

81/5/A/2008

WYROK

z dnia 17 czerwca 2008 r.

Sygn. akt K 8/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Jerzy Stępień – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 czerwca 2008 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 7b oraz art. 36e ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, ze zm.) z art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 7b ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, Nr 64, poz. 594, Nr 91, poz. 868, Nr 171, poz. 1800 i Nr 173, poz. 1808, z 2005 r. Nr 132, poz. 1110 i Nr 183, poz. 1537, z 2006 r. Nr 66, poz. 470, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 157, poz. 1119, Nr 191, poz. 1413 i Nr 217, poz. 1590 oraz z 2007 r. Nr 171, poz. 1207) jest niezgodny z art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 36e ust. 2 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 51 ust. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 3 marca 2004 r. (nr RPO-451020-VI/03/RZ oraz RPO-455775-VI/03/RZ) Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) wystąpił o stwierdzenie niezgodności ze wskazanymi normami konstytucyjnymi szeregu przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, ze zm.; dalej: u.k.s.): art. 12 ust. 1, 2 i 3 (z art. 32 ust. 1 Konstytucji), przepisów rozdziału 4 „Wywiad skarbowy”, tj. art. 36a-36e u.k.s. (z art. 2, art. 47 i art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), art. 7b u.k.s. (z art. 51 ust. 2 Konstytucji), art. 36c ust. 3 u.k.s. (z art. 7 Konstytucji), art. 36c ust. 15 u.k.s. (z art. 47 i art. 49 Konstytucji) oraz art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s. (z art. 51 ust. 2 Konstytucji).

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 czerwca 2008 r. w Dz. U. Nr 110, poz. 707.

Pismem z 15 stycznia 2007 r. RPO cofnął wniosek w zakresie dotyczącym badania ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi art. 12 ust. 1, 2 i 3 u.k.s., przepisów rozdziału 4 „Wywiad skarbowy”, tj. art. 36a-36e u.k.s., art. 36c ust. 3 u.k.s. oraz art. 36c ust. 15 u.k.s. W rezultacie, postanowieniem z 9 czerwca 2008 r., Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności:

- 1) art. 12 ust. 1, 2 i 3 u.k.s. z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 2) przepisów rozdziału 4, zatytułowanego „Wywiad skarbowy”, tj. art. 36a-36e u.k.s., z art. 2, art. 47 i art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 36c ust. 3 u.k.s. z art. 7 Konstytucji,
- 4) art. 36c ust. 15 u.k.s. z art. 47 i art. 49 Konstytucji.

W związku z powyższym, kontrola Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się do badania zgodności art. 7b oraz art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s. z art. 51 ust. 2 Konstytucji. Tylko w tym zakresie będą też prezentowane i analizowane stanowiska uczestników postępowania.

RPO podkreśla, że w toku kontroli skarbowej upoważnieni pracownicy mogą żądać od wszystkich organów i służb przekazywania im wszelkich przetworzonych przez operatorów posiadanych informacji (art. 7b u.k.s.). Ustawa nie zawiera zastrzeżenia, że żądanie to nie może wykraczać poza zakres informacji niezbędnych dla prowadzonej sprawy, że powinno zawierać uzasadnienie i podlegać kontroli. Art. 7b u.k.s. stanowi jednocześnie, że samo zwrócenie się o przekazanie przetworzonych danych o podatniku podlega ochronie informacji niejawnych. W ocenie RPO, ustanowienie w u.k.s. szerszych możliwości pozyskiwania danych osobowych w postępowaniu pozaprocesowym, niż ma to miejsce na tle kodeksu postępowania karnego lub kodeksu karnego skarbowego, narusza konstytucyjnie chronione prawa i wolności, w szczególności konstytucyjny zakaz pozyskiwania i gromadzenia informacji o obywatelach w zakresie przekraczającym ilość niezbędną w demokratycznym państwie prawa (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

RPO wskazuje, że organy kontroli skarbowej mogą podejmować czynności operacyjno-rozpoznawcze dla celów prewencyjnych wobec każdego podejrzanego o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia. Mogą też uzyskiwać dane chronione tajemnicą zawodową, które nie muszą być dostępne organowi kontroli skarbowej na potrzeby prowadzonego postępowania kontrolnego. W ocenie Rzecznika rodzi się obawa niewłaściwego wykorzystania uzyskanych informacji. Podstawowe prawo człowieka, czyli wolność osobista, podlega ochronie prawnej, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

2. W piśmie z 20 maja 2004 r. (nr PR II 490/18/04) Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 7b u.k.s. jest niezgodny z art. 51 ust. 2 Konstytucji, natomiast art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s. jest zgodny z art. 51 ust. 2 Konstytucji.

