



**Dr Patrycja Piasecka**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska

ORCID: 0000-0002-1101-1253

patrycja.piasecka@ukw.edu.pl

## **Granice ochrony tajemnicy zawodowej przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego przy raportowaniu schematów podatkowych w świetle standardu konstytucyjnego i europejskiego**

The limits of professional secrecy protection for representatives of legal professions of public trust when reporting tax schemes in the light of constitutional and European standards

**Abstract:** Tax arrangement reporting and the right to professional secrecy were the subject of the CJEU judgments of December 8, 2022, and July 29, 2024. These judgments, interpreting Council Directive (EU) 2018/822, clarified which professions may replace the obligation to report a tax arrangement with an obligation to notify other entities of the need to report it. Therefore, the Minister of Finance issued a general interpretation regarding the „legally protected professional secrecy” of promoters and supporters in the context of tax arrangement regulations, intended to standardize the practice of authorities until national law is aligned with EU law. While this document contains valuable guidance, it is not normative in nature, but merely an official interpretation of the law. Consequently, attorneys, legal counsels, notaries, and tax advisors are still required to report tax arrangements under Chapter 11a, Part III of the Tax Ordinance, raising questions about the effectiveness of the interpretation in protecting professional secrecy.

**Keywords:** professional secrecy, tax schemes, interpretation of tax law, Court of Justice of the European Union, Tax Ordinance

**Abstrakt:** Raportowanie schematów podatkowych i prawo do tajemnicy zawodowej było przedmiotem wyroków TS z 8 grudnia 2022 r. i z 29 lipca 2024 r., które w ramach wykładni dyrektywy Rady (UE) 2018/822 doprecyzowały, jakie zawody mogą zastąpić obowiązek raportowania schematu podatkowego obowiązkiem powiadomienia innych podmiotów o konieczności jego zgłoszenia. W związku z tym minister finansów wydał interpretację ogólną dotyczącą „prawnie chronionej tajemnicy zawodowej” promotora i wspomagającego w kontekście przepisów o schematach podatkowych, mającą ujednolicić praktykę organów do czasu dostosowania prawa krajowego do unijnego. Choć dokument ten zawiera cenne wskazówki, to nie ma charakteru normatywnego, a jedynie stanowi urzędową wykładnię prawa. W konsekwencji adwokaci, radcy prawni, notariusze i doradcy podatkowi niezależnie od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej są nadal zobowiązani do raportowania schematów na gruncie rozdziału 11a działu III Ordynacji podatkowej, co rodzi pytania o skuteczność interpretacji w ochronie tajemnicy zawodowej.

**Słowa kluczowe:** tajemnica zawodowa, schematy podatkowe, interpretacja prawa podatkowego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ordynacja podatkowa

## 1. Wprowadzenie

Ochrona tajemnicy zawodowej, będąca jedną z podstawowych gwarancji wykonywania zawodów prawniczych, podlega w ostatnich latach próbom jej ograniczania lub nawet całkowitego znoszenia. Tego rodzaju dążenia ustawodawcy, mające na celu uzyskanie przez organy władzy państwowej określonych informacji, uzasadniane są na różne sposoby: począwszy od potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w zakresie związanym z zagrożeniem zamachami terrorystycznymi, a skończywszy na konieczności ochrony interesów majątkowych państwa w sferze podatkowej<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> J. Giezek, M. Gutowski, P. Kardas, *Tajemnica adwokacka w świetle wyzwań współczesności – uwagi wprowadzające*, „Palestra” 2019, t. 64, nr 7–8, s. 12.

W tym drugim przypadku możliwość odstąpienia od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przewidziano w polskich przepisach rangi ustawowej w obszarze prawa podatkowego, tj. w przepisach zawartych w dziale III rozdziale 11a ustawy Ordynacja podatkowa<sup>2</sup> „Informacje o schematach podatkowych” (art. 86a–86o).

Regulacje te stanowią efekt transpozycji do polskiego porządku prawnego unijnej dyrektywy Rady (UE) 2018/822 z 25 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę Rady (UE) 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych<sup>3</sup>.

Na podstawie art. 86b § 1 o.p. promotor przekazuje Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informację o schemacie podatkowym w terminie 30 dni od dnia następnego po udostępnieniu schematu podatkowego, od następnego dnia po przygotowaniu do wdrożenia schematu podatkowego lub od dnia dokonania pierwszej czynności związanej z wdrażaniem schematu podatkowego – w zależności od tego, które z tych zdarzeń nastąpi wcześniej. Natomiast promotorem w rozumieniu art. 86a § 1 pkt 8 o.p. jest w szczególności doradca podatkowy, adwokat, radca prawny, który opracowuje, oferuje, udostępnia lub wdraża uzgodnienie lub zarządza jego wdrażaniem. Notariusz stanowi podmiot zobowiązany do przekazywania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej informacji na podstawie art. 84a o.p.

Świadczący pomoc prawną przedstawiciele wskazanych prawniczych zawodów zaufania publicznego, tj. adwokaci, radcy prawni, notariusze oraz doradcy podatkowi, niezależnie od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, zobowiązani są więc do udostępniania organom państwa posiadanych informacji i uzgodnień z klientem, w sytuacji gdy organ ten może być przeciwną stroną danego postępowania podatkowego<sup>4</sup>.

Tymczasem procedura raportowania schematów podatkowych od początku obowiązywania budziła w wielu państwach członkowskich zastrzeżenia związane ze zgodnością tych rozwiązań z konstytucjami tych krajów oraz z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>5</sup> w zakresie przestrzegania prawa do

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. 2025, poz.111 (dalej: o.p.).

<sup>3</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych, Dz. Urz. UE L 139 z 5.06.2018 r., s. 1–13 (dalej: dyrektywa Rady (UE) 2018/822).

<sup>4</sup> D. Szubielska, *Tajemnica zawodowa w prawie i postępowaniu podatkowym*, „Palestra” 2019, t. 64, nr 7–8, s. 202.

<sup>5</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389–405 (dalej: KPP).

prywatności oraz zasady pewności prawa. Znalazło to wyraz w skargach do sądów krajowych, a także w kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TS) pytaniach prejudycjalnych<sup>6</sup>.

Finalnie zagadnienie raportowania schematów podatkowych i prawo do tajemnicy zawodowej przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego były przedmiotem rozstrzygnięcia TS w wyrokach w sprawie *Orde van Vlaamse Balies i in.*<sup>7</sup> oraz *Belgian Association of Tax Lawyers i in.*<sup>8</sup> W orzeczeniach tych TS doprecyzował, w odniesieniu do których zawodów zaufania publicznego możliwe jest zastąpienie obowiązku raportowania schematu podatkowego (organom publicznym) obowiązkiem powiadomienia innych podmiotów o konieczności takiego zaraportowania.

W konsekwencji wydania przez TS wskazanych wyroków ustawodawca unijny dokonał zmiany treści dyrektywy Rady (UE) 2011/16/UE<sup>9</sup> w zakresie art. 8ab ust. 5 poprzez dyrektywę Rady (UE) 2023/2226<sup>10</sup>. W wyniku tej zmiany art. 8ab ust. 5 dyrektywy 2011/16/UE został uznany za nieważny w takim zakresie, w jakim jego stosowanie przez państwa członkowskie prowadziłoby do nałożenia na adwokata działającego jako pośrednik obowiązku niezwłocznego powiadomienia każdego innego pośrednika, który nie jest jego klientem, o ciążących na nim obowiązkach zgłoszeniowych.

Zwolnienie z raportowania schematów podatkowych z uwagi na obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej stanowiło również przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), który w wyroku z 23 lipca 2024 r.<sup>11</sup> orzekł, że przepisy zobowiązujące doradców podatkowych do raportowania schematów podatkowych w zakresie objętym tajemnicą zawodową są niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>, w szczególności z art. 17 ust. 1,

<sup>6</sup> A. Franczak, *Raportowanie schematów podatkowych niezgodne z Konstytucją, ale zgodne z Kartą Praw Podstawowych UE? Uwagi na tle wyroku TK z 23.07.2024 r., K 13/20, i wyroku TS z 29.07.2024 r., C-623/22, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 11, s. 36.*

<sup>7</sup> Wyrok TS z 8 grudnia 2022 r., C-694/20, *Orde van Vlaamse Balies i in. p. Vlaamse Regering*, LEX 3439165.

<sup>8</sup> Wyrok TS z 29 lipca 2024 r., C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers p. Premier ministre/ Eerste Minister*, LEX 3740798.

<sup>9</sup> Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG, Dz. Urz. UE L 64 z 11.03.2011 r., s. 1–12.

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2023/2226 z dnia 17 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 2023/2226 z 24.10.2023 r., s. 1–38.

<sup>11</sup> Wyrok TK z 23 lipca 2024 r., K 13/20, LEX 3745921 w składzie: Bartłomiej Sochański – przewodniczący, Stanisław Piotrowicz, Justyn Piskorski, Julia Przyłębska, Rafał Wojciechowski – sprawozdawca.

<sup>12</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

art. 47 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Naruszenie polega na braku zapewnienia skutecznych mechanizmów ochrony tajemnicy zawodowej oraz nie zapewnia równowagi pomiędzy interesem publicznym a prawem do prywatności, tajemnicy zawodowej oraz rzetelnej obrony.

Zestawienie orzeczeń TS oraz wyroku TK prowadzi do wniosku o zaistnieniu konieczności dokonania zmiany w zakresie procedur podatkowych i administracyjnych w odniesieniu do przepisów dotyczących raportowania schematów podatkowych w Polsce. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, który uwzględnia te zmiany, został opublikowany 28 marca 2025 r.<sup>13</sup> Jednak przewiduje się, że większość proponowanych zmian wejdzie w życie dopiero 1 stycznia 2026 r. Z uwagi na to, że polski ustawodawca w odpowiedzi na wyroki TS oraz orzeczenie TK nie dokonał jeszcze nowelizacji, do tego czasu obowiązują przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, które zostały uznane za niekonstytucyjne.

Z treści wyroków TS oraz orzeczenia TK wynika, że pomimo tego, że obie wskazane instytucje analizowały podobne zagadnienia prawne, ich stanowiska wykazują istotne rozbieżności różnicując prawo do ochrony tajemnicy zawodowej od przynależności do konkretnej grupy zawodowej. Orzeczenie TS ma zastosowanie jedynie do adwokatów oraz radców prawnych. Natomiast wyrok TK odnosi się wyłącznie do doradców podatkowych. Oznacza to, że adwokaci i radcy prawni w zakresie obowiązku raportowania schematów podatkowych mogą powołać się na wyrok TS, a doradcy podatkowi po opublikowaniu wyroku TK nie będą już związani przepisem uznanym za niekonstytucyjny, który utracił moc obowiązującą w momencie publikacji wyroku w Dzienniku Urzędowym RP<sup>14</sup>. Różny zakres przedmiotowy i podmiotowy rozstrzygnięć oraz zróżnicowane skutki prawne orzeczeń TS i TK w polskim porządku prawnym prowadzą do skomplikowanej sytuacji prawnej i niespójnego traktowania zagadnienia ochrony tajemnicy zawodowej w zależności od kategorii zawodu zaufania publicznego.

W konsekwencji wydania przez TS dwóch wyroków w zakresie prawnie chronionej tajemnicy zawodowej pośredników oraz z uwagi na zmianę przez ustawodawcę unijnego dyrektywy Rady (UE) 2011/16/UE w odniesieniu do art. 8ab ust. 5 minister finansów wydał interpretację ogólną w sprawie „prawnie chronionej tajemnicy zawodowej” promotora i wspomagającego na gruncie

<sup>13</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 28 marca 2025 r., <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-ordynacja-podatkowa-oraz-niektorych-innych-ustaw2> [dostęp: 24.10.2025].

<sup>14</sup> A. Franczak, *Raportowanie schematów podatkowych...*, s. 38.

przepisów o schematach podatkowych<sup>15</sup>. Celem tego dokumentu było ujednolicenie stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe do czasu zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, czyli do czasu nowelizacji ustawy Ordynacja podatkowa planowanej na 1 stycznia 2026 r. W interpretacji ogólnej minister finansów przyjął, że zwolnienie z obowiązku raportowania z uwagi na prawnie chronioną tajemnicę zawodową obejmuje adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych oraz rzeczników patentowych. Nie odnosi się ono natomiast do notariuszy.

Celem artykułu jest przedstawienie obowiązującego stanu prawnego w odniesieniu do spoczywającego na przedstawicielach prawniczych zawodów zaufania publicznego obowiązku raportowania schematów podatkowych oraz możliwości zwolnienia z tego obowiązku. W pierwszej kolejności przedstawiono uregulowania ustawy Ordynacja podatkowa. Następnie omówiono rozstrzygnięcia TS w sprawie *Orde van Vlaamse Balies i in.* i w sprawie *Belgian Association of Tax Lawyers i in.* oraz wyrok TK. W końcowej części publikacji przeprowadzono szczegółową analizę wyjaśniającą, dlaczego interpretacja ogólna Ministerstwa Finansów nie jest i nie może być uznana za podstawę prawną zwolnienia przedstawicieli wskazanych profesji z obowiązku raportowania schematów podatkowych szefowi Krajowej Administracji Skarbowej.

## 2. Promotor i wspomagający – definicja pojęć oraz zakres obowiązków informacyjnych

Zakres i dynamika zjawiska popełniania przestępstw podatkowych realnie zagrażających bezpieczeństwu fiskalnemu państwa poprzez zmniejszenie wpływów budżetowych oraz zakłócenie konkurencji na rynku<sup>16</sup> stanowią istotny problem, którego rozwiązanie przyjęto za priorytet polityki państwa<sup>17</sup>. Środkiem mającym prowadzić do ograniczenia nieuczciwych praktyk podatkowych dokonywanych przez podmioty wykorzystujące niedoskonałości prawa podatkowego jest system informowania władz skarbowych o mechanizmach planowania podatkowego. Z kolei źródłem wiedzy organów

<sup>15</sup> Interpretacja Ogólna DTS5.8092.2.2025 Ministra Finansów z dnia 5 marca 2025 r. w sprawie „prawnie chronionej tajemnicy zawodowej” promotora i wspomagającego na gruncie przepisów o schematach podatkowych, Dz. Urz. MF. 2025, poz. 14 (dalej: interpretacja ogólna).

<sup>16</sup> A. Gorgol, *Tajemnica zawodowa radcy prawnego jako ograniczenie przymusu raportowania schematów podatkowych*, [w:] R. Stankiewicz (red.), *Tajemnica zawodowa radcy prawnego*, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Warszawa 2018, s. 74.

<sup>17</sup> W. Nykiel, *O potrzebie równowagi między uprawnieniami i obowiązkami podatnika oraz organów podatkowych*, „Prawo i Podatki” 2005, nr 12, s. 25.

podatkowych o tego rodzaju czynnościach są podmioty zwane promotorami oraz wspomagającymi.

Definicja promotora zawarta jest w art. 86a § 1 pkt 8 o.p.<sup>18</sup>. Pod pojęciem tym rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, w szczególności: doradcę podatkowego, adwokata, radcę prawnego, pracownika banku lub innej instytucji finansowej doradzającego klientom, również w przypadku gdy podmiot ten nie posiada miejsca zamieszkania, siedziby ani zarządu na terytorium kraju, która opracowuje, oferuje, udostępnia lub wdraża uzgodnienie lub zarządza wdrażaniem uzgodnienia.

Na podstawie art. 84a § 1 o.p. obowiązek raportowy ciąży również na mogących występować w roli promotorów notariuszach. Odniesienie definicji promotora do notariuszy jest zasadne również z uwagi na zakres obowiązków zawodowych polegających na udzielaniu stronom informacji i wyjaśnień dotyczących planowanych czynności notarialnych, które spełniają przesłanki uznania przedstawicieli tych profesji za promotorów<sup>19</sup>.

Obowiązek raportowy spoczywa także na wspomagających. Zgodnie z art. 86a § 1 pkt 18 o.p. przez wspomagającego rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, w szczególności notariusza, który przy zachowaniu staranności ogólnie wymaganej w dokonywanych czynnościach, przy uwzględnieniu zawodowego charakteru działalności, obszaru specjalizacji oraz przedmiotu wykonywanych czynności, podjął się udzielić, bezpośrednio lub za pośrednictwem innych osób, pomocy, wsparcia lub porad dotyczących opracowania, wprowadzenia do obrotu, organizowania, udostępnienia do wdrożenia lub nadzorowania wdrożenia uzgodnienia. Oznacza to, że w rozumieniu Ordynacji podatkowej notariusz może występować zarówno w charakterze promotora, jak i wspomagającego.

W tym zakresie konieczne jest jednak poczynienie zastrzeżenia, że na innych niż promotorzy podmiotach (tj. korzystającym oraz wspomagającym) obowiązek raportowy spoczywa wyłącznie w określonych sytuacjach<sup>20</sup>. Z tego względu obowiązek promotorów jest obowiązkiem pierwotnym, a obowiązki innych podmiotów mają charakter subsydiarny<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U 2025, poz. 111.

<sup>19</sup> M. Wilk, J. Wirski, *Raportowanie schematów podatkowych w praktyce notarialnej*, Gardens Tax&Legal Wilk Łatkowski Łokaj, Łódź 2020, s. 12.

<sup>20</sup> J. Rudowski, [w:] S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis – komentarz do art. 86(b) o.p.

<sup>21</sup> M. Kondej, *Wybrane problemy intertemporalne związane ze stosowaniem przepisów o raportowaniu schematów podatkowych (MDR)*, „Praktyka Podatkowa” 2019, nr 2, s. 8.

Obowiązek informacyjny w zakresie raportowania o schematach podatkowych w odniesieniu do promotorów wynika z art. 86b o.p. oraz z art. 86f o.p. Z kolei źródłem obowiązku informacyjnego wspomagających jest art. 84a o.p.

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych, a przy tym najistotniejszym z uwagi na przedmiot niniejszego artykułu elementem regulacji dotyczącej raportowania schematów podatkowych jest nałożenie na świadczących pomoc prawną i uczestniczących w obrocie gospodarczym przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego, tj. adwokatów, radców prawnych, notariuszy i doradców podatkowych, obowiązków związanych z gromadzeniem oraz przekazywaniem wobec administracji podatkowej sposobów (struktur), które podatnicy mogą zastosować w celu optymalizacji podatkowej.

Już wstępna analiza wskazanych regulacji prowadzi do wniosku, że objęcie promotora obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej nie powoduje całkowitego zwolnienia z obowiązku raportowania schematów podatkowych, lecz jedynie modyfikuje zakres informacji podlegających przekazaniu organom podatkowym. Należy zauważyć, że przy obecnych możliwościach natychmiastowego dostępu administracji skarbowej do danych o rozliczeniach podatkowych złożenie zawiadomienia o poinformowaniu klienta o obowiązku ujawnienia schematu – zwłaszcza z podaniem konkretnej daty – może w praktyce prowadzić do łatwej identyfikacji korzystających, którzy nie dokonali zgłoszenia schematu podatkowego Szeferowi KAS<sup>22</sup>. Należy przyjąć, że nawet przekazanie informacji w formie zanonimizowanej może w praktyce prowadzić do naruszenia obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej.<sup>23</sup> Nie można bowiem z pełnym przekonaniem wykluczyć możliwości identyfikacji konkretnego klienta, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów o szczególnej specyfice działalności bądź funkcjonujących na charakterystycznych rynkach<sup>24</sup>.

Taki sposób regulacji procedury raportowania schematów podatkowych budzi uzasadnioną obawę, że pozyskana od przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego wiedza zapewni organom państwa kontrolę podatników, umożliwiając jednocześnie podejmowanie względem nich działań represyjnych. W konsekwencji adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi i

<sup>22</sup> M. Wilk, *Ujawnianie schematów podatkowych a tajemnica zawodowa doradcy podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 2, s. 20.

<sup>23</sup> A. Modzelewska, *Obowiązek raportowania o schematach podatkowych w prawie polskim i prawie wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, Uniwersytet w Białymstoku 2022, s. 58.

<sup>24</sup> D. Walerjan, *Obowiązek raportowania schematów podatkowych (MDR) – wybrane problemy*, „Prawo Asekuracyjne” 2019, nr 3(100), s. 85.

notariusze występujący w roli promotorów lub wspomagających z powierników stają się *de facto* denuncjatorami<sup>25</sup>.

Tymczasem rolą profesjonalnych pełnomocników w demokratycznym społeczeństwie jest ochrona interesów swoich klientów. Należyte wypełnianie tej misji nie jest możliwe bez zapewnienia ochrony komunikacji z zachowaniem standardów ochrony tej tajemnicy. Z tego względu raportowanie schematów podatkowych przez przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego uznać należy za czynność, która prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności, stwarzając jedynie fikcję prawną, zgodnie z którą przekazanie określonych informacji o schemacie podatkowym nie ogranicza obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej<sup>26</sup>.

### 3. Tajemnica zawodowa a zgłaszanie schematów podatkowych po wyrokach TS

Obowiązek raportowania schematów podatkowych został wprowadzony na poziomie prawa UE na mocy dyrektywy Rady (UE) 2018/822, zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania. Akt ten ustanowił ramy prawne dla obowiązkowego ujawniania przez określone podmioty informacji dotyczących transgranicznych uzgodnień podatkowych, które mogą potencjalnie prowadzić do unikania opodatkowania lub obchodzenia przepisów podatkowych. Inicjatywa ta była odpowiedzią na rosnące zjawisko agresywnego planowania podatkowego, które wykorzystywało różnice pomiędzy systemami podatkowymi poszczególnych państw w celu minimalizacji obciążeń podatkowych.

Celem dyrektywy Rady (UE) 2018/822 było zapewnienie organom podatkowym wczesnego dostępu do informacji dotyczących potencjalnie agresywnych uzgodnień podatkowych, co umożliwiało podejmowanie działań zapobiegawczych oraz skuteczniejsze egzekwowanie przepisów podatkowych. Mechanizm raportowania opiera się na koncepcji tzw. cech rozpoznawczych, które stanowią zestaw kryteriów pozwalających na identyfikację uzgodnień mogących prowadzić do unikania opodatkowania. System ten ma charakter prewencyjny. Jego

<sup>25</sup> J. Holocher, *Bezpieczeństwo obrotu prawno-finansowego. Obowiązki notariusza w świetle ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 18.

<sup>26</sup> M. Wilk, *Ujawnianie schematów podatkowych a tajemnica zawodowa...*, s. 17.

główną funkcją jest wczesne ostrzeganie administracji podatkowej o pojawiających się trendach w planowaniu podatkowym.

Realizacja dyrektywy Rady (UE) 2018/822 sprowadzała się do obowiązku wprowadzenia przez wszystkie kraje członkowskie UE przepisów, które zobowiążą określone podmioty do zgłaszania schematów podatkowych o charakterze transgranicznym, tj. mających wpływ na więcej niż jedno państwo. Informacje o tego rodzaju schematach podatkowych zgromadzone przez poszczególne państwa miały być następnie przekazywane na poziomie unijnym.

W polskim porządku prawnym regulacje te zostały implementowane ustawą z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw<sup>27</sup>. Nowelizacja wprowadziła do Ordynacji podatkowej przepisy art. 86a–86o, określające zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązku raportowania, procedury przekazywania informacji o schematach podatkowych, a także sankcje za niewykonanie obowiązków sprawozdawczych.

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych elementów regulacji dotyczącej raportowania schematów podatkowych jest nałożenie na świadczących pomoc prawną i uczestniczących w obrocie gospodarczym przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego, tj. adwokatów, radców prawnych, notariuszy i doradców podatkowych, obowiązków związanych z gromadzeniem oraz przekazywaniem wobec administracji podatkowej sposobów (struktur), które podatnicy mogą zastosować w celu optymalizacji podatkowej. Kontrowersje te wynikają z okoliczności, że przedstawiciele wskazanych profesji na gruncie prawa krajowego<sup>28</sup> są zobowiązani do zachowania tajemnicy zawodowej, a obowiązek raportowania schematów podatkowych skutkuje ujawnieniem informacji przekazanych przedstawicielom tych profesji w poufności.

Na poziomie unijnym zagadnienie dotyczące zachowania tajemnicy zawodowej oraz obowiązku zgłoszenia schematu podatkowego stanowiło przedmiot dwóch wyroków TS, tj. w sprawie *Orde van Vlaamse Balies i in.* oraz w sprawie *Belgian Association of Tax Lawyers i in.*

W wyroku *Orde van Vlaamse Balies i in.* z 8 grudnia 2022 r. TS stwierdził nieważność art. 8ab ust. 5 zmienionej dyrektywy Rady 2011/16/UE w brzmieniu

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 2193.

<sup>28</sup> Zob. art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1184; art. 3 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1166; art. 18 § 4 pkt 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1799; art. 37 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 2117.

nadany przez dyrektywę Rady 2018/822 z uwagi na naruszenie gwarantowanego w art. 7 KPP prawa do poszanowania komunikacji między adwokatem a jego klientem w zakresie, w jakim jego stosowanie przez państwa członkowskie skutkowało nałożeniem na adwokata objętego tajemnicą zawodową, działającego jako pośrednik, obowiązek powiadomienia każdego innego pośrednika, który nie jest jego klientem, o ciążyących na nim obowiązkach zgłoszeniowych w zakresie schematów podatkowych.

Wyrok *Orde van Vlaamse Balies i in.* ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ wpływa na obowiązki raportowania schematów podatkowych w państwach członkowskich UE. Z tego względu stanowi on ważne odniesienie dla krajowych sądów i organów podatkowych przy interpretacji przepisów dotyczących raportowania schematów podatkowych w kontekście ochrony tajemnicy zawodowej promotorów.

Z kolei w wyroku *Belgian Association of Tax Lawyers i in.* orzeczono, że obowiązek zgłoszenia schematów podatkowych jest proporcjonalną ingerencją w prawo do prywatności i jest zgodny z zasadami prawa Unii. Poza tym TS uściślił, że wyrok *Orde van Vlaamse Balies* zachowuje aktualność tylko w odniesieniu do osób, które wykonują swoją działalność zawodową zgodnie z jednym z tytułów zawodowych wymienionych w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 98/5/WE<sup>29</sup>, a nie w odniesieniu do innych profesjonalistów upoważnionych ewentualnie do reprezentowania stron przed sądem.

W uzasadnieniu wyroku *Belgian Association of Tax Lawyers i in.* TS wskazał, że poufność stosunków między adwokatem a jego klientem korzysta ze szczególnej ochrony, która wiąże się ze szczególną pozycją zajmowaną przez adwokata w ramach organizacji wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, a także z podstawową misją, która została mu powierzona i która została uznana przez wszystkie państwa członkowskie.

W dalszej części pisemnych motywów rozstrzygnięcia TS podniósł, że z zawartych w art. 8ab ust. 5 zmienionej dyrektywy 2011/16/UE odesłań do tajemnicy zawodowej mającej zastosowanie „na mocy prawa krajowego” wynika, że o ile wzmocniona ochrona wymiany informacji między adwokatem a jego klientem jest już zagwarantowana na poziomie Unii na podstawie art. 7 KPP i 47 KPP, o tyle szczegółowe zasady tej ochrony, a przede wszystkim warunki i ograniczenia, w których inni profesjonaliści podlegający obowiązkowi za-

<sup>29</sup> Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE L 77 z 14.03.1998 r., s. 36–43.

chowania tajemnicy zawodowej mogą w danym wypadku powoływać się na porównywalną ochronę, są regulowane przez prawo krajowe.

Na gruncie polskiego prawa prawnikami w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 98/5/WE są adwokat oraz radca prawny. Oznacza to, że zwolnienie z obowiązku raportowania z uwagi na prawnie chronioną tajemnicę zawodową w oparciu o wyrok *Belgian Association of Tax Lawyers i in.* odnosi się jedynie do tych dwóch grup zawodowych, a nie do wszystkich promotorów lub wspomagających, zobowiązanych do zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej na gruncie przepisów krajowych.

Wyrok *Belgian Association of Tax Lawyers i in.* potwierdza, że obowiązek raportowania schematów podatkowych jest zgodny z prawem UE, jednak w kontekście tajemnicy zawodowej tylko adwokaci i radcy prawni mogą powołać się na tę tajemnicę, aby uniknąć obowiązku raportowania. Takie prawo nie przysługuje natomiast przedstawicielom pozostałych prawniczych zawodów zaufania publicznego, którzy mogą występować w roli promotorów lub wspomagających, czyli np. doradcom podatkowym oraz notariuszom.

#### **4. Doradca podatkowy jako podmiot zwolniony z obowiązku raportowania na mocy wyroku TK**

Z treści wyroków TS należy wysnuć wniosek, że tylko adwokaci oraz radcy prawni mogą powoływać się na ochronę tajemnicy zawodowej w celu uniknięcia obowiązku raportowania schematów podatkowych. Uprawnienie to nie przysługuje natomiast przedstawicielom innych zawodów, w tym doradcom podatkowym.

Problematyka naruszenia tajemnicy zawodowej w kontekście obowiązków raportowania schematów podatkowych przez doradców podatkowych stanowiła przedmiot analizy w krajowym porządku prawnym.

TK w ramach skargi konstytucyjnej zgłoszonej przez samorząd zawodowy doradców podatkowych ocenił zgodność przepisów zobowiązujących do raportowania schematów podatkowych z Konstytucją RP.

Istota zagadnienia konstytucyjnego, dotyczącego ingerencji w tajemnicę zawodową doradców podatkowych, sprowadzała się do oceny, czy nałożenie na doradcę podatkowego obowiązku raportowania schematów podatkowych narusza konstytucyjnie gwarantowany obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej. Jednocześnie badaniu podlegało, czy takie ograniczenie praw i wolności jest zgodne z art. 2 Konstytucji RP, a także czy spełnia wymogi niezbędności i pro-

porcjonalności określone w art. 49 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. TK rozstrzygał zatem w zakresie kolizji między obowiązkiem raportowania schematów podatkowych a konstytucyjnie chronioną tajemnicą zawodową doradców podatkowych, która zapewnia poufność relacji z klientem.

