

Tajemnica skarbową a dochodzenie przez Komendanta Policji opłaty za pobyt w jednostce Policji do wytrzeźwienia (wyrok NSA z 15 grudnia 2023 r., III FSK 683/23)

– dr hab. Agnieszka Olesińska, prof. UMK

Wyrok NSA z 15 grudnia 2023 r., III FSK 683/23

Wniosek Komendanta Policji (będącego wierzycielem opłaty za pobyt w jednostce Policji do wytrzeźwienia) skierowany do Naczelnika Urzędu Skarbowego o udzielenie informacji, czy wskazany we wniosku zobowiązany "wykazuje jakiegokolwiek przychody/dochody lub jakiegokolwiek majątek podlegający opodatkowaniu", mieści się w zakresie informacji, jakich wierzyciel może żądać od organu podatkowego na podstawie art. 36 § 1 u.p.e.a.

Udostępnianie informacji przez organy i jednostki, o których mowa w § 1a, oraz dłużników zajętej wierzytelności nie narusza obowiązku zachowania przez nich tajemnicy określonej w odrębnych przepisach (art. 36 § 1b u.p.e.a.).

(teza zrekonstruowana, nie stanowi dosłownego cytatu z uzasadnienia)

Najważniejsze fragmenty uzasadnienia wyroku

Z wyroku WSA z dnia 11 października 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 407/22 wynika, że:

Komendant Wojewódzki Policji w K. działając jako wierzyciel w rozumieniu art. 5 u.p.e.a. zwrócił się do Naczelnika Urzędu Skarbowego w D. o udzielenie na podstawie art. 36 § 1 i § 1b w zw. z art. 5 § 1 pkt. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (u.p.e.a.) informacji, **czy zobowiązany Z.W. "wykazuje jakiegokolwiek przychody/dochody lub jakiegokolwiek majątek podlegający opodatkowaniu"**. Wierzyciel dochodzi **opłaty za pobyt w jednostce Policji w celu wytrzeźwienia**. (...) Opłata za pobyt w jednostce Policji **stanowi dochód budżetu państwa** (art. 42² ust. 2 pkt 2 wymienionej ustawy). NUS odmówił powołując się na tajemnicę skarbową.

Z wyroku NSA, oddalającego skargę kasacyjną Naczelnika Urzędu Skarbowego:

Zgodnie z art. 299 § 2 O.p. organy podatkowe udostępniają informacje wynikające z akt spraw podatkowych w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach oraz ratyfikowanych umowach międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, a także w porozumieniach zawartych na podstawie tych umów. Z kolei **w myśl art. 36 § 1 u.p.e.a.**, w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz udzielania pomocy na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy **organ egzekucyjny lub wierzyciel, o którym mowa w art. 5 u.p.e.a., może żądać od uczestników postępowania informacji i wyjaśnień, jak również zwracać się o udzielenie informacji do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych, a także innych podmiotów. Udostępnianie informacji przez organy i jednostki, o których mowa w § 1a, oraz dłużników zajętej wierzytelności nie narusza obowiązku zachowania przez nich tajemnicy określonej w odrębnych przepisach (art. 36 § 1b u.p.e.a.).** (...) Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis art. 36 § 1b wprowadza wyjątek od obowiązku zachowania tajemnicy. **Przepis art. 36 § 1b u.p.e.a. zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego znaczy tyle, że udzielenie informacji w sytuacjach objętych art. 36 § 1 i 1a O.p. nie stanowi**

naruszenia tajemnicy, do zachowania której podmiot jest zobowiązany na podstawie odrębnych przepisów. Przepis wprowadza więc swoisty "kontratyp".

Gdyby ustawodawca chciał zastrzec, że udzielenie informacji przewidziane w art. 36 § 1 i 1a u.p.e.a. może mieć miejsce tylko w odniesieniu do informacji nieobjętych tajemnicą przewidzianą w odrębnych przepisach, wówczas sformułowałby odpowiednie zastrzeżenie np. tak: przepisy art. 36 § 1 i 1a nie naruszają obowiązku zachowania tajemnicy przewidzianego w odrębnych ustawach. Przepis § 1b brzmi jednak inaczej, a mianowicie wskazuje, że "Udzielanie informacji" nie narusza obowiązku (...). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje to jednoznacznie na zniesienie obowiązku zachowania tajemnicy (w tym: skarbowej) w sytuacjach objętych przepisem § 1b.

W Ordynacji podatkowej można wskazać co najmniej jedno rozwiązanie normatywne o podobnej konstrukcji i podobnym zakresie do analizowanych tu przepisów art. 36 § 1, 1a i 1b u.p.e.a. Mianowicie, art. 46c O.p. przewiduje możliwość wydawania wypisów z rejestru zastawów skarbowych, przy czym § 6 tego artykułu zawiera następujący przepis: "Wydanie wypisu z rejestru zastawów i zaświadczenia nie narusza przepisów o tajemnicy skarbowej." Naczelny Sąd Administracyjny nie dostrzega innej możliwości jego interpretacji niż taka, że wydanie wypisu lub zaświadczenia nie jest, tj. nie stanowi, nie uważa się go za naruszenie tajemnicy skarbowej. Zatem, wypis czy zaświadczenie wolno wydać nawet gdy ma zawierać dane objęte tajemnicą skarbową. (...)

Gdy przepis stanowi, że "udostępnianie informacji nie narusza obowiązku zachowania przez nich tajemnicy określonej w odrębnych przepisach" - to znaczy to tyle, że wolno taką informację udostępnić, gdyż nie stanowi to naruszenia obowiązku zachowania tajemnicy.
(...)

Pozostaje jeszcze kwestia oceny tego, **czy powyższe stanowisko nie pozostaje w sprzeczności z art. 299 § 2 O.p.** (...) W art. 299 rozróżnia się udostępnianie informacji "zawartych" w aktach sprawy (§ 1) i "wynikających" z akt spraw podatkowych (§ 2). Z kolei §3 wymienia kategorie podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji z § 1, tj. "zawartych" w aktach sprawy. Nie ma natomiast przepisu wskazującego wyraźnie krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji "wynikających" z akt sprawy (§ 2). Trafnie stwierdził sąd pierwszej instancji, że Komendant działający jako wierzyciel nie jest wymieniony ani wśród podmiotów uprawnionych do udostępnienia akt na podstawie przepisu art. 298 O.p., ani też nie jest wymieniony w art. 299 § 3 O.p. jako podmiot uprawniony do uzyskiwania informacji z akt spraw podatkowych. Natomiast w ocenie WSA, którą Naczelny Sąd Administracyjny podziela, uprawnienie Skarżącego Komendanta działającego jako wierzyciel, do uzyskania informacji wynikających z akt spraw podatkowych, wynika z treści przepisu § 2 art. 299 O.p., gdyż przepisy u.p.e.a. w zakresie art. 36 § 1 u.p.e.a. stanowią odrębną ustawę, o której mowa w art. 299 § 2 O.p.

Przepisy art. 299 § 1-3 O.p. ustanawiają wyjątki od zasady wyłączenia jawności informacji (danych) objętych tajemnicą skarbową. Skoro ustawodawca w art. 299 § 2 O.p. wskazał, że odrębna ustawa może ustanawiać taki wyjątek, to właśnie odsyła m.in. do art. 36 § 1 u.p.e.a. Ten kierunek rozumowania potwierdza treść art. 36 § 1b u.p.e.a. Organ, który informacje objęte tajemnicą skarbową udostępnia na podstawie art. 36 § 1 i 1a u.p.e.a., nie narusza obowiązku zachowania tajemnicy skarbowej, o którym mowa w art. 294 O.p., o czym mowa wprost w art. 36 § 1b u.p.e.a. (...) Organ administracji publicznej co do zasady nie może uchylić się od udostępnienia informacji, o której mowa w art. 36 § 1 u.p.e.a., zaś "inny podmiot" (np. doradca podatkowy, kancelaria prawna itp.) - w myśl art. 36 § 2 u.p.e.a. od wykonania żądania

określonego w § 1 może "uchylić się w takim zakresie, w jakim według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego można odmówić zeznań w charakterze świadka albo odpowiedzi na zadane pytanie." (chodzi tam m.in. - choć nie tylko - o tajemnicę zawodową). (...)

Wyroki powiązane tematycznie

Wyrok NSA z 15 grudnia 2023 r. (III FSK 308/23)

Przepisy:

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U.2023.2505 t.j.), u.p.e.a.

Art. 36 § 1. W zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz udzielania pomocy na podstawie ustawy o wzajemnej pomocy organ egzekucyjny lub wierzyciel, o którym mowa w art. 5, może żądać od uczestników postępowania informacji i wyjaśnień, jak również zwracać się o udzielenie informacji do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub podporządkowanych, a także innych podmiotów.

§ 1a. Informacje i wyjaśnienia, o których mowa w § 1, udzielane są nieodpłatnie przez uczestników postępowania egzekucyjnego oraz organy administracji publicznej i jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane.

§ 1b. Udostępnianie informacji przez organy i jednostki, o których mowa w § 1a, oraz dłużników zajętej wierzytelności nie narusza obowiązku zachowania przez nich tajemnicy określonej w odrębnych przepisach.

§ 2. Od wykonania żądania określonego w § 1 można uchylić się w takim zakresie, w jakim według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego można odmówić zeznań w charakterze świadka albo odpowiedzi na zadane pytanie.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)

Art. 83 § 1. Nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka, z wyjątkiem małżonka strony, wstępnych, zstępnych i rodzeństwa strony oraz jej powinowatych pierwszego stopnia, jak również osób pozostających ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Prawo odmowy zeznań trwa także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.

§ 2. Świadek może odmówić odpowiedzi na pytania, gdy odpowiedź mogłaby narazić jego lub jego bliskich wymienionych w § 1 na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (O.p.)

Art. 298. Akta niezawierające informacji, o których mowa w art. 182, organy podatkowe udostępniają: (...)

Art. 299 § 1. Organy podatkowe udostępniają informacje zawarte w aktach spraw podatkowych, z wyłączeniem informacji określonych w art. 182, organom i osobom wymienionym w art. 298.

§ 2. Organy podatkowe udostępniają informacje wynikające z akt spraw podatkowych w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach oraz ratyfikowanych umowach międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, a także w porozumieniach zawartych na podstawie tych umów.

Ustawa z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2023.2151 t.j.)

Art. 40. 1. Osoby w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgorzenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób, mogą zostać doprowadzone do izby wytrzeźwień lub placówki, podmiotu leczniczego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu.

2. W razie braku izby wytrzeźwień lub placówki osoby, o których mowa w ust. 1, mogą być **doprowadzone do jednostki Policji.**

5. Osoba doprowadzona do izby wytrzeźwień lub placówki albo jednostki Policji **pozostaje tam aż do wytrzeźwienia**, nie dłużej niż 24 godziny. Osoby do lat 18 umieszcza się w odrębnych pomieszczeniach, oddzielnie od osób dorosłych.

Art. 42² .1. Za pobyt w izbie wytrzeźwień, placówce lub jednostce Policji od osoby przyjętej pobierana jest opłata. (w jednostce Policji - ustala wojewoda, max. 437,81 zł w 2024 r.)

Główne problemy:

1. Czy organ podatkowy nie narusza tajemnicy skarbowej udzielając informacji Komendantowi Policji, który jako wierzyciel opłaty publicznej pyta o źródła dochodu/majątku osoby fizycznej celem uzyskania informacji niezbędnych do złożenia wniosku o ponowne wszczęcie egzekucji tej opłaty?
2. Czy powyższe nie pozostaje w sprzeczności z art. 299 § 2 O.p.?
3. Jak rozumieć art. 36 § 1b u.p.e.a.: „Udostępnianie informacji przez organy i jednostki, o których mowa w § 1a, oraz dłużników zajętej wierzytelności nie narusza obowiązku zachowania przez nich tajemnicy określonej w odrębnych przepisach.” ?