

DR HAB. MARCIN WIĄCEK, PROF. UW  
Uniwersytet Warszawski  
ORCID: 0000-0002-7058-0106

## SŁOWO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego jest wydarzeniem o długiej tradycji. Podczas Zjazdu wybitni prawnicy – ludzie nauki i praktycy – dyskutują o kwestiach o znaczeniu fundamentalnym dla państwa, społeczeństwa i obywatela. Trudno chyba wskazać obszar z zakresu prawa konstytucyjnego, który nie stałby się tematem przewodnim tego corocznego wydarzenia.

Temat 66. Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, odbywającego się w dniach 25–27 września 2024 r., brzmiał „Konstytucyjne determinanty finansów publicznych w Polsce a praktyka ustrojowa”. Jest to zagadnienie bardzo obszerne, wielowątkowe i interdyscyplinarne. Dlatego też do udziału w Zjeździe zostali zaproszeni nie tylko prawnicy konstytucjoniści, lecz także znawcy prawa finansowego, eksperci w zakresie podatków oraz sędziowie, w szczególności sądów administracyjnych. Dzięki temu uczestnicy Zjazdu mieli możliwość wysłuchania inspirujących referatów i dyskusji, łączących aspekty naukowe i praktyczne, ukazujących, jak wiele problemów pozostało nierozwiązanych i jak wiele wyzwań stoi przed prawnikami w przyszłości.

66. Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego został objęty patronatem m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich. Na pierwszy rzut oka może się to wydać nieoczywiste. Tymczasem problematyka finansów publicznych jest w rzeczywistości ściśle powiązana ze statusem jednostki w państwie, a decyzje władzy dotyczące finansów publicznych mają znaczące przełożenie na status jednostki i możliwość korzystania przez obywateli z ich wolności i praw.

Świadczy o tym choćby fakt, że do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają rokrocznie setki, jeśli nie tysiące, skarg dotyczących podatków. Oczywiście, w świetle utrwalonego orzecznictwa obowiązku daninowego nie można w prosty sposób potraktować jako ograniczenia praw jednostek, co

oznacza m.in. brak podstaw do oceniania przepisów podatkowych z perspektywy zasady proporcjonalności<sup>1</sup>. Jednak z punktu widzenia przeciętnego obywatela podatek jest niczym innym jak przymusowym odebraniem mu przez państwo części majątku, wypracowanego dochodu. Dlatego naturalne jest, że obywatel oczekuje od państwa pewnej lojalności i działania z poszanowaniem zasad równości i sprawiedliwości. Innymi słowy, obywatel chciałby darzyć państwo zaufaniem. Jednak – o czym świadczy treść skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich – państwo często to zaufanie nadwyreża.

Sztandarowym tego przykładem z ostatnich lat był tzw. Polski Ład. Była to kompleksowa nowelizacja prawa podatkowego, zwłaszcza w obszarze podatku dochodowego od osób fizycznych, którego opłacanie jest obowiązkiem w zasadzie każdego dorosłego obywatela<sup>2</sup>. Polski Ład przez wiele miesięcy przedstawiano jako rewolucyjną zmianę, która będzie bardziej sprawiedliwa, a – co najważniejsze – w przypadku większości obywateli dojdzie do obniżenia podatków. Zbudowano więc u podatników poczucie, że nie powinni się obawiać o stan swojego majątku. Nie wsłuchano się w głosy ekspertów sceptycznych wobec takiej obietnicy, którzy sugerowali, żeby przynajmniej dać obywatelom więcej czasu na zapoznanie się z nowymi przepisami i dostosowanie do nadchodzących zmian. Ustawodawca nie uwzględnił m.in. sugestii Rzecznika Praw Obywatelskich, aby *vacatio legis* Polskiego Ładu wydłużyć o rok<sup>3</sup>. Tymczasem już w styczniu 2022 r., a więc zaraz po wejściu w życie nowych przepisów, ogromna liczba obywateli otrzymała na konto przelewy wynagrodzeń niższe niż rok wcześniej. A przecież obiecywano im, że tak nie będzie. Wynikało to z faktu, że co prawda nominalnie obniżono stawki podatkowe i powiększono kwotę wolną od podatku, jednak równocześnie zlikwidowano obowiązującą przez wiele lat zasadę, zgodnie z którą podatnik mógł pomniejszyć podatek o zapłacone składki na ubezpieczenie zdrowotne. Obywatele poczuli się zatem oszukani. Wszak ustawodawca jedną ręką obniżył podatek – czym chwalił się społeczeństwu – ale drugą ręką, czego już nie rozgłaszano tak intensywnie, obciążył podatników obowiązkiem opłacania pełnej wysokości składki zdrowotnej. *Per saldo* w przypadku wielu podatników oznaczało to w istocie podwójne opodatkowanie i niższe wypłaty netto comiesięcznych wynagrodzeń za pracę. W kolejnych miesiącach po wejściu w życie Polskiego Ładu dokonano wielu

<sup>1</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2105 ze zm.).

<sup>3</sup> Zob. wystąpienie RPO z dnia 13 października 2021 r., V.511.579.2021, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do\\_Marszalka\\_Senatu\\_13.10.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do_Marszalka_Senatu_13.10.2021.pdf).

zmian, łagodzących wskazane wyżej skutki. Jednak nie odbudowano w ten sposób zaufania obywateli do władzy. Obywatele już wiedzą, że gdy władza umawia się z nimi na obniżenie podatków, to w takiej umowie trzeba czytać również te postanowienia, które są napisane małym drukiem.

Kolejna obok zaufania wartość, jaka powinna towarzyszyć podatkom i ich nakładaniu, to sprawiedliwość. niesprawiedliwe obciążenie podatkowe wynika często z bezduszności – nie tylko przepisów, ale też urzędników. Posłużmy się przykładem. W 2014 r. miał miejsce tragiczny w skutkach wypadek samochodowy, w którym zginęli rodzice i brat 8-letniego wówczas Huberta, dzisiaj dorosłego już człowieka. Zabił ich kierowca będący pod wpływem narkotyków. Na skutek tego wypadku Hubert stał się osobą z niepełnosprawnością. Ogromne koszty jego leczenia ponoszą dziadkowie. Po sześciu latach sąd przyznał panu Hubertowi odszkodowanie wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie. Jak się jednak okazało, fiskus zażyczył sobie ok. 150 tys. zł podatku od tych odsetek. Urzędnicy odmówili umorzenia należności, twierdząc, że pan Hubert otrzymuje regularnie rentę i świadczenie 500+, a więc jego sytuacja finansowa jest na tyle dobra, że może pogodzić się z koniecznością zapłaty podatku. Za umorzeniem nie przemawia więc ani ważny interes podatnika, ani interes publiczny. Prawnikowi zajmującemu się prawami człowieka trudno skomentować takie stanowisko. Dramatyzmu tej sytuacji dodaje fakt, że Rzecznik Praw Obywatelskich, działający przed sądami administracyjnymi na rzecz pana Huberta, wygrał tę sprawę w Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>4</sup>, a mimo to – po ponownym rozpoznaniu sprawy – urząd skarbowy umorzył postępowanie o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego. Postępowanie ruszyło zatem od nowa – po 11 latach od tragicznego wypadku.

Ta sprawa pokazuje, jak problematyka finansów publicznych wprost przekłada się na wolności i prawa, życie i godność człowieka. Każdy obywatel czuje się pokrzywdzony, jeśli organy podatkowe orzekną na jego niekorzyść. To naturalne i często trzeba się z tym pogodzić. Może jednak dojść do tego, że bezbronny wobec państwa człowiek staje się ofiarą niejasnych przepisów i skłonności urzędników do interpretowania prawa podatkowego na korzyść fiskusa. Nie dostrzega się, że można w ten sposób doprowadzić do fundamentalnego pogwałcenia zasad sprawiedliwości czy wręcz do naruszenia godności człowieka.

Wbrew pozorom, bardzo ważny dla ochrony wolności jednostki jest art. 216 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”. Przepis ten wyraża zasadę wyłączności ustawy, gdy chodzi o dysponowanie środkami

---

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dnia 16 maja 2024 r., sygn. akt III FSK 563/22.

publicznymi. Zasada wyłączności ustawy to nie tylko formalny nakaz uregulowania określonych zagadnień w akcie parlamentu (a nie np. w rozporządzeniu czy zarządzeniu wewnętrznym), lecz także obowiązek stanowienia prawa o odpowiedniej jakości legislacyjnej, precyzji i szczegółowości. Chodzi o to, aby ograniczyć arbitralność egzekutywy, a także zapewnić realną kontrolę legalności wydatkowania publicznych pieniędzy. Dlaczego to tak ważne dla wolności i praw człowieka? Otóż w państwie demokratycznym ochrona statusu jednostki byłaby niemożliwa bez sprawnie działających struktur społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi o stowarzyszenia, fundacje czy ruchy obywatelskie, o których mowa w art. 12 Konstytucji. To społeczeństwo obywatelskie często wspiera lub wręcz zastępuje państwo tam, gdzie w niewystarczający sposób chroni ono prawa człowieka. A fundacje czy stowarzyszenia nie są w stanie działać bez publicznego wsparcia finansowego. Wsparcie to powinno być przyznawane na zasadach równości, bez względu na preferencje światopoglądowe czy polityczne danej organizacji. W ostatnich latach obserwowaliśmy przykłady bardzo dyskusyjnych decyzji władzy w tym zakresie. Być może dałoby się tego uniknąć, gdyby instytucje zajmujące się rozdysponowywaniem środków publicznych były związane jednoznacznymi kryteriami ustawowymi, których spełnienie dałoby się zweryfikować w postępowaniu sądowym.

Przykładów uzasadniających znaczenie problematyki finansów publicznych dla ochrony wolności i praw człowieka można by wskazać o wiele więcej. Dlatego warto o tych zagadnieniach rozmawiać również z perspektywy statusu jednostki względem państwa. Każda bowiem działalność władzy jest – i zawsze powinna być – nakierowana na ochronę wartości najważniejszej dla każdego państwa demokratycznego, tj. godności człowieka.