



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Tel. 827 42 02

Fax. 827 64 53

Warszawa, 31 sierpnia 2000 r.

34860

RPO/352226/2000/VI/BJ-Z

Pan

Maciej PŁAŻYŃSKI

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Otrzymałem poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Druk nr 2080). Projekt przewiduje dodanie w Dziale III Ordynacji artykułów 119(1) - 119(12), które wprowadzają obowiązek powszechnego składania "deklaracji majątkowej" o mieniu posiadanym w kraju. Z treści proponowanych zmian w szczególności z treści art. 119(3) projektu wynika, że zmierza on do wprowadzenia ustawowego obowiązku wszystkich obywateli, ujawniania stanu majątku łącznie z wykazaniem wszystkich jego zasadniczych składników. Oświadczenie, że majątek - wedle szacunku - nie jest większy od wskazanej w art. 119(6) kwoty jest także ujawnieniem stanu majątkowego.

Z załączonej do projektu Opinii Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP z dnia 7.06.2000 r. wynika, że projekt ten nie jest wynikiem harmonizacji prawa podatkowego z prawem Wspólnoty Europejskiej, albowiem żadna z dyrektyw Wspólnoty nie reguluje kwestii związanych ze składaniem przez osoby fizyczne informacji o posiadanym majątku.

Mimo więc, że - jak przedstawiają projektodawcy - proponowana nowelizacja ustawy Ordynacja podatkowa, podyktowana jest troską o objęcie podatkiem

dochodowym dochodów dotychczas ukrywanych przed urzędami skarbowymi, a instytucja deklaracji majątkowych ma rzekomo stworzyć możliwość systematycznego porównywania kwot zawartych w zeznaniach podatkowych ze wzrostem majątku podatnika, co ma spowodować ograniczenie tzw. "szarej strefy", gdyż nie będzie możliwe ujawnienie dochodów ze źródeł nielegalnych, które miały wpływ na wzrost osobistego majątku osób biorących łapówki, osób dopuszczających się nadużyć finansowych, czy w jakikolwiek inny sposób łamiących prawo dla swojej własnej korzyści - w mojej ocenie - jest środkiem co najmniej wątpliwym i mało skutecznym, naruszającym przy tym zasadę proporcjonalności, która stanowi istotną cechę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Dlatego uważam za swój obowiązek zgłosić Panu Marszałkowi wątpliwości i zastrzeżenia natury konstytucyjnej do tej inicjatywy ustawodawczej. Pragnę jednocześnie dodać, że w państwie prawa skuteczne zwalczanie przestępczości, w tym przestępczości gospodarczej czy skarbowej, odbywać się musi drogą zwiększenia skuteczności działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a nie drogą ograniczenia praw i wolności - ta bowiem droga prowadzi w konsekwencji do państwa para policyjnego.

1. Już samo umieszczenie powszechnego obowiązku składania deklaracji majątkowej w ustawie Ordynacja podatkowa jest nie tylko legislacyjnie niefortunne, lecz także mylące co do intencji regulacji.

Ordynacja podatkowa stanowi normy dotyczące zobowiązań podatkowych oraz postępowania podatkowego. Ordynacja podatkowa - zgodnie z treścią art. 1 - normuje: zobowiązania podatkowe, informacje podatkowe, postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające oraz tajemnicę skarbową.

Obowiązek składania deklaracji majątkowych organom skarbowym przez wszystkich obywateli, to nowy obowiązek wymagający - gdyby inicjatywa taka miała znaleźć uznanie Wysokiego Sejmu RP - uchwalenia samodzielnej ustawy. W każdym bądź razie normy o takim obowiązku nie mieszczą się w Dziale III "Zobowiązania podatkowe" Ordynacji podatkowej, ujawnienie bowiem majątku nie jest zobowiązaniem podatkowym, choć zamiarem projektodawców jest w konsekwencji ustalenie podatku wedle posiadanego majątku.

W historii skarbowości tego rodzaju regulacje podatkowe są dobrze znane (np. podatek od luksusu, domiary podatkowe obliczane szacunkowo według majątku rzeczywistego lub domniemanego itp.). Ujawnienia majątku służyły często nie tylko celom fiskalnym, a informacje o majątku poszczególnych osób - mimo wszelkich prawnych zabezpieczeń - przenikały na zewnątrz.

Gdy zaś chodzi o zwalczanie korupcji - to wspomnieć należy, że art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności

gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679) zobowiązuje te osoby do składania oświadczeń majątkowych. Oświadczenia te w dotychczasowej praktyce - nie doprowadziły do zmniejszenia się korupcji aparatu władzy.

2. Projekt ustawy, zmierzający do - w mojej ocenie - powszechnego ujawnienia stanu majątkowego wszystkich obywateli narusza podstawowe wolności i prawa osobiste, w szczególności zaś konstytucyjne prawo do ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji RP).

