

Warszawa, dnia 5 marca 2017 r.

**Minister Finansów**  
**Rzeczpospolita Polska**  
Departament Podatków od Towarów i Usług

**Sz. P. Pierre Moscovici**  
**Komisarz ds. podatków i unii celnej, audytu**  
**i zwalczania nadużyć finansowych**  
**Komisja Europejska**

## **WNIOSEK O ŚRODEK SPECJALNY W ZAKRESIE PODATKU VAT**

W związku z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: **TSUE**] z dnia 28 października 2010 r. w sprawie C-49/09 (Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej) oraz z dnia 4 czerwca 2015 r. w sprawie C-678/13 (Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej), Minister Finansów na podstawie art. 395 ust. 2 dyrektywy Rady 2006/112/WE<sup>1</sup> [dalej: **Dyrektywa**] kieruje do Komisji Europejskiej wniosek i tym samym zwraca się z uprzejmą prośbą o jego akceptację i dalsze przedstawienie Radzie, w zakresie upoważnienia do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 98 ust. 2 Dyrektywy w związku z jej załącznikiem III polegającego na:

- 1) wprowadzeniu obniżonej stawki podatku od wartości dodanej [dalej: **VAT**] w stosunku do dostaw, importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia [dalej łącznie: **dostaw**] odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt oraz obuwia dziecięcego oraz
- 2) utrzymaniu obniżonej stawki VAT w stosunku do dostaw wyrobów higienicznych lub farmaceutycznych (włączając smoczki), z gumy innej niż ebonit.

Niniejszy wniosek zawiera przedstawienie okoliczności i przyczyn jego sporządzenia, treść i zakres wnioskowanej derogacji, uzasadnienie formalne i merytoryczne oraz, zdaniem wnioskodawcy, wszelkie potrzebne informacje do oceny zasadności wniosku.

## **2. PRZYCZYNY ZŁOŻENIA WNIOSKU**

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L 347, s. 1 z 11.12.2006 r. ze zm.).

W dniu 2 lutego 2009 r. Komisja Europejska wniosła do TSUE skargę przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, że stosując obniżoną stawkę VAT w wysokości 7% na dostawy odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt oraz obuwia dziecięcego, Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z przepisów art. 98 Dyrektywy VAT w związku z jej załącznikiem III.

W wyroku z dnia 28 października 2010 r., Trybunał przychylił się do stanowiska Komisji Europejskiej i uznał, że stosując obniżoną stawkę VAT dla dostaw ubrań i obuwia dla dzieci, Polska narusza przepisy Dyrektywy VAT.

Trybunał uznał, że polska obniżona stawka 7% VAT na artykuły dziecięce jest niezgodna z dyrektywą VAT, pomimo że w tym samym czasie niektóre spośród nowych państw członkowskich stosują na podobne artykuły dziecięce jeszcze niższe stawki VAT, a więc tzw. stawki super-obniżone (np. Irlandia, Wielka Brytania - 0% VAT, Luksemburg - 3% VAT). Stosowanie stawek super-obniżonych VAT w określonym zakresie jest dozwolone na podstawie art. 115 Dyrektywy VAT. Trybunał odmówił jednak Polsce upoważnienia analogicznego, do tego które przysługuje wybranym „starym” państwom członkowskim. Tego rodzaju nierówność i dyskryminacja „nowych” państw członkowskich jest zdaniem TSUE dopuszczalna bowiem przepis art. 115 Dyrektywy kreuje „reżim o charakterze wyjątkowym i przejściowym”, który „powinien podlegać ścisłej wykładni”.

W konsekwencji powyższego wyroku, Polska zobowiązana była do niezwłocznego dostosowania przepisów krajowych do wymogów Dyrektywy. W efekcie, Polska została zmuszona do zaprzestania stosowania jednego z elementów jej polityki prorodzinnej.

Na początku 2011 r. Polska zmieniła więc przepisy ustawy o podatku od towarów i usług<sup>2</sup>, uchylając stosowanie stawki obniżonej VAT na ubrania i obuwie dla dzieci.

W dniu 19 grudnia 2013 r., Komisja Europejska z kolei zwróciła się do TSUE o stwierdzenie, że Polska w sposób niezgodny z dyrektywą VAT opodatkowuje sprzęt medyczny i wyroby farmaceutyczne.

W wyroku z dnia 4 czerwca 2015 r., Trybunał częściowo zgodził się z wnioskiem Komisji Europejskiej i orzekł, że Polska zbyt szeroko określiła zakres stawki obniżonej w wysokości 8% VAT na wyroby medyczne, w tym na wyroby higieniczne lub farmaceutyczne (włączając smoczki), z gumy innej niż ebonit.

W konsekwencji tego wyroku, Polska została zobowiązana do podwyższenia VAT na wyroby higieniczne i farmaceutyczne, które nie stanowią „wyrobów medycznych”, a więc np. na takie wyroby jak smoczki dla niemowląt.

Wyrok ten prowadzi więc do dalszego zawężenia katalogu towarów dziecięcych, na które Polska może wprowadzić obniżoną stawkę VAT w ramach prowadzonej polityki prorodzinnej.

Jedną z podstawowych cech podatku VAT jest przerzucenie obciążenia podatkowego na końcowego konsumenta. Innymi słowy, wysokość stawki VAT bezpośrednio wpływa na cenę towarów i usług. Skutkiem objęcia dostaw odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt oraz obuwia dziecięcego stawką podstawową VAT (23%) był zatem wzrost cen tych towarów. Wnioskodawca przewiduje, że

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - Prawo o miarach (Dz.U. z 2011 r. Nr 64, poz. 332)

analogiczną podwyżkę cen spowoduje wzrost VAT na wyroby medyczne dla dzieci takie jak smoczki i odciągacze do mleka.

Skutkiem podwyżki VAT na artykuły dla dzieci był więc wzrost cen tych towarów, przynajmniej o kwotę wynikającą z różnicy między obowiązującą do 2012 r. stawką obniżoną VAT (8%) a stawką podstawową. W praktyce, dla konsumentów, oznaczało to wzrost ceny brutto artykułów dla dzieci efektywnie o 13,9%, w wyniku nominalnej podwyżki VAT o 15 punktów procentowych.

W wyniku zastosowania stawki podstawowej (23%) do dostaw odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt oraz obuwia dziecięcego, znacząco wzrosło zatem obciążenie podatkowe rodzin. Sama podwyżka VAT na ubrania i obuwie dziecięce, dla rodzin wielodzietnych stanowić może zwiększenie wydatków na wychowanie dzieci, w ciągu całego okresu wychowania, nawet o 9.070,00 zł (ok. 453,00 zł rocznie)<sup>3</sup>. Planowana podwyżka VAT na wyroby medyczne dla dzieci dodatkowo przyczyni się do zwiększenia tego kosztu.

## 2. PRZEDMIOT DEROGACJI

Na podstawie art. 395 ust. 2 Dyrektywy, Minister Finansów kieruje do Komisji Europejskiej wniosek o upoważnienie Rzeczypospolitej Polskiej do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 98 Dyrektywy w związku z jej załącznikiem III polegającego na:

- 1) wprowadzeniu obniżonej stawki VAT w stosunku do dostaw, importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt i obuwia dziecięcego oraz
- 2) utrzymaniu obniżonej stawki VAT w stosunku do dostaw, importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia wyrobów higienicznych lub farmaceutycznych (włączając smoczki), z gumy innej niż ebonit.

Środek specjalny ma polegać na utrzymaniu dotychczasowego brzmienia przepisów załącznika nr 3 do ustawy o podatku od towarów i usług<sup>4</sup> [dalej: **ustawa o VAT**] zawierającego wykaz towarów i usług, opodatkowanych stawką obniżoną VAT (aktualnie w wysokości 8%) w poz. 92 – Wyroby higieniczne lub farmaceutyczne (włączając smoczki), z gumy innej niż ebonit. W tym zakresie, środek specjalny utrzymywałby więc opodatkowanie stawką 8% VAT smoczków dla niemowląt.

Z dniem 1 stycznia 2012 r., ustawą nowelizującą (Dz. U. z 2011 r. Nr 64, poz. 332), uchylone zostały poz. 76 i 77 w załączniku nr 3 do ustawy o VAT. Środek specjalny uprawniałby do uchylenia przepisu art. 1 pkt 33 lit. d wskazanej ustawy zmieniającej, który usunął stawkę obniżoną VAT na ubrania i obuwie dla dzieci. W tym zakresie środek specjalny prowadziłoby więc do przywrócenia stawki obniżonej (obecnie w wysokości 8% VAT) na ubrania i obuwie dziecięce, czyli do przywrócenia obu pozycji w załączniku nr 3 ustawy o VAT.

## 3. POLSKA NA TLE INNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

---

<sup>3</sup> prof. Aleksander Surdej, *Konsekwencje podwyżki VAT dla kosztów wychowania dzieci*, Centrum im. A. Smitha, Warszawa, 21 lutego 2011 r.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54 poz. 535)

W wyniku wprowadzenia przedmiotowej derogacji, Polska nie będzie jedynym państwem korzystającym z prawa do stosowania innej niż podstawowa stawki VAT na towary dziecięce. Zarówno w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak i w samej Irlandii obowiązuje dzisiaj stawka 0% VAT na przedmiotowe towary. Natomiast w Luksemburgu obowiązuje tzw. super-obniżona stawka VAT wynosząca 3%.

