

*Wystąpienie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 31 grudnia 2004 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych o rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą legislacyjną, w sprawie zmiany przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), w związku z brakiem przepisów, które w sposób jednoznaczny regulowałyby kwestię zakresu danych niezbędnych do dokonania prawidłowej, a zarazem obiektywnej oceny sytuacji finansowej podatnika ubiegającego się o umorzenie zaległości podatkowych. Z sygnałów otrzymywanych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wynika, że brak uregulowania powyższej kwestii w przepisach prawa może prowadzić do naruszenia przez organy podatkowe zasady adekwatności, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).*

Warszawa dnia 31 grudnia 2004 r.

GGI-024-18/04/632

Szanowny Pan  
Mieczysław Czerniawski  
Przewodniczący  
Sejmowej Komisji Finansów  
Publicznych

W związku z brakiem przepisów, które w sposób jednoznaczny regulowałyby kwestię zakresu danych niezbędnych do dokonania prawidłowej, a zarazem obiektywnej oceny sytuacji finansowej podatnika ubiegającego się o umorzenie zaległości podatkowych co – jak wynika z otrzymywanych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych sygnałów – może prowadzić do naruszenia przez organy podatkowe zasady adekwatności, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.), zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą legislacyjną, której celem byłoby unormowanie niniejszej kwestii w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

Do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych docierają skargi wskazujące na to, iż organy podatkowe w trakcie prowadzonego przez nie postępowania o umorzenie zaległości podatkowych żądają od podatników udostępnienia danych, których zakres – w ocenie wnioskujących o umorzenie – jest zbędny do dokonania rzetelnej weryfikacji ich sytuacji finansowej. Zbyt szeroki zakres danych wymagany przez Wójta jednej z Gmin stał się impulsem do przedstawienia tej sprawy organowi ds. ochrony danych osobowych. Sprzeciw w tym przypadku wzbudza w szczególności sposób dokumentowania oświadczeń składanych przez podatnika na temat jego sytuacji finansowej, zwłaszcza żądanie zaświadczeń potwierdzających wysokość dochodów uzyskiwanych przez inne, niż podatnik, osoby, w tym kopii odcinków ich rent/emerytur, kopii potwierdzonych przez urząd skarbowy zeznań podatkowych (druki PIT), analiz finansowych za ostatnie 6 miesięcy. Wśród kwestionowanych w przedmiotowej sprawie danych na uwagę zasługuje również żądanie informacji o stopniu pokrewieństwa z podatnikiem i majątku odrębnym osób, które nie prowadzą z podatnikiem wspólnego gospodarstwa domowego, jak np. źródło dochodu takich osób i jego wysokość, informacje o posiadanych przez nie nieruchomościach oraz rzeczach ruchomych.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), w art. 67 § 1 stanowi, iż w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym organ podatkowy, na wniosek podatnika, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Przepis ten nie precyzuje przy tym, jakie informacje są niezbędne do oceny, czy sytuacja finansowa podatnika przemawia za umorzeniem mu powstałych zaległości. W obecnym stanie prawnym zakres danych żądanych przez organ podatkowy, będący podstawą do przeprowadzenia analizy sytuacji materialnej podatnika, a w konsekwencji podjęcia decyzji o umorzeniu należności, ma charakter uznaniowy. Inne przepisy z zakresu prawa podatkowego także nie normują niniejszej kwestii. Brak jest również orzecznictwa, które wprowadziłoby nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, niemniej mogłoby stanowić cenną wskazówkę interpretacyjną w przypadku pojawienia się wątpliwości w w/w zakresie. Z wytycznych Ministra Finansów – wydawanych w ramach nadzoru sprawowanego przez ten organ w sprawach podatkowych – wynika jedynie, iż „Przy rozpatrywaniu wniosków podatników o zastosowanie ulg podatkowych, w tym umorzeń podatków, każdorazowo powinna być analizowana zasadność ich udzielenia. W tym celu należy zbadać stan materialny i rodzinny zobowiązanych osób fizycznych, szczególnie prowadzących działalność gospodarczą, a w przypadku osób prawnych, jednostek nie posiadających osobowości prawnej przeanalizować sytuację ekonomiczno-finansową firmy oraz wpływ, jaki będzie miała udzielona ulga na poprawę stanu ekonomicznego podmiotu ubiegającego się o ulgę podatkową. Wydanie decyzji wymaga więc zebrania i oceny

materiału dowodowego, w szczególności sprawozdań finansowych, a w przypadkach niezbędnych również przeprowadzenia kontroli podatkowej lub skarbowej w celu ustalenia, czy istnieje ważny interes podatnika lub interes publiczny, uzasadniający uwzględnienie wniosku, oraz jakie są przyczyny nieodprowadzenia podatku. Niezbędna jest więc rzetelność i wnikliwość przy ocenie sytuacji i wyników ekonomicznych, a także działań podejmowanych i zamierzonych przez podmiot ubiegający się o ulgi w celu poprawy sytuacji finansowej” (pismo z dnia 17 lutego 1998 r. o sygn. NK4-0114-1/98).

