricto* (zob. Zdebel, 2008, s. 58). Po drugie, z uwagi na ramy artykułu zakresem badania objęto wyłącznie fazę postępowania prawodawczego w Sejmie. Analizie poddano ustawy uchwalone w IX kadencji Sejmu[1], a katalog form naruszeń procesu ustawodawczego ograniczono do obejścia przepisów regulujących wykonywanie inicjatywy ustawodawczej oraz niezachowania wymogu rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach[2]. Ponieważ celem niniejszego szkicu była próba oceny wpływu zacierania się odrębności między inicjatywą ustawodawczą a poprawkami sejmowymi na założone funkcje prawa finansowego, problematyka samych granic przedmiotowych konstytucyjnie dozwolonych poprawek została potraktowana marginalnie (szerzej: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2015, s. 245–259; Chybalski, 2014, s. 119–164; Kędziora, 2019a, s. 69–77; Patyra, 2012, s. 202–222; Odrowąż-Sypniewski, s. 293–299).

Zmiany wykraczające poza zakres przedłożenia wprowadzone po pierwszym czytaniu

W świetle unormowań Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Regulaminu Sejmu RP obejście przepisów regulujących wykonywanie inicjatywy ustawodawczej może polegać bądź na uzupełnieniu projektu o przepisy wykraczające poza zakres przedłożenia w trakcie prac w komisjach po pierwszym czytaniu, bądź na wprowadzeniu poprawek niezwiązanych treściowo z projektem w trakcie drugiego czytania[3].

W okresie objętym badaniem na etapie prac w komisjach po pierwszym czytaniu poprawki niemieszczące się w zakresowej tożsamości projektu wprowadzono do dziesięciu ustaw z zakresu finansów publicznych, w tym do sześciu ustaw podatkowych. Treści wprowadzone w tym trybie były bardzo zróżnicowane i dotyczyły zarówno zmian przepisów normujących stosunki prawnofinansowe, jak i materii z zakresu zupełnie odmiennych gałęzi prawa. W świetle założonych celów badawczych na szczególną uwagę zasługują jednak te poprawki, które dotyczą publicznej działalności finansowej. Regulacje o takim charakterze dodano do trzech projektów nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym. W głównej mierze dotyczyły one unormowań wprowadzonych do polskiego systemu prawnego w drodze tzw. Polskiego Ładu[4], a obejmowały m.in. wydłużenie okresu *vacatio legis* niektórych przepisów tej ustawy[5], modyfikację regulacji w zakresie podatku od przerzuconych dochodów oraz określenie zasad stosowania znowelizowanych unormowań dotyczących rozliczania podatku dochodowego przez osoby samotnie wychowujące dzieci[6]. Poprawka wykraczająca poza przedmiotowe ramy projektu polegała również na wydłużeniu okresu, w którym podmioty wykonujące działalność w zakresie wyrobów akcyzowych mogą prowadzić stosowne ewidencje i księgi kontroli na podstawie przepisów obowiązujących przed 1.05.2021 r.[7]

Treści, których w żadnej mierze nie można uznać za wtórną propozycję legislacyjną, dodano również do projektu nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług oraz do projektu nowelizacji ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową. Zmiany w pierwszym z powołanych projektów polegały na wydłużeniu okresu zwolnienia z akcyzy sprzedaży energii elektrycznej nabywcy końcowemu będącemu odbiorcą energii w gospodarstwie domowym oraz okresu stosowania obniżonych stawek na niektóre wyroby energetyczne. Wydłużono również okres wyłączenia z opodatkowania podatkiem od sprzedaży detalicznej niektórych wyrobów energetycznych[8]. Ponadto wprowadzono ulgi w podatkach dochodowych związane z nabyciem systemu lokalizacyjnego lub urządzenia pokładowego oraz ulgi polegające na odliczeniu darowizn przekazanych podmiotom wykonującym działalność leczniczą w związku z przeciwdziałaniem COVID-19[9]. Poprawki wprowadzone do projektu nowelizacji drugiej z powołanych ustaw obejmowały kolejną modyfikację tzw. Polskiego Ładu, tj. przepisów normujących grupy VAT, a także nowelizację ustawy o ochotniczych strażach pożarnych w zakresie dotyczącym otrzymywania przez gminy dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie niektórych zadań ochrony przeciwpożarowej[10].

Analizując przepisy prawa podatkowego, które zostały uchwalone z naruszeniem konstytucyjnych zasad wykonywania inicjatywy ustawodawczej, warto jeszcze zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Po pierwsze, jedną z tych regulacji, tj. zmianę epizodyczną dotyczącą zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych określonych zasiłków przysługujących rolnikom w związku z epidemią, dodano do projektu tzw. ustawy covidowej[11]. Po drugie, część zmian dotyczących materii podatkowych wprowadzono poprzez rozszerzenie zakresu przedłożenia projektów ustaw podatkowych, przy czym rozszerzenie to polegało na doda-

