

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej Protokołem zmieniającym Konwencję

Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych z 1988 r. jest efektem prac prowadzonych wspólnie przez Radę Europy i OECD. W oparciu o decyzję Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 25 czerwca 1987 r. i Rady OECD z dnia 8 października 1987 r. o przyjęciu Konwencji, została ona otwarta do podpisu odpowiednio przez członków Rady Europy i członków OECD w dniu 25 stycznia 1988 r.

Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 25 stycznia 1988 r., nastąpiła w dniu 15 maja 1997 r., natomiast weszła ona w życie z dniem 1 października 1998 r.

W momencie złożenia dokumentu ratyfikacji dokonano zgłoszenia zastrzeżeń i oświadczeń określających zakres udzielania i korzystania przez Rzeczpospolitą Polską z pomocy administracyjnej na podstawie tej Konwencji.

Zgodnie ze złożonymi zastrzeżeniami Rzeczpospolita Polska:

- 1) nie udzieli w żadnej formie pomocy w zakresie podatków innych Stron wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt b ppkt i lub iv (podatków nałożonych przez lub w imieniu jednostek terytorialnych lub władz lokalnych),
- 2) nie udzieli pomocy w egzekucji żadnego roszczenia podatkowego lub egzekucji kary administracyjnej,
- 3) nie udzieli pomocy w dostarczaniu dokumentów w zakresie wszelkich podatków.

Natomiast w oświadczeniach określono m.in. rodzaje podatków, do których ma zastosowanie Konwencja w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej, oraz określono „właściwy organ” w Polsce upoważniony do realizacji zadań określonych w Konwencji, którym jest Minister Finansów lub jego upoważniony przedstawiciel.

Należy zauważyć, że zastrzeżenie wymienione w pkt 2 zostało wycofane z dniem 26 listopada 2005 r., zaś zastrzeżenie wymienione w pkt 3 – z dniem 14 lutego 2006 r.

Konwencja jest aktem wielostronnym. W chwili obecnej stronami tej umowy jest czternaście krajów: Azerbejdżan, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Islandia, Holandia, Norwegia, Polska, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, Stany Zjednoczone i Ukraina. Kanada, Niemcy i Hiszpania podpisały Konwencję, ale jej jeszcze nie ratyfikowały.

W odpowiedzi na apel będący wynikiem szczytu G20 w Londynie w kwietniu 2009 r. odnośnie do szybkiego przyjęcia międzynarodowych standardów wymiany informacji przez wszystkie państwa współpracujące z OECD w ramach Forum Światowego w zakresie przejrzystości i wymiany informacji, a także o przedłożenie do końca 2009 r. propozycji mających na celu umożliwienie krajom rozwijającym się uzyskiwanie korzyści z międzynarodowej współpracy w sprawach podatkowych, podjęte zostały prace nad nowelizacją Konwencji o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych.

Po zakończeniu prac nad projektem Protokołu zmieniającego przedmiotową Konwencję w ramach OECD i zakończeniu postępowania na forum Rady Europy został on otwarty do podpisania w dniu 27 maja 2010 r. w Paryżu.

Należy zauważyć, że Konwencja obejmuje szeroki zakres podatków i zawiera przepisy, które zapewniają wysoki poziom poufności. Poza przyjmowaną powszechnie w umowach dwustronnych formą wymiany informacji podatkowych na wniosek przewiduje ona również inne formy wzajemnej pomocy, takie jak spontaniczna wymiana informacji, automatyczna wymiana informacji, jednoczesne kontrole podatkowe, doręczanie dokumentów oraz pomoc w odzyskiwaniu należności. Jednocześnie Konwencja pozostawia państwom pewien stopień elastyczności pod względem zakresu i zasięgu jej stosowania poprzez możliwość złożenia zastrzeżeń w odniesieniu do niektórych przepisów, które mogą być dodawane lub uchylane w późniejszym terminie. Odnosi się to do możliwości indywidualnego określenia rodzajów podatków, które będą objęte współpracą, wyłączenia z zakresu współpracy udzielania pomocy w odzyskiwaniu należności czy też w doręczaniu dokumentów. Ponadto stosowanie niektórych form współpracy, takich jak np. automatyczna wymiana informacji, wymaga uprzedniego zawarcia porozumienia między właściwymi organami zainteresowanych Stron. Jednakże z uwagi na to, że Konwencja została sporządzona przed przyjęciem międzynarodowych standardów w zakresie przejrzystości i wymiany informacji, nie znalazły one w niej odzwierciedlenia. Konwencja nie nakłada bowiem na Strony obowiązku przekazywania informacji bankowych, jak również nie reguluje kwestii udzielania informacji, które nie są państwu proszonemu potrzebne dla własnych celów podatkowych, uzależniając przekazywanie tych informacji od ustawodawstwa wewnętrznego Stron.

Natomiast uzgodnione na szczeblu międzynarodowym standardy w tym zakresie wynikające z art. 26 Modelowej Konwencji OECD w sprawie podatku od dochodu i majątku, przewidują pełną wymianę informacji dla celów podatkowych na wniosek, bez względu na krajowy interes podatkowy lub tajemnicę bankową.

Wprowadzane Protokołem zmiany do Konwencji uzasadniają celowość związania się przez Rzeczpospolitą Polską przedmiotowym Protokołem.

Należy zauważyć, że Rzeczpospolita Polska przyjęła standardy w zakresie przejrzystości i wymiany informacji w sprawach podatkowych, które zostały również zaimplementowane do polskiego porządku prawnego, nie ma zatem przeszkód w przekazywaniu takich informacji innemu państwu, o ile zachowana jest zasada wzajemności. Jednak sytuacja w innych państwach w tym względzie jest różna. Dostosowanie Konwencji do międzynarodowych standardów w zakresie przejrzystości i wymiany informacji wyeliminuje zależność od ustawodawstwa wewnętrznego w zakresie udostępniania informacji bankowych, co pozwoli na szersze wykorzystywanie Konwencji zmienionej niniejszym Protokołem, do uzyskiwania takich informacji od innych państw.

Ponadto szerokie otwarcie Konwencji dla wszystkich państw, w tym krajów rozwijających się, powinno się przyczynić do poszerzenia kręgu krajów stosujących te standardy i ułatwić dostęp do informacji niezbędnych dla celów podatkowych. Pozwoliłoby to również na ograniczenie ilości zawieranych przez Polskę umów dwustronnych o wymianie informacji w sprawach podatkowych.

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Protokół został podpisany przez Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Pana Jana Woronieckiego, w dniu 9 lipca 2010 r.

Poza Polską Protokół został dotychczas podpisany przez następujące państwa:

a) będące obecnie stronami Konwencji:

Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Islandia, Norwegia, Stany Zjednoczone, Szwecja, Ukraina, Wielka Brytania, Włochy,

b) które jednocześnie podpisały Konwencję i zmieniający ją Protokół:

Gruzja, Korea, Meksyk, Portugalia, Słowenia.

Związanie się przez Rzeczpospolitą Polską Protokołem zmieniającym Konwencję o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych wymaga ratyfikacji za zgodą wyrażoną w drodze ustawy.

2. Charakterystyka Protokołu

Zmiany zawarte w Protokole dotyczą przede wszystkim dwóch kwestii:

- dostosowania Konwencji do uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym standardów wymiany informacji, co wymagało wprowadzenia zmian w art. 4, 21 i 22, oraz
- otwarcia Konwencji dla państw, które nie są członkami OECD lub Rady Europy, poprzez zmiany w art. 28 ust. 5.

Inne proponowane zmiany odnoszą się do relacji między zmienioną Konwencją a regulacjami prawnymi Unii Europejskiej (art. 27 ust. 2), a także do kwestii zakresu szczegółowości danych, które muszą być zawarte we wniosku o udzielenie informacji (art. 18 ust. 1). Ponadto w Protokole zostały uwzględnione dwie kwestie proceduralne: wejście w życie i skutki wprowadzonych zmian oraz relacje między Protokołem i Konwencją.

Dostosowanie Konwencji do standardów

W celu wyeliminowania istniejących obecnie na gruncie przepisów Konwencji ograniczeń w zakresie wymiany informacji podatkowych, Protokół przewiduje wprowadzenie zmian w art. 21 odzwierciedlających zasady wynikające z art. 26 ust. 4 i 5 Modelowej Konwencji OECD w sprawie podatku od dochodu i majątku, regulujących kwestie przekazywania informacji bankowych oraz udzielania informacji, które nie są potrzebne państwu proszonemu dla własnych celów podatkowych. Ponadto w art. 4 i art. 22 wprowadzono zmiany mające na celu zapewnienie zgodności Konwencji z Modelową Konwencją OECD w sprawie podatku od dochodu i majątku oraz z Modelową Umową OECD o wymianie informacji w sprawach podatkowych.

Otwarcie Konwencji dla innych krajów

Konwencja jest obecnie otwarta do przystąpienia przez kraje będące członkami Rady Europy, OECD lub obu tych organizacji. Proponuje się rozszerzyć możliwość korzystania z możliwości współpracy w sprawach podatkowych również przez inne kraje. Znajduje to odzwierciedlenie w dodanym do art. 28 ustępie 5.

Jednocześnie, wobec mogących się pojawić ze strony niektórych państw obaw przed zbyt szerokim otwarciem Konwencji (z uwagi na wątpliwości odnośnie do stosowanych przez niektóre kraje niebędące członkami Rady Europy lub OECD zasad zachowania poufności informacji), Protokół przewiduje, że zaproszenie państw niebędących członkami Rady Europy

lub OECD do przystąpienia do Konwencji jest uzależnione od decyzji Stron Konwencji podjętej w drodze konsensusu.

Inne kwestie

Relacje z instrumentami prawa Unii Europejskiej

Protokół wprowadza w art. 27 Konwencji zmianę, mającą na celu doprecyzowanie zasad stosowania jej przepisów przez Strony, które są jednocześnie państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Zgodnie z projektem, państwa te stosują postanowienia zawarte w Konwencji tylko wówczas, gdy pozwalają one na współpracę w szerszym zakresie od przewidzianej w regulacjach prawnych UE.

Poziom szczegółowości danych zawartych we wniosku o udzielenie informacji

W celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do zakresu i szczegółowości danych, które muszą być zawarte we wniosku kierowanym do innego państwa o udzielenie informacji, Protokół przewiduje wprowadzenie zmiany do art. 18 Konwencji, która da możliwość bardziej elastycznego podejścia do kwestii podawania danych pozwalających na identyfikację osoby, której dotyczy wnioski. Chodzi głównie o sytuacje, w których Strona wnioskująca, nie dysponując danymi odnośnie do nazwy/nazwiska osoby, występuje do innego państwa o ustalenie tych danych w oparciu o inne informacje zawarte we wniosku (np. numer rachunku bankowego).

W celu wykluczenia ewentualnego nadużywania takiej drogi uzyskiwania informacji poprzez stosowanie tzw. „fishing expedition”, równolegle zostały wprowadzone stosowne wyjaśnienia do Raportu objaśniającego do Konwencji.

Wejście w życie Protokołu

Wejście w życie Protokołu nastąpi pierwszego dnia po upływie trzech miesięcy od dnia, w którym pięć Stron Konwencji wyrazi zgodę na związanie się Protokołem, przy zachowaniu wewnętrznych procedur związanych z ratyfikacją, przyjęciem lub zatwierdzeniem, składając jednemu z Depozytariuszy stosowny dokument.

Strona, która ratyfikuje Protokół po jego wejściu w życie, będzie nim związana po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia jednemu z Depozytariuszy dokumentu ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia.

Wejście w życie Protokołu spowoduje, że znowelizowane przepisy Konwencji będą obowiązywały wyłącznie między Stronami, które wyraziły zgodę na związanie się Konwencją zmienioną Protokołem.

Natomiast w odniesieniu do Stron Konwencji, które nie wyrażą zgody na związanie się Protokołem, będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z Protokołem, o ile Strony nie uzgodnią inaczej, zmienione przepisy będą miały zastosowanie do współpracy administracyjnej dotyczącej okresów podatkowych rozpoczynających się w dniu 1 stycznia lub po tym dniu w roku następującym po roku, w którym Konwencja weszła w życie w odniesieniu do danej Strony, lub gdy nie występuje okres podatkowy – do należności podatkowych powstałych w dniu 1 stycznia lub po tym dniu w roku następującym po roku, w którym Konwencja weszła w życie w odniesieniu do tej Strony.

Co do zasady w zakresie spraw karnych skarbowych wprowadzane zmiany będą miały zastosowanie również do wcześniejszych okresów podatkowych. Jednakże przewidziana została możliwość złożenia przez Stronę zastrzeżenia, które ograniczy ten okres maksymalnie do czterech lat poprzedzających dzień wejścia w życie zmienionej Konwencji.

3. Skutki wejścia w życie Protokołu

3.1. Skutki społeczne

Wejście w życie Protokołu nie pociągnie za sobą skutków społecznych.

3.2. Skutki gospodarcze

Wejście w życie Protokołu nie pociągnie za sobą skutków gospodarczych

3.3. Skutki finansowe

Wejście w życie Protokołu nie pociągnie za sobą skutków dla budżetu państwa.

Wynikające z Konwencji zadania nałożone na Rzeczpospolitą Polską są już obecnie realizowane przez Ministra Finansów. Koszty związane z udzielaniem pomocy administracyjnej na podstawie Konwencji są finansowane z budżetu państwa – cz. 19, dział 750, rozdział 75008.

3.4. Skutki polityczne

Wejście w życie Protokołu nie pociągnie za sobą skutków politycznych. Protokół zmienia Konwencję o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, która jest

narzędziem administracyjnym, służącym weryfikacji prawidłowości deklarowanej bazy podatkowej poprzez wymianę informacji w sprawach podatkowych, a ponadto pozwalającym na korzystanie z wzajemnej pomocy w doręczaniu dokumentów, jak również w odzyskiwaniu należności z tytułu podatków objętych Konwencją.

3.5. Skutki prawne

Wejście w życie Protokołu spowoduje dostosowanie przepisów Konwencji do międzynarodowych standardów w zakresie przejrzystości i wymiany informacji, a ponadto umożliwi przystępowanie do Konwencji przez państwa niebędące państwami członkowskimi Rady Europy lub OECD.

4. Tryb związania się przez Rzeczpospolitą Polską Protokołem

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443, z 2002 r. Nr 216, poz. 1824 oraz z 2010 r. Nr 213, poz. 1396) związanie Protokołem nastąpi w drodze ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ponieważ Konwencja wraz z Protokołem spełniać będzie przesłanki określone w art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946). Nowelizowana Konwencja (ratyfikowana w maju 1997 r.), w świetle art. 241 ust. 1 Konstytucji RP jest traktowana jako umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Biorąc pod uwagę zakres zmian wprowadzanych Protokołem należy uznać, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z zawarciem umowy międzynarodowej nowelizującej Konwencję, jednakże w szerszym zakresie niż jej dotychczasowy zakres obowiązywania.

5. Podmioty prawa krajowego, których dotyczy Protokół

Minister Finansów będzie sprawował nadzór nad realizacją Protokołu.

Przepisy Protokołu będą miały zastosowanie do organów polskiej administracji podatkowej stosujących postanowienia Konwencji w zakresie współpracy administracyjnej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a innymi Stronami Konwencji.

6. Sposób, w jaki Protokół dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym

Następujące akty prawne są związane z przedmiotowym projektem:

- ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307, z późn. zm.) – podmiot i przedmiot opodatkowania, źródła

- przychodów, zwolnienia przedmiotowe, podstawa obliczenia i wysokość podatku, pobór podatku lub zaliczek na podatek przez płatników, szczególne zasady ustalania dochodu,
- ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.) – podmiot i przedmiot opodatkowania, przychody, koszty uzyskania przychodów, zwolnienia przedmiotowe, podstawa opodatkowania i wysokość podatku, pobór podatku,
 - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.) – informacje podatkowe, kontrola podatkowa, tajemnica skarbowa, wymiana informacji podatkowych z innymi państwami,
 - ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, z późn. zm.) – udzielanie pomocy obcemu państwu oraz korzystanie z jego pomocy przy dochodzeniu należności pieniężnych,
 - ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65, z późn. zm.) – postępowania kontrolne,
 - ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765, z późn. zm.) – przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe przeciwko obowiązkom podatkowym,
 - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.) – przekazywanie danych osobowych do państwa trzeciego,
 - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.) – ujawnianie informacji stanowiących tajemnicę bankową.

Postanowienia Protokołu nie są sprzeczne z obowiązującym w Polsce ustawodawstwem ani z prawem Unii Europejskiej.

Środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania Protokołu

Wejście w życie Protokołu nie spowoduje konieczności dokonania zmian w ustawodawstwie wewnętrznym. Podstawę przekazywania informacji w sprawach podatkowych (w tym informacji udzielanych przez banki lub inne instytucje finansowe) stanowią przepisy art. 82 § 3, art. 305a i art. 305l ustawy – Ordynacja podatkowa.