

KANCELARIA SEJMU  
BIURO STUDIÓW  
I EKSPERTYZ



WYDZIAŁ STUDIÓW  
BUDŻETOWYCH

## Tajemnica bankowa - wybrane zagadnienia

Maj 1996

Zofia Szpringer

# Raport

**Nr 86**

W opracowaniu przedstawiono niektóre zagadnienia związane z tajemnicą bankową w Polsce i innych państwach oraz wybrane regulacje OECD i UE.

Ustosunkowano się też do kwestii zapewnienia dostępu władzom podatkowym do informacji chronionych przez banki tajemnicą.

1. Tajemnica bankowa w formie instytucjonalnej kształtowała się wraz z rozwojem bankowości w Europie już od wczesnego średniowiecza, a obecnie jest przestrzegana wszędzie, gdzie istnieją banki. Światowa literatura prawnicza dotycząca tajemnicy bankowej jest bogata.<sup>1</sup>

Także w Polsce od wielu lat zagadnienia związane z tajemnicą bankową są ustawowo unormowane, chociaż ustawodawca podobnie jak w niektórych innych państwach nie wprowadził definicji tajemnicy bankowej, co rodzi problemy interpretacyjne.<sup>2</sup>

Zakres przedmiotowy informacji, które banki chronią tajemnicą oraz zakres dostępu określonych instytucji do tych informacji, ulegał w Polsce istotnym zmianom. Również obecnie, w związku z dążeniem Polski do uzyskania członkostwa w OECD, trwają prace legislacyjne mające na celu zapewnienie dostępu władzom podatkowym do informacji chronionych tajemnicą bankową.

2. W Polsce w okresie międzywojennym dostęp do tajemnicy bankowej był stosunkowo szeroki. Obowiązek zachowania tajemnicy bankowej nie miał zastosowania wobec władz, a zwłaszcza wobec władz podatkowych, jeżeli tym władzom informacja była potrzebna do wymiaru podatków (w związku z art. 60 § 1 ordynacji podatkowej, który wymieniał wśród zobowiązanych do udzielenia informacji władzom podatkowym m.in. wszystkie władze, urzędy i przedsiębiorstwa tak państwowe, jak i samorządowe, a także instytucje kredytowe (banki)).

Rozwiązania te nie zostały przyjęte w PRL,<sup>3</sup> a przez wiele lat dostęp do tajemnicy bankowej, np. w celu uzyskania informacji przez sądy w sprawach cywilnych (dotyczących podziału majątku małżonków) czy przy egzekucji należności alimentacyjnych był ograniczony.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Zob. R. Marek, *Niektóre problemy tajemnicy bankowej w świetle praktyki*, "Palestra" nr 1/1977. Zob. też S. Sichertmann, *Bankgeheimnis und Bankauskunft*, Frankfurt/Main 1966, a także: *Bankgeheimnis und Bankauskunft in der Praxis*, Bank-Verlag-Köln 1995.

<sup>2</sup> Zob. H. Pracki, *Kontrowersje wokół pojęcia tajemnicy bankowej*, "Prokuratura i Prawo" nr 11/12/1995.

<sup>3</sup> Po wyzwoleniu pierwsze unormowanie dotyczące tajemnicy bankowej zawierał dekret z dnia 25 X 1948 r. o reformie bankowej (Dz. U. z 1951 r. Nr 36, poz. 279 i z 1957 r. Nr 31, poz. 136), na mocy którego (art. 5) utworzono Powszechną Kasę Oszczędności oraz sprecyzowano pojęcie tajemnicy bankowej w odniesieniu do rachunków oszczędnościowych. Art. 24 stanowił, że informacje dotyczące wkładów oszczędnościowych nie mogą być udzielane przez PKO, chyba że zażąda tego sąd lub prokurator w związku z toczącą się przeciwko wkladcy sprawą karną. Nowelą z 1957 r. ochrona ta została rozciągnięta na wkłady oszczędnościowe w spółdzielniach oszczędnościowo-pożyczkowych.

<sup>4</sup> Zob. R. Marek, *Niektóre problemy tajemnicy bankowej w świetle praktyki*, "Palestra" nr 1/1977, s. 12-15.

3. Obecnie - art. 48 ust.1 Prawa bankowego stanowi, iż banki przestrzegają tajemnicy obrotów i stanów rachunków bankowych.

Informacje o obrotach i stanach rachunków bankowych banki przekazują bez żadnych ograniczeń posiadaczom rachunków bankowych oraz upoważnionym przez nich biegłym rewidentom (ust. 2). Poza tym, banki mogą sobie przekazywać wzajemnie informacje o udzielonych kredytach oraz stanach i obrotach na rachunkach bankowych w zakresie, w jakim informacje te są potrzebne w związku z udzielaniem kredytów, pożyczek, poręczeń i gwarancji bankowych. Informacje dotyczące podmiotów gospodarczych banki okresowo przekazują właściwym miejscowo oddziałom okręgowym NBP (ust. 3).

Obowiązek przestrzegania tajemnicy obrotów i stanów na rachunkach bankowych wzmocniony jest poprzez wprowadzenie zakazu dotyczącego udzielania informacji poza sytuacjami, gdy informacji takich zażąda sąd, prokurator, lub Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej<sup>5</sup> w związku z toczącą się:

1) przeciwko posiadaczowi rachunku będącemu osobą fizyczną - sprawą karną, karną skarbową lub sprawą o alimenty, o rentę o charakterze alimentacyjnym lub podział majątku wspólnego małżonków, a także w postępowaniu spadkowym,

2) sprawą karną lub karną skarbową o przestępstwo popełnione w zakresie działalności osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, która jest posiadaczem rachunku.

Banki obowiązane są także udzielać, na mocy odrębnego upoważnienia wydane-go przez Prezesa NIK, informacji o obrotach i stanach rachunków bankowych jednostek objętych kontrolą Izby w przypadku, gdy prowadzona w tych jednostkach kontrola stwierdza niekompletność lub nierzetelność dokumentów finansowych dotyczących wydatkowania środków publicznych.

Jak widać z powyższego, polski ustawodawca związał tajemnicę bankową z umową rachunku bankowego, pozostawiając wszystkie inne bankowe stosunki obli-gacyjne poza zakresem tajemnicy bankowej. Może to stwarzać podstawę do twierdzenia, że w istocie mamy do czynienia z tajemnicą rachunku bankowego. Oczywiście, bank może zobowiązać się do dyskrecji wobec podmiotów, z którymi zawiera inne umowy aniżeli umowa rachunku bankowego. Obowiązki banku wynikające z tych umów będą obowiązkami kontraktowymi, podczas gdy tajemnica rachunku bankowego należy do obowiązków ustawowych, co jest istotne dla banku i jego klienta.<sup>6</sup>

4. W praktyce dotychczasowy zakres przedmiotowy i podmiotowy tajemnicy bankowej wzbudza kontrowersje i zgłaszane są sugestie dotyczące celowości noweliza-

<sup>5</sup> Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej nie jest organem podatkowym *sensu stricto*, lecz przedstawiany przez niego wynik kontroli może pełnić funkcję decyzji podatkowej.

<sup>6</sup> Zob. A. Pomorska, *Komentarz do Prawa bankowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1994, s. 102.

cji obecnego art. 48 Prawa bankowego. W szczególności, za dyskusyjne uważa się rozszerzenie dostępu władz podatkowych do tej tajemnicy, objęcie tajemnicą samego faktu posiadania rachunku bankowego i rozciągnięcia tajemnicy bankowej na umowę kredytową,<sup>7</sup> dostępu NIK do rachunków bankowych osób fizycznych czy dostępu organów ścigania do wiadomości objętych tajemnicą bankową.<sup>8</sup>

Podzielone są też zdania co do istnienia sankcji za naruszenie tajemnicy bankowej. Niektórzy uznają, że sankcji takich nie ma, skoro ustawodawca nie zamieścił w Prawie bankowym przepisów karnych za naruszenie tajemnicy.<sup>9</sup> Inni natomiast wskazują, że sankcje takie wynikają z innych ustaw (artykułów: 24, 415, 430, 471 i 474 Kodeksu cywilnego i art. 264 Kodeksu karnego - w przypadku pracowników i członków władz banków państwowych za umyślne naruszenie tajemnicy służbowej oraz art. 23 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji - w przypadku pracowników i członków władz pozostałych banków).<sup>10</sup>

W sytuacji rozszerzenia dostępu do tajemnicy bankowej na nowe podmioty uznaje się za wskazane wprowadzenie przepisów karnych za jej naruszenie w ustawie Prawo bankowe oraz innych ustawach (np. w ustawie o zobowiązaniach podatkowych, w której planuje się wprowadzić pojęcie tajemnicy skarbowej, której częścią jest tajemnica bankowa).

5. Przyjęte w wielu krajach ustawowe rozwiązania dotyczące ustanawiania i stosowania tajemnicy bankowej są bardzo zróżnicowane, przy czym zależą one przede wszystkim od społeczno-politycznych warunków ustrojowych w danym państwie. Warto zaznaczyć, że rozwiązania te z czasem i na skutek procesów integracyjnych w ramach struktur unijnych ulegają modyfikacjom. Modyfikacje te w niektórych krajach mają dość duży zakres.<sup>11</sup>

Tajemnica bankowa jest integralną częścią wykształconej przez pokolenia kultury prawnej i w poszczególnych krajach różnie regulowana. W państwach Europy Zachodniej, gdzie sfera prywatności obywateli jest znaczna (np. w Szwajcarii czy Niemczech), a ochronę tej prywatności wywodzi się z przepisów konstytucyjnych bądź

---

<sup>7</sup> Zdaniem E. Kostro objęcie tajemnicą bankową faktu posiadania rachunku bankowego oraz umów kredytowych wynika m.in z faktu, że niejednokrotnie informacja o posiadaniu rachunku może być równocześnie informacją o stanie rachunku. Dotyczy to np. gromadzenia przez bank lokat, które nie mogą być niższe od określonej kwoty. Poza tym ustawodawca w ustawie z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw wyłączył przepisy ustawy Prawo bankowe dotyczące przestrzegania tajemnicy obrotów i stanów rachunków bankowych w zakresie wiarygodności oferowanych do publicznej sprzedaży przez bank. Zob. E. Kostro, *Tajemnica bankowa w prawie polskim*, referat na konferencję organizowaną przez Warszawską Okręgową Izbę Radców Prawnych w 1995 r.

<sup>8</sup> Dość szeroko na ten temat pisał też B. Smykla, *Tajemnica bankowa - wybrane zagadnienia*, "Bank i Kredyt" nr 3/1994, s. 47-55.

<sup>9</sup> Zob. E. Kostro, *Tajemnica bankowa w prawie polskim*, op. cit., s. 8.

<sup>10</sup> Zob. R. Tupin, *Tajemnica bankowa w praktyce*, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" nr 4/1994, s. 7 i 8.

<sup>11</sup> Np. na Węgrzech do niedawna bardzo chroniono tajemnicę bankową, ostatnio natomiast w związku ze staraniami tego kraju wejścia do OECD nastąpiła liberalizacja obowiązujących przepisów.

przepisów innych ustaw, dostęp różnego typu organów do kont bankowych, w tym podatkowych, jest ograniczony, przy czym generalnie tajemnicą bankową nie chroni się działań przestępczych (do których zalicza się również w ramach unifikacji prawa proceder "prania" brudnych pieniędzy). Natomiast ustawodawstwo i orzecznictwo Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych dopuszcza wgląd w konta bankowe przez organy podatkowe i policyjne, chociaż i tu sprawy nie są rozstrzygane w sposób jednoznaczny.<sup>12</sup> Np. w stanie Kalifornia w celu uchylenia tajemnicy bankowej należy przedstawić dokument świadczący o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa kryminalnego przez posiadacza rachunku.

W praktyce, nawet w przypadkach, gdy przewiduje się, że wszystkie informacje dotyczące klienta, jakie pracownicy banku (czy innych instytucji) uzyskali w czasie swojej pracy są objęte tajemnicą,<sup>13</sup> i nie mogą być ujawniane nawet po ustaniu stosunku pracy pracownika w banku (lub w innej instytucji) - przewidziano sytuacje, w których może nastąpić ograniczenie zakresu tajemnicy bankowej. Dotyczy to np. sytuacji, gdy sam klient wyrazi zgodę na udostępnienie informacji o sobie (zob. informację o Szwajcarii w Aneksie), gdy wymaga tego interes publiczny<sup>14</sup> lub interes banku, gdy zobowiązują do tego przepisy prawa (np. cywilnego, karnego - zob. informację o W. Brytanii w Aneksie).

W Szwajcarii, Austrii i w Niemczech zachowanie tajemnicy bankowej wynika z cywilnoprawnych stosunków między klientem i bankiem. W efekcie bank musi zachować pełne milczenie na temat interesów i sytuacji majątkowej klienta, co do których zdobył informacje na skutek zawartej z klientem umowy cywilnoprawnej. W wyniku złamania tego zobowiązania bank ponosi konsekwencje - musi wyrównać klientowi straty moralne a także finansowe.

W wielu krajach organami uprawnionymi do dostępu do danych objętych tajemnicą bankową są 3 rodzaje władz: sądownicze, nadzorcze (nadzorujące banki) i fiskalne, które mogą żądać uchylenia tajemnicy bankowej tylko w wypadkach ściśle określonych w przepisach ustawowych. Władze fiskalne mogą żądać informacji objętych tajemnicą, jedynie wówczas, gdy przeciw podatnikowi toczy się postępowanie karnoskarbowe.

W przypadku dostępu władz podatkowych do informacji objętych tajemnicą bankową brak jest jednolitych rozwiązań. Powszechnie znane są zasady bardzo ograniczonego dostępu tych władz do danych objętych tajemnicą bankową w bankach szwajcarskich, mających w związku z tym wielu klientów zagranicznych. Ale są też

---

<sup>12</sup> Dodać należy, że również w Szwajcarii regulacje prawne, w tym dotyczące tajemnicy bankowej, różnią się między kantonami.

<sup>13</sup> Mającej często charakter tajemnicy zawodowej, służbowej.

<sup>14</sup> Warto podkreślić, że wykorzystywanie jako przesłanki do uchylenia tajemnicy bankowej tzw. interesu publicznego jest bardzo rzadkie.

kraje, gdzie dostęp organów podatkowych do rachunków bankowych jest szeroki (np. Czechy, Węgry,<sup>15</sup> niektóre kraje skandynawskie<sup>16</sup>).

Szwajcarskie prawo karne stanowi, iż bank jest zobowiązany utrzymać w tajemnicy informacje dotyczące klientów w stosunku do urzędów podatkowych. To samo dotyczy zwykłych wykroczeń podatkowych, jak naruszenie przepisów postępowania lub egzekucji podatkowej. Tylko w przypadku oszustwa podatkowego, czyli zamierzonego wprowadzenia w błąd urzędów podatkowych, bank ma obowiązek udzielić wszelkich niezbędnych informacji i przedstawić właściwe dokumenty. Zgadzają się w tym względzie wszystkie ustawy kantonalne i ustawa związkowa.<sup>17</sup>

Szwajcaria zasadniczo odmawia pomocy prawnej innym państwom wtedy, gdy przedmiotem zagranicznego postępowania karnego jest czyn służący zmniejszeniu podatków lub naruszający przepisy o środkach walutowych, lub gdy uzna, że działanie ścigane za granicą nie wykazuje cech przestępstwa podlegającego karze zgodnie z prawem szwajcarskim.

6. Proponowane przez rząd w projekcie ustawy o zmianie ustawy o zobowiązaniach podatkowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 1566) zmiany wydają się zbyt szerokie w kwestii dostępu organów podatkowych do informacji chronionych tajemnicą bankową.

Przyjęta w Uzasadnieniu projektu argumentacja (s. 5), iż kwestia dostępu władz podatkowych do informacji stanowiących tajemnicę bankową jest warunkiem *sine qua non* przyjęcia ubiegającego się państwa w poczet członków OECD, jest niezrozumiała w świetle "rangi" aktu jakim jest zalecenie Grupy Roboczej Komitetu do Spraw Fiskalnych OECD. Nie można chyba sądzić, by była to ranga wyższa niż zalecenia Wspólnot Europejskich (WE), które nie mają charakteru obligatoryjnego.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Wcześniej dostęp do danych objętych tajemnicą bankową był na Węgrzech bardzo ograniczony. Banki mogły odmówić udzielania informacji w sprawach objętych tajemnicą bankową i to zarówno w związku z toczącym się postępowaniem cywilnym czy karnym, jak i na żądanie policji, prokuratury lub władz podatkowych, z tym zastrzeżeniem, że tylko minister finansów miał prawo zażądać informacji poprzez zarząd i kierownictwo banku, jednakże z wyłączeniem danych dotyczących poszczególnych klientów. Zob. R. Marek, Niektóre problemy..., op. cit.

<sup>16</sup> Szeroki dostęp organów kontroli skarbowej do tajemnicy bankowej w niektórych krajach skandynawskich wynikał także z przyjętego modelu finansów publicznych, charakteryzującego się dużą redystrybucją budżetową. Powstaje pytanie, czy w sytuacji dążenia do ograniczania redystrybucji budżetowej zachowane zostaną dotychczasowe przepisy w zakresie dostępu różnych organów (w tym skarbowych) do tajemnicy bankowej.

<sup>17</sup> Również w Anglii czy Irlandii odstąpienia od obowiązującej tajemnicy kont bankowych dokonuje się wówczas, gdy istnieją poważne dowody, iż jego posiadacz zamieszany jest w oszustwa podatkowe, nadużycia finansowe lub pranie brudnych pieniędzy. W takim wypadku, potrzebny jest jednak nakaz sądowy, który dotyczyć może wglądu a nawet konfiskaty konta przez policję.

<sup>18</sup> Art. 189 Traktatu Rzymskiego (TR) przewiduje określone rodzaje aktów (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje oraz zalecenia i opinie), którymi mogą posługiwać się Rada i Komisja (lub Parlament i Rada wspólnie) w swej działalności na zewnątrz. Sam art. 189 nie stanowi podstawy kompetencyjnej.

Rozporządzenia są "ustawami" Wspólnot Europejskich. W prawie wspólnotowym brak znanego w prawie krajowym rozróżnienia między ustawą a rozporządzeniem. **Rozporządzenie** zawiera regulację generalną i abstrakcyjną i tym różni się od decyzji, regulującej konkretny przypadek indywidualny. Rozporządzenie jest wiążące we

Zakładając nawet, iż rząd czyni słusznie przywiązując dużą wagę do przedstawianych przez OECD warunków włączenia Polski do tej organizacji, w zakresie zapewnienia możliwości wglądu władz podatkowych w konta bankowe osób fizycznych i prawnych,<sup>19</sup> należy - zapewniając taki dostęp - dążyć do maksymalnego zabezpieczenia interesów tychże osób. Przejawiać się to może m.in. w zapewnieniu dostępu do tajemnicy władzom podatkowym dopiero po wszczęciu postępowania karno-skarbowego, po poinformowaniu o tym podatnika czy też we wszczynaniu z urzędu przez prokuratora postępowań w przypadkach naruszenia tajemnicy.

Stosunkowo ostre warunki, jakie stawia się krajom, które niedawno weszły w poczet członków OECD lub mają doń wkrótce wejść, wynikają z tego, że państwa OECD ustanowiły system zliberalizowanego transferu kapitału w obrocie międzynarodowym. W takiej sytuacji OECD obawia się, że osoby fizyczne i prawne z tych krajów chcąc uniknąć opodatkowania będą skłonne przenosić swoje kapitały do banków w krajach o mniej restrykcyjnej polityce. Do krajów takich, OECD zalicza np. Polskę.

Warto zauważyć, że na restrykcyjność polityki wpływa w praktyce nie tyle dostęp organów podatkowych do kont bankowych - bo ten jest w niektórych krajach OECD utrudniony, ile funkcjonujący system opodatkowania dochodów z kapitału i jakość świadczonych usług przez banki. Można sądzić, że zawsze będzie tak, że przy wprowadzeniu regulacji liberalizujących przepływ kapitału, podatnicy będą bardziej skłonni lokować swe oszczędności w tych krajach, w których stopa opodatkowania kapitału jest niższa, system bankowy rozwinięty i zarazem informacja o lokatach bankowych chroniona tajemnicą.

Funkcjonujące obecnie w Polsce regulacje dotyczące dostępu różnych instytucji do kont bankowych nie różnią się bardzo od występujących w niektórych krajach OECD, a więc nie wydaje się celowe "rozmiękczenie" tajemnicy bankowej poprzez umożliwienie szerokiej dostępności do tych tajemnic organom kontroli skarbowej. Jeśli miałyby być zapewniony dostęp władz podatkowych do danych chronionych przez banki tajemnicą, to jedynie w związku z toczącym się postępowaniem karnym

---

wszystkich swoich częściach. Tym różni się od dyrektywy, która jest wiążąca tylko co do celu, oraz od niewiązanych zaleceń i opinii.

**Dyrektywa** wiąże państwo, do którego jest skierowana, tylko co do celu, jaki należy osiągnąć, pozostawiając mu swobodę wyboru drogi. Jeśli jest to niezbędne cel może być określony w dyrektywie co do najdrobniejszych szczegółów. Wtedy państwa członkowskie pozbawione są właściwie pola manewru, muszą wydać ujednoczone przepisy.

**Decyzje** służą do regulowania przypadków indywidualnych i mogą być skierowane do osób prawnych i fizycznych, jak i do państw członkowskich. Zalecenia i opinie charakteryzują się tym, że nie są wiążące. Wobec swoich adresatów i stron trzecich nie ustanawiają żadnych praw ani obowiązków. Mimo to jednak mogą mieć pewien skutek prawny. W myśl art. 169 ust. 2 TR, przed wniesieniem przez Komisję dopuszczalnej skargi o naruszenie TR musi ona wydać opinię. Jeśli państwo członkowskie kształtuje prawo krajowe zgodnie z jakimś zaleceniem, to stanowi ono podstawę do interpretacji prawa krajowego. Zob. M. Ahl, *Prawo europejskie*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1995, s. 39 i n.

<sup>19</sup> Są to warunki ostrzejsze niż spełniać musiały wcześniej i spełniają obecnie, kraje które są w Unii Europejskiej.

skarbowym i to przy wprowadzeniu tzw. tajemnicy skarbowej czy podatkowej i wypracowaniu ścisłej procedury udostępniania informacji (np. ujawnienie tajemnicy może nastąpić wyłącznie na wniosek czy po uprzednim poinformowaniu o tym fakcie podatnika).<sup>20</sup>

Mimo, iż w naszym kraju opodatkowanie kapitału jest praktycznie minimalne (dotyczy to m.in. opodatkowania przychodów z odsetek czy papierów wartościowych), to jednak nie wydaje się, by lokowanie kapitałów przez inwestorów zagranicznych było korzystniejsze, gdyż w praktyce mamy nadal słabo rozwinięty system bankowy i rynek kapitałowy. Planowane wprowadzenie w szerszym zakresie opodatkowania dochodów z kapitału zmniejszy konkurencyjność polskiego rynku kapitałowego.

Na kwestie związane z liberalizacją dostępu do tajemnicy bankowej należy patrzeć szerzej, nie tylko pod kątem ułatwienia pracy urzędom skarbowym w pełnieniu ich funkcji (a zwłaszcza zwiększenia ściągalności należności podatkowych), ale również jako na zapobieżenie odpływowi kapitału z Polski do krajów, w których tajemnica bankowa jest dobrze strzeżona i brak jest, bądź jest bardzo niewielkie, opodatkowanie przychodów z kapitału. W przypadku Polski odpływ kapitału mógłby mieć negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, spłaty zadłużenia zagranicznego i emisje obligacji na rynkach międzynarodowych.

W celu zwiększenia skuteczności poboru podatków, ale bez znacznego rozszerzenia dostępu do kont bankowych dla organów podatkowych, zgłaszane są różne propozycje, m.in. taka, aby ustanowić zasadę, że podatnik, który chce uzyskać jakiegokolwiek ulgi lub odliczenia, sam ujawnia swoją tajemnicę bankową w całości pod rygorem kary za fałszywe zeznania.<sup>21</sup> Inną propozycją jest nałożenie na banki i inne instytucje finansowe obowiązku płacenia podatku od osiągniętych dochodów z kapitału.

Nie wiadomo na jakich przesłankach opiera się przekonanie, że dzięki zapewnieniu szerokiego dostępu władz podatkowych do tajemnicy bankowej służby skarbowe będą skuteczniej wykonywać swoje obowiązki. Nie są przecież do tego przygotowane organizacyjnie i merytorycznie. Zważywszy na fakt, że każda osoba (fizyczna i prawna) może mieć i często ma swoje rachunki w kilku bankach i to usytuowanych w różnych województwach,<sup>22</sup> trudno będzie w praktyce zidentyfikować i zgrupować ob-

<sup>20</sup> Warto podkreślić, iż polscy biznesmeni krytycznie oceniają rządowy projekt zmian prawa bankowego dopuszczający dostęp urzędów skarbowych do informacji bankowych i pochodzących z firm maklerskich. Aż 72% badanych respondentów nie dopuszcza kontroli kont bankowych przez Ministra Finansów oraz izby skarbowe. Kontrolę kont dopuszcza się ze strony władz sądowych. Zdaniem 76% badanych przedsiębiorców nieumyślne ujawnienie przez jakiegokolwiek urzędnika tajemnicy bankowej powinno być ścigane z urzędu z inicjatywy prokuratora. W przypadku wprowadzenia proponowanych przez rząd zmian w ustawie liczyć się należy ze zmniejszeniem ilości pieniędzy w bankach (taką opinię wyraziło 3/4 badanych). Zob. sondaż Business Foundation *Biznesmeni o tajemnicy bankowej*, "Rzeczpospolita" nr 84 z 9 kwietnia 1996 r., s. 14.

<sup>21</sup> Koncepcję tę rozważało Ministerstwo Finansów.

<sup>22</sup> Nie zmienia tego faktu obowiązek wskazywania przez podmiot gospodarczy rachunku podstawowego.



roty oraz stany na rachunkach bankowych. Problemem będzie doprowadzenie do porównywalności danych w określonych okresach podatkowych oraz z zapisami w księgach podatkowych. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż podatnicy mogą lokować swoje oszczędności w papierach wartościowych na okaziciela, co powoduje, że przychody z tego źródła trudno będzie kontrolować i w efekcie władze podatkowe nie będą w stanie uzyskać pełnej informacji o stanie majątkowym podatników.

Warto zwrócić uwagę na to, że w Polsce transakcje/operacje bezgotówkowe, są jeszcze mało popularne. Wprowadzenie w tej sytuacji możliwości zbyt szerokiego wglądu służb podatkowych w konta podatników może zahamować rozwój operacji bezgotówkowych i nie będzie sprzyjał ograniczaniu szarej strefy.

Również wprowadzenie w szerszym zakresie systemów elektronicznych na rynek finansowy<sup>23</sup> może utrudniać kontrolę operacji finansowych dokonywanych przez podatników. Z problemem tym w Polsce co prawda jeszcze nie mamy do czynienia, ale zwracają na niego uwagę eksperci z krajów, gdzie rynki finansowe są bardzo dobrze rozwinięte.

Nie wiadomo jaka będzie skala obciążeń finansowych banków, mających wywiązywać się z nałożonego nań obowiązku przekazywania informacji organom podatkowym. Zgłaszane propozycje, by banki wliczały te obciążenia w koszty uzyskania przychodów - mają zarówno zalety, jak i wady. Zaletą jest to, że banki będą płaciły relatywnie mniejszy podatek od osiągniętych dochodów, wadą jest natomiast zmniejszenie wpływów do budżetu i zysków, które banki mogłyby przeznaczyć na rozwój. W efekcie pogorszeniu ulegną ważniejsze wskaźniki obrazujące sytuację finansową banków, zwłaszcza banków depozytowo-oszczędnościowych.

Najistotniejszym niebezpieczeństwem, jakie pojawia się przy rozszerzeniu dostępu do tajemnicy bankowej jest realna możliwość wycofywania wkładów z banków przez osoby fizyczne (a te są głównymi depozytariuszami) i wraz z liberalizacją dotyczącą przepisów kapitałowych (co nastąpi już niedługo), lokowanie tych środków za granicą, w bankach krajów gdzie dostęp do tajemnicy bankowej jest znacznie bardziej chroniony.

7. W trakcie trwających ostatnio prac w Sejmie nad projektem ustawy o zmianie ustawy o zobowiązaniach podatkowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw zmodyfikowano projekt rządowy, w niektórych kwestiach w sposób dość istotny i lepszy merytorycznie. Dotyczy to m.in. określenia procedury udostępniania naczelnikowi urzędu skarbowego informacji przez banki i inne jednostki (podmioty prowadzące biura maklerskie, towarzystwa funduszy powierniczych) oraz wykorzystywania i przechowywania tych informacji w toku postępowania karnego skarbowego lub administracyjnego prowadzonego przez urząd skarbowy. Za ważne można uznać wprowa-

---

<sup>23</sup> Np. systemów płatniczych opartych na "elektronicznej gotówce".

dzenie obowiązku, by zwracający się o informację naczelnik urzędu skarbowego zwracał szczególną uwagę na zasadę wzajemnego zaufania pomiędzy instytucjami finansowymi a ich klientami. Poza tym wprowadzono wymogi, by naczelnik urzędu skarbowego w swoim żądaniu udostępnienia informacji wskazał przesłanki uzasadniające konieczność uzyskania tych informacji oraz załączał dowody potwierdzające, że:

- uzyskanie informacji bezpośrednio od podatnika nie przyniosło rezultatu lub
- podatnik nie wyraził zgody na udzielenie urzędowi skarbowemu upoważnienia do zażądania tych informacji lub
- podatnik nie udzielił informacji lub nie udzielił upoważnienia w terminie określonym przez urząd skarbowy.

Zmian wprowadzonych do projektu rządowego jest oczywiście więcej, jednak z uwagi na fakt, że prace legislacyjne nie zostały jeszcze zakończone nie wydaje się celowe szczegółowe ich omawianie.

\*\*\*

Przedstawiając wybrane zagadnienia dotyczące tajemnicy bankowej wskazaliśmy na fakt, że funkcjonujące obecnie w Polsce regulacje prawne nie odbiegają znacząco od regulacji występujących w wielu krajach zachodnich.

Poruszana ostatnio kwestia dopuszczenia władz podatkowych do informacji chronionych przez banki tajemnicą bankową jest kontrowersyjna, gdyż nie we wszystkich krajach władze podatkowe mają dostęp do takich informacji. Tam jednak, gdzie możliwości takie istnieją, nie są one nieograniczone. Najczęściej ustawodawca określa warunki, które winny być spełnione po to, aby banki mogły udzielić informacji władzom podatkowym.

Wprowadzenie w Polsce regulacji umożliwiających dostęp władz podatkowych do danych będących w posiadaniu banków spotka się z pozytywną oceną Komitetu do Spraw Fiskalnych OECD i być może będzie mieć jakiś wpływ na zapewnienie Polsce członkostwa w tej organizacji. Ale jest też wiele ujemnych stron takich regulacji, z których najważniejszą może być ucieczka kapitałów z polskiego systemu bankowego.

Ponieważ konieczność nowelizacji Prawa bankowego w zakresie zagadnień związanych z tajemnicą bankową była zgłaszana dużo wcześniej i nie ograniczała się tylko do zapewnienia dostępu różnym organom do danych bankowych, uznajemy za celowe przedstawienie rozwiązań funkcjonujących w innych krajach. Przed tym jednak prezentujemy wybrane regulacje OECD i UE dotyczące tajemnicy bankowej.

## ANEKS

### Cz. I Wybrane regulacje OECD i UE a tajemnica bankowa

#### OECD

Zgromadzenie Ogólne Rady Europy przyjęło w 1978 r. następujące ustalenia [w zaleceniu 833 (1978) Zgromadzenia Ogólnego]:

"4. Biorąc pod uwagę, iż restrykcyjne uregulowania tajemnicy bankowej sprzyjają popełnianiu międzynarodowych przestępstw podatkowych;

II. Zaleca się Radzie Ministrów

(i) zachęcać rządy państw-członków Rady Europy by, gdzie jest to możliwe, znośły zbyt daleko idące uregulowania tajemnicy bankowej, mając na celu ułatwienie prowadzenia postępowania w sprawach o unikanie płacenia zobowiązań podatkowych lub ukrywania dochodu z innej przestępczej działalności i jednocześnie zwracając należytą uwagę na konieczność ochrony interesów jednostki."

OECD uznaje, iż zbyt restrykcyjne uregulowania tajemnicy bankowej mają niepożądane konsekwencje dla władz podatkowych i podatników, gdyż:

- rządy są pozbawiane dochodów, ponieważ służby podatkowe są nieświadome liczby transakcji jakie mają miejsce;

- brak jest równowagi pomiędzy tymi podatnikami, którzy mogą wykorzystywać tę szczególną "dziurę prawną" i tymi, którzy nie mogą lub nie chcą tego czynić. Prowadzi to do zaburzeń w rozłożeniu ciężarów podatkowych i może skutkować utratą zaufania do systemu podatkowego;

- współpraca międzynarodowa między służbami podatkowymi może być utrudniona.

W praktyce, w większości państw władze podatkowe mają dostęp do tajemnicy bankowej, choć w niektórych krajach taka ochrona jest stosowana także w stosunku do służb podatkowych, bądź to generalnie, bądź tylko w stosunku do depozytów nie-rezydentów. Uważa się, że wszelkie wyniki w tej sytuacji różnice można zniwelować poprzez harmonizację, którą można osiągnąć uchylając tajemnicę bankową dla potrzeb władz podatkowych w państwach, które nie wprowadziły jeszcze takich rozwiązań.

Dodać należy, iż Art. 26 konwencji modelowej OECD o podwójnym opodatkowaniu nie zawiera sugestii dotyczącej specjalnego, uprzywilejowanego traktowania wymiany informacji objętych tajemnicą bankową. Ponieważ informacje otrzymywane od banków już w chwili obecnej przekazywane są odpowiednim władzom danego państwa (np. z powodu istniejących tam wymagań sprawozdawczych), nie powinno się stawiać przeszkód w przekazywaniu takich informacji za granicę.

Mimo, że władze podatkowe w różnych państwach mają zróżnicowany dostęp do informacji bankowych, OECD uważa, że powinny one - o ile to możliwe - nie korzystać z prawa odmowy udzielenia informacji zawartego w art. 26 § 2 (ze względu na "wzajemność" czy "tajemnicę bankową"). Władze państwa udzielającego informacji powinny powstrzymać się od odrzucania próśb o informacje i powinny, w możliwym zakresie brać pod uwagę argumenty przedstawione przez państwo żądające informacji. Oznacza to, że zasada wzajemności powinna być interpretowana szeroko i elastycznie.<sup>24</sup>

Filozofia OECD, dotycząca udostępniania za granicę organom podatkowym informacji objętych tajemnicą bankową, może budzić niepokój, jeśli będzie wykorzystywana w stosunku do krajów o słabo rozwiniętym systemie bankowym i o zapewnionym formalnie szerokim dostępie władz podatkowych do kont bankowych. Kraje te, nie będą mogły, nie chcąc spełnić żądania innego kraju, odmówić im pomocy, skoro ustanowiły szeroki dostęp do takich informacji. Może to spowodować odpływ kapitałów z systemu bankowego do krajów, gdzie tajemnicę bankową chroni się w sposób znaczący.

### Unia Europejska

Przepisy prawa UE nie wymieniają organów podatkowych wśród podmiotów uprawnionych do żądania od banków informacji objętych tajemnicą bankową. Art. 16 drugiej Dyrektywy Rady nr 89/646/EWG, który wprowadza obowiązek rygorystycznego przestrzegania tajemnicy bankowej, pojmowanej jako tajemnica zawodowa, wymienia jedynie następujące okoliczności i podmioty w stosunku do których może nastąpić ujawnienie tajemnicy bankowej:

- osoby uczestniczące w postępowaniu upadłościowym lub likwidacyjnym banku;
- instytucje nadzorujące banki<sup>25</sup>;
- inne instytucje nadzoru nad instytucjami finansowymi i ubezpieczeniowymi odpowiedzialne za nadzór rynków finansowych;
- banki centralne, które nie nadzorują indywidualnie banków, lecz mogą potrzebować informacji jako władze monetarne;
- resorty administracji centralnej - na mocy przepisów ustawowych państw członkowskich, odpowiedzialne za legislację dotyczącą nadzoru nad bankami, instytucjami finansowymi i towarzystwami ubezpieczeniowymi, o ile ujawnienie takich informacji jest uzasadnione regułami kontroli asekuracyjnej.

<sup>24</sup> Zob. *Opodatkowanie i nadużycia w stosowaniu tajemnicy bankowej*, Raport OECD, 1987.

<sup>25</sup> Tylko w celu ułatwienia nadzoru nad bankami w dziedzinie przestrzegania norm ostrożnościowych płynności, wypłacalności oraz nadzoru skonsolidowanego, w celu zastosowania środków nadzoru, w celu nadzoru nad nieprawidłowym funkcjonowaniem procedur kontroli wewnętrznej.

Warto podkreślić, że regulacje UE dotyczą tych aspektów funkcjonowania banków, które wiążą się ze swobodnym przepływem usług bankowych i kapitałów. Zagadnienia podatkowe leżą nadal w gestii państw członkowskich, dlatego też regulacje dotyczące wglądu urzędów skarbowych w stan kont bankowych pozostawiono poszczególnym państwom. Jedynym wyjątkiem są zasady mające przeciwdziałać “praniu” brudnych pieniędzy, zawarte w Dyrektywie EWG 91/308 z 1991 r., która nakłada na banki obowiązek sprawdzenia tożsamości osób i instytucji zakładających konta oraz udokumentowania wszelkich transakcji na kwotę powyżej 15.000 ECU. Dotyczą one także przechowywania przez minimum 5 lat oryginałów lub kopii dokumentów mających moc dowodową.<sup>26</sup>

Banki są zobowiązane udostępniać te informacje nie tylko na życzenie organów zajmujących się zwalczaniem prania brudnych pieniędzy, ale również z własnej inicjatywy powiadamiać odpowiednie władze o wszelkich podejrzanych klientach i transakcjach. Banki mogą wstrzymać podejrzaną transakcję ale jednocześnie nie mogą informować o tym fakcie zainteresowanych klientów. W art. 9 przewiduje się zwolnienie instytucji finansowych, ich kierownictwo i innych pracowników od konsekwencji związanych z ewentualnym zarzutem naruszenia tajemnicy zawodowej.

Dyrektywa ta (w art. 15) zawiera postanowienie, iż państwa członkowskie mogą wprowadzić bardziej rygorystyczne regulacje, z przepisami określającymi sposób karania za ich naruszenie, jednakże tylko w celu eliminowania procedur “prania” brudnych pieniędzy.

Standardy zalecane do wprowadzenia w krajowych systemach prawnych wynikają m.in. z następujących aktów prawnomiędzynarodowych i zaleceń:

- Deklaracja Zasad Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego dotycząca zapobieganiu nadużywania systemu finansowego dla “prania” brudnych pieniędzy, z 12 grudnia 1988 r.;

- Wiedeńska Konwencja ONZ przeciw nielegalnemu handlowi narkotykami i substancjami psychotropowymi, z 19 grudnia 1988 r.;

- Zalecenia grupy specjalnej powołanej przez przywódców G-7 do przeciwdziałania “praniu” brudnych pieniędzy (FATF<sup>27</sup>, z 7 lutego 1990 r.);

- Konwencja nr 141 Rady Europy w sprawie “prania” dochodów pochodzących z przestępstwa, ich ujawniania, zajmowania i konfiskaty, z 8 listopada 1990 r.,

- Wytyczne Rady Wspólnot Europejskich - Dyrektywa Rady Ministrów dotycząca zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do celów “prania” brudnych pieniędzy, z 10 czerwca 1992 r.

<sup>26</sup> Zob. E. Fojcik-Mastalska, *Prawo Bankowe Unii Europejskiej. Mechanizmy i zakres harmonizacji*, Oficyna Wydawnicza “Unimex”, Wrocław 1996, s. 81-83.

<sup>27</sup> Financial Action Task Force.

Zaznaczyć jednak należy, że zachowaniu właściwych proporcji pomiędzy interesem publicznym a prawem jednostki do ochrony swej prywatności a także przeciwdziałaniu zbyt szerokiej i nieuzasadnionej ingerencji władz finansowych (w tym organów podatkowych) w przedmiot objęty tajemnicą bankową, służy prawo do prywatności zagwarantowane w art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r., a ratyfikowanej przez Polskę 15 grudnia 1992 r. W świetle tego artykułu:

"1. Każdy ma prawo do poszanowania swego życia prywatnego i rodzinnego, swojego miejsca zamieszkania i korespondencji.

2. Ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy jest przewidziana przez prawo i stanowi środek w społeczeństwie demokratycznym niezbędny dla bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego, dobrobytu gospodarczego kraju, ochrony porządku i zapobieżenia wykroczeniom karnym, ochrony zdrowia i moralności oraz dla ochrony praw i wolności osób trzecich". Czynniki usprawiedliwiające ingerencję w sferę prywatności, wymienione w ust. 2, są sformułowane w sposób bardzo ogólny, co mogłoby umożliwić praktycznie dowolną interpretację i tym samym prowadzić do arbitralnego rozszerzenia zakresu usprawiedliwionej ingerencji organów państwa w prywatność obywateli. Dlatego też należy podkreślić wagę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazującego właściwy kierunek interpretacji art. 8.<sup>28</sup>

Unia Europejska - do której dążymy - zobowiązała się do respektowania podstawowych praw zagwarantowanych w tejże Konwencji na podstawie Art. F (2) Traktatu o Unii Europejskiej.

W Polsce ustawodawca dążąc do uwzględnienia standardów zachodnioeuropejskich oraz porozumień międzynarodowych zamieścił w art. 100 ust. 5 pkt.3 Prawa bankowego normę blankietową, upoważniającą Prezesa NBP do wydania zarządzenia regulującego zasady postępowania przy dokonywaniu znacznych wpłat gotówkowych, rejestrowania tych wpłat i przechowywania sporządzonych w związku z tym dokumentów. Prezes NBP skorzystał z tej delegacji, wydając Zarządzenie nr 16/92 z dnia 1 X 1992 r. w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie w banku środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych, pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną kwotę.<sup>29</sup>

Zarządzenie to nałożyło na banki określone obowiązki, w tym m.in.: obowiązek identyfikacji tożsamości i adresu osoby dokonującej wpłaty lub też osoby, w imieniu

<sup>28</sup> Zob. A. Mednis, *Prawna ochrona danych osobowych*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 1995, s. 10 i n.

<sup>29</sup> Zob. Dziennik Urzędowy NBP z 1992 r. nr 9, poz. 20.

której jest ona dokonywana, tożsamości i adresu beneficjenta, kwoty i daty dokonania transakcji, ze szczególnym uwzględnieniem transakcji gotówkowych, o ile ich wartość łączna przekracza 200 mln zł lub równowartość tej kwoty w walutach obcych. Informacje wraz z dowodami księgowymi muszą być przechowywane przez okres 5 lat. Uznaje się, że wykonywanie tych czynności nie koliduje z przepisem art. 48 Prawa bankowego, dotyczącym tajemnicy bankowej, dopóki nie wychodzą one poza obręb banku. Natomiast przewidziany w 5 zarządzenia obowiązek niezwłocznego zawiadomienia organów Prokuratury RP pokrywa się z ustawowym obowiązkiem przewidzianym w art. 256 k.p.k. i art. 171 u.k.s. Powstaje on jednak wówczas, gdy bank poweźmie uzasadnione podejrzenie, iż dokonuje się operacja "prania" pieniędzy, wypełniająca znamiona przestępstwa. Nie zawiadomienie o przestępstwie może pociągnąć za sobą sankcję karną z art. 246 k.k.

W świetle istniejących regulacji, bank chcąc uniknąć naruszenia przepisu art. 48 Prawa bankowego powinien tylko ogólnie poinformować Prokuratora o fakcie dokonania przez określoną osobę operacji bankowej, co do której istnieje uzasadnione podejrzenie,<sup>30</sup> że lokowane w banku środki pochodzą z przestępstwa, nie powinien natomiast na tym etapie ujawniać obrotów i stanu rachunku klienta. Informacji tych może udzielić dopiero po wszczęciu postępowania karnego przeciwko określonej osobie. Wykonywanie przez banki obowiązków wynikających z powyższego zarządzenia musi zatem układać się w ogólne reguły systemu prawnego i struktury prawnej, nie niszcząc zaufania do banków. W przeciwnym wypadku groziłaby im przemiana z instytucji zaufania publicznego w instytucje ułatwiające śledzenie obywateli.<sup>31</sup>

Zgodzić się można z R. Tupinem,<sup>32</sup> że dotychczasowe regulacje w Polsce zakresie dotyczącym tajemnicy bankowej nie są najgorsze, gdyż ustawodawca z jednej strony - starał się stworzyć w miarę "szczelny" system ochrony tajemnicy bankowej, mając na uwadze:

- ochronę zaufania klientów wobec banków,
- ochronę sfery prywatności, związanej z posiadaniem rachunku bankowego, która powinna, być skorelowana z zasadą domniemania niewinności i uczciwości osób uczestniczących w obrocie,

z drugiej zaś strony - przewidział szereg wyłomów w tym systemie, mając na względzie interes publiczny, a w szczególności to, że tajemnica bankowa nie może chronić działań przestępczych oraz że

---

<sup>30</sup> Zaznaczyć należy, że w praktyce realizacja obowiązku może rodzić wiele niejasności, związanych choćby z samą interpretacją pojęcia "uzasadnione podejrzenie". Zob. A. Pomorska, *Komentarz do Prawa bankowego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1994, s. 109.

<sup>31</sup> Zob. R. Tupin, *Tajemnica bankowa w praktyce*, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" nr 4/1994, s. 7.

<sup>32</sup> Zob. R. Tupin, *Tajemnica bankowa w praktyce*, op. cit.

- tajemnica bankowa nie może być przeszkodą w kontrolowaniu wydatkowania środków publicznych.

Z jednej strony - wartością podlegającą ochronie prawnej są gwarancje praw osobistych, będących prawami człowieka, a z drugiej - interes publiczny wymagający ścigania wszelkich przejawów działalności gospodarczej, polegającej na przestępstwie skarbowym uchylania się od płacenia podatków, włączeniu do obiegu pieniędzy pochodzących z przestępstwa ("pranie" brudnych pieniędzy), dokonywaniu przestępstw na szkodę banków czy niegospodarności w zarządzaniu pieniędzem publicznym.

## **Cz. II Tajemnica bankowa w wybranych krajach**

Poniżej przedstawiamy informacje dotyczące tajemnicy bankowej w Czechach, na Węgrzech i w kilku krajach zachodnich (Szwajcarii, Niemczech, W. Brytanii, Irlandii, Norwegii, Szwecji, Hiszpanii, Włoszech i Francji).

Informacje te pochodzą z wielu źródeł, w tym m.in. z: "Biuletynu Bankowego" ze stycznia 1996 r., w którym zawarte są analizy porównawczo-prawne w zakresie tajemnicy bankowej wykonane przez Departament Prawny NBP, opracowań wykonanych w Ministerstwie Finansów, referatu Filippo Th. Becka, adwokata z Zurychu, wygłoszonego na seminarium o aktualnych problemach polskiego i europejskiego prawa bankowego, w dniach 7-8 grudnia 1995 r. w Warszawie oraz informacji prasowych. Materiał - z uwagi na źródła, z których go zaczerpnięto - jest niejednolity, przez co jego analiza nie może być pełna. Oddaje on jednak - jak się wydaje - specyfikę regulacji stosowanych w różnych krajach i pozwala na wyciągnięcie pewnych ogólniejszych wniosków dla projektowanych zmian w Polsce.

### *Węgry*<sup>33</sup>

Na Węgrzech kwestie tajemnicy bankowej reguluje 46 i 59 Ustawy Nr 69 z 1991 r. o instytucjach bankowych i działalności bankowej. Jak wynika z powyższych regulacji tajemnicą bankową objęte są wszystkie dane, nie kwalifikujące się jako tajemnica państwowa, będące w posiadaniu instytucji bankowej, które odnoszą się do działalności gospodarczej klientów, ich sytuacji majątkowej, okoliczności personalnych lub umów zawartych z bankiem. Obowiązek przestrzegania tajemnicy obejmuje, bez ograniczenia czasowego, właścicieli instytucji bankowej, kierowników i pracowników oraz wszystkie osoby, które weszły w jej posiadanie. Osoby zatrudnione lub wykonujące czynności na rzecz nadzoru są obowiązane do zachowania w tajemnicy wszel-

---

<sup>33</sup> Zob. *Tajemnica bankowa (Analizy porównawczo-prawne Departamentu Narodowego Banku Polskiego)*, "Biuletyn Bankowy", styczeń 1996, s. 11-13.



kich informacji bankowych i handlowych uzyskanych w czasie wykonywania swoich czynności. Organ nadzoru jest pozabankowym organem administracji państwowej.

Tajemnica bankowa może być ujawniona za zgodą klienta lub jego pełnomocnika.

Nie obowiązuje w zakresie: Nadzoru Bankowego, Węgierskiego Banku Narodowego, w sprawach spadkowych odpowiadających właściwości notariuszy, w sprawach karnych odpowiadających właściwości prokuratora a w sprawach karnych lub likwidacyjnych - sądu, oraz w sprawach odpowiadających właściwości policji - o ile bank zostanie pisemnie wezwany do ich ujawnienia. W szczególności bank udostępnia niezwłocznie prokuraturze dane dotyczące rachunków bankowych, bądź przeprowadzonych operacji, jeżeli istnieją wskazania, że rachunek lub transakcja jest związana z handlem narkotykami lub terroryzmem.

Nie uznaje się za naruszenie tajemnicy bankowej:

- udostępnianie zbiorczych danych, nie pozwalających na identyfikację klienta lub jego działalności;

- przepływ informacji pomiędzy instytucjami bankowymi, za pośrednictwem utworzonego przez nie systemu informatycznego;

- udzielenie informacji na pisemny wniosek urzędu skarbowego, urzędu celnego, zakładu ubezpieczeń społecznych o numerze konta bankowego osoby i zdolności pokrycia nieuregulowanych należności względem tych urzędów.

We wniosku muszą być zawarte informacje pozwalające zidentyfikować klienta oraz uwiarygodnienie faktu, iż klient jest uczestnikiem postępowania prowadzonego przez władze żądające informacji. Do wniosku należy dołączyć zgodę prokuratora (art. 230 projektu prawa o usługach finansowych z 1995 r.).<sup>34</sup>

Pracownicy nadzoru mogą udzielać informacji:

- nadzorowi ubezpieczeń państwowych, Państwowemu Nadzorowi Papierów Wartościowych i Węgierskiemu Bankowi Narodowemu, związanych z ich działalnością;

- instytucji bankowej, związanych z wynikami przeprowadzonej w niej kontroli lub analizy;

- zagranicznym instytucjom nadzoru bankowego lub nadzoru papierów wartościowych dotyczących ich kompetencji przy jednoczesnym zobowiązaniu tych instytucji do tajemnicy oraz powiadomieniu właściwej instytucji bankowej.

Za ujawnianie tajemnicy bankowej nadzór bankowy może nakładać na instytucję bankową karę grzywny.

---

<sup>34</sup> Zob. *Informację o regulacjach prawnych dotyczących dostępu władz podatkowych do danych objętych tajemnicą bankową w wybranych państwach zrzeszonych w OECD*, opracowaną przez J. Przekopiak w Ministerstwie Finansów, na podstawie informacji uzyskanych w BRH przy Ambasadzie RP oraz w odpowiednich organach państw obcych. Warszawa, 23 lutego 1996 r.

### Czechy<sup>35</sup>

W Czechach kwestie tajemnicy bankowej reguluje § 38 i 39 Ustawy o bankach.<sup>36</sup> W myśl tych regulacji wszystkie transakcje bankowe, usługi pieniężne banku, włącznie ze stanami kont i depozytów objęte są tajemnicą bankową. Tajemnicą bankową związani są pracownicy banku, członkowie rad nadzorczych i osoby sprawujące nadzór bankowy.

Od postanowień tych przewidziane są jednak wyjątki:

a) informacje o wszelkich sprawach objętych tajemnicą bankową bank udziela nadzorowi bankowemu;

b) informacje o wszelkich sprawach objętych tajemnicą bankową dotyczące klienta, bank podaje bez zgody klienta na pisemny wniosek:

- sądu cywilnego,

- organów działających w postępowaniu karnym na podstawie ustawy szczególnej,

- organu finansowego (fiskalnego, podatkowego) prowadzącego postępowanie podatkowe, którego stroną jest klient,

- ministra finansów prowadzącego nadzór na podstawie ustawy szczególnej.

c) przepisy o tajemnicy bankowej nie naruszają uprawnień notariatu państwowego określonych w odrębnych przepisach o postępowaniu spadkowym.

W ustawie nie przewidziano sankcji za naruszanie przepisów związanych z tajemnicą bankową.

W Czechach, bez zgody klienta, może być udzielana informacja o stanie jego konta i dokonywanych operacjach: urzędowi finansowemu, sądowi (w przypadku toczącego się procesu cywilnego lub karnego), policji, prokuraturze, władzom celnym, Ministerstwu Finansów i Bankowi Narodowemu.

W każdym z powyższych przypadków żądający informacji musi przedstawić oficjalne powody, dla których pragnie uzyskać te informacje i zobowiązać się do zachowania tajemnicy. Obowiązuje oficjalna procedura i szczegółowe przedstawianie przyczyn (te mogą być różne, jeśli np. podmiot nie płaci podatków, twierdząc, że nie płacą mu dłużnicy, wówczas urząd skarbowy może skontrolować, jak wygląda stan jego konta). Ministerstwo Finansów i Bank Narodowy, które z urzędu wyznaczone są do kontrolowania transakcji, w której obraca się państwowymi pieniędzmi, mają prawo znać sytuację kont osób uczestniczących w transakcji. Regulacja ustawowa dotycząca tego zagadnienia ma jak się wydaje charakter trwały.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Zob. *Tajemnica bankowa (Analizy porównawczo-prawne Departamentu Narodowego Banku Polskiego)*, "Biuletyn Bankowy", styczeń 1996, s. 10-11.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1991 r. o bankach weszła w życie 1 lutego 1992 r.

<sup>37</sup> W przygotowywanej nowelizacji ustawy o bankach, która miałaby obowiązywać od 1 stycznia 1997 r., planuje się poszerzenie kręgu osób uprawnionych do poznania tajemnicy konta klienta bez jego zgody o tzw. indywidual-

### *Tajemnica bankowa w Szwajcarii*<sup>38</sup>

W szwajcarskiej ustawie bankowej z 1935 r. przyznaje się klientom ochronę utrzymywania w tajemnicy ich kont bankowych, pod rygorem odpowiedzialności karnej. Najważniejszą podstawą prawną utrzymywania tajemnicy stanu konta klienta jest jego umowa z bankiem. Jeśli obowiązek taki nie był uzgodniony wyraźnie, staje się on częścią umowy jako zwyczaj handlowy. Tajemnica bankowa jest umownym obowiązkiem banku i prawem klienta. Wiąże się ona ściśle z prawem każdej osoby fizycznej i prawnej do respektowania jej sfery prywatności, którą gwarantuje art. 28 Szwajcarskiego Kodeksu Cywilnego (ochronie podlega również sfera tajemnicy gospodarczej). Ustawodawca przyznał klientom banków w art. 47 ustawy bankowej dodatkowo karno-prawną ochronę utrzymywania w tajemnicy jego kontaktów bankowych.<sup>39</sup>

Banki muszą przestrzegać utrzymywania w tajemnicy spraw z prawa majątkowego i prywatnych swoich klientów i osób trzecich, w którą weszły w wyniku swojej działalności zawodowej. Obok banków do zachowania tajemnicy zobowiązane są ich organy i urzędnicy jak również osoby wymienione w art. 47 BaG, mające bezpośrednią styczność z bankiem.

Pojęcie tajemnica bankowa nie jest wyraźnie zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, niemniej w doktrynie i teorii panuje zgodność, że wszystkie dane o klientach są objęte tajemnicą (nawet to, że dana osoba, firma jest klientem danego banku). Dotyczy to także obrotu handlowego (operacji) pomiędzy bankami.

Jedynie klient może zwolnić bank z zachowania przezeń tajemnicy, a nawet zlecić mu udzielanie informacji osobom postronnym.

Niezależnie od woli klienta, zgodnie z prawem cywilnym, obowiązek informowania istnieje w stosunku do:

- sędziów orzekających w sprawach małżeńskich;
- osób posiadających władzę rodzicielską, opiekunów i w ograniczonym zakresie - pomocników i doradców prawnych;
- spadkobierców zmarłego klienta, z wyjątkiem danych wysoce osobistych;

---

ne przypadki. W sytuacji, gdy np. klient A pomylił się w numerze swego konta i depozyt skierował na rachunek innego klienta banku, przy poszukiwaniu tych pieniędzy może okazać się potrzebne ujawnienie stanu konta klienta B, bez jego zgody. Zob. B. Sierżpuła, *Czy zliberalizować przepisy o tajemnicy bankowej. Ułatwienia dla ministra finansów. Czechy: na oficjalne żądanie*, "Rzeczpospolita" nr 42 z 19 lutego 1996 r., s. 11.

<sup>38</sup> Zob. Referat Filippo Th. Becka, adwokata z Zurychu, wygłoszony na seminarium o aktualnych problemach polskiego i europejskiego prawa bankowego, odbywającego się w dniach 7-8 grudnia 1995 r. w Warszawie. Seminarium zorganizowała warszawska Regionalna Izba Radców Prawnych wraz z Niemiecką Fundacją Międzynarodowej Pomocy Prawnej w Bonn, Związkiem Banków Szwajcarskich, Fundacją Współpracy Polsko-Niemieckiej i kancelarią prawną Wegner Mathys Plattner. Zob. też J. Kwiek-Pietrzykowska, *Szwajcarska tajemnica bankowa*, "Rzeczpospolita" nr 55 z 5 marca 1996 r., s. ŚŚ¶

<sup>39</sup> Ustawa Bankowa, a wraz z nią art. 47 weszły w życie z dniem 1 stycznia 1935 r.

- egzekutorów testamentu lub urzędowo zarządzających spadkiem.

Ponieważ obowiązek zachowania tajemnicy przez bankierów nie jest uregulowany w Konstytucji, ale w innej ustawie, to można go podważyć poprzez bardziej szczególne (specjalne) lub zastrzeżone ogólne normy prawne tego samego poziomu ustanawiania prawa. Oprócz tego, jak wspomniano wcześniej obowiązek ten może zostać ograniczony umownie.

W Szwajcarii wpływ na zakres obowiązywania tajemnicy bankowej ma fakt, iż prawo procesowe jest głównie prawem kantonalnym (każdy kanton ma własne ustawy o organizacji procesów karnych, cywilnych i sądów). Niemniej można mówić o pewnych cechach tego zróżnicowanego ustawodawstwa.

W procesie karnym sfera prywatności jest ograniczana koniecznością wyjaśniania czynów karalnych. Zgodnie z kodeksami postępowania karnego kantonów oraz Związku bankowi nie wolno odmówić wyjaśnień przed sądem lub wydania organom wymiaru sprawiedliwości żądanych dokumentów.

W procesie cywilnym sprawa jest bardziej skomplikowana, zwłaszcza, jeśli ma być chroniony tylko prywatny interes strony, nie zaś interes publiczny.

W procedurach kantonalnych obowiązują 3 typy rozwiązań:

- jeśli kodeks postępowania cywilnego wylicza enumeratywnie osoby, którym przysługuje prawo do odmowy zeznań, a na tej liście nie znajdują się banki, nie mogą one powoływać się na tajemnicę bankową;

- w innych kantonach ustawa zezwala sądowi w każdym poszczególnym wypadku zdecydować, czy bank ma zeznawać za pośrednictwem delegowanego urzędnika. Sąd musi rozważyć, jakie interesy powinien w danej sprawie przede wszystkim chronić. Rozwiązanie to odpowiada wymaganiom związkowego kodeksu postępowania cywilnego (Bundeszivilprozeordnung);

- klauzula generalna, przyznająca prawo odmowy zeznań i wydawania dokumentów osobom związanym tajemnicą zawodową. Ale nie jest jasne, i nie wyjaśnił tego Sąd Związkowy w konkretnych sporach, czy tajemnicę bankową ujmuje się w klauzulach generalnych i czy tym samym istnieje obowiązek jej utrzymywania.

Gdy bankowi przysługuje prawo odmowy udzielania informacji, jest on do tego zobowiązany, chyba że klient go zwolnił.

Obowiązek utrzymywania tajemnicy bankowej nie został uregulowany w prawie o egzekucji długów, prawie o upadłości, postępowaniu spadkowym i w postępowaniu zastawczym. Bank musi zatem przekazać wszelkie potrzebne informacje urzędom i organom przeprowadzającym te postępowania. Dotyczy to także zastawienia prowizorycznego i sądowego zajęcia mienia.

Prawo karne stanowi, że bank jest zobowiązany utrzymać w tajemnicy informacje dotyczące klientów w stosunku do urzędów podatkowych. To samo dotyczy zwykłych

wykroczeń podatkowych, jak naruszenie przepisów postępowania lub egzekucji podatkowej. Tylko w razie oszustwa podatkowego, czyli zamierzonego wprowadzenia w błąd urzędów podatkowych, bank ma obowiązek udzielić wszelkich niezbędnych informacji i przedstawić dokumenty. Zgadzają się w tym względzie wszystkie ustawy kantonalne i związkowa.

Wpływ na zakres tajemnicy bankowej mają też zawarte umowy międzynarodowe, w tym dotyczące międzynarodowej pomocy prawnej. Od 23 stycznia 1977 r. obowiązuje specjalna ustawa związkowa, którą przyjęto w wyniku zawarcia umowy państwowej ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych, a od 1 stycznia 1983 r. Ustawa związkowa o międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych.

Szwajcaria zasadniczo odmawia pomocy prawnej wtedy, gdy przedmiotem zagranicznego postępowania karnego jest czyn służący zmniejszeniu podatków lub naruszający przepisy o środkach walutowych, lub gdy uzna, że działanie ścigane za granicą nie wykazuje cech przestępstwa podlegającego karze zgodnie z prawem szwajcarskim.

W innych wypadkach, w ramach pomocy prawnej - o ile spełnione są w ustawach lub umowach państwowych opisane warunki - bank musi wydać dokumenty proszącym o to urzędowi zagranicznemu i wyznaczyć urzędników, którzy będą zeznawali jako świadkowie. Dokumentów nie wolno wykorzystywać dla innych celów, niż określone we wniosku o pomoc prawną.

Zawarte przez Szwajcarię umowy międzynarodowe dotyczące pomocy prawnej w procesach cywilnych przewidują, że można prosić o taką pomoc inne państwo w granicach przewidzianych we własnym ustawodawstwie.

W razie upadłości zagranicznej firmy, która ma konto w banku szwajcarskim, zarządzającemu masą upadłościową nie przysługują żadne prawa do uzyskania informacji od banku szwajcarskiego. Jego klient zachowuje prawo do rozporządzania swoim kontem i wyłączne prawo do informacji o jego stanie. Zagraniczny dekret o upadłości może zostać uznany na wniosek zagranicznego zarządu upadłością lub wierzyciela upadłościowego w oparciu o ustawę związkową o międzynarodowym prawie prywatnym (art. 166 IPRG). Uznanie pociąga za sobą odnośnie majątku dłużnika umiejscowionego w Szwajcarii - upadłościowo-prawne następstwa prawa szwajcarskiego, tzn. przeprowadza się upadłość anszlusową. W tym wypadku prawo do informacji przysługuje temu urzędowi szwajcarskiemu, który przeprowadza upadłość anszlusową.

Banki szwajcarskie pod przewodnictwem Szwajcarskiego Zrzeszenia Bankierów i Szwajcarskiego Banku Narodowego ustaliły wspólny Kodeks określający zasady sta-

ranności. Kodeks zawiera m.in. reguły dotyczące obowiązku sprawdzenia tożsamości klienta, a w razie wątpliwości żądania odeń wyjaśnień.

W 1990 r. Szwajcaria przyjęła w prawie karnym przepisy zmierzające do zwalczania procederu prania brudnych pieniędzy i przeciwko naruszaniu obowiązku staranności przy transakcjach finansowych. W myśl tych przepisów zakłada się, iż banki powinny umieć identyfikować swoich klientów i gdy to potrzebne, weryfikować ich tożsamość. Banki mają prawo, ale nie obowiązek, powiadomić organa ścigania, jeśli podejrzewają, iż w danej operacji bankowej dopuszczono się prania brudnych pieniędzy.

Związkowa Komisja Bankowa - organ nadzorujący banki - wydała w 1991 r. wytyczne dla zwalczania i utrudniania prania pieniędzy, pomagające bankom właściwie interpretować przepisy prawa karnego.

Za naruszenie tajemnicy bankowej można zwolnić urzędnika banku, wykluczyć bank ze Szwajcarskiego Zrzeszenia Bankierów. Związkowa Komisja Bankowa może odebrać takiemu bankowi zezwolenie na prowadzenie działalności.

Jeśli obowiązek milczenia został uzgodniony w umowie, bank, który się z niego nie wywiązał jest zobowiązany do odszkodowania. Jeśli obowiązkowi milczenia nie zastrzeżono w umowie, bank za zawinione naruszenie tajemnicy, chronionej prawem osobistym, odpowiada zgodnie z regułami dotyczącymi niedozwolonego działania (art. 41 i nast. prawa o obligacjach).

Zawinione naruszenie tajemnicy bankowej jest też karane, zgodnie z art. 47 BaG, więzieniem lub grzywną, jako przestępstwo ścigane z urzędu, nawet jeśli zostało popełnione nieумыślnie.

#### *Tajemnica bankowa w Wielkiej Brytanii<sup>40</sup>*

W Wielkiej Brytanii kwestię tajemnicy bankowej reguluje:

- Art. 82 ustawy o bankowości z 1987 r., który stanowi, iż wszelkie informacje otrzymane na mocy lub dla celów ustawy o bankowości związane z działalnością lub innymi sprawami osoby otrzymane bezpośrednio od niej lub pośrednio od osoby, która je otrzymała na mocy ustawy,<sup>41</sup> objęte są tajemnicą bankową i nie mogą być ujawnione bez zgody osoby, której dotyczą oraz osoby od której otrzymano informację.

- Art. 86, który stanowi, iż tajemnicą objęte są również informacje dostarczone bankowi przez władze nadzorcze kraju lub z zagranicy.

Jednocześnie w ustawie brak jest sankcji za nieprzestrzeganie tajemnicy bankowej.

<sup>40</sup> Zob. *Tajemnica bankowa (Analizy porównawczo-prawne Departamentu Narodowego Banku Polskiego)*, "Biuletyn Bankowy", op. cit.

<sup>41</sup> Ustawa wymienia 14 uprawnionych osób.

Od ogólnej zasady obowiązywania tajemnicy bankowej są przewidziane wyjątki, a dotyczą one tego, że:

1) tajemnica bankowa nie dotyczy informacji znanych opinii publicznej z innych źródeł oraz informacji zbiorczych uniemożliwiających zidentyfikowanie danych jednostkowych;

2) możliwe jest ujawnienie informacji objętych tajemnicą bankową w określonych przypadkach z których najistotniejsze to:

- dopuszczalność ujawnienia przez bank informacji w celu umożliwienia lub pomocy bankowi w wywiązywaniu się z funkcji zgodnie z ustawą;

- możliwość ujawnienia przez bank informacji w celu ułatwienia wywiązania się z funkcji przez władze nadzorcze kraju, osobom wymienionym w ustawie w związku ze sprawowanymi przez nie a wskazanymi w ustawie funkcjami - o ile bank uważa, że ujawnienie takie umożliwiłoby lub pomogło im w wywiązaniu się z funkcji;

- ujawnienie przez banki informacji Ministerstwu Finansów lub Sekretarzowi Stanu jeżeli bank uważa ujawnienie za korzystne dla deponentów lub interesu publicznego;

- ujawnienie przez bank informacji w celu umożliwienia lub pomocy władzom kraju w sprawowaniu określonych funkcji i zadań wynikających z innych ustaw oraz pomocy osobom w realizacji nałożonych na nie przez różne ustawy obowiązków prawnych;

- możliwość ujawnienia przez bank informacji w celu udzielenia pomocy Komisji Nadzoru Bankowego lub Radzie Ochrony Depozytów;

- możliwość ujawnienia informacji w celu założenia lub prowadzenia postępowania karnego a także prokuratorowi, Ministrowi Sprawiedliwości, prokuratorowi skarbowemu lub policji w stosunku do podejrzanego o wykroczenie.<sup>42</sup>

Kodeks Etyki Bankowej (w 6) przewiduje 4 sytuacje, w których może nastąpić ograniczenie zakresu tajemnicy bankowej:

a) gdy udostępnienie informacji wynika z innych ustaw;<sup>43</sup>

b) ze względu na interes publiczny;

c) gdy wymagają tego interesy banku;

d) gdy jej ujawnienie następuje za zgodą klienta.

W Wielkiej Brytanii stan konta bankowego i dokonywane na nim przelewy są prywatną sprawą właściciela, zagwarantowaną prawnie przez bank lub towarzystwo kredytowe. Bez jego osobistej zgody urząd skarbowy (Inland Revenue) nie ma dostępu do konta. "Wejście" na konto przez inspektora kontroli skarbowej, bez zgody właściciela byłoby naruszeniem prywatności osobistej i tym samym łamaniem prawa.

<sup>42</sup> Zob. *Tajemnica bankowa (Analizy porównawczo-prawne Departamentu Narodowego Banku Polskiego)*, "Biuletyn Bankowy", op. cit.

<sup>43</sup> Np. Ustawy o ewidencji policyjnej i kryminalnej, na podstawie której policja może uzyskać dostęp do informacji objętych tajemnicą bankową na mocy postanowienia sądu okręgowego.

Jedyna sytuacja, w jakiej może nastąpić odejście od obowiązującej tajemnicy kont bankowych, powstaje wówczas, gdy istnieją poważne dowody, iż jego posiadacz zamieszany jest w oszustwa podatkowe, nadużycia finansowe lub pranie brudnych pieniędzy. W takim wypadku, potrzebny jest jednak nakaz sądowy, który obejmuje wgląd lub skonfiskowanie konta przez policję.<sup>44</sup>

W Wielkiej Brytanii nie planuje się obecnie żadnych zmian w zakresie tajemnicy bankowej w obowiązujących przepisach.<sup>45</sup>

#### *Irlandia*<sup>46</sup>

W Irlandii regulacje dotyczące tajemnicy bankowej są podobne do występujących w Wielkiej Brytanii. Osoby zatrudnione w banku nie mogą ujawniać żadnych informacji dotyczących jakiegokolwiek osoby lub organu, które uzyskały z racji miejsca zatrudnienia lub stanowiska.

Ujawnienie informacji jest możliwe jeżeli:

- warunkuje realizację funkcji banku wynikającą z Ustawy o Banku Centralnym;
- jest wymagane przez sąd w związku z prowadzonym postępowaniem karnym; władze podatkowe mogą uzyskać informacje za pośrednictwem sądu (nakazu sądowego udostępnienia im określonego zakresu informacji);
- jest dokonywane za zgodą osoby, której informacji dotyczy oraz osoby która informacji dostarczyła;
- bank działa jako agent osoby (w zakresie dokonanego umocowania);
- bank uważa to za konieczne dla ochrony deponentów lub zabezpieczenia interesów banku;
- służy spełnieniu jakiegokolwiek obowiązku nałożonego przez prawo bankowe lub inne ustawy;
- jest dokonywane na zlecenie władz pod obcą jurysdykcją, sprawującym zgodnie z prawem funkcje odpowiadające funkcjom banku (zobowiązanemu do nie ujawniania informacji);
- jest dokonane w stosunku do którejkolwiek instytucji WE w celu dotyczącym członkostwa państwa w jakiegokolwiek wspólnocie;
- bank uważa to za konieczne dla wspólnego dobra - osobie, której powierzono, zgodnie z prawem nadzór nad instytucją finansową pod warunkiem, że osoba ta

---

<sup>44</sup> Zob. *Informację o regulacjach prawnych dotyczących dostępu władz podatkowych do danych objętych tajemnicą bankową w wybranych państwach zrzeszonych w OECD*, opracowaną przez J. Przekopiak w Ministerstwie Finansów, op. cit., s. 4.

<sup>45</sup> Zob. E. Turska, *Czy zliberalizować przepisy o tajemnicy bankowej. Ułatwienia dla ministra finansów. Wielka Brytania: tajemnica kont bankowych*, "Rzeczpospolita" nr 42 z 19 lutego 1996 r., s. 11.

<sup>46</sup> Zob. *Tajemnica bankowa (Analizy porównawczo-prawne Departamentu Narodowego Banku Polskiego)*, "Biuletyn Bankowy", op. cit, s. 22-23.



zdaniem banku jest zobowiązana do nie ujawniania uzyskanych informacji zgodnie z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Naruszenie tajemnicy bankowej podlega karze grzywny i/lub karze więzienia. Orzekanie następuje w trybie przyspieszonym.

#### *Tajemnica bankowa w Niemczech<sup>47</sup>*

Art. 2 pkt. 2 Ustawy zasadniczej RFN stanowi, iż "Każdy ma prawo do życia i netykalności cielesnej. Wolność osobista jest nienaruszalna. Prawa te mogą być ograniczane tylko z mocy ustawy". Trybunał Konstytucyjny w 1983 r. orzekł, że z tego artykułu wynika prawo obywatela do pełnej kontroli nad wykorzystaniem danych dotyczących jego osoby. Jednostka ma zasadnicze prawo do osobistego rozstrzygnięcia o ujawnianiu i przeznaczaniu dotyczących jej danych.

Banki są zobowiązane do zachowania tajemnicy bankowej w stosunku do każdego klienta niezależnie od tego, czy jest on osobą fizyczną (prywatną), czy firmą. Pracownicy, którzy poprzez wykonywanie swoich obowiązków służbowych nabyli tę wiedzę są zobowiązani do zachowania tajemnicy - zgodnie z:

- ustawą o Niemieckim Banku Federalnym z 22.10.1992 r.,
- ustawą o instytucjach i transakcjach kredytowych (4 nowelizacja KWG obowiązująca od 1.01.1993 r.,
- ustawą o podatkach z marca 1976 r.,
- ogólnymi warunkami umów banków (1976), ogólnymi warunkami działania kas oszczędnościowych (1985) - są to tzw. ogólne warunki handlowe.

Od 1977 r. pracownicy niemieckich banków muszą składać zobowiązania do zachowania w tajemnicy informacji o zapisach na kontach klientów.

W Ustawie o Niemieckim Banku Federalnym 32 dotyczy obowiązku zachowania tajemnicy. Przepis ten stanowi, iż wszystkie osoby pełniące służbę w Niemieckim Banku Federalnym mają obowiązek zachowania w tajemnicy wszystkich wiadomości o sprawach i urzędzeniach banku oraz o zawieranych transakcjach. Osobom tym nie wolno bez zezwolenia banku, również po zwolnieniu ze służby, udzielać sądowi lub poza sądem wypowiedzi lub oświadczeń o faktach i okolicznościach, z którymi zapoznali się w czasie ich działalności w banku. Gdy dotyczy to interesów banku, zezwolenie takie jest udzielane członkom Rady Banku Centralnego przez tę Radę, a innym pracownikom banku przez Prezesa Niemieckiego Banku Federalnego; wolno odmó-

---

<sup>47</sup> Szczegółowe omówienie zakresu tajemnicy bankowej, zakresu jej obowiązywania, uprawnień poszczególnych instytucji do otrzymywania informacji stanowiących tajemnicę bankową jest zawarte w publikacji Bundesverband Deutscher Banken *Bankgeheimnis und Bankauskunft in der Praxis*, Bank-Verlag-Köln 1995.

wić zezwolenia dotyczącego przesłuchania sądowego tylko wówczas, gdy wymaga tego dobro Republiki Federalnej lub interes ogółu.<sup>48</sup>

Federalny Urząd Nadzoru nad Instytucjami Kredytowymi (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen), jako instytucja nadzorcza w stosunku do banków, posiada zgodnie z § 44 ustawy o kredytowaniu "Kreditwesengesetz" z 30.06.1993 r.<sup>49</sup> prawo do wglądu we wszystkie ich dokumenty. Banki nie mogą ograniczać tych uprawnień powołując się na istnienie tajemnicy bankowej. Federalny Urząd Nadzoru ma też wgląd do zapisów rachunkowych sporządzonych zgodnie z wymaganiami ustawy o praniu brudnych pieniędzy, gdyż jest odpowiedzialny za przestrzeganie postanowień tej ustawy przez banki.<sup>50</sup>

Ustawa o ochronie danych, znowelizowana w 1990 r., wymaga od pracowników wszystkich instytucji gromadzących dane obywateli - urzędników państwowych i przedsiębiorstw prywatnych, takich jak bank - składania zobowiązania do zachowania tajemnicy. Obywatel ma prawo domagać się od każdej takiej instytucji przedstawienia zgromadzonych danych dotyczących jego osoby, sprostowania danych fałszywych, wyeliminowania zdobytych w sposób sprzeczny z prawem i zamrożenia danych spornych. Ogólne przepisy o ochronie danych personalnych są w RFN ostrzejsze, niż wymagają tego normy Unii Europejskiej.

Tajemnica bankowa nie jest uregulowana żadnymi szczegółowymi przepisami. Wynika ona z cywilnoprawnych stosunków między klientem i bankiem. W efekcie bank musi zachować pełne milczenie na temat interesów i sytuacji majątkowej klienta, co do których zdobył informacje na skutek zawartej z klientem umowy cywilnoprawnej. W wyniku złamania tego zobowiązania bank ponosi konsekwencje - musi wyrównać klientowi straty moralne a także finansowe.

Zasady udzielania przez banki informacji urzędом państwowym regulowane są przepisami prawa publicznego - prawa podatkowego oraz kodeksami postępowania cywilnego i karnego.

W praktyce sprowadza się to do udzielenia przez banki informacji o stanie majątkowym klienta tylko po uzyskaniu odpowiedniego nakazu sądowego. Jedynym wyjątkiem jest Wspólnota Ochrony Powszechnego Zabezpieczenia Kredytów Schufa, będąca instytucją wyższej użyteczności (wspólne przedsięwzięcie instytucji kredytowych, bazujące na wzajemności). Instytucje kredytowe zobowiązały się informować Schufę o udzielonych kredytach i doświadczeniach z wiarygodnością płatniczą poszczególnych klientów. Zgoda na przekazywanie informacji do Schufy jest warun-

<sup>48</sup> Zob. *Status Banku Centralnego - Doświadczenia i Perspektywy*, zeszyt nr 7 serii "Konferencje i Seminaria", Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1995, s. 313.

<sup>49</sup> Opublikowanej w DGBL.I z 9.07.1993, s.1082.

<sup>50</sup> Gesetz ber das Aufspren von Gewinnen aus schwerer Straftaten - Geldwschegesetz z 25.10.1993 opublikowana w DBGL.I z 29.10.1993 r., s.1770.

kiem otwarcia konta w banku i każdy, kto chce to zrobić, musi podpisać odpowiednią zgodę.

W przypadku toczącego się śledztwa organy ścigania mogą otrzymywać od banków potrzebne dowody, tak jak przy wszelkich innych podejrzeniach o przestępstwo, prokuratura wystawia nakaz rewizji w banku, gdzie konfiskuje się niezbędne dowody.

Od 1993 r. banki są zobowiązane przekazywać automatycznie fiskusowi 30% dochodów klienta z kapitału, o ile przekracza on 6.100 marek dla osób samotnych i 12.200 dla zamężnych. Do tego czasu podatek taki obowiązywał także, jednakże podatnicy sami wpisywali swoje dochody z kapitału do deklaracji podatkowych, a urzędy finansowe z powodu tajemnicy bankowej nie miały żadnych możliwości sprawdzenia prawdziwości tych danych.

W RFN obowiązuje ponadto tajemnica podatkowa. Urzędy finansowe są zobowiązane ustawowo do przestrzegania stosunku zaufania między klientem i bankiem i nie mają prawa domagać się w celu kontroli zeznań podatkowych ani jednorazowych, ani okresowych informacji o stanie konta podatnika.<sup>51</sup>

Urzednicy, którzy weszli w posiadanie informacji o stosunkach majątkowych osoby trzeciej nawet w rezultacie postępowania karnego, muszą zachować pełną tajemnicę.

Urzędom finansowym nie wolno nawet domagać się od podatników podawania nazwy banku, numeru konta czy numeru depots papierów wartościowych.<sup>52</sup> Nawet w przypadkach, w których zakładanie specjalnych kont i depots papierów wartościowych uwarunkowane jest tzw. postępowaniem legitymizacyjnym, w którym bank zwraca się o potwierdzenie posiadania uprawnień do takiego konta do urzędu finansowego, ten nie ma prawa ani przechowywać bankowego wniosku, ani sporządzać z niego kopii na późniejsze potrzeby podatkowe.

Nie można wymagać podawania na formularzach deklaracji podatkowych numerów kont i depozytów posiadanych przez podatnika w instytucji kredytowej, jeżeli podatnik nie skorzystał z ulg i odliczeń lub jeżeli rozliczenia z urzędem skarbowym tego nie wymagają.

Zgodnie z art. 92 i 93 ustawy podatkowej z 16 marca 1976 r. władze podatkowe (również celne i organy ścigania przestępstw podatkowych i celnych) są uprawnione do uzyskania informacji od osób trzecich, np. banków, o kliencie przeciw któremu jest prowadzone postępowanie podatkowe mające na celu ustalenie podstawy opodatkowania, a zainteresowany podmiot gospodarczy takich informacji nie udziela lub gdy uzyskane informacje budzą wątpliwości urzędu skarbowego. Na żądanie urzę-

<sup>51</sup> Zob. § 30a niemieckiej Ordynacji podatkowej, dotyczący regulacji związanych z obowiązkami informacyjnymi.

<sup>52</sup> Zob. M. Rybiński, *Tajemnica bankowa*, "Rzeczpospolita" nr 36 z 12 lutego 1996 r. oraz w art. *Czy zliberalizować przepisy o tajemnicy bankowej. Ułatwienia dla ministra finansów. Niemcy: święty sekret*, "Rzeczpospolita" nr 42 z 19 lutego 1996 r., s. 11.

dów banki muszą również przedłożyć im do wglądu księgi handlowe, rachunkowe itp. będące w ich posiadaniu. W trakcie postępowania karnego skarbowego banki muszą udzielać informacji urzędom skarbowym na wniosek sędziego lub prokuratora.<sup>53</sup>

Dostęp organów ścigających przestępstwa karne do informacji stanowiących tajemnicę bankową jest ściśle uregulowany przepisami kodeksu postępowania karnego "Strafprozeordnung" z 7.04.1987 r.<sup>54</sup>

Zgodnie z § 94 ust.1 policja lub prokuratura ma prawo zabezpieczyć przedmioty, które mogą mieć moc dowodową w toczącym się postępowaniu karnym. Do tych przedmiotów zalicza się dokumenty bankowe, o ile dotyczą stosunków klienta z bankiem. Konfiskata tych dokumentów może nastąpić w przypadku, gdy bank nie chce dobrowolnie ich wydać, czy też przekazać stosownych informacji. Formalna konfiskata następuje na wniosek sędziego. W przypadku powstania możliwości szkody w toczącym się postępowaniu karnym na skutek zwłoki, konfiskata następuje niezwłocznie na wniosek prokuratury lub policji.

Uczestnicy postępowania podatkowego i inne osoby obowiązane są do udzielania urzędom skarbowym niezbędnych informacji w zakresie potrzebnym do ustalenia podstawy opodatkowania. Dotyczy to też nie mających podmiotowości prawnej stowarzyszeń, kas majątkowych (zakładów), urzędów i zakładów przemysłowych (gospodarstw pomocniczych) lub korporacji prawa publicznego. Inne osoby, jako uczestnicy postępowania, powinny być proszone o udzielenie informacji dopiero wówczas, gdy wyjaśnienie stanu faktycznego przez uczestnika postępowania podatkowego nie prowadzi do celu lub nie gwarantuje powodzenia. W wezwaniu do udzielenia informacji podaje się, czego informacje powinny dotyczyć, oraz czy informacja dotyczy opodatkowania adresata, czy też wymagana jest w związku z opodatkowaniem innych osób. Wezwanie do udzielenia informacji musi być sporządzone na piśmie.<sup>55</sup>

W RFN banki nie są powołane i nie mogą być obciążane obowiązkiem czuwania nad moralnością podatkową obywateli, którzy dodatkowo korzystają z domniemania uczciwości.

---

<sup>53</sup> Zob. Informację BRH w Kolonii z 5 maja 1995 r. oraz *Informację o regulacjach prawnych dotyczących dostępu władz podatkowych do danych objętych tajemnicą bankową w wybranych państwach zrzeszonych w OECD*, opracowaną przez J. Przekopiak w Ministerstwie Finansów, op. cit.

<sup>54</sup> Opublikowany w BGBlI z 15.04.1987, s. 1074 oraz z 5.05.1987, s. 1319.

<sup>55</sup> Zob. § 93 niemieckiej Ordynacji podatkowej, dotyczący udzielania informacji przez uczestnika postępowania podatkowego i inne osoby.

*Norwegia*<sup>56</sup>

W Norwegii na podstawie ustawy z 13 czerwca 1980 r. Nr 24 o prawie podatkowym (§ 6-4 rozdziału 6) istnieją regulacje wydane przez Ministra Finansów i Ceł dotyczące przekazywania informacji na żądanie władz podatkowych. W myśl tych regulacji do przekazywania informacji na żądanie władz podatkowych zobowiązane są: banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, hipoteczne i kredytowe, spółdzielnie, kasy oszczędnościowe, fundusze powiernicze i spółki maklerskie, adwokaci, instytucje finansowe oraz wszystkie inne podmioty prowadzące działalność kredytową, pośrednictwo finansowe lub administrujące cudzymi pieniędzmi w ramach swej działalności statutowej. Zakres udostępnianych informacji obejmuje: depozyty, pożyczki, kredyty i inne transakcje, włącznie z transakcjami, w których stosowna instytucja występuje jako pośrednik lub zarządca cudzego majątku. Lokaty na kontach oszczędnościowych traktowane są jak depozyty, zaś wszelkie opłaty i prowizje jak odsetki. Wszystkie te przepisy dotyczą też obrotu akcjami, obligacjami i innymi papierami wartościowymi. W żądaniu władz podatkowych musi być określony podmiot, którego dane mają dotyczyć (np. nazwisko, firma). Inspektorzy podatkowi mogą żądać informacji wymienionych powyżej również bez podawania danych identyfikujących podmiot, którego informacje mają dotyczyć. Inwestorzy są obowiązani automatycznie przekazywać władzom dane o posiadanych aktywach i uzyskanych z poszczególnych aktywów zyskach.

Ponadto wszystkie ww. podmioty (włącznie z bankami) zobowiązane są do automatycznego przekazywania, natychmiast po zakończeniu roku podatkowego, wszystkich informacji dotyczących kont depozytowych i kredytowych. Raport musi zawierać pełną identyfikację posiadacza rachunku (włącznie z jego numerem identyfikacji podatkowej), dane kredytowe, odsetki oraz bilans na dzień 31 grudnia.

Strona techniczna przekazywania informacji jest także uregulowana w ścisły sposób.

Informacje znajdujące się w posiadaniu władz podatkowych (w tym uzyskane od instytucji wymienionych powyżej) objęte są tajemnicą (rodzaj tajemnicy skarbowej). W § 3 rozdz. 3 (przepisy ogólne o postępowaniu podatkowym) norweskiego statutu o władzach podatkowych zawarta jest opisowa definicja tajemnicy skarbowej. Stanowi ona, że każdy, kto w jakikolwiek sposób związany jest z władzami podatkowymi, będzie zapobiegać temu, by osoba nieuprawniona uzyskała dostęp lub poznała informacje dotyczące czyjegokolwiek kapitału, dochodu, lub innych spraw finansowych, działalności gospodarczej lub dotyczących okoliczności osobistych. W związku z tym każdy, kto w jakikolwiek sposób związany jest z władzami podatkowymi, składać bę-

---

<sup>56</sup> Zob. opracowanie J. Przekopiak z Ministerstwa Finansów przygotowane na podstawie informacji uzyskanych w Ministerstwie Podatków i Ceł w Norwegii oraz w Narodowym Urzędzie Podatkowym w Szwecji, s. 1-2.

dzie oświadczenie, iż zna i przestrzegać będzie przepisów dotyczących tajemnicy. Lista wyjątków określająca, komu można przekazywać informacje objęte tajemnicą jest szeroka i obejmuje m.in.:

- każdą władzę publiczną, która może użyć informacji w związku z wykonywaną pracą dotyczącą podatków, ceł, opłat, ubezpieczeń społecznych, publicznych kontrybucji i subsydiów;

- każdą władzę publiczną w celu wprowadzenia w życie legislacji dotyczącej: obowiązku posiadania rachunków bankowych, dokonywania auditingu, regulacji dewizowych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub władz publicznych dokonujących auditingu działalności publicznej;

- każdą władzę publiczną w celach statystycznych;

- każdą władzę publiczną, gdy jest to konieczne do gromadzenia dalszych informacji;

- lokalne urzędy podatkowe nie mogą udostępniać informacji policji lub prokuratorowi w przypadkach innych niż sprawy podatkowe bez zgody władzy wyższej;

- Minister Finansów może udostępnić informacje dla celów naukowych, zgodnie z przepisem 13 lit. d Kodeksu administracyjnego lub w celach dowodowych w sprawach cywilnych.

Tajemnicy skarbowej przestrzegać muszą również podmioty, którym udostępniono informacje (pkt. 1-6), jeśli nie są obowiązane do jej zachowania na podstawie innych przepisów. Osoba przekazująca dane jest obowiązana poinformować osobę, której udostępnia dane, o obowiązku zachowania tajemnicy. Informacja może być użyta wyłącznie w celu, dla którego została udostępniona.

Obowiązek przestrzegania tajemnicy nie obejmuje sytuacji, gdy, na podstawie innych przepisów, istnieje obowiązek publikowania informacji (np. bilans spółek akcyjnych).

### Szwecja<sup>57</sup>

Według § 10, rozdz. 1, szwedzkiej ustawy o działalności bankowej z 1987 r. Nr 617, wszystkie indywidualne relacje z bankiem nie mogą być ujawniane bez odpowiedniego upoważnienia (co rozumie się jako objęcie tajemnicą bankową wszystkich informacji dotyczących klienta banku oraz czynności dokonanych między bankiem i jego klientem). Dokonując wykładni tego przepisu władze szwedzkie posiłkują się sformułowaniem zawartym w projekcie powoływanej ustawy, zgodnie z którym, tajemnicą bankową objęte są wszystkie informacje dotyczące transakcji z bankiem, bez względu na to, czy są udokumentowane czy też nie. Wszystkie relacje bank-

---

<sup>57</sup> Zob. opracowanie J. Przekopiak z Ministerstwa Finansów przygotowane na podstawie informacji uzyskanych w Ministerstwie Podatków i Ceł w Norwegii oraz w Narodowym Urzędzie Podatkowym w Szwecji, s. 2-3.

klient podlegają przepisom o tajemnicy. Tajemnicą bankową pozostaną objęte również relacje z osobą, która przestała być klientem banku. Tajemnica bankowa jest ograniczona w sferze relacji międzybankowych. Relacje banku z innymi podmiotami, np. pracownikami nie są objęte tajemnicą bankową.

Tajemnica bankowa została ograniczona przepisami zobowiązującymi instytucje kredytowe do przekazywania automatycznie, po zakończeniu roku podatkowego, władzom podatkowym części informacji dotyczących kont (otwarcie, zamknięcie konta). W trakcie roku podatkowego władze podatkowe mogą żądać informacji dotyczących kont bankowych, jeżeli jest to niezbędne do spraw podatkowych.

Wszystkie informacje uzyskane przez władze dla celów podatkowych objęte są tajemnicą (rodzaj tajemnicy skarbowej). Umysłne złamanie tajemnicy zagrożone jest sankcją kary pozbawienia wolności do roku, zaś nieumyślne karą grzywny.

W Szwecji banki zobligowane są do corocznego dostarczania władzom podatkowym następujących informacji dotyczących osób fizycznych<sup>58</sup>:

- kwot zysków wypłacanych każdej osobie z posiadanych przez nią rachunków bankowych lub papierów wartościowych; 30% tej kwoty jest odprowadzane jako zaliczka na podatek dochodowy (withholding tax), kwot posiadanych na rachunkach bankowych na koniec roku lub liczbę papierów wartościowych posiadanych na koniec roku;

- kwot narosłych odsetek otrzymywanych lub wypłacanych, w przypadku sprzedaży lub kupna, papierów wartościowych;

- kwot odsetek odliczanych od pożyczek otrzymywanych przez każdą z tych osób;

- kwot dywidend ze szwedzkich akcji wypłacanych każdej z tych osób; 30% tej sumy podlega opodatkowaniu podatkiem od dywidend oraz liczbę każdego rodzaju papierów wartościowych (akcji) posiadanych na koniec roku (liczbę a nie ich wartość);

- kwot dywidend z akcji zagranicznych wypłacanej każdej z tych osób; 30% tej sumy podlega opodatkowaniu podatkiem od dywidend. Kwota ta jest obniżana o withholding tax poniesiony za granicą oraz liczbę każdego rodzaju papierów wartościowych (akcji) posiadanych na koniec roku;

- kwot wypłacanych osobie, która sprzedała akcje lub inne papiery wartościowe w ciągu roku;

- obliczony zysk kapitałowy dla tych osób, które sprzedały akcje we wzajemnym szwedzkim funduszu inwestycyjnym;

- wypłaty i wpłaty powyżej 75.000 SEK, z i do Szwecji oraz innych państw, są zgłaszane zarówno do banku centralnego jak i do władz podatkowych.

---

<sup>58</sup> Zob. tłumaczenie z informacji uzyskanej 18 marca 1996 r. przez Ministerstwo Finansów od Pani C. Gunne z Departamentu Prawnego SEB - Scandinaviska Enskilda Banken).

W przypadku osób prawnych bank corocznie przekazuje do władz podatkowych kwotę dywidend wypłacanych ze szwedzkich lub zagranicznych akcji każdej spółce;

Na specjalne zapytanie władz podatkowych bank jest zobligowany do przekazania informacji dotyczących następujących danych, dotyczących zarówno osób fizycznych jak i prawnych:

- informacje z rachunków bankowych o wypłacanych w roku obecnym zyskach, sumie zgromadzonej na rachunku bankowym w określonym dniu i o kwotach wpłacanych lub pobieranych z rachunków bankowych w ciągu pewnego okresu czasu;

- informacje o kwotach otrzymanych podczas sprzedaży szwedzkich lub zagranicznych papierów wartościowych;

- informacje o umowach lub innych dokumentach zawartych między bankiem a klientem.

Szwedzki system szerokiego przekazywania informacji dotyczących klientów banków jest bardzo kosztowny dla banków i innych instytucji finansowych.

### *Włochy*<sup>59</sup>

We Włoszech kwestie związane z tajemnicą bankową uregulowane są m.in. w ustawie nr 385 z dnia 1.08.1993 r. dotyczącej instytucji bankowych i kredytowych. W myśl regulacji zawartych w tej ustawie wszelkie wiadomości, informacje i dane będące w posiadaniu Banku Włoskiego objęte są tajemnicą urzędową nawet w stosunku do administracji publicznej. Związani tajemnicą są pracownicy Banku Włoskiego i osoby mające powiązania zawodowe z Bankiem Włoch zgodnie z przepisami o tajemnicy zawodowej.

Prawo przewiduje wyjątki od zachowania tajemnicy w zakresie:

- udzielania informacji w związku ze śledztwem prowadzonym w sprawie karnej lub podczas postępowania związanego z prawem cywilnym lub prawem spółek dotyczącego instytucji kredytowej, która ogłosiła upadłość lub została postawiona w stan likwidacji wyrokiem sądowym o ile nie dotyczą praw osób trzecich, podejmujących próbę sanowania;

- udzielania informacji o wykrytych nieprawidłowościach przestępczych, które przekazywane są wyłącznie Gubernatorowi.

Bank Włoch wymienia informacje:

- a) objęte tajemnicą zawodową z włoskim Urzędem Dewizowym, Consob`em (Komisją ds. Spółek i Giełdy) oraz Israp`em (władzą nadzorczą sektora ubezpieczeń);

---

<sup>59</sup> Zob. Tajemnica bankowa (Analizy porównawczo-prawne Departamentu Narodowego Banku Polskiego), "Biuletyn Bankowy", op.cit., s. 14-15. Zob. też Informację o regulacjach prawnych dotyczących dostępu władz podatkowych do danych objętych tajemnicą bankową w wybranych państwach zrzeszonych w OECD, opracowaną przez J. Przekopiak w Ministerstwie Finansów, op.cit., s. 4-5.



b) z władzami nadzorczymi krajów należących do WE w celu ułatwienia spełniania ich funkcji nadzorczych. Może uzyskane informacje przekazywać odpowiednim władzom włoskim za zgodą władz nadzorczych które je przekazały;

c) z władzami nadzorczymi krajów nie należących do WE na podstawie umów o współpracy zobowiązujących do zachowania poufności przekazywanych informacji.

We Włoszech organy podatkowe (w tym organy ścigania przestępstw podatkowych) po uzyskaniu upoważnienia inspektora departamentowego lub komendanta rejonowego policji podatkowej otrzymują na żądanie od instytucji kredytowych informacje dotyczące ich klientów, od poczty informacje związane z usługami obejmującymi bieżące rachunki pocztowe i książeczki oszczędnościowe. Informacje obejmują stan rachunków, operacje, włącznie z wykazem udzielonych gwarancji i poręczeń. Władze mogą żądać wypełnienia specyficznego kwestionariusza, którego wzór określa Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz mogą żądać udostępnienia dokumentacji (art. 18 prawa nr 413 z 30 grudnia 1991 r.). Ponadto ustawą finansową na 1996 r. zobowiązano podatników do automatycznego informowania władz podatkowych o otwarciu konta i podaniu innych informacji dotyczących relacji z instytucjami kredytowymi, administracją pocztową, towarzystwami ubezpieczeniowymi i innymi instytucjami finansowymi, krajowymi i zagranicznymi. Wszystkie informacje uzyskane przez władze podatkowe są chronione tajemnicą skarbową, której nie przestrzeganie zagrożone jest karą administracyjną w wysokości od 1.000.000 do 10.000.000 lirów (art. 18 ust. 5 prawa nr 413).<sup>60</sup>

### *Hiszpania*<sup>61</sup>

Banki są zobowiązane do udzielania informacji na podstawie ustawy o pilnych środkach reformy podatkowej z 1977 r. oraz zarządzenia z 1978 r. określających zarówno krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji, jak i jej zakres podmiotowy i przedmiotowy. Obejmuje on wszystkich rezydentów (a więc nie tylko obywateli hiszpańskich) i dotyczy wszystkich operacji aktywnych i pasywnych przeprowadzanych na rachunku bankowym. Automatycznie, w ciągu pierwszego kwartału każdego roku, banki muszą powiadomić Ministerstwo Finansów o otwarciu i zamknięciu każdego konta wraz z podaniem danych ich właścicieli. Szersze informacje są udzielane po uzyskaniu upoważnienia odpowiedniej Dyrekcji Generalnej lub Delegata Ministerstwa Finansów, np. na wniosek Dyrekcji Generalnej Inspekcji Podatko-

---

<sup>60</sup> Zob. *Informację o regulacjach prawnych dotyczących dostępu władz podatkowych do danych objętych tajemnicą bankową w wybranych państwach zrzeszonych w OECD*, opracowaną przez J. Przekopiak w Ministerstwie Finansów, op.cit.

<sup>61</sup> Zob. *Informację o regulacjach prawnych dotyczących dostępu władz podatkowych do danych objętych tajemnicą bankową w wybranych państwach zrzeszonych w OECD*, opracowaną przez J. Przekopiak w Ministerstwie Finansów, op.cit., s. 4.

wej bank udziela informacji o stanie konta, operacjach, a także udostępnia dokumenty będące w jego posiadaniu.

### *Francja*

Zgodnie z prawem bankowym z 1984 r. banki francuskie zobowiązane są do przestrzegania tajemnicy kont bankowych. Złamanie tajemnicy karalne jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 6 lat i karą grzywny od 500 do 15.000 franków. Od zasady tajemnicy istnieją liczne wyjątki. Banki obowiązane są udzielić informacji o kontach swych klientów - w przypadku osób fizycznych - kiedy są prowadzone przeciwko nim postępowania karne oraz w przypadku niektórych rodzajów postępowania cywilnego (sprawy rozwodowe, dziedziczenie majątku, alimenty, spłata długów, zajęcie majątku przez komornika). Ponadto banki zmuszone są do udzielania informacji na temat kont swych klientów bankowych, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, a więc np. przedsiębiorstw, fundacji, stowarzyszeń itd. na żądanie władz skarbowych (podatki), władz celnych, banku centralnego (Bank Francji), Komisji Operacji giełdowych (organizm kontrolujący operacje na giełdzie paryskiej oraz operacje finansowe przedsiębiorstw francuskich na giełdach zagranicznych) i Trybunału Obrachunkowego (odpowiednik polskiej NIK).<sup>62</sup> Władze zagraniczne i organizacje międzynarodowe mogą uzyskać informacje dotyczące kont bankowych we Francji tylko za zgodą i pośrednictwem władz francuskich. Dotyczy to także przypadków objętych traktatami międzynarodowymi podpisanymi przez Francję, dotyczących np. prania pieniędzy pochodzących z handlu narkotykami, bronią czy zorganizowanej przestępczości międzynarodowej.<sup>63</sup>

### ***I. Ramy ustawowe i statutowe istnienia tajemnicy bankowej we Francji***<sup>64</sup>

#### *I.1. Zasada ogólnie obowiązująca*

Zasada zachowania tajemnicy bankowej czy też, mówiąc dokładniej, tajemnicy zawodowej w bankowości została we Francji wyraźnie ustanowiona w znowelizowanej Ustawie nr 84-46 z 24 stycznia 1984 r. o działalności inadzorze instytucji kredytowych.<sup>65</sup>

Artykuł 57 ust. 1 wymienionej ustawy brzmi jak następuje:

<sup>62</sup> Trybunał Obrachunkowy kontroluje finanse wszystkich instytucji publicznych i władz lokalnych wszelkiego typu, tzn. samorządów regionalnych, rad miejskich itd.).

<sup>63</sup> P. Kasznia, w art. pt. *Czy zliberalizować przepisy o tajemnicy bankowej. Ułatwienia dla ministra finansów. Francja: władze mogą żądać*, "Rzeczpospolita" nr 42 z 19 lutego 1996 r., s. 11.

<sup>64</sup> Zob. Informacja o zachowaniu tajemnicy bankowej we Francji oraz zasady jej przestrzegania (wyjątki) w stosunku do władz skarbowych - tłumaczona w BSE przez A. Pola.

<sup>65</sup> Przed uchwaleniem ustawy z 1984 r. postanowienia dotyczące tajemnicy bankowej opierały się na ogólnych zasadach art. 378 kodeksu karnego wprowadzonego Zarządzeniem nr 45-1420 z 28 czerwca 1945 r.