niu przepisów nowelizujących takie ustawy, których tytuł w żadnej mierze nie wskazuje na obecność norm prawnopodatkowych. I tak, do nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym wprowadzono przepisy modyfikujące ustawę o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Regulacje te dotyczyły sposobu określenia wzoru informacji, jaką zobowiązani są składać podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych posiadający zakłady (oddziały) położone na obszarze jednostki samorządu terytorialnego innej niż właściwa ze względu na ich siedzibę[12]. Z kolei zakres projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług rozszerzono o nowelizację ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, a także ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W drodze nowelizacji pierwszej z wymienionych ustaw dodano regulację normującą stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sytuacji wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań ministra finansów. Zmiany wprowadzone przez nowelizację tzw. ustawy covidowej dotyczyły modyfikacji przepisu statuującego upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz do przedłużenia terminów płatności rat tego podatku w odniesieniu do przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu na skutek epidemii[13].

W badanym okresie na etapie prac w komisji po pierwszym czytaniu wprowadzano również poprawki dotyczące zagadnień innych niż podatkowe. Niewątpliwie jednym z najbardziej obrazowych naruszeń zasady trzech czytań było rozszerzenie projektu nowelizacji ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług o przepisy epizodyczne, liberalizujące stabilizującą regułę wydatkową[14]. Inne poprawki niemieszczące się w zakresie przedłożenia polegały na:

1) zmianie przepisów normujących organizację i zadania Narodowego Funduszu Zdrowia[15];

2) przesunięciu daty wejścia w życie procedowanej w tym czasie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów[16];

3) modyfikacji dotychczasowych oraz wprowadzeniu nowych przepisów dotyczących opłat za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml (tzw. małpki)[17];

4) upoważnieniu prezesa Rady Ministrów do przyznawania z rezerwy ogólnej budżetu państwa środków finansowych w formie dotacji celowej na sfinansowanie określonych w ustawie zadań[18].

Zmiany wykraczające poza zakres przedłożenia wprowadzone w drugim czytaniu

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał stanowisko, że zakres przedmiotowy dozwolonych poprawek zmniejsza się wraz z zaawansowaniem procesu ustawodawczego. Wynika to z konstytucyjnego nakazu, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań oraz zajęcie wobec nich stanowiska[19]. Niestety w odniesieniu do ustaw normujących problematykę finansów publicznych poprawki wykraczające poza zakres i cel przedłożenia przyjmowano również na tym etapie postępowania ustawodawczego. Zmiany tego rodzaju wprowadzano zarówno w toku procedowania projektów ustaw nowelizujących ustawy podatkowe oraz inne ustawy normujące stosunki finansowe, jak i w trakcie prac nad tzw. ustawami covidowymi. Co istotne, poprawki wprowadzone w tym trybie do projektów ustaw podatkowych nie dotyczyły wyłącznie materii podatkowych, ale również innych zagadnień ze sfery finansów publicznych.

W drodze nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług wydłużono okres zwolnienia od akcyzy samochodu osobowego stanowiącego pojazd hybrydowy. Zmodyfikowano również przepisy normujące obowiązki naczelników urzędów skarbowych w zakresie wprowadzania danych do Rejestru Należności Publicznoprawnych[20]. Z kolei projekt ustawy nowelizującej podatki dochodowe rozszerzono o regulacje zmieniające przepisy epizodyczne wprowadzone w związku z ogłoszeniem stanu epidemii. Istotą dokonanych modyfikacji było m.in.:

1) wydłużenie okresu obowiązywania limitów dotyczących niektórych zwolnień z podatku dochodowego od osób fizycznych;

2) wydłużenie okresu stosowania ulgi z tytułu darowizn na cele związane z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz z tytułu darowizn laptopów i tabletów;

3) wydłużenie okresu, w którym możliwe jest odliczanie kosztów kwalifikowanych na działalność badawczo-rozwojową służącą opracowaniu produktów niezbędnych do przeciwdziałania COVID-19;

4) zmiana zasad zwolnienia z obowiązku zwiększenia dochodu o wartość nieuregulowanego zobowiązania do zapłaty świadczenia pieniężnego w przypadku poniesienia negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu epidemii;

5) wydłużenie okresu, w którym możliwe jest dokonywanie jednorazowo odpisów amortyzacyjnych od wartości początkowej środków trwałych nabytych w celu produkcji towarów związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;

6) wydłużenie okresu, w którym podatnicy osiągający dochody z kwalifikowanych praw własności intelektualnej wykorzystywanych do przeciwdziałania COVID-10 mogą obliczać zaliczki na podatek dochodowy według preferencyjnych zasad;

7) wprowadzenie szczególnych zasad przekazywania 1% należnego podatku w czasie epidemii[21].

