KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.7.2019 r.
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą 2013/805/UE upoważniającą Rzeczpospolitą Polską do stosowania środków stanowiących odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

UZASADNIENIE

Na mocy art. 395 ust. 1 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[1] („dyrektywa VAT”) Rada – stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji – może upoważnić każde państwo członkowskie do zastosowania szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów tejże dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 14 stycznia 2019 r., Polska wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie odstępstwa od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy VAT w celu a) dalszego ograniczenia do wysokości 50 % prawa do odliczania VAT naliczonego od wydatków związanych z niektórymi pojazdami silnikowymi oraz b) dalszego zwolnienia z VAT użytkowania przez podatników pojazdów silnikowych objętych odstępstwem do celów prywatnych lub innych celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 15 kwietnia 2019 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Polskę. Pismem z dnia 16 kwietnia 2019 r. Komisja powiadomiła władze polskie, że posiada wszystkie informacje, które uznaje za niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Art. 168 dyrektywy VAT stanowi, że podatnik jest uprawniony do odliczenia podatku VAT należnego lub zapłaconego od towarów lub usług wykorzystywanych na potrzeby opodatkowanych transakcji podatnika w państwie członkowskim, w którym dokonuje tych transakcji. Art. 26 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy stanowi, że użycie do celów prywatnych towarów stanowiących część majątku przedsiębiorstwa uznawane jest za odpłatne świadczenie usług, jeśli VAT od takich towarów podlegał odliczeniu.

W przypadku samochodów osobowych stanowiących część majątku przedsiębiorstwa zastosowanie powyższych przepisów napotyka szereg trudności praktycznych, w szczególności dlatego, że rozróżnienie między prywatnym i służbowym użytkowaniem pojazdu silnikowego nie jest łatwe. W przypadkach, w których prowadzona jest dokumentacja dotycząca korzystania z takich samochodów, stanowi ona ponadto dodatkowe obciążenie zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla organów administracji, związane z ich prowadzeniem i kontrolowaniem. Trudności te mogą zwiększyć ryzyko nadużyć lub prób oszustw w zakresie VAT.

Polska jest obecnie upoważniona do stosowania odstępstwa od art. 168 dyrektywy VAT poprzez ograniczenie do wysokości 50 % prawa do odliczenia podatku VAT od zakupu, nabycia wewnątrzwspólnotowego, przywozu, wynajmu lub leasingu pojazdów silnikowych, a także podatku VAT naliczanego od wydatków związanych z tymi pojazdami, pod warunkiem, że nie są wykorzystywane wyłącznie do celów działalności gospodarczej. Odstępstwo to nie obejmuje pojazdów silnikowych o maksymalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 tony oraz pojazdów posiadających łącznie z siedzeniem kierowcy więcej niż dziewięć miejsc siedzących. Nie obejmuje też wydatków związanych wyłącznie z działalnością gospodarczą podatnika.

[1] Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

Polska jest ponadto upoważniona do stosowania odstępstwa od art. 26 ust. 1 lit. a) dyrektywy VAT poprzez zwolnienie z podatku VAT wykorzystywania do celów prywatnych pojazdów służbowych objętych odstępstwem. Wszelkie wykorzystywanie do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej uznaje się za wykorzystywanie do celów prywatnych.

Upoważnienie dotyczące powyższych środków stanowiących odstępstwo zostało po raz pierwszy[2] przyznane przez Radę na mocy decyzji wykonawczej 2013/805/UE z dnia 17 grudnia 2013 r.[3] na okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. Polska wprowadziła przyznany środek do krajowego ustawodawstwa dotyczącego VAT od dnia 1 kwietnia 2014 r.[4]

W 2016 r. Polska wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie możliwości stosowania przedmiotowych środków. Decyzją wykonawczą (UE) 2016/1837 z dnia 11 października 2016 r.[5] Rada zezwoliła na takie przedłużenie do dnia 31 grudnia 2019 r.

Obecny wniosek Polski o kolejne przedłużenie okresu obowiązywania odstępstwa do dnia 31 grudnia 2022 r. opiera się na tych samych podstawach, co te, które przedstawiono w poprzednich wnioskach. Do wniosku dołączono sprawozdanie zawierające przegląd stosowanego ograniczenia procentowego dotyczącego prawa do odliczenia, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 3 ust. 2 decyzji 2013/805/UE.

Zdaniem władz polskich obecna stawka w wysokości 50 % jest zasadna i powinna być nadal stosowana, ponieważ przyczyniła się do uproszczenia procedury poboru podatku VAT i zapobiegła uchylaniu się od opodatkowania. Według danych przedstawionych przez władze polskie w polskiej gospodarce przeważają małe firmy o niskich obrotach (mikroprzedsiębiorstwa) zatrudniające kilku pracowników. Są to przedsiębiorstwa jednoosobowe lub firmy rodzinne. W latach 2014–2017 stanowiły one prawie 96 % łącznej liczby przedsiębiorstw w tym kraju. Polskie władze utrzymują, że w przypadku pojazdów służbowych należących do takich mikroprzedsiębiorstw trudno jest rozgraniczyć wykorzystanie do celów prywatnych i do celów działalności gospodarczej. To samo dotyczy dużych przedsiębiorstw, które często udostępniają swoją flotę zatrudnionym pracownikom do wyłącznego użytku, traktując to jako pozafinansowe świadczenie dodatkowe. Prawdą jest, że rozgraniczenie użytkowania pojazdów do celów prywatnych i do celów działalności gospodarczej jest trudne i wymagałoby zastosowania niewspółmiernie dużych nakładów na prowadzenie odpowiedniej dokumentacji w stosunku do potencjalnych korzyści, zwłaszcza w odniesieniu do przedsiębiorstw jednoosobowych i mikroprzedsiębiorstw. Mogłoby to również prowadzić do sporów prawnych pomiędzy organami podatkowymi a podatnikami, co generowałoby dodatkowe koszty.

Zdaniem władz polskich określony na poziomie 50 % wskaźnik dobrze oddaje podział wykorzystania pojazdów do działalności gospodarczej oraz do użytku prywatnego. Istotnie, jak twierdzą władze polskie, zastosowanie niższego lub wyższego wskaźnika powodowałoby zbyt duże rozbieżności pomiędzy ustalonym wskaźnikiem a faktycznym wykorzystaniem

[2] Podobne upoważnienie obowiązywało do dnia 31 grudnia 2013 r. na podstawie decyzji wykonawczej Rady z dnia 27 września 2010 r. (Dz.U. L 256 z 30.9.2010, s. 24).

[3] Dz.U. L 353 z 28.12.2013, s. 51.

[4] Władze polskie wskazały, że nastąpiło to w drodze ustawy z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług z dnia 11 marca 2004 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, z późn. zm.) oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 312).

[5] Dz.U. L 280 z 18.10.2016, s. 28.

pojazdu do działalności gospodarczej oraz do użytku prywatnego. Podobny wskaźnik stosują także inne państwa członkowskie UE.

Wydaje się, że podatnicy wyrazili w przeważającej mierze pozytywną opinię zarówno co do zasad dokonywania odliczeń, jak i ustalonego wskaźnika odliczeń. Środki przyjęte na mocy decyzji 2013/805/UE uznaje się za udany kompromis pomiędzy przyjętymi zasadami a drogim, czasochłonnym oraz mało efektywnym prowadzeniem dokumentacji poświadczającej faktyczne wykorzystanie pojazdów do działalności gospodarczej.

Oczekuje się, że środki stanowiące odstępstwo nie będą miały znaczącego wpływu na ogólną kwotę dochodów podatkowych Polski pobieranych na etapie ostatecznej konsumpcji. Nie oczekuje się również, by miały one negatywny wpływ na zasoby własne Unii pochodzące z podatku VAT.

W świetle powyższego oraz biorąc pod uwagę fakt, że ramy prawne UE i stan faktyczny nie uległy zmianie, przedłużenie okresu stosowania środków stanowiących odstępstwo do dnia 31 grudnia 2022 r. wydaje się być uzasadnione. W związku z tym proponuje się, aby wniosek został rozpatrzony pozytywnie. Jeżeli Polska zamierza wystąpić o dalsze przedłużenie na okres po 2022 r., musi przedłożyć wniosek o przedłużenie do dnia 1 kwietnia 2022 r. wraz ze sprawozdaniem zawierającym przegląd stosowanego ograniczenia procentowego.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Podobne odstępstwa w odniesieniu do prawa do odliczenia zostały przyznane innym państwom członkowskim.

Art. 176 dyrektywy VAT stanowi, że Rada określa wydatki, które nie dają prawa do odliczenia podatku VAT. Do tego czasu upoważnia ona państwa członkowskie do utrzymania wyłączeń przewidzianych w prawie krajowym w dniu 1 stycznia 1979 r. W związku z tym istnieje pewna liczba przepisów „wstrzymujących", które ograniczają prawo do odliczenia związanego ze służbowymi pojazdami samochodowym.

Nie powiodły się wcześniejsze próby mające na celu ustanowienie zasad, na podstawie których określone kategorie wydatków mogą podlegać ograniczeniom w zakresie prawa do odliczenia[6]. Dopóki przepisy te nie zostaną zharmonizowane na szczeblu UE, uznaje się, że właściwe jest przyznawanie tego rodzaju odstępstw.

Proponowane środki są zatem zgodne z przepisami dyrektywy VAT.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 395 dyrektywy VAT jest jedyną możliwą podstawą prawną.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Biorąc pod uwagę przepis dyrektywy VAT będący podstawą wniosku, należy stwierdzić, że wniosek wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Zasada pomocniczości nie ma zatem zastosowania.

[6] COM (2004) 728 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 24 z 29.1.2005, s. 10), wycofany w dniu 21 maja 2014 r. (Dz.U. C 153 z 21.5.2014, s. 3).

- **Proporcjonalność**

Niniejsza decyzja dotyczy upoważnienia przyznanego państwu członkowskiemu w odpowiedzi na jego własny wniosek i nie stanowi jakiegokolwiek zobowiązania.

Biorąc pod uwagę ograniczony zakres odstępstwa, przedmiotowy środek szczególny jest proporcjonalny do zamierzonego celu, jakim jest uproszczenie poboru podatków i zapobieganie niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. W szczególności, z uwagi na możliwość zaniżania przez przedsiębiorstwa ich zobowiązań podatkowych w deklaracjach oraz fakt, że kontrole przebiegu pojazdów stanowią obciążenie dla organów podatkowych, ograniczenie w wysokości 50 % uprościłoby procedurę poboru podatku VAT i zapobiegałoby uchylaniu się od opodatkowania, między innymi poprzez niewłaściwe prowadzenie dokumentacji.

- **Wybór instrumentu**

Proponowany instrument to decyzja wykonawcza Rady.

Zgodnie z art. 395 dyrektywy VAT odstępstwo od wspólnych przepisów dotyczących podatku VAT jest możliwe jedynie na podstawie upoważnienia Rady, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji. Decyzja wykonawcza Rady jest najwłaściwszym instrumentem, ponieważ może być skierowana do poszczególnych państw członkowskich.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie przeprowadzono konsultacji z zainteresowanymi stronami. Niniejszy wniosek opiera się na wniosku złożonym przez Polskę i dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

- **Ocena skutków**

Wniosek ma na celu uproszczenie procedury poboru VAT oraz przeciwdziałanie uchylaniu się od płacenia VAT. Ma on zatem potencjalny pozytywny wpływ zarówno na przedsiębiorstwa, jak i organy administracji. Środki stanowiące odstępstwo zostały uznane przez Polskę za najbardziej odpowiednie rozwiązanie i są porównywalne z innymi przeszłymi i obecnymi odstępstwami przyznanymi innym państwom członkowskim.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek nie ma żadnych skutków dla ochrony praw podstawowych.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie będzie miał negatywnego wpływu na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Wniosek zawiera klauzulę zakładającą wygaśnięcie odstępstwa w dniu 31 grudnia 2022 r.

Jeżeli Polska rozważa dalsze przedłużenie stosowania środków stanowiących odstępstwo po 2022 r., powinna przedłożyć Komisji wniosek o przedłużenie, wraz ze sprawozdaniem zawierającym przegląd stosowanego ograniczenia procentowego, nie później niż do dnia 1 kwietnia 2022 r.

2019/0146 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą 2013/805/UE upoważniającą Rzeczpospolitą Polską do stosowania środków stanowiących odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[7], w szczególności jej art. 395 ust. 1 akapit pierwszy,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Art. 168 dyrektywy 2006/112/WE ustanawia prawo podatnika do odliczenia podatku od wartości dodanej (VAT) naliczonego od dostarczanych mu towarów i świadczonych na jego rzecz usług, które są wykorzystywane na potrzeby opodatkowanych transakcji podatnika. Art. 26 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy za odpłatne świadczenie usług uznaje użycie towarów stanowiących część majątku przedsiębiorstwa do celów prywatnych podatnika lub jego pracowników lub, bardziej ogólnie, do celów innych niż działalność jego przedsiębiorstwa.

(2) Decyzją wykonawczą Rady 2013/805/UE[8] Polska została upoważniona, na mocy art. 168 dyrektywy 2006/112/WE, do ograniczenia do wysokości 50 % prawa do odliczania VAT od zakupu, nabycia wewnątrzwspólnotowego, przywozu, wynajmu lub leasingu niektórych silnikowych pojazdów drogowych oraz wydatków z nimi związanych, jeśli dany pojazd nie jest używany wyłącznie do celów działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 26 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy w odniesieniu do pojazdów, do których ma zastosowanie to ograniczenie w wysokości 50 %, Polska jest również upoważniona do zwolnienia podatników z obowiązku uznawania korzystania z tych pojazdów w celach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej za świadczenie usług.

(3) Data wygaśnięcia decyzji wykonawczej 2013/805/UE została przedłużona decyzją wykonawczą Rady (UE) 2016/1837[9] do dnia 31 grudnia 2019 r.

---

[7] Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

[8] Decyzja wykonawcza Rady 2013/805/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do stosowania środków stanowiących odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 353 z 28.12.2013, s. 51).

[9] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2016/1837 z dnia 11 października 2016 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do dalszego stosowania środków stanowiących odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 280 z 18.10.2016, s. 28).

(4) W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 14 stycznia 2019 r., Polska wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie do dalszego stosowania środków stanowiących odstępstwo dopuszczonych w drodze decyzji wykonawczej 2013/805/UE („środki stanowiące odstępstwo”), na kolejny okres do dnia 31 grudnia 2022 r.

(5) Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE pismem z dnia 15 kwietnia 2019 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Polskę. Pismem z dnia 16 kwietnia 2019 r. Komisja powiadomiła Polskę, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.

(6) Zgodnie z art. 3 ust. 2 decyzji wykonawczej 2013/805/UE wraz z wnioskiem Polska przedłożyła Komisji sprawozdanie obejmujące przegląd stosowanego ograniczenia procentowego dotyczącego prawa do odliczenia VAT. Na podstawie dostępnych obecnie informacji Polska uważa, że stawka w wysokości 50 % pozostaje zasadna. Zdaniem władz polskich odstępstwo dopuszczone decyzją wykonawczą 2013/805/UE od wymogu określonego w art. 26 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112/WE jest nadal konieczne w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania. Te środki stanowiące odstępstwo są uzasadnione potrzebą uproszczenia procedury poboru podatku VAT i zapobieżenia uchylaniu się od opodatkowania poprzez niewłaściwe prowadzenie dokumentacji oraz składanie fałszywych deklaracji podatkowych.

(7) Przedłużenie okresu stosowania środków stanowiących odstępstwo powinno być ograniczone do czasu potrzebnego do oceny skuteczności środków stanowiących odstępstwo oraz stosowności wysokości stawki. Należy zatem upoważnić Polskę do dalszego stosowania środków stanowiących odstępstwo do dnia 31 grudnia 2022 r.

(8) Należy wyznaczyć termin na złożenie wniosku o ewentualne kolejne przedłużenie okresu stosowania środków stanowiących odstępstwo po 2022 r. Polska powinna być również zobowiązana do przedłożenia sprawozdania wraz z każdym takim wnioskiem o przedłużenie, obejmującego przegląd stosowanego ograniczenia procentowego dotyczącego prawa do odliczenia VAT.

(9) Środki stanowiące odstępstwo będą miały jedynie znikomy wpływ na ogólną kwotę podatku pobieranego na końcowym etapie konsumpcji i nie wpłyną negatywnie na zasoby własne Unii z tytułu podatku VAT.

(10) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję wykonawczą 2013/805/UE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Art. 3 decyzji wykonawczej 2013/805/UE otrzymuje brzmienie:

„*Artykuł 3*

Niniejsza decyzja traci moc z dniem 31 grudnia 2022 r.

Wniosek o przedłużenie środków stanowiących odstępstwo określonych w niniejszej decyzji przedkłada się Komisji do dnia 1 kwietnia 2022 r. Do takiego wniosku dołącza się sprawozdanie obejmujące przegląd stosowanego ograniczenia procentowego dotyczącego prawa do odliczenia VAT na podstawie niniejszej decyzji.”.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczpospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący