

Warszawa, dn. 26 września 1996 r.

RPO/226974/96/VI/Z-TP

Trybunał Konstytucyjny

W A R S Z A W A

**Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.)

w n o s z ę

o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny:

1) niezgodności art. 1 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o zmianie ustawy o zobowiązaniach podatkowych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 357) w zakresie, w jakim ustawa ta rozszerza uprawnienia organów skarbowych przewidziane w ustawie z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (t.j. Dz.U. 1993 r. Nr 108, poz. 486 i Nr 134, poz. 646 oraz z 1995 r. Nr 5, poz. 25

i Nr 85, poz. 426) przez dodanie art.art. 34 b/ i art. 34 c/ dopuszczających możliwość żądania przez naczelnika urzędu skarbowego w związku z postępowaniem administracyjnym dostępu do informacji, o których mowa w art. 34 a/, a mianowicie żądania: sporządzenia i przekazania przez banki i inne niż banki podmioty prowadzące przedsiębiorstwa maklerskie, a także towarzystwa funduszy powierniczych informacji dotyczących podatnika w zakresie posiadanych rachunków bankowych w tym rachunków oszczędnościowych, liczby tych rachunków, a także obrotów i stanów na tych rachunkach, posiadanych rachunków pieniężnych lub rachunków papierów wartościowych, tudzież obrotów i stanów na tych rachunkach, zawartych umów kredytowych lub umów pożyczki, umów depozytowych, nabytych za pośrednictwem banków akcji lub obligacji Skarbu Państwa, obrotu wydawanych przez banki certyfikatami depozytowymi lub innymi papierami wartościowymi, posiadanych przez nie prowadzących działalności gospodarczej podatników będących osobami fizycznymi i osobami prawnymi;

a także

2) niezgodności art. 1 skarżonej ustawy w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza do ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych postanowienia art. 49h/ ust. 2 i 4, dopuszczające możliwości podawania do wiadomości publicznej przez Ministra Finansów oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli informacji dotyczących wysokości zapłaconych podatków lub stanu zaległości podatkowych poszczególnych podatników prowadzących działalność gospodarczą;

3) niezgodności art. 2 - 4 zaskarżonej ustawy w zakresie realizacji zaskarżonych postanowień w pkt. 1 niniejszego wniosku, a dotyczących administracyjnego postępowania podatkowego

z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych) gwarantującymi nienaruszalność prywatności obywateli m.in. nienaruszalność tajemnicy korespondencji (art. 87 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych), a także z wyrażoną w art. 56 ust. 1 tych przepisów zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości.

U z a s a d n i e n i e

I. Ad. pkt 1 i 3 wniosku

1. Ustawa z dnia 31 maja 1996 r. o zmianie ustawy o zobowiązaniach podatkowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 357) nadała naczelnikom urzędów skarbowych uprawnienia do żądania przekazywania tym organom informacji o rachunkach bankowych, obrotach i stanach na tych rachunkach w tym na rachunkach oszczędnościowych, papierów wartościowych, umów kredytowych lub umów pożyczki, a także umów depozytowych i innych, a więc w zakresie wiedzy chronionej dotąd postanowieniami art. 48 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 - Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 1992 r. Nr 72 z późn.zm.) nie tylko w sytuacji gdy p-ko posiadaczowi takich rachunków zostało wszczęte postępowanie przygotowawcze w sprawie karnej skarbowej (art- 34a dodany przez art. 1 ust. 1 pkt 1 do ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych; t.j. Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 z późn.zm.), ale także w związku z prowadzonym przez urząd skarbowy administracyjnym postępowaniem podatkowym (art. 34 b) dodany przez art. 1 ust. 1 pkt 1 do ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych).

Żądanie udzielenia wskazanych informacji naczelnik urzędu skarbowego może skierować także do innych niż banki podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa maklerskie, a także do towarzystw funduszy powierniczych (art. 34 a, ust. 2 i 3).