Rozszerzenie zakresu przedłożenia o treści wykraczające poza regulację stosunków prawnopodatkowych następowało w drodze przyjęcia poprawek zgłoszonych do projektów nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym. Wprowadzone w tym trybie przepisy obejmowały modyfikację unormowań dotyczących kosztów finansowania systemu informatyczne-

go prowadzonego przez prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, a także upoważnienie prezesa Rady Ministrów do przenoszenia w roku 2021 wydatków, w tym wynagrodzeń, między częściami, działami i rozdziałami budżetu państwa[22]. Kolejna sytuacja, w której zakres przedmiotowy projektu nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym został rozszerzony o treści wykraczające poza ramy przedłożenia, wiąże się z dodaniem przepisów zmieniających ustawę o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego w 2021 r.[23]

Naruszenie konstytucyjnej zasady rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach polegało także na braku rozpatrzenia w pełnej procedurze parlamentarnej treści takich przepisów normujących stosunki prawnofinansowe, które zostały dodane do projektów nowelizacji ustaw innych niż podatkowe. I tak, projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową został rozszerzony o obszerne unormowania epizodyczne dotyczące obowiązku agenta rozliczeniowego w zakresie przekazywania szefowi KAS informacji o transakcjach płatniczych wykonywanych przy użyciu terminalu płatniczego, w tym o przepisy statuujące karę pieniężną oraz grzywnę za przestępstwo skarbowe[24]. Poprawki wykraczające poza przedmiotowe ramy procedowanych projektów przyjmowano również w toku prac nad tzw. ustawą okołobudżetową na rok 2021 oraz nowelizacją ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Zmiany wprowadzone w drodze poprawek do projektu pierwszego ze wskazanych aktów polegały na upoważnieniu ministra do spraw budżetu do przekazania Polskiemu Funduszowi Rozwoju Spółce Akcyjnej skarbowych papierów wartościowych o łącznej wartości nominalnej do wysokości 6 600 mln zł, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego tej instytucji[25]. Z kolei do projektu nowelizacji ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe dodano przepisy dotyczące objęcia obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym małżonka prezydenta RP oraz byłych prezydentów. W tym samym trybie ustanowiono zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych kwot składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe opłacane za małżonka prezydenta RP oraz małżonków byłych prezydentów. Wprowadzono również zmiany w zakresie wynagrodzeń członków stałych organów wyborczych poprzez ustalenie wyższych mnożników kwoty bazowej służących do obliczania wysokości ich wynagrodzeń[26].

Poprawki dotyczące materii finansów publicznych, których treść wykraczała poza przedmiotowe ramy procedowanych projektów, przyjmowano również w toku prac nad tzw. ustawami covidowymi. Wprowadzone w tym trybie regulacje dotyczyły:

1) sposobu realizacji obowiązku zmniejszenia zatrudnienia w niektórych jednostkach sektora finansów publicznych;

2) wykonywania i finansowania obowiązków lub poleceń nałożonych przez prezesa Rady Ministrów oraz ministra zdrowia odpowiednio na jednostkę samorządu terytorialnego lub podmiot leczniczy;

3) stworzenia podstaw prawnych do zwrotu określonych kosztów realizacji polecenia prezesa Rady Ministrów z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19[27];

4) upoważnienia Rady Ministrów do przyjmowania nowych programów rządowych wsparcia finansowego przedsiębiorców;

5) stworzenia podstaw prawnych do udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego poręczeń i gwarancji spłat kredytów zaciągniętych przez przedsiębiorców, a także do finansowania ze środków własnych niedoborów Funduszu Gwarancji Płynnościowych.

Poprzez przyjęcie poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania do systemu prawnego wprowadzono również przepisy upoważniające prezesa Rady Ministrów oraz ministra zdrowia do nałożenia odpowiednio na jednostkę samorządu terytorialnego i podmiot leczniczy obowiązku wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Ponadto uchwalono przepisy epizodyczne dotyczące procedury uchwalania wniosku w sprawie przyznania środków z funduszu sołeckiego[28].

Wpływ obejścia przepisów normujących postępowanie ustawodawcze na założone funkcje prawa finansowego

Pomimo tego, że w doktrynie prawa finansowego poświęca się dużo uwagi problematyce tworzenia prawa (zob.: Brzeziński, 1986, s. 66–75; Kosikowski, 1998; Kosikowski, 2006; Etel i in., 2006; Piotrowska-Marczak, 2013, s. 146–155; Salachna & Tyniewicki, 2014, s. 155–164; Mastalski, 2016; Glumińska-Pawlic, 2016, s. 101–116; Nykiel, 2019), to w przeciwieństwie do prawa karnego czy prawa pracy stosunkowo rzadko operuje się kategorią „funkcji prawa" (zob. Kosikowski, 2003, s. 58–71). Po części zdaje się to wynikać stąd, że w literaturze prawniczej określenie to jest używane w wielu i to różnorodnych znaczeniach, a w teorii prawa formułowane są nawet poglądy negujące wartość poznawczą twierdzeń o funkcjach prawa (szerzej: *Funkcje prawa*, 1980; Borucka-Arctowa, 1962; Borucka-Arctowa, 1982, s. 7–27; Ziembiński, 1987, s. 15–28; Cywiński & Kojder, 2014, s. 102–105; Bogucka, 2000, s. 141–143). Niemniej wydaje się, że choć sam termin „funkcje prawa" jest daleki od jednoznaczności, to zastosowanie tej kategorii w badaniach nad zmianami prawa ma pewien walor poznawczy. Umożliwia bowiem spojrzenie na proces tworzenia prawa z szerszej perspektywy, uwzględniającej zarówno oczekiwania w stosunku do prawa, jak i jego następstwa. Warunkiem poprawności prowadzonych w tym zakresie badań jest wyraźne rozgraniczenie funkcji założonych (oczekiwań, wymagań, celów) od funkcji realizowanych (społecznych skutków, następstw działania prawa)[29]. Ponieważ analizowanie następstw oddziaływania prawa polega na formułowaniu twierdzeń sprawozdawczych i co do zasady należy do socjologicznych badań nad prawem, w niniejszym opracowaniu

