



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 604
Warszawa, 23 lipca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Ryszarda Petru.

(-) Elżbieta Burkiewicz; (-) Żaneta Cwalina-Śliwowska; (-) Sławomir Ćwik; (-) Piotr Górniewicz; (-) Paulina Hennig-Kloska; (-) Bożenna Hołownia; (-) Rafał Kasprzyk; (-) Rafał Komarewicz; (-) Aleksandra Leo; (-) Adam Luboński; (-) Joanna Mucha; (-) Maja Ewa Nowak; (-) Barbara Okuła; (-) Barbara Oliwiecka; (-) Łukasz Osmalak; (-) Ryszard Petru; (-) Norbert Pietrykowski; (-) Bartosz Romowicz; (-) Ewa Schädler; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Mirosław Suchoń; (-) Ewa Szymanowska; (-) Paweł Śliz; (-) Wioleta Tomczak; (-) Kamil Wnuk; (-) Tomasz Zimoch.

U S T A W A

z dnia.....

o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej

Art. 1. W ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.¹⁾) w art. 48 w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Na sporządzone na piśmie żądanie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego lub naczelnika urzędu skarbowego wydane w związku z wszczętym postępowaniem przygotowawczym lub czynnościami wyjaśniającymi odpowiednio w sprawie o przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, bank jest obowiązany do sporządzania i przekazywania informacji dotyczących podejrzanego lub osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej lub danych pełnomocników wskazanego w żądaniu rachunku bankowego w przypadku, gdy postępowanie przygotowawcze lub czynności wyjaśniające są prowadzone w związku z czynami popełnionymi w zakresie działalności podejrzanego, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w zakresie:”.

Art. 2. Do żądań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego lub naczelnika urzędu skarbowego wydanych na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2023 r. poz. 556, 588; 641, 658, 760, 996, 1059, 1193, 1195, 1234, 1598, 1723 i 1860 oraz z 2024 r. poz. 850, 863 i 879)

UZASADNIENIE

Z dniem 1 lipca 2022 r. zgodnie z art. 20 pkt 8 ustawy ustawy 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 (tzw. "Polski ład") weszła w życie istotna zmiana dotycząca uprawnień organów Krajowej Administracji Skarbowej. Mogą one na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej żądać od banków informacji dotyczących wskazanego w żądaniu rachunku bankowego osoby fizycznej w przypadku, gdy postępowanie przygotowawcze lub czynności wyjaśniające w sprawie o przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe są prowadzone w związku z czynami popełnionymi w zakresie działalności osoby fizycznej. W poprzednim stanie prawnym uprawnienie to dotyczyło tylko osób fizycznych podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe.

Nowa regulacja jeszcze na etapie prac ustawodawczych budziła wątpliwości. Zezwala ona bowiem na znacznie większą swobodę w kontrolowaniu rachunków bankowych, co stanowi odstępstwo od zasady tajemnicy bankowej oraz dużą ingerencję prawa do prywatności obywateli. W tej sprawie, wskutek próśb o interwencję obywateli zaniepokojonych wprowadzanymi zmianami, Rzecznik Praw Obywatelskich już 14 marca 2022 r., a więc jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji art. 48 ust. 1 ustawy o KAS zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów jako wykonującego obowiązki Ministra Finansów o złożenie wyjaśnień (pismo VII.501.41.2022.KZ²). W odpowiedzi udzielonej przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej stwierdzono, że celem zmiany było *ujednoczenie oraz doprecyzowanie uprawnień Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie dostępu do informacji bankowych w przypadku, gdy organy KAS prowadzą postępowanie przygotowawcze dotyczące osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej w zakresie tej osoby fizycznej, osoby prawnej i jednostki niemającej osobowości prawnej, niezależnie albo zanim*

² https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-03/RPO_do_MF_14.03.2022.pdf (dostęp 16 lipca 2024 r.

*zostaną wszczęte procedury podatkowe (kontrola celno-skarbowa, kontrola podatkowa, postępowanie podatkowe)*³.

W ocenie wnioskodawców projektu, przyjęte w przy okazji "Polskiego Ładu" rozwiązanie zbyt daleko ingeruje w wolności i prawa obywatela, dając pole do nadużywania kontroli działalności osób fizycznych, które nie naruszają przepisów prawa. Organy KAS uzyskały zbyt szeroką możliwość pozyskiwania informacji chronionych tajemnicą bankową. W efekcie uprawnienie to jest dalej idące niż uprawnienie sądu i prokuratora a także tych samych organów administracji skarbowej, którzy na podstawie przepisu art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz e ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe mają dostęp do informacji objętych tajemnicą bankową w związku z toczącym się postępowaniem o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe przeciwko konkretnej osobie fizycznej. Odnosi się to tylko do sytuacji, w której postępowanie toczy się wobec podejrzanego, a nie – w sprawie, tak jak w odniesieniu do organów KAS przewiduje obecne brzmienie art. 48 ust. 1 ustawy o KAS.

Zdaniem wnioskodawców należy przywrócić poprzedni stan prawny, w którym informacje o rachunku bankowym przekazywane były jedynie wobec podejrzanego. Jednocześnie wnioskodawcy akceptują pozostałe zmiany jakie od 1 lipca 2022 r. wprowadzono do art. 48. Słusznym jest w szczególności, aby uprawnienie przewidziane w tych przepisach przysługiwało także naczelnikom urzędów skarbowych.

Zakładając, że stosowanie art. 48 ust. 1 następowało zgodnie z literą prawa i ograniczało się wyłącznie do przypadków uzasadnionych potrzebami prowadzonych postępowań, projekt zawiera przepis przejściowy przesądzający, że do żądań organów administracji skarbowej wydanych przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosować się będzie przepisy dotychczasowe.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, co jest w tym przypadku wystarczającym okresem na jej wdrożenie.

Wejście w życie projektu nie powoduje konieczności wydania aktów wykonawczych.

Projektowana ustawa będzie miała korzystne skutki społeczne. Zapewni lepszą ochronę tajemnicy bankowej i prawa do prywatności obywateli.

³ Pismo Szefa KAS z 25 kwietnia 2022 r, DZP11.055.1.2022
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-05/Odpowiedz_MF_konta_dostep_25.04.2022.pdf

Ustawa nie spowoduje bezpośrednich skutków gospodarczych. Projekt nie zmieni zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej i nie ma wpływu na sytuację mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Pośrednio jednak – poprzez ograniczenie uprawnień organów administracji skarbowej tylko do przypadków, w których osoba fizyczna ma status podejrzanego – korzystnie wpłynie na pewność prowadzenia działalności gospodarczej i bezpieczeństwo prawne przedsiębiorców.

Projekt nie powoduje skutków finansowych.

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych i przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega procedurze notyfikacji.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie był przedstawiany do zaopiniowania i nie był poddawany konsultacjom publicznym.

Warszawa, 1 sierpnia 2024 r.

BEOS-WPEiM-1704/24

SEKRETARIAT ZŁOZY SZEFASZ
L.dz. 35.1120.2024
Data wpływu 1.08.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Petru)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹. Zmiana polega na ograniczeniu uprawnień organów Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS). Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym organy KAS mogą żądać od banków m.in. informacji o osobie fizycznej, w przypadku gdy postępowanie przygotowawcze lub czynności wyjaśniające w sprawie o przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe są prowadzone w związku z czynami popełnionymi w zakresie działalności tej osoby fizycznej. Projekt przewiduje ograniczenie tego uprawnienia do osób podejrzanych.

Projekt zawiera przepis przejściowy. Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje zagadnień objętych projektem ustawy.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy projektu ustawy nie są objęte zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

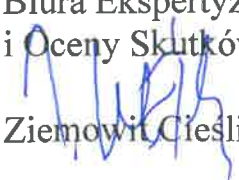
4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej nie jest objęty zakresem prawa UE.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji


Ziemowit Cieślak

Warszawa, 1 sierpnia 2024 r.

BEOS-WPEiM-1705/24

SEKRETARIAT Z-OY SZEPYK
L.dz. DS. 1120.308.2024(2)
Data wpływu 1.08.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Petru) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹. Zmiana polega na ograniczeniu uprawnień organów Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS). Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym organy KAS mogą żądać od banków m.in. informacji o osobie fizycznej, w przypadku gdy postępowanie przygotowawcze lub czynności wyjaśniające w sprawie o przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe są prowadzone w związku z czynami popełnionymi w zakresie działalności tej osoby fizycznej. Projekt przewiduje ograniczenie tego uprawnienia do osób podejrzanych.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-4P.020.189.7.2024
Data wpływu 02.08.2024

Warszawa, 8 sierpnia 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1706/24

Pan Minister
Dariusz Salamonićzyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji
zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Krajowej
Administracji Skarbowej
(przed nadaniem numeru druku)¹

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej² jest nowelizacja art. 48 ust. 1 u.KAS. polegająca na zastąpieniu pojęcia „osoby fizycznej” pojęciem „podejrzanego”, a zatem powrót do stanu prawnego sprzed dnia 1 lipca 2022 r.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że z dniem 1 lipca 2022 r. zgodnie z art. 20 pkt 8 ustawy 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 ustaw³ (tzw. Polski Ład) weszła w życie zmiana dotycząca uprawnień organów Krajowej Administracji Skarbowej. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu ustawy, w poprzednim stanie prawnym uprawnienie z art. 48 ust. 1 u.KAS odnosiło się tylko do „osób fizycznych podejrzanych” o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego. Zdaniem projektodawców, nowa regulacja jeszcze na etapie prac

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-185/24. Przedstawiciel wnioskodawcy: pos. R. Petru.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 615 ze zm., z 2024 r. poz. 850 ze zm., dalej: u.KAS.

³ Dz.U. 2021 poz. 2105; dalej: ustawa z 29 października 2021 r.

ustawodawczych budziła wątpliwości⁴, ponieważ zezwalała na większą swobodę w kontrolowaniu rachunków bankowych, co stanowi odstępstwo od zasady tajemnicy bankowej oraz dużą ingerencję państwa w prawo do prywatności obywateli. W uzasadnieniu do projektu ustawy powołano się również na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 14 marca 2022 r., w którym zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o złożenie wyjaśnień. W ocenie składających projekt, obecne rozwiązanie zbyt daleko ingeruje w wolności i prawa obywateli oraz daje pole do nadużyć, stąd należy przywrócić poprzedni stan prawny (sprzed 2022 r.), w którym informacje o rachunku bankowym przekazywane były jedynie wobec podejrzanego.

W ocenie projektodawcy proponowana zmiana jest spójna z art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. b) oraz e) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁵. Przepis ten stanowi, że:

„Bank ma obowiązek udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową wyłącznie na żądanie:

b) sądu lub prokuratora w związku z toczącym się postępowaniem o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe: – przeciwko osobie fizycznej będącej stroną umowy zawartej z bankiem, w zakresie informacji dotyczących tej osoby fizycznej, – popełnione w związku z działaniem osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w zakresie informacji dotyczących tej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, – określone w art. 165a lub art. 299 Kodeksu karnego, – w zakresie zawarcia z osobą fizyczną, prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej umowy o wykonywanie czynności bankowych, w celu weryfikacji zawarcia takich umów i czasu ich obowiązywania;

e) Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego albo naczelnika urzędu skarbowego na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej:

– w związku z toczącym się postępowaniem karnym lub postępowaniem w sprawach o przestępstwa skarbowe przeciwko osobie fizycznej będącej stroną umowy zawartej z bankiem,

⁴ Opinie do rządowego projektu ustawy znajdują się na stronie Sejmu, zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532>. Zob. też opinie Biura Analiz Sejmowych (obecnie Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1532>.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 2488, z 2024 r. poz. 879.

– w związku z toczącym się postępowaniem karnym lub postępowaniem w sprawach o przestępstwa skarbowe popełnione w zakresie działalności osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, która jest posiadaczem rachunku,

– jeżeli jest to konieczne do skutecznego zapobieżenia przestępstwom lub przestępstwom skarbowym, ich wykrycia albo ustalenia ich sprawców i uzyskania dowodów ich popełnienia, a także wykrycia i identyfikacji przedmiotów i innych korzyści majątkowych pochodzących z przestępstwa lub przestępstwa skarbowego albo ich równowartości – w zakresie, o którym mowa w art. 127a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej,

– w związku z wszczętą kontrolą celno-skarbową, kontrolą podatkową albo toczącym się postępowaniem podatkowym albo czynnościami audytowymi, o których mowa w art. 99a pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej,

– w związku z prowadzonymi czynnościami analitycznymi, o których mowa w art. 49a lub art. 49aa ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej,

– w związku z wnioskiem o informacje złożonym na podstawie art. 7 ust. 3a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz. Urz. UE L 248 z 18.09.2013, str. 1, z późn. zm.19)).”.

W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że projektowana zmiana będzie miała korzystne skutki społeczne oraz zapewni lepszą ochronę tajemnicy bankowej i prawa do prywatności.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Zgodnie z art. 48 ust. 1 u.KAS:

„Na sporządzone na piśmie żądanie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego lub naczelnika urzędu skarbowego wydane

w związku z wszczętym postępowaniem przygotowawczym lub czynnościami wyjaśniającymi odpowiednio w sprawie o przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, bank jest obowiązany do sporządzania i przekazywania informacji dotyczących osoby fizycznej lub osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej lub danych pełnomocników wskazanego w żądaniu rachunku bankowego w przypadku, gdy postępowanie przygotowawcze lub czynności wyjaśniające są prowadzone w związku z czynami popełnionymi w zakresie działalności osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w zakresie:

1) posiadanych lub współposiadanych rachunków bankowych lub posiadanych pełnomocnictw do dysponowania rachunkami bankowymi, liczby tych rachunków lub pełnomocnictw, obrotów i stanów tych rachunków, z podaniem dat oraz kwot poszczególnych wpływów, dat oraz kwot poszczególnych obciążeń rachunków i ich tytułów oraz odpowiednio ich nadawców i odbiorców;

2) posiadanych lub współposiadanych rachunków pieniężnych, rachunków papierów wartościowych lub posiadanych pełnomocnictw do dysponowania takimi rachunkami, liczby tych rachunków, a także obrotów, stanów tych rachunków oraz ich historii;

3) zawartych umów kredytowych lub umów pożyczki, z podaniem okresu, na jaki zostały zawarte, wysokości zobowiązań wynikających z tych kredytów lub pożyczek, celów, na jakie zostały udzielone, i sposobu zabezpieczenia ich spłaty, a także umów depozytowych, umów udostępniania skrytek sejfowych oraz ich historii;

4) nabytych za pośrednictwem banków akcji Skarbu Państwa lub obligacji emitowanych przez Skarb Państwa, a także obrotu tymi papierami wartościowymi;

5) obrotu wydawanymi przez banki certyfikatami depozytowymi lub innymi papierami wartościowymi.”.

W projekcie ustawy zaproponowano, aby wprowadzenie do wyliczenia otrzymało następującą treść:

„Na sporządzone na piśmie żądanie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego lub naczelnika urzędu skarbowego wydane w związku z wszczętym postępowaniem przygotowawczym lub czynnościami wyjaśniającymi odpowiednio w sprawie o przestępstwa lub wykroczenia oraz

przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, bank jest obowiązany do sporządzania i przekazywania informacji dotyczących podejrzanego lub osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej lub danych pełnomocników wskazanego w żądaniu rachunku bankowego w przypadku, gdy postępowanie przygotowawcze lub czynności wyjaśniające są prowadzone w związku z czynami popełnionymi w zakresie działalności podejrzanego, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w zakresie:”.

W literaturze wskazuje się, że podstawowym celem przepisu jest umożliwienie Szefowi KAS, naczelnikowi urzędu celno-skarbowego lub naczelnikowi urzędu skarbowego otrzymania od banków, a także innych instytucji kredytowych i finansowych, informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania przygotowawczego lub czynności wyjaśniających w sprawach o przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe⁶.

Skutkiem proponowanej zmiany będzie powrót do stanu prawnego sprzed 1 lipca 2022 r., co oznacza, że na żądanie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego lub naczelnika urzędu skarbowego wydane w związku z wszczętym postępowaniem przygotowawczym lub czynnościami wyjaśniającymi odpowiednio w sprawie o przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe bank będzie zobowiązany do sporządzania i przekazywania informacji dotyczących podejrzanego. Skutkiem zmiany będzie zatem organicznie uprawnień wyżej wymienionych podmiotów.

Pojęcie „podejrzanego”⁷ zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁸. Zgodnie z art. 71 § 1 KPK za podejrzanego uważa się osobę, co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów albo której bez wydania takiego postanowienia postawiono zarzut w związku z przystąpieniem do przesłuchania w charakterze podejrzanego. Ponadto z art. 71 § 2

⁶ R. Bucholski [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024, Lex, kom. do art. 48.

⁷ Od podejrzanego należy odróżnić osobę podejrzaną, tj. osobę, którą podejrzewa się o popełnienie przestępstwa, innymi słowy – przypuszcza się, że je popełniła, ale nie przedstawiono jej jeszcze zarzutu popełnienia przestępstwa. Osoba podejrzana nie jest stroną postępowania karnego. Tak K. Eichstaedt [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Art. 1–424*, wyd. VII, red. D. Świecki, Warszawa 2024, Lex, kom. do art. 71. Tam też szerzej o przekształceniu się postępowania w fazie *in rem* w postępowanie w fazie *in personam*.

