

## Szereg skarg zarejestrowanych pod numerem CHAP(2015) 2880

(2016/C 127/02)

Komisja Europejska otrzymała szereg skarg w sprawie domniemanego dyskryminującego opodatkowania pracowników transgranicznych w Słowenii. Komisja zarejestrowała otrzymane skargi pod numerem CHAP(2015) 2880.

Zważywszy na dużą liczbę otrzymanych skarg w tej sprawie i celem udzielenia szybkiej odpowiedzi zainteresowanym stronom, przy jak najbardziej efektywnym wykorzystaniu zasobów administracyjnych, Komisja opublikowała potwierdzenie otrzymania skargi w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* C 74 z dnia 26 lutego 2016 r., s. 26 oraz w internecie pod adresem: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/complaints/receipt/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/complaints/receipt/index_en.htm) i w ten sam sposób publikuje swoją odpowiedź.

### 1. Skargi

Skargi dotyczą rzekomego nieproporcjonalnego opodatkowania w Słowenii dochodów pracowników transgranicznych zamieszkujących w Słowenii i pracujących w Austrii, co ich zdaniem stanowi naruszenie swobodnego przepływu osób i pracowników zagwarantowanego w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wskazują oni, że muszą płacić dodatkowy podatek dochodowy w Słowenii, mimo że już zapłacili podatek dochodowy w Austrii. Skarżący twierdzą ponadto, że ze względu na to dodatkowe obciążenie podatkowe, które nie ma zastosowania do pracujących z nimi osób z innych państw członkowskich, znajdują się w gorszej sytuacji. Zwracają się także do Komisji o dokonanie przeglądu przepisów ustawowych Słowenii w tym względzie pod kątem ich zgodności z prawem UE, uregulowanie statusu podatników uzyskujących swoje dochody za granicą i dostosowanie tych przepisów ustawowych do przepisów innych państw członkowskich.

### 2. Sukcesy Komisji w eliminowaniu środków podatkowych dyskryminujących pracowników transgranicznych

Po pierwsze, należy zauważyć, że mobilność pracowników uznano za jeden z najważniejszych elementów sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i stymulujących zatrudnienie w Europie. Przyczynia się ona również do osiągnięcia celów określonych w strategii gospodarczej „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i wzrostu oraz w komunikacie „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”<sup>(1)</sup>. Przeszkody fiskalne pozostają jednym z kluczowych czynników powstrzymujących ludzi przed podejmowaniem zatrudnienia w innym państwie członkowskim. Z tego powodu od 2012 r. Komisja prowadzi wnikliwą ocenę krajowych systemów podatków bezpośrednich, by ustalić, czy stawiają one w niekorzystnej sytuacji pracowników, którzy mieszkają i pracują w dwóch różnych państwach członkowskich<sup>(2)</sup>. W przypadkach, w których stwierdzono naruszenia swobód zagwarantowanych w Traktacie UE, Komisja zgłosiła je władzom krajowym i jeżeli nie podjęły one działań w celu skorygowania przepisów krajowych, wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Dzięki działaniom Komisji niemal wszystkie krajowe przepisy podatkowe państw członkowskich dostosowano do prawa UE oraz wyeliminowano wiele naruszeń praw pracowników transgranicznych.

### 3. Ograniczone prawodawstwo UE w dziedzinie podatków bezpośrednich

W odniesieniu do skarg zgłoszonych w niniejszej sprawie Komisja przyjmuje do wiadomości sytuację opisaną w licznych pismach pracowników transgranicznych mieszkających w Słowenii i pracujących w Austrii. Uważa jednak, że nie doszło w tych przypadkach do dyskryminacji zakazanej prawem UE z następujących przyczyn.

Po pierwsze, na obecnym etapie rozwoju prawa UE jej prawodawstwo w dziedzinie podatków bezpośrednich jest ograniczone. Przy braku harmonizacji dziedzina podatków bezpośrednich (obejmująca zawieranie i egzekwowanie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania) zasadniczo wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Przy wykonywaniu tych kompetencji państwa członkowskie muszą jednak przestrzegać swoich zobowiązań wynikających z TFUE zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości UE. Państwa członkowskie nie mogą dyskryminować ze względu na przynależność państwową ani tworzyć lub utrzymywać sytuacji dyskryminujących obywateli innych państw członkowskich, w tym także swoich własnych, którzy korzystają ze swobody przemieszczania się zapisanej w TFUE. Nie mogą też w sposób nieuzasadniony lub nieproporcjonalny ograniczać tych swobód.

Po drugie, nie istnieje prawodawstwo unijne, które określałoby jedno państwo opodatkowania w przypadkach, gdy podatek ma powiązania podatkowe z kilkoma państwami członkowskimi, jak ma to miejsce w przedmiotowej sytuacji. Przypisanie praw do opodatkowania następuje w ramach umów o unikaniu podwójnego opodatkowania zawieranych dwustronnie przez państwa członkowskie. Stosowanie i wykładnia tych umów nie są regulowane prawem UE. Państwa członkowskie zachowują zatem swobodę określania kryteriów wykonywania swoich praw podatkowych i kompetencję w tym zakresie. Należy dodać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE podwójne opodatkowanie nie jest sprzeczne z prawem UE<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 173 final z 18.4.2012.

<sup>(2)</sup> Zob. komunikat prasowy Komisji IP/12/340 dostępny na stronie: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-340\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-340_pl.htm)

<sup>(3)</sup> Zob. sprawy C-128/08 Damseaux i C-67/08 Block.

Po trzecie, w międzynarodowym prawie podatkowym istnieje zasada, zgodnie z którą tzw. państwo siedziby (Słowenia, w tym przypadku) zazwyczaj opodatkowuje dochody swoich rezydentów ze wszystkich źródeł, w tym dochody uzyskane w tzw. państwie źródła dochodu (Austrii, w tym przypadku), a następnie udziela ulgi od należnego podatku krajowego z tytułu tego zagranicznego dochodu. Dokonuje się tego na jeden z następujących sposobów: (i) dochód zagraniczny nie jest opodatkowywany ponownie (nie bierze się go w ogóle pod uwagę – jest to tzw. metoda wyłączenia pełnego – lub uwzględnia się go jedynie w celu określenia stawki opodatkowania – metoda wyłączenia z progresją) lub (ii) dochód ten uznaje się w celu określenia podatku należnego na podstawie przepisów krajowych, a następnie od całkowitej kwoty podatku należnego odlicza się podatek faktycznie nałożony za granicą (metoda zaliczenia). Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że obie te metody unikania podwójnego opodatkowania są zgodne z prawem UE <sup>(1)</sup>.

Podsumowując, z uwagi na wspomniany brak harmonizacji opodatkowania dochodów w UE, państwa członkowskie zachowują kompetencję do określenia kryteriów zarówno, jeśli chodzi o rozdział ich odpowiednich uprawnień podatkowych, jak i wybór metody stosowania ulgi z tytułu podwójnego opodatkowania.

#### 4. Umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania między Słowenią a Austrią <sup>(2)</sup>

Kiedy słoweński rezydent podatkowy jest zatrudniony w Austrii, kraj ten ma prawo do opodatkowania uzyskanych tam dochodów. Na mocy art. 15 ust. 1 wspomnianej konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania Słowenia zachowała jednak także swoje prawo do opodatkowania dochodów swoich rezydentów podatkowych uzyskanych z „pracy zależnej” wykonywanej w Austrii. Ponieważ zarówno Słowenia, jak i Austria mogą opodatkowywać dochody z tytułu pracy, mogą one być opodatkowane w obu krajach. W Słowenii unika się jednak podwójnego opodatkowania dzięki zapisom zawartym w art. 24 ust. 2 konwencji, który stanowi, że: *jeżeli rezydent słoweński uzyskuje dochód [...], który, zgodnie z postanowieniami niniejszej Umowy, może podlegać opodatkowaniu w Austrii, Słowenia zezwala na odliczenie od podatku dochodowego rezydenta kwoty równej podatki zapłaconemu w Austrii*. Konwencja stanowi zatem, że w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania Słowenia stosuje metodę zaliczenia wyjaśnioną powyżej.

W związku z tym jeżeli podatek należny w Austrii jest niższy niż odpowiedni podatek w Słowenii, podatnik zawsze będzie musiał zapłacić różnicę. Wskutek tego suma podatków zapłaconych w Austrii i Słowenii będzie taka sama jak w przypadku, gdyby podatnik płacił podatek tylko w Słowenii. Podatnik nie jest zatem w gorszej sytuacji, niż gdyby uzyskiwał wszystkie swoje dochody z pracy w Słowenii. Oznacza to, że nie dochodzi w tym przypadku do naruszenia swobody przepływu pracowników.

Ze wspomnianego braku harmonizacji przepisów dotyczących opodatkowania dochodów w UE oraz z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika również, że fakt zawarcia przez inne państwa członkowskie umów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania z Austrią, które różnią się od umowy ze Słowenią i w których przewidziano inny sposób przypisania praw do opodatkowania lub metodę wyłączenia jako sposób unikania podwójnego opodatkowania, nie stanowi naruszenia prawa UE przez Słowenię ani żadne inne państwo członkowskie.

#### 5. Proponowane zamknięcie akt sprawy

Biorąc pod uwagę omówione powyżej względy, służby Komisji zamkną akta sprawy, o ile w ciągu czterech tygodni od publikacji niniejszego zawiadomienia nie otrzymają od skarżących nowych informacji, które uzasadniałyby dalszą analizę skargi.

<sup>(1)</sup> Zob. sprawa C-336/96 Gilly.

<sup>(2)</sup> Konwencja między Republiką Austrii a Republiką Słowenii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w odniesieniu do podatków dochodowych i podatków od majątku zawarta dnia 1 października 1997 r., obowiązująca od dnia 1 lutego 1999 r.