Nie negując uprawnień organów podatkowych do pozyskiwania informacji umożliwiających podjęcie stosownej decyzji w przedmiocie ewentualnego umorzenia zaległości – znajdują one bowiem podstawę w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych – pozwalam sobie zwrócić uwagę, że brak norm, które precyzyjnie określałyby zakres informacji niezbędnych do oceny sytuacji finansowej podatnika skutkuje uznaniowym charakterem wymaganych przez organ danych, co w konsekwencji prowadzić może do naruszenia określonej w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych, zasady adekwatności danych do celu ich przetwarzania. W myśl tej zasady, zakres przetwarzanych, a więc również zbieranych i przechowywanych danych, powinien być adekwatny do celu ich przetwarzania. Adekwatność danych w stosunku do celu przetwarzania powinna być rozumiana jako równowaga pomiędzy zakresem ujawnianych informacji, a więc dobrem osoby, której dane dotyczą, a interesem administratora danych. Oznacza to, że administrator może żądać ujawnienia danych tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do wypełnienia celu, w jakim dane są przez niego przetwarzane. Wymóg ten sprzeciwia się zatem zbieraniu wszelkich danych dla tego celu nieistotnych, jak również danych o większym, niż celem tym uzasadniony, stopniu szczegółowości. Pozyskiwanie i wykorzystywanie danych w zakresie, który nie znajduje uzasadnienia w rzeczywistym celu, dla którego są one przetwarzane, skutkuje naruszeniem wspomnianej zasady.

Abstrahując od tego, iż zbieranie danych w szerszym, niż niezbędny do oceny sytuacji finansowej podatnika, zakresie narusza zasadę adekwatności, to koliduje również z normami konstytucyjnymi gwarantującymi prawo do prywatności. Art. 51 Konstytucji RP stanowi bowiem, iż „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby”. Podkreślić w tym miejscu należy, że prawo do domagania się umorzenia zaległości podatkowych oraz odsetek za zwłokę jest prawem o charakterze osobistym, związanym ściśle z osobą podatnika. Można wprawdzie znaleźć uzasadnienie dla żądania informacji o dochodach osób pozostających z podatnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym, jednakże trudno zaakceptować żądanie udostępnienia informacji od osób, które nie prowadzą z podatnikiem wspólnego gospodarstwa. Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż

„ochrona życia prywatnego, gwarantowana konstytucyjnie co do zasady w art. 47, obejmuje sobą także autonomię informacyjną (art. 51 Konstytucji), oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji, jeżeli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (...)” (wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K. 41/2002). Stosownie natomiast do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „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”. Tymczasem brak stosownych przepisów precyzujących katalog danych, które w opinii ustawodawcy są wystarczające do oceny sytuacji finansowej podatnika wnioskującego o umorzenie mu zaległości podatkowych prowadzi do egzekwowania przez organy podatkowe ujawniania informacji w szerszym, niż to konieczne, zakresie. W ocenie Generalnego Inspektora wskazane byłoby zatem wprowadzenie w polskim porządku prawnym przepisów, które określałyby katalog informacji, na podstawie których organ podatkowy dokonywałby oceny statusu materialnego podatnika w trakcie prowadzonego przez organ podatkowy postępowania o umorzenie zaległości podatkowych. Uzasadnione jest, aby przepisy te znajdowały się w akcie prawnym regulującym niniejsze postępowanie. Stanowiłyby one ograniczenie dla żądania w jego trakcie udostępniania danych w zakresie nieadekwatnym do celu, któremu mają służyć.

W związku z powyższym, zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą legislacyjną w celu wprowadzenia zmian w przepisach Ordynacji podatkowej w zakresie postulowanym na wstępie niniejszego pisma.

Byłabym wdzięczna za poinformowanie Generalnego Inspektora o opinii Pana Przewodniczącego w przedmiotowej sprawie.