W kwestii niezgodności art. 7b u.k.s. z art. 51 ust. 2 Konstytucji Prokurator Generalny podzielił stanowisko RPO. Uprawnienie organów kontroli skarbowej do zbierania, wykorzystywania i przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, bez określenia szczegółowego zakresu, którego te informacje mogą dotyczyć, oznacza – jego zdaniem – nadmierną swobodę inspektorów kontroli skarbowej i pracowników jednostek kontroli skarbowej wkraczania w sferę prywatności obywateli. Zakwestionowany przepis jest sformułowany ogólnie i nieprecyzyjnie do tego stopnia, że uniemożliwia to ocenę, czy przesłanka niezbędności uzyskiwania danych osobowych została zrealizowana. Istota negatywnej oceny art. 7b u.k.s. tkwi zatem w niedookreśloności jego treści co do zakresu udostępnianych informacji.

W opinii Prokuratora Generalnego niezasadny jest natomiast zarzut niezgodności art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s. z art. 51 ust. 2 Konstytucji. Z art. 36e ust. 2 w związku z art. 36j ust. 1 u.k.s. wynika, że udostępnienie informacji o osobie, uzyskanych w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz na podstawie art. 36f ust. 2 u.k.s. dozwolone jest wyłącznie na żądanie sądu lub prokuratora, a także Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych. Wykorzystanie niniejszych informacji może nastąpić tylko w celu wszczęcia lub prowadzenia postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia. Cel przekazania informacji – wszczęcie lub prowadzenie postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia – dowodzi, że udostępnienie tych informacji jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

3. W piśmie z 18 kwietnia 2005 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 7b oraz art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s. są zgodne z art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że udostępnienie danych, o których mowa w art. 7b u.k.s. następuje na podstawie pisemnego upoważnienia, podpisanego przez właściwy organ kontroli skarbowej. Dostęp do tych danych jest możliwy tylko w celu realizacji ustawowych zadań organów kontroli skarbowej. Art. 7b u.k.s. nie może być zatem odczytywany w oderwaniu od art. 1, 2 i 3 u.k.s., które określają cele i zakres kontroli skarbowej. Podstawowym celem kontroli skarbowej jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa, a warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa państwa jest zapewnienie jego bezpieczeństwa finansowego. Ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu jest kwestią uznania prymatu jednych wartości konstytucyjnych nad innymi; w analizowanym wypadku taką wartością jest równowaga budżetowa.

W opinii Marszałka Sejmu bezzasadny jest także zarzut kierowany pod adresem art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s. Z powołanego przepisu wynika wyraźnie, że stosowne informacje mogą być udostępniane wyłącznie na żądanie sądu, prokuratora lub Szefa Krajowego Biura Informacji Kryminalnych i mogą być wykorzystane tylko w celu wszczęcia lub prowadzenia postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia. Zdaniem Marszałka Sejmu, zachowane zostały zatem konstytucyjne wymogi, a więc forma ustawy, i precyzyjnie określono cel udostępnienia owych informacji. Ponadto cel udostępniania informacji spełnia konstytucyjny wymóg niezbędności w demokratycznym państwie prawnym.

II

Na rozprawie 17 czerwca 2008 r. uczestnicy postępowania w całej rozciągłości podtrzymali stanowiska wraz z argumentacją przedstawione w pismach procesowych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli stanowią w rozpatrywanej sprawie dwa przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, ze zm.; dalej: u.k.s.), w brzmieniu następującym:

Art. 7b: „Organy kontroli skarbowej mogą zbierać i wykorzystywać w celu realizacji ustawowych zadań informacje, w tym dane osobowe, oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych, także bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą. Administrator danych jest obowiązany udostępnić dane osobowe na

podstawie imiennego upoważnienia organu kontroli skarbowej, okazanego przez inspektora lub pracownika wraz z legitymacją służbową. Informacja o udostępnieniu tych danych podlega ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych”.

Art. 36e ust. 2 pkt 4: „Informacje, o których mowa w ust. 1 [tj. informacje uzyskane w czasie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub czynności podejmowanych na podstawie art. 36b ust. 1], z zastrzeżeniem art. 36j, wywiad skarbowy udostępnia (...); 4) innym organom [poza wymienionymi w pkt 1-3 organami celnymi i podatkowymi, sądami lub prokuratorami w związku z toczącym się postępowaniem oraz organami, służbami i instytucjami państwowymi uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych] – w przypadkach i na zasadach określonych w odrębnych ustawach”.