⁸ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 37, dalej: KPK.

KPK wynika, że za oskarżonego uważa się osobę, przeciwko której wniesiono oskarżenie do sądu, a także osobę, co do której prokurator złożył wniosek wskazany w art. 335 § 1 lub wniosek o warunkowe umorzenie postępowania. Jeżeli KPK używa w znaczeniu ogólnym określenia „oskarżony”, odpowiednie przepisy mają zastosowanie także do podejrzanego (art. 71 § 3 KPK).

Powrót do stanu prawnego sprzed 1 lipca 2022 r. będzie także skutkował zwiększeniem ochrony tajemnicy bankowej.

Podaje się, że główną wartością podlegającą ochronie w przypadku tajemnicy bankowej⁹ jest prawo do prywatności finansowej, która jest elementem generalnego prawa do prywatności, jako jednego z obszarów konstytucyjnej ochrony. Koncepcja tego prawa jest ważnym instrumentem hamowania nadmiernej ingerencji organów państwa w obszar wolności i swobód obywatelskich¹⁰.

Zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe¹¹ bank, osoby w nim zatrudnione oraz osoby, za których pośrednictwem bank wykonuje czynności bankowe, są obowiązane zachować tajemnicę bankową, która obejmuje wszystkie informacje dotyczące czynności bankowej, uzyskane w czasie negocjacji, w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której bank tę czynność wykonuje. Obowiązek ten, nie dotyczy przypadków opisanych w art. 104 ust. 2 Pr. bank. (np. przypadków, w których następuje udzielenie informacji objętych tajemnicą bankową adwokatom lub radcom prawnym w związku ze świadczeniem przez nich pomocy prawnej na rzecz banku). Ponadto z art. 104 ust. 4 Pr. bank. wynika, że: „Bank, osoby w nim zatrudnione oraz osoby, za których pośrednictwem bank wykonuje czynności bankowe, są obowiązane zachować w tajemnicy informacje dotyczące udzielania Policji informacji na zasadach określonych w art. 20 ust. 4–10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2023 r. poz. 171, z późn. zm.¹²) oraz dotyczące zawiadomienia, o którym mowa w art. 20 ust. 13 tej ustawy. Zachowanie

⁹ Szerzej o tajemnicy bankowej zob. np. A. Mednis [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, Lex, kom. do art. 104; K. Królikowska [w:] *Prawo bankowe. Komentarz do przepisów cywilnoprawnych*, B. Bajor, L. Kociucki, J. M. Kondek, K. Królikowska, Warszawa 2020, Lex, kom. art. 104.

¹⁰ P. Stolarski, *Problemy organów ścigania w dostępie do tajemnicy bankowej*, Prokuratura i Prawo 2023, nr 9, Legalis.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2488, z 2024 r. poz. 879, dalej: Pr. bank.

¹² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 2600 oraz z 2023 r. poz. 185, 240, 289, 347, 535, 641, 1088 i 1860.

tajemnicy obowiązuje wobec stron umowy, innych osób, których dotyczą informacje, oraz osób trzecich”. Przepis ten stosuje się odpowiednio do informacji udzielonych m.in. organom Krajowej Administracji Skarbowej na zasadach i w trybie określonych w art. 127a ust. 1 i 2 u.KAS oraz do zawiadomienia, o którym mowa w art. 127a ust. 12 tej ustawy.

W literaturze¹³ zauważa się, że z dniem 1 lipca 2022 r., w związku z nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 29 października 2021 r. doszło do dwóch kluczowych modyfikacji. Po pierwsze, katalog organów uprawnionych rozszerzono o naczelnika urzędu skarbowego, co oceniono jako zmianę zasługującą na uznanie. Po drugie zerwano z pojęciem „podejrzanego”. Ustawodawca wprowadził formułę „osoby fizycznej” oraz „działalności osoby fizycznej”. W efekcie przepis umożliwił pozyskanie informacji bankowych dotyczących osoby fizycznej, w sytuacji, gdy działania procesowe organu są prowadzone w związku z czynami popełnionymi w zakresie jej działalności. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 29 października 2021 r., podano wyraźnie, że chodzi tutaj o umożliwienie pozyskania określonych informacji przez organ również na etapie postępowania znajdującego się w fazie „w sprawie”. Jak wówczas wskazywano zmiana ta miała znaczenie w kontekście gromadzenia jak największej ilości dowodów na etapie, gdzie prowadzone postępowanie pozostaje jeszcze poza stanem wiedzy i świadomości osoby podejrzanej, a zatem zapewnione są niezakłócone warunki czynienia ustaleń, niezbędnych do sformułowania możliwie najbardziej precyzyjnych zarzutów. Niemniej pomimo oczywistego charakteru intencji, ustawodawca zapomniał o dokonaniu stosownych zmian w przepisach Pr. bank., w których do chwili obecnej dostęp organów KAS na tle postępowania karnego związanego z czynami popełnionymi przez osobę fizyczną wymaga, by postępowanie to toczyło się już przeciwko niej¹⁴. Inaczej ujmując w literaturze dostrzeżono, że poprzednia zmiana nie była spójna z przepisami Pr. bank., co potwierdza niejako

¹³ P. Stolarski, *Problemy...*, Legalis. Zob. też P. Stolarski, *Dostęp organów KAS do tajemnicy bankowej – praktyczne problemy*, PP 2023, nr 3, s. 36-42.

¹⁴ P. Stolarski, *Problemy...*, Legalis. Autor zwraca też uwagę na niespójność ponieważ obecnie dostęp organów KAS do tajemnicy bankowej w fazie *in rem* postępowania nie podlega kontroli żadnego organu, a tym bardziej sądu, podczas gdy działania naczelnego organu ścigania, jakim jest prokurator, kontroli takiej podlegają.

pogląd autorów projektu ustawy, że skutkiem obecnie proponowanej zmiany będzie harmonizacja przepisów u.KAS z przepisami Pr. bank¹⁵.

O tym, że w praktyce pojawia się problem niespójności regulacji świadczy również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 kwietnia 2024 r.¹⁶. Wskazano w nim, że przepisy art. 104 ust. 1 i art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. e Pr. bank. stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 48 ust. 1u. o KAS wyznaczającej kompetencje organów KAS oraz tryb i zasady ich działania. Zaniechanie prawodawcy, polegające na niedostosowaniu odpowiednich przepisów Pr. bank. do przepisów u.KAS, skutkuje tym, że bank jest zobowiązany udostępniać organom KAS dane chronione tajemnicą bankową tylko wtedy, gdy spełnione są przesłanki z art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. e Pr. bank. W innym przypadku zobowiązany jest przestrzegać tajemnicy bankowej zgodnie z art. 104 ust. 1 Pr. bank.

Podaje się także, że obecnie na tle wprowadzonej w 2022 r. zmiany podnoszone są wątpliwości przez niektóre banki, akcentujące wyjątkowy charakter tajemnicy bankowej¹⁷.

Zgodnie z art. 2 projektu ustawy do żądań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego lub naczelnika urzędu skarbowego wydanych na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Przepis ten jest przepisem intertemporalnym i jego skutkiem będzie stosowanie dotychczasowych przepisów do żądań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego lub naczelnika urzędu skarbowego wydanych na podstawie art. 48 ust. 1 u.KAS.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁸. Jak wynika z opinii, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy

¹⁵ Należy jednak zastrzec, że jak się wydaje P. Stolarski, *Dostęp...*, s. 42, pozytywnie ocenia „zamyśl ustawodawcy”, ale uważa, że zmiana powinna iść dwutorowo i nie pomijać przepisów Pr. bank.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 5 kwietnia 2024 r., I SA/Op 328/23, Lex nr 3710596.

¹⁷ P. Stolarski, *Dostęp...*, s. 37. Tam też szerzej o ochronie informacji objętych zakresem tajemnicy bankowej.

¹⁸ Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Petru), opinia z 1 sierpnia 2024 r., BEOS-WPEiM-1704/24.

o Krajowej Administracji Skarbowej nie jest objęty zakresem prawa UE. Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS, sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁹. W opinii tej wskazano, że projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

W różnych państwach kwestia obowiązku informacyjnego banków wobec organów administracji skarbowej jest uregulowana w różnym stopniu i zakresie.