pojęcie „funkcji prawa finansowego" zostało zawężone do funkcji założonych, czyli oczekiwań, wymagań w stosunku do prawa, przesądzających o jego potencjalnej skuteczności.

W teorii prawa wskazuje się, że funkcja naczelna (metafunkcja) całego systemu prawa, a zatem i prawa finansowego, polega na: „organizacji społeczeństwa, a więc tworzeniu pewnych form życia zbiorowego i określeniu ich struktury, na regulacji różnych sfer życia społecznego (wraz ze sferą gospodarczą) oraz na utrzymaniu ładu społecznego i zabezpieczeniu przestrzegania prawa w celu osiągnięcia zgodności z zasadami ustroju i chronionymi wartościami" (Borucka-Arctowa, 1981, s. 7). W sytuacji, w której zmiany w zakresie prawa finansowego zostają uchwalone z naruszeniem zasad procesu ustawodawczego, już ich potencjalna skuteczność – zarówno w sferze stabilizacji, jak i zmian układu stosunków społecznych – zostaje osłabiona. Za trafnością takiej tezy zdają się przemawiać następujące argumenty.

Po pierwsze, skoro założoną funkcją prawa finansowego jest zabezpieczenie przestrzegania prawa w celu osiągnięcia zgodności z zasadami ustroju i chronionymi wartościami, to sam proces tworzenia tego prawa nie może być z tymi zasadami i wartościami sprzeczny. W świetle Konstytucji RP wartość, jaką jest demokratyczność procesów podejmowania decyzji prawodawczych, podlega ochronie, a w przypadku decyzji w sprawach podatkowych oraz budżetowych – szczególnej ochronie (zob. Dębowska-Romanowska, 2011b, s. 86). Wskazane naruszenia zasad procesu ustawodawczego godzą wprost w tę wartość, prowadząc do upartyjnienia demokracji przedstawicielskiej. Świadczy o tym m.in. to, że wszystkie z powołanych ustaw, poza nowelizacją ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, zostały uchwalone z przedłożenia rządowego, a przyjęte poprawki zgłaszali posłowie partii rządzącej, przy czym w większości przypadków zastosowano instytucję „przejęcia poprawki" uprzednio przygotowanej przez rząd (szerzej: Bielska-Brodziak, 2018, s. 44–45). Zjawisko rozszerzania i nadmiernego zmieniania procedowanych projektów, będące skutkiem aktywności posłów realizujących politykę legislacyjną Rady Ministrów, dotyczy także innych dziedzin prawa (zob. Orłowski, 2014, s. 487). Szczególnie niebezpieczne wydaje się jednak w przypadku prawa finansów publicznych. Prowadzi bowiem do politycznej instrumentalizacji dziedziny prawa dotyczącej nie tylko finansowych, ale również ustrojowych aspektów zarządzania państwem[30], a także do zacierania się granic między władzą wykonawczą a ustawodawczą w skali konstytucyjnie niedopuszczalnej.

Po drugie, potencjalna skuteczność prawa zależy od tego, czy stanowi ono wyraz decyzji politycznych, które są jawne i poddane kontroli społeczeństwa obywatelskiego. Jawności w powyższym znaczeniu nie można przy tym rozumieć wyłącznie w ujęciu formalnym, tj. jako jawności posiedzeń parlamentu (szerzej: Górka 2014; Pastuszko 2020, s. 62–67). Z perspektywy założonych funkcji prawa decydujące znaczenie ma bowiem jawność w sensie materialnym, czyli transparentność procesu legislacyjnego znajdująca wyraz w możliwości faktycznego poznania i zrozumienia aktów składających się na tworzenie prawa oraz treści przyjmowanych rozwiązań. Warto również podkreślić, że tak rozumiana jawność stanowi jedną z dyrektyw demokratycznego państwa prawnego, czyli zasady zaufania obywateli do państwa, a jej realizacji służy m.in. konstytucyjny wymóg sekwencyjnej zależności podejmowanych decyzji politycznych (szerzej: Jarosz, 2005, s. 87). W sytuacji naruszenia tej sekwencyjności poprzez przyjmowanie poprawek wykraczających poza zakres przedłożenia jawność podejmowania decyzji politycznych jest ograniczona, a społeczna kontrola utrudniona. Wynika to m.in. stąd, że w sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o przyjęcie projektu bez poprawek lub z poprawkami w formie ujednoliconego tekstu[31]. W konsekwencji poprawki te nie są bezpośrednio widoczne, a ich treści trzeba poszukiwać bądź przez porównywanie kolejnych wersji projektu, bądź przez analizę sprawozdań z posiedzenia komisji czy nagrań dźwiękowych z posiedzeń podkomisji. Poprawki wprowadzone w drugim czytaniu są wyodrębnione w tzw. dodatkowym sprawozdaniu komisji, co niewątpliwie ułatwia ich identyfikację. Regulamin Sejmu nie zawiera jednak nakazu ich omówienia[32]. To oznacza, że w sytuacji gdy dotyczą one przepisów zawierających piętrowe odesłania, odkodowanie ich treści może być trudne, a dla osób niemających wykształcenia prawniczego wręcz niemożliwe.

