



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.1.2025 r.
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/310 w odniesieniu do przedłużenia
upoważnienia udzielonego Polsce do stosowania szczególnego środka stanowiącego
odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku
od wartości dodanej**

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (zwanej dalej „dyrektywą VAT”) Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów wspomnianej dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

Pismami, które wpłynęły do Komisji 27 marca i 1 października 2024 r., Polska wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie do kontynuowania odstępstwa od art. 226 dyrektywy VAT w odniesieniu do wymogów związanych z wystawianiem faktur VAT, tak aby w dalszym ciągu stosować obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług podatnych na oszustwa w Polsce. Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z 9 października 2024 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Polskę. Pismem z 10 października 2024 r. Komisja powiadomiła Polskę, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.

Odstępstwo, w odniesieniu do którego złożono wniosek o przedłużenie, zostało pierwotnie przyznane decyzją wykonawczą Rady (UE) 2019/310¹ na okres od 1 dnia marca 2019 r. do dnia 28 lutego 2022 r. i po raz pierwszy przedłużone decyzją wykonawczą Rady (UE) 2022/559 z dnia 5 kwietnia 2022 r.² na okres do dnia 28 lutego 2025 r.

Zgodnie z art. 2 ustęp drugi decyzji wykonawczej Rady (UE) 2019/310 Polska przedstawiła Komisji sprawozdanie na temat ogólnego wpływu środka na poziom oszustw oraz na podatników; Komisja zarejestrowała to sprawozdanie 13 listopada 2023 r.

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Po okresie dobrowolnego stosowania systemu podzielonej płatności Polska wprowadziła, w następstwie decyzji wykonawczej Rady (UE) 2019/310, obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności w odniesieniu do niektórych dostaw towarów i świadczenia niektórych usług podatnych na oszustwa. Oznacza to, że jeżeli dostawa towarów jest realizowana lub usługi są świadczone w ramach tego mechanizmu (faktury za towary i usługi objęte zakresem stosowania o całkowitej kwocie brutto (w tym VAT) powyżej 15 000 PLN), dostawca/usługodawca musi posiadać oprócz swojego zwykłego rachunku bankowego także odrębny i zablokowany rachunek VAT. Kwota netto (bez podatku VAT) jest przekazywana na zwykły rachunek bankowy dostawcy/usługodawcy, a kwota VAT jest przekazywana na ten odrębny rachunek VAT. Chociaż środki na zablokowanym rachunku pozostają własnością dostawcy/usługodawcy, środki te mogą być wykorzystywane wyłącznie do określonych celów, takich jak płatność VAT należnego organowi podatkowemu lub VAT wynikającego z faktur otrzymanych od innych dostawców/usługodawców. W przypadku nadwyżki podatku VAT naliczonego w stosunku do podatku VAT należnego zwrot musi nastąpić w ciągu 60 dni na zwykły rachunek podatnika.

¹ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 51 z 22.2.2019, s. 19).

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/559 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany decyzji wykonawczej (UE) 2019/310 w odniesieniu do przyznanego Polsce zezwolenia na dalsze stosowanie szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 108 z 7.4.2022, s. 51).

Jeżeli chodzi o funkcjonowanie systemu, faktury za dostawy objęte zakresem mechanizmu podzielonej płatności muszą zawierać specjalną uwagę o konieczności wpłaty VAT na odrębny rachunek bankowy VAT dostawcy/usługodawcy z tytułu płatności dokonywanych przelewem bankowym. Aby to umożliwić, konieczne jest odstępstwo od art. 226 dyrektywy VAT, który stanowi, że faktury mogą zawierać wyłącznie dane wymienione w tym artykule; w artykule tym nie przewidziano danych dotyczących mechanizmu podzielonej płatności.

Po pierwszym przedłużeniu do końca lutego 2025 r., jak wspomniano powyżej, Polska wystąpiła teraz z wnioskiem o kolejne przedłużenie, ponieważ uważa, że środek stanowiący odstępstwo, niezbędny do funkcjonowania mechanizmu podzielonej płatności, odniósł pozytywny skutek.