W Czechach kwestie przekazywania informacji administratorowi podatkowemu uregulowano w ustawie o ordynacji podatkowej²⁰. Zgodnie z definicją zawartą w art. 10 ustawy, administrator podatkowy (*správce dane*) to organ administracji państwowej lub inny organ państwowy w zakresie, w jakim na podstawie ustawy powierzono mu uprawnienia w zakresie podatków. W art. 57 ust. 3 ustawy wskazano natomiast, jakiego rodzaju dane (zamknięta lista) banki, spółdzielnie oszczędnościowo-kredytowe, instytucje płatnicze, dostawcy usług płatniczych na niewielką skalę, instytucje pieniądza elektronicznego i emitenci pieniądza elektronicznego na niewielką skalę są zobowiązane przekazać na żądanie administratora podatkowego. Wymienieni dostawcy usług płatniczych mają obowiązek przekazać administratorowi podatkowemu następujące informacje: numery rachunku i inne niepowtarzalne identyfikatory; informacje o posiadaczu rachunku i pełnomocnikach upoważnionych do dysponowania środkami na rachunkach; salda środków na rachunkach i ich transferów (oraz szczegółowe informacje o osobach, które zdeponowały środki na rachunkach i odbiorcach płatności); informacje dot. kredytów, przechowywania i wynajmu skrytek depozytowych. W kontekście występowania o informację bankową warto wskazać jeszcze art. 5 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym administrator podatkowy chroni prawa i interesy podmiotów podatkowych i osób trzecich oraz wykorzystuje tylko takie środki,

¹⁹ Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Petru) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia z 1 sierpnia 2024 r., BEOS-WPEIM-1705/24.

²⁰ *Zákon daňový řád*, Zákon č. 280/2009 Sb., Částka č. 87/2009 Sb. ze zm., tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-280>.

które są najmniej uciążliwe i nadal umożliwiają osiągnięcie celu administracji podatkowej.

Z kolei w Danii, zgodnie z § 59 ustawy o kontroli podatkowej²¹, instytucje finansowe mają obowiązek poinformować Administrację Skarbową (*Skatteforvaltningen*) m.in. o:

- depozytach, pożyczkach, rachunkach powierniczych i skrytkach depozytowych klienta;
- obrocie z klientem/na rzecz klienta pieniędzmi i podobnymi środkami płatniczymi, funduszami kredytowymi i papierami wartościowymi;
- realizacji płatności i otrzymanych wpłat, w tym o tym, kto jest odbiorcą lub wykonawcą płatności;
- udzielonych gwarancjach na rzecz lub dla klienta;
- rachunku oraz podstawowych danych o klientach niebędących rezydentami Danii, ale posiadających rachunek w banku.

Administracja Skarbowa ma prawo wystąpić o udzielenie powyższych informacji, o ile są one niezbędne do przeprowadzenia kontroli skarbowej. Szczegółowe wytyczne dotyczące realizacji tego uprawnienia Administracji Skarbowej opublikowano na stronie internetowej Administracji Skarbowej (w j. duńskim)²².

We Francji, zgodnie z art. L511-33 kodeksu monetarnego i finansowego²³, każdy członek zarządu, rady nadzorczej oraz każda osoba, która w jakimkolwiek charakterze uczestniczy w zarządzaniu lub administrowaniu instytucją kredytową lub jest przez nią zatrudniona jest zobowiązana do zachowania tajemnicy zawodowej. Jednak kodeks monetarny i finansowy przewiduje wyjątki od powyższego wymogu zachowania tajemnicy zawodowej, np. nie można powoływać się na tajemnicę zawodową wobec organów sądowych działających w ramach postępowania karnego. Ponadto w ogólnym kodeksie podatkowym²⁴ oraz w kodeksie postępowania

²¹ *Bekendtgørelse af skattekontrolloven*, LBK nr 12 af 08/01/2024, tekst w j. duńskim: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/12>.

²² *Den juridiske vejledning 2024-1: A.C.2.1.3.2.4 Finansielle virksomheders oplysningspligt*, <https://info.skat.dk/data.aspx?oid=2284532&chk=219250>.

²³ *Code monétaire et financier*, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072026/2024-08-05/.

²⁴ *Code général des impôts*, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006069577/.

podatkowego²⁵ określono uprawnienia administracji podatkowej w zakresie otrzymywania informacji objętych tajemnicą bankową, w tym m.in. w ramach tzw. prawa do informacji (*droit de communication*) lub czynności dochodzeniowych prowadzonych przez administrację podatkową (np. art. L16B kodeksu postępowania podatkowego). Prawo do informacji, uregulowane w art. 81 kodeksu postępowania podatkowego, umożliwia przedstawicielom administracji podatkowej zapoznanie się z dokumentami i informacjami, w celu ustalenia wymiaru, kontroli i poboru podatków²⁶. Prawo do informacji może być wykonywane na miejscu lub korespondencyjnie, w tym drogą elektroniczną, i niezależnie od nośnika użytego do przechowywania dokumentów. Urzędnicy administracji mogą również wykonywać kopie dokumentów. Ponadto we Francji Dyrekcja Generalna Finansów Publicznych prowadzi Rejestr FICOBA (*Fichier national des comptes bancaires et assimilés*), krajowy rejestr rachunków bankowych i podobnych, który zawiera informacje o wszelkiego rodzaju rachunkach (bankowych, pocztowych, oszczędnościowych itp.) oraz dostarcza upoważnionym podmiotom, w tym administracji podatkowej, informacje o rachunkach posiadanych przez osobę lub przedsiębiorstwo. Wpisy dotyczące otwarcia, zamknięcia lub zmiany rachunku zawierają nazwę i adres instytucji, w której prowadzony jest rachunek; numer, charakter, rodzaj i cechy rachunku; datę i rodzaj zgłaszanej operacji (otwarcie, zamknięcie, zmiana); imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, adres posiadacza rachunku oraz – w przypadku przedsiębiorców indywidualnych – numer identyfikacji podatkowej SIRET; nazwę, formę prawną, numer SIRET i adres w przypadku osób prawnych. Rejestr nie zawiera informacji na temat transakcji na rachunku ani salda rachunku²⁷.

Na Litwie, zgodnie z ustawą o administracji podatkowej²⁸, instytucją odpowiedzialną za zarządzanie podatkami (innymi niż cła) jest Państwowa Inspekcja Podatkowa (*Valstybinė mokesčių inspekcija*). Zgodnie z art. 33 ustawy administracja

²⁵ *Livre des procédures fiscales*, tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006069583/.

²⁶ *Rapport sur le secret bancaire du Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris*, 6.07.2020, https://www.banque-france.fr/system/files/2023-10/rapport_33_f.pdf.

²⁷ Informacje z portalu e-Justice,

[https://e-](https://e-justice.europa.eu/379/PL/european_account_preservation_order?FRANCE&init=true&member=1)

[justice.europa.eu/379/PL/european_account_preservation_order?FRANCE&init=true&member=1](https://e-justice.europa.eu/379/PL/european_account_preservation_order?FRANCE&init=true&member=1).

²⁸ *Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas*, Žin. 2004, Nr. 63-2243, i. k. 1041010ISTA0IX-2112 ze zm., tekst w j. litewskim:

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.3EB34933E485/asr>.

podatkowa ma prawo, do celów wykonywania swoich funkcji związanych z zarządzaniem podatkowym i innych wynikających z ustawy, uzyskiwać od instytucji kredytowych, płatniczych i pieniądza elektronicznego, niezbędne dane i kopie dokumentów, czy dane na nośnikach elektronicznych dotyczące majątku, dochodów, wydatków i działalności wskazanej osoby lub podmiotu. Informacje i dane, niezbędne do wykonywania funkcji administratora podatkowego (podmiot publiczny lub organ odpowiedzialny za administrację podatkową, posiadający uprawnienia nadane na mocy prawa do działania w zakresie administracji podatkowej), należy przekazać w terminie do 10 dni od momentu otrzymania wniosku w tej sprawie (chyba że administrator podatkowy wskaże dłuższy termin). Odmowa udzielenia informacji nie może nastąpić na podstawie tajemnicy handlowej i bankowej (art. 49 ustawy). Ponadto, zgodnie z art. 55 ustawy, nadzorowani uczestnicy rynku finansowego (*prižiūrimi finansų rinkos dalyviai*) – w tym banki, firmy kredytowe, ubezpieczeniowe itp. – są zobowiązani do przekazywania Państwowej Inspekcji Podatkowej informacje m.in. na temat rachunków (zamykanych i otwieranych), wynajmu skrytek depozytowych, wysokości rocznych obrotów na rachunkach (o ile wynoszą one łącznie co najmniej 15 000 EUR na rachunku danej osoby w danej instytucji finansowej), salda rachunków na koniec roku (o ile wynosi ono co najmniej 5 000 EUR dla danej osoby w danej instytucji finansowej), odsetek, kredytów, papierów wartościowych, składek ubezpieczeniowych, składek emerytalnych oraz wszelkich innych informacji niezbędnych do wykonywania funkcji administracji podatkowej. Procedura udostępniania danych na temat sald rachunków osobistych, rocznych wpływów na rachunki i zobowiązaniach kredytowych została uregulowana w zarządzeniu Szefa Państwowej Inspekcji Podatkowej²⁹.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Proponowane rozwiązanie będzie oddziaływać na:

1) (a) banki, (b) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, (c) inne niż banki podmioty prowadzące działalność maklerską, czyli domy i biura maklerskie,

²⁹ Įsakymas dėl Finansų rinkos dalyvio duomenų teikimo apie asmens sąskaitų likučius, metines sąskaitų įplaukas ir skolinius įsipareigojimus taisyklų patvirtinimo, 2016 m. liepos 29 d. Nr. VA-105 ze zm., tekst w j. litewskim:
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/ccb6491055c711e688d29c6e5ef0deee?jfwid=bkaxmjzh>.