Po trzecie, zgodnie ze swą naczelną funkcją oraz systemem aksjologicznym wynikającym z art. 1 Konstytucji RP prawo powinno służyć dobru wspólnemu. Z przyjętych na gruncie ustawy zasadniczej założeń wynika zatem, że to wspólnota obywateli legitymizuje wszystkie organy państwa, na czele z parlamentem (zob. Tuleja, 2021). Tym samym proces prawotwórczy powinien mieć nie tylko charakter działania jawnego i sekwencyjnego, ale również kontradyktoryjnego, czyli umożliwiającego prezentowanie przeciwstawnych stanowisk dla osiągnięcia kompromisu (zob. Piotrowski, 2015, s. 388). Jeżeli jednak rozwiązania przyjmowane w warunkach demokratyzmu i pluralizmu politycznego mają być efektem racjonalnie ważonych argumentów oraz ma być zagwarantowana jasność przesłanek, którymi kierował się prawodawca przy ich wprowadzaniu, to konieczne jest ich uzasadnienie. Zmiany wykraczające poza zakres przedłożenia z natury rzeczy nie są uwzględnione w treści uzasadnienia do projektu ustawy, podczas gdy rzetelnie sporządzone uzasadnienie, w tym ocena skutków regulacji, może i powinno stanowić istotny punkt odniesienia w trakcie prac parlamentarnych (szerzej: Brzęk, 2013, s. 241–258; Śliwa & Żaba-Nieroda, 2017, s. 364–379; Berek, 2019, s. 78; Kędziora, 2019b, s. 315–316; Szymanek, 2021, s. 11–33). Należy również zauważyć, że prawo nie nakłada obowiązku uzasadniania poprawek wnoszonych w Sejmie. W praktyce większość z nich jest uzasadniana ustnie, co jednak oznacza, że treści tych uzasadnień trzeba poszukiwać w stenogramach lub nagraniach z posiedzeń.

Po czwarte, prawo nie powinno stanowić źródła napięć i konfliktów społecznych. Realizacja tej funkcji wymaga zastosowania takiej procedury prawotwórczej, która zwiększa prawdopodobieństwo oceny decyzji politycznej jako spra-

wiedliwej, niezależnie od jej treści (zob. Cyrul, 2002, s. 188). Zapewnienie sprawiedliwości proceduralnej nie jest jednak możliwe w sytuacji, gdy nie są respektowane standardy tworzenia prawa (szerzej: Biernat, 2020, s. 22–24). W warunkach demokratycznego państwa prawnego funkcja gwarancyjna ustawy zawarta jest bowiem także w trybie jej uchwalania (zob. Wyrzykowski, 1992, s. 49). Co więcej, nie jest dopuszczalne czasowe uznanie nieobowiązywania jakiegoś kanonu państwa prawa ze względu na zakładane cele polityczne danej partii czy ugrupowania, nawet jeżeli znajdują one częściowe uzasadnienie w nadzwyczajnej sytuacji związanej z pandemią czy toczącą się w sąsiednim państwie wojną.

Prawo tworzone w sposób niepoprawny skutkuje niską świadomością prawną i nie może skutecznie oddziaływać na przedmiot regulacji w sensie pozytywnym (szerzej: Liwo, 2021, s. 20–21), co w sposób bezpośredni wpływa na jego założone funkcje, zwłaszcza na funkcję wychowawczą. Na zakończenie warto jeszcze dodać, że potencjalna skuteczność prawa zależy również od tego, czy przez tworzenie, uchylanie oraz zmiany już obowiązujących norm kształtowany jest spójny i przejrzysty system prawny. Uchwalanie nowelizacji ustaw z zakresu prawa finansów publicznych z naruszeniem zasad procesu legislacyjnego z pewnością nie sprzyja systemowemu tworzeniu prawa, a w konsekwencji utrudnia praktyczną realizację zasady pewności prawa (zob. Mastalski, 2013, s. 293). Wskazane wady mają zatem wpływ nie tylko na funkcje prawa finansowego, ale również na respektowanie reguł demokratycznego państwa prawa.

Uwagi końcowe

Tworzenie prawa we współczesnym państwie demokratycznym to zabieg wieloetapowy, sekwencyjny i skomplikowany, zawierający elementy składowe należące tak do sfery polityki, jak i prawa. Aspekt prawny tego procesu znajduje wyraz w jego sformalizowaniu oraz normatywnym określeniu kompetencji uczestniczących w nim podmiotów, co wynika z konstytucyjnej dyrektywy legalizmu działań władzy. Wyniki przeprowadzonych na potrzeby niniejszego opracowania badań prowadzą do konkluzji, że w praktyce tworzenia przepisów prawa finansowego zasady procesu ustawodawczego były wielokrotnie naruszane.

W okresie objętym badaniem zidentyfikowano szereg uchybień polegających na obejściu przepisów normujących wykonywanie inicjatywy ustawodawczej oraz uchwalanie projektów ustaw w trzech czytaniach. Zmiany niemieszczące się w ramach przedmiotowych projektów najczęściej dodawano do projektów nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym, a także do projektów nowelizacji: ustawy o podatku od towarów i usług, tzw. ustaw covidowych, ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług, ustawy o finansach publicznych, ustawy okołobudżetowej na rok 2021, tzw. Polskiego Ładu oraz ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Poprawki dotyczące materii prawa podatkowego w przeważającej mierze były korzystne dla podatników i polegały bądź to na wprowadzeniu nowych, bądź na wydłużeniu okresu obowiązywania dotychczasowych preferencji podatkowych, w tym związanych ze stanem epidemii. Poprawki przyjęte z naruszeniem konstytucyjnie określonego trybu ustawodawczego dotyczyły także sfery wydatkowania środków publicznych. W tym zakresie zmiany polegały głównie na liberalizacji zasad prowadzenia publicznej działalności finansowej oraz na stworzeniu nowych upoważnień do wydatkowania środków publicznych.

Realizacja przyjętych celów badawczych pozwoliła na sformułowanie tezy, iż wskazane wyżej wady procesu legislacyjnego mają negatywny wpływ na założone funkcje prawa finansowego zarówno w aspekcie stabilizacji, jak i zmian układu stosunków społecznych. Ponieważ proces tworzenia prawa obarczony takimi uchybieniami godzi w konstytucyjnie chronione wartości, jakimi są demokratyczność, jawność i transparentność procesów podejmowania decyzji prawodawczych, potencjalna skuteczność tworzonych norm w sferze zapewnienia zgodności z zasadami ustroju i chronionymi wartościami doznaje osłabienia. Wprowadzanie poprawek wykraczających poza ramy przedmiotowe projektu istotnie utrudnia również poznanie przesłanek, jakimi kierował się prawodawca przy ich wprowadzaniu, a tym samym ogranicza możliwość racjonalnego ważenia argumentów w procesie podejmowania decyzji prawodawczych oraz zakres kontroli społecznej nad tym procesem. Ponieważ w sytuacji tworzenia norm prawa finansowego z naruszeniem konstytucyjnych standardów procedury ustawodawczej nie jest zapewniona sprawiedliwość proceduralna, zmniejsza się również prawdopodobieństwo oceny przyjętych rozwiązań jako sprawiedliwych i służących dobru wspólnemu. W konsekwencji prawo, zamiast organizować społeczeństwo, może stanowić źródło napięć i konfliktów społecznych. Prawo finansów publicznych tworzone w sposób niepoprawny skutkuje również jego upolitycznieniem oraz niską świadomością prawną, stwarzając pole do naruszania granic swobody politycznej tak w zakresie nakładania danin publicznych, jak i dysponowania wydatkami.

Przypisy/Notes

[1] Zakresem badania objęto ustawy uchwalone w okresie od rozpoczęcia IX kadencji Sejmu do 28.10.2022 r.

[2] Art. 118 ust. 1 i art. 119 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 (Dz.U. nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. nr 28, poz. 319, z późn. zm.), dalej: Konstytucja RP.

[3] Art. 119 Konstytucji RP, art. 42 ust. 2a i art. 44 ust. 1 i 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r., poz. 990).

[4] Ustawa z 29.10.2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2105, z późn. zm).

[5] Art. 5 ustawy z 9.12.2021 o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2349).

[6] Art. 9 ustawy z 9.12.2021 o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2427).

[7] Art. 2 ustawy z 29.10.2021 o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2313).

[8] Art. 3 i art. 5 ustawy z 2.05.2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 1137).

[9] Art. 2, art. 3 i art. 6 ustawy z 20.05.2021r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1163).

[10] Art. 20 i art. 21 ustawy z 8.06.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. poz. 1301).

[11] Art. 4 ustawy z 14.05.2020r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 875).

[12] Art. 8 ustawy z 9.12.2021 o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2427).

[13] Art. 8 i art. 9 ustawy z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1163).

[14] Art. 12 ustawy z 24.07.2020 r. o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1423).

[15] Art. 4 ustawy z 14.08.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz.U. poz. 1493).

[16] Art. 19 ustawy z 14.08.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz.U. poz. 1493).

[17] Art. 2 ustawy z 30.03.2021 o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 694).

[18] Art. 4 pkt 7 ustawy z 11.08.2021 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1535).

[19] Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.06.1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23.02.1999 r., K 25/98, OTK 1999, nr 2, poz. 23; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.12.2005 r., K 45/05, OTK- A 2005, nr 11, poz. 140.