Potrzeba przyznania organom skarbowym tego rodzaju szczególnych uprawnień nie wymagających wydania stosownego postanowienia przez prokuratora lub sąd, a więc nie podlegających kontroli prokuratora lub sądu, była uzasadniana przez resort finansów, który był projektodawcą tych zmian, potrzebami zaostrenia walki z przestępstwami skarbowymi, a także zaleceniami takiego uregulowania stawianymi przez Grupę Roboczą Komitetu do Spraw Fiskalnych Organizacji

Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD) stanowiących - jak twierdzono - jeden z warunków przyjęcia Polski w poczet członków tej Organizacji. Uzasadnienie nadania takich uprawnień naczelnikom urzędów skarbowych odwoływało się także do argumentu historycznego, a mianowicie do postanowień zawartych w ustawie z dnia 15.03.1934 r. - Ordynacja Podatkowa (Dz.U. RP Nr 39, poz. 347).

2. Możliwość uzyskiwania od banków informacji o obrotach i stanach rachunków bankowych przewidywał także dotychczasowy stan prawny. Art. 48 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359 z późn.zm.) stanowił m.in., że informacje o obrotach i stanach rachunków bankowych mogą być udzielane, jeśli informacji takich zażąda sąd, prokurator lub Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej w związku z toczącą się:

- przeciwko posiadaczowi rachunku będącemu osobą fizyczną - sprawą karną, karną skarbową lub sprawą o alimenty, o renty o charakterze alimentacyjnym lub podział majątku wspólnego małżonków, a także w postępowaniu spadkowym,
- sprawą karną lub karną skarbową o przestępstwo popełnione w zakresie działalności osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, która jest posiadaczem rachunku.

Także informacji o obrotach i stanach rachunków bankowych jednostek objętych kontrolą Najwyższej Izby Kontroli banki obowiązane były udzielać na mocy odrębnego upoważnienia wydanego przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w przypadku, gdy prowadzona w tych jednostkach kontrola stwierdzi niekompletność lub nierzetelność dokumentów finansowych dotyczących wydatkowania środków publicznych (art. 48 ust. 5 cyt. wyżej ustawy Prawo bankowe).

Dotyczyło to odpowiednio informacji o udostępnionych skrytkach sejfowych przyjętych na przechowanie przedmiotach i papierach wartościowych (art. 48 ust. 6 cyt. wyżej ustawy Prawo bankowe).

Nie występował więc problem niemożności uzyskiwania przez organa skarbowe informacji o rachunkach bankowych podatników oraz o obrotach dokonywanych na tych rachunkach w sytuacji, gdy p-ko tym podatnikom zostało wszczęte postępowanie karne bądź karne skarbowe. Nie istniała natomiast możliwość uzyskania przez organy skarbowe bez zgody prokuratora lub sądu od banków, a także przedsiębiorstw maklerskich i towarzystw funduszy powierniczych informacji, objętych tajemnicą bankową, o obrotach i stanach rachunków, gdy podatek nie był podejrzany o popełnienie przestępstwa.

3. Sama potrzeba dostępu do informacji, jakimi dysponują banki, przedsiębiorstwa maklerskie oraz towarzystwa funduszy powierniczych prowadzące rachunki osób fizycznych i osób prawnych o stanie i obrotach na tych rachunkach, przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości w toku prowadzonego postępowania karnego i karnego skarbowego, nie może być kwestionowana. Organy skarbowe powinny bowiem dysponować środkami prawnymi pozwalającymi na skuteczną walkę z przestępstwami karnymi i karnymi skarbowymi.

Skuteczne zwalczanie przestępstw skarbowych powinno w państwie prawnym, odbywać się w ramach ustalonych procedur nadzorowanych przez organa konstytucyjnie powołane do strzeżenia praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw (art. 64 Przepisów konstytucyjnych) oraz sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 56 Przepisów konstytucyjnych).

Dokonując nowelizacji ustawy o zobowiązaniach podatkowych ustawodawca uznał, że organa skarbowe powinny uzyskać dodatkowe uprawnienia. Uprawnienia takie są jednak uzasadnione w sytuacji, gdy zostało wszczęte postępowanie przygotowawcze w sprawie karnej skarbowej. Wówczas także organy skarbowe powinny posiadać uprawnienie do samodzielnego żądania przekazania im przez banki, podmioty inne niż banki prowadzące przedsiębiorstwa maklerskie a także towarzystwa funduszy powierniczych - informacji niezbędnych wprowadzonym postępowaniu przy zachowaniu specjalnego trybu postępowania (art. 34b dodany do ustawy o zobowiązaniach podatkowych).

