



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 8.2.2006
KOM(2006) 43 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

**o používání předpisů v oblasti vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících
z některých dávek, cel, daní a jiných opatření**

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Souvislosti.....	3
3.	Úvodní poznámky o provedení směrnic do vnitrostátního práva a o jejich uplatňování	3
3.1.	Nedodržení lhůty pro provedení příslušných směrnic do vnitrostátního práva	3
3.2.	Uplatňování směrnic ve vztahu k novým členským státům.....	4
4.	Rozbor používání opatření vzájemné pomoci během období 2003–2004	4
4.1.	Úvodní poznámky	4
4.2.	Statistické údaje	5
4.3.	Hodnocení statistických údajů	6
5.	Iniciativy Společenství pro posílení vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek	8
5.1.	Průběžné podpůrné činnosti členských států při uplatňování vzájemné pomoci	8
5.2.	Nové iniciativy na zlepšení vzájemné pomoci	9
6.	Závěry a doporučení.....	9
6.1.	Závěry	9
6.2.	Doporučení.....	9

1. Úvod

Pro vnitrostátní daňové orgány, jejichž výkonná moc je omezena na území jejich členského státu, může zvýšený pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu po celém území Evropské unie způsobit potíže při vymáhání pohledávek, a to zejména v případě daňových úniků.

Za takových okolností se jeví vzájemná pomoc vnitrostátních orgánů při vymáhání daňových pohledávek, jak ji upravuje směrnice Rady 76/308/EHS ze dne 15. března 1976¹ a směrnice Komise 2002/94/ES ze dne 9. prosince 2002², jako užitečný či dokonce nezbytný nástroj. Nestačí totiž pouze odhalit případy podvodu, je rovněž třeba zpětně získat dlužné daně a skutečnost, že se dlužníci usadí nebo přemístí svůj majetek do jiného členského státu, by neměla představovat nepřekonatelnou překážku pro vymáhání jejich daňových dluhů.

Tato zpráva obsahuje výsledky vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek poskytované na základě těchto nových právních předpisů v průběhu let 2003 a 2004.

2. SOUVISLOSTI

Podle čl. 25 odst. 2 směrnice 76/308/EHS ve znění čl. 1 odst. 13 směrnice Rady 2001/44/ES ze dne 15. června 2001³ je Komise povinna pravidelně vypracovávat zprávu o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z některých dávek, cel, daní a jiných opatření, které přijaly členské státy provedením směrnice 76/308/EHS do vnitrostátního práva a o výsledcích, které byly dosaženy díky této vzájemné pomoci. S cílem umožnit Komisi vypracovávat tyto zprávy informuje každý členský stát každoročně Komisi o počtu žádostí o informace, oznámení a vymáhání zaslanych a přijatých každý rok, o výši pohledávek, jichž se týkají, a o vymožených částkách. Vzhledem k tomu, že členské státy měly provést směrnici 2001/44/ES do vnitrostátního práva nejpozději do 30. června 2002 a že měly provést do vnitrostátního práva nejpozději do 30. dubna 2003 směrnici Komise 2002/94/ES ze dne 9. prosince 2002 – směrnici, kterou se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice Rady 76/308/EHS ve znění směrnice 2001/44/ES – je tato zpráva první zprávou tohoto druhu, která je založena na informacích sdělených členskými státy týkajících se žádostí o informace, oznámení a vymáhání, které členské státy zaslaly a obdržely v letech 2003 a 2004.

3. ÚVODNÍ POZNÁMKY O PROVEDENÍ SMĚRNIC DO VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA A O JEJICH UPLATŇOVÁNÍ

3.1. Nedodržení lhůty pro provedení příslušných směrnic do vnitrostátního práva

Jak již bylo uvedeno výše, byla základní směrnice 76/308/EHS změněna směrnicí Rady 2001/44/ES ze dne 15. června 2001, která měla být provedena do vnitrostátního práva nejpozději do 30. června 2002. Prováděcí pravidla stanovená směrnicí Komise 2002/94/ES ze dne 9. prosince 2002 by měla být provedena do vnitrostátního práva nejpozději do 30. dubna 2003.

¹ Úř. věst. L 73, 19.3.1976, s. 18.

² Úř. věst. L 337, 13.12.2002, s. 41.

³ Úř. věst. L 175, 28.6.2001, s. 17.

Komise zjistila, že několik členských států nedodrželo lhůty stanovené ve výše uvedené směrnici. V jednom případě se Komise dokonce rozhodla obrátit na Soudní dvůr. Jedná se konkrétně o řízení proti Italské republice z důvodu nesdělení vnitrostátních opatření týkajících se provedení směrnice 2002/94/ES do vnitrostátního práva (tisková zpráva IP/04/1506 ze dne 20. prosince 2004).

3.2. Uplatňování směrnic ve vztahu k novým členským státům

Ve spojených věcech C-361/02 a C-362/02 (Tsapalos a Diamantakis) musel Soudní dvůr odpovědět na otázku, zda se směrnice 76/308/EHS má vykládat v tom smyslu, že se vztahuje na celní pohledávky, které vznikly v jednom členském státě (v tomto případě v Itálii), a jsou předmětem dokladu vydaného tímto státem před vstupem směrnice v platnost v druhém členském státě (v tomto případě Řecku), ve kterém měl dožádaný orgán své sídlo.

V rozsudku z 1. června 2004 Soudní dvůr odpověděl na tuto předběžnou otázku rozhodnutím, že směrnicí 76/308/EHS (v pozměněném znění) je totiž třeba vykládat v tom smyslu, že se vztahuje na celní pohledávky, které vznikly v jednom členském státě a jsou předmětem titulu vydaného tímto státem předtím, než uvedená směrnice vstoupila v platnost v jiném členském státě, ve kterém má dožádaný orgán své sídlo. Soudní dvůr považuje ustanovení směrnice za procesní pravidla, jejichž uplatnění není omezeno pouze na pohledávky, které vznikly po vstupu této směrnice v platnost v členském státě, ve kterém má dožádaný orgán své sídlo. Toto rozhodnutí se jeví jako velmi důležité, zejména s ohledem na přistoupení nových členských států.

4. ROZBOR POUŽÍVÁNÍ OPATŘENÍ VZÁJEMNÉ POMOCI BĚHEM OBDOBÍ 2003–2004

4.1. Úvodní poznámky

4.1.1. Opožděné předkládání statistik

Několik členských států předložilo své statistiky se zpožděním, přičemž nedodržely ustanovení článku 29 směrnice 2002/94/ES, které stanoví, že každý členský stát musí informovat Komisi do 15. března každého roku.

4.1.2. Odchyly ve statistikách

Mimoto se ve statistikách jednotlivých členských států vyskytují určité nesrovnalosti. Při prvním předložení statistik týkajících se roku 2003 byla Komise nucena zkonstatovat, že existují značné rozdíly mezi číselnými údaji, které ji předložily jednotlivé členské státy. Podle těchto prvních prohlášení činil celkový počet žádostí o vymáhání, které obdržely všechny členské státy v roce 2003, pouze 70 % žádostí o vymáhání pohledávek, které byly prohlášeny za odeslané. Na zasedání Výboru pro vymáhání pohledávek⁴ v říjnu 2004 byly členské státy vyzvány k tomu, aby znovu analyzovaly své statistiky. V opravených prohlášeních, která Komise následně obdržela, se rozsah odchylek v údajích jednotlivých členských států značně snížil. Celkový počet žádostí o vymáhání pohledávek, které obdržely všechny členské státy v roce 2003, jenž vycházel z tohoto druhého výpočtu, dosáhl 99 % počtu žádostí, které byly prohlášeny za odeslané. V případě roku 2004 se však odchylka opět

⁴ Směrnice 76/308/EHS, článek 20.

zvýšila: počet žádostí o vymáhání pohledávek, který byl prohlášen za přijatý, dosáhl 91 % počtu žádostí prohlášených za odeslané.

Členské státy by měly být pozornější při sestavování svých statistik.

4.2. Statistické údaje

Statistiky poskytnuté členskými státy v každém případě svědčí o širokém využívání možností vzájemné pomoci v průběhu let 2003 a 2004.

4.2.1. Žádosti o informace

Podle statistik, které byly sděleny dožádanými členskými státy, dosahoval celkový počet žádostí o informace, které tyto členské státy obdržely :

- v roce 2003: 435.
- v roce 2004: 727 (81 z nich obdržely členské státy, které přistoupily v roce 2004).

4.2.2. Žádosti o doručení

Podle statistik, které byly sděleny dožádanými členskými státy, dosahoval celkový počet žádostí o doručení, které byly těmto členským státům odeslány:

- v roce 2003: 123.
- v roce 2004: 182 (38 z nich obdržely členské státy, které přistoupily v roce 2004).

4.2.3. Žádosti o vymáhání pohledávek

Podle statistik, které byly sděleny dožádanými členskými státy, dosahoval celkový počet žádostí o vymáhání pohledávek, které obdržely všechny členské státy:

- v roce 2003: 2797.
- v roce 2004: 3735 (326 z nich obdržely členské státy, které přistoupily v roce 2004).

4.2.4. Celková výše vymožených částek

Podle statistik, které byly sděleny dožádanými členskými státy, dosahuje celková výše pohledávek, které tyto členské státy vymohly, a pro které bylo požádáno o pomoc při vymáhání:

- v roce 2003: 5 050 090,55 EUR
- v roce 2004: 13 857 040,55 EUR (z toho 375 109,07 EUR bylo vymoženo členskými státy, které přistoupily v roce 2004).

4.2.5. *Podíl uspokojených žádostí o vymáhání pohledávek vyjádřený v procentech*

Podle statistik, které byly sděleny dožádanými členskými státy, dosahuje celková výše částek pohledávek, které tyto členské státy vymohly ve vztahu k celkové výši pohledávek, pro které bylo požádáno o pomoc při vymáhání:

- v roce 2003: 1,13 %
- v roce 2004: 1,82 %

4.3. **Hodnocení statistických údajů**

4.3.1. *Obecné připomínky*

Účast členských států na vzájemné pomoci (ať už jako dožadujícího nebo dožádaného státu) se od sebe značně liší. Toto zjištění se týká jak starých členských států, tak i členských států, které přistoupily k EU dne 1. května 2004.

Vzhledem ke skutečnosti, že pohyb osob se podle jednotlivých států rovněž liší, není tento rozdíl nijak překvapující. Velký pohyb osob mezi některými členskými státy přirozeně ovlivňuje počet žádostí o vzájemnou pomoc mezi těmito státy (např. mezi Spojeným královstvím a Irskem).

Největší počet žádostí o vymáhání pohledávek zasílá Německo. Podle prohlášení o částkách, pro které byly odeslány žádosti o vymáhání pohledávek v roce 2004, požádalo jako jediný členský stát o vzájemnou pomoc pro 36,14 % všech částek, pro které byly předloženy žádosti v roce 2004. Přitom podle statistik, které byly sděleny dožádanými státy, vymohly německé orgány 38,59 % všech částek, které byly vymoženy členskými státy v roce 2004 na žádost jiných členských států.

Dále je třeba poznamenat, že statistiky, nutně neodrážejí celkový dopad vzájemné pomoci na vymáhání, kterou si členské státy poskytují. Tato čísla ve skutečnosti nezahrnují výsledky vzájemné pomoci, která je případně poskytována na základě jiných smluv, které nebyly uzavřeny v rámci Společenství, jako je severská smlouva ze 7. prosince 1989, kterou využívají skandinávské státy, mnohostranná dohoda mezi OECD a Radou Evropy z 25 ledna 1988 nebo dvoustranné dohody, které by mohly uplatňovat některé členské státy v souladu s článkem 23 směrnice 76/308/EHS.

Komise zjistila, že sdělování statistik členskými státy neumožňuje měřit dopad vzájemné pomoci na vymáhání veškerých druhů pohledávek. Aby tato analýza byla užitečná, zamýšlí Komise navrhnout, aby členské státy ve svých budoucích statistikách uváděly druh daní a poplatků, které vymohly na žádost jiného členského státu.

4.3.2. *Důvody zvýšení počtu žádostí v období 2003 až 2004.*

Existuje celá řada důvodů, kvůli kterým počet žádostí o vzájemnou pomoc stále roste, přičemž tyto důvody jsou různého druhu.

Na jedné straně souvisí tento vývoj přímo s chováním dlužníků uvedených pohledávek:

- z obecného hlediska je třeba konstatovat zvýšení pohybu osob, zboží a kapitálu v rámci vnitřního trhu; tato skutečnost způsobuje vznik daňových dluhů v členských státech, v nichž dotčení dlužníci nejsou usazeni nebo již přestali být usazeni;
- z konkrétního hlediska vnitrostátní správní orgány rovněž čelí zvýšenému počtu podvodem vyvolaných platebních neschopností, ve kterých dlužníci organizují své činnosti a spravují svůj majetek takovým způsobem, aby ztížili nucené vymáhání daňových pohledávek těmito správními orgány (např. vytvořením fiktivních společností).

Na druhé straně je třeba zdůraznit, že oblast působnosti vzájemné pomoci se značně rozšířila:

- nejdříve směrnicí 2001/44/ES, která rozšířila oblast působnosti na veškeré pohledávky týkající se daní z příjmu a z majetku a z daní z pojistného. Je zřejmé, že toto rozšíření možností vzájemné pomoci ovlivňuje statistiky týkající se počtu žádostí, které zaslaly různé členské státy. Účinek tohoto rozšíření se projevil především od roku 2004 (vzhledem k tomu, že směrnice Komise 2002/94/ES z 9. prosince 2002, kterou se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice Rady 76/308/EHS ve znění směrnice 2001/44/ES, byla provedena do vnitrostátního práva členskými státy teprve během roku 2003). Za těchto okolností nelze vyloučit, že by zvýšení počtu žádostí a vymožených částek na základě právních předpisů Společenství bylo (alespoň částečně) vyváжено poklesem počtu žádostí a výsledků vzájemné pomoci, která byla dříve poskytována na základě dohod nebo ujednání, které nebyly uzavřeny v rámci Společenství.
- dále rozšířením oblasti územní působnosti po přistoupení 10 nových členských států v roce 2004.

Kromě toho je pravděpodobné, že toto zvýšení je rovněž ovlivněno přijetím směrnice Rady 2000/65/ES ze dne 17. října 2000⁵, která zrušila veškeré možnosti, podle kterých mohly členské státy vyžadovat povinné ustanovení daňového zástupce uvnitř Společenství pro dluhy týkající se DPH. Tato směrnice pravděpodobně zvýšila význam vzájemné pomoci při vymáhání této daně.

4.3.3. *Rozdíl mezi žádostmi o vymáhání pohledávek a výsledky*

I přes značný růst částek, které se vymohly na základě vzájemné pomoci (2,58krát za období od roku 2003 až 2004), existuje značný rozdíl mezi částkami, v jejichž případě došlo k výměně žádostí o pomoc při vymáhání pohledávky, na jedné straně a částkami, které byly skutečně vymožené, na straně druhé.

Tato skutečnost není vůbec překvapující. Ze zkušeností všeobecně vyplývá, že naděje na uskutečnění účinného vymáhání pohledávky se zmenšuje v závislosti na době uplynulé od jejího vzniku. Vzhledem k podobnému charakteru pomoci při vymáhání pohledávek v zahraničí ve vztahu k vnitrostátním prováděcím opatřením je účinnost této „poslední možnosti“ vzhledem k její povaze relativní. Toto zjištění potvrzuje skutečnost, že pohledávky,

⁵ Úř. věst. L 269, 21.10.2000, s. 44.

kteřé jsou předmětem žádostí o pomoc, jsou v každém případě pohledávky, jejichž vymáhání se jeví jako složité.

Průzkum mezi členskými státy o příčinách tohoto rozdílu (viz bod 5.2.) odhalil i další důvody:

- problémy týkající se dostupných zdrojů pro zpracování žádostí, které byly předloženy správními orgány jiných členských států;
- problémy v komunikaci jak mezi příslušnými orgány různých členských států (nedostatečně přesné a/nebo zastaralé informace, chybějící zpětná vazba), tak mezi příslušnými orgány jednoho členského státu a místními orgány tohoto stejného členského státu.
- problémy související s opožděným předložením žádostí o vzájemnou pomoc, které již neumožňují dožadáným orgánům včas uskutečnit vymáhání pohledávek, tj. před uplynutím lhůty pro jejich vymáhání.

Zároveň nelze přehlédnout skutečnost, že statistiky částek, které dožadované orgány vymohly v jiných členských státech, neumožňují zhodnotit celkový dopad postupů vzájemné pomoci:

- tyto statistiky ve skutečnosti nezohledňují částky, které dlužníci platí přímo dožadujícím orgánům po oznámení dluhu a nebo po zahájení vymáhacího řízení dožadovanými orgány;
- statistiky mimo jiné nezohledňují případné snížení vymáhaných částek, které bylo poskytnuto po zaslání žádostí o vzájemnou pomoc po následném zpochybnění daňových dluhů;
- dostupné statistiky se týkají pouze částek, které již byly dožadáným orgánem obdrženy a nezohledňují případné plány na vyrovnání dluhů ani výsledky, které by mohla přinést vymáhací řízení, která jsou velmi často pomalá a neustále v průběhové fázi.

5. INICIATIVY SPOLEČENSTVÍ PRO POSÍLENÍ VZÁJEMNÉ POMOCI PŘI VYMÁHÁNÍ POHLEDÁVEK

5.1. Průběžné podpůrné činnosti členských států při uplatňování vzájemné pomoci

Zatímco nové právní předpisy Společenství přijaté v letech 2001 a 2002 byly předpokladem pro zlepšení vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek mezi členskými státy, bylo třeba doplnit tuto legislativní iniciativu konkrétními opatřeními zaměřenými na posílení spolupráce mezi daňovými orgány. S cílem vyřešit případné problémy při výkladu nebo uplatňování směrnic a přezkoumat nové potřeby a další otázky poskytuje Komise členským státům průběžnou podporu prostřednictvím těchto činností:

5.1.1. Pomoc Výboru pro vymáhání pohledávek

Jak stanoví článek 20 směrnice 76/308/EHS ve znění směrnice 2001/44/ES Komisi je nápomocen Výbor pro vymáhání pohledávek, složený ze zástupců členských států, kterému předsedá zástupce Komise. Tento výbor se schází pravidelně, aby projednal otázky a návrhy předložené Komisí a členskými státy.

5.1.2. *Program Fiscalis 2003-2007*

Program Fiscalis 2003–2007, který přijala Rada a Evropský parlament s cílem zintenzívnit každodenní spolupráci mezi daňovými orgány a daňovými úředníky, umožnil financování několika seminářů na téma vzájemná pomoc při vymáhání daňových pohledávek. Semináře se konaly v Alicante (Španělsko) v roce 2003, v Bruggách (Belgie) v roce 2004 a v Bratislavě (Slovensko) v roce 2005. Na těchto seminářích se zástupci jednotlivých států společně zabývali tématy a specifickými problémy, které souvisí s touto vzájemnou pomocí.

5.2. **Nové iniciativy na zlepšení vzájemné pomoci**

V květnu 2005 Komise zaslala členským státům dokument, ve kterém je vyzvala, aby zvážily postupy, které umožňují zlepšit vzájemnou pomoc při vymáhání pohledávek, a aby vyjádřily svůj názor na tuto problematiku. Tyto úvahy byly rozvinuty v rámci posledního semináře Fiscalis a budou se opět projednávat na budoucím zasedání Výboru pro vymáhání pohledávek.

Na základě těchto úvah zamýšlí Komise předložit v roce 2007 konkrétní návrhy zaměřené na usnadnění praktického používání postupů vzájemné pomoci a na posílení a zjednodušení použitelných právních předpisů.

6. **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

6.1. **Závěry**

Vzájemná pomoc vnitrostátních orgánů při vymáhání daňových pohledávek je nezbytným prvkem v boji proti daňovým podvodům.

Statistiky týkající se vzájemné pomoci při vymáhání daňových pohledávek v letech 2003 a 2004 svědčí o rostoucím významu tohoto druhu mezinárodní správní spolupráce.

Přesto nadále existuje značný rozdíl mezi částkami, v jejichž případech jsou podány žádosti o vzájemnou pomoc při vymáhání pohledávek, a částkami, které jsou díky této vzájemné pomoci mezi členskými státy opravdu vymoženy.

Komise má v úmyslu předložit konkrétní návrhy na zlepšení vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek v roce 2007. Tyto návrhy budou motivovány potřebou ulehčit praktické používání postupů vzájemné pomoci a potřebou posilnit a zjednodušit použitelné právní předpisy.

6.2. **Doporučení**

- Členské státy musí nadále intenzivně využívat mechanismy vzájemné pomoci při vymáhání daňových pohledávek.
- Musí poskytovat potřebné lidské zdroje za účelem rychlého zpracování žádostí o vzájemnou pomoc vzhledem ke skutečnosti, že naděje na uskutečnění vymáhání pohledávek se zmenšují v závislosti na době uplynulé od jejich vzniku.

- Členské státy musí rovněž zaručit lepší komunikaci mezi dožadujícími a dožádanými orgány. Na jedné straně musí dožadující orgány být dostatečně a nepřetržitě informovány o krocích, které dožádané orgány podnikly, aby vyhověly žádostem o vzájemnou pomoc, na straně druhé musí dožadující orgány zabezpečit, aby dožádané orgány obdržely užitečné a aktuální nebo aktualizované informace týkající se dotčených pohledávek a dlužníků.
- Členské státy musí zabezpečit, aby statistiky, které mají být předloženy podle článku 25 směrnice 76/308/EHS a článku 29 směrnice 2002/94/ES, byly spolehlivé a aby byly předkládány ve lhůtě stanovené uvedenými právními předpisy Společenství.