TK wyrokiem z 23 lipca 2024 r. orzekł, że przepisy o raportowaniu schematów podatkowych nie spełniają wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady określoności prawa oraz uniemożliwiają doradcom podatkowym działanie zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, a więc na rzecz dobra i bezpieczeństwa ich klientów oraz ochrony interesu publicznego. Poza tym TK wskazał, że wymóg przekazywania organom podatkowym informacji objętych tajemnicą zawodową oraz brak określenia dostatecznie przesłanek i trybu wyłączenia lub zwolnienia z obowiązku jej zachowania narusza konstytucyjne prawo do ochrony tajemnicy zawodowej doradców podatkowych i z tego względu nie spełnia kryterium proporcjonalności.

Orzeczenie TK ma fundamentalne znaczenie dla ochrony tajemnicy zawodowej doradców podatkowych w Polsce. TK podkreślił, że tajemnica zawodowa stanowi konstytucyjnie chronioną wartość gwarantującą poufność relacji między profesjonalistą a klientem, a zatem ograniczenia w tym zakresie mogą być wprowadzane wyłącznie w sposób zgodny z zasadami niezbędności i proporcjonalności przewidzianymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wyrok TK jednoznacznie wskazuje, że obowiązek raportowania schematów podatkowych, wynikający z implementacji dyrektywy Rady (UE) 2018/822, nie może prowadzić do naruszenia tajemnicy zawodowej doradców podatkowych. Konieczne jest wyważenie dwóch zasadniczych interesów. Interesami tymi są z jednej strony zapewnienia państwu skutecznego mechanizmu prewencyjnego umożliwiającego wykrywanie agresywnych praktyk podatkowych, a z drugiej ochrona konstytucyjnego prawa doradców podatkowych do zachowania poufności w relacji z klientem.

Orzeczenie TK ma również istotne znaczenie w kontekście wykładni prawa unijnego. W orzeczeniach *Orde van Vlaamse Balies i in.*, a także *Belgian Association of Tax Lawyers i in.* TS uznał, że ochrona tajemnicy zawodowej przysługuje jedynie prawnikom w rozumieniu dyrektywy 98/5/WE (w Polsce adwokatom i radcom prawnym), umożliwiając im uchylenie się od obowiązku raportowania schematów podatkowych.

Wyrok TK rozszerza perspektywę krajową, wskazując, że w przypadku doradców podatkowych należy respektować podobne zasady ochrony tajemnicy zawodowej nawet w kontekście implementacji unijnego obowiązku raportowania. W rezultacie wyrok TK wprowadza istotną korektę w interpretacji

krajowych przepisów dyrektywy Rady (UE) 2018/822, wskazując, że ochrona tajemnicy zawodowej nie jest ograniczona jedynie do adwokatów i radców prawnych, lecz obejmuje także doradców podatkowych w relacjach z klientami, przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności i konieczności w zakresie realizacji interesu publicznego. Orzeczenie to stanowi zatem punkt odniesienia dla legislatora i organów podatkowych przy stosowaniu przepisów dotyczących raportowania schematów podatkowych.

Z uwagi na związanie zakresem wniesionej skargi orzeczenia TK nie można odnieść do przedstawicieli pozostałych prawniczych zawodów zaufania publicznego, którzy – tak jak doradcy podatkowi – są uprawnieni do występowania w roli promotorów lub wspomagających na gruncie Ordynacji podatkowej. Wyrok ten nie posiada zastosowania względem adwokatów, radców prawnych i notariuszy.

## 5. Wyroki TS i TK a prawo polskie

W wyniku orzeczenia TK przepisy nakładające na doradców podatkowych obowiązek raportowania schematów podatkowych w zakresie, w którym prowadziło to do naruszenia tajemnicy zawodowej, zostały uznane za niezgodne z Konstytucją RP. W praktyce wyrok ten wprowadził konieczność dokonania zmiany przepisów krajowych dotyczących raportowania schematów podatkowych.

Do chwili obecnej nie wprowadzono jednak zmian legislacyjnych, które dostosowałyby krajowe regulacje dotyczące raportowania schematów podatkowych do wymogów wyroku TK. W praktyce oznacza to, że niekonstytucyjne przepisy nadal pozostają w mocy prawnej. Taki stan rzeczy powoduje problemy interpretacyjne i wskazuje na konieczność podjęcia dalszych działań legislacyjnych w celu zapewnienia zgodności prawa krajowego z Konstytucją RP.

Jak dotychczas jedynym działaniem organów publicznych w celu dostosowania stanu prawnego do wyroków TS jest wydana 5 marca 2025 r. Interpretacja Ogólna ministra finansów w sprawie „prawnie chronionej tajemnicy zawodowej” promotora i wspomagającego na gruncie przepisów o schematach podatkowych, zmieniająca Interpretację Ogólną ministra finansów „Objaśnienia podatkowe”<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Interpretacja Ogólna Ministra Finansów „Objaśnienia podatkowe dotyczące stosowania przepisów związanych z obowiązkiem przekazywania do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej informacji o schematach podatkowych” z dnia 31 stycznia 2019 r., <https://www.podatki.gov.pl/media/4417/obja%C5%9Bnienia-podatkowe-mdr-z-dnia-31-01-2019.pdf> [dostęp: 24.10.2025].

z 31 stycznia 2019 r. w odniesieniu do części dotyczącej prawnie chronionej tajemnicy zawodowej promotora i wspomagającego, tj. w punkcie 4.1.3. oraz w punkcie 4.1.4. tej interpretacji.

Interpretacja Ogólna została wydana w celu uwzględnienia wyroków TS *Orde van Vlaamse Balies i in.* oraz *Belgian Association of Tax Lawyers i in.*, jak również zmian wprowadzonych przez ustawodawcę unijnego do treści art. 8ab ust. 5 dyrektywy Rady (UE) 2011/16/UE za pośrednictwem dyrektywy Rady (UE) 2023/2226<sup>31</sup>.

W zamierzeniu ministra finansów celem interpretacji ogólnej jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe do czasu zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem unijnym.

Oceniając skutki wyroków TS na gruncie polskich przepisów o raportowaniu schematów podatkowych i tajemnicy zawodowej zawodów zaufania publicznego, minister finansów dostrzegł podobieństwo uprawnień przedstawicieli niektórych profesji do reprezentowania swoich klientów przed sądami w takim samym zakresie, jak adwokaci i radcy prawni, o których mowa w dyrektywie 98/5/WE.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w interpretacji ogólnej na gruncie krajowych regulacji w odniesieniu do działu III rozdziału 11a o.p. wyrok TS *Belgian Association of Tax Lawyers i in.* należy rozumieć, że doradcy podatkowemu oraz rzecznikowi patentowemu przysługuje uprawnienie związane z prawnie chronioną tajemnicą zawodową na takich samych zasadach, jak adwokatowi oraz radcy prawnemu.

Tym samym, jak wynika z interpretacji ogólnej, przepis art. 86b § 4 o.p. w stosunku do promotora oraz regulację z art. 86d § 5 o.p. w odniesieniu do wspomagającego należy rozumieć w ten sposób, że wymienione w tych przepisach podmioty to osoby spełniające łącznie dwa kryteria. Pierwszym z nich jest zobowiązanie na gruncie ustawy do zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej. Z kolei drugim jest uprawnienie na gruncie ustawy do reprezentacji klienta przed sądem.

Na gruncie krajowego porządku prawnego, w świetle interpretacji ogólnej w zakresie sposobu rozumienia przepisów dotyczących obowiązku przekazywania informacji o schematach podatkowych, promotorem lub podmiotem wspomagającym, który jest uprawniony do uchylenia się od złożenia takiej informacji z uwagi na obowiązek zachowania prawnie chronionej tajemnicy

<sup>31</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2023/2226 z 17 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 2023/2226 z 24.10.2023 r., s. 1–38.

zawodowej jest adwokat, radca prawny, doradca podatkowy oraz rzecznik patentowy.

Zwolnienie z obowiązku raportowania schematów podatkowych nie rozciąga się natomiast na podmioty i zawody, które na gruncie ustaw krajowych nie są uprawnione do reprezentowania klientów przed sądem. Tego rodzaju profesję stanowią notariusze. Pomimo tego, że notariusze nie posiadają uprawnień do występowania przed sądem, jako przedstawiciele zawodu zaufania publicznego są zobowiązani do przestrzegania tajemnicy zawodowej. Tym samym spełniają oni podstawowe kryterium uzasadniające możliwość zwolnienia z obowiązku raportowania schematów podatkowych.

Poza tym notariusze pełnią szczególną funkcję w systemie prawnym, stanowiąc gwarancję bezpieczeństwa oraz pewności obrotu prawnego. Ich działalność ma na celu zapewnienie zgodności dokonywanych czynności prawnych z obowiązującymi przepisami prawa, a także ocenę składanych oświadczeń woli stron w świetle tych przepisów. Działalność notariuszy ma więc charakter prewencyjny – zapobiega powstawaniu sporów i naruszeń prawa poprzez nadanie czynnościom prawnym formy zapewniającej ich ważność i skuteczność. W konsekwencji skuteczność ochrony prawnej, a tym samym bezpieczeństwo, przejrzystość i przewidywalność obrotu prawnego oraz finansowego, pozostają w istotnej mierze uzależnione od profesjonalizmu i rzetelności działań podejmowanych przez notariuszy. Ich rola w systemie prawnym nie ogranicza się zatem jedynie do czynności technicznych, lecz ma kluczowe znaczenie dla utrzymania zaufania publicznego oraz stabilności stosunków prawnych.

Ze wskazanych względów poza adwokatami, radcami prawnymi, doradcami podatkowymi oraz rzecznikami patentowymi należało umożliwić korzystanie z uprawnień do odstąpienia od obowiązku raportowania z uwagi na prawnie chronioną tajemnicę zawodową również notariuszom. Wyłączenie przedstawicieli tej grupy zawodowej z kręgu podmiotów uprawnionych do zaniechania realizacji obowiązku raportowania z uwagi na tajemnicę zawodową należy uznać za głęboką ingerencję w tajemnicę notarialną, czyniącą z niej instytucję pozorną, mogącą prowadzić do swoistego złudzenia bezpieczeństwa przekazywanych informacji przez osoby zwracające się do notariuszy o pomoc prawną. W związku z tym na gruncie interpretacji ogólnej ministra finansów tajemnica zawodowa notariuszy nie jest chroniona w żadnym zakresie.

Niezależnie od wskazanych okoliczności interpretacja ogólna ministra finansów zasadniczo zasługuje na pozytywną ocenę merytoryczną. Należy podkreślić, że stanowisko zaprezentowane w interpretacji ogólnej w sposób trafny uwzględniła aktualne kierunki wykładni prawa wyznaczone przez orzecznictwo

TS oraz zmiany wprowadzone do dyrektywy 2011/16/UE. Minister finansów prawidłowo odniósł się również do orzeczenia TK, które wskazało na konieczność wyważenia interesu publicznego – rozumianego jako potrzeba zapewnienia transparentności systemu podatkowego – z konstytucyjnie chronionym prawem jednostki do zachowania poufności informacji powierzonych przedstawicielom zawodów zaufania publicznego.

Krytycznie należy jednak ocenić pominięcie w interpretacji ogólnej grupy zawodowej, którą stanowią notariusze. Brak uwzględnienia notariuszy w interpretacji ogólnej prowadzi bowiem do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, co może budzić wątpliwości z perspektywy zasady równości wobec prawa. Z perspektywy teoretyczno-prawnej istotnym problemem pozostaje również forma przyjętego rozwiązania prawnego, tj. jej nienormatywny charakter.

Z treści przepisu art. 14a § 1 pkt 1 o.p. wynika, że minister właściwy do spraw finansów publicznych dąży do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe, w szczególności dokonujących ich interpretacji, z urzędu lub na wniosek (interpretacje ogólne), przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, TK lub TS.

Interpretacja ogólna jest więc pismem ministra finansów zawierającym wykładnię przepisów prawa podatkowego na tle zaistniałych rozbieżności powstałych wskutek stosowania tych przepisów przez podległe mu organy podatkowe<sup>32</sup>. Jej zasadniczym celem jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa podatkowego, czyli spowodowanie, aby nie wystąpiła rozbieżność w stosowaniu przepisów lub aby rozbieżność ta zanikła. W ten sposób interpretacja ogólna prawa podatkowego ułatwia właściwe odczytywanie i stosowanie przepisów prawa. Z tego względu instytucja ta stanowi rozwiązanie, które należy ocenić pozytywnie.

Wątpliwości pojawiają się natomiast w zakresie charakteru prawnej interpretacji ogólnej. Źródła powszechnie obowiązującego prawa określa art. 217 Konstytucji RP, który koresponduje w tym zakresie z przepisem art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią wskazanych regulacji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Na obszarze działania organów, które je ustanowiły, źródłami powszechnie obowiązującego prawa są akty prawa miejscowego.

<sup>32</sup> K. Teszner, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, LEX – komentarz do art. 14(a) o.p.

Konstytucja RP nie uwzględnia wśród aktów prawa powszechnie obowiązującego instytucji interpretacji prawa podatkowego. Nie jest to więc akt stanowienia prawa<sup>33</sup>. Z uwagi na to, że interpretacja nie rozstrzyga w sposób władczy o uprawnieniach lub obowiązkach adresata, nie posiada także charakteru aktu administracyjnego. Nie sposób również uznać, że stanowi akt wewnętrzny stosowania prawa. Wykładnia urzędowa nie może być bowiem podstawą decyzji podatkowych wobec obywateli i innych podmiotów prawa<sup>34</sup>. Wynik wykładni urzędowej prawa nie mieści się też w zakresie źródeł prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 Konstytucji RP.<sup>35</sup> Z tego względu, jak trafnie wskazuje B. Banaszak, interpretacje organów administracji nie mieszczą się w systemie konstytucyjnych źródeł prawa i jako takie nie mają charakteru aktu normatywnego ani mocy wiążącej właściwej prawu powszechnie obowiązującemu<sup>36</sup>.

Na gruncie ustawy zasadniczej instytucja interpretacji ogólnej wymaga jednak analizy z uwzględnieniem nie tylko regulacji wskazujących źródła prawa powszechnie obowiązującego. Jej weryfikację należy oprzeć także na treści art. 2 Konstytucji RP, z którego wyprowadzono fundamentalną zasadę ustrojową, tj. zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Zasada demokratycznego państwa prawnego obejmuje zespół dyrektyw skierowanych do organów tworzących oraz stosujących prawo, które odgrywają istotną rolę zwłaszcza w procesie jego interpretacji. Kluczowym elementem treści normatywnej tej zasady jest zasada zaufania obywatela do państwa. Oznacza ona, że stanowienie i stosowanie prawa powinno odbywać się w taki sposób, aby prawo nie stawało się dla obywatela swoistą pułapką, lecz umożliwiało mu podejmowanie decyzji i kształtowanie własnych spraw w przekonaniu, że nie zostanie on narażony na nieprzewidywalne konsekwencje prawne wynikające ze zmian w systemie prawnym. Podstawą tej zasady jest zasada pewności prawa, rozumiana jako zbiór właściwości porządku prawnego, które zapewniają jednostce poczucie bezpieczeństwa prawnego<sup>37</sup>. Z kolei z zasady zaufania do państwa i prawa wynika obowiązek jednoznaczności przepisów, postrzegany jako dyrektywa prawidłowej legislacji, w szczególności w zakresie prawa

<sup>33</sup> P. Krzykowski, *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego a system źródeł prawa*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2005, nr 3–4, s. 15.