Możliwość ograniczenia przez organ skarbowy prawa do tajemnicy bankowej nie może bowiem naruszać prawa podatnika do prywatności. Zaskarżona ustawa sankcjonuje natomiast takie właśnie niedopuszczalne w państwie prawnym sytuacje.

Prywatność stanowi rodzaj stanu niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania innym osobom informacji o swoim życiu. Naruszenie prywatności występuje zaś m.in. przez ujawnienie takich informacji innym osobom (w tym osobom prawnym). Dotyczy to także informacji o sytuacji materialnej obywatela, w tym w szczególności wysokości jego oszczędności, stanu konta bankowego oraz dokonywanych operacji finansowych, które należą do sfery prywatności. W praktyce demokratycznych krajów Europy Zachodniej 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).

Polskie Przepisy Konstytucyjne nie regulują zakresu ochrony prawa do prywatności w sposób generalny. Artykuł 87 ust. 2 i 3 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez ustawę konstytucyjną z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) przewidują jedynie, że ustawa ochrania nienaruszalność mieszkań i tajemnicę korespondencji, że przeprowadzenie rewizji domowej dopuszczalne jest tylko w przypadkach określonych ustawą oraz że przepadek mienia może nastąpić jedynie w przypadkach przewidzianych ustawą na podstawie prawomocnego orzeczenia.

Artykuł 1 cyt. przepisów konstytucyjnych statuuje wszakże zasadę, iż Polska jest demokratycznym państwem prawnym. W demokratycznym państwie prawnym powinny być zaś 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 Człowieka oraz art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Oba te dokumenty zostały ratyfikowane przez Polskę.

saldo, wyciągi komputerowe, korespondencję "sensu largo" z rachunkiem tym związaną. Chodzi przy tym o ochronę praw człowieka, a nie tylko o zachowanie poufności do której zobowiązuje umowa rachunku bankowego.

Naruszenie tajemnicy bankowej jest więc jednocześnie naruszeniem tajemnicy korespondencji mającym na celu uzyskanie interesujących organa skarbowe informacji w korespondencji tej zawartych.

Ingerencja organów skarbowych w tajemnicę bankową nie może być arbitralna, pozostawiona uznaniu organu skarbowego, który sam ma decydować, w postępowaniu administracyjnym i bez nadzoru sądu lub prokuratora o potrzebie naruszeniu tajemnicy bankowej.

Zaskarżona ustawa stanowi w art. 34 b dodanym do art. 34 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, że z żądaniem sporządzenia i przekazania informacji w zakresie, o którym mowa w art. 34 a ust. 1-3, naczelnik urzędu skarbowego może wystąpić również w związku z postępowaniem administracyjnym wszczętym przez urząd skarbowy na podstawie wydanego przez siebie postanowienia, po uprzednim wezwaniu podatnika do udzielenia informacji z tego zakresu albo do upoważnienia instytucji finansowych do przekazania tych informacji, jeżeli podatnik uprzednio:

- nie wyrazi zgody na udzielenie tych informacji,
- nie upoważni urzędu skarbowego do wystąpienia do instytucji finansowych wymienionych w art. 34a ust. 1-3 o przekazanie tych informacji,
- w terminie wyznaczonym przez urząd skarbowy nie udzieli informacji lub upoważnienia, o którym mowa w pkt 1 lub 2.

Żądanie, o którym mowa w ust. 1, zawiera:

- wskazanie przesłanek uzasadniających konieczność uzyskania tych informacji,
- dowody potwierdzające, że:
 - podatnik odmówił udzielenia informacji lub

podatnik nie wyraził zgody na udzieleniu urzędowi skarbowemu upoważnienia do zażądania tych informacji, lub

w terminie określonym przez urząd skarbowy podatnik nie udzielił informacji albo upoważnienia.

