

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel zawarcia Umowy

Do końca lat dziewięćdziesiątych międzynarodowa wymiana informacji przebiegała zasadniczo na podstawie dwustronnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Na podstawie artykułu 26 Modelowej Konwencji Podatkowej OECD i ONZ właściwe organy podatkowe Umawiających się Państw mogły wymieniać informacje konieczne dla poprawnego stosowania umowy podatkowej lub ustawodawstwa wewnętrznego Umawiających się Państw. Do 1999 r. wymiana była ograniczona jedynie do podatków objętych Konwencją. Następnie ustęp 1 został rozszerzony na podatki „bez względu na ich rodzaj i nazwę nakładanych przez Umawiające się Państwa lub ich jednostki terytorialne albo organy lokalne (...)”. System ten zawierał pewne ograniczenia, do których zalicza się bez wątpienia fakt, iż obejmuje on wyłącznie państwa związane ze sobą siecią umów podatkowych i nie dotyczy krajów (głównie rajów podatkowych), które nie zawarły takich umów.

W 1996 r. OECD podjęła działania na rzecz wypracowania środków ograniczających zakłócenia wywołane przez szkodliwą konkurencję podatkową o negatywnych skutkach dla decyzji inwestycyjnych i finansowych, a w konsekwencji dla krajowych podstaw opodatkowania. Działania te doprowadziły do opracowania w 1998 r. raportu, który ustalił trzy grupy krajów:

- 1) państwa członkowskie OECD, które zobowiązały się do wyeliminowania istniejących szkodliwych praktyk podatkowych,
- 2) raje podatkowe wymienione przez OECD, wobec których mogą być podjęte środki obronne (za definicje „raju podatkowego” podano brak podatków albo jedynie podatki nominalne oraz inne kluczowe czynniki, tj. brak skutecznej wymiany informacji, brak przejrzystości przepisów, brak faktycznej działalności),
- 3) państwa nieczłonkowskie, z którymi będzie podjęty dialog w celu zbliżenia ich do projektu.

Kolejne działania podjęte przez OECD doprowadziły do powstania listy krajów uznanych za raje podatkowe. Lista ta została sporządzona po wzajemnej wymianie opinii i po przyznaniu danym terytoriom możliwości podjęcia zobowiązania wobec OECD do zaniechania praktyk podatkowych określonych jako szkodliwe. Akceptując powyższe warunki, obszary te musiały zobowiązać się do wprowadzenia przejrzystości przepisów i skutecznej wymiany informacji.

W kwietniu 2002 r. został zredagowany, przy pełnej współpracy terytoriów, które zobowiązały się do współpracy z OECD, ostateczny tekst modelowej umowy stanowiącej wzorzec OECD dla skutecznej wymiany informacji, która ma na celu wzmocnienie międzynarodowej współpracy w celu ograniczenia unikania opodatkowania i tym samym ograniczenia skali nadużyć podatkowych.

W kwietniu 2009 r. OECD opublikowało 3 listy krajów: „białą”, do której zaliczono państwa przestrzegające zasad współpracy podatkowej, „szarą”, obejmującą kraje i regiony, które zobowiązały się do przestrzegania międzynarodowych norm w dziedzinie wymiany informacji, ale ich jeszcze w pełni nie zrealizowały, oraz „czarną”, obejmującą państwa odmawiające współpracy w dziedzinie fiskalnej. Wymienione wyżej listy są na bieżąco aktualizowane.

Ze względu na stosowane rozwiązania podatkowe w 2009 r. OECD umieściła Guernsey na tzw. białej liście krajów, które wdrożyły międzynarodowo uzgodnione standardy w zakresie opodatkowania.

Dotychczas Guernsey zawarła umowy o wymianie informacji w sprawach podatkowych z ponad 20 państwami, m.in. umowę z: (i) Indonezją, Rumunią, RPA (2011 r.); (ii) Chinami, Grecją, Kanadą, Portugalią (2010 r.); Australią, Francją, Irlandią, Niemcami, Nową Zelandią, Wielką Brytanią; (iii) Danią, Finlandią, Holandią, Islandią, Norwegią, Szwecją, Wyspami Faroe (2008 r.); (iv) USA (2002 r.).

Polska nie zawarła dotychczas z Guernsey umowy o wymianie informacji w sprawach podatkowych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 maja 2005 r. w sprawie określenia krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową dla celów podatku dochodowego od osób prawnych (Dz. U. Nr 94, poz. 791), Guernsey znajduje się na liście krajów oraz terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową.

Zawarcie umowy o wymianie informacji w sprawach podatkowych stało się możliwe z uwagi na całkowitą zmianę podejścia administracji Guernsey do kwestii wymiany informacji podatkowych. Transparentna polityka w zakresie wymiany informacji spowoduje zmianę statusu Guernsey, tj. wykreślenie tego terytorium z listy krajów stosujących szkodliwe praktyki podatkowe.

Umowy o wymianie informacji podatkowych zawierane są przez Guernsey na podstawie upoważnienia udzielonego w tym celu przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Upoważnienie obejmuje przyjęcie zobowiązań międzynarodowych wyłącznie przez Guernsey, co znajduje odzwierciedlenie w preambułach zawieranych umów, w brzmieniu:

„Umawiające się Strony uzgodniły zawarcie niniejszej Umowy, nakładającej zobowiązania wyłącznie na i Guernsey”.

II. Charakterystyka Guernsey

Informacje ogólne

Baliwat Guernsey to terytorium zależne Wielkiej Brytanii. Obejmuje Guernsey i pozostałe Wyspy Normandzkie z wyjątkiem Wyspy Jersey. Kwestią obrony oraz spraw zagranicznych zajmuje się Wielka Brytania, zaś sprawami administracyjnymi, sądownictwem, gospodarką oraz finansami – lokalne władze.

Guernsey nie należy do Unii Europejskiej.

Gospodarka Guernsey

Struktura PKB:	%
sektor usług finansowych	39,9
administracja publiczna, służba zdrowia i edukacja	14,1
handel detaliczny	6,8
budownictwo	6,6
obsługa prawna	4,8
usługi informacyjne	4,8
hotelarstwo	4,7
przemysł lekki	4,5
pozostałe	13,8

W pierwszym kwartale 2011 r. inflacja wyniosła 2,9%.

Na rynku pracy aktywnych jest ponad 70% mieszkańców Guernsey, w tym 9,5% prowadzi działalność gospodarczą (dane z marca 2010 r.). W 2010 r. największym pracodawcą był sektor usług finansowych (w I kwartale 2010 r. – 21,1%) i administracja publiczna.

W grudniu 2010 r. zanotowano 0,9% bezrobocie.

System podatkowy

Podatek od dochodu osób fizycznych wynosi 20%.

Natomiast osoby prawne podlegają trzem stawkom podatku dochodowego:

- 20% – od dochodu osiąganego z posiadanych nieruchomości (obróć, najem, hotelarstwo itp.) oraz od dochodu z działalności handlowej regulowanej przez władze,
- 10% – od dochodu instytucji finansowych,
- 0% – od dochodu z pozostałej działalności gospodarczej (głównie usługi).

W Guernsey nie występują podatki od majątku, kapitału, nieruchomości ani podatek VAT.

Podatek u źródła od dywidend, odsetek, należności licencyjnych, opłat za usługi techniczne oraz usługi zarządcze wynosi 0%.

III. Krótka charakterystyka przepisów Umowy

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Guernsey została przygotowana w oparciu o Modelową Umowę OECD o wymianie informacji w sprawach podatkowych.

Podatki, których dotyczy Umowa

W przypadku Polski będzie to: podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od towarów i usług.

W przypadku Guernsey – podatek dochodowy oraz podatek od zysków ze sprzedaży nieruchomości („dwellings profits tax”).

Właściwość organów

Artykuł 2 wyjaśnia, iż Strona proszona o pomoc nie jest zobowiązana do udzielenia informacji, które nie znajdują się w posiadaniu jej organów lub też nie znajdują się w posiadaniu osób pozostających w ich właściwości miejscowej, lub nie są możliwe do uzyskania przez te osoby.

Obowiązek Strony proszonej o pomoc do dostarczenia informacji nie jest jednakże ograniczony przez miejsce zamieszkania, siedzibę lub obywatelstwo osoby, której informacje dotyczą, lub przez miejsce zamieszkania, siedzibę lub obywatelstwo osoby posiadającej bądź sprawującej nadzór nad informacjami będącymi przedmiotem wniosku.

Określenie „organy” w powyższym artykule dotyczy wszystkich agencji rządowych, niemniej jednak Strona proszona o pomoc nie powinna być zobowiązana do dostarczenia informacji będących w posiadaniu „organów”, jeżeli miały miejsce okoliczności opisane w artykule 7.

Odesłanie do przepisów wewnętrznych Umawiających się Stron

Treść artykułu 4 ustęp 2 jest uregulowaniem funkcjonującym zarówno w Modelowej Umowie OECD o wymianie informacji w sprawach podatkowych, jak i Modelowej Konwencji OECD w sprawie dochodu i majątku. Artykuł ten zamieszczany jest w zdecydowanej większości zawieranych przez Polskę umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Powyższe uregulowanie odnosi się do ogólnych zasad interpretacji określeń stosowanych w Umowie, które nie są w niej zdefiniowane. Z uwagi na fakt, iż umowy podatkowe zawierane są przez jurysdykcje o różnych systemach podatkowych, ich treść jest swoistym kompromisem, zawierającym przy uwzględnieniu dość dużego stopnia uogólnienia. Konieczność uwzględnienia w umowie podatkowej definicji każdego z terminów w niej występujących doprowadziłaby prawdopodobnie do braku możliwości jej zawarcia, właśnie z uwagi na duże różnice w systemach prawnych obu stron

umowy. Z tego względu umowy podatkowe delegują definiowanie większości pojęć do prawa wewnętrznego, gdyż jest to jedyna możliwość uwzględnienia jego specyfiki. Należy również wspomnieć, iż odesłanie w zakresie definicji pojęć do prawa wewnętrznego obu stron jest uzasadnione długotrwałą procedurą zmiany umowy międzynarodowej. Średni okres funkcjonowania takiej umowy wynosi ok. 30 lat. Przy ciągłej ewolucji systemów podatkowych, zmiany w prawie wewnętrznym mogłyby spowodować brak możliwości efektywnego stosowania umowy międzynarodowej, z uwagi na funkcjonowanie sprzecznych lub różnych definicji w obu aktach prawnych. Mimo prymatu umowy nad prawem wewnętrznym, definicja zawarta w umowie, odnosząca się do nieistniejących już w praktyce rozwiązań, nie spełniłaby zamierzonej funkcji. Zatem międzynarodowe umowy podatkowe definiują wyłącznie pojęcia o charakterze fundamentalnym, niezbędne dla ich funkcjonowania i zachowania intencji umawiających się stron.

Wymiana informacji

Artykuł 5 zawiera ogólną zasadę, że właściwy organ Strony proszonej o pomoc na żądanie Strony wnioskującej udziela informacji dla celów określonych w artykule 1. Informacje będą wymieniane bez względu na to, czy Strona proszona o pomoc potrzebuje ich dla własnych celów podatkowych, jak również niezależnie od tego, czy czyn podlegający dochodzeniu stanowi przestępstwo na podstawie prawa Strony proszonej o pomoc, która jest zobowiązana do podjęcia wszelkich starań w celu dostarczenia informacji Stronie wnioskującej. Artykuł ten zawiera także m.in. uregulowania zobowiązujące Umawiające się Strony do przekazania żądanych informacji, w formie zeznań świadków i uwierzytelnionych kopii oryginalnych dokumentów oraz informacji pochodzących z banków, innych instytucji finansowych oraz od wszelkich osób. Obowiązek uchylenia tajemnicy bankowej ma szczególnie duże znaczenie.

Artykuł 5 ustęp 2 zobowiązuje Stronę proszoną o pomoc do podjęcia wszelkich działań mających na celu dostarczenie wnioskowanych informacji. Celem powyższego przepisu jest zapewnienie, aby Strona proszona o pomoc nie odmawiała pomocy administracyjnej partnerowi umownemu z uwagi na brak wewnętrznego interesu w posiadaniu danej kategorii informacji. Ma to przede wszystkim znaczenie w odniesieniu do tzw. rajów podatkowych, gdzie przy braku

podatków dochodowych, informacje dotyczące dochodów rezydentów i nierezydentów nie są gromadzone przez właściwe organy państwa.

Nie zachodzi również w tym przypadku niebezpieczeństwo wykroczenia poza zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa. Określenie „środki gromadzenia informacji” zostało zdefiniowane w artykule 4 ustęp 1 litera i) Umowy – są to „przepisy prawa oraz procedury administracyjne lub sądowe umożliwiające Stronie proszonej o pomoc uzyskiwanie i przekazywanie informacji będących przedmiotem wniosku”.

Również artykuł 1 Umowy szczegółowo definiuje zakres wymienianych informacji. Informacje będą wymieniane wyłącznie w celu weryfikacji i prawidłowego wdrażania obowiązków podatkowych w relacjach Polska – Guernsey, zatem nie występuje niebezpieczeństwo naruszenia klauzuli porządku publicznego bądź powołania się na niniejsze zdanie w sposób nieuprawniony.

Obowiązek uchylenia tajemnicy bankowej ma duże znaczenie w procesie weryfikacji przez organ podatkowy prawidłowości deklarowanej podstawy opodatkowania, w odniesieniu do dochodów uzyskanych za granicą. Zobowiązanie do przekazania stosownych informacji przez instytucje bankowe i finansowe wynika z art. 82 § 3 oraz art. 182 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Natomiast wymiana informacji podatkowych z administracjami innych państw przebiega w oparciu o treść działu VIIA ww. ustawy oraz zawartych umów międzynarodowych.

Warunki odrzucenia wniosku o dostarczenie informacji

Artykuł 7 Umowy zawiera zwyczajowe powody odmówienia udzielenia informacji, jakie można znaleźć w innych międzynarodowych aktach dotyczących wymiany informacji. Ponadto zawiera także kilka ważnych innowacji i bardziej precyzyjnych sformułowań. Jak wspomniano wyżej, Umowa nie zezwala na oddalenie prośby tylko dlatego, że Strona proszona o pomoc nie potrzebuje danej informacji dla własnej praktyki administracyjnej.

Zgodnie z artykułem 5 ustęp 5 litera d) wymagane jest podanie celu podatkowego, dla którego informacja jest poszukiwana, a artykuł 5 ustęp 5 litery h) i i) zobowiązują Stronę wnioskującą do oświadczenia, że wniosek jest zgodny z jej

ustawodawstwem lub praktyką administracyjną i że, gdyby informacja była dostępna w ramach jurysdykcji wnioskującej, to właściwy organ Strony wnioskującej byłby w stanie uzyskać informację na podstawie jej prawa lub w toku normalnej procedury administracyjnej oraz że Strona wnioskująca wykorzystwała wszelkie środki dostępne na jej terytorium dla uzyskania informacji.

Koszty

Ustalenie ogólnej normy w kwestii dzielenia kosztów wynikających z wymiany informacji w sprawach podatkowych jest niezwykle trudne i dlatego w tym względzie Modelowa Umowa postanawia, że Strony powinny osiągnąć oddzielne porozumienie o takich kosztach. Strony Umowy uznały, iż zwykle koszty związane z udzieleniem pomocy ponosi Strona proszona o pomoc, natomiast koszty nadzwyczajne poniesione w trakcie udzielania pomocy (włączając m.in. koszty zaangażowania zewnętrznych doradców w związku ze sporami sądowymi) ponosi Strona wnioskująca. Natomiast właściwe organy będą okresowo uzgadniały kwestie dotyczące tego artykułu, a w szczególności właściwy organ Strony proszonej o pomoc będzie uzgadniał z właściwym organem Strony wnioskującej, jeżeli przewidywane koszty przekazania informacji w szczególnych przypadkach będą znaczące.

Procedura wzajemnego porozumiewania się

W momencie powstania problemów lub wątpliwości między Umawiającymi się Stronami dotyczących stosowania lub interpretacji niniejszej Umowy, właściwe organy dołożą wszelkich starań, aby rozwiązać problem w drodze wzajemnego porozumienia. Oprócz powyższego porozumienia właściwe organy Stron mogą uzgodnić procedury, które będą użyte w przypadkach zastosowania przepisów Umowy dotyczących wymiany informacji na wniosek, dochodzenia podatkowego za granicą oraz kosztów związanych z udzieleniem pomocy. Strony dołożą wszelkich starań, aby umówić się co do innych form rozwiązywania sporów. W każdym przypadku procedura wzajemnego porozumiewania się jest procedurą szczególną, pozostającą poza prawem wewnętrznym. Artykuł 11 daje Stronom Umowy możliwość rozwiązania sporów na szczeblu międzynarodowym.

IV. Skutki wejścia w życie Umowy

Skutki finansowe

Wejście w życie Umowy nie będzie miało ujemnego skutku dla dochodów sektora finansów publicznych. Umowa będzie skutecznym narzędziem weryfikacji deklarowanych podstaw opodatkowania przez podatników osiągających dochody w relacjach z Guernsey, zatem jej wejście w życie, również z uwagi na jej prewencyjny charakter, będzie miało pozytywny wpływ na wysokość dochodów budżetowych Skarbu Państwa.

Skutki społeczne i gospodarcze

Z uwagi na cel Umowy, nie przewiduje się jej skutków na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej.

Skutki prawne wejścia w życie Umowy

Umowa stanie się częścią funkcjonujących już w Polsce mechanizmów wymiany informacji podatkowych. Po jej wejściu w życie rozszerzeniu ulegnie zakres terytorialny jurysdykcji, z którymi Polska prowadzi efektywną wymianę informacji podatkowych.

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

Skutki polityczne

Zawarcie umowy o wymianie informacji podatkowych z Guernsey może być ważnym krokiem w kierunku rozwoju dwustronnej współpracy podatkowej. Efektywne funkcjonowanie takiej umowy w następnych latach podatkowych może stanowić podstawę do podjęcia rozmów zmierzających do zawarcia pełnej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania z Guernsey.

V. Tryb związania się przez Rzeczpospolitą Polską Umową

Umowa ma rangę umowy międzypaństwowej.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach

międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.) związanie Umową nastąpi w drodze ratyfikacji, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ponieważ Umowa ta 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 późn. zm.).

Procedura ratyfikacji za zgodą wyrażoną w ustawie została przewidziana z uwagi na elementy Umowy, które dotyczą spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Są to:

- artykuł 1 Umowy, który m.in. stwierdza, iż „Prawa i środki ochrony zagwarantowane osobom przez ustawodawstwo lub praktykę administracyjną Strony proszonej o pomoc będą nadal stosowane, o ile nie ograniczają one nadmiernie lub nie opóźniają efektywnej wymiany informacji.”. Powyższe oznacza, iż w przypadku gdy prawa przyznane prawem wewnętrznym osobom są przez nie wykorzystywane do nieuzasadnionego ograniczania lub opóźniania efektywnej wymiany informacji, w takim przypadku zapisy umowne mają pierwszeństwo w stosunku do tego rodzaju uprawnień,
- artykuł 5 ustęp 4 Umowy, który obliguje Strony Umowy do przekazywania informacji bankowych objętych ochroną ustawową,
- artykuł 6 ustęp 2 Umowy, który może stanowić samoistną podstawę prawną udzielenia zgody na obecność przedstawicieli drugiej Strony w trakcie polskiej kontroli podatkowej,
- artykuł 8 Umowy, który dotyczy kwestii poufności przekazywanych informacji.

Ponadto należy stwierdzić, iż proponowany tryb związania się Umową, tj. ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, jest analogiczny do trybu przyjętego w przypadku Konwencji o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 25 stycznia 1988 r., która reguluje kwestie wymiany informacji podatkowych.

VI. Podmioty prawa krajowego, których dotyczy Umowa

Minister Finansów będzie sprawował nadzór nad realizacją Umowy.

Przepisy Umowy będą miały zastosowanie do organów polskiej administracji podatkowej stosujących postanowienia Umowy w stosunkach gospodarczych między Polską a Guernsey.

VII. Sposób, w jaki Umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym

Umowa służy prawidłowej realizacji poniższych ustaw:

- ustawy 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,
- ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 574, poz. 397, z późn. zm.) – podmiot i przedmiot opodatkowania, przychody, koszty uzyskania przychodów, zwolnienia przedmiotowe, podstawa opodatkowania i wysokość podatku, pobór podatku.

Ponadto następujące akty prawne są związane z Umową:

- 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 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 2011 r. Nr 41, poz. 214, z późn. zm.) – postępowanie 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.

VIII. Środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania Umowy

Wejście w życie Umowy nie spowoduje konieczności dokonania zmian w ustawodawstwie wewnętrznym.