Fakt, że taki stan rzeczy wynika z formalnych zapisów traktatów akcesyjnych i dyrektyw obiektywnie nie może prowadzić w ocenie wnioskodawcy do dyskryminowania innych państw członkowskich. Byłoby to bowiem niezgodne ze standardami solidarnej polityki europejskiej, która powinna dążyć do zrównania sytuacji prawnej w świetle unijnych dyrektyw wszystkich państw członkowskich.

W końcu, wnioskodawca chce wyraźnie podkreślić, że aktualnie i na gruncie obecnych przepisów, celem Polski nie jest wprowadzenie stawki 0% VAT na towary dziecięce objęte wnioskiem. Na podstawie niniejszego pisma, Polska wnioskuje o przyznanie upoważnienia do stosowania obniżonej stawki VAT (a więc stawki VAT nie mniejszej niż 5%), a więc tymczasowe odstępianie od obowiązku stosowania podstawowej stawki VAT na przedmiotowe towary, co uzasadnia wyjątkowo negatywnymi uwarunkowania demograficznymi.

#### **4. UZASADNIENIE DEMOGRAFICZNE**

Potrzeba derogacji w przedmiotowej sprawie wynika przede wszystkim z konieczność prowadzenia przez Rzeczpospolitą Polską efektywnej polityki prorodzinnej mającej na celu podniesienie poziomu dzietności. Od wielu lat wskaźnik dzietności utrzymuje się w Polsce na bardzo niskim poziomie. W latach 2000-2014 wskaźnik ten wynosił od 1,22 do 1,41<sup>5</sup>. Tymczasem do zapewnienia zastępowalności pokoleń konieczne jest, aby wskaźnik dzietności kształtował się na poziomie conajmniej 2,1.

Bezpośrednim efektem utrzymywania się wskaźnika dzietności na niskim poziomie jest prognozowany znaczący spadek liczby ludności Polski, do 36,5 mln w 2030 r. oraz następnie do 32 mln w 2050 r. oraz gwałtowne zmiany w strukturze wiekowej społeczeństwa (spadek liczby ludności poniżej 20. roku życia z ponad 8 mln osób w 2010 do 5,5 mln w 2050 r. oraz w wieku produkcyjnym - od 20 do 65 lat - z ponad 25 mln do 16, 5 mln osób, przy jednoczesnym wzroście liczby osób powyżej 65. roku życia – z 5 do 10 mln osób)<sup>6</sup>.

Realizacja powyższych prognoz wiązałaby się z szeregiem negatywnych konsekwencji dla polskiej gospodarki. Załamanie demograficzne przyczyniłaby się do konieczności znaczącego zwiększenia nakładów na opiekę zdrowotną i zwiększenia kosztów funkcjonowania systemu emerytalnego. To z kolei prowadziłoby do konieczności wprowadzenia zmian w finansach publicznych Polski poprzez radykalne zwiększenie ciężarów podatkowych. W szczególności podwyżki te odczułaby grupa ludności w wieku produkcyjnym. Dalszą konsekwencją zmian mogłoby być więc dodatkowo nasilenie trendu emigracyjnego wśród ludności w wieku produkcyjnym.

---

<sup>5</sup> Dane Eurostat: Fertility rates by age [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility_statistics); wskaźnik dzietności definiowany jako przeciętna liczba dzieci jakie rodzi kobieta w wieku 15-49 lat

<sup>6</sup> Na podstawie prognoz U.S. Census Bureau - <http://www.census.gov/population/international/data/idb/information-Gateway.php>

Jedynym sposobem wpływania przez władze państwowe na zahamowanie i odwrócenie niekorzystnych tendencji demograficznych jest prowadzenie przez nie efektywnej polityki prorodzinnej.

## **5. POLITYKA PRORODZINNA**

W ocenie wnioskodawcy, istotnym elementem polityki prorodzinnej państwa powinno być obniżenie obciążeń podatkowych dla rodzin w możliwie najszerszym zakresie.

Zdaniem Wnioskodawcy efektywna polityka prorodzinna nie powinna polegać na jak największych transferach socjalnych dla rodzin bez względu na ich aktywność zawodową (jak np. program 500+), ale na tym, by państwo zabierało jak najmniej środków rodzinom. Idealnym instrumentem w tym zakresie jest obniżenie podatku VAT na produkty skierowane dla rodzin.