[20] Art. 3 i art. 4 ustawy z 27.11.2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2419).

[21] Art. 1 pkt 21, 22, 24, 26–31, art. 1 pkt 25, 27–30, 32–35 i art. 3 pkt 9–12 ustawy z 28.11.2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2123).

[22] Art. 18 ustawy z 30.03.2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 694).

[23] Art. 4 ustawy z 9.12.2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2349).

[24] Art. 15 pkt 8 ustawy z 8.06.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. poz. 1301).

[25] Art. 77 ustawy z 19.11.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400).

[26] Art. 3, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 12, art. 15 i art. 16 ustawy z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1834).

[27] Art. 20 pkt 9, art. 42 i art. 43–46 z 14.08.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz.U. poz. 1493).

[28] Art. 17, 18 i art. 27 ustawy z 7.10.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. poz. 1747).

[29] Podział na funkcje założone i realizowane przyjęty za M. Borucką-Arctową (1982, s. 8).

[30] W teorii filozofii i polityki prawa wskazuje się, że o politycznej instrumentalizacji prawa, będącej silną formą upolitycznienia prawa, można mówić wówczas, gdy tworzone prawo jest ukierunkowane bezpośrednio na realizację interesów i zabezpieczenie pozycji władzy, gdy jest tworzone z naruszeniem legalności działań prawotwórczych lub gdy narusza prawa podmiotowe obywateli, prawa człowieka (Biernat, 2017, s. 115–116). Zjawisko podporządkowywania różnych dziedzin prawa interesom politycznym w doktrynie określa się również mianem „polityzacji prawa" (zob. Hoc, 2018, s. 65).

[31] Art. 43 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP.

[32] Art. 47 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Sejmu RP.

Bibliografia/References

Berek, M. (2019). Formalna poprawność a zupełność uzasadnień poselskich projektów ustaw. W: W. Federczyk, & S. Peszkowski (Red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS* (78–83). Wydawnictwo KSAP.

Białończyk, W. (2019). Tworzenie przepisów z zakresu prawa finansowego i podatkowego – wybrane zagadnienia. W: W. Federczyk, & S. Peszkowski (Red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS* (409–429). Wydawnictwo KSAP.

Bielska-Brodziak, A. (2018). Co interpretator powinien wiedzieć o poprawkach. *Państwo i Prawo*, (6), 36–50.

Biernat, T. (2017). Między polityką a prawem. Problem „upolitycznienia" tworzenia prawa. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, *CX*, (3791), 115–132.

Biernat, T. (2020). Standaryzacja przestrzeni normatywnej i jej znaczenie w kontekście tworzenia prawa. W: T. Barankiewicz, T. Barszcz, K. Motyka, & J. Potrzeszcz (Red.), *Studia nad formalnymi i nieformalnymi źródłami prawa* (11–25). Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

Biuro Trybunału Konstytucyjnego. (2015). *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*. Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Bogucka, I. (2000). *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*. Kantor Wydawniczy Zakamycze.

Borucka-Arctowa, M. (1962). *Z zagadnień społecznego działania prawa*. Uniwersytet Jagielloński.

Borucka-Arctowa, M. (1981). Poglądy na społeczne funkcje prawa w świetle badań empirycznych. *Państwo i Prawo*, (5), 5–17.

Borucka-Arctowa, M. (1982). Społeczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie. W: M. Borucka-Arctowa (Red.), *Społeczne poglądy na funkcje prawa* (7–27). Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.

Brzeziński, B. (1986). Zasady tworzenia prawa finansowego (próba sformułowania). *Państwo i Prawo*, (5), 66–76.

Brzęk, W. (2013). Ocena skutków regulacji (OSR) jako element rządowego procesu legislacyjnego. *Journal of Modern Science*, (1), 241–258.

Chybalski, P. (2014). *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*. Wydawnictwo Sejmowe.

Cyrul, W. (2001). Proceduralne ujęcie tworzenia prawa. *Studia z Filozofii Prawa*, (1), 185–197.

Cywiński, Z., & Kojder, A. (2014). Funkcje prawa. W: A. Kojder, & A. Cywiński, *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie* (102–105). Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Dębowska-Romanowska, T. (2011a). Prawo finansowe jako gałąź dogmatyczno-prawna a prawo naturalne. W: B. Bogołębska, & M. Worsowicz (Red.) *Autorytety w perspektywie chrześcijańskiej* (147–157). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Dębowska-Romanowska, T. (2011b). Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (3), 81–91.

Etel, L., Kosikowski, C., & Ruśkowski, E. (2006). *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*. Dom Wydawniczy ABC.

Funkcje prawa. (1980). *Materiały z sesji naukowej. Część I*. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Glumińska-Pawlic, J. (2016). Pożądany kierunek zmian (reformy) obecnego modelu tworzenia prawa podatkowego. W: H. Dzwonkowski, & J. Kulicki (Red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce* (101–116). Wydawnictwo Sejmowe.

Gomułowicz, A. (2019) Ingerencyjny charakter prawa podatkowego. W: J. Głuchowski (Red.), *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Tom I. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu* (178–189). Wolters Kluwer.