Instytucje finansowe wymienione w art. 34a ust. 1-3 mogą odmówić udzielenia informacji, jednakże jedynie wówczas, jeżeli żądanie naczelnika urzędu skarbowego nie spełnia wymogów formalnych, o których mowa w ust. 2.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wskazany tu przepis jest przykładem pewnej "hipokryzji" prawa. Niezależnie bowiem od wyrażenia lub niewyrażenia zgody przez podatnika organ skarbowy i tak będzie mógł zażądać przekazania informacji stanowiących tajemnicę bankową. Uwarunkowania te nie zmieniają bowiem zakresu uprawnień naczelnika urzędu skarbowego do żądania ujawnienia tajemnicy bankowej w toku postępowania administracyjnego.

Zważyć przy tym należy, że wymiar podatku dochodowego zarówno od osób fizycznych, jak i osób prawnych, opiera się na zeznaniach podatkowych osób zobowiązanych do uiszczenia podatku. Po myśli art. 50 Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji państwowej może wzywać osoby zainteresowane do złożenia wyjaśnień lub zeznań, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonania czynności urzędowych. Organ administracji państwowej może - zgodnie z art. 75 § Kpa - przyjąć oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania; może także (art. 86 Kpa) - przesłuchać stronę.

Postępowanie administracyjne może wykazać, że zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego (art. 1 i art. 35 uks). Wówczas organ skarbowy powinien wszcząć postępowanie przygotowawcze w oparciu o przepisy ustawy karnej skarbowej (art. 170 uks). Postępowanie przygotowawcze ma na celu: ustalenie, czy rzeczywiście zostało popełnione przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, wszechstronne wyjaśnienie okoliczności

sprawy, wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy, zebranie niezbędnych danych o osobie oskarżonego stosownie do art. 8 Kpk, zebranie i utrwalenie dowodu.

Wówczas też uprawdopodobnione podejrzenie popełnienia przestępstwa skarbowego uzasadnić może ograniczenie prawa podejrzanego do prywatności. Tylko wówczas nie dochodzi do naruszenia zasady wyrażonej w art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r., który stanowi, że nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne i że każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami.

Postępowanie administracyjne nie przewiduje możliwości stosowania takich środków dowodowych, które zgodnie z przepisami postępowania karnego wymagają, dla ich zastosowania, uprzedniego wszczęcia postępowania karnego lub karnego skarbowego.

Tak więc przepis zaskarżonej ustawy przyznający naczelnikowi urzędu skarbowego możliwość stosowania w postępowaniu administracyjnym środków dowodowych ograniczających prawo do prywatności, które powinny być dopuszczalne tylko w uzasadnionych przypadkach i w sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa, do tego bez nadzoru ze strony prokuratury bądź sądu - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich narusza chronione przez Konstytucję prawa obywateli.

Nie jasny jest przy tym charakter "żądania sporządzenia i przekazania informacji". Jeśli jest to decyzja organu administracji - to musiałaby wyraźnie służyć na tę decyzję skarga instancyjna oraz skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy czym złożenie skargi powinno wstrzymywać wykonanie przekazania przez banki informacji, w przeciwnym bowiem razie skarga taka byłaby pozbawiona znaczenia.

4. Jak to już wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 26.04.1995 r. (sygn. K. 11/94) w regulowaniu wolności działalności gospodarczej potrzeba ochrony interesu publicznego rysuje się inaczej niż wobec praw i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Daje temu wyraz także sformułowanie art. 6 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, wręcz zakładające istnienie ustawowych ograniczeń omawianej wolności.

Zaskarżona ustawa nie czyni natomiast różnic pomiędzy możliwością dostępu do informacji zawartych na rachunkach oszczędnościowych czy oszczędnościowo-rozliczeniowych (czekowych) osób fizycznych i osób prawnych, a zawartych na rachunkach rozliczeniowych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, które - z mocy art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 44, poz. 324 z późn.zm.) - są zobowiązane do prowadzenia obrotu bezgotówkowego.

Art. 3 ustawy o działalności gospodarczej nakłada na podmioty gospodarcze obowiązek wydatkowania środków pieniężnych za pośrednictwem rachunków bankowych w każdym przypadku, gdy stroną transakcji jest inny podmiot gospodarczy, a wartość regulowanych należności lub zobowiązań przekracza równowartość 3.000 ECU przy transakcji jednorazowej, lub 1.000 ECU przy transakcjach powtarzalnych. Przesłanką dla tego rozwiązania było zapobieżenie niekontrolowanemu przepływowi środków finansowych w gospodarce prywatnej i zwalczanie w ten sposób zjawisk patologicznych, jak oszustwa podatkowe, wyłudzenie kredytów, nierzetelne prowadzenie interesów, "pranie brudnych pieniędzy", itp.

Rozpatrując konstytucyjność tego przymusu obrotu bezgotówkowego, który kwestionował Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny (sygn.akt K 11/94) przyjął, że wprowadzony przymus obrotu bezgotówkowego stanowi ograniczenie konstytucyjnej wolności gospodarczej "w zakresie niezbędnym" i nie narusza "zakazu nadmiernej ingerencji". Informacja o stanie rachunku bankowego oraz o operacjach finansowych, dokonanych na tym rachunku przez podmiot gospodarczy, stanowią lub powinny stanowić wierne odbicie dokumentacji

finansowej podmiotu gospodarczego do prowadzenia której jest przez prawo zobowiązany. Jeśli więc organ kontroli podatkowej, w określonych przez prawo podatkowe przypadkach jest upoważniony do przeprowadzenia "rewizji" ksiąg i dokumentacji podatnika, to uznać należy jego uprawnienia do porównania zapisów w dokumentacji finansowej podatnika z obrotami na rachunku obsługującym tą działalność.

Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich nie objął zakresem niniejszej skargi uprawnień organów skarbowych do uzyskiwania informacji o stanie i obrotach na rachunkach bankowych i innych prowadzonych w związku z działalnością gospodarczą i obsługujących tę działalność

5. Także Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w sposób krytyczny oceniła nadanie wspomnianych uprawnień pracownikom skarbowym.

Jak wywodzi prof.dr hab. Ryszard Mastalski w opinii dla Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów "projektowane ograniczenie tajemnicy bankowej powinno być rozpatrywane w co najmniej dwóch płaszczyznach - prawa podatkowego i prawa bankowego. Potrzeba, być może uzasadniona, szerszego dostępu do danych bankowych ze strony organów podatkowych w stosunku do obowiązujących rozwiązań, nie może w żadnym przypadku oznaczać nieograniczonego do niej dostępu administracji podatkowej. W przedstawionym projekcie dane, strzeżone we wszystkich systemach prawnych jako tajemnica bankowa, stają się dla organów podatkowych takim samym "materiałem", jak każda inna informacja podatkowa. Powoływanie się przy tym na wymogi OECD należy uznać za nieporozumienie. Organizacje międzynarodowe nie narzucają bowiem prawa krajowemu szczegółowych rozwiązań prawnych, a co najwyżej rozwiązania kierunkowe. Jeżeli nawet uznano, że w obowiązującym w Polsce stanie prawnym zasada tajemnicy bankowej jest zbyt rygorystyczna i stanowi przeszkodę dla prawidłowego opodatkowania, to nie można na tej podstawie dokonywać tak

radykalnych zmian. Prowadzą one bowiem w efekcie do całkowitego uchylenia tej tajemnicy".

Analogiczne stanowisko przedstawił przewodniczący Rady Legislacyjnej prof. dr hab. Andrzej Gwiżdż w piśmie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 11.03.1996 r. (RL-10-2-96) podnosząc, że "...wbrew rozwiązaniom przyjętym w państwach członkowskich UE (będącymi również członkami OECD), w świetle których dostęp organów podatkowych do informacji, objętych tajemnicą bankową, uzależnia się od tego czy przeciwko podatnikowi toczy się postępowanie karne skarbowe, a nawet wówczas wymaga się nakazu sądowego lub prokuratorskiego, przedłożone projekty mają zapewnić organom podatkowym (najniższego szczebla) szeroki dostęp do rachunków bankowych nie uwarunkowany nawet toczącym się p-ko podatnikowi postępowaniem karnym skarbowym".

Podobny pogląd wyraził także zespół Rady Legislacyjnej pracujący pod kierunkiem prof. dr. hab. Andrzeja Całusa w "Opinii" o projekcie ustawy - Ordynacja podatkowa.

Przywołany - w uzasadnieniu do zmiany - art. 60 Ordynacji podatkowej z dnia 15.03.1934 r. (Dz.U. RP Nr 39 poz. 347) także w sposób bardzo wyraźny podkreślał różnicę w ochronie tajemnicy rachunków oszczędnościowych i lokat od ochrony tajemnicy obrotów gospodarczych stanowiąc, że "wszystkie władze i urzędy oraz banki, domy składowe itp. są zobowiązane na żądanie władz skarbowych udzielać wszelkich posiadanych danych i informacji potrzebnych do wymiaru podatku". Jednakże "żądanie udzielania informacji, jak i badania ksiąg w odniesieniu do wkładów oszczędnościowych i lokacyjnych w instytucjach kredytowych może nastąpić jedynie w przypadku wyjątkowych na pisemne zarządzenie Ministra Skarbu dotyczące poszczególnego wkładcy" (§ 3).

6. Głównym argumentem mającym uzasadnić niezbędną potrzebę przyznania zaskarżonych uprawnień naczelnikom urzędów skarbowych określonych w art. 34b/ dodanym do ustawy o zobowiązaniach podatkowych jest obowiązek uzyskania

zgodności polskiego ustawodawstwa z ustawodawstwem Państw Stowarzyszonych a także z wymogami stawianymi przez Komitet do Spraw Fiskalnych Organizacji Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD), a tudzież umożliwienie prowadzenia bardziej skutecznej walki z przestępstwami skarbowymi, występującymi szczególnie intensywnie w okresie rozwoju rynku kapitałowego, przy jednoczesnym łagodzeniu rygorów prawa dewizowego oraz obrotu nieruchomościami. Ma to także umożliwić bardziej skuteczną walkę z tzw. praniem brudnych pieniędzy.

Rada Unii Europejskiej zarówno w sprawie właściwej ochrony tajemnicy bankowej oraz możliwości jej ograniczenia, nie wydała osobnych dyrektyw, co nie znaczy, że prawo europejskie ich nie reguluje. Art. 100b Traktatu o Wspólnocie Europejskiej stanowi o "równorzędności przepisów krajów członkowskich". Z kolei art. F traktatu o Unii Europejskiej podkreśla, że Unia szanuje narodową tożsamość krajów członkowskich i podstawowe prawa wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka z 1950 r., która chroni sferę osobistej prywatności.

Mamy zatem do czynienia z odesłaniem przez traktat o Wspólnocie Europejskiej do regulacji zawartych w systemach prawnych krajów członkowskich; które tworzą tzw. "europejski standard prawny".

Standard ten oznacza, iż przyjęte w poszczególnych krajach regulacje prawne są lub być powinny zbliżone i mogą być wzajemnie przez te kraje respektowane. Standard ten charakteryzuje się m.in.:

- ochroną tajemnicy wkładów przez bank, który zobowiązuje się do jej przestrzegania na podstawie umowy zawartej z klientem; za nieuzasadnione naruszenie tajemnicy bankowej przez personel bankowy grozi mu odpowiedzialność cywilna i karna,
- udostępnianie organom skarbowym, w związku z toczącym się postępowaniem podatkowym, danych o wkładach i obrotach na kontach bankowych ma charakter wyjątkowy; warunki tego udostępniania prawo określa rygorystycznie by nie tworzyć fikcji z tajemnicy bankowej.

Jak wskazuje prof. R.Mastalski w powołanej wcześniej "Opinii" "...powoływanie się na wymogi OECD stało się, jak można sądzić, pretekstem do załatwienia w sposób zbyt daleko idący dawno wysuwanych żądań dostępu organów podatkowych do danych objętych tajemnicą bankową. Wymóg bowiem OECD zapewnienia organom finansowym dostępu do tych danych powinien być spełniony w sposób wyważony, z uwzględnieniem konieczności ochrony interesów banków i ich klientów będących zarazem podatnikami, bez drastycznego naruszania delikatnej równowagi tych interesów. Artykuł 16 II Dyrektywy Bankowej nie wspomina nawet o fiskalnych powodach jej uchylecia, akcentując konieczność rygorystycznej ochrony uzyskanych z banków danych".

Zgodnie z Dyrektywą Rady EWG Nr 91/308/EWG z 10.04.1991 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego w celu "prania pieniędzy", ustawodawstwo państw Wspólnoty powinno przeciwstawić się wykorzystywaniu instytucji bankowych, jak też innych instytucji finansowych, do oczyszczania dochodów pochodzących z nielegalnej działalności. "Pranie pieniędzy" powinno być zwalczane zarówno za pomocą środków karno-prawnych jak i w ramach międzynarodowej współpracy organów wymiaru sprawiedliwości oraz poprzez "uszczelnienie" systemu finansowego. Dyrektywa ta, jak i wcześniejsze postanowienia: Konwencji Wiedeńskiej ONZ z 19.12.1988 r., Konwencji Nr 141 Rady Europy oraz Zalecenia FATF z 1990 r., mają na celu przede wszystkim stworzenie właściwego systemu zabezpieczeń w samych instytucjach finansowych. Postanowienia te, wprowadzają obowiązek instytucji finansowych powiadamiania właściwych organów odpowiedzialnych za zwalczanie tego procederu, a także współdziałanie w jego zwalczaniu, wstrzymywanie dokonywania niektórych podejrzanych transakcji oraz zwolnienie instytucji finansowych - w takich przypadkach - od konsekwencji wynikających z ewentualnego zarzutu naruszenia tajemnicy bankowej (art. 9 Dyrektywy). Dyrektywa nakłada także na instytucje finansowe obowiązek ustalania tożsamości klientów przy nawiązywaniu stosunków i przy poważniejszych transakcjach (ponad 15.000 ECU) oraz przechowywania przez minimum 5 lat oryginałów i kopii dokumentów, itd.

Przepis art. 17 cyt. wyżej Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi, że "nikt nie będzie poddany arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w jego życie prywatne, rodzinne, mir domowy czy korespondencję, ani też bezprawnym zamachom na jego cześć i dobre imię", zaś każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencją lub zamachami". W myśl zaś art. 8 cyt. wyżej Konwencji Europejskiej "każda osoba ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego domicylu i swojej korespondencji", przy czym "niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków, które są zgodne z prawem i konieczne w demokratycznym społeczeństwie ze względu na interesy bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa publicznego lub dobrobytu gospodarczego kraju, zapobieganie zamieszkom lub przestępczości, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób".

Z przepisów tych wynika, że ingerencja władzy państwowej w sferę prywatności obywatela powinna być ograniczona do minimum.

We współczesnym społeczeństwie większość zobowiązań, także płatności osobiste są najczęściej lub coraz częściej regulowane drogą obrotu bezgotówkowego. Możliwość ujawniania przez organy skarbowe różnych płatności, często bardzo osobistych, powoduje, że organa skarbowe uzyskająby prawo do daleko idącej kontroli życia osobistego obywateli, co przekracza zakres ich kompetencji.

Nie powinno więc budzić wątpliwości, że naruszenie tajemnicy rachunków bankowych (rachunków oszczędnościowych) kredytowych, pieniężnych papierów wartościowych itp. jest naruszeniem prywatności, a wgląd w korespondencję pomiędzy bankiem a posiadaczem rachunku oraz między posiadaczem rachunku a osobami na rzecz których przekazuje lub od których otrzymuje określone sumy powinien być zgodny ze wskazanymi wyżej standardami międzynarodowymi.

Art. 17 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych nie zawiera definicji korespondencji, jednakże w nowoczesnych krajach przez korespondencję rozumie się wszelką łączność i wszelkiego rodzaju dokumenty z nią związane, a więc także

Tak więc Dyrektywa Nr 91/308/EWG dotycząca zwalczania "prania pieniędzy" nie wspomina nawet o potrzebie uchylenia rygorów tajemnicy bankowej dla celów podatkowych czy celnych. Na odwrót - wskazuje na konieczność jej przestrzegania, a zwalnia z tego obowiązku pracowników instytucji finansowych tylko w pewnych przypadkach - wypełniania przez nich określonych obowiązków związanych ze zwalczaniem "prania pieniędzy" (vide: prof.dr hab. Eugenia Fojcik-Mastalska "Prawo bankowe Unii Europejskiej, wyd. Wrocław 1996 r. str 81-83).

7. Nie powinno także ująć uwadze, że zaskarżona ustawa wprowadza rozwiązania prawne naruszające zasadę proporcjonalności, albowiem przyjęte w art. 34b/ rozwiązania prawne ograniczające w sposób b.istotny prawa i wolności obywateli nie są niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu i nie pozostają do tego celu w odpowiedniej proporcji. Tworząc prawo zawierające normy represyjne lub ograniczające w inny sposób prawa obywateli ustawodawca ma obowiązek zastosowania najłagodniejszego środka dla realizacji swego celu, co oznacza, że ingerencja ustawodawcy w sferę wolności jednostki jest dopuszczalna jedynie w takim zakresie w jakim jest to niezbędne dla ochrony uznanych za ważniejsze interesów publicznych, natomiast wybrane do zastosowania środki muszą pozostawać w rozsądnej relacji do zamierzonego celu.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z dn. 26.04.1995 r. sygn. akt K 11/94) "...ograniczenia tych praw i wolności mogą być wprowadzone tylko w "zakresie niezbędnym". Wyraża ona ogólną ideę praw i wolności jako sfery swobodnego działania jednostki, w które państwo (ustawodawca) może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria "nadmierności"

muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym jednym z wymagań jakie demokratyczne państwo nakłada na swoje organy..."

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozważanie, czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę, uwzględniać powinno specyfikę poszczególnych praw i wolności jednostki (surowsze standardy oceny przykładać należy np. do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych czy socjalnych), bo z tego wynikają ogólne granice dopuszczalnych ograniczeń. Rozważania te powinny następnie udzielać odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. proporcjonalność, wspomniana już np. w orzeczeniu TK z 26.01.1993 r. U.10/92, OTK 1993, s. 32)".

Znacznie bardziej restrykcyjne ograniczenie ingerencji w sferę prywatności zawiera powołany na str. 7 wniosku art. 8 Konwencji Europejskiej.

II. Ad. pkt 2 wniosku:

Możliwość podania do wiadomości publicznej informacji dotyczących wysokości zapłaconych podatków lub stanu zaległości podatkowych podatnika prowadzącego działalność gospodarczą może powodować dla takiego podatnika różnorakie skutki ujemne i to zarówno w jego sferze majątkowej, jak i osobistej. Przewidując upublicznienie takich informacji art. 49h ust. 2 i 4 cyt. ustawy o zobowiązaniach podatkowych traktować w związku z tym należy jako przepis o charakterze represyjnym, zawierający sankcję karną.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już, że w demokratycznym państwie prawnym obowiązuje zasada określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (nullum crimen, nulla poena sine lege) (postanowienie z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991). Wymaganie "określoności" oznacza, że materialne elementy czynu muszą być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (postanowienie z dnia 13 czerwca 1994, S 1/94, OTK 1994, cz.I, s. 271).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego dotyczy to zresztą nie tylko przepisów karnych sensu stricto, ale także "wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco-dyscyplinującym), a więc wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania".

Uzależnienie zastosowania sankcji karnej w postaci upublicznienia informacji dotyczących wysokości zapłaconych podatków lub stanu zaległości podatkowych poszczególnych podatników prowadzących działalność gospodarczą (art. 49h ust. 2) od kryterium "szczególnie uzasadnionych przypadków" narusza wskazane wyżej zasady. W konsekwencji przepis ten jest sprzeczny z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych.

Co więcej stosowanie kar jest w istocie sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Wymiar sprawiedliwości należy zaś w Rzeczypospolitej Polskiej - zgodnie z art. 56 ust. 1 cyt. Przepisów Konstytucyjnych - do sądów. Przyznanie prawa do wymierzenia kary podania informacji o wysokości zapłaconych podatków lub stanu zaległości podatkowych podatnika prowadzącego działalność gospodarczą Ministrowi Finansów oraz Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli narusza w konsekwencji także art. 56 ust. 1 tych Przepisów.

* * *

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich prawo do żądania ujawniania wszelkich danych z rachunków bankowych, a także papierów wartościowych i powierniczych nadane każdemu urzędowi skarbowemu w toku postępowania administracyjnego podatkowego bez ograniczeń, bez możliwości skargi i bez nadzoru prokuratora, a także podanie do wiadomości publicznej informacji dotyczących wysokości zapłaconych podatków **lub** stanu zaległości podatkowych podatnika prowadzącego działalność gospodarczą narusza konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie.

W tym stanie złożenie wniosku stało się uzasadnione.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński