



Opinia do ustawy

o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Ustawa ma na celu, przede wszystkim, realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2005 r., który stwierdził niezgodność z ustawą zasadniczą niektórych przepisów ustawy o kontroli skarbowej w zakresie uprawnień wywiadu skarbowego. Ponadto dokonano m.in. zmian dotyczących kontroli resortowej, przebiegu postępowania kontrolnego oraz tajemnicy skarbowej.

1. Realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

We wspomnianym orzeczeniu Trybunał stwierdził, iż art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej uprawniający organy kontroli skarbowej do uzyskania, gromadzenia, przetwarzania informacji o osobach pozostawia pracownikom wywiadu skarbowego nadmierną swobodę wkraczania w sferę prywatności obywateli. Podobna ocena dotyczy art. 36a uprawniającego wywiad skarbowy do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w miejscach publicznych. Przepis ten niedostatecznie formułował przesłanki stosowania zawartych w nim technik operacyjnych i tym samym nie spełniał wymogu konieczności i proporcjonalności ingerencji w zakresie wolności i prywatności. Ponadto Trybunał zakwestionował treść art. 36b ustawy - uprawniającego wywiad skarbowy do uzyskiwania oraz do przetwarzania informacji dotyczących danych identyfikujących abonenta telekomunikacyjnego oraz danych dotyczących uzyskania lub próby uzyskania połączenia. Zdaniem Trybunału przepis ten nie był wystarczająco precyzyjny i jasny i nie zapewniał dostatecznej ochrony przed arbitralną ingerencją wywiadu skarbowego. Ostatni z zakwestionowanych przez Trybunał przepisów - art. 36d ust. 4, przewidywał, w terminie 2 miesięcy od zakończenia kontroli, komisyjne niszczenie materiałów zgromadzonych w czasie stosowania kontroli operacyjnej niemających znaczenia dla postępowania lub niezawierających dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania w sprawach o

przestępstwa lub wykroczenia, przestępstwa lub wykroczenia skarbowe. Termin ten uznano za zbędną zwłokę, ponieważ jedynie niezwłoczne zniszczenie tych materiałów stanowi gwarancję, że nie zostaną wykorzystane w sposób nieuprawniony.

Realizacja wyroku Trybunału w niniejszej ustawie ma miejsce w art. 1 w pkt 11, 12 i 15.

Ponadto w pkt 13 znowelizowano art. 36c - określający ramy czynności operacyjno - rozpoznawczych. W związku z zakwestionowaniem analogicznych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny w ustawie o Policji, zrezygnowano z przepisów umożliwiających odstąpienie od niszczenia materiałów zebranych w toku czynności operacyjnych powziętych bez zgody sądu oraz umożliwiających odstąpienie od szczególnych warunków przeprowadzania kontroli operacyjnej w sytuacji, gdy jedna ze stron przekazujących informację wyraża zgodę na czynności operacyjne.

Należy stwierdzić, iż przepisy te w niedostatecznym stopniu realizują orzeczenie Trybunału. Z faktu, iż w uzasadnieniu do orzeczenia uznano, że przepisy w brzmieniu dotychczasowym, także umożliwiały gromadzenie informacji o osobach, nie można wywodzić zgodności tej regulacji z Konstytucją. Nowelizowany przepis nadal nie określa precyzyjnie, kiedy i w jakim zakresie dopuszczalne jest uzyskiwanie informacji o osobach. Działania wywiadu skarbowego mają prowadzić do zebrania i przetworzenia informacji, które będą uzupełnieniem materiału zebranego w toku postępowania kontrolnego bądź będą prowadziły do wszczęcia postępowania. Jeżeli działania te wkraczają w konstytucyjnie chronione wolności i prawa jednostki to ich ograniczenie musi opierać się na przejrzystych, dookreślonych uregulowaniach, nie pozostawiających pracownikom wywiadu skarbowego możliwości dowolnego i uznaniowego ich stosowania. Wydaje się, że należy przepis art. 36 ust. 2, ogólnie określającego czynności wywiadu skarbowego, uzupełnić o jednoznaczną deklarację, iż czynności wywiadu skarbowego będą podejmowane nie tylko w celu wykonywania zadań kontroli skarbowej ale z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 36a - 36h. Stosowna poprawka mogłaby mieć następujące brzmienie:

"w art. 1 w pkt 11, w ust.2 po wyrazie "polega" dodaje się wyrazy ", z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 36a - 36h";

2. Pozostałe uwagi.

2.1. W art. 1 w pkt 4, w art. 14b uregulowano na nowo zagadnienie tzw. kontroli resortowej, której celem jest kontrola działalności jednostek organizacyjnych administracji

celnej, podatkowej oraz kontroli skarbowej podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Do kontroli resortowej będą miały zastosowanie przepisy regulujące kontrolę podatkową w Ordynacji podatkowej z wyłączeniem niektórych przepisów. Jednocześnie nowa regulacja, inaczej niż ma to miejsce w Ordynacji podatkowej, określa termin do składania zastrzeżeń i wyjaśnień do protokołu kontroli oraz moment zakończenia kontroli. W związku z tym należy również wyłączyć przepisy dotyczące tego zagadnienia, zawarte w § 1 i 4 art. 291 Ordynacji podatkowej. Ponadto należy przeredagować ust. 4 w art. 14b, ponieważ sugeruje on konieczność jednoczesnego wystąpienia dwóch zdarzeń: wydania wyniku kontroli i doręczenia tego wyniku kontrolowanemu. Wydanie wyniku zawsze poprzedza jego doręczenie i nie ma potrzeby odrębnej regulacji. Stosowne poprawki mogłyby brzmieć następująco:

"w art. 1, w pkt 4, w art. 14b wyrazy "i art. 288" zastępuje się wyrazami ", art. 288 i art. 291 § 1 i 4";

w art. 1, w pkt 4 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. Kontrola zostaje zakończona w dniu doręczenia wyniku kontroli kontrolowanemu.";

2.2. W związku z tym, że art. 36a został wyeliminowany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z systemu prawnego w dniu 30 czerwca, wydaje się, że nie należy nadawać uchylonemu art. 36a nowego brzmienia. Taki zabieg naraziłby się na niezgodność z §86 Zasad techniki prawodawczej, określającym zakaz nowelizacji dorozumianej. Stosowna poprawka brzmiałaby następująco:

"w art. 1:

a) w pkt 12:

- zdanie wstępne otrzymuje brzmienie: "dodaje się art. 36ab w brzmieniu:"

- dotychczasową treść art. 36a oznacza się jako art. 36ab,

b) przed art. 36b dodaje się wyrazy: "12a) art. 36b otrzymuje brzmienie:";

2.3. W art. 1 w pkt 12, w art. 36b ust. 4 uprawnia ministra finansów do nakazania zniszczenia danych uzyskanych od przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, w przypadku gdy

uzna wystąpienie o "dane bilingowe" za nieuzasadnione. Przepis ten ma charakter fakultatywny, co oznacza, że ustawodawca dopuszcza możliwość przechowywania i przetwarzania tych danych nawet gdy ich uzyskanie było nieuzasadnione. Wydaje się, że przepis ten nie spełnia wymogu konieczności i narusza zasady proporcjonalności, poprzez umożliwienie uzyskiwania poufnych danych nawet wówczas gdy nie jest to niezbędne do toczącego się postępowania. Należy więc zapewnić obligatoryjne niszczenie uzyskanych danych ilekroć minister właściwy do spraw finansów publicznych stwierdzi bezzasadne wystąpienie z wnioskiem o dostęp do tych danych. Stosowna poprawka mogłaby brzmieć następująco:

"w art. 1 w pkt 12, w art. 36b w ust. 4 wyrazy "może nakazać" zastępuje się wyrazem "nakazuje";

Opr.: A. Niemczewski