2. Wobec obydwu zakwestionowanych przepisów wnioskodawca stawia zarzut niezgodności z art. 51 ust. 2 Konstytucji („Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”). Powołany przepis statuuje tzw. zasadę autonomii informacyjnej, stanowiącą szczególną eksplikację prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) i funkcjonalnie powiązaną z wolnością komunikowania się (art. 49 Konstytucji). Art. 51 ust. 2 ustawy zasadniczej (oraz wymienione powyżej, powiązane z nim przepisy) konstytucjonalizuje analogiczne unormowania i zalecenia funkcjonujące w systemie prawa międzynarodowego i wspólnotowego, m.in. w przepisach Konwencji nr 108 Rady Europy, sporządzonej w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r., o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 3, poz. 25, ze zm.), licznych rekomendacjach, czyli tzw. zaleceniach sektorowych, dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady nr 95/46/WE z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. WE L 281 z 23.11.1995, s. 31) oraz nr 2002/58/WE z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz. Urz. WE L 201 z 31.07.2002, s. 37).

Treść powołanego wzorca kontroli była w dotychczasowym orzecznictwie TK wielokrotnie precyzowana i obszernie omawiana, m.in. w wyrokach TK z: 24 czerwca 1997 r., sygn. K. 21/96 (OTK ZU nr 2/1997, poz. 23), 11 kwietnia 2000 r., sygn. K. 15/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 86), 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01 (OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3), 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01 (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81), 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02 (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83), 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04 (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64). W rezultacie co do sposobu rozumienia powołanego przepisu wykształciła się utrwalona linia orzecznicza. Autonomia informacyjna, stanowiąca element ochrony życia prywatnego, oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (por. np. wyrok z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01). Jest jednak oczywiste, że wskazane uprawnienie, zwłaszcza w relacji obywatel – władza publiczna, nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego (por. wyroki TK z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109 oraz z 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 30); przy takim założeniu regulacja art. 51 ust. 2 Konstytucji byłaby zresztą zbędna. Powołany przepis po pierwsze legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach w sposób inny niż w drodze zgłoszenia takich danych przez samego obywatela, zobligowanego w trybie określonym w art. 51 ust. 1

Konstytucji. Po drugie – co w analizowanym kontekście bardziej istotne – w sposób częściowo autonomiczny określa przesłanki legalności (granice) takich działań. Konstytucja realizuje jednak w ten sposób najbardziej zasadnicze elementy składające się na treść prawa do ochrony życia prywatnego: respekt dla autonomii informacyjnej jednostki, a więc sam obowiązek udostępnienia danych ograniczony do ściśle określonych ustawowo sytuacji; ograniczenie arbitralności ustawodawcy – ustawa nie może bowiem zakresu obowiązku kształtować dowolnie (por. wyrok TK z 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01). Zakres autonomii informacyjnej obejmuje zarówno dane o charakterze *stricte* personalnym (osobowym), jak i te dotyczące majątku i sfery ekonomicznej jednostki.

W tym ostatnim zakresie Trybunał dopuszcza jednak łagodniejsze kryteria jej ograniczania niż w wypadku sfery czysto osobistej (por. wyroki z: 24 czerwca 1997 r., sygn. K. 21/96; 11 kwietnia 2000 r., sygn. K. 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02).

Norma wysłowiona w art. 51 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru całkowicie samodzielnego. Wprawdzie ustrojodawca wskazał w powołanym przepisie *expressis verbis* na ograniczenie możliwości arbitralnego kształtowania zakresu informacji o obywatelach pozyskiwanych przez władze publiczne w ustawodawstwie zwykłym i podkreślił wymóg niezbędności takiego ograniczenia, oceniany wedle standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym, nie określił jednak katalogu interesów (wartości) konstytucyjnie chronionych, które – jego zdaniem – mogą być stawiane na szali w procesie oceny dopuszczalności takiego rozwiązania. W tym zakresie konieczne jest odwołanie się do ogólnej regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Do odmiennych wniosków nie może prowadzić fakt odrębnego wysłowienia niektórych elementów zasady proporcjonalności w analizowanym art. 51 ust. 2 ustawy zasadniczej. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. „Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy”. Zresztą już pobieżna lektura powołanych przepisów wskazuje, że nie ma pomiędzy nimi żadnej sprzeczności treściowej.