Górka, K. (2014). *Jawność posiedzeń Sejmu i Senatu oraz jej ograniczenia w Konstytucji RP*. C.H.Beck.

Hoc, S. (2018). Rola ekspertów w procesie legislacyjnym. W: L. Tyszkiewicz, & J. Storczyński (Red.), *Problemy przeciwdziałania inflacji przepisów prawnych i poprawy ich jakości* (57–81). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej.

Jarosz, Z. (2005). Postępowanie ustawodawcze w Sejmie. W: J. Wawrzyniak (Red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa* (85–110). Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Kędziora, P. (2019a). Poprawka w postępowaniu ustawodawczym. W: W. Federczyk, & S. Peszkowski (Red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS* (69–77). Wydawnictwo KSAP.

Kędziora, P. (2019b). Proces ustawodawczy na etapie parlamentarnym. W: W. Federczyk, & S. Peszkowski (Red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS* (307–337). Wydawnictwo KSAP.

Kosikowski, C. (1998). *Legislacja finansowa*. Wydawnictwo Sejmowe.

Kosikowski, C. (2003). Normy prawa finansowego i jego funkcje. W: C. Kosikowski, & E. Ruśkowski (Red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe* (58–71). Dom Wydawniczy ABC.

Kosikowski, C. (2006). *Ustawa podatkowa: geneza, ewolucja i stan prawny, tworzenie, kontrola, wykładnia, wykonywanie*. LexisNexis.

Liwo, M. A. (2021). Demagogie legislacji państwa prawnego w okresie kryzysu tego państwa i ich konsekwencje. *Przegląd Prawa Publicznego*, (7–8), 18–26.

Mastalski, R. (2013). Systemowe tworzenie prawa. W: J. Głuchowski (Red.), *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka. Tom I. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu* (293–300). Wolters Kluwer.

Mastalski, R. (2016). *Tworzenie prawa podatkowego a jego stosowanie*. Wolters Kluwer.

Nykiel, W. (2019). Prawa podatnika a stanowienie prawa podatkowego – wybrane zagadnienia. *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, (4), 9–19. https://doi.org/10.18778/1509-877X.2019.04.01

Odrowąż-Sypniewski, W. (2010). Wykładnia art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu – pojęcie „poprawki". W: W. Odrowąż-Sypniewski (wybór i opracowanie), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*. Tom I (293–299). Wydawnictwo Sejmowe.

Orłowski, W. (2014). O potrzebie optymalizacji procesu ustawodawczego w Polsce. *Studia Juridica Lublinensia*, (22), 479–495. https://doi.org/10.17951/sil.2014.22.0.479

Pastuszko, G. (2020). Zasady funkcjonowania izb polskiego parlamentu. W: G. Pastuszko, M. Grzesik-Kulesza, & H. Zięba-Załucka, *Polskie prawo parlamentarne. Zarys problematyki* (45–72). Wydawnictwo Sejmowe.

Patyra, S. (2012). *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowym projektów ustaw*. Wydawnictwo Adam Marszałek.

Piotrowska-Marczak, K. (2013). Finansowe skutki „dobrego" i „złego" prawa. W: I. Mirek, & T. Nowak (Red.), *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe* (146–155). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Piotrowski, R. (2015). Ustrojowe konsekwencje inflacji prawa. W: W. Brzozowski, & A. Krzywoń (Red.), *Leges ab amnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji* (384–392). Wydawnictwo Sejmowe.

Salachna, J. M., & Tyniewicki, M. (2014). Wybrane problemy legislacji finansowej na przykładzie ustawy o finansach publicznych. W: Z. Ofiarski (Red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość* (155–164). Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.

Szymanek, J. (2021). Ocena skutków regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa, *Przegląd Legislacyjny* (2), 11–33.

Śliwa, R., & Żaba-Nieroda, R. (2017). Ocena skutków regulacji jako element procesu regulacyjnego. *Rocznik Administracji Publicznej*, (3), 364–379.

Tuleja, P. (2021). Komentarz do art. 1. W: P. Tuleja (Red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. SIP Lex.

Wróblewski, J. (1989). *Zasady tworzenia prawa*. PWN.

Wyrzykowski, M. (1992). Legislacja – demokratyczne państwo prawa – radykalne reformy polityczne i gospodarcze. W: H. Suchocka (Red.), *Tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym* (38–54). Wydawnictwo Sejmowe.

Zdebel, M. (2008). Prawo finansowe jako dział prawa. W: J. Głuchowski, C. Kosikowski, & J. Szołno-Koguc (Red.). *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej* (56–65). Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Ziembiński, Z. (1987). O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa. *Państwo i Prawo*, (12), 15–28.

Dr hab. Michalina Duda-Hyz, prof. UO

Profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Gospodarczego i Finansowego Uniwersytetu Opolskiego. Autorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa finansowego i hazardowego.

Dr hab. Michalina Duda-Hyz, prof. UO

Associate professor at the Department of Economic and Financial Law, University of Opole. The author of several dozen publications in the field of financial and gambling law.