<sup>34</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Obliczenie podatku a gwarancje praw obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 28.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 11 maja 2004 r., K 4/03, LEX 112993.

<sup>36</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 443.

<sup>37</sup> Wyrok TK z 19 listopada 2008 r., KP 2/08, LEX 462811.

podatkowego. Wymaga on, aby normy prawne były formułowane w sposób poprawny językowo, jasny oraz precyzyjny, tak by gwarantowały adresatom norm stabilność i przewidywalność prawa, zwłaszcza w sytuacjach dotyczących praw i wolności jednostki<sup>38</sup>.

Analizując art. 14b § 5a OrdPU w połączeniu z art. 2 i 87 Konstytucji RP, należy podać w wątpliwość zgodność przepisu OrdPU z Konstytucją RP. Pozornie treść art. 14b § 5a OrdPU może wskazywać na chęć ujednolicenia rozstrzygnięć organów podatkowych i wprowadzenie pewnej spójności wykładni prawa podatkowego. Uwzględniając jednak zakres uprawnień ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz dotychczasową praktykę interpretacyjną, stosowanie interpretacji podatkowych ogólnych wykracza daleko poza cel wskazany przez ustawodawcę<sup>39</sup>.

Analiza skuteczności interpretacji ogólnej w kontekście ochrony tajemnicy zawodowej wymaga jeszcze uwzględnienia treści wyroku *Belgian Association of Tax Lawyers i in.* w części, w której wskazano, że szczegółowe zasady tej ochrony, a przede wszystkim warunki i ograniczenia, w których inni profesjonaliści podlegający obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej mogą w danym wypadku powoływać się na porównywalną ochronę, są regulowane przez prawo krajowe.

Przez prawo krajowe rozumieć należy zbiór norm prawnych obowiązujących na terytorium danego państwa, który obejmuje Konstytucję RP, ustawy, rozporządzenia i inne akty normatywne, które regulują relacje wewnątrz państwa. Aktualne brzmienie ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie, w którym stanowi ona o raportowaniu schematów podatkowych przez promotorów oraz wspomagających, nie różnicuje pozycji tych podmiotów w zależności od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej. Oznacza to, że obowiązek informacyjny w zakresie schematów podatkowych spoczywa na każdym podmiocie, który występuje w roli promotora lub wspomagającego, niezależnie od tego, czy wykonuje on zawód zaufania publicznego czy też inną profesję.

Brak mocy wiążącej interpretacji ogólnej powoduje, że zakres obowiązków raportowych oraz wynikające z ich realizacji konsekwencje nadal są określane wyłącznie przez przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. W konsekwencji,

<sup>38</sup> Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX 39281.

<sup>39</sup> J. Kondratowska-Muszyńska, *Udzielanie informacji o przepisach prawa w kontekście zasad podstawowych i wartości konstytucyjnych*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Interpretacje podatkowe. Analiza instrumentów prawnych w zakresie udzielania informacji o stosowaniu przepisów prawa daninowego*, C.H. Beck, Warszawa 2023, s. 11–12.

w świetle prawa krajowego, tj. przepisów działu III rozdziału 11a o.p., tajemnica zawodowa promotorów i podmiotów wspomagających – którymi mogą być przedstawiciele zawodów zaufania publicznego, tacy jak notariusze – nie znajduje ochrony prawnej. Wątpliwości budzi również dopuszczalność rozszerzenia, w ramach tego rodzaju aktu, uprawnienia do przeniesienia obowiązku raportowania – ze względu na ochronę tajemnicy zawodowej – na podmioty, które nie posiadają statusu prawnika w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 98/5/WE.

## 6. Podsumowanie

Mimo że raportowanie schematów podatkowych i prawo do tajemnicy zawodowej przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego stanowiło przedmiot rozstrzygnięć TS oraz wyroku TK, wyrażone przez te organy stanowiska wykazują istotne rozbieżności, różnicując prawo do ochrony tajemnicy zawodowej od przynależności do konkretnej grupy zawodowej.

W wyroku *Orde van Vlaamse Balies i in.* TS orzekł, że art. 8ab ust. 5 dyrektywy 2011/16/UE, zmienionej dyrektywą Rady (UE) 2018/822 w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do transgranicznych uzgodnień podlegających zgłoszeniu, naruszał art. 7 KPP, w zakresie, w którym przewidywał, że adwokat objęty tajemnicą zawodową musi powiadomić każdego innego pośrednika (który nie jest jego klientem) o obowiązku raportowania.

Z kolei w wyroku *Belgian Association of Tax Lawyers i in.* TS doprecyzował, że uprawnienie państw członkowskich do zastąpienia obowiązku raportowania obowiązkiem powiadomienia dotyczy tylko profesjonalistów będących prawnikami w znaczeniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 98/5/WE, tj. osób uprawnionych na mocy prawa krajowego do wykonywania zawodu prawnika, w szczególności reprezentowania stron przed sądem. Z tego względu państwa członkowskie nie mogą przewidywać zastąpienia obowiązku raportowania obowiązkiem powiadomienia dla wszystkich zawodów objętych tajemnicą zawodową. Stosownie do art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 98/5/WE w Polsce zwolnienie to dotyczy jedynie adwokatów i radców prawnych.

Na gruncie prawa krajowego zwolnienie z raportowania schematów podatkowych przez doradców podatkowych z uwagi na obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia TK. Organ ten, uznając, że obowiązek raportowania schematów podatkowych narusza istotę konstytucyjnie chronionej tajemnicy zawodowej doradców podatkowych, po-

twierdził, że tajemnica zawodowa nie może być ograniczana w sposób arbitralny. W efekcie doradcy podatkowi nie mogą być zobowiązani do raportowania schematów podatkowych w zakresie objętym tajemnicą zawodową dopóty, dopóki przepisy nie zostaną dostosowane do wymogów konstytucyjnych. Z uwagi na związanie TK treścią wniosku oraz przepisów, które były przedmiotem kontroli konstytucyjnej, orzeczenie to nie może stanowić podstawy do zwolnienia z obowiązku raportowania z uwagi na prawnie chronioną tajemnicę zawodową przedstawicieli innych prawniczych zawodów zaufania publicznego, tj. adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy.

Wskazane okoliczności prowadzą do wniosku, że zarówno TS, jak i TK zwróciły uwagę na potrzebę precyzyjnego sformułowania przepisów dotyczących obowiązków informacyjnych, tak aby nie naruszać zasad zaufania do państwa i poprawnej legislacji. Oba wyroki podkreśliły zatem doniosłość i konieczność ochrony tajemnicy zawodowej. Treść tych rozstrzygnięć prowadzi jednak do wniosku o różnicowaniu prawa do ochrony tajemnicy zawodowej przy raportowaniu schematów podatkowych w zależności od rodzaju wykonywanej profesji.

Adwokaci i radcy prawni w zakresie obowiązku raportowania schematów podatkowych mogą powołać się na wyrok TS. Z kolei doradcy podatkowi po opublikowaniu wyroku TK nie będą już związani przepisem uznanym za niekonstytucyjny, który utraci moc obowiązującą w momencie publikacji wyroku w Dzienniku Urzędowym RP<sup>40</sup>.