Podsumowując, ocena zachowania przez ustawodawcę zwykłego zasady proporcjonalności w aspekcie możliwości pozyskiwania przez władze publiczne informacji o obywatelach może i powinna być przeprowadzana na podstawie – współstosowanych – przepisów art. 51 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Poza koniecznością wskazania interesu mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, przesłanką legalności wkroczenia w zakres autonomii informacyjnej jednostki jest stwierdzenie, że wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do

ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu; zob. np. wyrok TK w sprawie sygn. K 4/04; por. także wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).

3. Problematyka kontroli skarbowej, jej kompetencji oraz usytuowania w systemie organów państwa była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego na tle sprawy o sygn. K 4/04. W związku z powyższym Trybunał uznaje za zbędne ponowne przytaczanie tych ustaleń, znanych zarówno uczestnikom postępowania, jak i szerszemu kręgowi zainteresowanych. Jedynie gwoili czytelności uzasadnienia wypada zwrócić uwagę na wybrane – podstawowe z punktu widzenia niniejszej sprawy – prawne uwarunkowania funkcjonowania kontroli skarbowej na tle obowiązujących przepisów u.k.s.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 u.k.s., celem kontroli skarbowej jest ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa, zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych, badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem innych państwowych osób prawnych, przeciwdziałanie i zwalczanie naruszeń prawa obowiązującego w zakresie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami przywożonymi z zagranicy oraz zapobieganie i ujawnianie przestępstw określonych w art. 228-231 k.k. wśród osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Zakres działań podejmowanych przez kontrolę skarbową w ramach powyższych celów określają art. 2, art. 2a i art. 3 u.k.s. W opozycji do treści art. 1 u.k.s., nieprecyzyjne i błędne jest określanie – także przez samego ustawodawcę – wskazanych tam obszarów aktywności jako „celów” kontroli skarbowej. W istocie, zarówno z normatywnego, jak i prakseologicznego punktu widzenia, są to zadania („podcele”, cele szczegółowe) kontroli skarbowej, realizowane dla (związek przyczynowy i teleologiczny) osiągnięcia celów wskazanych w art. 1 u.k.s. (celów zasadniczych, ostatecznych). Stosownie do art. 2, art. 2a i art. 3 u.k.s., do zakresu kontroli skarbowej należy: 1) kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa, a także innych należności pieniężnych budżetu państwa, państwowych funduszy celowych i jednostek samorządu terytorialnego; 2) ujawnianie i kontrola niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej, a także dochodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów; 3) kontrola źródeł pochodzenia majątku, w przypadku niezgłoszenia do opodatkowania działalności gospodarczej, a także dochodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów; 4) kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z UE i międzynarodowych instytucji finansowych, podlegającymi zwrotowi; 5) kontrola wywiązywania się z warunków finansowania pomocy ze środków, o których mowa powyżej; 6) kontrola prawidłowości przekazywania środków własnych do budżetu UE; 7) certyfikacja i wydawanie deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków pochodzących z UE; 8) badanie celowości w czasie podejmowania decyzji i zgodności z prawem wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym, a w szczególności ujawnianie niedoborów, a także innych szkód w tym mieniu; 9) badanie wykorzystania mienia otrzymanego od Skarbu Państwa w celu realizacji zadań publicznych oraz prawidłowości prywatyzacji mienia Skarbu Państwa; 10) kontrola rzetelności wypełniania zobowiązań wynikających z udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji; 11) kontrola zgodności wykorzystania środków, których spłatę poręczył lub gwarantował Skarb Państwa, z ich przeznaczeniem; 12) kontrola zgodności z prawem przywozu na terytorium RP towarów dopuszczonych do obrotu lub mających inne przeznaczenie celne oraz wywozu towarów poza terytorium RP, kontrola

obrotu towarami pochodzenia zagranicznego, a także kontrola i ujawnianie towarów nielegalnie wprowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 13) ujawnianie składników majątkowych podmiotów zobowiązanych do uiszczenia należności publicznych lub podejrzanych o czyny zagrożone karą grzywny lub karami pieniężnymi, w celu zapewnienia skuteczności poboru tych należności oraz wykonania orzeczeń lub mandatów karnych; 14) kontrola oświadczeń o stanie majątkowym osób obowiązanych do ich składania, zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych administracji celnej, podatkowej oraz kontroli skarbowej podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w tym w urzędzie obsługującym tego ministra; 15) kontrola resortowa jednostek organizacyjnych administracji celnej, podatkowej oraz kontroli skarbowej podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w tym urzędu obsługującego tego ministra; 16) badanie przestrzegania przez rezydentów i nierezydentów ograniczeń i obowiązków określonych w przepisach prawa dewizowego oraz warunków udzielonych na ich podstawie zezwoleń dewizowych, a także warunków wykonywania działalności kantorowej; 17) prowadzenie działalności analitycznej i prognostycznej w odniesieniu do negatywnych zjawisk występujących w obszarze właściwości kontroli skarbowej oraz przedstawianie w tym zakresie informacji i analiz organom administracji rządowej; 18) zapewnianie ochrony fizycznej i technicznej inspektorom i pracownikom, a za zgodą Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej także innym organom i instytucjom państwowym, a w granicach i na zasadach określonych w odrębnych przepisach; 19) badanie prawidłowości stosowania cen urzędowych, a także cen umownych w zakresie objętym ograniczeniami swobodnego kształtowania ich poziomu; 20) rozpoznawanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z obrotem z zagranicą towarami i technologiami objętymi kontrolą międzynarodową, naruszających prawa ochrony dóbr kultury narodowej, narodowego zasobu archiwalnego i ochrony własności intelektualnej, polegających na wprowadzaniu na terytorium RP i wyprowadzaniu z niego środków płatniczych pochodzących z przestępstw, a także ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych, oraz zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom; 21) zapobieganie i ujawnianie przestępstw, o których mowa w art. 228-231 k.k., popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Dla realizacji wskazanych celów i zadań, organy kontroli skarbowej zostały wyposażone w szereg szczególnych instrumentów, także o charakterze dochodzeniowo-śledczym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał – m.in. w sprawach o sygn. K. 19/99 (z 13 lutego 2001 r., OTK ZU nr 2/2001, poz. 30) i K 4/04 – że jedną z ważnych funkcji demokratycznego państwa prawa jest skuteczne zwalczanie tych negatywnych zjawisk, które w skrajnym nasileniu mogą godzić w samo istnienie tego państwa. Dlatego ustawodawca ma nie tylko prawo, ale także obowiązek zwalczania negatywnych zjawisk przez nadawanie organom kontroli takich uprawnień, które pozostając w zgodzie z zasadami Konstytucji, będą miały bezpośredni wpływ na zwiększenie sprawności działań kontrolnych, zwłaszcza w zakresie wykrywania i zwalczania tzw. szarej strefy i przestępczości gospodarczej. W konsekwencji Trybunał dopuścił także wyposażenie organów kontroli w specjalne uprawnienia; pogląd ten podtrzymuje zresztą w obecnym składzie orzekającym.

Z drugiej strony, Trybunał niezmiennie akcentuje konieczność dochowania zgodności uregulowań, które przyznają organom kontroli skarbowej, szczególne uprawnienia, ze standardami ochrony praw i wolności obywatelskich gwarantowanych Konstytucją. Przede wszystkim należy zbadać, czy ingerencja w sferę życia prywatnego jednostki spełnia warunki określone w jej art. 51 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Poza

tym, ustawodawca – w świetle art. 2 Konstytucji – ma konstytucyjny obowiązek określić przesłanki ingerencji w sferę prywatności w sposób możliwie precyzyjny, tak aby ograniczyć zakres swobody decyzyjnej pozostawionej organom stosującym prawo, a jednocześnie ma on obowiązek stworzyć odpowiednie mechanizmy kontroli nad aktami organów władzy publicznej dotyczącymi tej sfery. Jeśli chodzi o ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, przepisy muszą charakteryzować się należytą precyzją i jasnością. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (por. wyrok w sprawie o sygn. K 4/04).

4. Ocena zarzutów wobec art. 7b u.k.s.

Jak wskazano na wstępie, art. 7b u.k.s. stanowi, że organy kontroli skarbowej mogą zbierać i wykorzystywać w celu realizacji ustawowych zadań informacje, w tym dane osobowe, oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych, także bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą. Administrator danych jest obowiązany udostępnić dane osobowe na podstawie imiennego upoważnienia organu kontroli skarbowej, okazanego przez inspektora lub pracownika wraz z legitymacją służbową. Informacja o udostępnieniu tych danych podlega ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych.

Uprawnienie wynikające z art. 7b u.k.s. obejmuje wszystkie bazy danych, z wyjątkiem baz danych uzyskanych w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych przeprowadzonych przez uprawnione organy, służby i instytucje. Do tych ostatnich wywiad skarbowy ma dostęp na podstawie art. 36f ust. 2 u.k.s. Uprawnienie na podstawie art. 7b u.k.s. dotyczy przede wszystkim danych zawartych w: 1) ewidencji bezrobotnych, 2) centralnej ewidencji kierowców, 3) centralnej ewidencji pojazdów, 4) ewidencji ludności, 5) ewidencji podatników, 6) ewidencji poborowych, 7) Krajowym Rejestrze Karnym, 8) Krajowym Rejestrze Sądowym, 9) rejestrze producentów i importerów paliw ciekłych, 10) rejestrze udzielonych zezwoleń indywidualnych na prowadzenie obrotu z zagranicą towarami o znaczeniu strategicznym, 11) rejestrze zezwoleń na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, 12) rejestrze zezwoleń na prowadzenie przedsiębiorstwa składowego, 13) rejestrze funduszy emerytalnych i inwestycyjnych, 14) rejestrze zastawów, 15) rejestrze zastawów skarbowych, 16) rejestrze instytucji filmowych, 17) rejestrze instytucji kultury, 18) rejestrze zabytków, 19) rejestrze muzeów, 20) rejestrach z zakresu obywatelstwa, 21) rejestrach z zakresu ochrony własności przemysłowej, 22) rejestrze zakładów opieki zdrowotnej, 23) rejestrze lekarzy i indywidualnych praktyk lekarskich, 24) rejestrze zezwoleń na prowadzenie aptek, 25) rejestrze wytwórców i wyrobów medycznych, 26) rejestrach z zakresu prawa budowlanego, 27) rejestrach z zakresu rolnictwa, 28) rejestrze agencji zatrudnienia, 29) rejestrze biegłych rewidentów, 30) rejestrze (liście) doradców podatkowych, 31) rejestrze korzyści, 32) ewidencji działalności gospodarczej, 33) rejestrze transakcji, 34) rejestrze uczelni niepaństwowych, 35) rejestrze wyborców, 36) rejestrze znaków identyfikacyjnych producentów wódek, 37) rejestrze związków międzygminnych, 38) rejestrze związków powiatów, 39) rejestrze związków wyznaniowych. Z uwagi na brak stosownego ograniczenia, prawo dostępu urzędników kontroli skarbowej do informacji gromadzonych przez administratorów dotyczy nie tylko wymienionych powyżej, publicznych i co do zasady powszechnie dostępnych (jawnych) zbiorów (baz) danych, ale również baz danych prowadzonych przez inne podmioty – także podmioty prywatne – stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101,

poz. 926, ze zm.; dalej: u.o.d.o.). Wyjątki w tej mierze mogą wynikać z przepisów szczególnych.

Udostępnienie danych następuje na podstawie pisemnego upoważnienia, podpisanego przez właściwy organ kontroli skarbowej, tj. Ministra Finansów, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej albo dyrektora urzędu kontroli skarbowej. Trybunał Konstytucyjny w składzie tu obecnym podtrzymuje – wyrażony w wyroku w sprawie o sygn. K 4/04 – pogląd, iż uzyskiwanie informacji o osobach jest dopuszczalne, ale tylko w określonych okolicznościach, z zachowaniem szczególnych warunków, których ustawodawca, także w wypadku omawianej regulacji, nie wskazał.

Wprawdzie art. 7b u.k.s. stanowi *expressis verbis*, że organy kontroli skarbowej mogą zbierać i przetwarzać informacje – w tym dane osobowe – „w celu realizacji ustawowych zadań” kontroli skarbowej; powyższe ograniczenie jest jednak obciążone trzema mankamentami, które dyskwalifikują zakwestionowany przepis z punktu widzenia art. 51 ust. 2 Konstytucji. Po pierwsze – z uwagi na szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli skarbowej, ogólne odesłanie do jej ustawowych zadań nie spełnia przesłanki precyzyjności, wymaganej w sytuacji ingerencji organów państwa w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności obywatelskich (art. 2 Konstytucji). Po drugie – brak określenia związku, jaki ma zachodzić pomiędzy konkretnym typem (rodzajem) danych zbieranych przez organy kontroli skarbowej od administratorów baz danych a celem konkretnych czynności, podejmowanych w odniesieniu do określonej osoby. Dając się wyinterpretować z treści art. 7b u.k.s. przesłanka celowości dostępu do ww. danych nie jest równoznaczna (i w żadnym wypadku nie może być utożsamiana) z wymogiem konieczności (niezbędności) dostępu do takich danych, w rozumieniu przyjmowanym przez Trybunał Konstytucyjny zarówno na tle art. 31 ust. 3, jak i art. 51 ust. 2 Konstytucji. Po trzecie – art. 7b u.k.s. jest odczytywany jako przepis zobowiązujący administratorów danych do ich udostępnienia pracownikowi jednostki organizacyjnej kontroli skarbowej w przepisany powyżej trybie. Wobec braku jakichkolwiek gwarancji proceduralnych, nawet bardzo ogólny wymóg „celowości” ma znaczenie wyłącznie dla oceny prawidłowości działania samego organu; nie stwarza natomiast podstaw do odmowy udzielenia określonych informacji administratorowi danych. Wymóg powyższy w żadnej mierze nie spełnia zatem roli gwarancyjnej z punktu widzenia dostępności do danych osobowych kontrolowanych podmiotów.

W konsekwencji należało uznać, że art. 7b u.k.s. jest niezgodny z art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Na marginesie trzeba zaznaczyć, że zakres uprawnień kontroli skarbowej, krąg uprawnionych kontrolerów oraz tryb i jej instrumenty, zostały określone w Rozdziale 2a u.k.s., co pozwala stwierdzić, że usunięcie art. 7b u.k.s. z porządku prawnego nie spowoduje komplikacji w sprawnym prowadzeniu bieżących postępowań kontrolnych, a także prowadzenia tych kontroli w przyszłości.

5. Ocena zarzutów wobec art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s.

Zakwestionowany przepis (art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s.) został zamieszczony w rozdziale 4 u.k.s. („Wywiad skarbowy”). Do czynności wywiadu skarbowego ustawodawca zalicza uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie informacji zarówno o osobach, jak i o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podlegających kontroli skarbowej. Wbrew terminologii ustawowej, trudno te czynności nazwać czynnościami *sensu stricto*; należy je raczej uznać za zadania („podcele”) wywiadu skarbowego, realizowane poprzez zespół działań zarówno operacyjnych, jak i nieoperacyjnych. Należy przypomnieć, że czynności wywiadu

skarbowego nie powinny być uznawane za formę kontroli przestrzegania postanowień prawa podatkowego, czy szerzej – finansowego, lecz za czynności techniczne, prowadzone również w formie działań operacyjnych (art. 36c u.k.s.), których celem jest uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie informacji o osobach oraz o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli skarbowej (art. 36 ust. 2 u.k.s.). Czynności te mają prowadzić do zebrania i przetworzenia materiału, który bądź będzie uzupełnieniem materiału dowodowego zebranego w toku postępowania kontrolnego, bądź będzie prowadził do wszczęcia tego postępowania (art. 36d i art. 36e u.k.s.), w ramach którego sprawdzeniu poddane zostanie wywiązywanie się przez kontrolowanego z obowiązków nałożonych na niego przepisami prawa podatkowego. Czynności wywiadu skarbowego nie mogą naturalnie pozostawać w oderwaniu od ustawowego zakresu kontroli skarbowej (zob. powyżej część III punkt 3 uzasadnienia).

Uzyskiwanie materiałów może się odbywać w toku czynności nieoperacyjnych lub operacyjnych. Do czynności nieoperacyjnych należy: uzyskiwanie danych identyfikujących abonenta, zakończenia sieci lub urządzenia telekomunikacyjnego między którymi wykonano połączenie (art. 36b ust. 1 u.k.s.), uzyskiwanie danych dotyczących próby połączenia między określonymi zakończeniami sieci (art. 36b ust. 1 u.k.s.), uzyskiwanie informacji o okolicznościach i rodzaju wykonanego połączenia (art. 36b ust. 1 u.k.s.), dostęp do informacji uzyskanych przez inne organy (służby, instytucje) w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 36f ust. 2 u.k.s.), dostęp do informacji znajdujących się w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (art. 36g u.k.s.) oraz dostęp do informacji z baz danych – również osobowych – będących w posiadaniu innych instytucji (art. 36h ust. 1 u.k.s.). Do czynności operacyjno-rozpoznawczych należy: obserwowanie zdarzeń w miejscach publicznych (art. 36a u.k.s.), rejestrowanie z użyciem środków technicznych obrazu zdarzeń i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w miejscach publicznych (art. 36a u.k.s.) oraz kontrola operacyjna (art. 36c u.k.s.).

Istota problemu konstytucyjnoprawnego poddanego kontroli Trybunału we wniosku Rzecznika dotyczy – jak podkreślono na wstępie – dozwolonego zakresu wykorzystania danych (materiałów) zebranych w toku czynności wywiadu skarbowego. Wykorzystanie tych danych (materiałów) polega na ich przekazaniu, po dokonaniu ich analizy, a więc przetworzeniu, właściwym instytucjom (zob. art. 36d ust. 1, 2, 4, 5, art. 36e ust. 1-3 i art. 36j).

Na gruncie *legis latae* materiały uzyskane od operatora sieci telekomunikacyjnej na podstawie art. 36b u.k.s., które zawierają informacje mające znaczenie dla postępowania w sprawach o przestępstwa lub wykroczenia powinny zostać przekazane właściwemu prokuratorowi (art. 36d ust. 3 u.k.s.), a te, które nie zawierają informacji mających znaczenie dla postępowania kontrolnego, postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia albo w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe – poddane są niezwłocznemu komisyjnemu i protokolarnemu zniszczeniu (art. 36d ust. 5 u.k.s.). Podobnie informacje uzyskane w czasie stosowania kontroli operacyjnej, które zawierają dowody pozwalające na wszczęcie albo mające znaczenie dla postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia, powinny zostać przekazane właściwemu prokuratorowi (art. 36d ust. 2 u.k.s.), a te, które nie zawierają dowodów pozwalających na wszczęcie albo nie mają znaczenia dla postępowania kontrolnego, postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia albo w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe – są przechowywane po zakończeniu kontroli przez okres 2 miesięcy, a następnie protokolarnie i komisyjnie zniszczone (art. 36d ust. 4 u.k.s.). Informacje uzyskane w czasie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, które pozwalają na wszczęcie albo mają znaczenie dla postępowania kontrolnego lub

postępowania przygotowawczego w sprawach przestępstw i wykroczeń związanych z obrotem z zagranicą towarami i technologiami objętymi kontrolą międzynarodową, naruszających prawa ochrony dóbr kultury narodowej, narodowego zasobu archiwalnego i ochrony własności intelektualnej, wprowadzania na polski obszar celny i wyprowadzania z tego obszaru środków płatniczych pochodzących z przestępstw, a także ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych oraz przestępstw, o których mowa w art. 228-231 k.k. (płatnej protekcji), popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, powinny zostać przekazane właściwym organom i jednostkom organizacyjnym kontroli skarbowej (art. 36d ust. 1 u.k.s.). Na wykorzystanie tych informacji oraz informacji uzyskanych od operatora sieci telekomunikacyjnej na podstawie art. 36b u.k.s. ustawodawca zezwala organom i jednostkom organizacyjnym kontroli skarbowej w art. 36e ust. 1 u.k.s., z tym że mogą być one wykorzystane jedynie dla celów postępowania kontrolnego oraz postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia określone w art. 3 pkt 4 i 5 u.k.s.

Z informacji zgromadzonych przez wywiad skarbowy w toku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz od operatora sieci telekomunikacyjnej, uzyskanych na podstawie art. 36b u.k.s., mogą korzystać również podmioty i jednostki wymienione w art. 36e ust. 2 pkt 1-3 u.k.s., tj. 1) organy celne i podatkowe, 2) sąd i prokurator – w związku z toczącym się postępowaniem, 3) organy, służby i instytucje państwowe uprawnione do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Wywiad skarbowy przekazuje uzyskane przez siebie informacje również organom i instytucjom obcych państw, ale tylko na zasadach określonych w umowach i porozumieniach międzynarodowych (art. 36e ust. 3 u.k.s.).

Osią sporu poddanego rozstrzygnięciu Trybunału jest jednak pkt 4 powołanego przepisu, zgodnie z którym ww. informacje mogą być udostępniane także innym organom, w przypadkach i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. W opinii Trybunału, przepis art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s., rozpatrywany samodzielnie i w oderwaniu od „odrębnej ustawy”, do której *expressis verbis* odsyła, nie stanowi dostatecznej podstawy do sformułowania normy, którą można byłoby skonfrontować ze wzorcem kontroli zawartym w art. 51 ust. 2 Konstytucji. Stąd też w sentencji orzeczenia posłużono się formułą wskazującą na nieadekwatność powołanego wzorca. Należy jednak podkreślić, że owa nieadekwatność zachodzi jedynie z uwagi na konkretny sposób powołania zakwestionowanego przepisu w treści wniosku RPO. Nie oznacza to natomiast niedopuszczalności ponownej kontroli konstytucyjnej tego przepisu w przyszłości, w sytuacji, w której zostałby on powołany – jako przepis związkowy – w powiązaniu z innym przepisem „odrębnej ustawy”, dopełniającym jego odsyłający charakter.

W rezultacie należało przyjąć, że art. 36e ust. 2 pkt 4 u.k.s. nie jest niezgodny z art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.