(d) towarzystwa funduszy inwestycyjnych, (e) zakład ubezpieczeń (Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) oraz osoby i podmioty, przy pomocy których zakład ubezpieczeń wykonuje czynności ubezpieczeniowe, (f) towarzystwa emerytalne, (g) dostawców usług płatniczych³⁰, które to podmioty posiadają informacje o osobach fizycznych w zakresie wykonywanych przez siebie usług. Liczba podmiotów objętych obowiązkiem przekazywania informacji, według danych udostępnianych przez Komisję Nadzoru Finansowego, wynosi ponad 2000³¹.

2) wszystkie osoby fizyczne, o których informacje posiadają podmioty wymienione w punkcie pierwszym, i które – według obecnie obowiązującej ustawy – mogą być sprawdzane w sytuacji prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawie przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego jeszcze przed postawieniem zarzutów. Proponowana zmiana prowadzi do zawężenia tej możliwości tylko do osób fizycznych, którym postawiono zarzuty i które tym samym uzyskały status podejrzanych.

Organy Krajowej Administracji Skarbowej wszczynają około 20 tysięcy postępowań przygotowawczych rocznie (dane z lat 2021-2023)³², brak jednak danych

³⁰ Dostawcami usług płatniczych, według art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2024, poz. 30) są: banki krajowe, oddziały banku zagranicznego, instytucje kredytowe i odpowiednio oddziały instytucji kredytowych, instytucje pieniądza elektronicznego i oddziały instytucji pieniądza elektronicznego, oddziały podmiotu świadczącego w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim, zgodnie z prawem tego państwa, pocztowe usługi płatnicze, uprawnionego zgodnie z prawem tego państwa do świadczenia usług płatniczych oraz Poczta Polska Spółka Akcyjna w zakresie, w jakim odrębne przepisy upoważniają ją do świadczenia usług płatniczych, instytucja płatnicza, Europejski Bank Centralny, Narodowy Bank Polski oraz bank centralny państwa członkowskiego innego niż Rzeczpospolita Polska – w przypadku gdy nie działają w charakterze władz monetarnych lub organów administracji publicznej, organy administracji publicznej, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowa lub Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – w zakresie, w jakim odrębne przepisy uprawniają je do świadczenia usług płatniczych, biura usług płatniczych, małe instytucje płatnicze, dostawcy świadczący wyłącznie usługę dostępu do informacji o rachunku.

³¹ Według danych KNF: banków działających w formie spółki akcyjnej działa - 30, banków spółdzielczych - 490, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych - 19, domów maklerskich nie będących bankami - 28, towarzystw funduszy inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych - 56, towarzystw emerytalnych - 8, dostawców usług płatniczych - ponad 1785 podmiotów. Źródło: www.knf.gov.pl/podmioty, stan na dzień sporządzenia opinii.

³² Główny urząd Statystyczny, Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej z lat 2021, 2022, 2023: https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/21/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2021_18-02-2022.pdf, s. 155; https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/22/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2022.pdf, s. 154; https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/23/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2023_2_link.pdf, s. 154.

o liczbie tych postępowań, w których są postawione zarzuty³³. Według danych GUS aktem oskarżenia kończy się każdorocznie około 7 tysięcy postępowań.

Według obecnej regulacji liczba osób fizycznych, które potencjalnie mogą być objęte sprawdzeniem w czasie prowadzenia postępowań przygotowawczych prowadzonych przez organy krajowej administracji skarbowej, bez informowania ich o tym, oscyluje wokół 25 mln ³⁴. Po projektowanym zawężeniu kręgu osób sprawdzanych jedynie do tych, które uzyskały status podejrzanego, liczba potencjalnie objętych regulacją zmniejszy się o ponad 3 rzędy wielkości (do liczby oscylującej wokół 7 tysięcy).

Liczba rzeczywistych przypadków użycia tego instrumentu, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów – według informacji Ministerstwa Finansów – wyniosła od dnia 1 lipca 2022 r. do dnia 31 marca 2024 r. 3 519³⁵ przypadków, tj. średnio około 175 przypadków miesięcznie (co oznacza – na podstawie tych danych i po uśrednieniu dla celów ilustracyjnych – około 2 tysiące przypadków rocznie).

3) Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelników urzędów celno-skarbowych oraz naczelników urzędów skarbowych, czyli łącznie ponad 400 podmiotów³⁶.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Brakuje informacji, czy projekt ustawy był poddany konsultacjom społecznym.

³³ Według informacji wynikających z raportu biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw gromadzone przez Ministerstwo Finansów dane nie obejmują kwestii liczby postanowień o przedstawieniu zarzutów. Zob. J. Cieplak, P. Chrupek, I. Makaruk, K. Kazulo-Borkowska, *Problematyka stosowania przez organy podatkowe przepisów o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia z uwagi na wszczęcie postępowania karnego skarbowego*, 2021, s. 7.

³⁴ Liczba ta, użyta w celach ilustracyjnych, obejmuje podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, choć oczywiście obowiązki podatkowe dla osób fizycznych mogą wynikać z innych tytułów: (własności nieruchomości, spadków i darowizn, gier losowych, wynajmu nieruchomości, VAT), Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 rok*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2023, s. 7, www.podatki.gov.pl/media/9683/informacja-pit-za-2022-r.pdf.

³⁵ Naczelnicy urzędów skarbowych skierowali 407 takich wystąpień, a naczelnicy urzędów celno-skarbowych 3112. Źródło: odpowiedź Ministra Finansów na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich udzielona 13 maja 2024 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-konta-bankowe-kontrola-prywatnoscmf-odpowiedz>.

³⁶ Skonsolidowaną Krajową Administrację Skarbową tworzą izby administracji skarbowej, urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe wraz z delegaturami i oddziałami celnym. Izba administracji skarbowej jest 16, urzędów skarbowych – 400, urzędów celno-skarbowych – 16 (wraz z delegaturami – 43 i oddziałami celnymi – 134). Źródło: www.gov.pl/web/kas/struktura-kas.

Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 23 lipca 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (SN, NBP, PG, KRRP, NRA, RDS, KIG, ZBP, KZBS, SKOK i Lewiatan).

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Oszacowanie wpływu projektowanej zmiany zawężającej stosowanie kontroli rachunków jedynie do osób, którym postawiono zarzuty na ewentualne zmniejszenie dochodów budżetowych z tytułu, na przykład, zmniejszenia wykrywalności przestępstw i wykroczeń skarbowych jest w tym momencie niemożliwe, z uwagi na to, że regulacja obecnie obowiązująca, obejmująca wszystkie osoby fizyczne obowiązuje dopiero od dnia 1 lipca 2022 r., a ponadto, jak się wydaje, brak jest danych sprawozdawczych o odpowiedniej szczegółowości³⁷. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 30 kwietnia 2024 r. zwrócił się o informacje na temat oceny skuteczności i celowości utrzymywania w porządku prawnym przepisu w obecnym brzmieniu, jednakże do tej prośby w odpowiedzi Ministra Finansów się nie odniesiono³⁸.

Projekt nie wywoła skutków finansowych obciążających budżet państwa.

Projekt nie będzie wywoływać skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt ustawy ze względu na swój charakter nie będzie miał wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Projekt ustawy nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub

³⁷ Według informacji *Business Insider* z dnia 22 września 2023 r.: „Resort nie był w stanie jednak odpowiedzieć na pytanie, w ilu przypadkach, po uzyskaniu informacji z konta bankowego, podatnikowi zostały postawione zarzuty w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie, w tym skarbowe.” Ł. Zalewski *Skarbowka wchodzi na konta Polaków. Mamy najnowsze dane*, <https://businessinsider.com.pl/prawo/podatki/skarbowka-przeswietla-konta-podatnikow-nadal-jest-sie-czego-obawiac/z86zrvj>.

³⁸ Zob.: wystąpienie RPO:

https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-05/Do_MF_kontrola_kont_bankowych_30_04_2024.pdf oraz odpowiedź Ministra Finansów:

https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-05/Odpowiedz_MF_kontrola_kont_bankowych_13_05_2024.pdf.

zakończenia działalności gospodarczej. Projektowane regulacje również nie będą miały wpływu na rozwój regionalny. Projekt ustawy nie będzie też oddziaływać na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe.

Natomiast projektowana zmiana, zawężająca uprawnienie do występowania o informację wyłącznie do kręgu osób, którym postawiono zarzuty i które uzyskały status podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym, będzie mieć wpływ na zwiększenie zaufania obywateli do państwa chroniącego prywatność oraz do ochrony jaką daje tajemnica bankowa.

Zaniepokojenie społeczne, które wywołuje obecne brzmienie art. 48 u.KAS (obejmujące, poza podejrzanymi, wszystkie osoby fizyczne, które mogą znaleźć się w kręgu zainteresowania organów skarbowych w związku z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym) znalazło wyraz w prośbach o interwencję przedkładanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w dniu 1 marca 2022 r. w tej sprawie³⁹ oraz następnie, dwukrotnie, do Ministra Finansów o informację o wykorzystaniu i potrzebie stosowania tego instrumentu – w dniu 7 października 2022 r.⁴⁰ i w dniu 9 maja 2024 r.⁴¹. Należy podkreślić, że projektowana zmiana art. 48 u.KAS usuwa powód niepokoju.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projekt ustawy nie zakłada zmiany obciążeń regulacyjnych.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projekt ustawy ze względu na swój charakter nie będzie miał wpływu na rynek pracy.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projekt ustawy nie powinien wpływać na pozostałe obszary.

³⁹ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-03/RPO_do_MF_14.03.2022.pdf.

⁴⁰ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mf-kontrola-kont-bankowych-prawo-podatkowe-odpowiedz>.

⁴¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-konta-bankowe-kontrola-prywatnosc-mf-odpowiedz>.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 3 projektu ustawy ma ona wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

W przypadku projektu ustawy nie przewidziano ewaluacji.

Autorzy:

dr Daniela Wybrańczyk (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Kamilla Kurczewska (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Danuta Adamiec, Daniela Kupis (pkt III)
specjalistki w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Piotr Chybalski



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 5 sierpnia 2024 r.

BSA II.022.45.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 25 lipca 2024 r., znak: SPS-WP.020.189.5.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że **poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej** nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. **SPS-WP.020.189.5.2024**
08.08.2024

Data wpływu



Warszawa, 06-08-2024

**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH**
Miroslaw Wróblewski

DOL.401.298.2024.WL.MWR

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. 53-WR.020.189.10.0024

Data wpływu 12.08.2024

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

adres ePUAP: /KSRP/SkrytkaESP

Szanowny Panie Ministrze,

działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych² uprzejmie informuję, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (Prezes UODO) zgłasza następujące uwagi do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej** (dalej jako „projekt”), przedłożonego Marszałkowi Sejmu RP w dniu 23 lipca br.

Art. 48 ustawy o KAS³, który ma zostać zmieniony projektowaną ustawą, jest od dawna przedmiotem szczególnego zainteresowania Prezesa UODO.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Finansów⁴ (dostępnym na stronie internetowej Urzędu Ochrony Danych Osobowych pod linkiem <https://uodo.gov.pl/pl/138/3250>, które przesyłam także uprzejmie w załączeniu,

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.).

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.).

⁴ Wystąpienie Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych do Ministra Finansów z 1 lipca 2024 r., znak DOL.413.5.2024.OJ.

organ ochrony danych osobowych zwrócił uwagę na uprawnienie wymienionych w tym przepisie podmiotów do pozyskiwania informacji o rachunkach bankowych osób fizycznych, również tych nie mających związku z przestępstwem, a których dane znalazły się w zainteresowaniu organów skarbowych w związku z wszczętym postępowaniem przygotowawczym lub czynnościami wyjaśniającymi.

Zasygnalizowany został także szeroki zakres przedmiotowy pozyskiwanych danych osobowych, obejmujący w szczególności informacje o datach oraz kwotach poszczególnych wpływów, datach oraz kwotach poszczególnych obciążeń rachunków i ich tytułów oraz okresów na jakie zostały zawarte pożyczki i umowy kredytowe.

Przedmiotem powyższego wystąpienia był także **art. 46a** ustawy o KAS, który zawiera ogólne sformułowanie o wymianie i udostępnianiu informacji pomiędzy wymienionymi w tym przepisie organami, i który w ocenie Prezesa UODO nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do przekazywania danych wymagających wzmocnionej ochrony w oparciu o reżim art. 9 rozporządzenia 2016/679. Takim wzmocnieniem ochrony powinna być stosowna regulacja w prawie krajowym (państwa członkowskiego) obejmująca gwarancje stosowania – przewidzianych odpowiednio do *ratio legis* regulacji – środków ochrony praw podstawowych i interesów osób, których dane dotyczą (a nie zezwalająca na przetwarzanie danych bez takich gwarancji).

Przepisy **art. 46a** i **art. 48** ustawy o KAS w aktualnym brzmieniu – w ocenie Prezesa UODO – nadal zawierają mechanizmy ingerujące w sposób nieproporcjonalny w prywatność jednostki i w prawo ochrony danych osobowych, gwarantowane przez Konstytucję RP oraz prawo europejskie.

Opiniowany projekt poselski przewiduje zmianę **art. 48 ust. 1** ustawy o KAS w ten sposób, że informacje przekazywane przez banki na mocy tego przepisu obejmowałyby dane o rachunkach bankowych podejrzanego o przestępstwo, a nie każdej osoby fizycznej. **Zmiana ta odpowiada zatem postulatowi zgłoszonemu przez organ ds. ochrony danych osobowych w powyższym wystąpieniu skierowanym do Ministra Finansów i zasługuje ona na aprobatę.**

Jednocześnie zauważyć należy, że postulaty wynikające z powyższego wystąpienia, w którym Prezes UODO wskazał także na potrzebę kompleksowego przeglądu zawartych w ustawie o KAS regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych, mają szerszy zakres niż to przewiduje projekt poselski, w szczególności w przedmiocie zmiany kwestionowanego przepisu **art. 46a** ustawy o KAS. Z tego względu, w ocenie organu ds. ochrony danych osobowych, **uzasadnionym byłoby, skoro podjęto działania mające na celu poszanowanie zasady proporcjonalności ingerencji władzy publicznej w sferę autonomii informacyjnej jednostki w zakresie będącym przedmiotem projektu, doprowadzenie także do zmiany ww. art. 46a ustawy o KAS tak, aby przepis ten przewidywał odpowiednie gwarancje stosowania środków ochrony praw osób, których dane dotyczą.** W szczególności chodzi tu o uwzględnienie elementów regulacji

prawa krajowego wymienionych w art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2016/679⁵. Treść analizowanego przepisu powinna jednoznacznie wykluczać przekazywanie na jego podstawie danych osobowych mogących ujawniać stan zdrowia lub poglądy polityczne albo przekonania światopoglądowe zindywidualizowanych osób fizycznych, które stanowią szczególną kategorię danych w rozumieniu art. 9 rozporządzenia 2016/679. Przykładowo informacje te mogą bowiem obejmować dokonywane z rachunku bankowego wpłaty na konkretne stowarzyszenia, partie polityczne, czy wydatki związane ze stanem zdrowia. Za takim rozwiązaniem przemawia wzgląd na zasadę przejrzystości i rzetelności wynikającą z rozporządzenia 2016/679⁶.

Pragnę zaznaczyć, że uwagi organu ochrony danych przedstawiane w toku prac legislacyjnych mają charakter eksperckich wskazówek dla projektodawcy, który podejmuje decyzję co do ostatecznego kształtu przyjmowanych przepisów i odpowiada za zapewnienie ich zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych. Wyrażam jednocześnie nadzieję, że uwzględnienie wyrażonych wskazówek będzie pomocne w tym procesie i przyczyni się do podwyższenia poziomu ochrony danych osobowych w projektowanych przepisach.

Załącznik 1

Łączę wyrazy szacunku,
Miroslaw Wróblewski
Prezes Urzędu
Ochrony Danych Osobowych

/-dokument w postaci elektronicznej
podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

⁵ „Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e) – musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.”.

⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679 dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą ("zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość").



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH**
Miroslaw Wróblewski

Warszawa,

sygn./znak DOL.413.5.2024.WL.OJ

**Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów**

**ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa**

ePUAP: /bx1qpt265q/skrytka

WYSTĄPIENIE

Działając na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych¹ zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie prac legislacyjnych prowadzących do nowelizacji art. 46a oraz art. 48 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej² celem dostosowania tych przepisów do wymogów ochrony danych osobowych oraz ochrony prywatności wynikających z Konstytucji RP oraz rozporządzenia 2016/679³, z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Występuję również niniejszym z prośbą o kompleksowy przegląd zawartych w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej regulacji dotyczących przetwarzania danych osobowych.

¹ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

² Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.), dalej: Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej lub ustawa o KAS.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.), dalej: rozporządzenie 2016/679.