Warto podkreślić, że obniżone stawki VAT na wskazane towary stanowią istotny element rozwiązań prorodzinnych krajów, które mogą poszczycić się sukcesami w zakresie utrzymywania wysokiego w porównaniu z Polską wskaźnika dzietności. W Irlandii, w której wskaźnik dzietności wynosi 1,94 oraz w Wielkiej Brytanii, w której kształtuje się na poziomie 1,81, stawka VAT na wskazane towary wynosi 0%<sup>7</sup>.

Zdaniem wnioskodawcy, obniżenie VAT na artykuły dla dzieci stanowi wysoce efektywny środek polityki prorodzinnej z kilku powodów.

Obniżenie VAT na artykuły dla dzieci stanowi wsparcie, z którego korzysta wyłącznie grupa docelowa, ponieważ obniżka VAT ma charakter „punktowy”. Dotyczy ona wyłącznie towarów kupowanych przez rodziców dla niemowląt i dzieci. Wprowadzenie obniżonych stawek podatku VAT na towary związane bezpośrednio z utrzymywaniem dzieci, takich jak ubrania dla niemowląt, czy obuwie dziecięce stanowi dodatkowo instrument, który pozwala na istotne ulżenie rodzinom, szczególnie o niskich i średnich dochodach oraz rodzinom wielodzietnym, w których wydatki związane z utrzymaniem dzieci stanowią bardzo istotny element budżetów domowych.

Wsparcie poprzez obniżenie VAT trafia do grupy docelowej bezpośrednio. W wyniku obniżki VAT konsument nie jest bowiem obciążony ekonomicznie przez państwo podatkiem VAT w momencie zakupu artykułów dziecięcych.

W końcu, wsparcie poprzez obniżenie VAT nie wiąże się z dodatkowymi kosztami dla budżetu (poza utratą wpływów wynikających z obniżenia stawki VAT). Wsparcie to nie wymaga bowiem dodatkowych nakładów przez państwo w postaci tworzenia dodatkowych instytucji lub zatrudniania dodatkowych urzędników.

W związku z powyższym wystąpienie z niniejszym wnioskiem należy uznać za uzasadnione interesem publicznym Polski polegającym na potrzebie ograniczenia negatywnych procesów demograficznych, które w przyszłości mogą stanowić realne zagrożenie dla stabilności finansów publicznych Polski oraz mogą stanowić istotną barierę dla rozwoju polskiej gospodarki.

## **6. OGRANICZENIE UNIKANIA OPODATKOWANIA VAT**

---

<sup>7</sup> Dane Eurostat za 2014 r.

Wprowadzenie przez Rzeczpospolitą Polską stawki obniżonej VAT na towary dla dzieci jest uzasadnione na gruncie formalnym (derogacje jako środek wprowadzony w celu ograniczenia unikania opodatkowania VAT lub uproszczenia poboru VAT), ponieważ przyczyni się do ograniczenia unikania opodatkowania VAT.

Wprowadzenie podstawowej stawki VAT na dostawę odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt, obuwia dziecięcego oraz artykułów higienicznych dla dzieci ma realne konsekwencje dla rynku obrotu powyższymi towarami. Zwiększenie ciężaru opodatkowania VAT przedmiotowych towarów ograniczy legalny i opodatkowany VAT, obrót prowadzony przez zarejestrowanych podatników VAT (tj. przedsiębiorców przekraczających próg rejestracji na VAT).

Można twierdzić, że podniesienie stawki VAT na powyższe towary przyczyniło się do wzrostu obrotu towarami niższej jakości, z importu, który w dużej części trafia do konsumentów poprzez dystrybucję nieopodatkowaną VAT, w ramach tzw. szarej strefy. Nielegalny obrót niskiej jakości towarami nieopodatkowanymi VAT odbywa się kosztem legalnego i opodatkowanego VAT obrotu towarami o zazwyczaj wyższej jakości.

Wzrost obrotu towarami w szarej strefie, a zatem nasilenie procederu unikania opodatkowania VAT, ma również odbicie w praktyce administracji podatkowej, która musi silniej przeciwdziałać temu niepożądanemu zjawisku. W konsekwencji, również w tym aspekcie wzrasta całkowity koszt poboru VAT.

Wnioskowany środek wpłynie w nieznacznym stopniu na ogólną kwotę wpływów z VAT na etapie ostatecznej konsumpcji. Według wyliczeń Ministra Finansów skutki finansowe zmiany stawki VAT na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwiu dziecięcym z 7% na 23% w skali roku (w warunkach wejścia w życie ustawy w 2012 r.) wyniosły ok. 160 mln zł. Stanowi to zaledwie 0,11% całości zakładanych dochodów z VAT w 2017 r.

Jednocześnie Minister Finansów pragnie zauważyć, że przyznanie derogacji w zakresie objętym niniejszym wnioskiem nie będzie miało żadnych skutków dla budżetu Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

---

**Minister Finansów**

Rzeczpospolita Polska