

Wyrok z 17 czerwca 2008 r., [K 8/04](#)

## KONTROLA SKARBOWA

(OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 81)

Rodzaj postępowania: <b>kontrola abstrakcyjna</b> Inicjator: Rzecznik Praw Obywatelskich	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: brak
---	--------------------------------	-------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Uprawnienie organów kontroli skarbowej do zbierania, wykorzystywania oraz przetwarzania danych osobowych, również bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą. [Art. 7b ustawy o kontroli skarbowej]	Zasada autonomii informacyjnej [Konstytucja: art. 51 ust. 2]

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył przepisy ustawy o kontroli skarbowej, upoważniające organy kontroli skarbowej do zbierania, wykorzystywania i przetwarzania danych osobowych, także bez zgody osoby której dane te dotyczą. Obawy Rzecznika wzbudził fakt, że zaskarżona regulacja zbyt ogólnie określała uprawnienia organów kontrolnych, w szczególności poprzez brak wymagania, by gromadzone informacje były niezbędne dla prowadzonej sprawy oraz by żądanie udostępnienia informacji zawierało uzasadnienie. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudził również brak mechanizmu kontroli żądań kierowanych na podstawie zaskarżonego art. 7b ustawy o kontroli skarbowej (dalej: u.k.s.).

Rzecznik uznał, że zaskarżona regulacja przyznawała organom kontroli skarbowej większe uprawnienia w zakresie pozyskiwania danych osobowych w postępowaniu nieprocesowym, niż ma to miejsce na mocy przepisów kodeksu postępowania karnego lub kodeksu karnego skarbowego. Taka sytuacja była jego zdaniem nie do pogodzenia z zasadą autonomii informacyjnej, wyrażoną w art. 51 ust. 2 Konstytucji.

### ROZSTRZYGNIĘCIE

**1. Art. 7b ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej **jest niezgodny** z art. 51 ust. 2 Konstytucji.**

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

## GLÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zasadę autonomii informacyjnej należy rozumieć jako 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. Uprawnienie to nie ma i nie może mieć jednak charakteru absolutnego. Dotyczy to w szczególności relacji obywatel - władza publiczna.
2. Pojęcie autonomii informacyjnej obejmuje swoim zakresem zarówno dane o charakterze personalnym, jak również te, które dotyczą majątku i sfery ekonomicznej jednostki. W ostatnim przypadku z orzecznictwa TK wynika jednak dopuszczalność przyjmowania łagodniejszych kryteriów ograniczania tej autonomii.
3. Przepis powołany jako wzorzec konstytucyjny realizuje dwie zasadnicze funkcje. Z jednej strony legalizuje działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach, pozyskanych z innych źródeł niż od samego obywatela. Z drugiej jednak strony przepis ten określa przesłanki legalności takich działań władzy publicznej. Z przesłanek tych wynika ograniczenie obowiązku udostępniania danych do ściśle określonych sytuacji, co stanowi wyraz poszanowania dla autonomii informacyjnej jednostki. Jednocześnie ograniczona została arbitralność działań ustawodawcy, przy kształtowaniu zakresu tego obowiązku. W ten sposób realizowane są zasadnicze elementy składające się na treść prawa do ochrony życia prywatnego.
4. Norma wysłowiona w art. 51 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru całkowicie samodzielnego, a to poprzez brak określenia jakie wartości konstytucyjne powinny być uwzględnione podczas oceny dopuszczalności ograniczenia autonomii informacyjnej jednostki. W tym zakresie niezbędne jest odwołanie do ogólnej regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, zawierającej kumulatywne zestawienie przesłanek dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. W treści wskazanego art. 51 ust. 2 występują również niektóre elementy zasady proporcjonalności tj. niedopuszczalność pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.
5. Ocena zachowania przez ustawodawcę zwykłego zasady proporcjonalności w kontekście ograniczania autonomii informacyjnej jednostki powinna być przeprowadzana łącznie w oparciu o obydwa przepisy Konstytucji wskazane w punkcie poprzednim. Niezbędne jest więc istnienie interesu mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wykazanie spełniania przesłanek legalności wkroczenia w zakres autonomii informacyjnej. Z przesłanek tych wynika, że wprowadzona regulacja: musi umożliwić osiągnięcie zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności) oraz być niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności) a jej efekty powinny pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu).
6. Zaskarżony przepis art. 7b u.k.s. przewiduje obowiązek administratorów danych do ich udostępnienia organom kontroli skarbowej, na podstawie imiennego, pisemnego upoważnienia, podpisanego przez Ministra Finansów, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej lub dyrektora urzędu kontroli skarbowej. Uzyskanie informacji o osobach na podstawie tego przepisu jest jednak dopuszczalne jedynie w określonych okolicznościach oraz z zachowaniem szczególnych warunków. Takie okoliczności i warunki nie zostały w treści zaskarżonego przepisu wskazane.

