

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń

COM (2009) 28 wersja ostateczna – 2009/0007 (CNS)

oraz

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania

COM(2009) 29 wersja ostateczna – 2009/0004 (CNS)

(2009/C 317/23)

Sprawozdawca: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Dnia 13 lutego 2009 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie następujących dokumentów:

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń

COM(2009) 28 wersja ostateczna – 2009/0007 (CNS)

oraz

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania COM(2009) 29 wersja ostateczna – 2009/0004 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Sergio SANTILLÁN CABEZA.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 114 do 3 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, ponieważ stanowią one reakcję na nagłą potrzebę. Przepisy, które mają zostać zastąpione, ustanowiono trzydzieści lat temu i okazują się one nieskuteczne wobec aktualnych potrzeb. Fakt, że obecnie odzyskuje się jedynie ok. 5 % wierzytelności, o których mowa, wymaga pilnej reakcji.

1.2. Opracowując swe wnioski, Komisja wzięła pod uwagę analizy, propozycje i zalecenia sformułowane w UE, w państwach członkowskich oraz w instytucjach i na forach międzynarodowych, jak G-20 czy OECD. EKES również w wielu swych opiniach poparł bez zastrzeżeń propozycje usprawnienia systemów współpracy między państwami w dziedzinie opodatkowania (pkt 4.8 niniejszej opinii).

1.3. Potrzeba reformy tych systemów wzrasta w obecnym okresie, gdy społeczeństwa muszą uporać się ze społecznymi i gospodarczymi skutkami katastrofy gospodarczej wywołanej przez nieuczciwe i spekulacyjne praktyki finansowe, które zaczęto ujawniać od końca 2007 r. Fakt ten, który przez wiele lat powodował będzie duże obciążenie podatników, pociągnął za sobą pilną potrzebę przyjęcia skutecznych środków działania przeciw oszustom, którzy prowadzą swą działalność pod osłoną rajów podatkowych lub stosują sztuczki prawne, by uniknąć płacenia podatków.

1.4. Ze względu na globalizację wzrasta potrzeba współpracy między państwami w dziedzinie opodatkowania. W Unii Europejskiej, podstawowe wolności, które stanowią kwintesencję jej funkcjonowania, nie mogą służyć jako przykrywką do niespełnienia obowiązku publicznego, jakim jest płacenie podatków.

1.5. W związku z tym Komisja zdecydowała się, i słusznie, na ustanowienie nowych przepisów w tych dziedzinach zamiast wprowadzania częściowych zmian do obecnie obowiązujących przepisów.

1.6. EKES popiera główny cel omawianych wniosków, jakim jest utworzenie wspólnotowej kultury administracyjnej i wyposażenie organów administracji w odpowiednie instrumenty, których zastosowanie jest możliwe dzięki nowoczesnym technologiom (np. formularze elektroniczne), w celu uproszczenia i przyspieszenia procedur. Warto uwypuklić także nowe przepisy dotyczące systemu językowego, który był jedną z największych przeszkód we współpracy w dziedzinie opodatkowania (pkt 5.1).

1.7. Obowiązki w zakresie informowania oraz dotyczące ich ograniczenia (pkt 5.2) są zgodne z postanowieniami OECD, a ich – słusznym, zdaniem EKES-u – zadaniem jest zapobieganie niewłaściwemu stosowaniu tajemnicy bankowej i innych procedur o pozorach legalności w celu oszukania skarbu państwa.

1.8. Kwestia udziału urzędników państwa wnioskującego w postępowaniu prowadzonym w państwie współpracującym była już regulowana w niektórych obecnie obowiązujących przepisach (pkt 5.3). Pod tym względem, a także w innych aspektach, w omawianych wnioskach zachowano suwerenność państw (pkt 5.5).

1.9. Gwarancje dla podatników wobec skarbu państwa są zachowane w ramach współpracy między państwami, ponieważ zapisano w nich możliwość zakwestionowania legalności postępowania dochodzeniowego i innych działań organów władzy (pkt 5.4).

