



Warszawa, 26 czerwca 2013 r.

**Szanowny Pan Minister**  
**Jan Vincent-Rostowski**  
Minister Finansów

*Szanowny Panie Ministrze,*

Fundacja Panoptykon jest organizacją pozarządową działającą na rzecz ochrony praw człowieka w kontekście rozwoju „społeczeństwa nadzorowanego”. Nasze zainteresowania obejmują w szczególności ochronę prywatności oraz zasady dostępu organów państwa do informacji na temat obywateli.

Na stronie internetowej Rządowego Procesu Legislacyjnego dostępne są założenia projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (dalej: **projekt**)<sup>1</sup>. Założenia zostały skierowane do konsultacji społecznych. Nie zostaliśmy zaproszeni do składania uwag, dlatego pomimo zakończenia konsultacji 10 czerwca 2013 r., postanowiliśmy przedstawić pokrótce nasze stanowisko do punktu 100 projektu. Jednocześnie prosimy o uwzględnianie nas w ewentualnych konsultacjach na dalszych etapach prac nad projektem.

\*\*\*

Punkt 100 projektu zakłada rozszerzenie zakresu informacji, których będą mogli żądać od banków i innych instytucji finansowych naczelnicy urzędów skarbowych: planowane jest wprowadzenie możliwości żądania od banków m.in. informacji o obrotach i stanie rachunków, z podaniem wpływów, obciążeń i ich tytułów oraz odpowiednio ich nadawców i odbiorców, a także informacji o zawartych umowach kredytowych – celów, na jakie zostały udzielone czy sposobu zabezpieczenia ich spłaty. Obowiązek przekazania informacji ma obejmować także „inne informacje będące w posiadaniu banku, a mające znaczenie dla ustalenia podstawy opodatkowania”. Takie rozszerzenie uprawnień kontroli skarbowej ma się przyczynić do „podniesienia skuteczności prowadzonych postępowań podatkowych”.

Zgodnie z art. 51 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Kryterium „niezbędności w demokratycznym państwie prawnym” Trybunał Konstytucyjny (dalej: **Trybunał, TK**) zdefiniował w wyroku z 20 listopada 2002 r. (sygn. K 41/02). W ocenie Trybunału, pozyskiwanie informacji o obywatelach podlega ograniczeniom wynikającym nie tylko z art. 51 ust. 2, ale również art. 31 ust. 3. Przepisy te, analizowane łącznie, prowadzą do wniosku, że ograniczenie autonomii informacyjnej jednostki nie może być dokonywane w

---

<sup>1</sup> Projekt z 29 kwietnia 2013 r., dostępny pod adresem:

<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/161550/161551/161552/dokument72715.pdf?lastUpdateDay=19.06.13&lastUpdateHour=18%3A25&userLogged=false&date=%C5%9Broda%2C+19+czerwiec+2013>

oparciu o kryterium wygody czy użyteczności. Pozyskiwanie informacji musi być **konieczne** do osiągnięcia jednego z wprost wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji celów. Należy również dokonać oceny, czy konstytucyjnie usprawiedliwionego celu nie da się osiągnąć w sposób mniej ingerujący w prawa jednostki. Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę, że naruszenie autonomii informacyjnej jednostki jest „typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki”.

Nie budzi wątpliwości, że prawo do prywatności oraz autonomia informacyjna obejmuje również aspekt finansowy funkcjonowania jednostki. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 24 czerwca 1997 r. (sygn. K 21/96), w którym stwierdził, że prawo do prywatności odnosi się także do „posiadanych przez obywatela rachunków bankowych (i podobnych) oraz dokonywanych przez niego transakcji”. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy obywatel występuje jako osoba prywatna, a więc nie działa w charakterze podmiotu gospodarczego.

Skoro ograniczenie konstytucyjnego prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej jednostki wymaga spełnienia określonych w ustawie zasadniczej wymogów, a propozycje zawarte w punkcie 100 projektu objęte są zakresem tych praw, konieczna jest analiza **proporcjonalności** rozwiązań zawartych w projekcie. Dobitnie wskazał to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 kwietnia 2000 r. (sygn. K 15/98) dotyczącym właśnie dostępu do danych objętych tajemnicą bankową: „korzystanie z tego nadzwyczajnego środka dowodowego dopuszczalne jest tylko z zachowaniem zasady proporcjonalności między stopniem zagrożenia interesu fiskalnego państwa a konstytucyjnym nakazem ochrony życia prywatnego”.