"Każdy z członków zarządu i rady nadzorczej oraz wszelkie osoby w jakikolwiek sposób biorące udział w zarządzaniu i administrowaniu instytucją kredytową lub w niej zatrudnione są zobowiązane do zachowania tajemnicy zawodowej na warunkach i pod karą określoną w art. 378 kodeksu karnego."

Niniejszy przepis obowiązuje nie tylko personel instytucji kredytowych, lecz także osoby odpowiedzialne za nadzór nad nimi (por. art.49.1): "Każda osoba, która bierze lub brała udział w nadzorowaniu instytucji kredytowych w trybie określonym w niniejszym Rozdziale jest zobowiązana do zachowania tajemnicy zawodowej pod karą określoną w art. 378 kodeksu karnego."

## *1.2. Wyjątki uzasadnione względami porządku publicznego*

### *1.2.1. Poza systemem podatkowym*

Wszelkie wyjątki od stosowania zasady zachowania tajemnicy bankowej są w większym lub mniejszym stopniu oparte na najnowszych rozwiązaniach legislacyjnych, których zakres został określony przez precedens. Od czasu wejścia w życie Ustawy z 24 stycznia 1984 r. orzeczenia sądów dotyczące tajemnicy bankowej i jej zakresu są jednak nieliczne.<sup>66</sup>

Ustawa ta (w art. 57.2) stanowi, iż "oprócz przypadków, przewidzianych prawem, nie można utrzymywać tajemnicy zawodowej wobec Komisji Bankowej (władza nadzorcza), Banku Francji (bank centralny) oraz władz sądowych w związku z prowadzonym postępowaniem karnym.

Parlament przyjął też inne postanowienia umożliwiające częściowe lub całkowite uchylenie tajemnicy bankowej w zakresie:

- działań zapobiegawczych i zaradczych wobec trudności napotykaných przez przedsiębiorstwa,<sup>67</sup>
- kontroli nadmiernego zadłużenia osób prywatnych<sup>68</sup>,
- bezpieczeństwa w zakresie obrotu czekowego i wykorzystania bankowych kart płatniczych<sup>69</sup>,
- usprawnionego postępowania egzekucyjnego w sprawach cywilnych,<sup>70</sup>
- wykrywania prób wprowadzenia do legalnego obiegu środków finansowych pochodzących z handlu narkotykami i zorganizowanej przestępczości,<sup>71</sup>
- ścigania i rozpoznawania przestępstw celnych.<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Pół tuzina orzeczeń sądów regionalnych w Paryżu i Marsylii oraz sądów apelacyjnych w Paryżu, Tuluzie i Wer-salu; wyrok Sądu Najwyższego, Wydział Cywilny, z dnia 27 kwietnia 1994 r. uchylił wymóg zachowania tajemnicy przez wyższych rangą urzędników organów ścigania, działających na polecenie Prokuratora w związku z dochodzeniem wstępnym.

<sup>67</sup> Ustawy z 1 marca 1984 r. (art. 34), z 10 czerwca 1984 i 25 stycznia 1985 (art. 19 i 184).

<sup>68</sup> Artykuły L.331-5 i L.332-2 kodeksu konsumenta.

<sup>69</sup> Ustawy z 3 stycznia 1975 r. i 30 grudnia 1991 r.

<sup>70</sup> Ustawa z 9 lipca 1991 r. (art. 40).

<sup>71</sup> Ustawy z 12 lipca 1980 r. i 29 stycznia 1993 r.

### *1.2.2. W zakresie podatków*

Władze skarbowe mogą zwrócić się do banków o ujawnienie posiadanych dokumentów i [stanu] kont. Uprawnienie to jest wykonywane na podstawie:

- art. L.85 LPF (Livre Procedure Fiscal - Kodeks Postępowania Podatkowego) z uwagi na fakt, iż na bankach spoczywa obowiązek księgowy określony w Księdze I, Część II francuskiej ustawy Prawo Handlowe,

- lub art. L.83 LPF, który stanowi, że organizacje i inne organy dowolnego rodzaju podlegające nadzorowi ze strony władz, nie mogą odmówić ujawnienia posiadanych dokumentów urzędowym urzędnikom skarbowym uzasadniając taką odmowę wymogami zachowania tajemnicy zawodowej.

Banki podlegają także szczególnym wymogom opartym zwłaszcza na postanowieniach:

-art. L.96 LPF dotyczących czeków nie zakreślonych (gotówkowych),<sup>73</sup>

- art.L.96 A LPF dotyczących transferu środków finansowych zagranicę,<sup>74</sup>

- art 1649 A ogólnego kodeksu podatkowego, wprowadzających wymóg przekazywania władzom podatkowym przez osoby fizyczne i prawne przyjmujące papiery wartościowe i wkłady gotówkowe informacji o otwarciu i zamknięciu wszelkiego rodzaju rachunków (kont).

Wymienione wyjątki oraz uprawnienia zapewniające dostęp francuskich władz skarbowych do informacji bankowej w porównaniu z uprawnieniami takich władz w innych krajach wydają się dość znaczne.

Analiza sposobu ich wykorzystania wykazuje, iż mają one podstawowe znaczenie dla skutecznej i prawidłowej kontroli i obejmują wiele działań równoważących i hamujących.

## **II. Dostęp pracowników kontroli skarbowej Dyrekcji Generalnej ds. Podatków**

### *II.1. Podstawowe zasady dostępu*

#### *II.1.1. z uwagi na zakres informacji*

Działalność w zakresie wymiaru, kontroli i ściągania podatków, za którą odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Podatków, dotyczy różnego rodzaju podatków (podatek od wynagrodzeń, podatek od zysków, VAT i akcyza, podatek od nieruchomości i podatek lokalowy, opłaty skarbowe za prowadzenie działalności gospodarczej itp.). Dotyczą one znacznej liczby podatników (29 mln płatników podatku od wynagrodzeń,

---

<sup>72</sup> Artykuły 65 i 455 kodeksu celnego.

<sup>73</sup> Ustawy nr 78-1239 z 29.12.1978 r. i nr 84-46 z 24.01.1984 r.

<sup>74</sup> Ustawa nr 89-935 z 29.12.1989 r.

23 miliony płatników podatku lokalowego i podatku od nieruchomości, ponad 3 miliony płatników VAT i opłat skarbowych za prowadzenie działalności gospodarczej).

Podstawą naliczenia większości podatków jest wysokość obrotów, zysku, wynagrodzeń i płac oraz zysku od kapitału. Oszacowanie wielkości tej podstawy i jej sprawdzenie odbywa się w drodze analizy transakcji finansowych, a zwłaszcza transakcji bankowych, przez osoby prowadzące działalność gospodarczą i uzyskujące dochody. Ogólna suma wkładów bankowych przekracza we Francji 2000 mld FF rocznie a wartość wkładów terminowych (walorów przynoszących odsetki i listów depozytowych) przekracza 400 mld FF rocznie. Sumy te są zaksięgowane na ponad 200 mln rachunków (kont).

### *II.1.2 z uwagi na nadmierne wymogi sprawozdawcze jakie mogliby napotykać posiadacze kont*

Nie może być mowy o zwracaniu się urzędów skarbowych do osób fizycznych lub prawnych posiadających rachunek bankowy, o przesłanie władzom okresowych deklaracji, zawierających informacje nt. transakcji prowadzonych przez te osoby a dotyczących ich dochodu lub zysku od kapitału.

Ponadto, większość takich informacji nie mogłaby być przetwarzana szybko i sprawnie, szczególnie z uwagi na zewnętrzną kontrolę podatkową, która opiera się na ścisłej selekcji deklaracji przeznaczanych do sprawdzenia. W 1994 r. kontrolę zewnętrzną przeprowadzono w 45 tys. przypadkach, przy czym sprawdzeniem objęto firmy oraz osoby fizyczne.

Z tego powodu we Francji stosuje się odmienny system, którego podstawą jest przede wszystkim:

- korzystanie z prawa występowania do banków o udostępnienie dokumentów do celów podatkowych,
- dostarczenie przez banki informacji o szczególnym charakterze.

## *II.2. Dostęp zorganizowany*

### *II.2.1. Dostęp do informacji na żądanie*

#### *Postanowienia ogólne*

W zależności od przyjętych celów, władze bankowe winny udostępniać bankowe dokumenty księgowe (art. L.85 LPF) i/lub inne dokumenty urzędowe (art. L.83 LPF).

\* Pierwszy rodzaj dokumentów obejmuje "księgi, które muszą być prowadzone zgodnie z postanowieniami Części II Pierwszej Księgi Prawa Handlowego oraz wszelkie związane z nimi księgi i dokumenty, jak również zestawienia wpływów i wydatków."

Definicja ta obejmuje:

- zapis transakcji z klientami, księgę kasową, salda rachunków klientów, rachunki wewnętrzne i plan księgowy banku,
- wyciągi z rachunków bankowych klientów.

"Rachunki bankowe" obejmują rachunki otwarte w prywatnym lub upaństwowionym banku francuskim lub banku zagranicznym, jeżeli taki bank ma swój oddział we Francji, rachunki Skarbu Państwa, rachunki oszczędnościowe, w tym na cele mieszkaniowe oraz rachunki papierów wartościowych,

- akta informacyjne o kliencie (do których wgląd może mieć miejsce jeżeli oddział prowadzący rachunek został wyraźnie określony),

- dowody (świadcstwa) pomocnicze do transakcji bankowych w postaci zapisów debetowych i kredytowych, dokumenty płatnicze (czeki), noty debetowe i kredytowe i in.

Wszystkie wymienione dokumenty są udostępniane władzom skarbowym, ponieważ są zapisami księgowymi albo służą jako dowody (świadcstwa) pomocnicze dla bankowych zapisów księgowych, niezbędnych do oszacowania wysokości naliczanego podatku.

\* Dokumenty urzędowe zawierają poufne informacje dotyczące specjalnych porozumień zawieranych między bankiem a jego klientami (np. gwarancji wymaganych w celu uzyskania kredytu). Prawo władz skarbowych do wglądu w nie stosuje się także do tych dokumentów, jednakże korzystanie z tego prawa wymaga upoważnienia ze strony centralnego urzędu podatkowego.

Dokumenty zawierające informacje nt. tożsamości i adresy osób fizycznych lub informacje gospodarcze i finansowe, gromadzone w toku badań statystycznych, o których mowa w Ustawie nr 51-711 z 7 czerwca 1951 r. (zasada tajemnicy statystycznej) nie mogą być wykorzystywane do celów kontroli skarbowej.

Na koniec, prawo wglądu [do dokumentów] podlega ściśle określonym warunkom zależnym od statusu urzędników, miejsca ewentualnego jego przeprowadzenia oraz niezbędnych formalności w celu jego zastosowania, zakresu związanych z tym operacji, ograniczeń czasowych i in.<sup>75</sup>

#### *Postanowienia szczególne:*

- *dotyczące czeków niezakreślonych (gotówkowych)*

Zgodnie z art. L.96 LPF, banki i pokrewne instytucje powinny ujawnić urzędowi kontroli skarbowej na każde ich żądanie:

---

<sup>75</sup> Księgi, rejestry, dokumenty oraz inne materiały, względem których urzędy k.s. mogą wykonywać prawo do wglądu w celach kontrolnych i śledczych, powinny być przechowywane - zgodnie z art. L.102B LFP - przez okres 6 lat od dnia ostatniej transakcji zapisanej w rejestrze lub od dnia sporządzenia dokumentu lub materiałów. Jeżeli dokumenty te zostały sporządzone lub uzyskane na nośniku danych, to muszą być one przechowywane w tej postaci przez co najmniej 3 lata.

- tożsamość klientów, na których wystawiono czeki nie zakreślone a bank nie stwierdził wyraźnie, iż nie mogą być one przenoszone drogą indosu, z wyjątkiem instytucji kredytowych, banków (kas) oszczędnościowych i podobnych instytucji,

- *dotyczące transferu funduszy*

Zgodnie z art. L. 96A LFP, banki powinny dostarczyć, na żądanie urzędów kontroli skarbowej, pewnych informacji nt. transferów funduszy za granicę dokonywanych przez osoby fizyczne, stowarzyszenia i organizacje nie prowadzące działalności zarobkowej, założone lub mające siedzibę we Francji. Wymóg ten stosuje się także w przypadku transakcji prowadzonych w imieniu tych podmiotów na rachunkach osób zamieszkałych na stałe poza granicami Francji (non-residents).

### *II.2.2. Dostęp do informacji bez uprzedniego wezwania*

Banki podlegają pewnym szczególnym wymogom w zakresie udostępniania swych informacji ponieważ są:

- podmiotami naliczającymi opodatkowanie od walorów i kapitału, oraz
- podmiotami, w których zwyczajowo składane są papiery wartościowe i gotówka.

\* Dochody z niżej wymienionych źródeł są od 1 stycznia 1985 r. deklarowane władzom podatkowym: Akcje i udziały w spółkach, papiery i umowy lokacyjne, obligacje, krótkoterminowe skrypty dłużne, obligacje państwowe i pokrewne, papiery wartościowe emitowane poza Francją itp., aktywa i depozyty zabezpieczające, zyski ze sprzedaży zbywalnych obligacji oraz przychody i rozchody związane z rynkiem transakcji terminowych.

Informacje takie zawierają ponad 40 milionów pozycji, z czego 90% jest zapisane na taśmie magnetycznej.

Powyższy wymóg stosuje się w odniesieniu do rachunków otwartych we Francji niezależnie od obywatelstwa i miejsca zamieszkania posiadacza oraz rodzaju u nazwy rachunku (rachunki firm, rachunki osób fizycznych, rachunki oszczędnościowe, w tym na cele mieszkaniowe, rachunki oszczędnościowe długookresowe, rachunki osób zamieszkałych na stałe poza granicami Francji, itd.). Informacje takie są gromadzone na nośnikach elektronicznych, do których dostęp mają zapewniony wszystkie jednostki Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i niektóre upoważnione organy.

Informacje uzyskiwane od banków przez Dyrekcję Generalną ds. Podatków mają podstawowe znaczenie dla prowadzonej przez nią działalności. Informacje te są objęte tajemnicą zawodową, do której zachowania zobowiązani są urzędnicy kontroli skarbowej<sup>76</sup> i nie mogą być wykorzystywane do celów innych niż podatkowe.

---

<sup>76</sup> Zob. Rozdział II Kodeksu Postępowania Podatkowego, art. L.103 i L.167A oraz art 226-13 nowego kodeksu karnego.

Warunki ich wykorzystania, zwłaszcza w związku z kontrolą skarbową uiszczania podatków, są ściśle określone licznymi postanowieniami, które zostały skodyfikowane (LPF) oraz zamieszczone w karcie praw i obowiązków podatników podlegających kontroli skarbowej. Od 1987 r. istnieje wymóg prawny dostarczenia takim podatnikom kopii tego dokumentu przed rozpoczęciem kontroli skarbowej naliczenia podatku.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Art. L.10 Livre Procedure Fiscal (LPF).