1.10. EKES proponuje, by w przyszłości Komisja rozważyła konsolidację przepisów podatkowych (pkt 5.6).

2. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (COM(2009) 28 wersja ostateczna)

2.1. Uzasadnienie przedstawione przez Komisję

2.1.1. Przepisy prawne obowiązujące obecnie w zakresie wzajemnej pomocy⁽¹⁾ charakteryzują się powolnością procedur, rozbieżnościami, brakiem koordynacji i przejrzystości.

2.1.2. Ze względu na krajowy charakter przepisów organy podatkowe nie mają uprawnień, aby pobierać podatki poza terytorium swojego państwa; w tym celu muszą wnioskować o pomoc innego państwa (lub innych państw) za pomocą procedur, które już okazały się nieskuteczne. Te ograniczenia w zakresie uprawnień pociągają za sobą coraz większe trudności wobec wzrastającej mobilności osób i kapitału. Tym samym, zasada wolnego przepływu – jeden z najważniejszych celów Unii Europejskiej – ma w tym wypadku negatywne skutki, gdyż sprzyja oszustom. W związku z tym oczywiście staje się potrzeba przyjęcia nowych środków prawnych.

2.1.3. Aby to uzasadnić, wystarczy przytoczyć fakt, że w 2007 r. państwa członkowskie otrzymały od innych państw członkowskich 11 794 wniosków o udzielenie pomocy w odzyskaniu wierzytelności podatkowych. Jednakże faktycznie odzyskane kwoty wynoszą około 5 % ich całkowitej sumy.

2.1.4. Szczególnie znacząca jest skala oszustwa w wypadku podatku VAT, co pociąga za sobą dwa niepożądane skutki: zakłócenie warunków konkurencji na rynku wewnętrznym oraz obniżenie sumy podatków pobieranych przez państwa członkowskie i Wspólnotę⁽²⁾.

2.2. Rozwiązania proponowane w zakresie odzyskiwania wierzytelności

2.2.1. Rozszerzenie zakresu zastosowania wzajemnej pomocy. W odróżnieniu od dyrektywy 2008/55/WE, która zawiera ograniczoną listę wierzytelności, które można odzyskać, omawiany wniosek obejmuje „wszystkie podatki i cła pobierane przez jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego państw

(1) Dyrektywa Rady nr 1976/308/EWG z dnia 15 maja 1976 r., ujednolicona dyrektywą Rady 2008/55/WE z dnia 26 maja 2008 r.

(2) COM(2009) 28 wersja ostateczna: „Skutki dyrektywy 2000/65/WE, która zniósła możliwość domagania się wyznaczenia przedstawiciela ds. podatku VAT, a także coraz częstsze przypadki oszustw związanych z podatkiem VAT – szczególnie tzw. oszustw karuzelowych – doprowadziły do sytuacji, w której 57,50 % wszystkich wniosków o pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczy wierzytelności z tytułu podatku VAT (stan z 2007 r.)” Zob. również komunikat Komisji w sprawie skoordynowanej strategii mającej na celu poprawę walki z oszustwami związanymi z podatkiem od wartości dodanej w Unii Europejskiej?, COM(2008) 807 wersja ostateczna.

członkowskich, w tym władze lokalne, lub w ich imieniu”, składki na publiczne ubezpieczenia społeczne, „refundacje, interwencje i inne środki” powiązane z EFRG⁽³⁾ i EFRROW⁽⁴⁾ oraz „opłaty i inne obciążenia przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynku dla sektora cukru” (art. 1 i 2).

2.2.2. Poprawa wymiany informacji. Poza spontaniczną wymianą informacji (art. 5) dodano, co bardzo ważne, możliwość czynnego udziału urzędników innego państwa członkowskiego w działaniach innych państw (art. 6).

2.2.3. Uproszczenie procedur powiadamiania o dokumentach (art. 7 i 8).

2.2.4. Większa skuteczność środków odzyskiwania wierzytelności i środków zabezpieczających (rozdział IV). Przepisy te, składające się na godny wyróżnienia aspekt tego wniosku, dotyczą następujących spraw:

— warunki obowiązujące we wnioskującym państwie członkowskim dotyczące wniosku o odzyskanie wierzytelności (art. 9 do 12);