W nauce wielokrotnie wskazywano, że prawo obywateli do prywatności stanowi rodzaj stanu niezależności, w ramach którego tylko sam zainteresowany może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania innym osobom informacji o swoim życiu. Naruszenie prywatności występuje przez ujawnienie takich informacji innym osobom. Dotyczy to także informacji o sytuacji materialnej obywatela, w tym w szczególności wysokości jego oszczędności, stanu konta bankowego, wartości posiadanych obligacji, akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego itp. W praktyce demokratycznych krajów Europy uznaje się, że stan majątkowy obywatela jest elementem jego życia prywatnego (por. m.in. J. Robert: *Droits de l'homme et libertes fondamentales.*, Paris 1994, s. 375). Jak to wyraził Trybunał Europejski w sprawie Gillow, z 24 listopada 1986 r. (cyt. za F. Sudre: *Konwencja Europejska o Ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (s. 74)) "prawo do tajemnicy życia prywatnego, jest prawem do życia w ukryciu przed obcym wejrzeniem". W tym aspekcie słusznie wywodzi prof. W. Osiatyński (por. *Demokracja a prawa człowieka; Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993 r., s. 39), że "nowożytna demokracja są (...) ograniczone. Władza większości ma tam granice, wyznaczone przez konstytucje. Najbardziej doniosłym ograniczeniem władzy są prawa jednostek, których to praw żadna, nawet najbardziej demokratyczna władza nie może naruszać. Prawa stanowią zabezpieczenie ludzkiej wolności". Prawo do prywatności gwarantuje art. 47 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) powinny być przestrzegane powszechnie uznawane przez społeczność międzynarodową standardy ochrony praw człowieka. W odniesieniu do ochrony życia prywatnego standardy te określają w szczególności: art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Pragnę zwrócić również uwagę Pana Marszałka, iż wprowadzenie tego rodzaju obowiązku zeznań o stanie majątkowym naruszyłoby zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącą, iż wszelkie ustawowe ograniczenia w zakresie wolności i praw obywateli mogą mieć miejsce tylko w sytuacjach wyraźnie w tym przepisie przewidzianych i nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. Mimo,

iż prawo do ochrony życia prywatnego nie jest prawem absolutnym i może zostać ograniczone dla realizacji innej normy konstytucyjnej, poddającej pod ochronę dobro, które w danym przypadku posiada pierwszeństwo przed prywatnością ustanowione ograniczenia muszą spełniać wymogi określone w Konstytucji, a przede wszystkim w art. 31 ust. 3. W szczególności ograniczenia nie mogą naruszać istoty prawa do ochrony życia prywatnego. Muszą być one przy tym zgodne z zasadą proporcjonalności. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli: a) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); b) regulacja ta jest niezbędną dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczności); c) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Jednocześnie przepisy konstytucyjne poddające pod ochronę poszczególne prawa jednostki wyrażają nakaz stworzenia odpowiednich gwarancji, zapewniających skuteczną ochronę jednostki przed bezprawną ingerencją ze strony organów władzy publicznej (por. prof. M. Wyrzykowski, Granice praw i wolności - granice władzy, obywatel - jego wolności i prawa, W-wa 1998, str. 48 i dalsze).

W każdym przypadku ograniczeń, również w sytuacjach określonych przez ustawodawcę jako regulujące stany nadzwyczajne - obowiązuje gwarancja nienaruszalności istoty danej wolności lub prawa, zawarta w art. 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji RP.

3. Projekt nie spełnia także wymogów poprawnej legislacji

a. Pomijając podniesiony już zarzut, że powszechny obowiązek ujawniania stanu majątkowego - o ile w ogóle jest dopuszczalny w świetle konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności - nie określa

- metod i środków przechowywania i posługiwania się tak istotnym - także dla bezpieczeństwa Państwa - zbiorem informacji składanych każdego roku, komu i dla jakich celów informacje zawarte w dokumentach ujawniających stan majątkowy polskich obywateli mogą być udostępniane (przepisy art. 293-300 Ordynacji podatkowej nie mogą mieć tu zastosowania), oraz w jakim trybie (uregulowania zawarte w Ordynacji podatkowej odnoszą się do postępowania podatkowego; powszechne ujawnienie stanu majątkowego nie może być utożsamiane z postępowaniem podatkowym; w sprawach podatkowych, gdy zachodzi potrzeba ujawniania się stanu majątkowego podatnika, dokonuje się to drogą kontroli skarbowej uregulowanej odrębną ustawą (Dz. U. z 1991 r. Nr 100, poz. 442 z późn.zm.),

- jak i gdzie dokumentacja ta ma być przechowywana (w urzędach skarbowych, których pomieszczenia z trudem mieszczą zeznania podatkowe i ich dokumentację?), jak długo, jak zabezpieczona?

- czy i w jakiej formie, zmiany majątku mają być dokumentowane?

b. Jakie koszty przewidują projektodawcy związane z wprowadzeniem takiego ustawowego obowiązku (koszty przekazywania, rejestracji, zabezpieczenia, nowe etaty, system komputerowy itp.)

Z wyrazami szacunku

/-/ prof. dr Andrzej Zoll