Mimo doniosłości orzeczeń obu wskazanych organów władzy sadowniczej, tj. TS i TK, polski ustawodawca nie wprowadził zmian w zakresie raportowania schematów podatkowych ani precyzyjnych zasad zwolnienia z tajemnicy zawodowej. Skutki tych orzeczeń mają zatem jedynie charakter interpretacyjny. Oznacza to, że wpływają na stosowanie przepisów prawa przez organy podatkowe, lecz nie skutkują zmianą prawa. Z tego względu podstawą obowiązków w zakresie raportowania schematów podatkowych są w dalszym ciągu przepisy rozdziału 11a działu III ustawy Ordynacja podatkowa, których realizacja skutkuje naruszeniem przez przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego występujących w roli promotorów lub wspomagających obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej.

Ze wskazanych względów, z uwagi na brak mocy wiążącej, interpretacja ogólna ministra finansów stanowi rozwiązanie, które nie niweluje wątpliwości w zakresie gwarancji ochrony tajemnicy zawodowej przedstawicieli prawniczych

<sup>40</sup> A. Franczak, *Raportowanie schematów podatkowych...*, s. 40.

zawodów zaufania publicznego występujących w roli promotorów lub wspomagających. Należy pamiętać, że prawnik jest nie tylko powiernikiem swojego klienta, lecz także profesjonalistą zobowiązanym do działania wyłącznie w jego interesie, w granicach prawa oraz w sposób dopuszczalny przez przepisy obowiązujące. W konsekwencji skuteczna ochrona tajemnicy zawodowej wymaga regulacji na poziomie aktu ustawowego, z zachowaniem wysokiego standardu i jakości norm prawnych oraz precyzyjności językowej w formułowaniu przepisów.

Zaniechanie wprowadzenia ustawowego zwolnienia z obowiązku raportowania schematów podatkowych z uwagi na tajemnicę zawodową wskazuje, że w praktyce większe znaczenie uzyskuje urzędowy wzorzec wykładni prawa niż przepisy ustawowe. Tymczasem interpretacja ogólna nie może zastępować jasnego i przejrzystego prawa. W konsekwencji interpretację ministra finansów w sprawie „prawnie chronionej tajemnicy zawodowej” należy traktować wyłącznie jako nieudolną próbę wyeliminowania istniejącej luki prawnej.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że do czasu wprowadzenia ustawowych regulacji, tj. nowelizacji ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie rozdziału 11a działu III, wynikających z interpretacji ogólnej uprawnienie do zwolnienia z obowiązku raportowania schematów podatkowych ze względu na obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej – choć korzystny z perspektywy ochrony interesów klientów – pozostaje pozbawiony podstawy prawnej.

*De lege ferenda* należy oczekiwać, że nowelizacja Ordynacji podatkowej uwzględni zarówno standard konstytucyjny ochrony tajemnicy zawodowej, jak i wytyczne wynikające z orzecznictwa TS w zakresie implementacji dyrektywy Rady (UE) 2018/822.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1166.  
Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1184.  
Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1799.  
Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 2117.  
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.  
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. 2025, poz.111.

- Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE L 77 z 14.03.1998 r., s. 36–43.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389–405.
- Dyrektywa Rady (UE) 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG, Dz. Urz. UE L 64 z 11.03.2011 r., s. 1–12.
- Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych, Dz. Urz. UE L 139 z 5.06.2018 r., s. 1–13.
- Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 2193.
- Dyrektywa Rady (UE) 2023/2226 z dnia 17 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz.Urz. UE L 2023/2226 z 24.10.2023 r., s. 1–38.

## Akty urzędowe

- Interpretacja Ogólna Ministra Finansów „Objaśnienia podatkowe dotyczące stosowania przepisów związanych z obowiązkiem przekazywania do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej informacji o schematach podatkowych” z dnia 31 stycznia 2019 r., <https://www.podatki.gov.pl/media/4417/obja%C5%9Bnienia-podatkowe-mdr-z-dnia-31-01-2019.pdf> [dostęp: 24.10.2025].
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 28 marca 2025 r., <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-ordynacja-podatkowa-oraz-niektorych-innych-ustaw2> [dostęp: 24.10.2025].
- Interpretacja Ogólna DTS5.8092.2.2025 Ministra Finansów z dnia 5 marca 2025 r. w sprawie „prawnie chronionej tajemnicy zawodowej” promotor i wspomagającego na gruncie przepisów o schematach podatkowych, Dz. Urz. MF. 2025, poz. 14.

## Orzecznictwo

Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX 39281.

Wyrok TK z 11 maja 2004 r., K 4/03, LEX 112993.

Wyrok TK z 19 listopada 2008 r., KP 2/08, LEX 462811.

Wyrok TS z 8 grudnia 2022 r., C-694/20, *Orde van Vlaamse Balies i in. p. Vlaamse Regering*, LEX 3439165.

Wyrok TK z 23 lipca 2024 r., K 13/20, LEX 3745921.

Wyrok TS z 29 lipca 2024 r., C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers p. Premier ministre/ Eerste Minister*, LEX 3740798.

## Publikacje

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Dębowska-Romanowska T., *Obliczenie podatku a gwarancje praw obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 21–39.

Franczak A., *Raportowanie schematów podatkowych niezgodne z Konstytucją, ale zgodne z Kartą Praw Podstawowych UE? Uwagi na tle wyroku TK z 23.07.2024 r., K 13/20, i wyroku TS z 29.07.2024 r., C-623/22*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 11, s. 31–41.

Giezek J., Gutowski M., Kardas P., *Tajemnica adwokacka w świetle wyzwań współczesności – uwagi wprowadzające*, „Palestra” 2019, t. 64, nr 7–8, s. 5–25.

Gorgol A., *Tajemnica zawodowa radcy prawnego jako ograniczenie przymusu raportowania schematów podatkowych*, [w:] R. Stankiewicz (red.), *Tajemnica zawodowa radcy prawnego*, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Warszawa 2018, s. 73–78.

Holocher J., *Bezpieczeństwo obrotu prawnego- finansowego. Obowiązki notariusza w świetle ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 7–22.

Kondej M., *Wybrane problemy intertemporalne związane ze stosowaniem przepisów o raportowaniu schematów podatkowych (MDR)*, „Praktyka Podatkowa” 2019, nr 2, s. 4–18.

Kondratowska-Muszyńska J., *Udzielanie informacji o przepisach prawa w kontekście zasad podstawowych i wartości konstytucyjnych*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Interpretacje podatkowe. Analiza instrumentów prawnych w zakresie udzielania informacji o stosowaniu przepisów prawa daninowego*, C.H. Beck, Warszawa 2023, s. 9–14.

- Krzykowski P., *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego a system źródeł prawa*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2005, nr 3–4, s. 9–29.
- Modzelewska A., *Obowiązek raportowania o schematach podatkowych w prawie polskim i prawie wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, Uniwersytet w Białymstoku 2022.
- Nykiel W., *O potrzebie równowagi między uprawnieniami i obowiązkami podatnika oraz organów podatkowych*, „Prawo i Podatki” 2005, nr 12, s. 25–32.
- Rudowski J., [w:] S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. XI, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis – komentarz do art. 86(b) o.part. 86(b).
- Szubielska D., *Tajemnica zawodowa w prawie i postępowaniu podatkowym*, „Palestra” 2019, nr 7–8, s. 202–211.
- Teszner K., [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119zzk. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, LEX – komentarz do art. 14(a) o.p.
- Walerjan D., *Obowiązek raportowania schematów podatkowych (MDR) – wybrane problemy*, „Prawo Asekuracyjne” 2019, nr 3(100), s. 77–89.
- Wilk M., *Ujawnianie schematów podatkowych a tajemnica zawodowa doradcy podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 2, s. 16–22.
- Wilk M., Wirski J., *Raportowanie schematów podatkowych w praktyce notarialnej*, Gardens Tax&Legal Wilk Latkowski Łokaj, Łódź 2020.