— sposób traktowania wierzytelności: „Do celów odzyskania wierzytelności we współpracującym państwie członkowskim wszelkie wierzytelności będące przedmiotem wniosku o odzyskanie wierzytelności traktowane są jak wierzytelności współpracującego państwa członkowskiego, o ile przepisy nie stanowią inaczej.” (art. 12 ust. 1)⁽⁵⁾; wierzytelności odzyskuje się w walucie państwa współpracującego;

— inne kwestie powiązane z odzyskiwaniem wierzytelności: informacja dla państwa wnioskującego, transfer ewentualnych odzyskanych kwot, odsetki za zwłokę, spłata należności w ratach (art. 12 ust. 2 do 5);

— środki zabezpieczające w celu zagwarantowania odzyskania wierzytelności (art. 15 i 16);

— ograniczenia obowiązków organu współpracującego (art. 17);

— przedawnienie wierzytelności (art. 18);

— koszty proceduralne (art. 19).

2.2.5. Ujednolicenie i uproszczenie ogólnych przepisów dotyczących wniosków o pomoc, w takich aspektach jak formularze, sposób komunikacji, stosowanie języków itp. (art. 20 do 23).

(3) Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji.

(4) Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

(5) Obecnie obowiązująca dyrektywa 2008/55/WE zawiera podobny zapis (art. 6 ust. 2). Zgodnie z treścią tego przepisu, wierzytelność taka **nie jest** wierzytelnością państwa współpracującego, ale jest **traktowana, jakby nią była**, tj. uzyskuje status podobny do tego, jaki państwo współpracujące nadaje własnym wierzytelnościom.

3. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (COM(2009) 29 wersja ostateczna)

3.1. Uzasadnienie przedstawione przez Komisję

3.1.1. Zarówno Grupa wysokiego szczebla Rady zajmująca się kwestiami oszustw podatkowych ⁽⁶⁾, jak i Komisja ⁽⁷⁾ i państwa członkowskie stwierdziły, że nie są już właściwe przepisy dotyczące wzajemnej pomocy właściwych władz państw członkowskich w obszarze podatków bezpośrednich oraz opodatkowania składek ubezpieczeniowych ⁽⁸⁾. Zdaniem Komisji, poważne niedostatki dyrektywy 77/799 wywołują rosnące trudności w prawidłowym określaniu wysokości należnych podatków, mają wpływ na funkcjonowanie systemów podatkowych i prowadzą do podwójnego opodatkowania, które z kolei skłania do oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków, podczas gdy uprawnienia kontrolne są nadal wykonywane na szczeblu krajowym ⁽⁹⁾.

3.1.2. W związku z tym zaproponowano przyjęcie nowatorskiego podejścia, wykraczającego poza proste wprowadzenie zmian do obowiązującej dyrektywy. Nowy system ustanawia zatem nowe i zintegrowane ramy prawne, obejmujące wszystkie zasadnicze aspekty współpracy administracyjnej w zakresie opodatkowania, które w znaczący sposób wzmocnią możliwości władz w zakresie zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków.

3.1.3. Zważywszy, że chodzi tu o ustanowienie skutecznych mechanizmów współpracy między organami wspólnotowymi a państwami członkowskimi, a także pomiędzy tymi państwami, głównym zamierzeniem obu wniosków jest ustanowienie wspólnych zasad przy poszanowaniu pełnej suwerenności państw w dziedzinie opodatkowania.

3.2. Proponowane środki na rzecz poprawy współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi

3.2.1. Rozszerzenie zakresu zastosowania na warunkach podobnych do warunków wniosku omawianego powyżej (odzyskiwanie wierzycelności).

3.2.2. Wymiana informacji. Przewidziano trzy formy wymiany informacji:

- Na wniosek ze strony organu wnioskującego (art. 5 do 7). Wniosek taki może pociągać za sobą przeprowadzenie „wszystkich postępowań administracyjnych” niezbędnych do uzyskania informacji.
- Automatyczna wymiana informacji (art. 8). Oznacza to systematyczne przekazywanie określonych z góry informacji, bez uprzedniego wniosku, innemu państwu członkowskiemu, w ustalonych z góry, regularnych odstępach czasu lub

z chwilą, gdy informacje takie stają się dostępne (art. 3 ust 4.). Niemniej jednak szczegółowe aspekty wymiany informacji zostaną określone, w terminie dwóch lat, w wyniku procedury komitetowej (art. 24).

- Spontaniczna wymiana informacji, w momencie gdy odpowiedni organ danego państwa członkowskiego uzna to za stosowne (art. 9).

3.2.3. Inne formy współpracy:

- Obecność urzędników organu wnioskującego w urzędach administracyjnych oraz udział w postępowaniu administracyjnym organu współpracującego (art. 10).
- Kontrole równoległe jednej lub większej liczby osób na terytoriach różnych państw (art. 11).
- Powiadamianie o środkach i decyzjach administracyjnych podjętych przez inne państwo (art. 12).

3.2.4. Ogólne aspekty współpracy administracyjnej.

- Informacje zwrotne (art. 13). Podkreślono, przede wszystkim, kwestię szybkiego udzielania odpowiedzi.
- Wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk (art. 14).
- Różnorodne aspekty współpracy. Informacje i dokumenty otrzymane przez dany organ (wnioskujący lub współpracujący) mogą być przekazane innym organom i wykorzystane do celów innych niż przewidziane wstępnie (art. 15). Pozostałe poruszone aspekty: warunki dotyczące zobowiązań państw (art. 16); ograniczenia obowiązków w zakresie współpracy (art. 17); zastosowanie zasady najwyższego uprzywilejowania (art. 18); formularze i formaty elektroniczne (art. 19) oraz zastosowanie wspólnej sieci łączności (sieć CCN, art. 20).

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES w pełni zgadza się ze stanowiskiem Komisji, że „w czasach globalizacji coraz większego znaczenia nabiera kwestia wzajemnej pomocy państw członkowskich w dziedzinie opodatkowania, a w szczególności podatków bezpośrednich. W związku ze znacznym wzrostem mobilności podatników i liczby transakcji transgranicznych oraz rosnącą internacjonalizacją w obszarze instrumentów finansowych, państwom członkowskim jest coraz trudniej prawidłowo określać wysokość należnych podatków, chociaż jednocześnie nie rezygnują one z krajowej suwerenności w zakresie ustalania poziomu opodatkowania” ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie z maja 2000 r. (dokument Rady 8668/00 „Fight against tax fraud” [zwalczanie oszustw podatkowych – dok. niedostępny w jęz. polskim]).

⁽⁷⁾ Zob. komunikaty: z 2004 r. (COM (2004) 611 wersja ostateczna) i z 2006 r. (COM (2006) 254 wersja ostateczna).

⁽⁸⁾ Dyrektywa 77/799/EWG Rady z 19 grudnia 1977 r.

⁽⁹⁾ COM(2009) 29 wersja ostateczna, s. 2.

⁽¹⁰⁾ Uzasadnienie, COM(2009) 29 wersja ostateczna.

4.2. Punktem wyjścia dla obu omawianych wniosków jest stwierdzenie, że przepisy ustanowione ponad trzydzieści lat temu (gdy do Unii należało dziewięć państw) nie są wystarczające w obecnych czasach, wobec zmian, jakie zaszły od tej pory na rynku wewnętrznym: w drugiej połowie lat 70. nie obowiązywały jeszcze zasady swobodnego przepływu, a integracja była słaba.

4.3. Od wielu lat zaniepokojenie w UE budzi duża skala oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków. W roku 2004 Komisja zajęła się tym tematem w następstwie skandali wywołanych przez nieuczciwe praktyki niektórych przedsiębiorstw⁽¹¹⁾ i zaproponowała szereg środków na rzecz „poprawy przejrzystości systemów podatkowych”, zobowiązując się do opracowania „konkretnych propozycji ukierunkowanych na przypadki oszustw podatkowych i uchylania się od obowiązku podatkowego z udziałem złożonych i nieprzejrzystych struktur”. Odnosząc się do konkretnych przypadków⁽¹²⁾, Komisja stwierdziła, że skandale te „wywołały niepewność i wyrządziły szkodę całej gospodarce”.

4.4. Obecnie, po pięciu latach, fakty omawiane w komunikacie z 2004 r. wydają się błahе w porównaniu z tymi, które ostatnio pojawiły się na skalę masową, i których skutki gospodarcze także są znacznie większe.