Oprócz przedłużenia terminu Polska zwróciła się o zastąpienie obecnego załącznika dotyczącego dostaw towarów i świadczenia usług, które podlegają mechanizmowi podzielonej płatności, nowym załącznikiem. Aktualnie wykaz opiera się na Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU 2015). W ustawodawstwie krajowym planuje się jednak do celów identyfikowania towarów zastąpienie krajowego systemu klasyfikacji Nomenklaturą scaloną. Aby uniknąć konieczności aktualizacji odstępstwa w okresie jego stosowania, Polska zwróciła się o zastąpienie wykazu 150 pojedynczych pozycji zagregowanym i uproszczonym wykazem 13 kategorii dotyczących tego samego przedmiotu. Polska potwierdziła, że wprowadzenie takiego uproszczonego wykazu nie spowoduje rozszerzenia zakresu odstępstwa.

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

Podstawą odstępstwa jest art. 395 dyrektywy VAT, a jego celem jest uproszczenie procedury poboru VAT lub zapobieganie niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. Polska wystąpiła z wnioskiem o zastosowanie środka stanowiącego odstępstwo w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania w sektorach, w których od lat stwierdza się oszustwa związane z VAT. Odstępstwo jest zgodne z obowiązującymi przepisami w przedmiotowej dziedzinie.

W tym kontekście należy zauważyć, że decyzją wykonawczą Rady (UE) 2023/1552³ upoważniono Włochy do przedłużenia podobnego odstępstwa w związku ze stosowaniem mechanizmu podzielonej płatności w odniesieniu do niektórych dostaw określonych towarów i świadczenia określonych usług.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 395 dyrektywy VAT.

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

Biorąc pod uwagę przepisy dyrektywy VAT, na których opiera się przedmiotowy wniosek, zasada pomocniczości nie ma zastosowania.

³ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/1552 z dnia 25 lipca 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2017/784 w odniesieniu do okresu obowiązywania upoważnienia do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 206 i 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i zakresu tego środka, wprowadzonego przez Włochy (Dz.U. L 188 z 27.7.2023, s. 45).

- **Proporcjonalność**

Wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności z następujących względów.

Decyzja dotyczy upoważnienia udzielonego państwu członkowskiemu w odpowiedzi na jego własny wniosek i nie stanowi żadnego zobowiązania.

Odstępstwo jest ograniczone w czasie, a jego zakres obejmuje dostawy towarów i świadczenie usług w konkretnych sektorach, w których występują istotne problemy w postaci oszustw podatkowych.

Biorąc pod uwagę, że odstępstwo ma szeroki zakres, jeżeli Polska miałaby złożyć wniosek o upoważnienie do przedłużenia stosowania szczególnego środka, powinna przedstawić sprawozdanie na temat funkcjonowania i skuteczności środka w odniesieniu do poziomu oszustw związanych z VAT oraz na temat podatników (w odniesieniu do zwrotów podatku VAT, obciążenia administracyjnego, ewentualnych kosztów dla podatników itp.).

Przedmiotowy szczególny środek jest zatem proporcjonalny do zamierzonego celu, tj. zwalczania uchylania się od opodatkowania i uproszczenia poboru podatków.

- **Wybór instrumentu**

Proponowany instrument: 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**

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 dotyczący decyzji wykonawczej Rady upoważnia Polskę do dalszego stosowania odstępstwa od art. 226 dyrektywy VAT, aby umożliwić funkcjonowanie obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności w odniesieniu do zapłaty VAT od dostaw określonych towarów i świadczenia określonych usług wymienionych w restrykcyjnym wykazie.

Jak wspomniano powyżej, Polska przedłożyła Komisji sprawozdanie zgodnie z wymogiem zawartym w decyzji o poprzednim odstępie.

Ze sprawozdania tego wynika, że od czasu ostatniego przedłużenia obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności nadal przyczynia się do spadku liczby oszustw (karuzelowych) oraz przypadków unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania. Ponadto mechanizm ten daje nabywcom i usługobiorcom pewność, że nie będą oni uczestniczyć w sposób niezamierzony uczestniczyć w nieuczciwych praktykach dostawcy/usługodawcy, za które mogliby ponosić odpowiedzialność solidarną.

Tempo zwrotów VAT i zwolnień środków z rachunków VAT wzrosło (średnio z 27,56 dnia w 2018 r. do 19,41 dnia w 2022 r.), przez co poprawiła się płynność finansowa podatników. Koszty administracyjne zmniejszyły się, ponieważ mechanizm ten zastąpił w wielu przypadkach mechanizm odwrotnego obciążenia, który wiązał się dodatkowymi obowiązkami sprawozdawczymi. Ponadto podatnicy mający siedzibę w Polsce albo w innym państwie członkowskim nie ponoszą kosztów otwarcia rachunku VAT w banku w Polsce. Jeżeli bank pobierze opłaty za prowadzenie rachunku VAT, właściwy organ podatkowy zwróci koszty poniesione z tego tytułu.

Poniżej przedstawiono szereg innych ważnych danych liczbowych i wniosków ze sprawozdania.

Ustalono, że przed wejściem w życie przedmiotowego środka oszustwa związane z VAT wyniosły w 2018 r. łącznie 5 168 779 146 PLN. Kwota ta spadła do 4 716 202 928 PLN w 2019 r., do 3 533 646 348 PLN w 2020 r., do 2 672 606 551 PLN w 2021 r. i do 1 671 788 122 PLN w 2022 r. Stanowi to, na koniec okresu objętego przeglądem w 2022 r., spadek o 52,69 % w porównaniu z 2020 r. i o 67,66 % od czasu wprowadzenia środka.

Zmniejszyła się również liczba postępowań w sprawie oszustw związanych z VAT. W 2018 r., tj. przed wprowadzeniem środka, prowadzono 3 507 takich postępowań. Liczba ta spadła do 3 389 w 2019 r., do 2 973 w 2020 r. i do 3 288 w 2021 r. Po nieznacznym wzroście w 2021 r. liczba ta spadła ponownie w 2022 r. do 2 750. Stanowi to spadek o 7,5 % w porównaniu z 2020 r. i o 21,59 % od czasu wprowadzenia środka.

Dzięki nieprzerwanemu stosowaniu obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności zmniejszyła się liczba oszustw karuzelowych. W 2018 r., tj. przed wprowadzeniem mechanizmu, liczba wszczętych postępowań w sprawie oszustw karuzelowych wynosiła 558. W 2019 r. liczba ta spadła do 277, a w 2020 r. do 207. W 2021 r. spadła ona jeszcze dalej do 167, a w 2022 r. wynosiła tylko 97. Stanowi to na koniec 2022 r. spadek o 53,14 % od 2020 r. i spadek o 82,62 % od czasu wprowadzenia środka.

Następnie odnotowano, że stwierdzone straty budżetowe wynikające z oszustw karuzelowych związanych z VAT zmniejszyły się. Straty w wysokości 4 496 602 940 PLN stwierdzone w 2018 r., tj. przed wprowadzeniem mechanizmu, spadły do 2 468 437 745 PLN w 2019 r. i do 1 107 992 201 PLN w 2020 r. W okresie objętym przeglądem straty te wyniosły 1 229 821 973 PLN w 2021 r. i 111 103 219 PLN w 2022 r. Oznacza to znaczący spadek o 89,97 % w porównaniu z 2020 r. i o 97,53 % od czasu wprowadzenia środka.

Na podstawie powyższych danych Komisja uważa za uzasadnione utrzymanie środka, który wiąże się z ograniczonym odstępstwem od wymogów dotyczących fakturowania określonych w art. 226 dyrektywy VAT, ponieważ pozwoli to na utrzymanie pozytywnych skutków obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności w odniesieniu do z góry określonej liczby towarów i usług. W związku z tym proponuje się przyznanie odstępstwa na okres od dnia 1 marca 2025 r. do dnia 28 lutego 2028 r.

4. WPLYW NA BUDŻET

Środek nie będzie miał negatywnego wpływu na zasoby własne Unii pochodzące z VAT.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Wniosek zawiera klauzulę wygaśnięcia; automatyczny termin.

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/310 w odniesieniu do przedłużenia upoważnienia udzielonego Polsce do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹, w szczególności jej art. 395 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Decyzją wykonawczą (UE) 2019/310² Rada upoważniła Polskę do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE, który zobowiązuje dostawców/usługodawców do wpłaty na odrębny i zablokowany rachunek bankowy VAT otwarty w Polsce („obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności”) podatku VAT wskazanego na fakturach wystawianych w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług między podatnikami, które są wymienione w załączniku do wspomnianej decyzji wykonawczej, i opłacanych elektronicznym przelewem bankowym. Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2022/559³ przedłużono to upoważnienie do dnia 28 lutego 2025 r.
- (2) Pismami, które wpłynęły do Komisji w dniach 27 marca 2024 r. i 1 października 2024 r., Polska wystąpiła z wnioskiem o dalsze przedłużenie, od dnia 1 marca 2025 r. do dnia 28 lutego 2028 r., upoważnienia do stosowania odstępstwa od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących fakturowania VAT, tak aby w dalszym ciągu można było stosować obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług podatnych w Polsce na oszustwa i zasadniczo objętych procedurą, zgodnie z którą nabywca lub usługobiorca jest wyznaczony jako osoba zobowiązana do zapłaty VAT od niektórych dostaw (tzw. mechanizm odwrotnego obciążenia), oraz objętych odpowiedzialnością solidarną.

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 51 z 22.2.2019, s. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

³ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/559 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany decyzji wykonawczej (UE) 2019/310 w odniesieniu do przyznanego Polsce zezwolenia na dalsze stosowanie szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 108 z 7.4.2022, s. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

- (3) Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE pismem z dnia 9 października 2024 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Polskę. Pismem z dnia 10 października 2024 r. Komisja powiadomiła Polskę, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.
- (4) Obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności ma zastosowanie do towarów i usług wymienionych w załączniku do decyzji wykonawczej (UE) 2019/310. Załącznik ten zawiera obszerny, szczegółowy wykaz towarów i usług klasyfikowanych zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług. Na poziomie krajowym Polska zastępuje obecnie ten system klasyfikacji systemem Nomenklatury scalonej, określonej w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2658/87⁴, zatem aby uniknąć konieczności zmiany upoważnienia do stosowania odstępstwa od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE, wykaz w załączniku do decyzji wykonawczej (UE) 2019/310 należy zastąpić uproszczonym wykazem kategorii towarów i usług. Polska potwierdziła, że zastąpienie wykazu nie spowoduje rozszerzenia zakresu obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności. W związku z tym nadal ma zastosowanie obowiązek zgłoszenia Komisji środka krajowego, o czym mowa w art. 2 decyzji wykonawczej (UE) 2019/310.
- (5) W sprawozdaniu przedłożonym przez Polskę w dniu 13 listopada 2023 r. na podstawie art. 2 akapit drugi decyzji wykonawczej Rady (UE) 2019/310, w którym to artykule mowa o ogólnym wpływie przedłużenia upoważnienia na poziom oszustw związanych z VAT i na podatników, których środek dotyczy, wykazano, że od czasu przedłużenia upoważnienia dalsze stosowanie obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności w odniesieniu do niektórych dostaw towarów i świadczenia niektórych usług doprowadziło w szczególności do ograniczenia oszustw karuzelowych w sektorach objętych tym mechanizmem, takich jak sektor stali, złomu, metali szlachetnych i paliw. Polska poinformowała ponadto, że w przypadku gdy przedsiębiorca jest uprawniony do zwrotu VAT, władze polskie zdołały skrócić termin zwrotu do mniej niż dwudziestu dni, aby poprawić sytuację przedsiębiorcy, jeśli chodzi o przepływy środków pieniężnych.
- (6) Upoważnienie do stosowania odstępstwa przyznaje się zazwyczaj na czas ograniczony, aby umożliwić ocenę stosowności i skuteczności szczególnego środka. Odstępstwo należy zatem przedłużyć do dnia 28 lutego 2028 r. Przewidziany w art. 2 decyzji wykonawczej (UE) 2019/310 obowiązek przedłożenia przez Polskę nowego sprawozdania na temat ogólnego wpływu odstępstwa, w przypadku gdyby Polska zwróciła się o jego przedłużenie, powinien nadal mieć zastosowanie.
- (7) Szczególny środek nie wpłynie negatywnie na ogólną kwotę wpływów z podatków pobieranych na etapie ostatecznej konsumpcji i nie będzie mieć negatywnego wpływu na zasoby własne Unii pochodzące z VAT.
- (8) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję wykonawczą (UE) 2019/310,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W decyzji wykonawczej Rady (UE) 2019/310 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 3 akapit drugi datę „28 lutego 2025 r.” zastępuje się datą „28 lutego 2028 r.”;

⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.U. L 256 z 7.9.1987, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj>).

- 2) załącznik zastępuje się tekstem znajdującym się w załączniku do niniejszej decyzji.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*