

WYMIANA INFORMACJI W SPRAWACH PODATKOWYCH A OCHRONA PRAW PODATNIKA

Miłosz Kłosowiak

WYMIANA INFORMACJI W SPRAWACH PODATKOWYCH A OCHRONA PRAW PODATNIKA

Miłosz Kłosowiak

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja została dofinansowana przez
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Stan prawny na 30 stycznia 2023 r.

Recenzent
Dr hab. Dominik Mączyński, prof. UAM

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-299-2
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	15
Rozdział I	
Charakterystyka ogólna współpracy państw w zakresie wymiany informacji w sprawach podatkowych	21
1.1. Ogólne zasady wymiany informacji w sprawach podatkowych	21
1.2. Podstawy prawne wymiany informacji w sprawach podatkowych i relacje między nimi	28
1.3. Wymiana informacji w sprawach podatkowych w prawie międzynarodowym	31
1.3.1. Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania	31
1.3.2. Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych	34
1.3.3. Umowy o wymianie informacji w sprawach podatkowych	35
1.3.4. <i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>	39
1.4. Wymiana informacji w sprawach podatkowych w prawie unijnym	45
1.4.1. Dyrektywa 2011/16/UE	45
1.4.1.1. Regulacje dyrektywy 2011/16/UE przed zmianami	45
1.4.1.2. Zmiany wprowadzone dyrektywą 2014/107/UE	52
1.4.1.3. Zmiany wprowadzone dyrektywą 2015/2376 ...	54

1.4.1.4. Zmiany wprowadzone dyrektywą 2016/881	57
1.4.1.5. Zmiany wprowadzone dyrektywą 2016/2258...	62
1.4.1.6. Zmiany wprowadzone dyrektywą 2018/822	64
1.4.1.7. Zmiany wprowadzone dyrektywą 2021/514	66
1.4.2. Rozporządzenie 904/2010	68
1.4.3. Rozporządzenie 389/2012.....	72
1.5. Wymiana informacji w sprawach podatkowych w prawie krajowym	76
1.6. Rodzaje praw podatnika i możliwości ich naruszenia na skutek wymiany informacji w sprawach podatkowych.....	82
1.7. Podsumowanie.....	94

Rozdział II

Prawo do prywatności a wymiana informacji

w sprawach podatkowych.....	97
2.1. Wprowadzenie.....	97
2.2. Pojęcie prawa do prywatności i zasady jego ograniczania.....	98
2.3. Zakres wymiany informacji w sprawach podatkowych a prawo do prywatności.....	102
2.4. Odmowa przekazania informacji podatkowych jako środek realizacji prawa do prywatności	108
2.4.1. Ogólna charakterystyka	108
2.4.2. Odmowa przekazania informacji stanowiącej tajemnicę prawnie chronioną	111
2.4.2.1. Pojęcie i rodzaje tajemnic prawnie chronionych	111
2.4.2.2. Tajemnica zawodowa	117
2.4.2.3. Tajemnica bankowa	123
2.4.3. Odmowa przekazania informacji na podstawie powszechnie przyjętych zasad opodatkowania	126
2.4.4. Odmowa przekazania informacji zgodnie z zasadą pomocniczości.....	130
2.4.5. Odmowa przekazania informacji na podstawie wymogu przewidywalnego związku	135
2.4.6. Odmowa przekazania informacji zgodnie z zasadą suwerenności państwa	144

2.4.7. Odmowa przekazania informacji zgodnie z zasadą wzajemności	150
2.4.8. Odmowa przekazania informacji zgodnie z klauzulą porządku publicznego	154
2.5. Podsumowanie.....	155

Rozdział III

Prawo do ochrony poufności danych a wymiana informacji w sprawach podatkowych.....	161
3.1. Wprowadzenie.....	161
3.2. Pojęcie oraz podstawy prawne ochrony poufności danych osobowych	162
3.3. Znaczenie RODO dla prawa do ochrony poufności danych podatkowych	166
3.3.1. Charakterystyka ogólna	166
3.3.2. Prawa przyznane w RODO i ich realizacja w procesie wymiany informacji w sprawach podatkowych.....	170
3.3.3. Wymiana informacji w sprawach podatkowych a RODO w prawie krajowym.....	188
3.4. Obowiązek zachowania danych podatnika w poufności.....	201
3.5. Podsumowanie.....	221

Rozdział IV

Prawa podatnika w toku procedur sądowych i administracyjnych a wymiana informacji w sprawach podatkowych.....	225
4.1. Wprowadzenie.....	225
4.2. Znaczenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karty Praw Podstawowych dla postępowań podatkowych	226
4.2.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka	226
4.2.2. Karta Praw Podstawowych	241
4.3. Kategorie praw proceduralnych podatnika istotne z punktu widzenia wymiany informacji w sprawach podatkowych w świetle opracowań OECD.....	243

4.4. Kategorie praw proceduralnych podatnika istotne z punktu widzenia wymiany informacji w sprawach podatkowych i ich ochrona w prawie międzynarodowym i polskim.....	249
4.4.1. Prawo do czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym a wymiana informacji w sprawach podatkowych.....	249
4.4.2. Prawo do skutecznego środka prawnego a wymiana informacji w sprawach podatkowych.....	269
4.4.3. Prawo do wolności od samooskarżania się a wymiana informacji w sprawach podatkowych	296
4.5. Podsumowanie.....	307
Wnioski końcowe	313
Bibliografia.....	325

WSTĘP

Wymiana informacji w sprawach podatkowych jest jednym z przejawów współpracy międzynarodowej na gruncie podatkowym¹. Podstawowym zadaniem wymiany informacji jest przyczynienie się do określenia prawidłowej wysokości podatku. Innymi słowy, wymiana informacji pozwala na ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego i zastosowanie do niego adekwatnych przepisów krajowego systemu podatkowego.

Wymiana informacji jest uznawana za najskuteczniejszy środek do wykrywania oraz przeciwdziałania unikaniu oraz uchylaniu się od opodatkowania na płaszczyźnie międzynarodowej². Zwiększa poziom kontroli operacji transgranicznych, ponadto przyczynia się do podniesienia poziomu transparentności. W ten sposób wpływa na zmniejszanie nieuczciwej konkurencji podatkowej między państwami.

Zwalczanie unikania oraz uchylania się od opodatkowania nie jest jedynym celem, jaki realizuje wymiana informacji. Mechanizm ten może działać w interesie podatnika poprzez przyczynianie się do unikania podwójnego opodatkowania³.

¹ Inne formy międzynarodowej współpracy w zakresie podatków to np. pomoc w poborze należności podatkowych lub procedura wzajemnego porozumiewania się.

² M.G. De Flora, *Protection of the Taxpayer in the Information Exchange Procedure*, „Intertax” 2017/6–7, s. 447.

³ P. Baker, P. Pistone, *General Report [w:] Cahiers de droit fiscal international. The practical protection of taxpayers' fundamental rights*, red. P. Baker, P. Pistone, Haga 2015, s. 49.

Relacja prawna państwo–jednostka, jako mająca charakter nierównorzędny, wymaga, aby państwo chroniło interesy jednostek, równoważąc je jednocześnie z interesem państwa jako całości. Ważenie interesów państwa i jednostek musi znaleźć odzwierciedlenie w regulacji kształtującej wymianę informacji. Zachowaniu równowagi stron mogą służyć poszczególne elementy składające się na procedurę przekazywania informacji. Obecnie jednak można stwierdzić, że przyjęte regulacje przede wszystkim zorientowane są w kierunku ochrony interesów państwa. Konsekwencją tego, że wraz z poszerzeniem zakresu wymiany informacji nie zostały w stosownej proporcji uwzględnione prawa podatnika, może być utrudnienie sprawnego funkcjonowania wymiany informacji. W przypadkach gdy na skutek sposobu przekazywania informacji dojdzie do naruszenia praw podatnika, podważona zostaje wiarygodność przekazywanych danych⁴.

Wymiana informacji podatkowych regulowana jest w źródłach prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa UE. W ramach implementacji prawa UE przyjmowane są regulacje krajowe. Należy jednak podkreślić, że wiele kwestii nie jest uregulowanych na szczeblu ponadnarodowym. W tym zakresie pozostawiono swobodę regulacji prawu krajowemu.

Odnosząc się do samego pojęcia wymiany informacji w sprawach podatkowych, wymiana informacji to pozyskiwanie informacji mających istotne znaczenie dla stosowania przepisów materialnego prawa podatkowego, zweryfikowania prawidłowości wywiązywania się z obowiązków podatkowych, określania lub ustalania zobowiązań podatkowych, a także do egzekucji należności podatkowych⁵. Sprawa podatkowa to zaś sprawa z zakresu zobowiązań podatkowych należąca do właściwości nie tylko organów podatkowych *sensu stricto*, ale również innych organów administracji, którym na mocy ustaw szczególnych powierzono określone zadania w tym zakresie⁶. Na potrzeby książki, ze względu

⁴ X. Huang, *Ensuring Taxpayer Rights in the Era of Automatic Exchange of Information: EU Data Protection Rules and Cases*, „Intertax” 2018/3, s. 225.

⁵ D. Mączyński, *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Warszawa 2015, s. 129.

⁶ D. Mączyński, *Międzynarodowe prawo...*, s. 127.

Rozdział I

CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA WSPÓŁPRACY PAŃSTW W ZAKRESIE WYMIANY INFORMACJI W SPRAWACH PODATKOWYCH

1.1. Ogólne zasady wymiany informacji w sprawach podatkowych

Wymiana informacji w sprawach podatkowych nie ma z założenia na celu nakładania na podatnika obciążeń podatkowych. Ponadto jej skuteczne przeprowadzenie może leżeć w interesie podatnika. Na skutek otrzymania informacji z innego państwa może dojść do uwolnienia podatnika od określonych zobowiązań podatkowych.

Jak zauważył D. Handor, wspólną istotą przekazywania informacji w sprawach podatkowych jest zamiar wyeliminowania zjawisk unikania i uchylania się od opodatkowania oraz przyczynienie się do ułatwienia prawidłowego obliczenia podstawy opodatkowania¹.

Nałożenie podatku w prawidłowej wysokości znajduje swoje odzwierciedlenie nie tylko w zapewnieniu wpływów do budżetów państw oraz jednostek samorządu terytorialnego, ale także w gwarantowaniu, aby

¹ M. Gumola, D. Handor, *Wymiana informacji podatkowych między państwami*, LEX 2017.

między podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą nie dochodziło do zakłócenia warunków konkurencji na skutek unikania i uchylecia się od opodatkowania przez niektóre z nich. Wymiana informacji podatkowych prowadząca do określenia kwoty podatku w prawidłowej wysokości będzie miała na celu interes podatników dzięki temu, że zapewni im możliwość prawidłowego funkcjonowania na rynku, dążąc do niwelowania negatywnych skutków działań podmiotów dokonujących naruszeń regulacji prawa podatkowego.

Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes² przedstawiło wytyczne, jakim powinien odpowiadać mechanizm wymiany informacji:

- 1) powinien przewidywać wymianę informacji na żądanie, które to informacje dla państwa pytającego wykazują przewidywalny związek³ z toczącym się postępowaniem podatkowym oraz przyczyniają się do stosowania przepisów podatkowych tego państwa;
- 2) powinien dotyczyć wszelkich możliwych podmiotów, czyli nie być ograniczony np. tylko do podmiotów będących rezydentami państwa pytającego lub pytanego⁴;
- 3) nie powinien przewidywać możliwości odmowy dostarczenia informacji przez państwo, dlatego że informacja ta znajduje się w posiadaniu instytucji finansowej, agenta, powiernika;
- 4) nie powinno być istotne, czy dana informacja ma jakiegokolwiek znaczenie dla państwa pytanego;

² Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes jest organizacją założoną w 2000 r. z inicjatywy OECD. Obecnie w jej skład wchodzi 154 państwa. Państwa te zgodziły się wdrażać w swoich ustawodawstwach mechanizmy mające na celu skuteczną wymianę informacji podatkowych. Organizacja monitoruje sposób wdrażania rozwiązań przygotowywanych przez OECD w tym obszarze, <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/> (dostęp: 31.10.2022 r.).

³ Pojęcie przewidywalnego związku omówione jest w rozdziale II, pkt 2.4.5.

⁴ W ramach rozważań prowadzonych w książce określenia: państwo pytane/pytające; państwo proszone/proszące oraz państwo żądające informacji/państwo przekazujące informacje (udzielające informacji) używane są jako synonimy. Różne terminy wynikają z odmiennych pojęć używanych przez poszczególne akty prawne i występujących w literaturze.

- 5) nie powinien przewidywać, że w przypadku, gdy chodzi o przestępstwo podatkowe, powinno ono być karalne zarówno w państwie pytanym, jak i pytającym;
- 6) powinien dopuszczać wymianę informacji także w sprawach kar noskarbowych;
- 7) powinien umożliwiać dostarczenie informacji w konkretny sposób (np. protokoły z zeznań świadków, poświadczane kopie dokumentów);
- 8) jeżeli zawarto porozumienia co do wymiany informacji podatkowych, państwa powinny dołożyć wszelkich starań, aby jak najszybciej weszły w życie;
- 9) powinny zostać przyjęte przepisy prawa krajowego, które są niezbędne do efektywnego funkcjonowania mechanizmu wymiany informacji⁵.

Państwa, które nie umożliwiają efektywnej wymiany informacji, mogą być kwalifikowane jako stosujące szkodliwą konkurencję podatkową⁶.

Na rozpoczęcie procesu przemian światowego paradygmatu wymiany informacji wpłynęło kilka czynników. Ratowanie banków, którym groziła upadłość na skutek spowodowanych przez światowy kryzys finansowy niepokojów rynkowych, oraz negatywna ocena społeczna osób nimi zarządzających ugruntowały niechęć do dochodów z kapitału. Zjawisko to nasiliło się po ujawnieniu oszustw podatkowych dokonywanych z wykorzystaniem tajemnicy bankowej niezgodnie z celem⁷.

H. Kieber, były pracownik banku LGT, przekazał odpłatnie władzom niemieckim listę klientów, którzy posiadali w tym banku tajne rachun-

⁵ *Global Tax Forum, Launch of a Peer Review Process. Terms of Reference to Monitor and Review Progress towards Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, s. 6–8.

⁶ *OECD Report Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*, s. 27, https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition_9789264162945-en#page1 (dostęp: 31.10.2022 r.).

⁷ F. Vanistendael, *Post Scriptum* [w:] *The EC Interest Savings Directive*, red. F. Vanistendael, Amsterdam 2015, s. 324.

ki bankowe⁸. Lista zawierająca dane blisko 1400 osób zainteresowała władze 14 państw, w tym Stanów Zjednoczonych. Przedstawiciele OECD wskazali, że H. Kieber spowodował podjęcie działań przeciwko rajom podatkowym idących dalej, niż miało to miejsce w ciągu ponad 10 ostatnich lat⁹.

W Stanach Zjednoczonych niektóre banki, w szczególności działający tam bank LGT oraz bank UBS, ułatwiały klientom ukrywanie przed Amerykańskim Urzędem Skarbowym¹⁰ rachunków bankowych znajdujących się za granicą. Miało to na celu obchodzenie obowiązujących od 2001 r. przepisów o *Qualified Intermediaries*¹¹. Dzięki informacjom od pracownika banku UBS Stany Zjednoczone uzyskały listę ponad 4000 podatników ukrywających środki na rachunkach bankowych w Szwajcarii¹².

Na spotkaniu grupy G-20 w Londynie w 2009 r. zdecydowano o podjęciu działań przeciwko państwom stosującym szkodliwą konkurencję podatkową. Przede wszystkim podkreślono, że czas tajemnicy bankowej dobiegł końca¹³. W tym samym roku wprowadzono również podział na państwa białej, szarej oraz czarnej listy, w zależności od liczby umów międzynarodowych zawartych na prawnej podstawie dopuszczającej wymianę informacji¹⁴.

⁸ X. Oberson, *International exchange of information in tax matters*, Cheltenham 2015, s. 8; G. Marino, *General Report [w:] New exchange of information versus tax solutions of equivalent effect, EATLP Congress 2014*, red. G. Marino, Amsterdam 2015, s. 39.

⁹ <http://www.nytimes.com/2008/06/18/business/worldbusiness/18iht-evade.4.13802720.html> (dostęp: 31.10.2022 r.).

¹⁰ IRS; ang. Internal Revenue Service.

¹¹ X. Oberson, *International exchange...*, s. 150–151.

¹² X. Oberson, *International exchange...*, s. 46.

¹³ https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjzra625_fKAhXINpoKHbvHBLoQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fctp%2Fexchange-of-tax-information%2F48996146.pdf&usq=AFQjCNF2CIJdMfo-kd2bzpqADkKQ04pvg&bvm=bv.114195076,d.bGs&cad=rja (dostęp: 31.10.2022 r.).

¹⁴ X. Oberson, *General Report [w:] Cahiers de droit fiscal International. Exchange of information and cross-border cooperation between tax authorities*, red. X. Oberson, Haga 2012, s. 21.

Wskazane okoliczności dały impuls do podjęcia działań, które w czasie krótszym niż dekada dokonały przebudowy systemu wymiany informacji. X. Oberson określił wydarzenie, które miało miejsce w marcu 2009 r., jako *big bang*¹⁵. Wówczas Austria, Belgia, Luksemburg oraz Szwajcaria zapowiedziały, że wycofują zastrzeżenie złożone do art. 26 ust. 5 MK OECD. Zastrzeżenie mówiło o niezawieraniu przez te państwa, ze względu na zakres tajemnicy bankowej, umów o unikaniu podwójnego opodatkowania zawierających klauzulę, iż nie można odmówić przekazania informacji, jeśli znajduje się ona w posiadaniu banku¹⁶. Kolejnym przełomowym wydarzeniem stało się przyjęcie przez Stany Zjednoczone w październiku 2009 r. regulacji FATCA¹⁷.

Akt ten stał się podstawą podjęcia zaawansowanych prac przez OECD, w rezultacie czego przyjęto globalny standard w zakresie wymiany informacji (CRS – *Common Reporting Standard*)¹⁸. Unia Europejska, zgodnie z FATCA, jak i CRS, znowelizowała dyrektywę 2011/16/UE¹⁹. Nowelizacja ta, wprowadzona dyrektywą Rady 2014/107/UE z 9.12.2014 r. zmieniającą dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, przewidziała rozszerzenie automatycznej wymiany informacji o takie kategorie jak: dywidendy, odsetki oraz podobne dochody, a także salda rachunków bankowych²⁰. Wskazane zagadnienia zostaną szczegółowo przedstawione w dalszej części rozdziału.

¹⁵ X. Oberson, *International exchange...*, s. 8.

¹⁶ X. Oberson, *International exchange...*, s. 8, 36.

¹⁷ F. Vanistendael, *Post Scriptum* [w:] *The EC Interest...*, s. 331.

¹⁸ http://www.oecd-ilibrary.org/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters_5jz2fnmjbs8.pdf?contentType=%2fns%2fOECDBook%2c%2fns%2fBook&itemId=%2fcontent%2fbook%2f9789264216525-en&mimeType=application%2fpdf&containerItemId=%2fcontent%2fbook%2f9789264216525-en&accessItemIds= (dostęp: 31.10.2022 r.).

¹⁹ M. Somare, V. Wöhrer, *Automatic Exchange of Financial Information under the Directive on Administrative Cooperation in the Light of the Global Movement towards Transparency*, „Intertax” 2015/12, s. 806.

²⁰ Zob. szerzej L. Finér, A. Tokola, *The Revolution in Automatic Exchange of Information: How Is the Information Used and What Are the Effects?*, „Bulletin for International Taxation” 2017/12.

Publikacja całościowo omawia prawa podatnika w postępowaniach dowodowych, w których zasadniczy element stanowi współpraca polskich organów podatkowych z innymi państwami w zakresie wymiany informacji. Celem owej wymiany są:

- określenie prawidłowej wysokości podatku,
- ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego,
- zastosowanie odpowiednich przepisów krajowego systemu podatkowego.

Autor wskazuje kluczowe ryzyka, jakie powstają na gruncie obowiązujących przepisów. Mowa tu przede wszystkim o prawie do prywatności i prawie do ochrony poufności danych.

Dodatkowo w publikacji przeanalizowano środki ochrony prawnej podatnika w ramach procedury podatkowej i sądownoadministracyjnej.

Książka przeznaczona jest dla doradców podatkowych, radców prawnych i adwokatów zajmujących się prawem podatkowym. Zainteresuje również sędziów sądów administracyjnych, pracowników organów podatkowych oraz pracowników naukowych.

Miłosz Kłowskiak – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; pracownik Biura Prawnego Uniwersytetu Warszawskiego; były pracownik Departamentu Cen Transferowych i Wycen Ministerstwa Finansów; autor ponad 20 publikacji naukowych z zakresu prawa podatkowego, prawa finansowego, kontroli podatkowej oraz funkcjonowania administracji skarbowej; laureat II miejsca w konkursie organizowanym przez miesięcznik „Państwo i Prawo” na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie z dziedziny nauk prawnych w 2022 r.



9788383282992 W01P01

WOLTERS KLUWER POLECA

**PRZEGLĄD
PODATKOWY**

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8328-299-2



9 788383 282992

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL



CENA 149 ZŁ (W TYM 5% VAT)