W związku z tym postulujemy **rozszerzenie uzasadnienia projektu** o analizę proporcjonalności i konieczności głębszej ingerencji w prywatność jednostek. Obowiązek przeprowadzenia takiej analizy spoczywa na projektodawcy. Analiza taka może doprowadzić do wniosku, że proponowane rozwiązania nie powinny zostać wdrożone ze względu na brak spełnienia przesłanki niezbędności w demokratycznym państwie prawnym. Podkreślana zaś w projekcie **użyteczność** proponowanych rozwiązań nie może być bowiem samodzielną przesłanką uzasadniającą rozszerzenie kompetencji organów skarbowych.

Naszym zdaniem konieczne jest również rozważenie **rozszerzenia gwarancji proceduralnych** zabezpieczających jednostkę. W zdaniach odrębnych do wyroków Trybunału dotyczących przepisów regulujących dostęp organów skarbowych do danych objętych tajemnicą bankową<sup>2</sup> wskazywano na niewystarczająco precyzyjne określenie warunków umożliwiających sięgnięcie po te dane, a także brak możliwości zakwestionowania decyzji kierownika urzędu skarbowego. Sędzia Jadwiga Skórzewska-Łosiak w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału z 11 kwietnia 2000 r. (sygn. K 15/98) stwierdziła, że „przyznanie naczelnikom urzędów skarbowych prawa żądania informacji objętych tajemnicą bankową spełniałoby wymóg konieczności, gdyby ustawodawca precyzyjnie określił przesłanki wystąpienia z takim żądaniem, a jednocześnie wprowadził mechanizmy zapewniające kontrolę innego organu nad decyzją o skorzystaniu z tych uprawnień”. Zdaniem sędzi już wówczas, przed planowanym rozszerzeniem kompetencji organów podatkowych, takie warunki nie były spełnione.

---

<sup>2</sup> Zdania odrębne do wyroku z 11 kwietnia 2000 r. (sygn. K 15/98) sędzi TK Jadwiga Skórzewska-Łosiak oraz sędziego TK Andrzeja Mączyńskiego, a także zdanie odrębne do orzeczenia z 24 czerwca 1997 r. sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego.

Według nas w kontekście propozycji przewidującej głębszą ingerencję w prywatność jednostek argumenty te zyskują na wadze, a projektodawca powinien rozważyć wprowadzenie szerszych gwarancji ochrony prywatności jednostki – zwłaszcza sądowej kontroli decyzji kierownika urzędu skarbowego. Niezbędne jest przy tym również wskazanie precyzyjnych przesłanek, kiedy dopuszczalna jest głębsza ingerencja w prywatność jednostki, a kiedy wystarczająca jest ta, na którą pozwalają dzisiaj obowiązujące przepisy<sup>3</sup>.

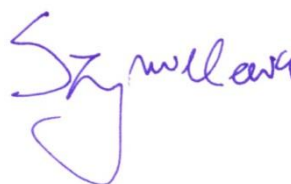
Interes gospodarczy państwa – zapewnienie powszechnej i pełnej realizacji obowiązku wynikającego z art. 84 Konstytucji i tym samym porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji – może być przesłanką ograniczenia konstytucyjnego prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki. Jednak dopuszczalność tego ograniczenia uzależniona jest od spełnienia ściśle określonych przesłanek. W naszej ocenie wymaganie to nie zostało do tej pory zrealizowane w projekcie i wymaga uzupełnienia na dalszym etapie prac legislacyjnych. Wyrazem troski o wprowadzenie zmian służących „podniesieniu skuteczności prowadzonych postępowań podatkowych” z poszanowaniem praw podstawowych obywateli powinno być naszym zdaniem również zaproszenie do konsultacji projektu Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który jest organem ustawowo powołanym m.in. do opiniowania projektów ustaw dotyczących danych osobowych.

*Z poważaniem,*



---

Małgorzata Szumańska  
Członkini Zarządu



---

Katarzyna Szymielewicz  
Prezeska

---

<sup>3</sup> Na problem ten zwróciło również uwagę Rządowe Centrum Legislacji.