4.5. Problem ten ma teraz zasięg globalny, w wyniku katastrofy gospodarczej i finansowej wywołanej przez nieuczciwe praktyki, które zaczęły wychodzić na światło dzienne od końca 2007 roku. Jednym z celów G-20 jest zaproponowanie ustanowienia międzynarodowych zasad przejrzystości i wiarygodności transakcji handlowych, które mają służyć zwalczaniu oszustw podatkowych i uchylania się od obowiązku podatkowego⁽¹³⁾.

4.6. Skandale wywołane w niektórych państwach Unii poprzez stosowanie mechanizmów uchylania się od obowiązku podatkowego pod osłoną „rajów podatkowych” (jak np. nadużycia popełnione w Lichtensteinie na szkodę niemieckiego skarbu państwa) spotkały się z szerokim potępieniem ze strony opinii publicznej, która żąda stosowania skuteczniejszych metod zwalczania uchylania się od obowiązku podatkowego i przestępczości finansowej.

4.7. Wymiana informacji i ułatwienie dostępu do danych w celu zwalczania oszustw podatkowych stanowią także jeden z celów OECD⁽¹⁴⁾.

(11) Komunikat Komisji w sprawie zapobiegania i zwalczania niewłaściwych praktyk korporacyjnych i nadużyć finansowych (COM(2004) 611 wersja ostateczna).

(12) Jak np. Parmalat i Enron, którego udziałowcy stracili około 67 miliardów dolarów.

(13) Deklaracja ze szczytu G-20 w Waszyngtonie (z 15 listopada 2008 r.): „Opierając się na działaniach odpowiednich organów, takich jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), organy podatkowe powinny kontynuować wysiłki na rzecz wspierania wymiany informacji podatkowych. Należy z dużą uwagą zająć się problemem braku przejrzystości i słabej wymiany informacji podatkowych.”

(14) Global Forum on Taxation (Światowe Forum ds. Opodatkowania), w którym uczestniczyły także państwa nienależące do OECD. Zob. „Tax co-operation: towards a level playing field – 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation” [współpraca w dziedzinie opodatkowania – w dążeniu do równych warunków – ocena przeprowadzona przez Światowe Forum ds. Opodatkowania dot. 2008 r.], OECD, sierpień 2008 r.

4.8. Od wielu lat EKES zdecydowanie popiera środki służące wspieraniu współpracy i nawołuje do wprowadzenia silniejszych instrumentów i mechanizmów kontroli⁽¹⁵⁾.

4.9. Mając na uwadze wszystkie te uprzednie prace, EKES z zadowoleniem przyjmuje obie proponowane dyrektywy, które mogą przynieść znaczny postęp w integracji europejskiej. Spełnianie obowiązków podatkowych jest bowiem podstawowym warunkiem funkcjonowania państwa socjalnego.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Tworzenie wspólnotowej kultury administracyjnej

5.1.1. Zdaniem EKES-u, aspektem najbardziej godnym uwagi w obu wnioskach – a szczególnie we wniosku dotyczącym współpracy administracyjnej – jest chęć utworzenia wspólnotowej kultury administracyjnej, która odgrywa zasadniczą rolę w walce z oszustwami, jak podkreślono w komunikacie Komisji z 2006 r.⁽¹⁶⁾.

5.1.2. Decyzja ta wynika z doświadczeń organów podatkowych gromadzonych od pewnego czasu i przekłada się na wiele różnych aspektów, jak np.: obowiązek wyznaczenia w każdym państwie członkowskim jednego biura łącznikowego ds. opodatkowania oraz możliwość wyznaczenia specjalnych wydziałów łącznikowych, które będą kontaktować się bezpośrednio między sobą; możliwość wyznaczenia upoważnionych urzędników, którzy mogą bezpośrednio uczestniczyć w działaniach; wyznaczenie terminów (obecnie nieistniejących) na przekazanie informacji; obowiązek udzielania informacji zwrotnych itp.

(15) Zob. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 8. W opinii tej zamieszczono wyczerpujące odniesienia do prawodawstwa wspólnotowego. Zob. też opinie w sprawie następujących wniosków:

— Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (WE) w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej i wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 77/799/EWG Rady dotyczącą wzajemnej pomocy właściwych władz państw członkowskich w dziedzinie podatków bezpośrednich i pośrednich, Dz.U. C 80 z 3.4.2002, s. 76.

— Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych oraz Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 77/799/EWG dotyczącą wzajemnej pomocy właściwych władz Państw Członkowskich w dziedzinie podatków bezpośrednich, niektórych podatków akcyzowych oraz opodatkowania składek na ubezpieczenie oraz dyrektywę Rady 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania – Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 64.

— Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (program Fiscalis 2013), Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 1.

(16) Uwaga utworzonej przez Radę grupy ad hoc ds. oszustw podatkowych (zob. COM(2006) 254, pkt 3.1).

5.1.3. EKES pochwała wprowadzenie standardowych formularzy i formatów elektronicznych, które w znacznym stopniu usprawnią przebieg procedur.

5.1.4. Jednocześnie należy podkreślić uproszczenie systemu językowego, który stanowi wielką przeszkodę we współpracy i powód podrożenia procedur, oraz zastosowanie nowych technologii w tej dziedzinie, dzięki czemu formularze mogą być tłumaczone automatycznie.

5.2. Ograniczenia współpracy administracyjnej, tajemnica bankowa, działalność pośredników oraz prawa własnościowe

5.2.1. Zakładana współpraca administracyjna podlega ograniczeniom. Współpracujące państwo członkowskie ma obowiązek udzielić żądanych informacji, „pod warunkiem że nie nakłada to nieproporcjonalnego obciążenia administracyjnego” na jego organy oraz że państwo wnioskujące „wyczerpało zwyczajowe źródła informacji”, z których mogło skorzystać. Państwo współpracujące może odrzucić wniosek w określonych sytuacjach: a) jeżeli prowadzenie postępowania lub gromadzenie żądanych informacji byłoby sprzeczne z przepisami prawnymi tego państwa; b) jeżeli, z przyczyn prawnych, państwo wnioskujące nie jest w stanie udzielać podobnych informacji; c) jeżeli prowadziłoby to do ujawnienia tajemnicy handlowej, przemysłowej lub zawodowej albo procesu produkcyjnego bądź jeżeli jej ujawnienie byłoby sprzeczne z porządkiem publicznym⁽¹⁷⁾. EKES uznaje takie ograniczenia za stosowne.

5.2.2. Państwo współpracujące nie może jednak odmówić współpracy „z tego względu, że dane informacje znajdują się w posiadaniu banku, innej instytucji finansowej, pełnomocnika lub osoby działającej w charakterze agenta lub powiernika lub też dlatego, że dotyczą one praw własnościowych osób”⁽¹⁸⁾. Biorąc pod uwagę wielokrotnie potwierdzające się doświadczenia w dziedzinie walki z oszustwami podatkowymi, EKES pochwała to jasne podejście, gdyż gdyby go nie było, zawarte w obu wnioskach dążenia do osiągnięcia pełnego wykonywania obowiązków podatkowych⁽¹⁹⁾ mogłyby zostać udaremnione.

5.2.3. Należy podkreślić, że obowiązki w zakresie udzielania informacji oraz ich ograniczenia zostały ujęte w sposób zbliżony do wzorcowej konwencji OECD⁽²⁰⁾.

5.3. Obecność urzędników innego państwa członkowskiego

5.3.1. Zarówno we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej, jak i w tym w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności, umożliwiono urzędnikom państwa wnioskującego obecność podczas postępowania administracyjnego prowadzonego na terytorium państwa współpracującego. Zdaniem EKES-u taką formę współpracy - podporządkowaną dwóm istotnym warunkom: że odbywa

się to na mocy porozumienia między organem wnioskującym a współpracującym oraz że urzędnicy „wykonują te uprawnienia zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi obowiązującymi we współpracującym państwie członkowskim”⁽²¹⁾ – można uznać za odpowiednią.

5.3.2. Obecność urzędników innego państwa członkowskiego przewidziano już w przypadku podatków akcyzowych⁽²²⁾ i podatku VAT⁽²³⁾, chociaż w obecnym przypadku ich uprawnienia są większe, gdyż mogą wykonywać czynności dochodzeniowe.