Wykonywanie zadań przez organy Krajowej Administracji Skarbowej (dalej jako: KAS) wiąże się z przetwarzaniem znacznej ilości danych osobowych osób fizycznych dla realizacji licznych kompetencji, zadań i celów realizowanych przez tę służbę i jej organy. KAS realizuje zadania związane zarówno z poborem podatków, opłat i należności celnych, egzekucją, kontrolą obrotu towarowego, jak i rozpoznawaniem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw związanych z realizacją tych zadań⁴. Na podstawie przepisów ustawy o KAS prowadzone są też czynności analityczne, prognostyczne i badawcze dotyczące zjawisk występujących w obszarze podatków stanowiących dochód budżetu państwa i cel na podstawie danych zgromadzonych przez organy KAS w rejestrach, bazach, ewidencjach, zbiorach i systemach⁵.

Ustawa o KAS w art. 47 regulującym przetwarzanie danych osobowych przewiduje przetwarzanie przez tę służbę szczególnych kategorii danych osobowych (art. 9 ust 1 rozporządzenia 2016/679) oraz danych dotyczących wyroków skazujących oraz czynów zabronionych lub powiązanych środków bezpieczeństwa (art. 10 rozporządzenia 2016/679), które to dane zgodnie z przepisami rozporządzenia 2016/679 podlegają wzmocnionemu reżimowi ochrony. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o KAS dane określone w art. 9 i 10 rozporządzenia 2016/679 mogą być przetwarzane w szerokim zakresie, to jest „gdy jest to niezbędne ze względu na zakres lub charakter prowadzonego postępowania lub przeprowadzanych czynności”. Art. 47c ustawy o KAS przewiduje natomiast możliwość dokonywania zautomatyzowanego przetwarzania danych, zautomatyzowanego podejmowania decyzji, w tym profilowania, wywołującego skutki prawne wobec osoby profilowanej, lub której dane podlegają zautomatyzowanemu przetwarzaniu oraz analizy ryzyka dla prowadzenia działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk pozostających we właściwości KAS.

Tak szeroki zakres kompetencji i ich realizacja z użyciem danych osobowych, również w sposób zautomatyzowany, w tym poprzez profilowanie, wiąże się z możliwością powstania wielu ryzyk dla prywatności i dla ochrony danych osobowych osób fizycznych, w tym co do pozyskiwania przez KAS wynioskowanych oraz nadmiarowych danych osobowych. Szeroka interpretacja tych kompetencji oraz metod przetwarzania, w szczególności z użyciem nowych technologii, może także powodować zmiany celów przetwarzania danych nieprzewidziane przepisami szczegółowymi, w sposób sprzeczny z przepisami art. 6, w tym ust. 4, czy art. 9 rozporządzenia 2016/679. Dane osobowe zebrane przez KAS w konkretnych celach nie powinny być bowiem łączone z innymi danymi i wykorzystywane do celów nieprzewidzianych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa (np. do celów analitycznych), gdyż stoi to w sprzeczności z przepisami rozporządzenia 2016/679. Zakaz łączenia baz danych wyraźnie podkreślono w treści motywu 31 rozporządzenia 2016/679 zdanie drugie w brzmieniu: „żądanie ujawnienia danych osobowych, z którym występują takie organy publiczne, powinno zawsze mieć formę pisemną, być uzasadnione, mieć charakter wyjątkowy, nie powinno dotyczyć całego

⁴ Zob. art. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

⁵ Zob. art. 12 a i 12 b ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

zbioru danych ani prowadzić do połączenia zbiorów danych”. Przetwarzając dane osobowe takie organy powinny przestrzegać mających zastosowanie i wiążących je przepisów o ochronie danych, zgodnie z wyznaczonymi nimi celami przetwarzania. W kontekście łączenia baz danych przez KAS warto wskazać również na wyrok TSUE w sprawie C-201/14 *Smaranda Bara*⁶, z którego treści wynika, że odrębne organy w ramach administracji publicznej należy traktować jako odrębnych administratorów z własnymi przesłankami, co w konsekwencji oznacza, że organ, któremu przekazuje się dane osobowe jest ich odbiorcą.

Analiza adekwatności kompetencji KAS nadanych jej przez ustawodawcę do realizacji jej zadań prowadzi do wniosku, że co do zasady nie można struktury KAS jako całość uznawać za służbę specjalną, a jej szerokich kompetencji w sferze przetwarzania danych osobowych i prowadzenia czynności operacyjnych w stosunku do obywateli uzasadniać zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego. Działania KAS związane z zapobieganiem przestępczości nie są też podstawowym celem organów skarbowych, jak ma to miejsce w przypadku Policji czy Straży Granicznej.

Dlatego też tak szerokie kompetencje organów skarbowych jakie przewidują przepisy ustawy o KAS są wątpliwe w świetle art. 51 Konstytucji RP statuującego prawo ochrony danych osobowych, tj. pod względem balansu i równowagi działania organu państwa w stosunku do prawa podstawowego. Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie określa, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Kolejnym istotnym aspektem rozważań jest zapewnienie stosowania przepisów rozporządzenia 2016/679 w ustawie o KAS w kontekście orzecznictwa sądów międzynarodowych i zapewnienia konstytucyjności prawa krajowego i wytycznych zawartych w motywie 41 rozporządzenia 2016/679, co do tego, że „w przypadku gdy w niniejszym rozporządzeniu jest mowa o podstawie prawnej lub akcie prawnym, niekoniecznie wymaga to przyjęcia aktu prawnego przez parlament, z zastrzeżeniem wymogów wynikających z porządku konstytucyjnego danego państwa członkowskiego. Taka podstawa prawna lub taki akt prawny powinny być jasne i precyzyjne, a ich zastosowanie przewidywalne dla osób im podlegających - jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [...] i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.

Istotne znaczenie w kontekście oceny takiej zgodności ma wyrok TSUE w sprawie C-175/20 *Valsts iepēmumu dienests*⁷. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że przepisy rozporządzenia 2016/679 należy interpretować w ten sposób, że: „wymogom tego aktu prawnego a w szczególności określonym w art. 5 ust. 1 [reguluje on zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych – wtrącenie UODO] podlega zbieranie od podmiotu gospodarczego przez organ podatkowy państwa

⁶ Wyrok TSUE z 1.10.2015 r. w sprawie C-201/14 *Smaranda Bara i in.*, EU:C:2015:638.

⁷ TSUE wskazał m.in., iż administrator danych, również wówczas, gdy działa w ramach powierzonego mu zadania realizowanego w interesie publicznym, nie może zbierać danych osobowych w sposób ogólny i niezróżnicowany oraz że powinien on powstrzymać się od zbierania danych, które nie są absolutnie niezbędne z punktu widzenia celów przetwarzania. Zob. wyrok TSUE z 24.2.2022 r. w sprawie C-175/20 *SS*” SIA przeciwko Valsts iepēmumu dienests EU:C:2022:124.

członkowskiego informacji zawierających znaczną ilość danych osobowych”. Trybunał wskazał również że: „przepisy rozporządzenia 2016/679 należy interpretować w ten sposób, że organ podatkowy państwa członkowskiego nie może odstąpić od stosowania przepisów art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, w sytuacji gdy takie prawo nie zostało mu przyznane na mocy aktu prawnego w rozumieniu art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2016/679”. Zasadne jest zatem pytanie, i konieczna jest w tym zakresie analiza, o którą wnosi Prezes UODO w niniejszym wystąpieniu, czy przepisy ustawy o KAS statuujące pozyskiwanie do celów analiz w szerokim zakresie informacje o osobach fizycznych są zgodne z wytycznymi, wynikającymi z orzecznictwa TSUE.

Mając na uwadze, że w kolejnych nowelizacjach ustawowych rozbudowywane były – i tak szerokie – uprawnienia KAS do przetwarzania danych osobowych, przepisy te muszą podlegać szczególnej uwadze pod kątem ochrony prywatności oraz danych osobowych. **Wszystkie te okoliczności wskazują, że ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej wymaga kompleksowego przeglądu pod kątem rozwiązań mających zapewnić ochronę przetwarzanych na podstawie jej przepisów danych osobowych, a także mających stanowić regulację zapewniającą stosowanie rozporządzenia 2016/679.**

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych zawiera bowiem gwarancje wymuszające na projektodawcy tworzenie przepisów w sferze ochrony danych w sposób precyzyjny, w szczególności z uwzględnieniem art. 6 ust. 3 rozporządzenia 2016/679 oraz warunków wymaganych art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2016/679 dla przetwarzania danych szczególnych kategorii. Przegląd przepisów ustawy o KAS pozwoliłby ocenić, czy normy wynikające z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych zostały odpowiednio wdrożone.

Niezależnie od istotnych wątpliwości Prezesa UODO co do całego modelu przetwarzania danych osobowych na podstawie przepisów ustawy o KAS, w związku z napływającymi do UODO sygnałami, **szczególne zastrzeżenia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych budzą art. 46a oraz art. 48 ustawy o KAS.** Przepisy te zawierają bowiem mechanizmy ingerujące w sposób nieproporcjonalny w prywatność jednostki i w prawo ochrony danych osobowych.

Pierwszy z ww. przepisów miał (według przedstawicieli KAS⁸) stanowić podstawę prawną dla przekazywania do KAS (do celów analiz) danych, o których mowa w art. 9 rozporządzenia 2016/679, przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

W ocenie organu nadzorczego zawarte w art. 46a ustawy o KAS ogólne sformułowanie o wymianie i udostępnianiu informacji pomiędzy wymienionymi w tym przepisie organami nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do przekazywania danych wymagających wzmocnionej ochrony w oparciu o reżim art. 9 rozporządzenia 2016/679. Takim wzmocnieniem ochrony powinna być stosowna regulacja w prawie krajowym (państwa członkowskiego) obejmująca gwarancje stosowania – przewidzianych odpowiednio do *ratio legis* regulacji – środków ochrony

⁸ Odpowiedź zastępcy Szefa KAS Pana Mariusza Gojny na interpelację poselską z dnia 18 października 2023 roku (nr 44128) dotyczącą pozyskiwania danych o wystawionych receptach.

praw podstawowych i interesów osób, których dane dotyczą (a nie zezwalająca na przetwarzanie danych bez takich gwarancji).

Jako kolejną wadę analizowanego przepisu ustawy o KAS należy wskazać brak jego przejrzystości, co może powodować błędną interpretację odnośnie do możliwości jego zastosowania także do danych osobowych dotyczących zdrowia – zwłaszcza przepis ten nie powinien stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla przetwarzania danych osobowych szczególnych kategorii.

Wzgląd na zasadę przejrzystości i rzetelności (art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679) przemawia więc za doprecyzowaniem treści art. 46a ustawy o KAS tak, by jednoznacznie wykluczyć przekazywanie na jego podstawie danych osobowych mogących ujawniać stan zdrowia zindywidualizowanych osób fizycznych.

Drugim przepisem, który w ocenie Prezesa UODO wymaga pilnej i gruntownej zmiany jest art. 48 ustawy o KAS. Przepis ten stanowi dla Krajowej Administracji Skarbowej uprawnienie⁹ w zakresie pozyskiwania szczegółowych informacji dotyczących konkretnych rachunków bankowych.

Do 2021 r. uprawnienie do pozyskiwania przez organy skarbowe informacji na podstawie art. 48 ustawy o KAS było ograniczone do osoby, w stosunku do której toczyło się postępowanie karne. W wyniku zmiany przepisów ustawy o KAS¹⁰ znacznie rozszerzono jednak zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy zakres danych pozyskiwanych z kont bankowych na podstawie tego przepisu. Przy tym sposób procedowania tak istotnych dla prywatności rozwiązań był kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich¹¹.

Obecnie na podstawie art. 48 ustawy o KAS organy skarbowe¹² mogą żądać od banku informacji z kont osób niemających bezpośredniego związku z przestępstwem, a których dane znalazły się w zainteresowaniu organów skarbowych w związku z wszczętym postępowaniem przygotowawczym lub czynnościami wyjaśniającymi (np. w przypadku firmy objętej czynnościami wyjaśniającymi organy KAS mogą zażądać danych osobowych jej klientów pomimo, że nie mają bezpośredniego związku z czynem).

Jednocześnie, wprowadzone w 2021 r. zmiany w art. 48 ustawy o KAS znacznie zwiększyły zakres pozyskiwanych informacji o osobach wskazanych w tym przepisie. Związany tymi przepisami bank musi obecnie przekazać organom skarbowym szczegółowe informacje pozyskane z kont, obejmujące dane o osobie fizycznej, z podaniem dat oraz kwot poszczególnych wpływów, dat oraz kwot poszczególnych obciążeń rachunków i ich tytułów oraz okresów na jakie zostały zawarte pożyczki i umowy kredytowe co umożliwia także profilowanie tych osób.

⁹ Uprawnienia są realizowane przez wskazane w ustawie podmioty: Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelników urzędów celno – skarbowych i naczelników urzędów skarbowych.

¹⁰ Zmiana art. 48 ustawy o KAS została wprowadzona w związku z nowelizacją wprowadzaną przepisami ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 2105 ze zm.).

¹¹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 marca 2022 r. (znak: VII.501.41.2022.KZ).

¹² Uprawnienia są realizowane przez wskazane w ustawie podmioty: Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelników urzędów celno – skarbowych i naczelników urzędów skarbowych.

Wszelkie tego rodzaju informacje powiązane z konkretnymi osobami fizycznymi stanowią zgodnie z art. 4 pkt 1 rozporządzenia 2016/679 dane osobowe. Analiza konta bankowego pozwala pozyskać szereg informacji o osobie, która z niego korzysta, w tym dotyczących życia prywatnego, jak również informacji o jej członkach rodziny i osobach bliskich. W treści takich informacji, na kontach bankowych dla realizacji czynności bankowych przetwarzane są także dane podlegające szczególnej ochronie na mocy art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 (np. wpłaty na konkretne stowarzyszenia, partie polityczne, czy wydatki związane ze stanem zdrowia). Analiza danych pochodzących z konta bankowego pozwala również KAS zidentyfikować informacje dotyczące wyroków skazujących oraz czynów zabronionych (np. dotyczące mandatów, nawiązek, grzywien i świadczeń pieniężnych płaconych przez osobę fizyczną), które stanowią dane chronione i powinny być przetwarzane na podstawie i na warunkach określonych w art. 10 rozporządzenia 2016/679, odzwierciedlonych w przepisach prawa krajowego.

Art. 48 ustawy o KAS w istocie stanowi podstawę prawną do zbierania wrażliwych informacji przez organy państwa o osobach, którym nie postawiono zarzutów w postępowaniu karnym, co wymaga weryfikacji w kontekście art. 51 ust. 1 Konstytucja RP.

Uprawnienia organów KAS, stosowane by przetwarzać dane osobowe we wskazanym w art. 48 KAS zakresie naruszają też zasadę legalizmu (5 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2016/679) oraz są niezgodne z zasadami proporcjonalności i celowości (5 ust. 1 lit. b i c rozporządzenia 2016/679).

Nie można jednocześnie pominąć – jak wymaga tego prawo Unii Europejskiej – tego, że orzecznictwo sądów międzynarodowych wskazuje na konieczność zachowania podstawowej zasady domniemania niewinności także w postępowaniach prowadzonych przez organy podatkowe, co rozstrzygnął Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 października 2014 r. w sprawie *Melo Tadeu przeciwko Portugalii*¹³. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazuje natomiast szereg ograniczeń w pozyskiwaniu danych nadmiarowych, nawet przez organy ścigania, na co TSUE wskazuje w szczególności w wyroku w sprawie C-746/18 dotyczącej pozyskiwania przez organy dochodzeniowe danych telekomunikacyjnych¹⁴.

W świetle powyższego zasadna jest pilna zmiana art. 48 ustawy o KAS tak, by przepis ten spełniał wymogi wynikające z Konstytucji RP, przepisów rozporządzenia 2016/679 i orzecznictwa sądów międzynarodowych.

Niezależnie od przedstawionych w wystąpieniu postulatów koniecznej nowelizacji art. 46a i art. 48 ustawy o KAS niezwykle istotne jest też **rozpoczęcie dyskusji nad obecnym modelem przetwarzania danych osobowych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej**. Mam nadzieję, że przedstawione w piśmie zagadnienia przyczynią się do realizacji tego celu.

¹³ Wyrok ETPC z 23 października 2014 r. w sprawie *Melo Tadeu v. Portugalia*, nr skargi 27785/10.

¹⁴ Wyrok TSUE z 2.3.2021 r. w sprawie C-746/18 Postępowanie karne przeciwko H.K., EU:C:2021:152.

Mając powyższe na względzie uprzejmie proszę Pana Ministra o udzielenie odpowiedzi w tej sprawie w terminie wskazanym w art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie danych osobowych.

Łączę wyrazy szacunku,

Mirosław Wróblewski
Prezes Urzędu Ochrony Danych
Osobowych

/-dokument w postaci elektronicznej
podpisany kwalifikowanym podpisem
elektronicznym-/



Prezes
Narodowy Bank Polski

Warszawa, 19 sierpnia 2024 r.

DP.IV.024.92.2024.MJ

Pan

Jacek Cichocki

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 25 lipca 2024 r. (znak: SPS-WP.020.189.5.2024) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. ...SPS-WP.020.189.11.2024

Data wpływu ...20.08.2024r.

[Signature]
Prezes NBP