7. Regulacja art. 7b u.k.s. nie może stanowić podstawy do odmowy udzielenia określonych informacji przez administratorów danych. Zawarte w jego treści ogólne wymaganie celowości odnosi się bowiem wyłącznie do oceny prawidłowości organu kontroli skarbowej. Nie może być więc mowy o spełnianiu przez ww. regulację roli gwarancyjnej z punktu widzenia zabezpieczenia danych osobowych przed nieuzasadnionym dostępem ze strony tego organu.
8. Zawarte w treści art. 7b u.k.s. stwierdzenie, w myśl którego zbieranie i przetwarzanie danych osobowych dopuszczalne jest jedynie w celu realizacji ustawowych zadań kontroli skarbowej, nie spełnia wymagań wynikających z art. 51 ust. 2 Konstytucji. Tak ogólna forma odesłania jest bowiem nie do pogodzenia z przesłanką precyzyjności jaka, w myśl art. 2 Konstytucji, jest wymagana w sytuacji gdy organy państwa wkraczają w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Nie została również określona relacja, jaka powinna zachodzić pomiędzy rodzajem zbieranych danych, dotyczących konkretnej osoby, a celem czynności, na potrzeby której organy kontroli skarbowej dane te zbierają. Wynikająca z zaskarżonego przepisu przesłanka celowości nie jest więc równoważna z konstytucyjnym wymaganiem konieczności w rozumieniu 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 2 Konstytucji.
9. W odniesieniu do zaskarżonego przepisu art. 36e u.k.s. zasadniczy sporny element wynika z jego punktu 4, w myśl którego informacje mogą być udostępniane innym organom w przypadkach i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Sam ten przepis, w oderwaniu od "odrębnych ustaw", do których odsyła, nie jest jednak wystarczający dla sformułowania normy, która mogłaby zostać poddana badaniu z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą autonomii informacyjnej. W takiej sytuacji wzorzec kontroli wynikający z art. 51 ust. 2 Konstytucji należało uznać za nieadekwatny.

## SKUTKI WYROKU

10. Usunięcie art. 7b u.k.s. z porządku prawnego nie wpłynie negatywnie na prowadzone w chwili obecnej, lub też przyszłe, postępowania kontrolne. Podstawowe reguły prowadzenia kontroli skarbowej, takie jak: zakres uprawnień organów, krąg uprawnionych kontrolerów oraz tryb i instrumenty jej prowadzenia, zostały bowiem określone w art. 2a u.k.s..
11. W przyszłości nie jest wykluczone ponowne poddanie art. 36e ust. 2 pkt. 4 u.k.s. kontroli przez Trybunał Konstytucyjny, pod warunkiem jednoczesnego powiązania tego artykułu z innym przepisem "odrębnej ustawy", stanowiącym niezbędne dopełnienie zaskarżonej regulacji.

### Przepisy Konstytucji

**Art. 31.** [...] 3. 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.

**Art. 51** (...) 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.