5.4. Legalność instrumentu odzyskiwania wierzytelności podatkowych

5.4.1. Szczególnie zainteresowanie wzbudza kwestia legalności postępowania dochodzeniowego, jakie mogą przeprowadzać organy podatkowe. EKES jest zdania, że zagadnienie to zostało rozpatrzone w należyty sposób we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności. Przede wszystkim, należy pamiętać, że systemy przewidziane zarówno w obu omawianych w tej opinii wnioskach, jak i w przypadku podatku VAT i podatków akcyzowych, ustanawiają jedynie procedury **współpracy** między państwami, które zachowują pełną suwerenność w zakresie określania legalności procedur postępowania dochodzeniowego przeprowadzanych na ich terytorium.

5.4.2. Zgodnie z ogólnymi zasadami, urzędnicy muszą działać zgodnie z prawem⁽²⁴⁾, a przepisy administracyjne są objęte domniemaniem ważności i są w związku z tym wiążące, przy czym zainteresowani mają pełne prawo do zaskarżenia ich przed sądem. W przypadku sporów dotyczących odzyskiwania wierzytelności, kompetencjom państwa członkowskiego, które chce je odzyskać (tj. państwa wnioskującego) podlegają takie sprawy, jak określenie ważności danej wierzytelności, ważności pierwotnego tytułu wykonawczego i jednolitego tytułu wykonawczego oraz ważności powiadomień dokonywanych przez to państwo⁽²⁵⁾.

5.4.3. Natomiast rozwiązywanie sporów dotyczących środków egzekucyjnych podjętych w państwie współpracującym lub ważności powiadomień zrealizowanych przez to państwo należy do kompetencji właściwych organów państwa współpracującego⁽²⁶⁾. W obu przypadkach istnieją odpowiednie gwarancje dla podatnika, ponieważ, za wyjątkiem sytuacji gdy prawo przewiduje możliwość przedstawioną poniżej, zawieszają się postępowanie egzekucyjne w odniesieniu do części wierzytelności, której dotyczy zaskarżenie. Przewidziano także obowiązek państw w zakresie informowania o zaskarżeniach, choć oczywiście mogą to zrobić także sami zainteresowani.

⁽²¹⁾ COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 6 ust. 2 i COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 10 ust. 2.

⁽²²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2073/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych, art. 11.

⁽²³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 218/92, art. 11.

⁽²⁴⁾ Według Europejskiego kodeksu dobrego postępowania administracyjnego, „urzędnik ma obowiązek zadbać, aby decyzje, które dotyczą praw lub interesów obywateli, miały podstawę prawną i aby ich treść była zgodna z prawem” (art. 4).

⁽²⁵⁾ COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 13 ust. 1.

⁽²⁶⁾ COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 13 ust. 2.

⁽¹⁷⁾ COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 16.

⁽¹⁸⁾ COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 17 ust. 2.

⁽¹⁹⁾ Szacuje się, że około jednej trzeciej z 11 bilionów dolarów nieoficjalnego majątku osób prywatnych na świecie ulokowanych jest w Szwajcarii. „Swiss banks ban top executive travel. Concern that employees will be detained” (artykuł z Financial Times, 27.3.2009).

⁽²⁰⁾ Model Convention with respect to taxes on income and capital [wzorcowa konwencja dotycząca podatków od dochodów i kapitałów], art. 26 i 16; OECD, 17 lipca 2008 r.

5.4.4. W przypadku wierzitelności zaskarżonych przed sądem można zastosować **środki zabezpieczające, jeśli dopuszczają to przepisy państwa współpracującego**. Ponadto, jeśli przepisy państwa wnioskującego przewidują taka możliwość, państwo to może złożyć wniosek, wraz z uzasadnieniem, o odzyskanie zaskarżonej wierzitelności przed sądem ⁽²⁷⁾.

5.4.5. Co się tyczy przepisów prawa karnego, to należy pamiętać, że należą one do wyłącznej kompetencji państw członkowskich ⁽²⁸⁾.

5.5. Suwerenność państw członkowskich

5.5.1. EKES podkreśla, że oba wnioski w pełni respektują suwerenność państw członkowskich, które ostatecznie, w ramach dyrektyw, stosują własne ustawodawstwo i własne instytucje w odpowiednich dziedzinach. Odzwierciedleniem tego są, między innymi, sytuacje, do których odnoszą się punkty 5.3 i 5.4 niniejszej opinii.

5.5.2. Dotyczy to także ujawniania informacji i dokumentacji otrzymanych na mocy dyrektywy, w której przewidziano, że:

- organ wnioskujący lub organ współpracujący może przekazać je innym organom w tym samym państwie członkowskim w zakresie, w jakim jest to dopuszczalne na mocy prawa krajowego tego państwa; informacje te można wykorzystać także do celów innych niż podatkowe;
- właściwy organ państwa członkowskiego może z kolei przekazać otrzymane informacje właściwemu organowi trzeciego państwa członkowskiego, „pod warunkiem że przekazanie informacji jest zgodne z zasadami i procedurami określonymi w niniejszej dyrektywie”;
- z drugiej strony, wszelkie informacje i dokumentacja otrzymane przez organ wnioskujący mogą zostać użyte jako dowody na takiej samej podstawie, na jakiej mogą być używane podobne informacje uzyskane na terytorium własnego państwa ⁽²⁹⁾.

5.5.3. W odróżnieniu od postanowień porozumienia o wymianie informacji podatkowych OECD ⁽³⁰⁾, zgoda państwa współpracującego nie jest wymagana.

5.6. Stosowność ujednoczenia przepisów

5.6.1. W omawianych wnioskach dotyczących dyrektyw zamieszczono przepisy o identycznej lub zbliżonej treści. Przykładem tego jest przepis dotyczący powiadamiania o dokumentach ⁽³¹⁾, a można by także przytoczyć inne. Jak już zauważono, przepisy dotyczące obecności urzędników innych państw zamieszczone są w dwóch dyrektywach i dwóch rozporządzeniach, w których zasięg uprawnień jest ponadto zróżnicowany.

5.6.2. EKES jest zdania, że w przyszłości, w miarę możliwości, należałoby podjąć wysiłki na rzecz ujednoczenia przepisów podatkowych, co stanowi lepszą technikę prawodawczą.

5.7. Wprowadzenie w życie nowego systemu

5.7.1. Wprowadzenie w życie nowego, skomplikowanego systemu wymagać będzie znacznych wysiłków ze strony instytucji wspólnotowych i krajowych. Po pierwsze, ze względu na terminy: jako termin transpozycji tych dwóch dyrektyw (które dotyczą różnych dziedzin prawodawstwa krajowego) wyznaczono 31 grudnia 2009 r., co wydaje się trudne do zrealizowania. Komitet ds. Współpracy Administracyjnej w dziedzinie Opodatkowania będzie musiał podjąć intensywne prace nad przygotowaniem, w przeciągu dwóch lat, przepisów dotyczących automatycznej wymiany informacji.

5.7.2. Po drugie, dostosowanie organów administracyjnych do nowych wymogów pociągnie za sobą potrzebę wyposażenia urzędów podatkowych w dodatkowe zasoby materialne i ludzkie. Warto szczególnie zwrócić uwagę na potrzebę przeprowadzenia szkoleń dla urzędników, co w wielu przypadkach wymagać będzie dodatkowych środków budżetowych.

5.7.3. EKES podkreśla, że cele tych dwóch wniosków nie zamieniają się w wymierne rezultaty w walce z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od obowiązku podatkowego, jeśli nie będzie zdecydowanej woli politycznej, by przeznaczyć na to odpowiednie środki.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁷⁾ Jeżeli sprawa zostanie rozstrzygnięta na korzyść dłużnika, organ wnioskujący jest zobowiązany do zwrotu wszelkich odzyskanych kwot, wraz z należnym odszkodowaniem, zgodnie z przepisami obowiązującymi w państwie członkowskim organu współpracującego. COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 13 ust. 4, ostatni akapit.

⁽²⁸⁾ „... nie narusza wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”, Traktat Unii Europejskiej, art. 33.

⁽²⁹⁾ COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 15 ust. 1, 2 i 3.

⁽³⁰⁾ Otrzymanych informacji nie można przekazywać innym osobom, podmiotom, organom czy innym władzom bez wyraźnej zgody na piśmie wydanej przez uprawniony organ państwa udzielającego informacji (art. 8).

⁽³¹⁾ COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 7 i 8; COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 12.